

นโยบายและมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก จากการเผาไร่อ้อย : กรณีศึกษาเขตพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี

POLICIES AND LEGAL MEASURES TO SOLVE THE PROBLEM OF FINE PARTICLES FROM BURNING SUGARCANE FIELDS : CASE STUDY OF KANCHANABURI PROVINCE

พวงรัตน์ เชื้อรบ ชาญสตพัชร¹⁾, กุลเนตร ทองมี²⁾ และ สุดารัตน์ โคตรวงศ์³⁾

¹⁾อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี

²⁾⁻³⁾นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี

Poungrat Cheaurob Chansatapat¹⁾, Kullanet Thongmee²⁾ and Sudarat Khotwaong³⁾

¹⁾Lecturer of Laws ,Faculty of Humanities and Social Sciences Kanchanaburi Rajabhat University

²⁾⁻³⁾Bachelor's degree student of Laws ,Faculty of Humanities and Social Sciences Kanchanaburi Rajabhat University

*Corresponding author e-mail: poungrat@kru.ac.th

Receive : May 16 , 2024

Revised: May 31, 2024

Accepted: June 07, 2024

บทคัดย่อ

ประเด็นมลพิษทางอากาศอันเกิดจากฝุ่น PM2.5 เกินค่ามาตรฐานในช่วงฤดูการเก็บเกี่ยวอ้อย ของจังหวัดกาญจนบุรี เป็นเรื่องที่กระทบต่อสุขภาพอนามัย และความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างมาก เนื่องจากจังหวัดกาญจนบุรีเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ปลูกอ้อยมากเป็นอันดับหนึ่งของเขตพื้นที่ภาคกลาง โดยมีพื้นที่ปลูกอ้อยจำนวน 734,280 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 6 ของพื้นที่จังหวัด ด้วยพื้นที่ปลูกอ้อยจำนวนมากเมื่อเกษตรกรทำการเก็บเกี่ยวอ้อยโดยวิธีการเผาใบในช่วงเวลาเดียวกันจึงก่อให้เกิดสะสมของฝุ่นละอองขนาดเล็กจำนวนมากลอยอยู่ในอากาศจนสามารถมองเห็นฝุ่นละอองขนาดเล็กนั้นได้ด้วยตาเปล่า ทั้งนี้แม้วิธีการเก็บเกี่ยวอ้อยจะสามารถเก็บเกี่ยวได้สองวิธีคือการเก็บเกี่ยวอ้อยสดและการเก็บเกี่ยวโดยมีการเผาใบก่อน แต่เนื่องจากการตัดอ้อยสดจะมีค่าใช้จ่ายที่สูงกว่าการเผาใบอ้อยก่อนตัด เกษตรกรบางรายจึงหลีกเลี่ยงการตัดอ้อยสดและยังคงใช้วิธีการเผาอ้อยก่อนตัดเพื่อลดต้นทุนการผลิต

จากการศึกษาถึงแนวนโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน พบว่า ในส่วนแนวนโยบายมีการบัญญัติครอบคลุมในทุกระดับไม่ว่าจะเป็นระดับชาติ หน่วยงานส่วนกลาง และหน่วยงานระดับจังหวัด ส่วนมาตรการทางกฎหมายที่มีบทลงโทษสำหรับผู้ก่อให้เกิดฝุ่นควันพบว่า มีกฎหมายหลายฉบับที่ยังคงใช้บังคับ แต่เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า การกำหนดลักษณะของการกระทำความผิด และลักษณะของความเสียหายที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองไม่เป็นไปตามบริบทของการกระทำของเกษตรกรที่กฎหมายควรมุ่งเน้นคุ้มครองความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของคนในพื้นที่ ซึ่ง ณ ปัจจุบันยังไม่มียกกฎหมายฉบับใดที่มีการบัญญัติถึงการกระทำความผิดและกำหนดบทลงโทษในลักษณะนี้ไว้อย่างชัดเจน สิ่งที่ดำเนินการมีเพียงการปรับใช้กฎหมายที่มีอยู่เดิมเท่านั้น จากการศึกษาข้อมูลครั้งนี้จึงได้มีข้อเสนอแนะ 3 ประการคือ 1. ควรปรับแก้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หมวด 4 การควบคุมมลพิษ ส่วนที่ 4 มลพิษทางอากาศและเสียง มาตรา 64-68 ให้ครอบคลุมมลพิษทางอากาศด้านอื่นโดยเฉพาะประเด็นการเผาในที่โล่ง และกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสม 2. กำหนด

นโยบายสร้างความร่วมมือกันระหว่างประชาชนในพื้นที่ เกษตรกรชาวไร่อ้อยและภาคอุตสาหกรรม 3. ศึกษาการบังคับใช้ประกาศจังหวัดกาญจนบุรี เรื่อง การกำหนดพื้นที่และมาตรการควบคุมผลกระทบจากฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า เพราะสาเหตุใดแม้จะมีการใช้มาตรการดังกล่าวตั้งแต่ปี 2562 แต่ค่ามาตรฐานฝุ่นละออง ในจังหวัดกาญจนบุรี ยังคงเกินกว่าค่ามาตรฐานเพื่อนำไปสู่การพัฒนาหรือปรับปรุงต่อไป

คำสำคัญ: เผาไร่อ้อย ฝุ่นละอองขนาดเล็ก ฝุ่น PM 2.5

ABSTRACT

The issue of air pollution caused by PM 2.5 dust exceeding the standard during the sugarcane harvest season in Kanchanaburi Province is a matter that affects health and hygiene and the well-being of the people in the area. This is because Kanchanaburi Province is the largest sugarcane growing area in the central region, with the total of 734,280 rai for sugarcane planting areas. When farmers harvest sugarcane by burning the leaves first, it causes the accumulation of a lot of fine particles floating in the air to the point that the fine particles can be seen with the naked eye. There are two methods of harvesting sugarcane, namely harvesting fresh sugarcane and harvesting by burning the leaves first. However, because cutting fresh sugarcane costs more than burning sugarcane leaves before cutting, some farmers avoid cutting fresh sugarcane and use the method of burning sugarcane before cutting to reduce production costs.

From studying the policy guidelines and legal measures currently in effect, it was found that in the policy section there were provisions covering all levels, whether at the national, central or provincial levels. As for legal measures, there are many laws enforcing penalties upon those who cause smoke. But these measures focused on the offense and not on the damage to the environment and the people's health. Currently, there is no law that criminalizes this type of offense and stipulates punishment. What is being practiced now is the application of existing laws. In this study, three recommendations were made: 1) The National Environmental Quality Promotion and Preservation Act, B.E. 2535, Section 4, Pollution Control, Part 4, Air and Noise Pollution, Sections 64-68 should be revised to cover other aspects of air pollution, especially the issue of incineration and appropriate punishments; 2) Policies should be set to create cooperation between people in the area including sugarcane farmers and the industrial sector; and 3) The enforcement of Kanchanaburi Provincial Announcements should be studied regarding the determination of areas and measures to control the impact of fine particles, and why, despite the use of such measures since 2019, the dust standard values in Kanchanaburi Province still exceed the standard values, in order to arrive at further improvement.

Keywords: burn sugarcane fields, fine particles, PM 2.5

บทนำ

แหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศอาจเกิดได้จากหลายสาเหตุ เช่น โรงงานอุตสาหกรรม ไฟป่า ฝุ่นควันจากประเทศเพื่อนบ้าน การเผาในที่โล่ง โดยกิจกรรมของแหล่งกำเนิดฝุ่นละอองอาจมีการเปลี่ยนแปลงตามฤดูกาล โดยฤดูกาลในแต่ละภาค มีช่วงเวลาแตกต่างกัน เช่น กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ช่วงเวลาที่เกิดสถานการณ์วิกฤตฝุ่นละอองจะเกิดในช่วงประมาณเดือนพฤษภาคม-มิถุนายน โดยฝุ่นละอองในพื้นที่มาจากยานพาหนะ โรงงานอุตสาหกรรม และการเผาในที่โล่ง ส่วนภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน ช่วงเวลาที่เกิดสถานการณ์วิกฤตฝุ่นละอองประมาณเดือนมกราคม-พฤษภาคม ซึ่งมีแหล่งกำเนิดหลักจากไฟป่า และการเผาเศษวัสดุทางการเกษตรประเภทข้าว ข้าวโพด และอ้อยหมอกควันข้ามแดนและการจราจรในเขตเมืองใหญ่ ในส่วนของภาคกลาง ภาคตะวันตก และภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ช่วงเวลาที่เกิดสถานการณ์วิกฤตฝุ่นละอองจะอยู่ในช่วงเวลาประมาณเดือนมกราคม-พฤษภาคม ซึ่งมีแหล่งกำเนิดหลักมาจากการเผาเศษวัสดุทางการเกษตรประเภทอ้อย ข้าว และข้าวโพด รองลงมา คือ การจราจรในเขตเมืองใหญ่และภาคใต้ช่วงเวลาที่เกิดสถานการณ์วิกฤตฝุ่นละอองประมาณเดือนกรกฎาคม-กันยายน อันเกิดจากไฟไหม้ป่าพรุและฝุ่นละอองข้ามแดนจากประเทศเพื่อนบ้าน (กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2564, 9) ซึ่งพฤติกรรมของเกษตรกร ในการเผาเศษวัสดุทางการเกษตรไม่ว่าจะเป็นอ้อย ข้าว หรือข้าวโพด ในหลาย ๆ พื้นที่ทั้งเขตพื้นที่ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลาง กลายเป็นแหล่งกำเนิดสำคัญของฝุ่นละอองขนาดเล็กซึ่งย้อนกลับมาส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่นั้น ๆ เอง

สำหรับจังหวัดกาญจนบุรีช่วงเวลาที่เกิดวิกฤตฝุ่นละอองขนาดเล็กจะเป็นช่วงเวลาประมาณเดือนมกราคม-พฤษภาคม ซึ่งแหล่งกำเนิดหลักเกิดจากการเผาวัสดุทางการเกษตร ข้อมูลจากสำนักงานปลัด

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พบว่า พืชเศรษฐกิจที่สำคัญของจังหวัดกาญจนบุรี ได้แก่

- 1) ข้าว จำนวน 219,438 ตัน (พื้นที่เพาะปลูก 367,782 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 605 กก./ไร่)
- 2) อ้อยโรงงาน จำนวน 4,573,353 ตัน (พื้นที่เพาะปลูก 702,225 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 7,070 กก./ไร่)
- 3) มันสำปะหลัง จำนวน 1,901,962 ตัน (พื้นที่เพาะปลูก 561,216 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 3,305 กก./ไร่)
- 4) ยางพารา จำนวน 22,693 ตัน (พื้นที่เพาะปลูก 137,412 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 180 กก./ไร่)
- 5) ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ จำนวน 62,942 ตัน (พื้นที่เพาะปลูก 88,895 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 713 กก./ไร่)
- 6) สับปะรด จำนวน 50,007 ตัน (พื้นที่เพาะปลูก 25,198 ไร่ ผลผลิตเฉลี่ย 2,967 กก./ไร่ (สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2566, 3))

ดังจะเห็นได้ว่า อ้อยเป็นพืชที่มีพื้นที่เพาะปลูกและผลผลิตทางการเกษตรมากที่สุด โดยมีพื้นที่เพาะปลูก 702,225 ไร่ ผลผลิตมากถึง 4,573,353 ตัน ซึ่งย่อมสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้กับจังหวัดกาญจนบุรีได้เป็นอย่างมาก ดังนั้นในแง่มุมทางด้านเศรษฐกิจย่อมไม่อาจปฏิเสธได้เลยว่า อ้อยเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของจังหวัดกาญจนบุรีที่ก่อให้เกิดรายได้และควรได้รับการดูแลและสนับสนุนต่อไป แต่เมื่อมองในมุมของสิ่งแวดล้อมหากพิจารณาจากปริมาณพื้นที่ในการเพาะปลูกที่มีพื้นที่เพาะปลูกมากถึง 702,225 ไร่ ย่อมส่งผลให้กิจกรรมบางอย่างของเกษตรกรที่ทำพร้อมกันตามช่วงฤดูกาลจะเกิดผลกระทบเป็นวงกว้างได้ เช่น การเผาอ้อยไม่ว่าจะเป็นการเผาด้วยวัตถุประสงค์ใด ๆ ของเกษตรกรไร้อ้อยแต่กิจกรรมดังกล่าวก่อให้เกิดฝุ่นละออง ครอบคลุมในพื้นที่โดยรอบ และด้วยเหตุพื้นที่ปลูกอ้อยที่มีจำนวนมหาศาลภายในจังหวัดกาญจนบุรี เมื่อมีการเผาอย่างต่อเนื่องในหลายพื้นที่จึงเกิดเป็นสถานการณ์ฝุ่นละอองขนาดเล็กสะสม ในพื้นที่จนกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในจังหวัด อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

บทความวิชาการนี้ได้จัดทำขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายในการสะท้อนให้เห็นถึงข้อเท็จจริงของสถานการณ์ฝุ่นละอองขนาดเล็กที่เกิดจากการเก็บเกี่ยวอ้อยด้วยการเผา ในเขตพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี ที่มีความรุนแรงในระดับที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพต่อคนในพื้นที่ รวมถึงการศึกษาถึงแนวโน้มนโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กที่เกิดจากการเก็บเกี่ยวผลผลิตอ้อยด้วยการเผา เพื่อวิเคราะห์ปัญหาด้านกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องและนำเสนอแนวทางในการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป เพื่อไม่ให้สถานการณ์ฝุ่นละอองขนาดเล็กรุนแรงไปกว่าเดิม และเพื่อลดมลพิษทางอากาศในภาพรวมของจังหวัดกาญจนบุรี

สถานการณ์ฝุ่นละอองขนาดเล็กของจังหวัดกาญจนบุรี

จากรายงานสถานการณ์การปลูกอ้อย ปีการผลิต 2565/66 จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรมพบว่า ในปีการผลิต 2565/66 ประเทศไทยมีพื้นที่เพาะปลูกอ้อยในเขตพื้นที่สำรวจ รวม 47 จังหวัด จำนวน 11,398,823 ไร่ ซึ่งมีพื้นที่เพิ่มขึ้นจากปีการผลิต 2564/65 จำนวน 376,475 ไร่ โดยในเขตพื้นที่ภาคกลางมีพื้นที่เพาะปลูกอ้อย จำนวน 12 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดอุทัยธานี ชัยนาท สิงห์บุรี ลพบุรี สระบุรี อ่างทอง สุพรรณบุรี กาญจนบุรี นครปฐม ราชบุรี เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ มีพื้นที่ปลูกอ้อยทั้งหมด 3,039,792 ไร่ เพิ่มขึ้นจากปีการผลิต 2564/65 จำนวน 48,460 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 1.62 โดยจังหวัดที่มีพื้นที่ปลูกอ้อยเพิ่มขึ้นมากที่สุด 3 จังหวัดแรก ได้แก่ จังหวัดกาญจนบุรี ลพบุรี และสุพรรณบุรี โดยจังหวัดกาญจนบุรี มีพื้นที่ปลูกอ้อยมากเป็นอันดับหนึ่งของเขตพื้นที่ภาคกลาง โดยมีพื้นที่ปลูกอ้อยทั้งหมด 734,280 ไร่ และมีการส่งออกมากถึง 4,573,353 ตัน

เมื่อพิจารณาจากข้อมูลการเพาะปลูกและการส่งออกอ้อย ย่อมแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าอ้อยเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของจังหวัดกาญจนบุรี เป็นพืช

ที่สร้างอาชีพและรายได้ให้คนในท้องถิ่น ได้ทั้งภาคการเกษตรและภาคอุตสาหกรรม เนื่องจากการเพาะปลูกอ้อยนั้นเป็นการเพาะปลูกเพื่อนำไปสู่การผลิตน้ำตาลเป็นสำคัญ ทั้งนี้ตั้งแต่กระบวนการในการปลูกอ้อยจนถึงกระบวนการในการผลิตน้ำตาลล้วนสร้างอาชีพและก่อให้เกิดรายได้กับคนในท้องถิ่น ดังนั้นในแง่เศรษฐกิจอ้อยจึงเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของจังหวัดกาญจนบุรี อย่างไรก็ตาม แม้อ้อยจะทำให้เกิดการพัฒนาด้านเศรษฐกิจกับจังหวัดกาญจนบุรี แต่เมื่อมองไปที่ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พบว่า ในกระบวนการเก็บเกี่ยวอ้อยของเกษตรกร ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในพื้นที่อย่างมาก เพราะสถานการณ์วิกฤตฝุ่นละอองในช่วงเวลาประมาณเดือนมกราคม-พฤษภาคม ของเขตพื้นที่ภาคกลาง ซึ่งหมายรวมถึงจังหวัดกาญจนบุรีนั้น มีแหล่งกำเนิดหลักมาจากการเผาเศษวัสดุการเกษตรประเภทอ้อย (กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2564, 9) แม้ว่า การเก็บเกี่ยวอ้อยสามารถเก็บเกี่ยวได้สองวิธี คือ การเก็บเกี่ยวอ้อยสดและการเก็บเกี่ยว โดยการเผาใบก่อน แต่พบว่า วิธีการเก็บเกี่ยวที่เป็นที่นิยมของเกษตรกร คือ การเผาโดยเหตุผลที่เกษตรกรเลือกวิธีการเก็บเกี่ยวด้วยการเผาแทนการเก็บเกี่ยวด้วยวิธีการทั่วไป เนื่องจากการขาดแคลนแรงงานหรือขาดคนงานตัดอ้อย เนื่องจากการตัดอ้อยสดมีความยากลำบาก ต้องใช้เวลานานในการเก็บเกี่ยววน ทำให้การตัดอ้อยล่าช้า (สุพัตรา กิ่งไทร, 2560, 3) ประกอบกับเกษตรกรบางส่วนไม่สามารถใช้รถตัดอ้อยได้เนื่องจากรถตัดอ้อยมีราคาแพง และมีจำนวนไม่เพียงพอเกษตรกรบางรายจึงหลีกเลี่ยงการตัดอ้อยสด และยังคงใช้วิธีการเผาอ้อยก่อนตัดเพื่อลดต้นทุนการผลิต (กลุ่มปฏิบัติการที่ 2 หลักสูตรนักบริหารระดับสูง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นบส.ฯ รุ่นที่ 3, 2563, 3)

สำหรับจังหวัดกาญจนบุรีในฤดูกาลตัดอ้อยจะกลายเป็นจังหวัดที่มีภาพของเกษตรกรไร้อ้อยที่เก็บเกี่ยวอ้อยด้วยวิธีการเผาก่อนตัดจนปรากฏเป็น

ฝุ่นควันที่สามารถมองเห็นได้ด้วยตาเปล่า ซึ่งเมื่อศึกษาถึงสถานการณ์ฝุ่น PM2.5 ของจังหวัดกาญจนบุรี พบว่าสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศในบรรยากาศ กรมควบคุมมลพิษ ตั้งอยู่ ณ สถานีอุตุนิยมวิทยากาญจนบุรี ต.บ้านเหนือ อ.เมือง จ.กาญจนบุรี ได้ตรวจวัดและเก็บข้อมูลคุณภาพอากาศ ช่วงเดือนมกราคมถึงเดือนสิงหาคม ซึ่งมีค่าเฉลี่ยรายเดือนของฝุ่นละอองขนาดเล็ก ในปี พ.ศ. 2565 มีค่าเฉลี่ยสูงสุด 77 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรในเดือนมกราคม ซึ่งเกินกว่าค่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง กำหนดมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ในบรรยากาศทั่วไป โดยได้กำหนดให้ค่ามาตรฐานฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน จะต้องไม่เกิน 37.5 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร

ผลกระทบจากการเผาอ้อยนั้นได้ปรากฏอย่างเด่นชัดผ่านเสียงสะท้อนของประชาชนในพื้นที่ ผ่านทางช่องทางต่าง ๆ เช่น มีชาวบ้านได้รับความเดือดร้อน จากปัญหาการเผาอ้อยเป็นประจำทุกปี ส่วนใหญ่มีทั้งคนที่ตั้งใจจุดไฟเผาเพื่อให้ง่ายในการตัดอ้อย แต่บางส่วนก็ถูกลักลอบเผาโดยผู้ไม่หวังดี นอกจากนี้ยังได้มีการโพสต์เชิญชวนให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบและความเดือดร้อนจากการเผาอ้อย มารวมตัวกันไปยื่นหนังสือต่อจังหวัดเพื่อให้แก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง เนื่องจากปัจจุบันได้รับความเดือดร้อนหนักมากขึ้นทุกวัน รายงานข่าวแจ้งว่า สำหรับสาเหตุที่ทำให้คุณภาพอากาศในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรีในหลายอำเภอพุ่งสูงขึ้น ในครั้งนี้มีปัจจัยหลักมาจากการเผาอ้อยซึ่งไม่เพียงทำให้หมอกควันฟุ้งกระจายเท่านั้น ยังทำให้เกิดฝุ่นละอองปลิวลอยกระจายไปตามลม กระทั่งไปตกใส่บ้านเรือนราษฎรและในเขตชุมชนต่าง ๆ จนทำให้ได้รับความเดือดร้อน ขณะเดียวกันมีการร้องเรียนแจ้งให้ทางอำเภอและจังหวัดกาญจนบุรีเร่งแก้ปัญหาดังกล่าว แต่ที่ผ่านมา นอกจากจะไม่ได้มีการตอบสนองเท่าที่ควรแล้ว ปรากฏว่ายังมีเกษตรกรผลัดเปลี่ยนกันเผาอ้อยต่อเนื่องทุกวัน (มติชนออนไลน์, 2563) จากการเผาอ้อย

ของเกษตรกรชาวไร่อ้อยที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพอากาศดังกล่าวมาข้างต้นย่อมเกิดข้อคำถามเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการทางกฎหมายของรัฐในการคุ้มครองสุขภาพอนามัยของคนในพื้นที่ และในขณะเดียวกันการเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของจังหวัดก็ควรได้รับการสนับสนุนเช่นเดียวกัน

แนวนโยบายของรัฐและมาตรการทางกฎหมาย

1. แนวนโยบายของรัฐ

1.1 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)

จากพระราชโองการประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.2561-2580) ได้กำหนดยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมครอบคลุมประเด็น ดังนี้

1) การสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมเศรษฐกิจสีเขียว

2) การสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมเศรษฐกิจภาคทะเล

3) สร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมที่เป็นมิตรต่อสภาพภูมิอากาศ

4) พัฒนาพื้นที่เมือง ชนบท เกษตรกรรมและอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ โดยประเด็นดังกล่าวได้มุ่งเน้นในการจัดการมลพิษที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสารเคมีในภาคเกษตรทั้งระบบให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล และบังคับใช้มาตรฐานสิ่งแวดล้อม ด้านดิน น้ำ อากาศ ป่าไม้ สัตว์ป่า และความหลากหลายทางชีวภาพกับทุกภาคส่วนอย่างเคร่งครัด

1.2 แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)

จากประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการประกาศแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมกำหนดแผนย่อยที่สำคัญ ประกอบด้วย

1) แผนย่อยการจัดการมลพิษที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสารเคมีในภาคเกษตรทั้งระบบ ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

2) แผนย่อยการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมด้านสิ่งแวดล้อมเน้นการวิจัยและพัฒนานวัตกรรม

3) แผนย่อยของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นการเติบโตอย่างยั่งยืน โดยในประเด็น (18) การเติบโตอย่างยั่งยืน (พ.ศ. 2566-2580) ในส่วนของการจัดการคุณภาพอากาศ เสี่ยง และความสิ้นเปลือง มีแนวทางและเป้าหมายที่สอดคล้องกับแนวโน้มสถานการณ์ในอนาคตทั้งในระยะสั้น ปานกลาง และระยะยาว

1.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้กำหนดทิศทางของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 13 ในประเด็นการพัฒนาเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน เศรษฐกิจสีเขียว โดยให้ความสำคัญกับการประยุกต์ใช้องค์ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีสมัยใหม่ และความคิดสร้างสรรค์ เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ ควบคู่กับการรักษาความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงการปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิต การให้บริการ และการบริโภคเพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยได้เห็นถึงปัญหามลพิษทางอากาศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ที่ส่วนใหญ่มาจากการเผาไหม้ที่ไม่สมบูรณ์ อาทิ การเผาขยะหรือวัสดุ การเกษตรในที่โล่ง ไอเสียจากรถยนต์ การเผาไหม้จากเครื่องยนต์ดีเซล การปล่อยก๊าซเสียในภาคอุตสาหกรรม รวมถึงภัยธรรมชาติอย่างไฟป่า เป็นมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นและมีปริมาณเกินค่ามาตรฐานเป็นประจำทุกปี

1.4 นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2579

ในประเด็นนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดการ

คุณภาพอากาศ ได้มีการกำหนดให้มาตรการในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการคุณภาพอากาศ โดยพัฒนามาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศ และมาตรฐานการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิด โดยเฉพาะเขตพื้นที่พิเศษที่มีปัญหาด้านมลพิษทางอากาศ รวมทั้งทบทวนและปรับปรุงมาตรฐานการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่เข้มข้นขึ้น และพัฒนาเครือข่ายการติดตามตรวจสอบคุณภาพอากาศให้ครอบคลุมประเภทมลพิษทางอากาศ ที่มีผลกระทบต่อควบคุม เฝ้าระวัง ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเชื่อมโยงเครือข่าย การแสดงข้อมูลแบบต่อเนื่อง (Real time) และรายงานสู่สาธารณะให้รับทราบ และลดปริมาณการปล่อยมลพิษทางอากาศจากการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ โดยส่งเสริมและสนับสนุนภาคเกษตรกรรม ให้มีการหมุนเวียนวัสดุอินทรีย์ ควบคุมไม่ให้มีการเผาในที่โล่ง และลดการใช้สารเคมี

1.5 แผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ “การแก้ไขปัญหามลพิษ ด้านฝุ่นละออง” พ.ศ. 2562-2567

ในปี พ.ศ. 2562 กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้จัดทำแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ การแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละออง พ.ศ. 2562-2567 โดยได้มีการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมและลดมลพิษจากการเผาในที่โล่ง/ภาคการเกษตรซึ่งมาตรการระยะยาว (พ.ศ. 2565-2567) ให้มีการกำหนดระเบียบหรือแนวปฏิบัติในการจัดการเศษวัสดุจากการทำเกษตรประเภทต่าง ๆ โดยให้มีการนำมาใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อไม่ให้มีการเผาในที่โล่ง ห้ามไม่ให้มีการเผาในที่โล่งและเผาขยะโดยเด็ดขาด ให้มีการพิจารณาการพัฒนาระบบหรือยกระดับโดยผนวกมิติด้านสิ่งแวดล้อมเข้าไปในกระบวนการกำหนดมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารสำหรับพืชเกษตร ที่มีกัมมีการเผาวัสดุการเกษตรก่อนหรือหลังการเก็บเกี่ยว ให้มีความเข้มงวดขึ้น ใช้มาตรการหรือกลไกทางเศรษฐศาสตร์หรือ

มาตรการทางสังคมผลักดันให้เกิดแนวทางรับซื้อสินค้าจากเกษตรกรที่ผ่านการรับรองมาตรฐานทางการเกษตร การใช้มาตรการทางสังคมกับผู้ปลูกอบเผาป่า การประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างเครือข่ายชุมชนในพื้นที่ที่มีการเผา กำหนดมาตรการทางกฎหมายโดยการออกระเบียบ กำหนดให้โรงงานน้ำตาลรับอ้อยไฟไหม้ เข้าหีบได้ไม่เกินร้อยละ 0-5 ต่อวัน ภายในปี พ.ศ. 2565 เพื่อให้อ้อยไฟไหม้หมดไปภายในปี พ.ศ. 2565 ป้องกันไฟป่าและจัดการไฟป่าอย่างมีประสิทธิภาพ การเพิ่มประสิทธิภาพของท้องถิ่นในการจัดการขยะมูลฝอย เพื่อไม่ให้มีการกำจัดโดยการเผา ควบคุมเตาเผาขยะมูลฝอยติดเชื้อของสถานพยาบาลเพื่อไม่ให้มีการกำจัดโดยการเผาในที่โล่ง กำหนดแนวทางการจัดการปุ๋ยไนโตรเจน รวมถึงปรับปรุงการจัดการมูลสัตว์ในภาคปศุสัตว์

1.6 ประกาศจังหวัดกาญจนบุรี เรื่องการกำหนดพื้นที่และมาตรการควบคุมผลกระทบจากฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5

ตามหนังสือที่ กจ 0014.2/ว18780 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2565 เรื่อง ประกาศจังหวัดกาญจนบุรี เรื่อง การกำหนดพื้นที่และมาตรการควบคุมผลกระทบจากฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 โดยมีรายละเอียดดังนี้ ด้วยจังหวัดกาญจนบุรีประสบปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กสูงเกินกว่าค่ามาตรฐานส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพประชาชนเกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมีสาเหตุจากการเผาในที่โล่ง การเกิดไฟป่าหมอกควันและการคมนาคมขนส่ง จึงได้กำหนดมาตรการด้านการบริหารจัดการอ้อยและโรงงานน้ำตาล ดังนี้

1. สำหรับพื้นที่ในเขตควบคุมผลกระทบจากฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ตามข้อ ก. ขอให้เกษตรกรชาวไร่อ้อย งดเผาอ้อยอย่างเด็ดขาดและเตรียมความพร้อมในการเตรียมแปลงปลูกอ้อยใหม่เพื่อรองรับกับเครื่องจักรเก็บเกี่ยวอ้อย

2. สำหรับพื้นที่นอกเขตควบคุมผลกระทบจากฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ขอความร่วมมือเกษตรกรชาวไร่อ้อย ให้งดเผาอ้อยเพื่อมิให้เกิดฝุ่นละออง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยต่อเกษตรกรและประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียง และกรณีเกษตรกรชาวไร่อ้อยต้องรื้อต่อเพื่อปลูกอ้อยใหม่ (อ้อยปลูก) ให้เตรียมแปลงปลูกอ้อยใหม่ เพื่อรองรับกับเครื่องจักรเก็บเกี่ยวอ้อย

3. ให้โรงงานน้ำตาลทั้ง 8 แห่ง ดำเนินการจัดทำแผนการตัดอ้อยสดและแผนงานในการสนับสนุนรถตัดอ้อยประจำฤดูกาลเก็บเกี่ยวอ้อย รวมถึงสนับสนุนวิธีการตัดอ้อยสดทุกรูปแบบ ภายในรัศมี 10 และ 20 กิโลเมตร ตามเอกสารแนบท้ายประกาศ เพื่อใช้ในการตรวจติดตามให้เป็นไปตามแผนงานที่ทางโรงงานน้ำตาลเสนอไว้

1.7 แผนเผชิญเหตุมลพิษจากฝุ่นละอองขนาดเล็ก จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ.2566

สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดกาญจนบุรี ได้มีการการกำหนดมาตรการดำเนินการและแนวทางแก้ไข ในประเด็นด้านการป้องกันลดผลกระทบ และการเตรียมความพร้อมด้านเผชิญเหตุ และด้านฟื้นฟูหลังจากสถานการณ์เข้าสู่สภาวะปกติ โดยมาตรการทางกฎหมายได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการตามกฎหมายแก่ผู้ทำให้เกิดหมอกควันและฝุ่นละออง อันเป็นการสร้างเหตุรำคาญแก่ประชาชนตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนด

2. มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเผาอ้อย

2.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

จากการศึกษาพบว่า บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการเผาอ้อยปรากฏใน หมวด 4 การควบคุมมลพิษ ส่วนที่ 4 มลพิษทางอากาศและเสียง มาตรา 64 - 68 เท่านั้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

มาตรา 64 ถึงมาตรา 67 เป็นการกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมยานพาหนะที่ก่อให้เกิดมลพิษเกินกว่ามาตรฐาน

มาตรา 68 ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อย อากาศเสียงรังสี หรือมลพิษอื่นใดที่อยู่ในสภาพเป็นควัน ไอ ก๊าซ เขม่า ฝุ่นละออง เถ้าถ่าน หรือมลพิษอากาศในรูปแบบใด ออกสู่บรรยากาศไม่เกินมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนด

ในส่วนของมาตรการการลงโทษในประเด็นมลพิษทางอากาศ ได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 102-103 ดังนี้

มาตรา 102 ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 65 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

มาตรา 103 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 67 ต้อง ระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

2.2 ประมวลกฎหมายอาญา

ความผิดอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 220 วรรคแรก บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำให้เกิดเพลิงไหม้แก่วัตถุใด ๆ แม้เป็นของตนเองจนน่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี และปรับไม่เกิน 14,000 บาท”

2.3 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

มาตรา 25 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้น ดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

(4) การกระทำใดๆ อันเป็นเหตุ ให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่ง มีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่นละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใดจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ”

มาตรา 28 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชนให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควร ตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นว่าสมควร จะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้ มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้ ในกรณีที่ไม่มีกรปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้น และอาจจัดการตามความจำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก และถ้าเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากการกระทำการละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของ หรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพหรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วนจนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วก็ได้”

2.4 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522

มาตรา 130 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเผาหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ภายในระยะ 500 เมตรจากทางเดินรถเป็นเหตุให้เกิดควันหรือสิ่งอื่นใดในลักษณะที่ทำให้ไม่ปลอดภัยแก่จราจรในทางเดินรถนั้น”

วิเคราะห์นโยบายของรัฐและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเผาอ้อย

แนวนโยบายของประเทศไทยเริ่มจากยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) เป็นการกล่าวถึงประเด็นสิ่งแวดล้อมในภาพรวม ส่วนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570) ได้มีการกล่าวถึงความสำคัญในประเด็นของมลพิษทางอากาศอันเกิดจากฝุ่น PM2.5 ซึ่งเป็นการเน้นย้ำในประเด็นของการเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศบราซิล ซึ่งเป็นประเทศที่มีการปลูกอ้อยมากที่สุดของโลก ได้มีการประกาศใช้มาตรการสีเขียวโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสิ่งแวดล้อม และสมาคมอุตสาหกรรมการผลิตอ้อยแห่งบราซิลได้ร่วมทำข้อตกลงของมาตรการทางด้านการเกษตรและสิ่งแวดล้อม โดยได้ส่งเสริมการผลิตและอุตสาหกรรมอ้อยอย่างยั่งยืน (วรรณวิภา แก้วประดิษฐ์, 2564, 81-82) ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดแนวนโยบายของรัฐที่มุ่งหมายควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่ชัดเจนมาก ในส่วนของแนวนโยบายและแผนในระดับจังหวัด ที่หน่วยงานของจังหวัดกาญจนบุรีที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในประเด็นมลพิษทางอากาศอันเกิดจากฝุ่นละอองได้มีการกำหนดมาตรการค่อนข้างครอบคลุมในหลากหลายมิติตั้งแต่ระดับจังหวัดและหน่วยงานระดับจังหวัดที่มีการออกนโยบายที่สอดคล้องกับสถานการณ์ในพื้นที่การดูแลของตน โดยจังหวัดกาญจนบุรี ได้มีการออกประกาศจังหวัดกาญจนบุรี เรื่อง การกำหนดพื้นที่และมาตรการควบคุมผลกระทบจากฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ซึ่งแนวปฏิบัติดังกล่าวเป็นแนวปฏิบัติที่ดำเนินการต่อเนื่องมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2562 และยังคงถูกหยิบยกมาใช้ในทุกปีในช่วงเวลาที่เป็นฤดูกาลเก็บเกี่ยวอ้อยที่จังหวัดกาญจนบุรี จะมีค่ามาตรฐานทางอากาศเกินกว่าค่ามาตรฐาน โดยได้มีการกำหนดมาตรการที่ครอบคลุมทั้งส่วนของเกษตรกรชาวไร่อ้อย และโรงงานน้ำตาลผู้รับซื้ออ้อยไว้โดยละเอียด

อีกทั้งยังได้กำหนดมาตรการส่งเสริมเพื่อให้เกษตรกรเก็บเกี่ยวอ้อยด้วยวิธีตัดสด เช่น ออกมาตรการสนับสนุนในเรื่องเครื่องตัดอ้อย และประสานกับโรงงานอ้อยเพื่อจูงใจในเรื่องราคารับซื้ออ้อยที่จะให้ราคาสูงกว่าอ้อยที่เก็บเกี่ยวโดยวิธีการเผาสดและนอกจากจังหวัดแล้วหน่วยงานภายในจังหวัดก็ได้มีการออกแผนการปฏิบัติด้วยได้แก่ แผนเผชิญเหตุมลพิษจากฝุ่นละอองขนาดเล็ก จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. 2566 ดังจะเห็นได้ว่าในส่วนของมาตรการและแผนการปฏิบัตินั้น รัฐได้ให้ความสำคัญไล่เรียงลงมาตามลำดับชั้นจึงนับได้ว่านโยบายและแผนของหน่วยงานระดับจังหวัด ต่างให้ความสำคัญในประเด็นมลพิษทางอากาศที่เกิดจากการเผาอ้อยเป็นอย่างมาก ซึ่งมีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ไว้อย่างครอบคลุมไม่ว่าจะเป็นมาตรการในการช่วยเหลือเกษตรกรชาวไร่อ้อยหรือมาตรการที่เกี่ยวกับโรงงานน้ำตาล ซึ่งกรณีดังกล่าว นับเป็นความพยายามอย่างมากในการเข้าไปดูแลในทุกภาคส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดปัญหาฝุ่นละออง

เมื่อพิจารณาปริมาณฝุ่น PM 2.5 ของจังหวัดกาญจนบุรี ยังคงเกินค่ามาตรฐาน จึงควรดำเนินการวิเคราะห์เชิงลึกถึงปัญหา สาเหตุที่ทำให้การแก้ไขปัญหา ยังไม่เป็นไปตามมาตรการที่วางไว้ อาทิ ความสมบูรณ์ของมาตรการความร่วมมือของทุกภาคส่วน ความเข้มแข็งของการบังคับใช้ประกาศจังหวัดกาญจนบุรี เรื่อง การกำหนดพื้นที่และมาตรการควบคุมผลกระทบจากฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ซึ่งเป็นประเด็นที่ต้องถูกนำไปศึกษาต่อไป

สำหรับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บทในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมในประเด็นที่เกี่ยวกับการเผาอ้อยซึ่งถือเป็นมลพิษทางอากาศนั้น ได้ถูกกำหนดไว้ใน หมวด 4 ว่าด้วยมลพิษทางอากาศ และเสียง ซึ่งบัญญัติในมาตรา 64-68 แต่เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของมาตรา 64-68 แล้ว พบว่า ในมาตรา 64 ถึงมาตรา 67 เป็นการกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมในส่วน

ของยานพาหนะที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศที่เกินกว่ามาตรฐานเท่านั้น แต่ไม่มีการกล่าวถึงแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศในรูปแบบอื่นแต่อย่างใด ทั้งที่แหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศอาจเกิดได้จากหลายแหล่ง ไม่ว่าจะเป็น ยานพาหนะ การเผาในที่โล่ง โรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น ซึ่งมีเพียงเขตพื้นที่เมืองเท่านั้นที่มีปัญหามลพิษทางอากาศจะเกินมาตรฐานเพราะเหตุจากยานพาหนะ แต่ในส่วนอื่นของประเทศที่ไม่ใช่เขตพื้นที่เมืองจะพบว่าสาเหตุหลักปัญหาของปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กจะเกิดจากการเผาในที่โล่ง โดยเฉพาะการเผาในส่วนของภาคเกษตรกรรม แต่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่ได้มีการบัญญัติคุ้มครองการเกิดมลพิษทางอากาศที่เกิดจากแหล่งกำเนิดอื่น

ในส่วนของการมาตรการทางกฎหมายที่มีบทลงโทษทางอาญาอื่น ๆ พบว่ามีกฎหมายหลายฉบับที่อาจใช้เป็นบทลงโทษ ในกรณีที่เกษตรกรทำการเผาอ้อยได้ แต่เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์แห่งการลงโทษแล้ว สามารถพิจารณาได้ดังนี้ มาตรา 130 แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยบนท้องถนนของประชาชน ดังนั้นการทำให้เกิดควั่นจนเป็นความไม่ปลอดภัยแก่การจราจรจึงต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 130 ส่วนพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในมาตรา 25 และมาตรา 28 กฎหมายได้มุ่งเน้นกำหนดบทลงโทษในกรณีของการกระทำที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ ส่วนมาตรา 220 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ความเสียหายที่กฎหมายมุ่งเน้นจะคุ้มครองนั้น เป็นเรื่องของความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับทรัพย์สินของผู้อื่นซึ่งวัตถุประสงค์แห่งการลงโทษในประเด็นของการเผาอ้อยนั้น ไม่ควรมุ่งเน้นไปที่ประเด็นความเสียหายของทรัพย์สิน หรือการก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ แต่ควรเป็นการกำหนดบทลงโทษที่สอดคล้องความเสียหายที่มุ่งเน้นจะคุ้มครองนั้น คือ ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับสุขภาพอนามัยของคนในพื้นที่ ดังจะเห็นว่า

กฎหมายที่นำมาบังคับใช้ในกรณีที่มีเหตุเกษตรกรเผาอ้อยนั้น เป็นกฎหมายเก่าที่มีอยู่แล้ว มาบังคับใช้กับกรณีของการเผาอ้อย ซึ่งหากมองในแง่ของวัตถุประสงค์ของการลงโทษแล้วพบว่า ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่ควรจะมีมุ่งป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในพื้นที่

บทสรุป

อ้อยเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของจังหวัดกาญจนบุรีที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจในท้องถิ่นจึงนับเป็นพืชที่มีความสำคัญอย่างมาก ดังนั้นการแก้ไขปัญหามลพิษขนาดเล็กหากมองเพียงแง่มุมมองของสิ่งแวดล้อม ย่อมไม่ใช่เรื่องยากที่จะแก้ไข แต่เมื่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าวผูกโยงกับเรื่องเศรษฐกิจ เรื่องปากท้องของเกษตรกรชาวไร่อ้อยในท้องถิ่น การแก้ปัญหาย่อมไม่ใช่เรื่องง่ายและจะมองเพียงแง่มุมมองเดียวไม่ได้ เมื่อมองถึงเหตุผลของเกษตรกรที่ยังหลีกเลี่ยงวิธีการเก็บเกี่ยวอ้อยแบบสดแทนการเผา เนื่องจากการเก็บเกี่ยวอ้อยสดนั้นมีค่าใช้จ่ายในการจ้างแรงงานสูง และการตัดอ้อยสดโดยใช้เครื่องตัดอ้อยกลายเป็นค่าใช้จ่ายที่เป็นต้นทุนสูงขึ้นทำให้เกษตรกรยังคงเลือกใช้วิธีการเก็บเกี่ยว โดยวิธีการเผาแต่ทั้งนี้ หากให้เกษตรกรมองแต่เพียงต้นทุนกำไรของตนแต่ฝ่ายเดียว โดยละเลยเรื่องสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของคนทั้งจังหวัด ย่อมเป็นสิ่งไม่ถูกต้อง ทั้งนี้ เมื่อพิจารณามาตรการเชิงนโยบาย พบว่า มีนโยบายตั้งแต่ต้นนโยบายระดับประเทศ นโยบายจากหน่วยงานส่วนกลางที่รับผิดชอบต่างได้ดำเนินการจัดทำนโยบายและแผนการที่สอดคล้องกัน กระทั่งมาถึงหน่วยงานระดับจังหวัดที่มีการกำหนดนโยบายไว้อย่างครอบคลุมรอบด้านแต่ก็ยังคงพบว่า ฝุ่นละอองขนาดเล็กในเขตพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี ณ ช่วงเวลาเก็บเกี่ยวอ้อยก็ยังคงเกินค่ามาตรฐาน

ในส่วนของการมาตรการทางกฎหมาย พบว่า มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำในการเผาอ้อยในหลายฉบับ แต่เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของการกระทำและความเสียหายที่กฎหมายมุ่งจะคุ้มครองในกฎหมายเหล่านั้นพบว่า

เป็นการคุ้มครองในส่วนของบริษัทสินค้าความปลอดภัย ในการจราจร และความเดือดร้อนรำคาญ ซึ่งการนำ บทลงโทษดังกล่าวมาใช้ในการกระทำที่เป็นการเผาไร้อยู่ อันมีลักษณะเป็นการก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศและ อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของคนในชุมชนนั้น เห็นว่าเป็นการกำหนดลักษณะของการกระทำและ การกำหนดบทลงโทษที่ไม่เหมาะสม ซึ่ง ณ ปัจจุบัน ยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่มีการบัญญัติถึงการกระทำ ความผิดและกำหนดบทลงโทษในลักษณะนี้ สิ่งที่ปฏิบัติ อยู่ตอนนี้ คือ การที่หน่วยงานรัฐกำกับเจ้าหน้าที่ในการ สอดส่องดูแลการเผาไร้อยู่และให้ปรับใช้กฎหมายที่มีอยู่แล้ว แก่ผู้กระทำผิด แต่ทั้งนี้ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การแก้ปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กจากการเผาไร้อยู่ นั้น หากมุ่งเน้นใช้มาตรการบังคับทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว โดยละเลยที่จะแก้ปัญหาข้อจำกัดของเกษตรกรไร้อยู่ เท่ากับเป็นการผลักภาระในเรื่องนี้ให้กับเกษตรกร เพียงฝ่ายเดียว ท้ายที่สุดแล้วแม้จะสามารถแก้ปัญหา มลพิษจากฝุ่นละอองขนาดเล็กได้ก็อาจทำให้ระบบ เศรษฐกิจของจังหวัดเสียหายได้ ดังนั้นการกำหนด มาตรการทางกฎหมายควรมีการกำหนดโทษที่เหมาะสม มีมาตรการด้านอื่น ๆ ในการช่วยเหลือเกษตรกรเพื่อลด ข้อจำกัดของเกษตรกรด้วยอันจะนำไปสู่การพัฒนา ให้จังหวัดกาญจนบุรี สามารถบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals) ในด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ตามกรอบการพัฒนาขององค์การสหประชาชาติต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กรมควบคุมมลพิษ. (2564ก). (ร่าง) เอกสารประกอบการพิจารณา การปรับปรุงมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดเล็กเกิน 2.5 ไมครอน ในบรรยากาศโดยทั่วไป. ค้นเมื่อ พฤศจิกายน 21, 2565, จาก https://www.pcd.go.th/wp-content/uploads/2021/01/pcdnew-2021-01-28_08-42-24_325315.pdf.
- กลุ่มปฏิบัติการที่ 2 หลักสูตรนักบริหารระดับสูง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นบส.กษ) รุ่นที่ 3. (2563). การศึกษา แนวทางและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาฝุ่นจากการเผาไร้อยู่. สถาบันเกษตรวิชาการ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

ข้อเสนอแนะ

1. ปรับแก้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในหมวด 4 การควบคุมมลพิษ ส่วนที่ 4 มลพิษทางอากาศและเสียง โดยเพิ่มความคุ้มครองสำหรับมลพิษทางอากาศที่มาจาก แหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศด้านอื่น ๆ ด้วย นอกจากนี้ ยานพาหนะที่มีการกำหนดไว้แล้ว โดยเฉพาะการเผา ในที่โล่งที่เป็นเหตุแห่งการเกิดมลพิษทางอากาศ ในหลายพื้นที่ และควรมีการกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสม กับการกระทำด้วย
2. กำหนดนโยบายสร้างความร่วมมือกันระหว่าง ภาคอุตสาหกรรม ประชาชน และเกษตรกรชาวไร้อยู่ เพื่อกำหนดแนวทางร่วมกันเพื่อให้ทุกฝ่ายจะสามารถ อยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุข
3. ศึกษาการบังคับใช้ประกาศจังหวัดกาญจนบุรี เรื่องการกำหนดพื้นที่และมาตรการควบคุมผลกระทบ จากฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ของจังหวัดกาญจนบุรี โดยวิเคราะห์เชิงลึกถึงปัญหาสาเหตุว่า เพราะสาเหตุใด แม้จังหวัดกาญจนบุรีจะมีการบังคับใช้มาตรการดังกล่าว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 แต่ค่ามาตรฐานฝุ่นละออง ในจังหวัด กาญจนบุรีก็ยังเกินกว่าค่ามาตรฐานเพื่อนำไปสู่การพัฒนา และปรับปรุงต่อไป

- จังหวัดกาญจนบุรี. (2566). ประกาศจังหวัดกาญจนบุรี เรื่องการกำหนดพื้นที่และมาตรการควบคุมผลกระทบจากฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5. ค้นเมื่อ มีนาคม 3, 2566, จาก <https://www.opsmoac.go.th/kanchanaburi-news-preview-452991792843>.
- วรรณวิภา แก้วประดิษฐ์. (2564). การจัดการใบอ้อยเพื่อลดฝุ่นละอองขนาดเล็กและส่งเสริมการผลิตอ้อยอย่างยั่งยืน. วารสารแก่นเกษตร มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 49 (1), 76-86.
- ศรัณย์พัทตร์ แก้วเพชร. (2564). การรับรู้และพฤติกรรมการตอบสนองพฤติกรรมการตอบสนองต่อฝุ่นละอองขนาดเล็ก 2.5 ไมครอน (PM 2.5) : กรณีศึกษากลุ่มมอเตอร์ไซค์รับจ้างในเขตดินแดง กรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนามนุษย์และสังคม (สหสาขาวิชา) สหสาขาวิชาพัฒนามนุษย์และสังคม บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุพัตรา กิ่งไทร. (2560). ผลกระทบของการเผาอ้อยในเขตพื้นที่เมือง. วิทยานิพนธ์ปริญญาการวางแผนภาคและเมืองมหาบัณฑิต สาขาวิชาการวางแผนภาคและเมือง ภาควิชาการการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดกาญจนบุรี. (2566). แผนเผชิญเหตุมลพิษจากฝุ่นละอองขนาดเล็ก จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. 2566. ค้นเมื่อ มีนาคม 3, 2566, จาก <https://backofficeminisite.disaster.go.th/>.