

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม ขนาดใหญ่ในประเทศไทยที่ก่อให้เกิดฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM 2.5

Legal Measures on Air Pollution from Large Industrial Plants in Thailand that Generate Small Dust Particles PM 2.5

¹ปิยะ ท้วมเกร็ด (Piya Thuamkred)

²มาลี สุรเชษฐ (Malee Surachet)

³จิตรา เพียรล้ำเลิศ (Jittra Phianlamloet)

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

(Faculty of Law, Sukhothai Thammathirat Open University)

Email: legal.moi@hotmail.com

Received September 13, 2020; **Revised** October 2, 2020; **Accepted** October 20, 2020

Abstract

This research aims to explore the air pollution situation in Thailand, concepts, theories as well as laws relevant to air pollution, compared to foreign laws. Another purpose is to study legal problems to propose solutions and legal measures that can be enforced appropriately. This research was conducted by means of qualitative research through examination of documents, the study of legislative provisions, thesis, related research from websites to collect data, which was studied, analyzed, and arranged systematically. According to the study, air pollution caused by the industrial factory in Thailand is released from fuel combustion or industrial production processes. For the control of air pollution caused by industrial factory acts on primary law that regulates and controls air pollution is The National Environmental Quality Act, B.E. 2535 (1992) and Factory Act B.E. 2535 (1992). It is required to issue main measures to control and punish, and determine additional measures to motivate production processes Therefore, legal measures suitable for controlling air pollution from the industrial factory as follows: 1) Additional administrative measures to suspend licenses. 2) Standard configurations for dust removal that fixes a diameter of fewer than 2.5 microns (PM 2.5) 3) Establishing incentive measures to improve the production process. 4) Setting rules for the establishment of an industrial factory, considering the distance between

factories, and the required EIA there should be studied of air pollution from nearby factories. 5) Additional criminal penalties.

Keywords: Air Pollution; Control; Legal Measures; Small Dust Particles PM 2.5

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์มลพิษทางอากาศของประเทศไทย แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ตลอดจนศึกษาปัญหาทางกฎหมาย เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขและกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่สามารถนำไปบังคับใช้ได้เหมาะสม งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีวิจัยเอกสารจากการศึกษาค้นคว้าตัวบทกฎหมายของไทยและต่างประเทศ นโยบายรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้อง ตำราวิชาการต่าง ๆ วิทยานิพนธ์ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องจากเว็บไซต์ต่าง ๆ เพื่อรวบรวมข้อมูลมาทำการศึกษาวิเคราะห์ และเรียบเรียงอย่างเป็นระบบ ผลการศึกษาพบว่า มลพิษทางอากาศที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศไทยมีกฎหมายหลักในการกำกับดูแลและควบคุมมลพิษทางอากาศ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการหลักในการกำกับดูแลและมาตรการเสริมเพื่อสร้างแรงจูงใจให้มีการปรับปรุงกระบวนการผลิต ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมกับการควบคุมมลพิษทางอากาศ มีดังนี้ 1) เพิ่มมาตรการทางปกครองให้มีการพักใช้ใบอนุญาต 2) กำหนดค่ามาตรฐานการปล่อยฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM 2.5) 3) กำหนดมาตรการสร้างแรงจูงใจให้มีการปรับปรุงกระบวนการผลิต 4) กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมโดยพิจารณาระยะห่างระหว่างโรงงาน และกำหนดให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องมีการศึกษาถึงมลพิษทางอากาศจากโรงงานที่อยู่บริเวณใกล้เคียงด้วย 5) เพิ่มโทษทางอาญา

คำสำคัญ: มลพิษทางอากาศ; การควบคุม; มาตรการทางกฎหมาย; ฝุ่นละอองขนาดเล็ก 2.5 ไมครอน

บทนำ

ปัจจุบันสิ่งแวดล้อมของโลกกำลังอยู่ในภาวะวิกฤติ จากการทำลายของมนุษย์ทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็นการทำเกษตรกรรม และโรงงานอุตสาหกรรม ล้วนแต่เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว อีกทั้งมนุษย์ยังใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างฟุ่มเฟือย ไม่มีการวางแผนเพื่อการจัดการที่ดี และไม่คำนึงถึงทรัพยากรในอนาคต มุ่งแต่เพียงสร้างผลกำไรสูงสุดให้กับตนในปัจจุบัน จึงทำให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมและการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งก่อให้เกิดปัญหาล้างแวดล้อมหรือการแพร่กระจายของภาวะมลพิษจากกระบวนการใช้ทรัพยากรธรรมชาตินั้น ๆ (THAI JUNIOR ENCYCLOPEDIA PROJECT By Royal Command of H.M. the King, 1996)

จากความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ส่งผลให้ภาคอุตสาหกรรมในประเทศไทยได้มีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว แต่กระบวนการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรมย่อมส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน โดยเฉพาะมลพิษทางอากาศ (Air Pollution) ซึ่งหมายถึง ภาวะอากาศที่มีสารเจือปน มีฝุ่นละออง โมเลกุลชีวภาพ หรือวัตถุอันตรายชนิดอื่น ๆ อยู่ในปริมาณที่สูงกว่าระดับปกติเป็นเวลานานพอที่จะทำให้เกิดอันตรายแก่มนุษย์สัตว์พืช

หรือทรัพย์สินต่าง ๆ อาจเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เช่น ฝุ่นละอองจากลมพายุ ไฟไหม้ป่า ก๊าซธรรมชาติ หรือเกิดจากการกระทำของมนุษย์ เช่น ท่อไอเสียของรถยนต์ โรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น สำหรับประเทศไทยได้ประสบปัญหามลพิษทางอากาศจากสถานการณ์ฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ($PM_{2.5}$) ในช่วงเดือนธันวาคม 2561 ซึ่งพบว่า มีค่าเกินมาตรฐานในบรรยากาศทั่วไป โดยแหล่งกำเนิดมลพิษจากฝุ่น $PM_{2.5}$ จากโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ โดยเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยสิ่งเจือปนออกมาสู่บรรยากาศและทำให้อากาศเสีย เช่น โรงงานอุตสาหกรรมเคมี โรงงานอุตสาหกรรมโลหะ โรงงานปูนซีเมนต์ โดยกระจายอยู่ทั่วประเทศ โดยกระบวนการผลิตก่อให้เกิดก๊าซและเกิดการระเหยของก๊าซบางชนิด เช่น ก๊าซไฮโดรเจนซัลไฟด์หรือก๊าซไข่เน่า ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ไนโตรเจนออกไซด์ ฝุ่นละออง เป็นต้น ทั้งนี้ องค์การอนามัยโลก (WHO) กำหนดให้ฝุ่นละอองขนาดเล็ก $PM_{2.5}$ จัดอยู่ในกลุ่มที่ 1 ของสารก่อมะเร็งส่งผลให้เสียชีวิตก่อนวัยอันควร (The Secretariat of the House of Representatives, 2015)

การจัดการปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายที่กำกับดูแลและควบคุมมลพิษทางอากาศที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งถือเป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการควบคุมโรงงานโดยใช้ระบบที่ต้องขออนุญาตทั้งหมด ทั้งที่โรงงานแต่ละประเภท ชนิด และขนาดมีลักษณะแตกต่างกัน กล่าวคือ บางประเภท ชนิด และขนาด อาจไม่ต้องใช้ระบบควบคุมอย่างเคร่งครัด เช่น โรงงานขนาดเล็ก หรือโรงงานที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษ แต่สำหรับโรงงานจำพวกที่ 3 ซึ่งเป็นโรงงานขนาดใหญ่หรือเป็นโรงงานที่อาจก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมหรือก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียง โรงงาน แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานยังได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองในรูปของการออกคำสั่งทางปกครองในการกำกับดูแลโรงงานทุกจำพวกได้ รวมทั้งมีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดมาตรฐานการปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ แม้กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวจะมีกลไกทางกฎหมายในการบังคับใช้กับโรงงานต่างๆ แล้วก็ตาม แต่จากการศึกษาพบว่ามีประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบกิจการระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไขปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ หรือมาตรา 39 บัญญัติให้ผู้อนุญาตออกคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานนั้นหยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว และปรับปรุงแก้ไขโรงงานนั้นเสียใหม่หรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด หรือออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต อันเป็นมาตรการทางปกครองที่มีความเข้มข้นในการบังคับใช้ที่แตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตามพบว่าพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มิได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้อนุญาตมีอำนาจในการออกคำสั่งให้มีการพักใช้ใบอนุญาต อันเป็นมาตรการทางปกครองอย่างหนึ่งที่จะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่โรงงานที่มีกำลังการผลิตสูงหรือได้มีการลงทุนลงแรงไปเป็นจำนวนมากแล้ว ดังนั้น การเพิกถอนใบอนุญาตจึงอาจส่งผลกระทบต่อประกอบกิจการโรงงานในภาพรวมกรณีจึงควรให้โอกาสโรงงานหรือสร้างกลไกมาชะลอการเพิกถอนใบอนุญาตไว้ก่อน หรือในบางกรณีที่โรงงานได้ก่อให้เกิดความเสียหายหรือความเดือดร้อนอย่างร้ายแรง แก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงานจริง ๆ ก็พบว่าส่วนใหญ่ต้องใช้เวลาพอสมควรในการแก้ไขเยียวยาปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนั้น หากมีการเพิกถอนใบอนุญาตโรงงานที่ก่อให้เกิดความเสียหายไปทันที ก็อาจส่งผลกระทบต่อพนักงานงานเจ้าหน้าที่ในการกำกับดูแลหรือการออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้โรงงานต้องแก้ไขปัญหาให้หมดสิ้นไปก่อนที่จะถูกเพิกถอนใบอนุญาต

2. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดค่ามาตรฐานการปลดปล่อยฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ($PM_{2.5}$) จากแหล่งกำเนิดในโรงงานอุตสาหกรรม กล่าวคือ ปัจจุบันการควบคุมมาตรฐานฝุ่นละออง $PM_{2.5}$ เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 36 พ.ศ. 2535 โดยกำหนดมาตรฐานในบรรยากาศทั่วไป ค่าเฉลี่ยในเวลา 24 ชั่วโมง จะต้องไม่เกิน 50 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งสูงกว่ามาตรฐานขององค์การอนามัยโลก ซึ่งกำหนดค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมงอยู่ที่ 25 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร เนื่องจากฝุ่นละออง $PM_{2.5}$ ประกอบด้วยสารมลพิษ ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO_2) ออกไซด์ของไนโตรเจน (NO_x) สารอินทรีย์ระเหยง่าย (VOCs) แอมโมเนีย (NH_3) ทำปฏิกิริยากับสารอื่นในบรรยากาศ ทำให้เกิดเป็นฝุ่นละอองทุติยภูมิ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีมาตรการควบคุมการปลดปล่อยฝุ่นละออง $PM_{2.5}$ และไม่มีการตรวจสอบจากแหล่งกำเนิดโดยตรงจากกระบวนการผลิตที่ก่อให้เกิดสารมลพิษอันเป็นสารประกอบที่ก่อให้เกิดฝุ่นละออง $PM_{2.5}$ ส่งผลให้ไม่อาจควบคุมปริมาณฝุ่นละอองที่สะสมในชั้นบรรยากาศ จึงส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อมโดยรวม

3. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการจูงใจเพื่อลดการปล่อยมลพิษทางอากาศ กล่าวคือ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 นั้น เป็นกฎหมายที่มีลักษณะการกำกับดูแลและควบคุมมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าโรงงานอุตสาหกรรมสามารถที่จะปล่อยมลพิษได้เท่าที่ไม่เกิน ค่ามาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด โดยในการลดมลพิษทางอากาศจากแหล่งกำเนิดในโรงงานอุตสาหกรรมนั้นจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนเชื้อเพลิงที่ใช้ในการเผาไหม้เป็นเชื้อเพลิงสะอาด เช่น ก๊าซธรรมชาติ หรือการใช้พลังงานทดแทน เป็นต้น ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มิได้กำหนดมาตรการจูงใจให้มีการปรับปรุงกระบวนการผลิตหรือต้องใช้เทคโนโลยีสะอาดสำหรับกระบวนการผลิต กรณีจึงส่งผลให้โรงงานไม่ตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกระบวนการผลิต

4. ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมสถานที่ตั้งของแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม กล่าวคือ บทบัญญัติตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 2 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดห้ามมิให้โรงงานอุตสาหกรรมซึ่งถือเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศตั้งโรงงานอยู่ใกล้กับสาธารณสถาน เช่น โรงเรียนหรือสถานศึกษา วัดหรือศาสนสถาน โรงพยาบาล โบราณสถาน และสถานที่ทำการงานของหน่วยงานรัฐ ในระยะ 50 เมตร หรือ 100 เมตร แล้วแต่กรณีเท่านั้น แต่ไม่ได้ มีการกำหนดระยะห่างระหว่างโรงงานอุตสาหกรรมกับที่อยู่อาศัย รวมทั้งมิได้กำหนดระยะห่างระหว่างโรงงานกับโรงงานด้วยกันเอง นอกจากนี้ในการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมใหม่ซึ่งถือเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษใหม่ แต่มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยพบว่ายังมีข้อบกพร่องบางประการในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) เนื่องจากในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นจะทำการศึกษาเป็นรายโครงการ ๆ ไป มิได้คำนึงถึงแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีอยู่ก่อนแล้ว เมื่อมีการจัดตั้งโรงงานใหม่ขึ้นจึงส่งผลให้อาจมีแหล่งกำเนิดมลพิษเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย

5. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดอัตราโทษในความรับผิดชอบของผู้ประกอบกิจการโรงงานในการปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม กล่าวคือ บทกำหนดโทษตามที่พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กำหนดไว้เมื่อโรงงานใดฝ่าฝืนปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมเกินค่ามาตรฐาน ต้องรับโทษตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ตามมาตรา 45 ซึ่งกำหนดให้ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8(1) (2) (3) (4) (5) หรือ (8) หรือประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองแสนบาท อย่างไรก็ตามแม้บทกำหนดโทษดังกล่าวจะมีโทษปรับที่ค่อนข้างสูง แต่ก็ยังเป็นบทกำหนดโทษที่มีเพียงโทษปรับสถานเดียวเท่านั้น กรณีจึงอาจทำให้โรงงานไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย รวมทั้งยังพบว่าการกระทำความผิดตามกฎหมายบทบัญญัติดังกล่าวจะมีอายุความในการฟ้อง

คดีเพียง 1 ปีเท่านั้น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 95(5) ดังนั้น อัตราโทษปรับและอายุความในการฟ้องคดีข้างต้นจึงไม่อาจหยุดยั้งหรือป้องปรามมิให้มีบุคคลหนึ่งบุคคลใดหยุดฝ่าฝืนพระราชบัญญัติดังกล่าวได้

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดการมลพิษทางอากาศที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ จึงควรมีการศึกษาปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องข้างต้น รวมทั้งควรแก้ไขหรือเพิ่มเติมกฎหมาย เพื่อให้เกิดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศที่มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาความหมายและสภาพปัญหาของมลพิษทางอากาศ สถานการณ์และผลกระทบจากมลพิษทางอากาศ แนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษ แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม แนวคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม รวมถึงทฤษฎีความรับผิดชอบและการลงโทษทางอาญา
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางอากาศตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ก่อให้เกิดมลพิษ

ขอบเขตการวิจัย

งานวิจัยนี้ มุ่งศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ $PM_{2.5}$ ศึกษาถึงความหมายและสภาพปัญหาของมลพิษทางอากาศ สถานการณ์และผลกระทบจากมลพิษทางอากาศแนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษ แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม แนวคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม รวมถึงทฤษฎีความรับผิดชอบและการลงโทษทางอาญา รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมลพิษทางอากาศของไทยและต่างประเทศเพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเกี่ยวกับการจัดการมลพิษทางอากาศที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม

ทบทวนวรรณกรรม

ในปัจจุบันภาคอุตสาหกรรมในประเทศไทยได้มีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว แต่กระบวนการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรมได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน โดยเฉพาะมลพิษทางอากาศ (Air Pollution) (Pakpong Pochanart, 2016) ซึ่งหมายถึง ภาวะอากาศที่มีสารเจือปน มีฝุ่นละออง โมเลกุลชีวภาพ หรือวัตถุอันตรายอื่น ๆ อยู่ในปริมาณที่สูงกว่าระดับปกติเป็นเวลานานพอที่จะทำให้เกิดอันตรายแก่มนุษย์สัตว์พืช หรือทรัพย์สินต่าง ๆ เช่น ท่อไอเสียของรถยนต์ โรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น สำหรับประเทศไทยได้ประสบปัญหามลพิษทางอากาศจากสถานการณ์ฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ($PM_{2.5}$) ในช่วงเดือนธันวาคม 2561 (Department of Industrial Works, 2019) ซึ่งพบว่ามีความเกินมาตรฐานในบรรยากาศทั่วไป โดยแหล่งกำเนิดมลพิษจากฝุ่น $PM_{2.5}$ ที่สำคัญแหล่งหนึ่งก็คือ โรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ โดยเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยสิ่งเจือปนออกมาสู่บรรยากาศและทำให้อากาศเสีย เช่น โรงงานอุตสาหกรรมเคมี โรงงานอุตสาหกรรมโลหะ โรงงานปูนซีเมนต์ โดยกระบวนการผลิตของ

โรงงานดังกล่าวก่อให้เกิดก๊าซและเกิดการระเหยของก๊าซที่อันตรายต่อประชาชน เช่น ก๊าซไฮโดรเจนซัลไฟด์หรือก๊าซไฮโดรเจนซัลไฟด์ เป็นต้น (The Secretariat of the House of Representatives, 2015)

สำหรับประเทศไทยพบว่ามีการทางกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลและควบคุมมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นจากโรงงานอุตสาหกรรมที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งถือเป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการควบคุมโรงงานโดยใช้ระบบที่ต้องขออนุญาต รวมทั้งกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการกำกับดูแลได้ (Weera Chiraweera, 2002) เช่น คำสั่งให้หยุดการประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วน หรือคำสั่งให้ปิดโรงงาน เป็นต้น

ผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติอากาศสะอาด (Clean Air Act (Public Law 88 – 206)) ของประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้รัฐบาลกลางศึกษาค้นคว้าและพัฒนาการควบคุมมลพิษทางอากาศ โดยเฉพาะมลพิษที่เกิดจากการเผาไหม้ ของถ่านหินและน้ำมันเชื้อเพลิงในโรงงานต่าง ๆ โดยให้มีองค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency: EPA) เป็นหน่วยงานในระดับรัฐบาล และกฎหมายอากาศสะอาด (Clean Air Act 1999) ของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ กำหนดให้มีมาตรการจูงใจทางภาษีบางประการ เช่น การให้เครดิตภาษีได้อย่างไม่จำกัด การให้หักลดหย่อนเงินได้พึงประเมินได้มากขึ้น เป็นต้น รวมทั้งกำหนดให้รัฐมีอำนาจลงโทษปรับเจ้าของหรือผู้ประกอบการ ณ แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นทุกวัน จนกว่าจะได้แก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้กลาง (Puangpaka Boonsobhak, Prasarn Boonsobhak and Napaphat Nathakitphaisal, 2018)

อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ พบว่ายังมีหลักการของกฎหมายในบางกรณีที่มีความแตกต่างกับพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวของไทย ดังนั้น เพื่อให้การแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักสากล จึงอาจนำหลักการของกฎหมายต่างประเทศมาปรับใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อใช้บังคับภายในประเทศไทย

ดังนั้น ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดค่ามาตรฐานการปล่อยฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) จากแหล่งกำเนิดในโรงงานอุตสาหกรรม ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการจูงใจเพื่อลดการปล่อยมลพิษทางอากาศ ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมสถานที่ตั้งของแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม และปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดอัตราโทษ (Manisara Thephasadin Na Ayuthaya, 2010) พบว่ามีความเกี่ยวข้องและอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยโรงงาน จากผลงานวิจัยที่กล่าวมาข้างต้นมีความเห็นสอดคล้องกันให้ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกลไกทางกฎหมายเพื่อให้เกิดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาค้นคว้างานวิจัยนี้ใช้การค้นคว้าวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเป็นการวิจัยเอกสารและผลงานทางวิชาการเป็นหลัก (Documentary Research) ทั้งกฎหมายของไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง นโยบายรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งข้อมูลต่าง ๆ ได้มาจากเอกสารทางวิชาการ ตำรา บทความ สิ่งพิมพ์ของรัฐบาล วารสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ แล้วนำข้อมูลที่ค้นคว้ามาวิเคราะห์ระหว่างหลักการและข้อเท็จจริง และกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่สามารถบังคับใช้ได้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

ผลการวิจัย

ผู้ศึกษาได้รวบรวมมาตรการทางกฎหมายต่างประเทศที่ใช้ในการกำกับดูแลและควบคุมมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้น คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์และนำมาประกอบการเป็นแนวทางการพัฒนามาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลและควบคุมมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นของประเทศไทยต่อไป ดังนี้

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการบังคับใช้กฎหมาย คือ กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ ค.ศ. 1955 (Air Pollution Control Act of 1955 (Public Law 84 – 159)) โดยกำหนดให้รัฐบาลกลางดำเนินการจัดหาเงินเพื่อใช้สำหรับศึกษา ค้นคว้าและให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางอากาศ แก่มลรัฐต่าง ๆ ส่วนนโยบายในการควบคุมมลพิษทางอากาศยังคงเป็นของมลรัฐและท้องถิ่นต่าง ๆ และพระราชบัญญัติอากาศสะอาด (Clean Air Act (Public Law 88 – 206)) โดยบัญญัติกฎหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข การศึกษาและสวัสดิการ มีอำนาจเสนอแนะหลักเกณฑ์ในการควบคุมคุณภาพของอากาศให้แก่หน่วยงานควบคุมมลพิษทางอากาศในมลรัฐและท้องถิ่นต่าง ๆ และให้รัฐบาลกลางดำเนินการขยายโครงการศึกษาค้นคว้าและพัฒนาการควบคุมมลพิษทางอากาศ โดยเฉพาะมลพิษที่เกิดจากยานพาหนะที่ใช้เครื่องยนต์และมลพิษที่เกิดจากการเผาไหม้ ของถ่านหินและน้ำมัน เชื้อเพลิงในโรงงานต่าง ๆ และให้มีองค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency: EPA) เป็นหน่วยงานในระดับรัฐบาลกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง เรียกว่า National Ambient Air Quality Standard: NAAQS) มีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองสุขภาพและสวัสดิภาพของประชาชนและออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการปล่อยสารมลพิษที่เป็นอันตรายร้ายแรง อย่างไรก็ตามท้องถิ่นสามารถออกข้อบังคับได้เองตามความเหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น และได้รับความเห็นชอบจากคนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพของอากาศในสิ่งแวดล้อม และกำหนดมาตรฐานระดับชาติ เกี่ยวกับการปล่อยสารมลพิษทางอากาศของแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศ ซึ่งรวมถึงรถยนต์ โรงงานที่ใช้เครื่องจักรในการผลิตและแหล่งอุตสาหกรรมอื่น ๆ ทั้งนี้ อยู่บนพื้นฐานของความปลอดภัยของประชาชน

ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มีการบังคับใช้กฎหมาย คือ กฎหมายอากาศสะอาด (Clean Air Act 1999) โดยกฎหมายฉบับนี้เป็นรัฐบัญญัติแห่งสาธารณรัฐ ฉบับที่ 8749 มีสาระสำคัญ เช่น รัฐยอมรับหลักการที่ว่า “ผู้ก่อให้เกิดมลพิษต้องเป็นผู้จ่าย” (Polluters must pay) รัฐรับรองและคุ้มครองสิทธิของพลเมืองเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศ รัฐมีอำนาจออกใบอนุญาตให้ปล่อยสารมลพิษให้แก่แหล่งกำเนิดมลพิษที่ตั้งอยู่กับที่ และกิจการอุตสาหกรรมใดติดตั้งอุปกรณ์การกำจัดมลพิษหรือซ่อมแซมอุปกรณ์ดังกล่าวให้กลับคืนสภาพดีเหมือนเดิมจะได้รับสิทธิตามมาตรการจูงใจทางภาษีบางประการ เช่น การให้เครดิตภาษีได้อย่างไม่จำกัด การให้หักลดหย่อนเงินได้พึงประเมินได้มากขึ้น เป็นต้น รวมทั้งรัฐมีอำนาจในการลงโทษปรับและมีอำนาจสั่งปิดการดำเนินกิจการหรือสั่งให้แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นหยุดการพัฒนา การก่อสร้างหรือการดำเนินการใด ๆ ของแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีการจัดทำระบบรักษาความปลอดภัยของสิ่งแวดล้อมสำหรับเรื่องนั้นให้เรียบร้อยแล้วเสียก่อน

อภิปรายผล

มลพิษทางอากาศส่วนใหญ่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของมนุษย์ มากกว่ามลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ การจัดการมลพิษทางอากาศในประเทศไทยจึงเป็นไปตามหลักการป้องกันและควบคุมมลพิษทางอากาศ โดยกฎหมายหลักที่กำกับดูแล และควบคุมมลพิษจากโรงงาน

อุตสาหกรรม ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 อย่างไรก็ตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว ยังอาจกำหนดมาตรการไว้ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ส่งผลให้การจัดการปัญหามลพิษทางอากาศยังมีปัญหาทางกฎหมาย สรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองของพนักงานเจ้าหน้าที่ กรณีภาวะมลพิษกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ พบว่า มาตรการทางปกครองในการจัดการปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ตามมาตรา 37 บัญญัติให้ใช้มาตรการระงับการกระทำ แก๊ซ หรือปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะที่กำหนดได้ นอกจากนี้พนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจออกคำสั่งปิดโรงงานได้ และสำหรับกรณีที่เป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ให้ดำเนินการออกคำสั่งปิดโรงงานดังกล่าว ซึ่งจะมีผลเท่ากับเป็นการเพิกถอนใบอนุญาต ตามความนัยมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 อันถือได้ว่าเป็นการใช้มาตรการทางปกครองที่ยังไม่เหมาะสมกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม เนื่องจากในบางกรณีพบว่าโรงงานที่ก่อมลพิษอาจไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหามลพิษในระยะเวลาที่กำหนดได้ทัน รวมทั้งความเสียหายต่อทรัพย์สิน หรือประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงที่ได้รับความเดือดร้อนอย่างร้ายแรง รวมไปถึงทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงานก็อาจต้องใช้เวลานานในการแก้ไขเยียวยาปัญหาที่เกิดขึ้น ประกอบกับผลกระทบหรือความเสียหายที่เกิดจากสารมลพิษบางชนิดอาจไม่แสดงผลในระยะเวลาอันสั้น หากกำหนดให้มีการลงโทษทางปกครองโดยการเพิกถอนใบอนุญาตเพียงอย่างเดียว อาจทำให้ผู้ประกอบการไม่ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหามลพิษให้กลับสู่สภาพเดิมเนื่องจากภายหลังที่มีคำสั่งให้ปิดโรงงานแล้ว ผู้ประกอบการก็จะไม่อาจประกอบกิจการโรงงานได้อีก นอกจากนี้การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการโรงงานเพียงอย่างเดียวอาจไม่เป็นธรรมสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมที่มีกำลังการผลิตสูงหรือมีการลงทุนลงแรงเป็นเงินจำนวนมากไปแล้ว นอกจากนี้พบว่ายังมีปัญหาในการตีความในกรณีคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 37 ซึ่งอาจมีการตีความไม่ครอบคลุมถึงกรณีความเสียหายที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติซึ่งอยู่ห่างไกลจากพื้นที่ชุมชนที่ไม่มีผู้อาศัยอยู่ โดยอาจไม่มีผลกระทบต่อบุคคลที่อยู่ใกล้เคียง ดังนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าโรงงานได้ปล่อยมลพิษทางอากาศออกสู่สิ่งแวดล้อม และเกิดความเสียหายกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะไม่มีฐานอำนาจที่จะสั่งให้ระงับการกระทำดังกล่าวได้ ถึงแม้ว่าจะส่งผลทางตรงหรือทางอ้อมแก่ประชาชนในภายหลังก็ตาม

2. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดค่ามาตรฐานการปลดปล่อยฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) จากแหล่งกำเนิดในโรงงานอุตสาหกรรม พบว่า ปัจจุบันมาตรการในการปล่อยมลพิษทางอากาศในประเทศไทย สำหรับการควบคุมมาตรฐานค่าฝุ่นละออง PM_{2.5} ต้องให้เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 36 พ.ศ. 2535 โดยกำหนดมาตรฐานในบรรยากาศทั่วไป ค่าเฉลี่ยภายในเวลา 24 ชั่วโมง ซึ่งต้องมีค่าไม่เกิน 50 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตร ซึ่งเป็นการกำหนดค่ามาตรฐานที่สูงกว่าค่ามาตรฐานขององค์การอนามัยโลก ซึ่งกำหนดค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมง อยู่ที่ 25 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตร ดังนั้น การที่กฎหมายไทยกำหนด ค่ามาตรฐานดังกล่าวสูงเกินกว่าค่ามาตรฐานขององค์การอนามัยโลก จึงอาจส่งผลให้เกิดการปล่อยมลพิษทางอากาศได้เท่าที่ไม่เกินกว่าค่ามาตรฐานตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ดังนั้น เมื่อสะสมอยู่ในชั้นบรรยากาศมากขึ้นเรื่อย ๆ ก็จะกลายเป็นมลพิษทางอากาศที่กระทบอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ได้

3. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการจูงใจเพื่อลดการปล่อยมลพิษทางอากาศ พบว่า หลักการตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 นั้น เป็นลักษณะการกำกับดูแลและควบคุมมลพิษทางอากาศ กล่าวได้ว่า โรงงานอุตสาหกรรมสามารถปล่อยมลพิษได้เท่าที่ไม่เกินมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด เช่น ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดค่า

ปริมาณของสารเจือปนที่อยู่ในอากาศที่ระบายออกจากโรงงานปูนซีเมนต์ พ.ศ. 2549 ซึ่งกำหนดค่าปริมาณของสารเจือปนในอากาศที่ปล่อยออกมาจากแต่ละหน่วยการผลิต เช่น หม้อเผาปูนซีเมนต์ทั่วไป (Grey cement kiln) กำหนดค่าปริมาณฝุ่นละออง 120 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ 50 ส่วนในล้านส่วน และออกไซด์ของไนโตรเจนในรูปของไนโตรเจนไดออกไซด์ 500 ส่วนในล้าน ส่วนเป็นต้น ซึ่งมาตรการในการกำกับดูแล และควบคุมมลพิษทางอากาศแต่เพียงอย่างเดียวไม่สามารถแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศได้ เนื่องจากการลดภาวะมลพิษทางอากาศอันเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้เครื่องจักรที่ไม่ก่อมลพิษ หรือใช้ก๊าซธรรมชาติ หรือพลังงานทดแทน ในกระบวนการผลิตด้วย ดังนั้น จึงต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้ประกอบการโรงงาน อย่างไรก็ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานยังไม่มีมาตรการเพื่อสร้างแรงจูงใจให้เกิดการลดมลพิษจากกระบวนการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรม

4. ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมสถานที่ตั้งของแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม พบว่าพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กำหนดควบคุมสถานที่ตั้งของแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศ ตามบทบัญญัติตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 2 ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดห้ามมิให้โรงงานอุตสาหกรรมซึ่งถือเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศตั้งใกล้สาธารณสถาน เช่น โรงเรียนหรือสถานศึกษา วัดหรือศาสนสถาน โรงพยาบาล โบราณสถาน และสถานที่ทำการงานของหน่วยงานรัฐ ในระยะ 50 เมตร หรือ 100 เมตร แล้วแต่กรณี ซึ่งถือเป็นการควบคุมทำเลที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมไม่ให้ก่อมลพิษอันเป็นการสร้างความเดือดร้อนรำคาญให้กับผู้ที่อาศัยอยู่ใกล้เคียงกับโรงงานอุตสาหกรรม นอกจากนี้การป้องกันและควบคุมมลพิษทางอากาศนั้นยังสามารถป้องกันได้ โดยการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment) หรือที่เรียกกันว่า EIA ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม กฎกระทรวงและประกาศกระทรวงดังกล่าวก็มิได้กำหนดระยะห่างระหว่างโรงงานอุตสาหกรรมกับที่อยู่อาศัย รวมทั้งมิได้กำหนดระยะห่างระหว่างโรงงานที่ตั้งอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งในการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมใหม่ถือได้ว่าเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษใหม่ แต่พบว่าในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นจะทำการศึกษาเป็นรายโครงการ ๆ ไป มิได้คำนึงถึงแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีอยู่ก่อนแล้ว เมื่อมีการจัดตั้งโรงงานใหม่ขึ้น ก็จะส่งผลให้อาจมีแหล่งกำเนิดมลพิษเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย

5. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดอัตราโทษในความรับผิดชอบของผู้ประกอบการโรงงานในการปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม

พบว่า บทกำหนดโทษตามที่พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้ว่าเมื่อโรงงานใดฝ่าฝืนปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมเกินค่ามาตรฐาน ต้องรับโทษตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ตามนัยมาตรา 45 ซึ่งกำหนดให้ผู้ใดที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 8(1) (2) (3) (4) (5) หรือ (8) หรือประกาศกระทรวงฯ ของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว ซึ่งบัญญัติให้ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองแสนบาท อย่างไรก็ตามแม้บทกำหนดโทษดังกล่าวจะมีโทษปรับที่ค่อนข้างสูง แต่ก็ยังเป็นบทกำหนดโทษที่มีเพียงโทษปรับสถานเดียวเท่านั้น กรณีจึงอาจทำให้โรงงานไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย รวมทั้งยังพบว่าการกระทำความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าวจะมีอายุความในการฟ้องคดีเพียง 1 ปีเท่านั้น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 95(5) ดังนั้นอัตราโทษปรับและอายุความในการฟ้องคดีข้างต้นจึงไม่อาจหยุดยั้งหรือป้องปรามมิให้มีบุคคลหนึ่งบุคคลใดหยุดฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้

สรุปผล

การจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ PM_{2.5} ในประเทศไทยยังมีปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการ ทั้งนี้ แม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จะเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการกำกับดูแลเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ก็ตาม แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวยังมีกลไกหรือมาตรการทางกฎหมายที่ยังไม่เหมาะสมเพียงพอในบางกรณี ดังนั้น หากมีการปรับปรุงแก้ไขโดยการเพิ่มเติม มาตรการทางปกครองในการพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน การตีความการออกคำสั่งในการกำกับดูแลโรงงานให้ครอบคลุมถึงกรณีที่โรงงานได้ก่อให้เกิดความเสียหายกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งอยู่ห่างไกลจากพื้นที่ชุมชนที่ไม่มีผู้อาศัยอยู่ด้วย การกำหนดค่ามาตรฐานค่าฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM_{2.5} ให้สอดคล้องกับค่ามาตรฐานขององค์การอนามัยโลก การกำหนดให้มีมาตรการจูงใจเพื่อลดการปล่อยมลพิษทางอากาศ การควบคุมสถานที่ตั้งของแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม รวมทั้งการเพิ่มบทกำหนดโทษทางอาญา ก็จะส่งผลให้กฎหมายทั้งสองฉบับที่กล่าวมาข้างต้นมีกลไกหรือมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาหมอกพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ก่อให้เกิดฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM_{2.5} ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้

ข้อเสนอแนะ

จากบทสรุปของสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองของพนักงานเจ้าหน้าที่ กรณีภาวะมลพิษกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ควรให้มีการแก้ไขตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางปกครองตามมาตรา 39 วรรคสาม จากเดิม “ถ้าผู้ประกอบการโรงงานไม่ปรับปรุงแก้ไขโรงงานหรือ ไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจสั่งปิดโรงงานได้ และในกรณีที่ เป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ให้คำสั่งปิดโรงงานดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตด้วย” แก้ไขเป็น

มาตรา 39 วรรคสาม “ถ้าผู้ประกอบการโรงงานไม่ปรับปรุงแก้ไขโรงงานหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจสั่งปิดโรงงานได้ และในกรณีที่ เป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ให้คำสั่งปิดโรงงานดังกล่าวมีผลเป็นการพักใช้ใบอนุญาตด้วย”

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ควรแก้ไขตัวบทกฎหมายในเรื่องอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ครอบคลุมถึงการออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้ประกอบการโรงงานระงับการดำเนินการ เมื่อการประกอบกิจการนั้นมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้กฎหมายมีความครอบคลุมและชัดเจนมากขึ้น ป้องกันปัญหาการตีความเรื่องความเสียหายที่แม้จะไม่ได้เกิดขึ้นกับบุคคลหรือทรัพย์สิน

จากเดิม มาตรา 37 วรรคหนึ่ง “ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่พบว่า ผู้ประกอบการโรงงานผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือการประกอบกิจการโรงงานมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไขหรือปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดได้”

แก้ไขเป็น มาตรา 37 วรรคหนึ่ง “ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่พบว่า ผู้ประกอบกิจการโรงงานผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือการประกอบกิจการโรงงานมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงหรือการประกอบกิจการโรงงานนั้นมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไขหรือปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดได้”

2. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดค่ามาตรฐานการปลดปล่อยฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ($PM_{2.5}$) จากโรงงานอุตสาหกรรม

การจัดการปัญหาฝุ่นละออง $PM_{2.5}$ ในประเทศไทยนั้นจะต้องมีการควบคุมจากแหล่งที่เกิดโดยตรง คือ มีการตรวจวัดและรายงานสารมลพิษ คือ ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO_2) ตะกั่ว (PB) ออกไซด์ของไนโตรเจน (NO_x) สารอินทรีย์ระเหยง่าย (VOCs) แอมโมเนีย (NH_3) ฝุ่นละออง (Total Suspended Particle ; TSP) จากเตาหลอม หม้อน้ำ และปล่องระบายควัน โดยกำหนดให้สารมลพิษแต่ละประเภทที่เป็นสารตั้งต้นของฝุ่น $PM_{2.5}$ อยู่ในระดับที่ไม่มีผลกระทบต่อสุขภาพ และนอกจากนี้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ควรประกาศกำหนดค่ามาตรฐานในบรรยากาศทั่วไป ค่าเฉลี่ยในเวลา 24 ชั่วโมง ต้องไม่เกิน 25 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตร เช่นเดียวกับค่ามาตรฐานขององค์การอนามัยโลก เพื่อให้ประชาชนเห็นผลกระทบต่อสุขภาพและตระหนักถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับการดำรงชีวิตประจำวัน

3. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการจูงใจเพื่อลดการปล่อยมลพิษทางอากาศ

ควรออกกฎกระทรวง กำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมใช้เทคโนโลยีที่สะอาดใช้ก๊าซธรรมชาติ หรือพลังงานทดแทน สำหรับโรงงานอุตสาหกรรมบางประเภท เช่น โรงไฟฟ้า โรงงานผลิตซีเมนต์ โรงงานผลิตปูนขาว เป็นต้น โดยมีมาตรการช่วยเหลือด้านการเงินและการลงทุน เป็นการจูงใจสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสะอาด หรือใช้ก๊าซธรรมชาติ หรือพลังงานทดแทน ในกระบวนการผลิต

4. ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมสถานที่ตั้งของแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม

ควรมีประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการ หรือโรงงานซึ่งการประกอบกิจการนั้นอาจเป็นแหล่งก่อมลพิษ ซึ่งเกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติหรือก่อให้เกิดความเสียหาย และกระทบต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ โดยต้องกำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับสถานที่ตั้งให้ชัดเจน กำหนดระยะระหว่างชุมชนกับโครงการ หรือโรงงานอุตสาหกรรม และในกรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ใกล้เคียง ควรกำหนดให้ระบุชื่อโรงงานอุตสาหกรรม ประเภทกิจการ ผลกระทบจากโครงการหรือกิจการในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย

5. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดอัตราโทษในความรับผิดชอบของผู้ประกอบกิจการโรงงานในการปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม

ควรให้เพิ่มโทษจำคุกแก่ผู้ประกอบกิจการไว้ด้วยเพื่อให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานเกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมาย จะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์การระบายอากาศเสียอันสามารถทำการหยุดยั้งหรือป้องกันมิให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ได้ และเพื่อประโยชน์ในเรื่องอายุความการฟ้องคดี พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 45 จากเดิม “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8(1) 8 (1) (2) (3)

(4) (5) หรือ (8) หรือประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองแสนบาท”
แก้ไขเป็น

มาตรา 45 “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกตามมาตรา 8(1) (2) (3) (4) (5) หรือ (8) หรือประกาศ
ของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้ง
ปรับ”

องค์ความรู้ใหม่

1. ทำให้ทราบความหมายและสภาพปัญหาของมลพิษทางอากาศ สถานการณ์และผลกระทบจากมลพิษ
ทางอากาศ แนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษ แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษจากโรงงาน
อุตสาหกรรม แนวคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม รวมถึงทฤษฎีความรับผิดชอบและการลงโทษทางอาญา
2. ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางอากาศตามกฎหมายไทย และกฎหมาย
ต่างประเทศ
3. นำผลการศึกษามากำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดการมลพิษทางอากาศที่
เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม

References

- Boonsobhak, P., Boonsobhak, P., & Nathakitphaisal, N. (2018). Legal Measures to Prevent and
Control Air Pollution Emitted from Industrial Factories. *Kasem Bundit Journal*, 19(Special
Edition), 118–129.
- Chiraweera, W. (2002). *Law Enforcement on Air Pollution Caused by Vehicles: Case Study of Air
Pollution in Bangkok Metropolitan*. A Thesis for Degree of Master of Arts (Political Science),
Ramkhamhaeng University.
- Department of Industrial Works. (2019). *PM 2.5 and Industry*. Retrieved May, 15, 2020, from
[https://www.diw.go.th/hawk/job/%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%84%E0%B8%A7
%E0%B8%B2%E0%B8%A1%20PM2.5.pdf](https://www.diw.go.th/hawk/job/%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%20PM2.5.pdf)
- Pochanart, P. (2016). *The Present State of Urban Air Pollution Problems in Thailand's
Large Cities: cases of Bangkok, Chiang Mai, and Rayong*. *Journal of Environmental
Management*, 12(1) 114–133.
- THAI JUNIOR ENCYCLOPEDIA PROJECT By Royal Command of H.M. the King. (1996). *Volume 21,
Story 8: Conservation and development of natural resources, problems of natural
resources and environment*. Retrieved May 5, 2020, from [http://saranukromthai.or.th
/sub/book/book.php?book=21&chap=8&page=t21-8-infodetail03.html](http://saranukromthai.or.th/sub/book/book.php?book=21&chap=8&page=t21-8-infodetail03.html)

- Thephasadin Na Ayuthaya, M. (2010). *Determination of punitive damages in the environmental cases*. A Thesis for Degree of Master of Laws, Thammasat University.
- The Secretariat of the House of Representatives. (2015). *Academic Focus, Air Pollution: Thailand's Environmental Management*. Retrieved October, 20, 2019, from https://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2558/may2558-2.pdf