192199

มาตรการทางกฎหมายของการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง กรณีศึกษา ในพื้นที่ 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน

กฤติญา สุขเพิ่ม

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
2558

มาตรการทางกฎหมายของการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง กรณีศึกษา ในพื้นที่ 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน

กฤติญา สุขเพิ่ม
คณะนิติศาสตร์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ดร.วริยา ล้ำเลิศ)

อาจารย์.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม
(ดร.ดวงทิพย์ บุญปลูก)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต

ผู้ช่วยศาสตราจารย์.....ประธานกรรมการ
(ดร.ปราโมทย์ ประจนปัจจนึก)

รองศาสตราจารย์.....กรรมการ
(ปิยะนุช โปตะวณิช)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์.....กรรมการ
(ดร.วราภรณ์ วนาพิทักษ์)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์.....กรรมการ
(ดร.วริยา ล้ำเลิศ)

อาจารย์.....กรรมการ
(ดร.ดวงทิพย์ บุญปลูก)

ศาสตราจารย์.....คณบดี
(ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

กุมภาพันธ์ 2559

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายของการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง กรณีศึกษา ในพื้นที่ 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน
ชื่อผู้เขียน	นางสาวกฤติญา สุขเพิ่ม
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต
ปีการศึกษา	2558

ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัดของประเทศไทยได้เผชิญกับสถานการณ์มลพิษหมอกควันปริมาณที่เกินค่ามาตรฐานตั้งแต่ปี พ.ศ.2550 ถึง 2558 เนื่องจากการเผาป่า การเผาเศษวัสดุการเกษตร ซึ่งเป็นการเผาเพื่อเตรียมทำการเกษตร หรือเพื่อเปิดพื้นที่การเกษตรใกล้เขตป่าและการเผาขยะมูลฝอยจากชุมชน อีกทั้งภูมิประเทศของภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัดเป็นแอ่งกระทะมีภูเขาสูงล้อมรอบทำให้เป็นอุปสรรคต่อการกระจายตัวของหมอกควันโดยเฉพาะในช่วงฤดูแล้งที่อากาศมีสภาพแห้งและเคลื่อนไหวได้น้อย จึงส่งผลให้ฝุ่นละอองไม่สามารถลอยขึ้นสู่ชั้นบรรยากาศได้ ทำให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพของมนุษย์ พืช สัตว์ การคมนาคม การท่องเที่ยว และระบบนิเวศ บัญหามลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งในพื้นที่ 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบนหากไม่มีกฎหมายเพื่อใช้การป้องกันและควบคุมอย่างชัดเจนแล้วจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระยะยาวได้

จากการศึกษาพบว่า การเผาในที่โล่งไม่มีบทบัญญัติเป็นการเฉพาะเพื่อให้อำนาจหน้าที่แก่หน่วยงานภาครัฐเพื่อใช้ในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง ซึ่งการเผาในที่โล่งถือเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศที่ต้องมีการควบคุมมิให้มีการปล่อยสารมลพิษออกสู่อากาศเกินกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด อีกทั้ง แนวทางการดำเนินงานเพื่อป้องกันและควบคุมของหน่วยงานภาครัฐไม่ได้กำหนดวิธีการและขั้นตอนของการป้องกันและควบคุมการเผาในที่โล่งให้เกิดความชัดเจนและเหมาะสมกับพื้นที่ 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน เช่น หลักเกณฑ์การเผาในที่โล่ง การพิจารณาอนุญาตให้ทำการเผาในที่โล่ง วัตถุที่ทำการเผาไหม้ การกำหนดพื้นที่ที่ห้ามมิให้มีการเผาในที่โล่ง หรือพื้นที่ที่อนุญาตให้มีการเผาในที่โล่ง ช่วงเวลาของการห้ามเผาในที่โล่ง ปริมาณวัตถุที่ทำการเผาไหม้ วิธีการดำเนินการควบคุมการเผาในที่โล่ง และข้อมูลสภาพอากาศที่หน่วยงานของรัฐต้องมีไว้เพื่อประกอบการตัดสินใจให้ดำเนินการป้องกันและควบคุมเผาในที่โล่ง อีกทั้ง ความรับผิดทางสิ่งแวดล้อม พบว่าการออกคำสั่งเป็นหนังสือของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหรือบุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดมลพิษหมอกควันระงับ กำจัด และควบคุมย่อมทำให้เกิดความล่าช้าในการออกคำสั่งในการ

ป้องกันเหตุของฝุ่นละอองที่จะเกิดขึ้นเนื่องจากต้องเป็นกรณีอันตรายต่อสุขภาพอย่างร้ายแรง อีกทั้งความรับผิดทางอาญาที่ไม่ได้กำหนดโทษเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการเผาในที่โล่งโดยตรงในพระบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 นอกจากนี้ ประชาชนในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัดขาดการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนงานป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งในระดับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น อีกทั้งหน่วยงานภาครัฐพบว่าการประสานงานระหว่างหน่วยงานไม่สามารถบูรณาการในทางปฏิบัติได้จริง เนื่องจากการดำเนินงานมีลักษณะต่างคนต่างทำ และยังมีข้อจำกัดด้านอัตรากำลังและงบประมาณสำหรับการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งไว้เป็นการเฉพาะ

เมื่อศึกษากฎหมายและมาตรการของต่างประเทศพบว่า ประเทศมาเลเซีย ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลีย ได้ให้ความสำคัญกับการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งที่มีเป้าหมายเพื่อป้องกันอันตรายมิให้เกิดขึ้นแก่สุขภาพอนามัยของประชาชน ซึ่งได้บัญญัติการเผาในที่โล่งถือเป็นกฎหมายลักษณะเฉพาะในประเภทของกิจกรรมที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อไม่ให้มีการปล่อยมวลสารเกินกว่าค่ามาตรฐานที่กำหนด เช่น ประเทศออสเตรเลีย ได้กำหนดเงื่อนไขการเผาภายใต้การกำกับ (Prescribe Burning) หรือประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดมาตรฐานการเผาในที่โล่ง (Open Burning Standards) ในการกำหนดให้การเผาในที่โล่งมีขั้นตอนและข้อมูลที่เกี่ยวกับความเหมาะสมของการเผาในที่โล่งโดยการให้อำนาจควบคุมการเผาในที่โล่งระดับท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนินการควบคุมการเผาในที่โล่งได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง ประเทศมาเลเซียได้กำหนดความรับผิดทางอาญาในเรื่องการเผาในที่โล่งไว้อย่างชัดเจน

งานวิจัยนี้ จึงเสนอแนะในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

1. ควรกำหนดให้เผาในที่โล่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยออกสู่บรรยากาศ

2. ควรเพิ่มเติมมาตรการความรับผิดทางอาญาแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่กำหนดโทษเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการเผาในที่โล่งโดยตรงในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

3. การส่วนร่วมของประชาชนต่อการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง โดยมีเป้าหมายในการจัดการแบบมีส่วนร่วม (Co-Management) ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการเผาในที่โล่ง เช่นการเผาในพื้นที่ชุมชน การจัดระเบียบการเผาในพื้นที่เกษตร และการชิงเผาในพื้นที่ป่า โดยประชาชนแสดงความคิดเห็นและกำหนดวันที่สามารถทำการเผาในที่โล่ง

4. หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งควรบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นโดยมีเป้าหมายเพื่อลดมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งในพื้นที่ 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน

ABSTRACT

Title of Dissertation	Legal Measures of Prevention and Control Smog Pollution in the Open Burning Case Studies in Eight of Northern Provinces
Author	Miss Kritiya Sukperm
Degree	Doctor of Laws
Year	2015

Eight of Northern provinces in Thailand has faced the problem from the situation of smog pollution that exceeds the standard from B.E. 2550 to 2558. This is caused by human behaviors, including burning dipterocarp forest area, burning crop residues and agricultural materials for preparation to open farmland. Also solid waste burning in the community is also affected. Furthermore, the topography of the eight Northern provinces is similar to a basin pan and surrounded by high mountains; therefore dust or smog cannot spread out into the air, especially in dry season when the air is dry and flow a little. These impacts affected on human health, plants and animals, transportation, tourism and ecosystem. The problem of smog pollution from open burning in eight northern provinces on the absence of legislation to prevent and control clearly will affect the environment in the long term.

The study found that the open burning is no provision to specific for authority and responsibility to government agencies for the prevention and control of smog pollution that is sources of air pollution have been made to emission standard. In addition to government agencies do not define the methods and procedures to prevent and control to clear and appropriate in eight of northern provinces such as criteria in the open burning, the permit, subjects burning, the designated area is prohibited and the other hand, the time of prohibited, objects of burning, perform a controlled in the open burning and weather information that government agencies

have to for use in the order to prevent and control. Beside the environmental liability have found local official to Public Health Act B.E.2535 shall have powers to issue written order to any person or person who is the cause or is involved in the occurrence or possible occurrence smog pollution to abate,eliminate and control these inevitably led to delays in issue written order in the prevent of the dust that happens to be the case due to serious health hazards. The criminal liability is not imposed directly in the open burning to the National Environmental Quality Act B.E. 2535 and the Public Health Act 2535. Moreover, the people eight of northern provinces lack of participation in the formulation of plan and policy to prevent and control smog pollution in the provincial and local levels. Government agencies found that coordination between the agencies cannot be integrated because the people are doing and also restrictions on staffing and budgets specifically for the prevent and control smog pollution from in the open burning.

The study laws and measures foreign found Malaysia United States And Australia gives priority to the prevent and control of smog pollution from in the open burning that the goal is to prevent harm from to the health of people. The open burning is specific that the law is intended to prevent the emission standard such as Australia determine conditions to prescribe burning (Prescribe Burning), United States has set the standard for open Burning (Open Burning Standards) that procedures and information on the suitability of the open burning by providing a controlled at the local government to be able effectively to control in the open burning. Moreover, Malaysia has imposed clearly criminal liability in the open burning.

This research recommendations for the prevention and control of smog pollution in the open burning.

1. It should be determine in the open burning is a source of pollution to emission control into the atmosphere.

2. It should be add measures criminal liability to the owner or occupier of sources pollution to determination of punishment in the open burning directly to the National Environmental Quality Act B.E. 2535 and the Public Health Act 2535.

3. The Public Participation on the prevent and control of smog pollution from in the open burning has goal of management is involved co-management (Co-

Management) in the local ordinances, which sets out the details in the open burning as solid waste burning in the community, organize agriculture burning areas ,and early burning in the forest areas that people to express in opinion and setting the date for the open burning.

4. Government agencies involved in the prevent and control of smog pollution from in the open burning should be integrate collaboration between central administration regional administration and local administration, that is aim to reduce smog pollution from in the open burning in eight of northern provinces.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วริยา ล้ำเลิศ ที่ได้กรุณารับเป็นที่ปรึกษาและได้ช่วยให้คำแนะนำ ตรวจทาน และแก้ไขวิทยานิพนธ์นี้ได้เสร็จสมบูรณ์และขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร.ดวงทิพย์ บุญปลูก ที่กรุณารับเป็นที่ปรึกษาร่วมได้แนะนำ ให้แนวทางและสละเวลาโดยให้โอกาสเข้าพบได้ตลอดเป็นเวลาเกือบสองปีแม้ว่าภารกิจในการทำงานของท่านมีมากมาย โดยกรุณาให้หนังสือและเอกสารต่างๆ เพื่อนำไปใช้ประกอบการเขียนวิทยานิพนธ์อยู่หลายเล่มทำให้ผู้เขียนได้รู้สึกถึงการให้ด้วยจิตใจที่ทุ่มเทเพื่อให้ผู้เขียนเรียบเรียงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนกระทั่งเสร็จสมบูรณ์ในที่สุด

ขอกราบขอบพระคุณคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้อันประกอบด้วย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปราโมทย์ ประจนปัจจนึก ประธานกรรมการที่กรุณาให้ความรู้และชี้แนะประเด็นที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ และขอกราบขอบพระคุณกรรมการอีกสองท่าน คือ รองศาสตราจารย์ปิยะนุช โปตะวณิช และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วราภรณ์ วนาพิทักษ์ ที่ได้ช่วยแนะนำและให้คำปรึกษา ตลอดจนเอื้อเฟื้อข้อมูลต่างๆ ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ขอกราบขอบพระคุณผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ดต้นสังกัดของผู้เขียนที่สนับสนุนทุนการศึกษา และท่านอาจารย์อภิรักษ์ บูรรุ่งโรจน์ คณบดีคณะนิติรัฐศาสตร์ที่เป็นทั้งผู้บริหารและเสมือนเป็นพี่ชายของผู้เขียนที่กรุณาช่วยเหลือทั้งทุนการศึกษาและกรุณาให้ความช่วยเหลือในด้านการทำงานและที่สำคัญที่สุดได้กรุณาจัดตารางสอนในวันเสาร์หรืออาทิตย์ที่จะไม่กระทบต่อการเรียนของผู้เขียนในช่วงเวลาที่ผู้เขียนได้ลาศึกษาต่อ ซึ่งทำให้ผู้เขียนมีรายได้ขณะศึกษาต่อ ตลอดระยะเวลากว่า 3 ปี อีกทั้งให้กำลังใจจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ขอขอบพระคุณอาจารย์ ดร.ชนาใจ หมื่นไธสง ผู้ช่วยคณบดีคณะนิติรัฐศาสตร์ที่ได้กรุณาให้ความช่วยเหลือและแนะนำให้แง่คิดต่อการนำเสนอที่ใช้สอบความก้าวหน้าและสอบป้องกันจนสำเร็จลุล่วง อีกทั้งอาจารย์ ดร.จิราพร บาริศรี ผู้ช่วยคณบดีคณะนิติรัฐศาสตร์ที่ได้กรุณาช่วยเหลือและแนะนำเป็นอย่างดีในการจัดทำรูปเล่มวิทยานิพนธ์ตั้งแต่เริ่มต้นทำจนสำเร็จลุล่วงและขอกราบขอบพระคุณท่านคณบดีและคณาจารย์คณะนิติศาสตร์ และขอขอบคุณคุณณัดเกียรติ โรหิตเสถียร เจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์ และเจ้าหน้าที่ห้องสมุดของสถาบันทิตพัฒนบริหารศาสตร์ทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือมาโดยตลอด ที่สำคัญที่สุด ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณแทบเท้าทั้งคุณพ่อ คุณแม่ พี่ชาย พี่สาว น้องสาว และหลานทั้งสองของผู้เขียนที่เป็นกำลังใจเพื่อความสำเร็จทางการศึกษาในระดับปริญญาเอกในที่สุด

กฤติญา สุขเพิ่ม

มิถุนายน 2559

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
ABSTRACT	(5)
กิตติกรรมประกาศ	(8)
สารบัญ	(9)
สารบัญตาราง	(14)
สารบัญภาพ	(15)
บทที่ 1 บทนำ	**1**
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	11
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	11
1.4 วิธีการศึกษา	11
1.5 สมมติฐานของการศึกษา	12
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	13
1.7 นิยามศัพท์	13
บทที่ 2 มลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง	**14**
2.1 มลพิษทางอากาศ	14
2.2 มลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง	16
2.3 แหล่งกำเนิดสารมลพิษหมอกควัน	17
2.3.1 แหล่งกำเนิดตามธรรมชาติ	17
2.3.2 แหล่งกำเนิดที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์	17
2.4 ชนิดของสารมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง	19
2.4.1 ฝุ่นละออง	20
2.4.2 ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์	21
2.4.3 ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์	21

2.4.4 ก๊าซคาร์บอนมอนออกไซด์ 22
2.4.5 โอโซน 22
2.4.6 ตะกั่ว 23
2.5 ความหมายมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง 23
2.5.1 การเผาเศษพืชเศษวัสดุทางการเกษตร 24
2.5.2 การเผาขยะมูลฝอยจากชุมชน 27
2.5.3 ไฟป่า 30
2.6 ผลกระทบความเสียหายจากมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง 33
2.6.1 ด้านสุขภาพ 33
2.6.2 ด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว 34
2.6.3 ด้านพืชและระบบนิเวศ 35
2.7 การป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง 36
2.7.1 การชิงเผา 36
2.7.2 การเผาภายใต้การกำกับ 40
2.7.3 การทำแนวกันไฟ 42
บทที่ 3 สถานการณ์มลพิษหมอกควันภาคเหนือ ตอนบน 8 จังหวัด 45
3.1 จังหวัดเชียงใหม่ 48
3.2 จังหวัดเชียงราย 50
3.3 จังหวัดพะเยา 54
3.4 จังหวัดลำพูน 57
3.5 จังหวัดลำปาง 58
3.6 จังหวัดแพร่ 60
3.7 จังหวัดน่าน 61
3.8 จังหวัดแม่ฮ่องสอน 62
3.9 ข้อสรุปสถานการณ์มลพิษหมอกควันภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด 64
บทที่ 4 แนวคิดในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง 67
4.1 แนวคิดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน 67
4.1.1 ที่มาแนวคิดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน 67
4.1.2 ความหมายแนวคิดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน 69
4.1.3 สาระสำคัญแนวคิดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน 79
4.2 แนวคิดความรับผิดทางสิ่งแวดล้อม 73

4.2.1 ที่มาแนวคิดความรับผิดทางสิ่งแวดล้อม 73
4.2.2 ความหมายความรับผิดทางสิ่งแวดล้อม 74
4.2.3 สาระสำคัญความรับผิดทางสิ่งแวดล้อม 75
4.3 แนวคิดหลักการป้องกัน 84
4.3.1 ที่มาแนวคิดหลักการป้องกัน 84
4.3.2 ความหมายแนวคิดหลักการป้องกัน 86
4.3.3 สาระสำคัญแนวคิดหลักการป้องกัน 88
4.4 แนวคิดหลักการระวังไว้ก่อน 90
4.4.1 ที่มาแนวคิดหลักการระวังไว้ก่อน 90
4.4.2 ความหมายแนวคิดหลักการระวังไว้ก่อน 92
4.4.3 สาระสำคัญแนวคิดหลักการระวังไว้ก่อน 93
บทที่ 5 นโยบาย มาตรการทางกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง 96
5.1 นโยบาย 96
5.1.1 แนวนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2559 96
5.1.2 นโยบายสิ่งแวดล้อมตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ.2555-2559 100
5.1.3 แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง 103
5.1.4 มติคณะรัฐมนตรี เรื่องมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ หมอกควันภาคเหนือ 9 จังหวัดปี 2556 ลงวันที่ 8 มกราคม 2556 106
5.1.5 มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการดำเนินการตามมาตรการป้องกันไฟป่าและหมอกควันประจำปี พ.ศ.2556 ลงวันที่ 21 มกราคม พ.ศ.2556 109
5.1.6 มติสมัชชาสุขภาพปี พ.ศ.2555 113
5.1.7 แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่า การเผาในที่โล่งและมลพิษหมอกควัน พ.ศ.2556-2562 117
5.2 มาตรการทางกฎหมาย 119
5.2.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 119

5.2.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 126
5.2.3 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 129
5.2.4 ข้อบัญญัติท้องถิ่น 131
5.3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง 135
5.3.1 หน่วยงานส่วนกลาง 136
5.3.2 หน่วยงานส่วนภูมิภาค 144
5.3.3 หน่วยงานส่วนท้องถิ่น 147
บทที่ 6 มาตรการทางกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อการควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งในต่างประเทศ 152
6.1 มาตรการทางกฎหมายต่อการควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งในต่างประเทศ 152
6.1.1 ประเทศมาเลเซีย 152
6.1.2 ประเทศออสเตรเลีย 160
6.1.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา 171
6.2 ข้อสรุปมาตรการทางกฎหมายและหน่วยงานต่อการควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งในต่างประเทศ 184
6.2.1 การป้องกันมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งตามกฎหมายของประเทศต่างๆ 184
6.2.2 การควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง 185
6.2.3 ความรับผิดตามบทบัญญัติเกี่ยวกับการเผาในที่โล่งของประเทศต่างๆ 187
6.2.4 ความรับผิดทางอาญาตามบทบัญญัติเกี่ยวกับการเผาในที่โล่งประเทศต่างๆ 188
6.2.5 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อการป้องกันและควบคุมมลพิษ หมอกควันจากการเผาในที่โล่งของต่างประเทศ 190
บทที่ 7 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง 193
7.1 ปัญหาเกี่ยวกับนโยบาย 193
7.2 ปัญหามาตรการทางกฎหมาย 198
7.2.1 มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง 198

7.2.2 วิเคราะห์แนวทางควบคุมการเผาในที่โล่งให้เป็นไปตามหลักการบริหารราชการแผ่นดิน 202
7.3 ปัญหามาตรการความรับผิดทางสิ่งแวดล้อม 204
7.3.1 ปัญหาความรับผิดทางปกครอง 204
7.3.2 ปัญหาความรับผิดทางแพ่ง 206
7.3.3 ปัญหาความรับผิดทางอาญา 207
7.4 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง 207
7.5 ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง 213
บทที่ 8 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 216
8.1 บทสรุป 217
8.2 ข้อเสนอแนะ 222

บรรณานุกรม 231
ภาคผนวก 244
ภาคผนวก ก แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง 245
ภาคผนวก ข บันทึกหลักการและเหตุผล ประกอบเทศบัญญัติตำบลป่าป้อง 269
ภาคผนวก ค กำหนดวันแห่งการเฝ้าระวังและควบคุมมลพิษหมอกควันและไฟป่าจังหวัดเชียงใหม่ 274
ภาคผนวก ง บันทึกหลักการและเหตุผล ประกอบข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกียน อำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่ 276
ภาคผนวก จ แบบสัมภาษณ์เชิงลึก 282
ประวัติผู้เขียน 309

สารบัญตาราง

ตารางที่ หน้า

1.1 การตรวจวัดคุณภาพอากาศปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็ก ในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด ปี พ.ศ.2555-2558 5

2.1 สถิติการเกิดไฟป่า ปี พ.ศ.2550-2551 32

3.1 แสดงข้อมูลปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM10) ปี พ.ศ. 2550-2558 46

3.2 การใช้ประโยชน์ที่ดิน 51

5.1 มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป 122

สารบัญภาพ

ภาพที่ หน้า

1.1 สภาพพื้นที่เป็นแอ่งกระทะล้อมรอบด้วยภูเขาสูงล้อมรอบ 4

1.2 แสดงข้อมูลค่าสูงสุดของปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM10) ปี พ.ศ.2550-2558 6

2.1 รูปแบบแนวคิดระหว่างแนวโน้มของเงื่อนไขและปัจจัยนำที่ทำให้เกิดการเผาในที่โล่ง 19

2.2 การปล่อยสารมลพิษจากการเผาฟางในที่โล่ง 26

3.1 แสดงข้อมูลค่าสูงสุดของปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM10) ปี พ.ศ.2550-2558 47

3.2 แสดงจำนวนวันที่ PM10 เกินมาตรฐาน ปี พ.ศ.2550-2558 48

3.3 สาเหตุการเกิดมลพิษหมอกควันในพื้นที่จังหวัดพะเยา 56

4.1 กิจกรรมของผู้ประกอบการและระบบความรับผิด 79

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หมอก (Fog) เป็นอนุภาคเล็กๆ ของน้ำเป็นองค์ประกอบหลัก หมอกเกิดจากการกลั่นตัวของไอน้ำเมื่ออากาศหนาวเย็น ส่วนใหญ่จะเกิดบริเวณที่มีอากาศเย็นท้องฟ้าแจ่มใสไม่มีลม อาจทำให้เกิดน้ำค้างแข็งบริเวณใกล้พื้นดิน และหมอกมักเกิดในช่วงเวลากลางคืน หรือตอนเช้า และมีผลต่อมลภาวะทางทัศนียภาพของผู้ที่ขับขี่ยานพาหนะ[1]

ควัน (Smoke) เป็นการผสมระหว่างเขม่า ขี้เถ้า และวัสดุต่างๆ ที่เกิดจากการเผาไหม้ที่ไม่สมบูรณ์ รวมทั้งพวกก๊าซพิษและเขม่าต่างๆ

หมอกควัน (Smog) หรือที่เรียกว่า สม็อก (Smog) มาจากภาษาอังกฤษคำว่า (Smoke + Fog) เป็นการสะสมของควันหรือฝุ่นในอากาศ ส่วนใหญ่เกิดจากเผาเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร หมอกควันจัดเป็นมลพิษทางอากาศอย่างหนึ่งที่ลอยปะปนอยู่ในอากาศ ได้แก่ ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO_2) ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ (NO_2) โอโซน (O_3) ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ (CO) สารตะกั่ว (Pb) และสารไฮโดรคาร์บอน เป็นต้น[2]

การเผาในที่โล่ง คือ ไฟไหม้ การเผาไหม้ หรือไฟคุกรุ่นใดๆ หรือการเผาวัสดุใดๆ ที่เกิดขึ้นในที่โล่ง โดยที่ฝุ่น ควัน ก๊าซ และสารพิษอื่นจากการเผาไหม้ สามารถแพร่กระจายไปในบรรยากาศ[3]

---

[1] ทิพวรรณ ประภามณฑล และคณะ, **หนังสือชุดความรู้ เล่ม 1 เรื่อง "สาเหตุการเกิดฝุ่นและภาวะหมอกควันในชุมชน และข้อมูลฝุ่นพีเอ็ม10"** (เชียงใหม่: สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์สุขภาพ, 2554), หน้า 5.

[2] วิจารย์ สิมาฉายา, **ปัญหาและแนวทางจัดการมลพิษจากหมอกควันและไฟป่าในพื้นที่ภาคเหนือ**, ค้นวันที่ 13 มกราคม 2557 จาก http://www. pcd.go.th

[3] กรมควบคุมมลพิษ, **แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง พ.ศ.2548**, หน้า 2, ค้นวันที่ 21 มิถุนายน 2557 จาก http://www.pcd.go.th

มลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง หมายถึง การสะสมของควันหรือฝุ่นในอากาศส่วนใหญ่เกิดจากเผาเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร ซึ่งหมอกควันจัดเป็นมลพิษทางอากาศอย่างหนึ่งในบรรดาสารต่างๆ ที่ปะปนอยู่ในอากาศ โดยเป็นฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM10)[4] ซึ่งมีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน ความเป็นอันตรายของฝุ่นละอองต่อสุขภาพขึ้นอยู่กับขนาดของฝุ่นละอองความเข้มข้น และระยะเวลาที่สัมผัส รวมทั้งสภาพร่างกายของผู้รับแต่ละคนด้วย[5]

สาเหตุที่ทำให้เกิดมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งเกิดจากธรรมชาติ ได้แก่ ไฟไหม้ป่าที่เกิดจากฟ้าผ่าหรือกิ่งไม้เสียดสีกัน อาจเกิดขึ้นได้ในพื้นที่ป่าที่มีไม้ขึ้นอยู่อย่างหนาแน่นและมีสภาพอากาศแห้งจัด นอกจากนี้ สาเหตุที่ทำให้เกิดมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งเกิดจากสาเหตุในการกระทำของมนุษย์ เช่น ไฟป่า เกิดจากการที่คนจุดไฟเผาป่าเพื่อหาของป่า ล่าสัตว์ เผาไร่ หรือเกิดจากความประมาทเลินเล่อ การเผาเศษพืชและเศษวัสดุการเกษตร เป็นการเผาเพื่อเตรียมทำการเกษตร ส่วนหนึ่งเกิดจากความเชื่อที่ว่า การเผาเพียงเล็กน้อยไม่ก่อให้เกิดปัญหา และช่วยเพิ่มผลผลิต ช่วยกำจัดวัชพืชและเชื้อโรคในดิน การเผาขยะมูลฝอยจากชุมชนการเผาในพื้นที่เอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือพื้นที่รกร้างว่างเปล่า การเผาวัชพืชริมถนน หรือมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม[6] ซึ่งมลพิษหมอกควันที่เกิดจากการเผาในที่โล่ง มีสาเหตุหลักที่เกิดจากพฤติกรรมการเผาเพื่อเปิดพื้นที่เพาะปลูก และการเผาต้นตอซังหลังการเก็บเกี่ยว[7] โดยที่การเผาในที่โล่งเป็นสาเหตุทำให้เกิดผลกระทบต่อความเสียหายด้านๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมโครงการ Contract Farming ในปี พ.ศ.2549 โดยใช้มาตรการลดหย่อนภาษี กำหนดพื้นที่นำร่อง 4 ประเทศ คือ ประเทศไทย พม่า ลาว และประเทศกัมพูชา ภายใต้กรอบความร่วมมือเศรษฐกิจ อิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง หรือ ACMECS เพื่อส่งเสริมให้ปลูกพืชเศรษฐกิจ 8 ชนิด ได้แก่ ถั่วเหลือง ถั่วลิสง ละหุ่ง ข้าวโพดหวาน

---

[4] ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2538) เรื่อง กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป, **ราชกิจจานุเบกษา** 112, 42ง (25 พฤษภาคม 2538), หน้า 91.

[5] กมลพรรณ โคตรมณี, **สถานการณ์การเผาในที่โล่ง และสภาวะฝุ่นละอองในสิ่งแวดล้อมจากการเผาพื้นที่เกษตรกรรม กรณีศึกษา อำเภอกุมภวาปี จังหวัดอุดรธานี** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชาอนามัยสิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2551), หน้า 13.

[6] มงคล รายะนาคร, **หมอกควันและมลพิษทางอากาศในจังหวัดเชียงใหม่** (เชียงใหม่: ล๊อคอินดีไซน์เวิร์ค, 2553), หน้า 9-11.

[7] สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, "ไฟป่าและหมอกควัน," **วารสารธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** 2 (มกราคม-มีนาคม 2556): 7.

ข้าวโพด เลี้ยงสัตว์ มันฝรั่ง มะม่วงหิมพานต์ และยูคาลิปตัส[8] ผลกระทบที่มาจากโครงการ Contract Farming ก่อให้เกิดการเผาเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรอย่างกว้างขวางโดยวิธีการเพาะปลูกพืชดังกล่าวอาศัยการใช้ประโยชน์จากการเผาวัสดุเหลือใช้ในภาคการเกษตร โดยเฉพาะการเผาทำลายไร่นาหลังฤดูกาลเก็บเกี่ยว หรือการเผาเพื่อเตรียมพื้นที่ทำการเกษตร โดยสัญญาที่บริษัทใหญ่ที่จ้างให้เกษตรกรผลิตสินค้าทางการเกษตรไม่มีข้อตกลงเกี่ยวกับการกำจัดวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรจึงเป็นหน้าที่ของเกษตรกรที่ต้องกำจัดโดยการเผา เนื่องจากไม่ทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการทำเกษตร พฤติกรรมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการทำให้เกิดมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง[9]

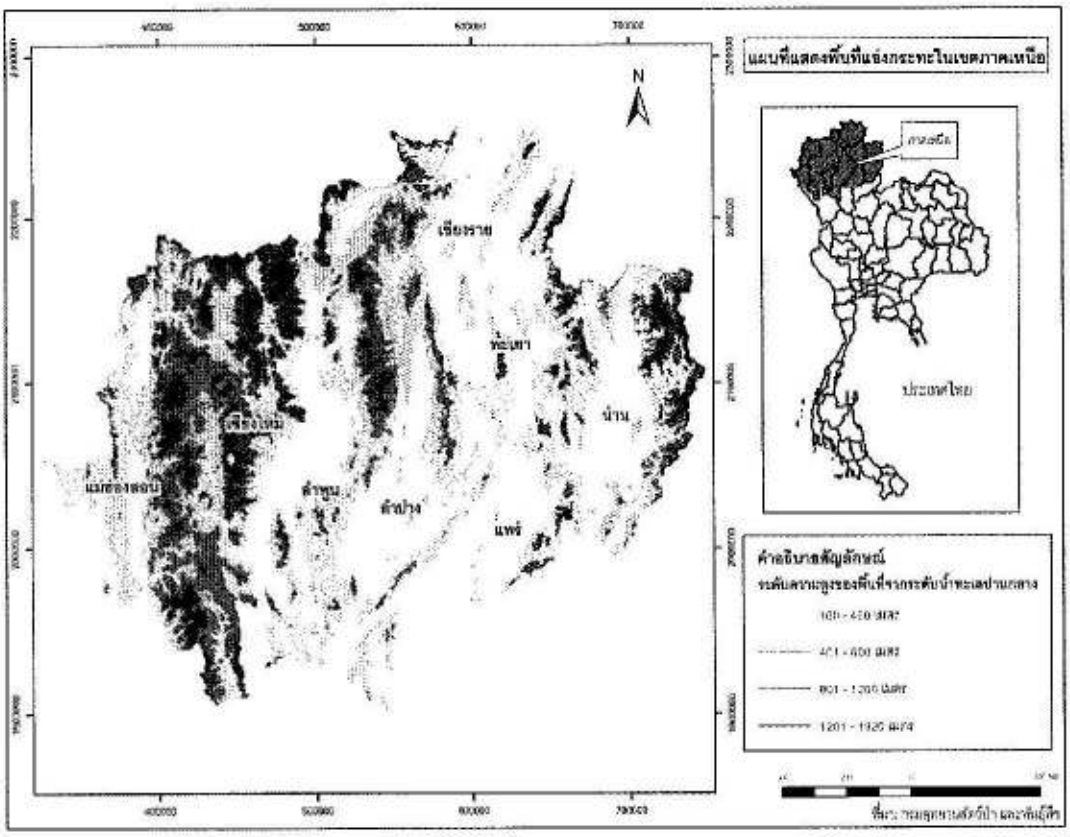
จากรายงานสถานการณ์ การเพิ่มสูงขึ้นของปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอนในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศไทย เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2550 โดยกรมควบคุมมลพิษได้ดำเนินการตรวจวัดปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอนในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศไทยเพื่อติดตามสถานการณ์การเผาในที่โล่งและเป็นการเฝ้าระวังผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน พบแนวโน้มการเพิ่มสูงขึ้นของค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมงของ (PM10) ในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด ได้แก่ แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ พะเยา น่าน และเชียงราย ตั้งแต่ปลายเดือนธันวาคม พ.ศ.2549 และพบการเพิ่มสูงขึ้นอย่างชัดเจน ตั้งแต่วันที่ 29 มกราคม พ.ศ.2550 เป็นต้นมา[10] เนื่องจากภาคเหนือมีสภาพพื้นที่เป็นแอ่งกระทะล้อมรอบด้วยภูเขาสูงทำให้อากาศในตัวเมืองที่เป็นแอ่งกระทะมีสภาพแห้งและเคลื่อนไหวน้อย ดังภาพที่ 1.1 สภาพพื้นที่เป็นแอ่งกระทะล้อมรอบด้วยภูเขาสูงล้อมรอบ

---

[8] สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, มติคณะรัฐมนตรีที่ 9272/2555 เรื่อง โครงการความร่วมมือเกษตรแบบมีสัญญากับประเทศเพื่อนบ้าน (Contract Farming) ภายใต้ยุทธศาสตร์อิระวดี-แม่โขง-เจ้าพระยา (ACMECS) ประจำปี 2555, 10 เมษายน 2555.

[9] กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม, **โครงการจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้งานวิจัยด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้เครือข่ายนักวิจัยสิ่งแวดล้อม หัวข้อ หมอกควันไฟป่า และการเผาในที่โล่งแจ้ง** (กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2555).

[10] ปุน เที่ยงบูรณธรรม, **การศึกษาวิจัยเรื่อง "การออกแบบและการพัฒนาแบบจำลองประเมินความเสี่ยงของเมืองในประเทศไทยเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจในการบริหารความเสี่ยงและการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ: ระยะที่ 1 การพัฒนาแบบจำลองต้นแบบ"** (เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2556).



ภาพที่ 1.1 สภาพพื้นที่เป็นแอ่งกระทะล้อมรอบด้วยภูเขาสูงล้อมรอบ[11]

ผลจากการติดตามเฝ้าระวังสถานการณ์คุณภาพอากาศของกรมควบคุมมลพิษ โดยเฉพาะหมอกควันจะใช้มาตรฐานค่าฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน หรือค่า PM10 เป็นมาตรฐานการตรวจวัด คำนวณโดยใช้เครื่องมือดูดอากาศผ่านแผ่นกรอง แล้วนำฝุ่นที่ติดอยู่ในแผ่นกรองนั้นมาหาน้ำหนัก ซึ่งมาตรฐานกำหนดให้ใน 24 ชั่วโมงของพื้นที่ตรวจค่าฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอนที่ตรวจวัดได้ต้องไม่เกิน 120 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตร ซึ่งจากสถานการณ์มลพิษหมอกควันมีการตรวจวัดคุณภาพอากาศปริมาณมลพิษหมอกควันในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด ข้อมูลสำรวจในปี พ.ศ.2555-2558 ดังนี้

---

[11] กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช, **แผนที่แสดงพื้นที่แอ่งกระทะในเขตภาคเหนือ**, ค้นวันที่ 29 เมษายน 2557 จาก http://www.dnp.go.th

ตารางที่ 1.1 การตรวจวัดคุณภาพอากาศปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็ก ในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด ปี พ.ศ.2555-2558[12]

ลำดับ	จังหวัด	จำนวน (สถานี)	จำนวนวันที่เกินมาตรฐาน (วัน)				รวม
			2555	2556	2557	2558	
1	เชียงใหม่	3	18	24	20	15	77
2	เชียงราย	2	55	30	20	20	125
3	ลำพูน	1	24	12	7	8	51
4	แม่ฮ่องสอน	3	33	38	23	22	116
5	ลำปาง	4	33	28	35	28	124
6	พะเยา	1	25	27	23	11	86
7	น่าน	1	26	23	22	11	82
8	แพร่	1	25	27	23	11	86

จากตารางที่ 1.1 พบว่า จำนวนวันที่เกินมาตรฐานคุณภาพอากาศ ดังนี้

ในปี พ.ศ.2555 เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับแรก ได้แก่ จังหวัดเชียงราย จำนวน 55 วัน รองลงมาเป็นจังหวัดแม่ฮ่องสอนและจังหวัดลำปาง จำนวน 33 วัน และรองลงมาเป็นจังหวัดน่าน จำนวน 26 วัน

ในปี พ.ศ.2556 เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับแรก ได้แก่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จำนวน 38 วัน รองลงมาเป็นจังหวัดเชียงราย จำนวน 30 วัน และรองลงมาเป็นจังหวัดจังหวัดลำปาง จำนวน 28 วัน

ในปี พ.ศ.2557 เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับแรก ได้แก่ จังหวัดลำปาง จำนวน 35 วัน รองลงมาเป็นจังหวัดแม่ฮ่องสอน พะเยา แพร่ จำนวน 23 วัน และรองลงมาเป็นจังหวัดน่าน จำนวน 22 วัน

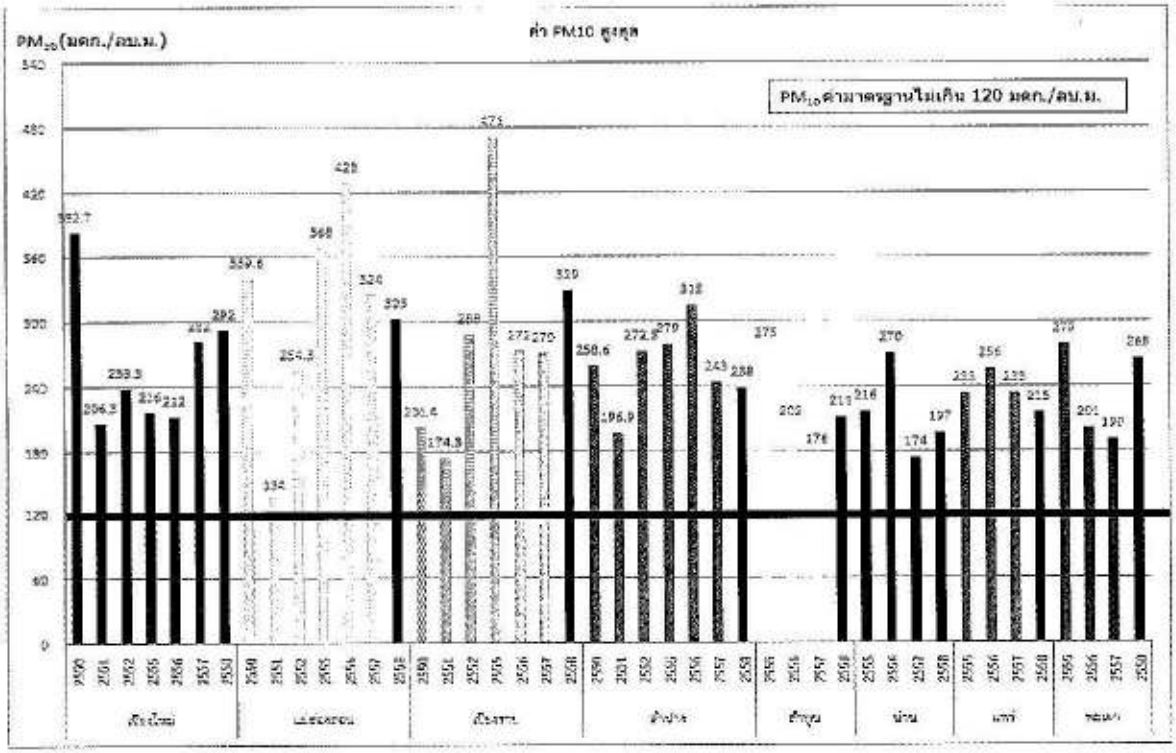
ในปี พ.ศ.2558 เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับแรก ได้แก่ จังหวัดลำปาง จำนวน 28 วัน รองลงมาเป็นจังหวัดแม่ฮ่องสอน จำนวน 22 วัน และรองลงมาเป็นจังหวัดเชียงราย จำนวน 20 วัน

---

[12] กรมควบคุมมลพิษ, **ตารางการตรวจวัดคุณภาพอากาศปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็ก ในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด ปี พ.ศ.2555-2558,** ค้นวันที่ 17 พฤษภาคม 2558 จาก http://www.aqnis.pcd.go.th

โดยในภาพรวมตั้งแต่ ปี พ.ศ.2555-2558 พบว่า จังหวัดที่มีจำนวนวันมากที่สุด ได้แก่ จังหวัดเชียงราย จำนวน 125 วัน รองลงมาเป็นจังหวัดลำปาง จำนวน 124 วัน และรองลงมาเป็นจังหวัดแม่ฮ่องสอน จำนวน 116 วัน

จากรายงานสถานการณ์มลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งที่ได้ติดตามตรวจสอบปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM10) โดยสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศของกรมควบคุมมลพิษ ในปี พ.ศ.2550-2558 พบว่าหลายสถานีในภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดเชียงราย พะเยา ลำปาง แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ ลำพูน น่าน และแพร่ ดังภาพที่ 1.1 แสดงข้อมูลค่าสูงสุดของปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM10) ปี พ.ศ.2550-2558



ภาพที่ 1.2 แสดงข้อมูลค่าสูงสุดของปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM10) ปี พ.ศ.2550-2558[13]

จากภาพที่ 1.2 แสดงข้อมูลค่าสูงสุดของปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM10) ปี พ.ศ.2550-2558 พบว่า ในปี พ.ศ.2555 จังหวัดเชียงรายมีปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM10) มีค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมง สูงเกินเกณฑ์มาตรฐาน 120 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งมีค่าสูงสุด 471

---

[13] กรมควบคุมมลพิษ, **แผนภูมิแสดงข้อมูลค่าสูงสุดของปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM10) ปี 2550-2558**, ค้นวันที่ 17 พฤษภาคม 2558 จาก http://www.air4thai.pcd.go.th

ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร รองลงมาเป็นจังหวัดแม่ฮ่องสอน ในปี พ.ศ.2556 มีค่าสูงสุด 428 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และรองลงมาเป็นจังหวัดเชียงใหม่ ในปี พ.ศ.2550 มีค่าสูงสุด 382.7 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร

ทั้งนี้ ในปี พ.ศ.2558 พบว่า จังหวัดเชียงรายมีปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM10) ซึ่งมีค่าสูงสุด 329 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร รองลงมาเป็นจังหวัดแม่ฮ่องสอน มีค่าสูงสุด 303 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และรองลงมาเป็นจังหวัดเชียงใหม่ มีค่าสูงสุด 292 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร

แต่เนื่องจากจังหวัดเชียงรายในปี พ.ศ.2555 จากรายงานสถานการณ์ภัยพิบัติด้านการเกษตร ณ วันที่ 21 มีนาคม พ.ศ.2555 จังหวัดได้ประกาศเป็นพื้นที่ภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (ภัยแล้ง) ตั้งแต่วันที่ 2 กุมภาพันธ์-21 มีนาคม พ.ศ.2555 จำนวน 30 จังหวัด ซึ่งจังหวัดเชียงรายเป็น 1 ใน 30 จังหวัดที่เป็นพื้นที่ภัยแล้ง โดยมีผลกระทบความเสียหายด้านการเกษตรในพื้นที่ประสบภัยจำนวน 86,830 ไร่ ซึ่งช่วงเวลาเดือนมีนาคมมีสภาวะอากาศที่แห้งและนิ่ง ทำให้ฝุ่นละอองที่เกิดขึ้นสามารถแขวนลอยอยู่ในบรรยากาศได้นาน เนื่องจากมีฝนตกน้อยหรือเกิดภาวะแห้งแล้งจะทำให้การชะล้างหมอกควันหรือฝุ่นที่แขวนลอยในอากาศเป็นไปได้น้อย ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าวเกษตรกรจะทำการเผาเศษวัสดุเพื่อเตรียมพื้นที่สำหรับทำการเกษตรในช่วงฤดูฝนโดยเป็นวิธีการที่ง่าย สะดวก และประหยัด ย่อมส่งผลก่อให้เกิดมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง[14]

ผลกระทบมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งก่อให้เกิดปัญหาทางสุขภาพทำให้มีอาการระบบทางเดินหายใจ และอาการทางตา ทำให้เกิดโรคหัวใจโดยควันจะเข้าไปยังปอดในถุงลม เมื่อสิ่งแปลกปลอมเข้าไป ทำให้เม็ดเลือดขาวเข้าไปกำจัดสิ่งแปลกปลอม และเกิดการอักเสบ ในหลอดเลือดได้ ก่อให้เกิดอันตรายต่อปอด เช่น การอักเสบของถุงลมปอดบางรายอักเสบมากจนทำให้เกิดการหายใจลำบากจนถึงขั้นวิกฤต หรือทำให้หลอดเลือดหัวใจอักเสบ[15]

นอกจากนี้ ผลกระทบต่อการคมนาคม และผลต่อเศรษฐกิจ การคมนาคมขนส่งทางบก และทางอากาศทัศนวิสัยการเห็นไม่ชัดก่อให้เกิดอุบัติเหตุ สายการบินต้องงดเที่ยวบิน นักท่องเที่ยวจำนวนลดน้อยลง ผลต่อการท่องเที่ยวในประเทศมีคนทั่วโลกท่องเที่ยวต่างประเทศไม่ต่ำกว่า 900 ล้านคน ในจำนวนนี้ผู้มาท่องเที่ยวในภูมิภาคอาเซียนไม่ต่ำกว่า 60 ล้านคน โดยท่องเที่ยวที่จังหวัดเชียงใหม่เฉลี่ย

---

[14] กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, **รายงานสถานการณ์ภัยพิบัติด้านการเกษตร ณ วันที่ 21 มีนาคม 2555**, ค้นวันที่ 22 พฤษภาคม 2558 จาก https://www.moac.go.th

[15] ธิดารัตน์ ผลพิบูลย์ และคณะ, "ภัยในหน้าหนาวจากฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM2.5)," **วิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเชีย ฉบับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี** (มกราคม-มิถุนายน 2557): 43.

ปีละ 1.7 ล้านคน นำรายได้สู่จังหวัดเชียงใหม่ประมาณปีละ 40,000 ล้านบาท แต่ช่วงที่ประสบปัญหาหมอกควันจำนวนผู้มาท่องเที่ยวลดลง มีการสำรวจนักท่องเที่ยวตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์-เมษายน ปี พ.ศ.2546-2550 ส่งผลให้จำนวนนักท่องเที่ยวลดลงอย่างน้อย 57,000 ราย ทำให้สูญเสียรายได้ไปอย่างน้อย 477 ล้านบาท[16]

จากปัญหามลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งหากไม่ได้ป้องกันและควบคุมอย่างเป็นรูปธรรม และหากประชาชนไม่ตระหนักและไม่ให้ความสำคัญ จะส่งกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระยะยาว ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นสิ่งที่ต้องให้ความสนใจแก้ไขอย่างจริงจังโดยแยกประเด็นปัญหาทางกฎหมาย ดังนี้

ประการแรก ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางอากาศ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 แต่ขณะเดียวกันกฎหมายดังกล่าวไม่มีการกำหนดการเผาในที่โล่งเป็นการเฉพาะไว้ในกฎหมายดังกล่าว ซึ่งการเผาในที่โล่ง ถือเป็นการกระทำที่เป็นเหตุทำให้เกิดมลพิษหมอกควันหรือการทำให้เกิดเหตุรำคาญ ซึ่งก่อให้เกิดการตีความทางกฎหมายว่าการเผาในที่โล่ง เป็นการกระทำใดๆ ที่เป็นการแพร่กระจายมลพิษทางอากาศ หรือไม่ อย่างไร เพื่อที่จะนำเอาพระราชบัญญัติทั้งสองมาปรับใช้ได้อย่างถูกต้อง

แต่ถึงแม้การเผาในที่โล่งไม่ถูกกำหนดไว้เป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ก็ตาม ซึ่งการเผาในที่โล่งได้ถูกกำหนดเป็นข้อห้ามตามข้อบัญญัติท้องถิ่นเฉพาะบางพื้นที่ที่มีปัญหามลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง[17] ได้แก่ พื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ อำเภออมก๋อย เชียงดาว แม่แจ่ม แม่แตง และ

---

[16] เรวดี จรุงรัตนาพงศ์ และอารียา มนัสบุญเพิ่มพูน, **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ผลกระทบของหมอกควันต่อการท่องเที่ยว: กรณีจังหวัดเชียงใหม่และภูเก็ต** (รายงานการวิจัย เสนอต่อแผนงานสร้างเสริมการเรียนรู้ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และสถาบันอุดมศึกษาไทยเพื่อการพัฒนานโยบายสาธารณะที่ดี สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ, 2552).

[17] เทศบัญญัติตำบลป่าป้อง เรื่องการควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ.2554

ข้อ 8 ห้ามมิให้ผู้ใดเผาขยะ หญ้าแห้ง ต้นไม้ หรือสิ่งอื่นใด ไม่ว่าจะเป็นการเผาในที่ดินของตนหรือที่ดิน หรือทางสาธารณะ หรือป่าไม้ ในประการที่ทำให้เกิดควันหรือฝุ่นละออง ซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

ข้อ 13 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามข้อ 6 หรือฝ่าฝืนข้อ 7 ข้อ 8 ข้อ 9 และข้อ 10 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

สะเมิง ซึ่งเป็นอำเภอที่มีพื้นที่การเผาในที่โล่งมากที่สุดเรียงตามลำดับ[18] และก่อให้เกิดผลกระทบความเสียหายด้านสุขภาพและด้านอื่นๆ ทำให้การแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งไม่มีลักษณะทั่วไปที่ครอบคลุมทุกพื้นที่ของภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด

นอกจากนี้ ประกาศจังหวัด[19] ซึ่งมีลักษณะของการขอความร่วมมือเฝ้าระวังดำเนินการแก้ไขปัญหาหมอกควันและการเผาในที่โล่งซึ่งไม่ได้มีการกำหนดวิธีการและขั้นตอนการป้องกันและควบคุมการเผาในที่โล่งที่มีลักษณะชัดเจนเพื่อมิให้เกิดมลพิษหมอกควัน ซึ่งหลักเกณฑ์การเผาในที่โล่งยังไม่มีความชัดเจน เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมการเผาในที่โล่งที่ออกโดยราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ประกาศจังหวัด หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่กำหนดการเผาในที่โล่งสามารถกระทำหากได้รับอนุญาตจาก กำนันผู้ใหญ่บ้าน ในเขตพื้นที่ที่จะทำการเผา และต้องแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบเพื่อจัดเตรียมรถดับเพลิงในการป้องกันเพลิงไหม้ลุกลามไปยังที่ใกล้เคียงตามความเหมาะสม โดยการพิจารณาให้ดำเนินการเผาในที่โล่งยังไม่มีหลักเกณฑ์เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาอนุญาตให้ทำการเผาในที่โล่ง อีกทั้ง มติคณะรัฐมนตรี ฉบับลงวันที่ 21 มกราคม พ.ศ.2556 เรื่องการดำเนินการตามมาตรการการป้องกันไฟป่าและหมอกควันประจำปี พ.ศ.2556 เป็นมาตรการที่จะใช้ในการป้องกันไฟป่าและหมอกควัน ในปี พ.ศ.2556 เปลี่ยนจากเดิม "ควบคุมการเผา" เป็น "ไม่มีการเผา" ใช้ระบบสั่งการแบบศูนย์สั่งการเบ็ดเสร็จ (Single Command) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบในส่วนหน้า (Forward Command) สาระสำคัญของมาตรการ คือ ไม่มีการเผา และแบ่งพื้นที่ออกเป็น 3 พื้นที่ คือ พื้นที่ป่า พื้นที่เกษตรและพื้นที่เมืองโดยไม่เน้นการใช้กฎหมายลงโทษ ได้แก่ การประชาสัมพันธ์ข้อมูลผลกระทบความเสียหาย การออกคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ การดำเนินคดีแก่ผู้กระทำผิดทางอาญา[20] เนื่องจากเป็นการแบ่งลักษณะงานด้านต่างๆ ตามที่หน่วยงานมีอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการที่จะประสานความร่วมมือในการป้องกันมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งต้องให้ทุกหน่วยงานดำเนินการที่มีลักษณะบูรณาการการทำงานให้เป็น

---

[18] ศุทธินี ดนตรี และคณะ, **การจัดลำดับความสำคัญพื้นที่เผาจากข้อมูลเชิงพื้นที่หลายแหล่ง เพื่อการเฝ้าระวังและการป้องกันการเผาในที่โล่งในจังหวัดเชียงใหม่** (เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2554), หน้า 96.

[19] ประกาศจังหวัดลำปาง เรื่องขอความร่วมมือเฝ้าระวัง สนับสนุนการดำเนินการแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่า และการเผาในที่โล่งอื่นๆ ท้องที่จังหวัดลำปาง

ข้อ 1. งดเว้นการจุดไฟเผาทุกประเภททุกกรณีช่วงเดือนมกราคมถึงเมษายน 2555 โดยเด็ดขาด

[20] สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, มติคณะรัฐมนตรี ที่ 2188/2556 เรื่อง การดำเนินการตามมาตรการการป้องกันไฟป่าและหมอกควันประจำปี 2556, 21 มกราคม 2556.

หนึ่งเดียว และมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับแก่ผู้กระทำการเผาในที่โล่งซึ่งจากมติคณะรัฐมนตรียังไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

ประการที่สอง บทลงโทษทางอาญาของบุคคลที่ทำการเผาในที่โล่งไม่มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 เนื่องจากการเผาในที่โล่งเป็นกิจกรรมที่ทำให้เกิดมลพิษทางอากาศที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งมีหน้าที่ควบคุม ลด หรือขจัดมลพิษ โดยหากผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษไม่ปฏิบัติตามจะได้รับบทลงโทษอย่างไร นอกจากนี้ หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในเรื่องการเผาในที่โล่งจะสามารถทำได้ แค่ไหนเพียงไร ซึ่งจะทำให้เกิดความชัดเจนและเป็นแนวทางในการดำเนินคดีของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งยังไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเป็นรูปธรรมเนื่องจากแนวคิดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ให้ประชาชนได้ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์และความรู้ความชำนาญที่เกิดจากการสั่งสมประสบการณ์ของคนในพื้นที่ที่ต้องกระทำร่วมกับบุคลากรภาครัฐที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทางเพื่อออกแบบนโยบายและแผนงานป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งที่เหมาะสมในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด รวมทั้งขาดการสนับสนุนให้ประชาชนได้ติดตามและประเมินผลเพื่อนำผลที่ได้มาพัฒนาและปรับปรุงเพื่อให้การตัดสินใจในการวางแผนและการดำเนินงานมีเป้าหมายที่เป็นทิศทางเดียวกันกับปัญหาที่เกิดขึ้นและจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ กับประชาชนซึ่งประชาชนถือได้ว่าเป็นผู้รู้ถึงปัญหาในพื้นที่ของตนและความต้องการของตนได้ดีกว่าภาครัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาจากพื้นที่อื่นหรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งไม่ใช่คนในพื้นที่นั้นๆ[21] ประกอบกับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้แก่ ประกอบกับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้แก่ เทศบัญญัติตำบลป่าป้อง เรื่องการควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ.2554 หรือเทศบาลบัญญัติตำบลท่าข้าม เรื่องการควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ.2551 เพื่อใช้ในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งโดยประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในจัดการการเผาในที่โล่งในพื้นที่เกษตร พื้นที่ชุมชนหรือพื้นที่ป่า เพื่อจะนำไปสู่เป้าหมายป้องกันและควบคุมมลพิษและให้เกิดความเหมาะสมของการจัดการในเชิงพื้นที่แต่ละประเภท โดยการกำหนดมาตรการควบคุมมลพิษต้องคำนึงจากสภาพพื้นที่ที่ย่อมมีความแตกต่างกันและสภาพปัญหาการแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง จึงต้องปรับให้มีความเหมาะสมกับพื้นที่และอาศัยภูมิปัญญา ข้อคิดเห็น กฎระเบียบชุมชนและข้อเสนอแนะจากคนในชุมชน ดังนั้น หากชุมชนตระหนักและร่วมแรงร่วมใจกันแก้ไขปัญหา

---

[21] ศรีทวน อินเต๊ะ, ผู้ใหญ่บ้านร่องปอ หมู่ 7 ตำบลตงเจน อำเภอภูกามยาว จังหวัดพะเยา, ณ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน, 3 เมษายน 2558, สัมภาษณ์.

ร่วมกันในการหาสาเหตุ และแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม กับชุมชนของตนเอง การแก้ไขปัญหาย่อมประสบผลสำเร็จและมีความยั่งยืนต่อไป

ดังนั้น ผู้ศึกษาสนใจที่จะศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาอันจะมีผลในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งที่เหมาะสมกับบริบทภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัดต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อค้นหาและวิเคราะห์สภาพปัญหารวมทั้งผลกระทบมลพิษหมอกควันจากการ เผาในที่โล่ง
2. เพื่อศึกษาแนวความคิด นโยบาย มาตรการทางกฎหมาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกฎหมายภายในของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมมลพิษจากการเผาในที่โล่ง
3. เพื่อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งที่เหมาะสมกับบริบทภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาสภาพปัญหา วิเคราะห์ปัญหา แนวความคิด นโยบาย มาตรการทางกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ข้อกำหนดท้องถิ่นต่อการควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง (ร่าง) มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันภาคเหนือ 9 จังหวัด ปี พ.ศ.2556 ลงวันที่ 8 มกราคม พ.ศ.2556 มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง 21 มกราคม พ.ศ.2556 เรื่องการดำเนินการตามมาตรการการป้องกันไฟป่าและหมอกควันประจำปี 2556 และแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วย การควบคุมการเผาในที่โล่ง และกฎหมายภายในของประเทศต่างๆ ต่อการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

1.4 วิธีการศึกษา

ส่วนที่ 1 ทำการศึกษาโดยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารข้อมูลต่างๆ ที่มีอยู่แล้ว (Documentary Research) ไม่ว่าจะเป็นจากหนังสือและบทความ เอกสารทางวิชาการต่างๆ ทั้งที่ปรากฏในรูปของเอกสารและข้อมูลอิเล็คโทรนิคส์ ที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา การวิเคราะห์ข้อมูลส่วนที่ 1 จะวิเคราะห์และนำเสนอประเด็น ดังต่อไปนี้

1. สาเหตุปัญหาและผลกระทบมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง
2. สถานการณ์มลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด
3. แนวความคิดในการจัดการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง
4. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

ส่วนที่ 2 ทำการศึกษาโดยการหาข้อเท็จจริงจากสถานการณ์ (Fact Research) ในกรณีที่ไม่สามารถหาข้อมูลด้วยวิธีการข้างต้นได้หรือในกรณีข้อมูลไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง และประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งในภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด โดยแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 องค์กรส่วนกลาง (กรมอนามัย กรมวิชาการเกษตร กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) จำนวนหน่วยงานละ 1 คน

กลุ่มที่ 2 องค์กรระดับปฏิบัติการ (สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ใหญ่บ้าน) จำนวน 4 คน

กลุ่มที่ 3 ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิ่งแวดล้อม จำนวน 1 คน

กลุ่มที่ 4 ประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งในภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด จำนวน 10 คน

การวิเคราะห์ข้อมูลส่วนที่ 2 การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง และประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบ เพื่อทราบทัศนคติและความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง และเพื่อยืนยันแนวความคิดและข้อเสนอแนะในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

1.5 สมมติฐานของการศึกษา

กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งยังไม่มีมาตรการที่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ และขาดสภาพบังคับ รวมทั้งบทลงโทษยังไม่เหมาะสม ขาดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความซ้ำซ้อน ถ้าหากกฎหมายมีประสิทธิภาพที่จะแก้ไขปัญหาการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งและมีบทลงโทษที่เหมาะสม รวมทั้งประชาชนมีส่วนร่วมต่อการป้องกันและ

ควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งแล้วจะเป็นแนวทางต่อการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งได้ดียิ่งขึ้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทำให้ผู้ก่อมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดจากการเผาในที่โล่ง เพื่อใช้ป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งและทำให้ทราบปัญหาเกี่ยวกับนโยบาย มาตรการทางกฎหมาย ที่จะกำหนดเป็นแนวทางการแก้ไขปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายและสามารถปรับใช้ต่อการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งในภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด

1.7 นิยามศัพท์

มาตรการทางกฎหมาย หมายถึง พระราชบัญญัติ ข้อบัญญัติท้องถิ่น มติคณะรัฐมนตรี และแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วย การควบคุมการเผาในที่โล่ง ที่รัฐจะต้องดำเนินการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งในพื้นที่ 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน

การป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง หมายถึง การใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อลดปริมาณสารมลพิษที่ไม่ให้เกินเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพอากาศและเพื่อควบคุมการเผาในที่โล่ง

ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิ่งแวดล้อม หมายถึง ผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

นโยบาย หมายถึง แนวทางปฏิบัติในการรักษาคุณภาพอากาศให้เป็นไปตามมาตรฐาน

บทที่ 2

มลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

หมอกควันถือได้ว่าเป็นมลพิษทางอากาศที่สำคัญ เป็นผลผลิตของกระบวนการเผาไหม้หรือสันดาปที่ไม่สมบูรณ์ เป็นต้นกำเนิดของสารมลพิษทางอากาศที่ฝังตัวอยู่กับอนุภาคฝุ่นละอองขนาดเล็กที่เมื่อเข้าไปในปอดแล้ว ไม่สามารถขับออกมาได้ สารมลพิษกลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุดเป็นสารประกอบอินทรีย์ที่มีชื่อว่าพอลิไซคลิกอะโรมาติกไฮโดรคอร์บอน (Polycyclic Aromatic Hydrocarbons) หรือที่เรียกว่า พีเอเอช (PAHs) ซึ่งมีสารสมาชิกไม่น้อยกว่าสิบชนิดที่เป็นสารก่อมะเร็ง และแทบทุกชนิดเป็นสารที่คงอยู่ในสิ่งแวดล้อมได้นานโดยไม่สลายตัวได้ง่าย[22]

มลพิษทางอากาศที่เกิดจากหมอกควัน โดยอากาศนับว่าเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิตของสรรพสิ่ง อากาศไม่บริสุทธิ์หรืออากาศเสียเนื่องจากมีสิ่งเจือปนอยู่ในอากาศเป็นจำนวนมากซึ่งได้สร้างความเสียหายให้กับสรรพสิ่งมีชีวิตทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นมนุษย์ พืช สัตว์ ทั้งทางสุขภาพอนามัยและเศรษฐกิจเป็นอันมากปัญหาทางอากาศเป็นพิษมีสาเหตุหรือแหล่งที่มาทั้งจากโดยธรรมชาติ เช่น ไฟป่า ภูเขาไฟระเบิดและการย่อยสลายของสารอินทรีย์ต่างๆ ตามธรรมชาติ รวมทั้งการกระทำของมนุษย์ซึ่งส่วนใหญ่มักเกิดขึ้นในชุมชนหรือเมืองขนาดใหญ่อันเป็นผลมาจากการเผาผลาญเชื้อเพลิงและพลังงานเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์

2.1 มลพิษทางอากาศ

มลพิษทางอากาศ หมายถึง ภาวะของอากาศที่มีสารเจือปนอยู่ในปริมาณที่มากพอ และเป็นระยะเวลานานพอที่จะทำให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพ อนามัยของมนุษย์ สัตว์ พืช และวัสดุต่างๆ สารดังกล่าวอาจเป็นธาตุหรือสารประกอบ ที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติหรือเกิดจากการกระทำของมนุษย์

---

[22] กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, สำนักวิจัยและความร่วมมือระหว่างประเทศ, **รายงานการศึกษารูปแบบการจัดการไฟป่า และลดผลกระทบจากหมอกควันและไฟป่าในพื้นที่เสี่ยงภาคเหนือ จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย ลำพูน และลำปาง** (กรุงเทพฯ: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2557), หน้า 17.

หรืออาจอยู่ในรูปของก๊าซ ของเหลว หรืออนุภาคของแข็งก็ได้ สารมลพิษอากาศหลักที่สำคัญ คือ ฝุ่นละออง (PSM) ตะกั่ว (Pb) ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ (CO) ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO_2) ก๊าซออกไซด์ของไนโตรเจน (NO_x) และก๊าซโอโซน (O_3)[23]

มลพิษทางอากาศ (Air Pollution) หมายถึง ภาวะของอากาศที่มีสารมลพิษเจือปนอยู่ในปริมาณและเป็นระยะเวลาที่จะทำให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์สัตว์พืชและวัสดุต่างๆ ซึ่งสารมลพิษอาจเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ หรือเกิดจากการกระทำของมนุษย์อาจอยู่ในรูปของก๊าซ ของเหลวหรืออนุภาคของแข็ง สารมลพิษทางอากาศที่สำคัญและมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย ได้แก่ ฝุ่นละออง สารตะกั่ว ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ก๊าซออกไซด์ของไนโตรเจน ก๊าซโอโซน และสารอินทรีย์ระเหยง่าย เป็นต้น[24]

มลพิษทางอากาศ (Air Pollution) หมายถึง สภาวะของอากาศที่ถูกปนเปื้อนด้วยมลสารที่ถูกปล่อยออกจากแหล่งกำหนดสู่ชั้นบรรยากาศทั้งจากกระบวนการทางธรรมชาติและกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ มลสารในอากาศนี้อาจเป็นอนุภาคที่เกิดจากสิ่งที่มีชีวิตหรือสิ่งที่ไม่มีชีวิตก็ได้ มลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ เช่น เถ้าถ่านและกลุ่มควันที่เกิดจากการระเบิดภูเขาไฟ ควันและก๊าซที่เกิดจากไฟป่า รวมทั้งเกสรของพืช เป็นต้น มลพิษที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ เช่น การเผาไหม้จากกระบวนการการผลิตในกิจกรรมอุตสาหกรรม การแปรรูปพลังงาน รวมทั้งการเผาไหม้ที่เกิดจากการใช้รถยนต์และยานพาหนะอื่นๆ อากาศที่มีสารพิษเหล่านี้เจือปนอยู่หากมีมากจนเกินไป ย่อมจะเป็นอันตรายต่อมนุษย์ พืช และสัตว์ รวมทั้งสิ่งที่ไม่ชีวิตอื่นๆ ได้[25]

สรุปได้ว่า มลพิษทางอากาศเกิดขึ้น เมื่ออากาศมีก๊าซหรือฝุ่นควันในปริมาณที่อาจเป็นอันตราย ต่อสุขภาพหรือความสะดวกสบายของมนุษย์และสัตว์หรือที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายให้กับพืชโดยจะมีผลกระทบความเสียหายในระยะสั้นหรือระยะยาว ซึ่งมลพิษทางอากาศจะเกิดขึ้นเมื่อสารมลพิษหลัก (Primary Pollutants) ในบรรยากาศที่ก่อปัญหาในที่พื้นที่กว้างขวาง ได้แก่ ควันที่เกิดจากการเผาไหม้เชื้อเพลิง ซึ่งมีส่วนประกอบมีพิษ เช่น คาร์บอนมอนอกไซด์ (CO) ออกไซด์ของไนโตรเจน (NO_x) ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO_2) เกิดปฏิกิริยาทางเคมีสารประกอบที่เกิดขึ้นเรียกว่าสารมลพิษทุติยภูมิ (Secondary Pollutants) หมอกควันทางเคมี (Photochemical Smog) เป็นตัวอย่าง

---

[23] กรมโรงงานอุตสาหกรรม, **ตำราระบบบำบัดมลพิษอากาศ** (กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 1.

[24] กรมควบคุมมลพิษ, **รู้รอบทิศมลพิษทางอากาศ บทเรียน แนวคิดและการจัดการ** (กรุงเทพฯ: กชกร พับลิชชิ่ง, 2554), หน้า 1.

[25] อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, **กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549), หน้า 311.

ของการเกิดสารมลพิษทุติยภูมิ[26] โดยหมอกควันทางเคมี (Photochemical Smog) ได้รับการยอมรับเป็นครั้งแรกในเมือง Los Angeles เมื่อปี ค.ศ.1940 หลังจากการวิจัยหมอกควันในหลายทศวรรษที่ถูกระบุว่าเป็นผลผลิตของปฏิกิริยาทางเคมีที่เกี่ยวข้องกับสารตั้งต้น (Precursors: ออกไซด์) ของไนโตรเจน (NO_x) และสารอินทรีย์ระเหยง่าย (VOC) และแสงแดดกับโอโซนและสารมลพิษทุติยภูมิ (Secondary Pollutants) อื่นๆ[27]

2.2 มลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

หมอก (Fog) คือ ปรากฏการณ์เมื่อความชื้นในอากาศเข้าใกล้ระดับที่ เกิดการควบแน่นในระดับใกล้พื้นดิน มีลักษณะการเกิดหลายรูปแบบแตกต่างไปตามสภาพแวดล้อมและภูมิประเทศเขตร้อนและเขตหนาว เกิดได้จากมวลอากาศเย็นด้านบน ไหลผ่านเหนือพื้นดินที่ชื้นหรือเหนือน้ำที่อุ่นกว่า หรือในหุบเขาภาคเหนือ เกิดได้จากมวลอากาศร้อนด้านบน ไหลผ่านเหนือมวลอากาศเย็นด้านล่างซึ่งหนักกว่า โดยมวลอากาศเย็นหรือความกดอากาศสูงกว่า มีความหนาแน่นมาก และมีน้ำหนักมากกว่า รวมตัวอยู่ในแอ่งภูเขา และมวลอากาศร้อน มีความกดอากาศต่ำกว่า และมีความหนาแน่นน้อย และมีน้ำหนักเบากว่าจะไหลมาทางด้านบนเมื่อปะทะกันทำให้เกิดการควบแน่นกลายเป็นหมอก ภายใต้เงื่อนไขพื้นที่นั้นต้องมีความชื้นสูงพอด้วย

ควัน ความหมายทั่วไป หมายถึง สิ่งที่เห็นเป็นสีดำหรือขาวคล้ายหมอกลอยออกมาจากของที่กำลังไหม้ไฟหรือจากการเผาไหม้ สิ่งที่มีลักษณะคล้ายคลึงเช่นนั้น ถ้ามี ความหมายเฉพาะสาขาวิชา เช่น สาขาวิทยาศาสตร์ ควันหมายถึงแก๊สที่มีอนุภาคละเอียดของของแข็งแขวนลอยอยู่ นอกจากนี้ในทางวิทยาศาสตร์ ได้นำคำว่า หมอกและควันมาบัญญัติใช้กับศัพท์ คำว่า Smog ซึ่งมาจากการรวมคำศัพท์ภาษาอังกฤษ 2 คำ คือ คำว่า Smoke กับ Fog คณะกรรมการจัดทำพจนานุกรมศัพท์วิทยาศาสตร์บัญญัติศัพท์ Smog ว่าหมอกปนควันและให้ความหมายไว้ 2 ความหมาย ดังนี้

---

[26] ศิริกัลยา สุวจิตตานนท์ และคณะ, **มลภาวะอากาศ**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2544), หน้า 5.

[27] Aaron Daly and Paolo Zannetti, **An Introduction to Air Pollution-Definitions, Classifications, and History,** Retrieved April 23, 2014 from http://www.envirocomp.org/books/chapters/1aap.pdf

1. หมอกที่ผสมปนเปื้อนด้วยควัน

2. มลพิษทางอากาศชนิดหนึ่งเดิมเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิง ปล่อยควันปนก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ปัจจุบันส่วนใหญ่มาจากยานพาหนะ มลพิษเหล่านั้นเมื่อรวมกับหมอกและกระทบแสงแดดก็จะกระจายไปทั่วบรรยากาศ[28]

สรุปได้ว่า หมอกควัน คือ ปรากฏการณ์ที่ฝุ่น ควัน และอนุภาคแขวนลอยในอากาศ รวมตัวกันในสภาวะที่อากาศปิด หมอกควัน เกิดขึ้นในสภาพอากาศแห้ง ลักษณะภูมิประเทศที่เอื้อให้เกิดหมอกควันปกคลุม ได้แก่ พื้นที่แอ่งกระทะ หรือพื้นที่ปิดระหว่างหุบเขา ประกอบกับบรรยากาศเหนือภูมิประเทศนั้นมีชั้นอุณหภูมิผกผันเกิดขึ้น (Temperature Inversion)

2.3 แหล่งกำเนิดสารมลพิษหมอกควัน

แหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ แหล่งกำเนิดตามธรรมชาติ และแหล่งกำเนิดที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ ดังนี้[29]

2.3.1 แหล่งกำเนิดตามธรรมชาติ

เป็นแหล่งกำเนิดที่ก่อให้เกิดสารมลพิษทางอากาศตามกระบวนการทางธรรมชาติ หรือไม่มีการกระทำหรือกิจกรรมของมนุษย์เข้าไปเกี่ยวข้อง เช่น ภูเขาไฟระเบิด แผ่นดินไหว ไฟป่าตามธรรมชาติ การปล่อยก๊าซจากการย่อยสลายซากพืชซากสัตว์โดยจุลินทรีย์ เป็นต้น

2.3.2 แหล่งกำเนิดที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์

เป็นแหล่งกำเนิดที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ที่ทำให้มี การระบายสารมลพิษทางอากาศแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. แหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศที่อยู่กับที่ (Point Sources) ได้แก่ การปลดปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม (Industrial Air Pollution) ไอระเหยจากคลังน้ำมัน และสถานีบริการน้ำมัน เป็นต้น

---

[28] ณัฐชยา อุ่นทองดี, **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและแก้ไขมลพิษทางอากาศจากหมอกควันในจังหวัดแม่ฮ่องสอน** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาจัดการสิ่งแวดล้อม คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2556), หน้า 37.

[29] กรมควบคุมมลพิษ, **รู้รอบทิศมลพิษทางอากาศ บทเรียน แนวคิดและการจัดการ**, หน้า 5.

2. แหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศที่เคลื่อนที่ (Mobile Sources) ได้แก่ มลพิษจากยานพาหนะ (Automobile Air Pollution) ประเภทต่างๆ เช่น รถยนต์ รถบรรทุก เรือ เครื่องบิน เป็นต้น

3. มลพิษทางอากาศที่ไม่มีแหล่งกำเนิดแน่นอน (Non-Point Sources) ได้แก่ การเผาในที่โล่ง การลักลอบเผาป่า การเผาตอซังในนาข้าว การเผาขยะ ฝุ่นละอองจากพื้นดินที่ถูกพัดพาโดยลม เป็นต้น

การเผาในที่โล่ง (Open Burning) เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศเชิงพื้นที่ (Area Sources) หรือไม่มีแหล่งกำเนิดที่แน่นอน (Non-Point Sources) ที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนโดยมีสารมลพิษประเภทต่างๆ ได้แก่ ฝุ่นละออง เขม่า ควันเถ้าก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ออกไซด์ของไนโตรเจน ตลอดจนสารมลพิษทุติยภูมิ เช่น โอโซนรวมทั้งเป็นแหล่งกำเนิดของสารอินทรีย์ระเหยง่ายซึ่งบางชนิดเป็นสารที่มีความเสี่ยงต่อการก่อให้เกิดมะเร็ง เช่น Polycyclic Aromatic Hydrocarbons ฯลฯ นอกจากนี้ยังมีการปลดปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ซึ่งเป็นก๊าซเรือนกระจกด้วย ฝุ่นละออง ควัน เขม่าเถ้าที่เกิดขึ้นจากการเผาในที่โล่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ และส่งผลกระทบต่อระบบทางเดินหายใจที่ครอบคลุมพื้นที่กว้าง หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า มลพิษข้ามแดน (Transboundary Pollution) นอกจากนี้ ควันที่เกิดขึ้นจากการเผาเศษพืชหรือขยะมูลฝอยถ้าเกิดขึ้นในบริเวณริมเส้นทางจราจรจะไปบดบังทัศนวิสัยและอาจเป็นสาเหตุของอุบัติเหตุบนท้องถนนทำให้สูญเสียชีวิตและทรัพย์สินได้ โดยการเผาในที่โล่งมีรูปแบบแนวคิดที่เกิดขึ้นระหว่างแนวโน้มของเงื่อนไขและปัจจัยนำที่ทำให้เกิดการเผาในที่โล่งดังภาพที่ 2.1 ต่อไปนี้

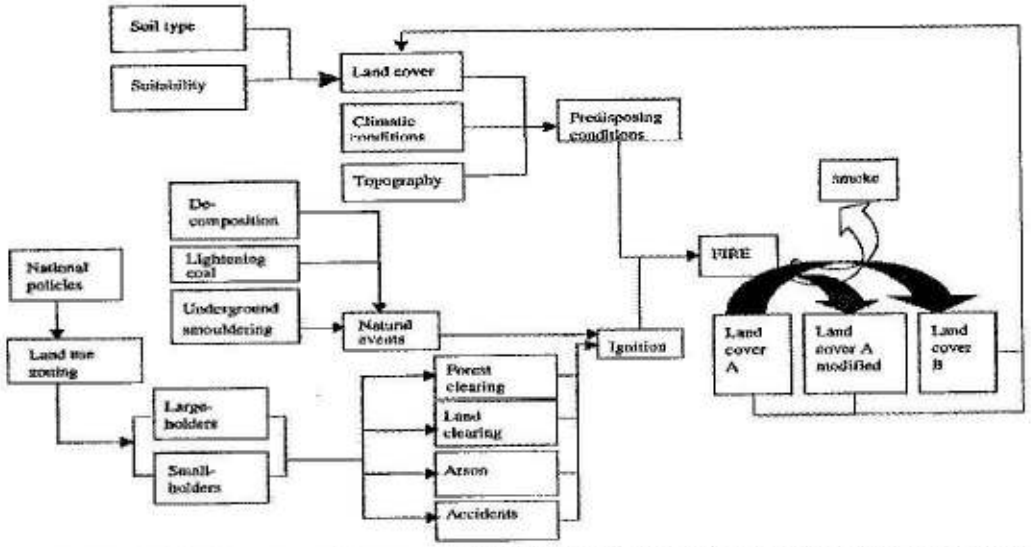


Fig. 1. Conceptual model of fire occurrence. The upper part of the figure represents the predisposing conditions for fire. The lower part shows the pathways for ignition of fires in four levels: proximate causes, human actions and natural events, land use zoning, and national policies.

ภาพที่ 2.1 รูปแบบแนวคิดระหว่างแนวโน้มของเงื่อนไขและปัจจัยนำที่ทำให้เกิดการเผาในที่โล่ง[30]

การเผาในที่โล่งในส่วนบนของรูปภาพแสดงถึงพื้นผิวดินที่เกิดการเผาไหม้ขึ้นจากประเภทและความเหมาะสมของดินที่เกิดขึ้นเนื่องจากสภาพภูมิอากาศที่แห้งแล้งและสภาพดินเป็นป่าหรือทุ่งหญ้าที่เป็นดินพรุแห้ง และส่วนล่างของภาพแสดงถึงการเผาไหม้เกิดขึ้นเป็น 4 ระดับ ได้แก่ การกระทำของมนุษย์ สภาพตามธรรมชาติ การใช้ประโยชน์ของที่ดิน และนโยบายของรัฐ

2.4 ชนิดของสารมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

การเผาในที่โล่งเป็นการเผาวัสดุใดๆ ในสถานที่ที่ควันและมลพิษถูกปล่อยสู่อากาศโดยตรงไม่ผ่านปล่องหรือกระบวนการใดที่จะกรองหรือบำบัดและกำจัดมลพิษที่ออกมา การเผาในที่โล่งเป็นกิจกรรมที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่บรรยากาศในโลกในปริมาณมากอีกแหล่งหนึ่งที่เกิดจากธรรมชาติ

---

[30] F. Stoll, K. M. Chomiz, E. F. Lambin and T. P. Tomich, "Land use and Vegetation Fire in Jambi Province, Sumatra, Indonesia," **Forest Ecology and Management 2003** 179 (2003), p. 279, Retrieved May 25, 2014 from http://www.worldagro forestry.org

และเกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ และเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย รวมทั้งส่งผลกระทบทั้งในระดับโลก ภูมิภาคและท้องถิ่น โดยชนิดของสารมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง มีจำนวน 6 ชนิด ที่กำหนดโดย (United State Environmental Protection Agency: US-EPA)[31] ได้แก่

2.4.1 ฝุ่นละออง

ฝุ่นละอองแขวนลอยรวม อนุภาคของแข็งและกึ่งของแข็งที่พบในอากาศมีขนาดเส้นผ่านศูนย์กลางประมาณ .005 ไมครอนถึง 100 ไมครอน แหล่งกำเนิดโดยธรรมชาติมักเกิดจากการฟุ้งกระจายของดิน ทรายที่พื้นผิวถนน โดยลมพัดจากพื้นดิน ซึ่งทั่วไปเป็นการแพร่กระจายแบบปฐมภูมิจากการกระบวนการเผาไหม้เชื้อเพลิงจากการเผาในที่โล่ง ส่วนฝุ่นทุติยภูมิมาจากการเปลี่ยนแปลงของสารประกอบซัลเฟอร์ ไนโตรเจน และแก๊ส อื่นๆ ไปอยู่ในรูปของอนุภาค นอกจากนี้ อาจถูกนำพาขึ้นสู่อากาศอีกครั้งโดยฝุ่นจากพื้นดิน ฝุ่นละอองแขวนลอยรวมที่มีขนาดใหญ่ถูกกำจัดโดยระบบทางเดินหายใจส่วนต้น เช่น ถูกดักหรือกรองไว้ภายในจมูกและถูกนำไปออกจากระบบทางเดินหายใจได้โดยการไอหรือจาม แต่ฝุ่นละอองแขวนลอยรวมมักทำให้เกิดการระคายเคืองต่อระบบประสาทรับความรู้สึกของร่างกาย เนื่องจากในฝุ่นอาจมีสารพิษ เช่น ตะกั่ว แมงกานีส สารหนู ฯลฯ ซึ่งทำให้ตาจมูก คอเกิดการระคายเคืองและอักเสบได้ ฝุ่นละอองแขวนลอยรวมอาจแบ่งย่อยออกได้เป็น 3 ชนิด ได้แก่

2.4.1.1 ฝุ่นละอองแขวนลอยที่มีขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM10) เป็นสารมลพิษทางอากาศที่มีความสำคัญ ได้แก่ ฝุ่น (Dust) ควัน (Smoke) ฟูม (Fume) เขม่า (Soot) โดยมีปริมาณคาร์บอนสูงที่เป็นทั้งธาตุคาร์บอน คาร์บอนอินทรีย์และคาร์บอนอนินทรีย์ ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้มีบทบาทสำคัญที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพ เมื่อมนุษย์ได้รับฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM10) เข้าสู่ร่างกายโดยการหายใจ และสามารถผ่านเข้าสู่ระบบทางเดินหายใจส่วนลึกได้ ทำให้เกิดผลกระทบสำคัญที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

2.4.1.2 ฝุ่นละอองแขวนลอยที่มีขนาดเล็กกว่า 2.5 ไมครอน (PM2.5) หรือ Fine Particle เป็นอนุภาคของแข็งหรือกึ่งแข็งที่อยู่ในสภาพกึ่งระเหย (Semi-Volatile) ประกอบด้วยอนุภาคส่วนละเอียดปฐมภูมิ (Primary Fine Particle) และอนุภาคส่วนละเอียดทุติยภูมิ (Second Fine Particle) ผสมกันอยู่ โดย PM2.5 จะเป็นอนุภาคทุติยภูมิ เกิดขึ้นในอากาศเมื่อแก๊สต่างๆ เช่น ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (So_2) ไนโตรเจนไดออกไซด์ (No_2) และสารประกอบอินทรีย์ระเหย (Volatile Organic Compounds: VOC_s) ที่เกิดจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงถูกเปลี่ยนรูปในอากาศโดยทำปฏิกิริยา

---

[31] Aaron Daly and Paolo Zannetti, *op.cit.*, pp. 7-8.

เคมีและฟิสิกส์ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวัฏภาคแก๊สไปอยู่ในรูปอนุภาค ทั้งอนุภาคส่วนละเอียดปฐมภูมิและอนุภาคส่วนละเอียดทุติยภูมิที่มีช่วงเวลาที่อยู่ในอากาศเวลายาวนานเป็นวันหรือสัปดาห์และสามารถเคลื่อนที่ไปได้ระยะไกล (100-1,000 กิโลเมตร)[32] โดยมีแนวโน้มที่จะแพร่อย่างสม่ำเสมอ (Uniform) และเป็นการยากที่จะสำรวจย้อนกลับไปหาแหล่งกำเนิด

2.4.1.3 ฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 1 ไมครอน (PM1) เป็นฝุ่นละอองที่แขวนลอยอยู่ในอากาศได้นาน เนื่องจากมีความเร็วในการตกตัวต่ำมักจะเป็นฝุ่นละอองขนาดเล็ก หากมีองค์ประกอบอื่นๆ การไหลเวียนของอากาศ กระแสลมมาเกี่ยวข้องจะทำให้ฝุ่นละอองแขวนลอยอยู่ในอากาศได้นานขึ้นฝุ่นละอองที่มีขนาดใหญ่ (ขนาดเส้นผ่านศูนย์กลางใหญ่กว่า 100 ไมครอน) อาจแขวนลอยอยู่ในบรรยากาศได้เพียง 2-3 นาที แต่ฝุ่นละอองที่มีขนาดไม่เกิน 0.5 ไมครอน อาจแขวนอยู่ในอากาศได้นานเป็นปี

2.4.2 ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์

เป็นก๊าซที่ไม่มีสี มีกลิ่นกรด โดยปกติในบรรยากาศมีส่วนประกอบที่เป็นไอน้ำ หมอก เมฆ เมื่อก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ถูกปล่อยออกสู่บรรยากาศก็จะทำให้เกิดปฏิกิริยากับน้ำเป็นกรดซัลฟูริค (H_2SO_4) ซึ่งเป็นอันตรายมากกว่าก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์เอง โดยเฉพาะสามารถทำให้วัตถุเกิดการผุกร่อนได้ ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์อยู่ในกลุ่มของก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ซึ่งเป็นออกไซด์ของกำมะถันหรือซัลเฟอร์อย่างหนึ่ง เกิดจากการเผาไหม้ของเชื้อเพลิงโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ่านหิน น้ำมัน ซึ่งถ้าก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ รวมตัวกับฝุ่นหรือละอองน้ำที่เป็นตัวเร่งปฏิกิริยา ปฏิกิริยาจะเกิดขึ้นได้เร็วเมื่อเกิดปรากฏการณ์ของหมอกควันเคมีแสง (Photochemical Smog) ซึ่งมีผลกระทบต่อสุขภาพ เช่น หมอกควันพิษในกรุงลอนดอน (London Smog) ในปี ค.ศ.1952 ซึ่งมีอัตราการตายสูงสัมพันธ์กับการเกิดหมอกควันพิษ[33]

2.4.3 ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์

เป็นก๊าซประเภทเดียวกับก๊าซที่มีปฏิกิริยาสูง ที่เรียกว่า ออกไซด์ของไนโตรเจน (NO_x) ก๊าซเหล่านี้จะเกิดขึ้นเมื่อเชื้อเพลิงถูกเผาไหม้มีอุณหภูมิสูง ออกไซด์ของไนโตรเจนซึ่งมีทั้งหมด 7 รูป ได้แก่ N_2O, NO, NO_2, N_2O_5, N_2O_3, N_2O_4 และ NO_3 แต่มีเพียง NO และ NO_2 ที่เป็นสารมลพิษทางอากาศ

---

[32] วนิดา จีนศาสตร์, **มลพิษอากาศและการจัดการคุณภาพอากาศ** (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 89.

[33] กรมอนามัย, สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม, **คู่มือวิชาการ เรื่องการควบคุมเฝ้าระวังปัญหาเหตุรำคาญ** (กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการโรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, 2551), หน้า 18.

ที่สำคัญ ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ (N_2O) เป็นก๊าซเรือนกระจก โดยลักษณะของก๊าซมีสีน้ำตาลแกมแดงที่มีกลิ่นฉุน คล้ายคลอรีน ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ ละลายน้ำได้ดี และอยู่ในอากาศได้เพียง 3 วันเท่านั้น การที่สามารถละลายน้ำได้ดีทำให้เป็นต้นเหตุของการเกิดฝนกรดโดยก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์จะทำปฏิกิริยากับและออองน้ำในบรรยากาศ ได้เป็นกรดไนตริก (HNO_3) ซึ่งเป็นสารที่ก่อให้เกิดฝนกรด ก๊าซชนิดนี้เมื่อรวมตัวกับน้ำจะเกิดเป็นกรดไนตริกจะเป็นอันตรายร้ายแรงต่อสิ่งมีชีวิต ถ้าร่างกายรับเอาก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ที่มีความเข้มข้นสูง จะทำอันตรายต่อปอดโดยตรง เช่น ทำให้ปอดอักเสบ เนื้องอกในปอด และทำให้หลอดลมตีบตัน[34]

2.4.4 ก๊าซคาร์บอนมอนออกไซด์

เป็นก๊าซที่ไม่มีสี และไม่มีกลิ่น โดยมีความคงตัวที่สูงมาก มีช่วงชีวิตประมาณ 2-3 เดือน ซึ่งก๊าซคาร์บอนมอนออกไซด์เกิดจากการเผาไหม้ที่ไม่สมบูรณ์ของเชื้อเพลิง เช่น น้ำมันปิโตรเลียม ถ่านหิน หรือถ่านไม้ ซึ่งมีส่วนผสมของคาร์บอน เป็นต้น ก๊าซคาร์บอนมอนออกไซด์ Carbon Monoxide (CO) จะเกิดเมื่อคาร์บอนในเชื้อเพลิงเกิดการเผาไหม้ไม่สมบูรณ์โดยจะแพร่กระจายและถูกปล่อยสู่บรรยากาศ ซึ่งมาจากการปล่อยก๊าซที่เกิดยานพาหนะ หรือกระบวนการอุตสาหกรรมและการเผาไหม้เชื้อเพลิงจากแหล่งกำเนิดมลพิษ เช่นการเผาในที่โล่ง ก๊าซคาร์บอนมอนออกไซด์ Carbon Monoxide (CO) มีอันตรายต่อมนุษย์โดยตรงโดยผ่านระบบการหายใจช่วยลดปริมาณของออกซิเจนในกระแสเลือดทำให้มีอาการปวดศีรษะ คลื่นเหียนในระยะแรก หากได้รับก๊าซนี้มากเกิดขนาด จะมีอาการอาเจียน กล้ามเนื้อเปลี้ย หมดสติ ชักและถึงแก่ความตายได้[35]

2.4.5 โอโซน

โอโซน จะมีสีน้ำเงินแก่ มีกลิ่นคล้ายคลอรีน ละลายน้ำได้มากกว่าออกซิเจนมีจุดเดือดที่ 111.5 องศาเซลเซียส โอโซนที่ระดับพื้นเป็นสารมลพิษทุติยภูมิ (Secondary Pollutant) เกิดขึ้นเมื่อแสงแดดเป็นตัวเร่งของการเกิดปฏิกิริยาเคมีระหว่าง สารประกอบไฮโดรคาร์บอนและก๊าซออกไซด์ของไนโตรเจนการเกิดปฏิกิริยา และความเข้มข้นของโอโซน (O_3) มีแนวโน้มที่จะสูงสุดในช่วงบ่ายและ

---

[34] Iuliana Florentina Gheorghe and Barbu Ion, **The Effects of Air Pollutants on Vegetation and the Role of Vegetation in Reducing Atmospheric Pollution**, p. 245, Retrieved May 28, 2014 from http://www.cdn.intechopen.com/pdfs-wm/18642.pdf

[35] นิตยา มหาผล, **เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 8-15 กฎหมายควบคุมมลพิษ** (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2544), หน้า 12.

สามารถทำให้เกิดการระคายเคืองตา ระคายเคืองต่อระบบทางเดินหายใจ และลดความสามารถในการทำงานของปอด

2.4.6 ตะกั่ว

เป็นโลหะอ่อน สีเทาเงินหรือแกมน้ำเงิน มีจุดหลอมเหลว 327 องศาเซลเซียส ซึ่งสารตะกั่ว Lead (Pb) ในอากาศเกิดจากกระบวนการอุตสาหกรรม เช่น การหลอมตะกั่วหรือการสันดาปน้ำมันเบนซินโดยผู้ผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงจะเติมสารตะกั่วเพื่อให้ความไวในการจุดระเบิดของน้ำมัน สารตะกั่วในบรรยากาศเกิดจากการสะสมของควันพิษจากการจราจรเป็นหลัก เนื่องจากน้ำมันเบนซินที่ใช้กับเครื่องยนต์ มีส่วนประกอบของสารตะกั่วปะปนอยู่ เมื่อมีปัญหาการจราจรติดขัดทำให้เกิดการสะสมของสารตะกั่วในบรรยากาศในปริมาณสูง โดยเฉพาะในเมืองใหญ่เช่นกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีปริมาณรถมากและประชากรอาศัยอยู่หนาแน่น ซึ่งจะมีผลกระทบต่อสุขภาพโดยหากร่างกายสะสมสารตะกั่วในปริมาณเกินขนาดจะมีอาการของโรคไต โรคหัวใจและหลอดเลือด และผิดปกติทางระบบประสาท

2.5 ความหมายมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

การเผาในที่โล่ง เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศเชิงพื้นที่ (Area Sources) หรือไม่มีแหล่งกำเนิดที่แน่นอน (Non-Point Sources) แหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดสารมลพิษทางอากาศ ได้แก่ ก๊าซต่างๆ ที่เกิดจากการเผาไหม้ เช่น ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ ไนโตรเจนไดออกไซด์ รวมทั้งฝุ่นละออง ควัน เขม่า ซึ่งล้วนแต่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ เป็นสาเหตุทำให้เกิดอุบัติเหตุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเผาหญ้าหรือขยะริมทางจราจรอาจจะเป็นสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุบนท้องถนน ทำให้สูญเสียชีวิตและทรัพย์สิน เนื่องจากหมอกควันที่เกิดขึ้นไม่สามารถควบคุมได้

การเผาในที่โล่ง คือ ไฟไหม้ การเผาไหม้ หรือไฟคุกกรุ่นใดๆ หรือการเผาวัสดุใดๆ ที่เกิดขึ้นในที่เปิดโล่ง โดยที่ฝุ่น ควัน ก๊าซ และสารพิษอื่นจากการเผาไหม้ สามารถแพร่กระจายไปได้ในบรรยากาศ[36]

การเผาในที่โล่ง คือ การเผาไหม้ของวัสดุที่ไม่พึงประสงค์ เช่น กระดาษ ต้นไม้ ใบไม้ หญ้าแห้ง และเศษอื่นๆ ที่ทำให้เกิดควันโดยเป็นการปล่อยมลพิษอื่นๆ ที่มีแพร่กระจายไปในอากาศโดยตรงซึ่งไม่ได้ปล่องเตา การเผาในที่โล่งเป็นการทำให้เกิดอันตรายร้ายแรง โดยมีอาการระคายเคืองตาและ

---

[36] กรมควบคุมมลพิษ, **แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง** (กรุงเทพฯ: สำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง, 2548), หน้า 2.

ปอด ทัศนวิสัยการมองเห็นไม่ชัดเจน และเป็นการทำให้เกิดกลิ่นที่น่ารำคาญรวมทั้งมีผลกระทบต่อระบบทางเดินหายใจ[37]

นอกจากนี้ ระเบียบของสำนักงานอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมรัฐเทนเนสซี ว่าด้วย การควบคุมมลพิษทางอากาศ เรื่องเผาในที่โล่ง มาตรา 1200-3-4 มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดการควบคุมในการเผาในที่โล่งที่เป็นการป้องกันไม่ให้ระดับของสารมลพิษออกสู่ชั้นบรรยากาศ[38] โดยการเผาในที่โล่ง คือ การเผาวัสดุใดๆ ที่ได้มีการกระจายมลพิษสู่ชั้นบรรยากาศโดยทางตรงและปราศจากการผ่านทางปล่องเตาและการกระจายมลพิษสู่ชั้นบรรยากาศที่ไม่มีการควบคุมทิศทางของมลพิษซึ่งเป็นการเผาไหม้ที่พื้นดินหรือถังบรรจุ[39]

ดังนั้น การเผาในที่โล่ง คือ ไฟไหม้ การเผาไหม้ หรือไฟคุกรุ่นใดๆ หรือการเผาเศษวัสดุใดๆ ที่เกิดขึ้นในที่เปิดโล่ง โดยมีสารมลพิษที่ปล่อยออกสู่ชั้นบรรยากาศโดยไม่สามารถควบคุมหรือกำหนดทิศการแพร่กระจายของสารมลพิษ ซึ่งการแพร่กระจายของสารมลพิษจะส่งผลกระทบต่อความเสียหายแก่บุคคล พืช หรือสัตว์ได้ ทั้งนี้ การเผาในที่โล่ง เกิดจาก 3 กิจกรรมหลัก ดังนี้

2.5.1 การเผาเศษพืชเศษวัสดุทางการเกษตร

การเผาเศษวัสดุทางการเกษตรเกิดขึ้นส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นในเขตร้อนบริเวณเส้นศูนย์สูตร เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของประชากรมนุษย์อย่างรวดเร็วนำไปสู่ความต้องการทรัพยากรมากขึ้น การต้องการพื้นที่ในการเพาะปลูก และต้องการพลังงาน ดังนั้น การเผาเศษวัสดุทางการเกษตรจะเกิดมากขึ้นตามไปด้วยส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของก๊าซเรือนกระจก และสารมลพิษในอากาศทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางชีวภาพซึ่งส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลกโดยตรง การเผาในที่โล่งส่วนใหญ่จะศึกษากันในภูมิภาคบริเวณป่าเขตร้อนแถบเส้นศูนย์สูตรที่มีพืชพรรณหนาแน่น

---

[37] State of Michigan, Department of Environmental Quality, Air Quality Division, **Open Burning Regulations in Michigan**, Retrieved April 23, 2014 from http://www. michigan.gov

[38] Rules of the Tennessee department of environment and conservation bureau of environment division of air pollution control chapter 1200-3-4 1200-3-4-.01 PURPOSE It is the purpose of this chapter to establish controls on open burning so as to prevent undesirable levels of air contaminants in the atmosphere.

[39] Rules of the Tennessee department of environment and conservation bureau of environment division of air pollution control chapter 1200-3-4-.02

และสภาพอากาศที่เอื้อต่อการเกิดไฟ ส่วนใหญ่สาเหตุ เกิดจากการเผาป่า การเกิดไฟไหม้ในทุ่งหญ้าและการเผาเพื่อการเกษตร จากข้อมูลพบว่ากว่า 66 เปอร์เซ็นต์มาจากการเผาที่เกิดจากการเผาเพื่อการเกษตร และ 15 เปอร์เซ็นต์ มาจากการเผาป่า โดยทวีปที่มีการเผาในที่โล่งเยอะที่สุด คือ แอฟริกา มีการเผาในที่โล่งถึง 40 เปอร์เซ็นต์ จากการเผาในที่โล่ง ทั่วโลกรองลงมาเป็นอเมริกาใต้ที่มีถึง 35 เปอร์เซ็นต์[40] ซึ่งในการทำการเกษตรให้ได้ผลผลิตสูง สิ่งที่สำคัญที่สุด คือ การเตรียมดินเพาะปลูกซึ่งต้องมีการถากถางพื้นที่เพื่อกำจัดเศษพืช วิธีการที่ง่าย สะดวก และประหยัดสำหรับเกษตรกร คือ การเผา ซึ่งเป็นวิธีการที่เกษตรกรนิยมมาก

นอกจากนี้ ในการเก็บเกี่ยวผลผลิตภาคการเกษตร เช่น เศษฟางข้าว เกษตรกรต้องทำการเผาเพื่อให้มีปริมาณน้อยที่สุดก่อนที่จะใช้รถไถนาไถกลบเตรียมดินปลูกข้าวฤดูต่อไป[41] โดยการเผาเศษวัสดุทางการเกษตรเป็นช่วงฤดูแล้งมักมีสภาพที่แห้งและนิ่ง ฝุ่นละอองสามารถแขวนลอยอยู่ในบรรยากาศได้นานไม่ตกลงสู่พื้นดิน จึงทำให้มีปริมาณฝุ่นในบรรยากาศสูงการเผาเศษวัสดุทางการเกษตรจึงก่อให้เกิดสารมลพิษเป็นจำนวนมาก โดยที่ประเทศไทยเป็นหนึ่งในผู้นำการผลิตข้าวและการส่งออกข้าว เกษตรกรต้องเพิ่มการเพาะปลูกข้าว เพื่อสอดคล้องกับการส่งออกที่เพิ่มขึ้น สารมลพิษที่ตกค้างจากการเพาะปลูกและนำไปสู่การเผาในที่โล่งเป็นสาเหตุหลักของมลพิษทางอากาศและก๊าซเรือนกระจก ได้แก่ ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ CO, ไนโตรเจนออกไซด์ NO_2, ฝุ่นละออง PM10 ซึ่งส่งผลกระทบหรือความรุนแรงของสารมลพิษที่มีต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ ได้แก่ [42]

1. ลักษณะของมลพิษ เช่น ก๊าซ ฝุ่น ควัน ไอระเหย
2. ระยะเวลาที่ได้รับสารมลพิษ ความถี่ที่ได้รับระยะเวลาสัมผัส
3. ความเข้มข้นของสารมลพิษ
4. ตำแหน่งที่ได้รับมลพิษ เช่น จมูก ลำคอ และปอด

---

[40] R. Koppmann1, K. von Czapiewski1 and J. S. Reid2, **A Review of Biomass Burning Emissions, Part I: Gaseous Emissions of Carbon Monoxide, Methane, Volatile Organic Compounds, and Nitrogen Containing Compounds**, p. 10465, Retrieved April 29, 2014 from http://www.atmos-chem-phys-discuss.net/5/10455/2005/acpd-5-10455-2005-print.pdf

[41] กรมควบคุมมลพิษ, **แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง**, หน้า 3.

[42] ปาจรีย์ ทองสนิท, **รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์: โครงการมลพิษทางอากาศจากการเผาในที่โล่ง** (พิษณุโลก: มหาวิทยาลัยนเรศวร, 2553), หน้า 19.

การเผาเศษวัสดุทางการเกษตรของประเทศไทย ส่วนใหญ่ ได้แก่ การเผาฟางข้าวที่จะเกิดขึ้นในช่วงที่เก็บเกี่ยวผลผลิตที่จะเผาเพื่อกำจัดเศษวัสดุที่เหลือจากการเพาะปลูก จากการศึกษาการปล่อยมลพิษทางอากาศการเผาฟางข้าวในประเทศอินเดีย ไทย และฟิลิปปินส์ ซึ่งสารมลพิษที่ศึกษา ได้แก่ CO_2, CH_4, N_2O, CO, NMHC, NO_x และ SO_2 ด้วยวิธีการใช้ดาวเทียมสำรวจจุดความร้อน (Hot Spot) ของ The National Aeronautics and Space Administration (NASA) โดยใช้เซ็นเซอร์ Moderate Resolution Imaging Spectroradiometer (MODIS) ประกอบการใช้ข้อมูลแผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use) ของกรมพัฒนาที่ดินเป็นข้อมูลของพืชคลุมดินโดยแบ่งชนิดพืชออกเป็นสองชนิดได้แก่ ป่า และการเกษตร โดยใช้สมการในการหาการปล่อยมลพิษทางอากาศ จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยมีปริมาณการปล่อยมลพิษทางอากาศจากการเผาฟางข้าวซึ่งมีการปล่อยก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ CO ในจำนวนสูงกว่าสารพิษชนิดอื่นที่มีปริมาณถึง 11,850 จิกะกรัม (Gg) ดังภาพที่ 2.2 การปล่อยสารมลพิษจากการเผาฟางในที่โล่ง

Table -1
Emissions from Rice Straw Open Burning

Name of Pollutant	Emissions from Rice Straw Open Burning			
	EF(g/kg_{dm})	India (Gg)	Thailand (Gg)	Philippines (Gg)
CO_2	1,460	16,253	11,850	11,850
CH_4	1.20	13	10	10
N_2O	0.07	1	1	1
CO	34.70	386	290	282
NMHC	4.00	45	33	32
NOx	3.10	35	26	25
SO_2	2.00	22	17	16
Total particulate matter (TPM)	13.00	145	109	106
Fine particulate matter ($PM_{2.5}$)	12.95	144	108	105

ภาพที่ 2.2 การปล่อยสารมลพิษจากการเผาฟางในที่โล่ง[43]

นอกจากนี้ ประเทศไทยมีพื้นที่ทำการเกษตร 131 ล้านไร่ ซึ่งมีเศษเหลือวัสดุทางการเกษตร เช่น ตอซังข้าว ข้าวโพดและอื่นๆ กว่า 50-60 ล้านตันต่อปี หรือคิดเป็นเศษวัสดุการเกษตรเหลือทิ้งในไร่นาเฉลี่ย 300 กิโลกรัม โดยเกษตรกรไม่ได้จัดการอย่างเหมาะสม และมีการเผาทิ้งหลังการเก็บเกี่ยว

---

[43] Tripathi Satyendra, Singh R. N. and Sharma Shaishav, "Emissions from Crop/Biomass Residue Burning Risk to Atmospheric Quality," **International Research Journal of Earth Sciences** 1 (April 2013): 26.

เพื่อช่วยให้การไถพรวนทำได้ง่ายขึ้น ซึ่งเป็นการสร้างก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ 27 ล้านตันกิโลกรัมคาร์บอน ฟุ้งกระจายบนผิวโลกในส่วนพื้นดินที่เผาตอซังจะสูญเสียไนโตรเจน 6-9 กิโลกรัมต่อไร่ ฟอสฟอรัส 0.8 กิโลกรัมต่อไร่ โพแทสเซียม 15.6 กิโลกรัมต่อไร่[44] อีกทั้ง ทำให้ดินเสื่อมสภาพ ขาดความอุดมสมบูรณ์ อินทรียวัตถุและธาตุอาหารพืชไม่หมุนเวียนกลับคืนสู่ดิน เพราะฟางข้าวเมื่อไถกลบลงไปในดินแล้วจะย่อยสลายอินทรียวัตถุ ช่วยในการปรับปรุงดินและเพิ่มปุ๋ยให้กับดิน ซึ่งการเผาฟางข้าวทำให้มีผลต่อจำนวนปุ๋ยที่ใช้โดยต้องใส่ปุ๋ยเพิ่มขึ้นเพราะดินความอุดมสมบูรณ์และเป็นการเพิ่มต้นทุนการผลิตข้าวสูงขึ้นถือเป็นการเสียค่าใช้จ่ายในการใส่ปุ๋ยในอัตราที่เพิ่มขึ้นอีกทั้งทำให้ผลผลิตข้าวลดลงเนื่องจากดินเสื่อมสภา[45]

ดังนั้น การเผาเศษพืชเศษวัสดุทางการเกษตรจะมีโอกาสเพิ่มมากขึ้นเนื่องมาจากปัจจัยต่างๆ ที่ทำให้การขยายพื้นที่เพาะปลูกในภูมิภาคต่างๆ ทั่วโลกเพื่อให้เพียงพอกับความต้องการบริโภคและระบบเศรษฐกิจที่พัฒนาอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน จึงทำให้ปัญหามลพิษหมอกควันจากการเผาเศษพืชเศษวัสดุทางการเกษตรเพิ่มขึ้นตามพื้นที่เกษตรกรรมที่มีจำนวนมากขึ้น โดยการเผาเศษพืชเศษวัสดุทางการเกษตรจะมีผลต่อความอุดมสมบูรณ์ของดิน สารอาหารในดินลดลง เพราะเนื่องจากถูกทำลาย สิ่งมีชีวิตขนาดเล็กที่อาศัยในดินมีจำนวนลดลงส่งผลต่อการที่ต้องให้สารอาหารแก่พืชและต้องอาศัยสารเคมีเพิ่มขึ้น จึงเป็นปัญหาที่สัมพันธ์กัน

2.5.2 การเผาขยะมูลฝอยจากชุมชน

ขยะมูลฝอยชุมชน (Municipal Solid Waste) หมายถึง ขยะมูลฝอยที่มีแหล่งกำเนิดมาจากชุมชนมีองค์ประกอบหลักสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วนที่สำคัญ[46] ได้แก่

1. ขยะอินทรีย์ที่เน่าเสียได้ง่าย และมีความชื้นสูง เช่น เศษอาหาร เศษผัก ผลไม้ ใบไม้ ใบหญ้า

---

[44] ณัฐภาส กุลเรืองทรัพย์, "การศึกษาอิทธิพล การเผาตอซัง-ไม่เผาตอซังข้าว ก่อนไถกลบต่อผลผลิตต่อไร่ ค่าใช้จ่าย และรายได้ของเกษตรกร," **วารสารเศรษฐกิจการเกษตร** 59 (มกราคม 2556): 2.

[45] ปรารภ คันธวัน, **แนวทางการลดการเผาฟางข้าวของเกษตรกรบ้านโนนจั่น ตำบลทุ่งทอง อำเภอทราบทองวัฒนา จังหวัดกำแพงเพชร** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร, 2548), หน้า 78.

[46] อำนวย ทองสถิตย์, **การจัดการขยะมูลฝอยชุมชนเพื่อผลิตพลังงาน** (รายการศึกษาส่วนบุคคล วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน, 2546), หน้า 7, ค้นวันที่ 3 พฤษภาคม 2557 จาก http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/uploads/File/47_1.pdf

2. ขยะที่เผาไหม้ได้ ซึ่งได้แก่ ขยะอินทรีย์ที่ย่อยสลายช้า เช่น ไม้ ยาง หนัง กระดาษ และสารอินทรีย์สังเคราะห์ เช่น พลาสติก

3. วัสดุเฉื่อย ซึ่งก็คือส่วนที่ไม่เผาไหม้ เช่น หิน ทราย แก้ว กระเบื้อง

องค์ประกอบขยะคุณสมบัติมูลฝอยชุมชนในประเทศจะเปลี่ยนไปตามสภาพของภูมิอากาศ ฤดูกาล และพฤติกรรมทางเศรษฐกิจสังคม วิถีชีวิตตลอดจนอุปนิสัยและแบบแผนในการบริโภคของแต่ละชุมชน/เมือง โดยทั่วไปมีองค์ประกอบแตกต่างกันไป

นอกจากนี้ ขยะมูลฝอยชุมชน หมายความถึง เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ ซากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาดที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น และหมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษ หรืออันตรายจากชุมชนหรือครัวเรือน[47]

จากสถานการณ์มลพิษในปี พ.ศ.2556 ที่มีการสำรวจข้อมูลปริมาณขยะมูลฝอยทั่วประเทศ โดยมีกลุ่มเป้าหมาย คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ 7,782 แห่งโดยใช้แบบสำรวจลงพื้นที่ พบว่ามีจำนวนขยะมูลฝอย 26.77 ล้านตัน ซึ่งเพิ่มจาก พ.ศ.2555 ถึง 2 ล้านตัน โดยขยะดังกล่าวได้เก็บขนและนำไปจำกัดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 4,179 แห่ง โดยถูกกำจัดแบบถูกต้อง 7.2 ล้านตัน กำจัดไม่ถูกต้อง 6.9 ล้านตัน และยังมีขยะตกค้างอีก 7.6 ล้านตัน นอกจากนี้ ยังมีขยะที่ถูกนำกลับมาใช้ประโยชน์ 5.1 ล้านตัน แต่ในขณะนี้ประเทศไทยมีสถานที่กำจัดขยะทั้งหมด 2,490 แห่ง เป็นสถานที่กำจัดขยะแบบถูกต้อง 466 แห่ง ยังคงมีสถานที่กำจัดแบบไม่ถูกต้อง เช่น การเททิ้งกลางแจ้ง และมีการเผาขยะมูลฝอยในที่โล่ง อยู่ถึง 2,024 แห่ง ทำให้ขยะมูลฝอยสะสมทั้งประเทศมีสูงถึง 19.9 ล้านตัน ซึ่งจะมีความสูงเท่ากับตึกใบหยก 2 เรียงต่อกัน 103 ตึก[48] ซึ่งวิธีการกำจัดขยะมูลฝอยในปัจจุบันใช้วิธีการ ดังนี้[49]

1. เตาเผาโดยเตาเผาขยะ มีจำนวนร้อยละ 1 ซึ่งเหมาะสมที่จะใช้ในการกำจัดขยะพิเศษบางชนิด เช่น ขยะที่มีส่วนที่เผาไหม้ได้อยู่จำนวนมาก และขยะที่มีการปนเปื้อนของเชื้อโรคจำพวกขยะมูลฝอยติดเชื้อตามโรงพยาบาลต่างๆ นอกจากนี้จะต้องมีการออกแบบหรือใช้เทคโนโลยีที่จะป้องกัน

---

[47] กรมควบคุมมลพิษ, "ส่วนลดและใช้ประโยชน์ของเสีย สำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย," ใน **คู่มือแนวทางการลด คัดแยก และใช้ประโยชน์ขยะมูลฝอย** (กรุงเทพฯ: รุ่งศิลป์การพิมพ์ 1977, 2551), หน้า 9.

[48] กรมควบคุมมลพิษ, **สรุปสถานการณ์มลพิษในไทย พ.ศ.2556** (กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ, 2557), หน้า 26-27.

[49] กรมควบคุมมลพิษ, **การจัดการขยะมูลฝอยชุมชนอย่างครบวงจร คู่มือสำหรับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** (กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ, 2547), หน้า 8.

ควบคุมมิให้เกิดปัญหามลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ฝุ่นขนาดเล็ก ก๊าซพิษต่างๆ เช่น ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ นอกจากนั้น ยังอาจเกิดไดออกซินซึ่งเป็นสารก่อมะเร็ง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีระบบควบคุมมลพิษทางอากาศและดักไม่ให้อากาศที่ผ่านปล่องออกสู่ชั้นบรรยากาศมีค่าเกินกว่ามาตรฐานคุณภาพอากาศจากเตาเผาที่กฎหมายกำหนด

2. การฝังกลบ หรือการฝังดิน มีจำนวนร้อยละ 35 สามารถลดอันตรายต่างๆ ได้ดีกว่าการปล่อยให้มูลฝอยกองทิ้งไว้บนพื้นดินและสามารถกำจัดมูลฝอยได้ทุกชนิด โดยไม่เหลือตกค้างและยังช่วยกำจัดเศษมูลฝอยที่เหลือตกค้างจากการกำจัดโดยวิธีอื่นๆ เช่น การกำจัดโดยวิธีหมักทำปุ๋ย การกำจัดโดยการเผา กรณีเหลือมูลฝอยที่เผาไหม้ไม่ได้และขี้เถ้าที่เหลือจากการเผา การฝังกลบเป็นวิธีการที่นิยมใช้กันมาก เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายที่ต่ำและสามารถลดกลิ่นรบกวน ลดการแพร่กระจายของโรคต่างๆ ตลอดจนสามารถควบคุมน้ำชะจากกองขยะได้ ทั้งเป็นการวิธีการกำจัดขยะที่แพร่หลาย เนื่องจากสามารถกำจัดขยะได้โดยไม่ต้องคัดแยกขยะและสามารถปรับปรุงพื้นที่ให้เป็นพื้นที่ที่มีประโยชน์ได้ โดยการกำจัดมูลฝอยด้วยวิธีการฝังกลบหรือฝังดินต้องมีการควบคุมไม่ให้มีการนำขยะอันตรายมากำจัดรวมกันกับขยะทั่วไปในบริเวณที่ฝังกลบขยะ ต้องควบคุมให้ขยะมูลฝอยถูกกำจัดอยู่เฉพาะภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ทั้งบนพื้นผิวดินและใต้ดิน ต้องมีการตรวจสอบการปนเปื้อนของแหล่งน้ำใต้ดินบริเวณใกล้เคียงอย่างสม่ำเสมอ และต้องคำนึงถึงทัศนียภาพของพื้นดินและบริเวณใกล้เคียง เช่น การจัดให้มีสิ่งป้องกันการปลิวของขยะหรือต้นไม้ล้อมรอบ เป็นต้น[50]

3. การกองทิ้งและเผากลางแจ้ง มีจำนวนร้อยละ 64 เป็นการนำขยะมากองรวมกันบนพื้นดินแล้วจุดไฟเผาซึ่งมักพบเห็นได้ตามชุมชนต่างๆ ที่บริการเก็บขนขยะเข้าไปไม่ถึง หรือแม้บางแห่งการบริการเก็บขนจะเข้าถึง แต่ก็ยังพบเห็นการกำจัดขยะด้วยวิธีการเผาแบบนี้เสมอ เหตุเพราะเป็นการกำจัดที่สะดวก ง่าย และเป็นการกำจัดมูลฝอยให้หมดไปอย่างรวดเร็ว โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมการเก็บขนและกำจัด ซึ่งจากสถานการณ์การเผาขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในครัวเรือนร้อยละ 61.70 ไม่มีการคัดแยกมูลฝอยก่อนทิ้ง โดยร้อยละ 64.80 มีวิธีการกำจัดขยะมูลฝอยในครัวเรือนโดยการเผาทำลายในที่โล่ง[51] ซึ่งการกำจัดขยะมูลฝอยด้วยวิธีการนำมูลฝอยมากองรวมกันแล้วเผานั้น ซึ่งมูลฝอยชุมชน มีทั้ง มูลฝอยแห้ง มูลฝอยเปียก มูลฝอยอันตราย และมูลฝอยติดเชื้อ เมื่อนำมาเผารวมกัน จึงก่อให้เกิดมลพิษขึ้น ตั้งแต่การนำมูลฝอยมากองรวมกันทำให้เกิดน้ำจากมูลฝอยและสารพิษต่างๆ ไหล

---

[50] สุภาพร ง้าวสุวรรณ, **มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษจากการกำจัดมูลฝอยด้วยวิธีการเผา** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), หน้า 15.

[51] กาญจนา นาถะพินธุ, ดาริวรรณ เศรษฐีธรรม และกิ่งแก้ว เกษโกวิท, "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการควบคุมการเผาในที่โล่ง," **วารสารวิจัย มข.** 16 (เมษายน 2554): 408.

ซึมสู่พื้นดินและไหลลงแหล่งน้ำ และถ้าฝนตกลงมาชะน้ำมูลฝอยไหลลงแหล่งน้ำก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ ทั้งแหล่งน้ำผิวน้ำและแหล่งน้ำใต้ดิน และเมื่อทำการเผามูลฝอยเหล่านั้น สารพิษหรือสารเคมีที่ปะปนอยู่ในมูลฝอยก็ออกมาปนเปื้อนในอากาศ เป็นมลพิษทางอากาศที่ส่งผลกระทบต่อผู้คนในแหล่งชุมชนนั้น และสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้น กลิ่นเหม็นจากขยะที่นำมารวมกัน และกลิ่นอันเกิดจากการเผาไหม้ขยะมูลฝอยเหล่านั้น ย่อมรบกวนและเป็นอันตรายต่อบ้านเรือนและชุมชนใกล้เคียงอย่างยิ่ง เป็นการกำจัดที่ไม่ถูกหลักวิชาการทั้งก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศทางน้ำและทางกลิ่นอีกด้วย

2.5.3 ไฟป่า

ไฟป่า เป็นไฟที่เกิดจากสาเหตุใดก็ตาม แล้วลุกลามไปได้โดยอิสระปราศจากการควบคุม ทั้งนี้ไม่ว่าไฟนั้นจะลุกลามไหม้ในป่าซึ่งสาเหตุของไฟป่า จะรวมทั้งสาเหตุที่เกิดตามธรรมชาติ เช่น ฟ้าผ่า หรือกิ่งไม้เสียดกัน และรวมทั้งไฟป่าที่เกิดจากคนจุดด้วย[52] ไฟป่าจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ คือ เชื้อเพลิง ความร้อน และออกซิเจนมารวมตัวกันในสัดส่วนที่ เหมาะสมที่จะเกิดการเผาไหม้ (Combustion) และทำให้การเผาไหม้สามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม สำหรับไฟป่าแล้วองค์ประกอบทั้ง 3 ประการนี้ มีลักษณะเฉพาะ ดังนี้

1. เชื้อเพลิง ในการเกิดไฟป่า ได้แก่ อินทรีย์สารทุกชนิดที่ติดไฟได้ ได้แก่ ต้นไม้ ไม้พุ่ม กิ่งไม้ ก้านไม้ ตอไม้ กอไผ่ ลูกไม้เล็กๆ หญ้า วัชพืช รวมไปถึงดินอินทรีย์ (Peat Soil) และชั้นถ่านหินที่อยู่ใต้ผิวดิน (Coal Seam)

2. ออกซิเจน เป็นก๊าซที่เป็นองค์ประกอบหลักของอากาศโดยทั่วไป ในป่าจึงมีออกซิเจนกระจายอยู่อย่างสม่ำเสมออย่างไรก็ตามประมาณและสัดส่วนของออกซิเจนในอากาศในป่า ณ จุดหนึ่งๆ อาจผันแปรได้บ้างตามการผันแปรของความเร็วทิศทางลม

3. ความร้อนแหล่งความร้อนที่ทำให้เกิดไฟป่าแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ แหล่งความร้อนจากธรรมชาติ เช่น ฟ้าผ่า การเสียดของกิ่งไม้ การรวมแสงอาทิตย์ผ่านหยดน้ำค้าง ภูเขาไฟระเบิด และแหล่งความร้อนจากมนุษย์ ซึ่งเกิดจากการจุดไฟในป่าด้วยสาเหตุต่างๆ กันองค์ประกอบทั้ง 3 ประการนี้ เรียกว่า สามเหลี่ยมไฟ หากขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งไป ไฟป่าจะไม่เกิดขึ้น

---

[52] เดือนเด่น นาคสีหราช, **มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมไฟป่าในประเทศไทย** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 5.

หรือไฟป่าที่เกิดขึ้นแล้วและกำลังลุกลามอยู่ก็จะตับลงความรู้เรื่องสามเหลี่ยมไฟในข้อนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะเป็นความรู้พื้นฐานที่ต้องนำมาใช้ในการวางแผนปฏิบัติงานควบคุมไฟป่าทั้งวงจร[53]

สาเหตุที่ทำให้เกิดไฟป่ามี 2 สาเหตุ คือ

1. เกิดจากธรรมชาติ ไฟป่าที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุ เช่น ฟ้าผ่า กิ่งไม้เสียดสีกัน ภูเขาไฟระเบิด ก้อนหินกระทบกัน แสงแดดตกกระทบผลึกหิน แสงแดดส่องผ่านหยดน้ำ ปฏิกิริยาเคมีในดินป่าพรุ การลุกไหม้ในตัวเองของสิ่งมีชีวิต (Spontaneous Combustion) แต่สาเหตุที่สำคัญ คือ

1) ฟ้าผ่า เป็นสาเหตุสำคัญของการเกิดไฟป่าในเขตอบอุ่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา พบว่า กว่าครึ่งหนึ่งของไฟป่าที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจากฟ้าผ่า ทั้งนี้ โดยที่ฟ้าผ่าแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) ฟ้าผ่าแห้ง (Dry or Red Lightning) คือ ฟ้าผ่าที่เกิดขึ้นในขณะที่ไม่มีฝนตก มักเกิดในช่วงฤดูแล้ง สายฟ้าจะเป็นสีแดง เกิดจากเมฆที่เรียกว่า เมฆฟ้าผ่า ซึ่งเมฆดังกล่าวจะมีแนวการเคลื่อนตัวที่แน่นอนเป็นประจำทุกปี ฟ้าผ่าแห้งเป็นสาเหตุสำคัญของไฟป่าในเขตอบอุ่น

(2) ฟ้าผ่าเปียก (Wet or Blue Lightning) คือ ฟ้าผ่าที่เกิดควบคู่ไปกับการเกิดพายุฝนฟ้าคะนอง (Thunderstorm) ดังนั้น ประกายไฟที่เกิดจากฟ้าผ่าจึงมักไม่ทำให้เกิดไฟไหม้ หรืออาจเกิดได้บ้างแต่ไม่ลุกลามไปไกล เนื่องจากความชื้นสัมพัทธ์และความชื้นของเชื้อเพลิงสูง ฟ้าผ่าในเขตร้อนรวมถึงประเทศไทยมักจะเป็นฟ้าผ่าเปียก จึงแทบจะไม่เป็นสาเหตุของไฟป่าในเขตร้อนนี้เลย

2) กิ่งไม้เสียดสีกัน อาจเกิดขึ้นได้ในพื้นที่ป่าที่มีไม้ขึ้นอยู่อย่างหนาแน่นและมีสภาพอากาศแห้งจัด เช่น ในป่าไผ่ หรือ ป่าสน

2. สาเหตุจากมนุษย์ ไฟป่าที่เกิดในประเทศกำลังพัฒนาในเขตร้อนส่วนใหญ่จะมีสาเหตุมาจากกิจกรรมของมนุษย์ โดยมีสาเหตุต่างๆ กันไป ได้แก่

1) เก็บหาของป่า เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดไฟป่ามากที่สุด การเก็บหาของป่าส่วนใหญ่ได้แก่ ไข่มดแดง เห็ด ใบตองตึง ไม้ไผ่ น้ำผึ้ง ผักหวาน และไม้ฟืน การจุดไฟส่วนใหญ่เพื่อให้พื้นป่าโล่งเดินสะดวก หรือให้แสงสว่างในระหว่างการเดินทางผ่านป่าในเวลากลางคืน หรือจุดเพื่อกระตุ้นการงอกของเห็ด หรือกระตุ้นการแตกใบใหม่ของผักหวานและใบตองตึง หรือจุดเพื่อไล่ตัวมดแดงออกจากรัง รมควันไล่ผึ้ง หรือไล่แมลงต่างๆ ในขณะที่อยู่ในป่า

---

[53] นิอร สิริมงคลเลิศกุล, **รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ การจัดการไฟป่า กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านโป่ง อำเภอเวียงป่าเป้าจังหวัดเชียงราย** (รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2553), หน้า 5.

2) เผาไร่ เป็นสาเหตุที่สำคัญรองลงมา การเผาไร่ก็เพื่อกำจัดวัชพืชหรือเศษซากพืชที่เหลืออยู่ภายหลังการเก็บเกี่ยว ทั้งนี้เพื่อเตรียมพื้นที่เพาะปลูกในรอบต่อไป ทั้งนี้โดยปราศจากการทำแนวกันไฟและปราศจากการควบคุม ไฟจึงลามเข้าป่าที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียง

3) แกล้งจุด ในกรณีที่ประชาชนในพื้นที่มีปัญหาความขัดแย้งกับหน่วยงานของรัฐในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเรื่องที่ทำกินหรือถูกจับกุมจากการกระทำผิดในเรื่องป่าไม้ ก็มักจะหาทางแก้แค้นเจ้าหน้าที่ด้วยการเผาป่า

4) ความประมาท เกิดจากการเข้าไปพักแรมในป่า ก่อกองไฟแล้วลืมดับ หรือทิ้งก้นบุหรี่ลงบนพื้นป่า

5) ล่าสัตว์ โดยใช้วิธีไล่เหล่า คือจุดไฟไล่ให้สัตว์หนีออกจากที่ซ่อน หรือจุดไฟเพื่อให้แมลงบินหนีไฟ นกชนิดต่างๆ จะบินมากินแมลง แล้วดักยิงนกอีกทอดหนึ่ง หรือจุดไฟเผาทุ่งหญ้าเพื่อให้หญ้าใหม่แตกระบัด ล่อให้สัตว์ชนิดต่างๆ เช่น กระทิง กวาง กระต่าย มากินหญ้า แล้วดักรอยิงสัตว์นั้นๆ

6) เลี้ยงปศุสัตว์ ประชาชนที่เลี้ยงปศุสัตว์แบบปล่อยให้หากินเองตามธรรมชาติ มักลักลอบจุดไฟเผาป่าให้โล่งมีสภาพเป็นทุ่งหญ้าเพื่อเป็นแหล่งอาหารสัตว์

7) ความคึกคะนอง บางครั้งการจุดไฟเผาป่าเกิดจากความคึกคะนองของผู้จุด โดยไม่มีวัตถุประสงค์ใดๆ แต่จุดเล่นเพื่อความสนุกสนานเท่านั้น

สถิติการเกิดไฟป่าในประเทศไทย ปี พ.ศ.2550-2551 กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธ์พืชได้สรุปสถิติการดับไฟและพื้นที่ถูกไฟไหม้ (ต่อไร่) ดังตารางที่ 2.1 สถิติการเกิดไฟป่าปี พ.ศ.2550-2551 ดังนี้

ตารางที่ 2.1 สถิติการเกิดไฟป่าปี พ.ศ.2550-2551[54]

พื้นที่	ปี พ.ศ.2550		ปี พ.ศ.2551	
	ดับไฟป่า (ครั้ง)	พื้นที่ถูกไฟไหม้(ไร่)	ดับไฟป่า(ครั้ง)	พื้นที่ถูกไฟไหม้ (ไร่)
ภาคเหนือ	4,845	54,777	3,628	28,999
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1,949	39,204	1,313	25,533
ภาคกลาง	824	18,974	568	14,356
ภาคใต้	139	4,441	60	1,923
รวมทั่วประเทศ	7,757	117,396	5,569	70,811

[54] วิจารณ์ สิมาฉายา, **มลพิษจากหมอกควันในพื้นที่ภาคเหนือ: ปัญหาและแนวทาง**, ค้นวันที่ 11 มิถุนายน 2556 จาก http://www.infofile.pcd.go.th

สถิติการเกิดไฟป่าเมื่อเปรียบเทียบปี พ.ศ.2550 และ พ.ศ.2551 พบว่า การเกิดไฟป่ามีแนวโน้มที่ลดลง โดยปี พ.ศ.2551 มีพื้นที่ถูกไฟไหม้จำนวน 70,811 ไร่ แต่ขณะเดียวกัน ภาคเหนือยังคงเป็นพื้นที่เกิดไฟป่าและมีพื้นที่ถูกไฟไหม้เสียหายมากที่สุด การเกิดไฟป่าในภาคเหนือ เนื่องจากมีการสะสมของปริมาณเชื้อเพลิง เช่น ใบไม้แห้งหรือตอตันไม้แห้งที่ตายแล้ว และเนื่องจากความแปรปรวนของสภาพอากาศที่เป็นฤดูร้อนระหว่างเดือนพฤศจิกายนถึงเมษายนของทุกปี สภาพอากาศภาคเหนือเป็นช่วงที่มีอากาศแห้งแล้ง ใบไม้ผลัดใบ จึงเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดไฟป่าขึ้นเป็นประจำส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ โดยไฟป่าในภาคเหนือที่มีการเกิดขึ้นมากที่สุดระหว่างวันที่ 1 มกราคม-31 ธันวาคม พ.ศ.2554 ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีไฟป่าเกิดขึ้นจำนวน 396 ครั้ง โดยเป็นพื้นที่ประสบภัยความเสียหายจำนวน 2,276 ไร่ ทั้งนี้ สาเหตุที่ให้เกิดไฟป่า เนื่องจากประชาชนในพื้นที่หาของป่าหรือเก็บของป่า โดยเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดไฟป่ามากที่สุด จำนวน 1,126 ครั้ง ในระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2555 ถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2556[55] ซึ่งการเก็บหาของป่าส่วนใหญ่ ได้แก่ ไข่มดแดง เห็ดเผาะ ใบตองตึง ไม้ไผ่ น้ำผึ้ง ผักหวาน และไม้ฟืน การจุดไฟส่วนใหญ่เพื่อให้พื้นที่ป่าโล่ง เดินสะดวก หรือให้แสงสว่างในเวลาการเดินทางผ่านป่าในเวลากลางคืน หรือจุดเพื่อกระตุ้นการงอกของเห็ดบางชนิด หรือการกระตุ้นการแตกใบใหม่ของผักหวานและใบตองตึง หรือจุดเพื่อไล่ตัวมดแดงออกจากรัง รมควันไล่ผึ้ง หรือไล่แมลงต่างๆ ในขณะที่อยู่ในป่า

2.6 ผลกระทบความเสียหายจากมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

มลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งเป็นผลผลิตของกระบวนการเผาไหม้ หรือสันดาปที่ไม่สมบูรณ์ ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดของสารมลพิษทางอากาศที่ฝังตัวอยู่กับอนุภาคฝุ่นละอองขนาดเล็กซึ่งส่งผลกระทบความเสียหายด้านต่างๆ อาทิเช่น ด้านสุขภาพ ด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว ด้านพืชและระบบนิเวศและผลกระทบด้านอื่นๆ ดังรายละเอียด ดังนี้

2.6.1 ด้านสุขภาพ

เมื่อมนุษย์หายใจเอาอากาศที่สกปรกมีสารมลพิษหมอกควันเข้าไปในร่างกายจะทำให้ร่างกายเจริญเติบโตไม่เต็มที่และเป็นสาเหตุของโรคต่างๆ ซึ่งอาการของโรคต่างๆ ย่อมมีความสัมพันธ์ระหว่างระดับของสารมลพิษในอากาศกับอาการของโรคซึ่งสารมลพิษจากฝุ่นละอองขนาดเล็กที่มีขนาดใหญ่

---

[55] กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช, สถิติสาเหตุการเกิดไฟป่าประจำปี 2556, ค้นวันที่ 19 มิถุนายน 2557 จาก http://www.fca16.com/uploaded/forestfire/file/Fire Cause

มากกว่า 10 ไมครอนจะถูกกรองออกโดยระบบทางเดินหายใจส่วนบน ส่วนฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน หรือที่เรียกว่า ฝุ่นที่หายใจเข้าไป (Respiration Particulate Matter: RPM) จะรอดจากการกรองเข้าไปถึงปอดได้ โดยฝุ่นละอองที่มีขนาดเล็กกว่า 2.5 ไมครอนจะเข้าไปถึงถุงลมปอด ฝุ่นละอองขนาดเล็กทำให้เกิดการระคายเคืองและมีผลต่ออาการและโรคทางเดินหายใจ ถ้าองค์ประกอบในฝุ่นเป็นโลหะหนัก หรือสารพิษกลุ่มพีเอเอช (PAHs) พอลีไซคลิกอะโรมาติกไฮโดรคาร์บอน) เกาะอยู่จำนวนมาก สารพีเอเอช (PAHs) หลายชนิดเป็นสารก่อมะเร็งได้ เช่น มะเร็งปอด ฝุ่นละอองขนาดเล็กสามารถก่อให้เกิดอันตรายอย่างรุนแรงต่อสุขภาพของประชาชน เมื่อเข้าสู่ระบบทางเดินหายใจของร่างกายของมนุษย์จะทำให้เกิดการทำลายอวัยวะของระบบทางเดินหายใจโดยตรงและยังทำให้เกิดอาการระคายเคือง ระคายคอ แน่นหน้าอก หายใจถี่ และมีอาการของโรคหอบหืด เนื่องจากขีดความสามารถในการทำงานของปอดลดลงอย่างรวดเร็ว และแม้ว่าจะไม่เสียชีวิตด้วยโรคหอบหืดแต่ในระยะยาวมักจะเสียชีวิตด้วยโรคมะเร็งปอดโดยเฉพาะในเขตอำเภอสารภีและอำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ ระยะประมาณ 10 ปีที่ผ่านมามีผู้ป่วยเป็นมะเร็งรายใหม่รายปีในอัตรา 40 คน: 100,000 คน ซึ่งสูงเป็นสองเท่าของอัตราเฉลี่ยของประเทศไทยที่ตกปีละ 20 คน: 100,000 คน[56] นอกจากนี้ ยังมีอาการส่วนมากที่ไม่มีความรุนแรงเพียงแค่ก่อให้เกิดความรำคาญต่อระบบตาและคอ ได้แก่ ตาแดง มองภาพไม่ค่อยชัด แสบหรือคันตา น้ำตาไหล แสบจมูก และแสบคอ เกิดความรำคาญต่อระบบผิวหนัง ได้แก่ คันหรือผื่นแดงตามร่างกาย

2.6.2 ด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว

ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ มลพิษหมอกควันนอกจากจะมีผลกระทบทางด้านสุขภาพแล้วยังมีผลทำให้ผู้ที่เจ็บป่วยอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษหมอกควัน ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลต้องขาดรายได้จากการหยุดงาน จากต้นทุนการรักษาความเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากโรคหอบหืดของผู้ป่วยในจังหวัดเชียงใหม่ทำให้มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยในช่วงปี พ.ศ.2549-2550 ประมาณ 15,000 บาทต่อคนต่อปี ซึ่งสูงกว่าค่ารักษาพยาบาลเฉลี่ยของคนเชียงใหม่โดยทั่วไป (ประมาณ 5,000 บาทต่อคนต่อปี) ถึง 3 เท่า[57] ผลกระทบของมลพิษทางอากาศโดยเฉพาะปีที่มีหมอก

---

[56] ปาจรีย์ ทองสนิท, วิขญา อิ่มกระจ่าง และขวัญฤทัย ทองบุญฤทธิ์, **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการสารประกอบโพลีไซคลิกอะโรมาติกไฮโดรคาร์บอน (PAHs) ในฝุ่น PM10 ในช่วงการเกิดหมอกควันของจังหวัดเชียงใหม่** (พิษณุโลก: มหาวิทยาลัยนเรศวร, 2556), หน้า 6.

[57] พงศ์เทพ วิวรรธนะเดช และคณะ, **โครงการระดับรายวันของฝุ่นในอากาศและผลกระทบต่อสุขภาพในผู้ป่วยที่เป็นโรคหอบหืดจังหวัดเชียงใหม่และลำพูน** (รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2550), หน้า 38.

ควันมากกว่าปกติมีส่วนทำให้รายได้ เข้าสู่ภาคธุรกิจท่องเที่ยวลดลงอย่างกะทันหันได้สมาคมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่ได้เคยประมาณการว่าในปัจจุบันมี คนทั่วโลกท่องเที่ยวต่างประเทศไม่ต่ำกว่า 900 ล้านคน ในจำนวนนี้มีผู้มาท่องเที่ยวในภูมิภาคอาเซียน ไม่ต่ำกว่า 60 ล้านคน โดยมาท่องเที่ยวที่จังหวัดเชียงใหม่เฉลี่ยปีละ 1.7 ล้านคน นำรายได้เข้าสู่จังหวัดเชียงใหม่ประมาณปีละ 40,000 ล้านบาท ช่วงใดที่ประสบปัญหามลพิษทางอากาศหากจำนวนผู้มาท่องเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่ลดลง ก็จะส่งผลถึงภาวการณ์ว่างงานของประชาชนจำนวนมากได้ วิกฤตการณ์ หมอกควันปี พ.ศ. 2550 ส่งผลให้จำนวนนักท่องเที่ยวลดลงอย่างน้อย 5,000 ราย ทำให้สูญเสียรายได้ไปในช่วงนั้นอย่างน้อย 477 ล้านบาท ซึ่งเป็นจำนวนที่ภาคธุรกิจโรงแรมได้รับผลกระทบมากที่สุด[58]

2.6.3 ด้านพืชและระบบนิเวศ[59]

มลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง ทำให้การเจริญเติบโตของพืชชะงัก ทำลายคลอโรฟิลล์และการสังเคราะห์แสงมักจะแคระแกร็นมีการเจริญเติบโตหรืออาจตายได้ ผลกระทบของมลพิษอากาศที่มีผลต่อพืชอาจดูได้ที่ลักษณะใบที่ผิดปกติ จำแนกอาการได้ ดังนี้

2.6.3.1 ผลกระทบที่มองเห็นได้

มลพิษอากาศปริมาณสูงจะทำลายส่วนต่างๆ ของพืช ที่เห็นได้ชัด คือ ใบ โดยสารมลพิษแต่ละชนิดทำลายใบพืชลักษณะต่างกัน ได้แก่ เซลล์ยุบตัวหรือเกิดลายเหี่ยวแห้ง เป็นลักษณะของอาการเฉียบพลันเมื่อพืชได้รับมลพิษความเข้มข้นสูง เซลล์พืชจะเฉาและเหี่ยวลงจนเซลล์ตาย ใบมีสีซีดหรือเปลี่ยนสี ทำให้ใบเกิดลายตกกระเป็นจุด หรือทำให้ใบเหลือง ฝุ่นละอองทำให้ใบเฉาการเจริญเติบโตช้า และทำให้ขัดขวางการหายใจของพืช ทำให้พืชไม่เจริญและตายเร็ว

2.6.3.2 ผลกระทบระยะยาว

การที่พืชได้รับมลพิษอากาศทำให้ผลผลิตทางการเกษตรลดลง เนื่องจากมลพิษทั้งที่ปิดปากใบอยู่ภายนอกและที่เข้าสู่เซลล์เนื้อเยื่อพืช จะทำให้ประสิทธิภาพการสังเคราะห์ด้วยแสงของพืชลดลง อนุภาคฝุ่นละอองที่ปิดปากใบยังทำให้เกิดการสะสมความร้อนไว้ภายในมาก จึงมีส่วนเร่งรัดหรือขัดขวางการเจริญเติบโตของพืชได้ และถ้ามีสารพิษอื่นที่ติดมากับละอองลอยยิ่งทำให้พืชได้รับอันตรายจากสารพิษนั้นด้วย

ผลกระทบต่อระบบนิเวศ ทำให้การเจริญเติบโตของพืชลดลง ความสมบูรณ์ของระบบนิเวศป่าลดลง เช่น บริเวณแหล่งท่องเที่ยววนอุทยานหลายแห่งเมื่อเกิดสภาพแวดล้อมเสื่อม

---

[58] มงคล รายะนาคร, **หมอกควันและมลพิษทางอากาศในจังหวัดเชียงใหม่** (รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), 2553), หน้า 12.

[59] วนิดา จีนศาสตร์, *เรื่องเดิม*, หน้า 132.

โทรมลงระบบนิเวศน์เหล่านี้มักเกิดการเปลี่ยนแปลง ยกตัวอย่างเช่น ระบบนิเวศน์ในป่าถ้าเกิดระบบนิเวศน์เสียไปผลเสียที่จะตามมาคือป่าก็จะหมดสภาพ สัตว์ที่อาศัยอยู่ก็กระจัดกระจายจากการเป็นระบบไปสู่ความไม่มีระบบหากเป็นป่าต้นน้ำลำธารถูกทำลาย ระบบนิเวศน์สลายไป ผลกระทบต่อปริมาณน้ำลดลงลักษณะของน้ำเปลี่ยนไปสิ่งที่ตามมาก็เกิดสภาพดินเสื่อมโทรมน้ำท่วมโดยฉับพลันอยู่เสมอๆ เพราะไม่มีป่าช่วยทำหน้าที่เป็นเขื่อนธรรมชาติกั้นไว้และสุดท้ายพื้นที่นั้นๆ ก็อาจจะกลายสภาพเป็นทะเลทรายได้ในที่สุด ในแหล่งที่อยู่อาศัยอื่นๆ ก็เช่นกัน ถ้าสภาพสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ก็จะมีอย่างมากมาย และผลเสียก็จะมาสู่มนุษย์ทั้งในการดำเนินชีวิตแต่ละวันและทั้งการเกิดโรคภัยไข้เจ็บอีกด้วย อีกทั้ง ผลเสียหายที่เกิดกับระบบนิเวศ เป็นผลที่เกิดจากฝนกรดโดยธรรมชาติ น้ำฝนจะมีก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ละลายอยู่ความสามารถในการละลายน้ำของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ น้ำฝนตามธรรมชาติจะมีสภาพเป็นกรด อย่างไรก็ตาม ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์และก๊าซออกไซด์ของไนโตรเจน ซึ่งเป็นมลสารพิษทางอากาศสำคัญที่สามารถทำให้น้ำฝนมีสภาพเป็นกรดมากขึ้นได้ การที่ฝนมีความเป็นกรดมากขึ้น ทำให้เกิดอันตรายต่อระบบนิเวศวิทยาผิวดินและใต้ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ ที่ได้รับน้ำฝน เนื่องจากสิ่งมีชีวิตทั้งที่เป็นพืชและสัตว์ที่อาศัยอยู่ มีความไวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาวะความเป็นกรดของสิ่งแวดล้อมที่อาศัยอยู่ ทำให้การเจริญเติบโตช้าลง การแพร่พันธุ์ลดลง และตายได้

2.7 การป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

2.7.1 การชิงเผา

การชิงเผา[60] (Early Burning) คือ วิธีการหนึ่งอันเป็นการใช้ประโยชน์จากไฟเพื่อการจัดการใบไม้ที่ถือเป็นการสะสมของเชื้อเพลิง โดยการชิงเผาเป็นการกระทำเพื่อลดปริมาณเชื้อเพลิงในป่าลงและเพื่อเป็นการลดโอกาสในการเกิดไฟป่า หรือถ้าเกิดไฟป่าขึ้นความรุนแรงและอันตรายของไฟนั้น (Fire Hazard) จะมีน้อยลง สามารถควบคุมไฟได้ง่ายและปลอดภัย โดยพื้นที่เป้าหมายในการชิงเผา การชิงเผาย่อมต้องเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น การตัดสินใจที่จะชิงเผาในพื้นที่ใด ต้องมั่นใจว่าประโยชน์ที่ได้ต้องมากกว่าผลเสียที่เกิดซึ่งอาจหมายถึงการยอมเสียสละในส่วนน้อย เพื่อรักษาส่วนใหญ่เอาไว้ เกณฑ์ที่ควรคำนึงเพื่อเลือกพื้นที่ที่จำเป็นต้องชิงเผามี ดังนี้

---

[60] กรมอุทยาน สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, สำนักป้องกันปราบปรามและควบคุมไฟป่า, **ความรู้เกี่ยวกับไฟป่า**, ค้นวันที่ 15 มิถุนายน 2557 จาก http://www.dnp.go.th/forestfire/FIRESCIENCE/scince.htm

1. พื้นที่นั้นมีการสะสมของเชื้อเพลิงเป็นจำนวนมากและติดต่อกันนานหลายปีหากเกิดไฟขึ้นไฟจะมีความรุนแรงมากยากและอันตรายต่อการควบคุม

2. พื้นที่นั้นมีโอกาสเสี่ยงต่อการเกิดไฟป่าสูง และมีเชื้อเพลิงเบา เช่น แนวหญ้าและวัชพืชสองข้างทาง หรือทุ่งหญ้าติดชายป่า ซึ่งเมื่อเกิดไฟป่าขึ้นไฟจะลุกลามอย่างรวดเร็วและลุกลามเข้าสู่พื้นที่ป่าข้างเคียงได้ในเวลาอันสั้น

3. พื้นที่นั้นอยู่ใกล้พื้นที่ที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ เช่นสวนป่า ป่าที่เป็นแหล่งอาศัยของสัตว์ป่าหรือพันธุ์ไม้หายากใกล้สูญพันธุ์ ป่าที่มีหลักฐานทางโบราณคดีหรือทางศิลปวัฒนธรรม หรือพื้นที่นั้นอยู่ใกล้ชุมชน เป็นต้น ซึ่งหากเกิดไฟป่าขึ้น ไฟสามารถลุกลามเข้าสู่พื้นที่สำคัญดังกล่าวได้อย่างรวดเร็ว

การวางแผนชิงเผา การชิงเผาจะต้องมีการวางแผนที่รอบคอบรัดกุม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด และผู้ปฏิบัติงานมีความปลอดภัยมากที่สุด โดยมีขั้นตอนในการวางแผน ดังนี้

1. กำหนดขอบเขตพื้นที่ที่ชิงเผา และวัตถุประสงค์ของการชิงเผา
2. กำหนดช่วงเวลาที่จะชิงเผา ซึ่งโดยทั่วไปก็คือช่วงก่อนหน้าที่จะถึงฤดูไฟป่า
3. กำหนดอัตรากำลัง เครื่องมือ ที่จะใช้ในการชิงเผา
4. กำหนดวิธีการและเทคนิคในการเผา ตลอดจนวิธีการควบคุมไม่ให้ไฟลุกลามออกนอกพื้นที่ที่จะชิงเผา
5. กำหนดมาตรการความปลอดภัย ในกรณีที่เกิดความผิดพลาดในการเผา เช่น ไฟลามออกนอกแนว ไฟแรงกว่าที่คาดการณ์ไว้ หรือเกิดลมหวน เป็นต้น

ในการชิงเผา นอกจากจะต้องพิจารณาถึงวิธีการและเทคนิคการเผา ปัจจัยที่กำหนดความรุนแรงของไฟ เครื่องมือและอุปกรณ์ที่ใช้ในการเผา ตลอดจนถึงผลกระทบที่เกิดจากการเผาแล้ว ยังจำเป็นต้อง คำนึงถึงเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. การชิงเผาเพื่อลดปริมาณเชื้อเพลิงต้องทำก่อนถึงช่วงฤดูแล้ง ซึ่งความชื้นสัมพัทธ์ของอากาศยังค่อนข้างสูง อุณหภูมิต่ำ และเชื้อเพลิงยังมีความชื้นสูง ทำให้ไฟชิงเผามีความรุนแรงต่ำ ลุกลามไปอย่างช้าๆ สามารถควบคุมได้ง่าย และเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

2. ต้องทำแนวกันไฟรอบพื้นที่ที่จะชิงเผาเสียก่อน เพื่อป้องกันไม่ให้ไฟลุกลามออกไปนอกพื้นที่ชิงเผา โดยอาจอาศัยแนวที่มีอยู่แล้ว เช่น ลำห้วย หรือถนน และต้องมีเจ้าหน้าที่พร้อมเครื่องมือดับไฟป่าคอยควบคุมไม่ให้ไฟลามออกนอกพื้นที่

3. ทำการชิงเผาในช่วงเวลาที่ลมค่อนข้างสงบ อากาศไม่ร้อนจัด และความชื้นสัมพัทธ์ของอากาศค่อนข้างสูง โดยช่วงเวลาที่เหมาะสมสำหรับการชิงเผาอยู่ระหว่าง 2.00 น. ถึง 5.00 น.

4. ในพื้นที่ราบ จะต้องจุดไฟจากแนวกันไฟด้านใต้ลม เพื่อให้ไฟลุกลามสวนทางลมอันจะทำให้อัตราการลุกลามของไฟไม่รวดเร็วนัก หลังจากที่ไฟลุกลามมาได้ระยะหนึ่งซึ่งเห็นว่าปลอดภัยดีแล้ว

และในขณะนั้นลมไม่แรงจนเกินไป ก็อาจจุดไฟจากแนวกันไฟด้านเหนือลม เพื่อให้แนวไฟที่จุดขึ้นใหม่นี้ลุกลามตามลมไปบรรจบกับแนวไฟแรกตรงกลางพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อช่วยย่นระยะเวลาในการทำงานให้สั้นลง

5. ในพื้นที่ลาดชัน จะต้องทำแนวกันไฟด้านบนเขาให้กว้างเป็นพิเศษ และจุดไฟจากแนวกันไฟด้านบนเขา เพื่อให้ไฟลุกลามลงเขา ซึ่งอัตราการลุกลามของไฟจะช้ากว่าไฟลามขึ้นเขามาก ทำให้ควบคุมไฟได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้ ต้องวางกำลังคนและเครื่องมือส่วนใหญ่อยู่ที่แนวกันไฟด้านบนเขา เพื่อป้องกันไม่ให้ไฟที่จุดลุกลามข้ามแนวกันไฟขึ้นไปบนเขา โดยเฉพาะอย่างยิ่งหาก การชิงเผาทำในเวลากลางวัน ซึ่งลมจะพัดขึ้นเขา ไฟที่เริ่มจุดจะหันเปลวไฟไปตามทิศทางลมคือทิศขึ้นเขาและมีโอกาสข้ามแนวกันไฟไปได้ หลังจากนั้นเมื่อไฟลามลงเขามาได้ระยะหนึ่งซึ่งเห็นว่าปลอดภัยแล้ว ก็อาจจุดไฟจากแนวกันไฟด้านล่างเพื่อให้ไฟลามขึ้นเขาไปพบแนวไฟแรกที่ลามลงเขา เพื่อให้การปฏิบัติงานเสร็จสิ้นโดยรวดเร็วขึ้น

6. เนื่องจากการชิงเผาจะต้องทำในช่วงเวลาที่ยังไม่เหมาะสมที่จะเกิดการเผาไหม้ของเชื้อเพลิงในป่า ดังนั้นในบางครั้งจะมีความยากลำบากในการจุดไฟให้ติด หรือไฟติดแล้วไม่ลุกลาม หรือลุกลามช้ามาก การชิงเผาจึงเป็นงานที่น่าเบื่อหน่ายเพราะต้องใช้เวลามาก และต้องใช้ความพยายามและความอดทนสูง ซึ่งผู้ปฏิบัติงานจะต้องเข้าใจและยอมรับธรรมชาติของงานนี้ให้ได้การปฏิบัติงานจึงจะประสบผลสำเร็จ

ประโยชน์ของการชิงเผา คือ การลดการสะสมของเชื้อเพลิงการควบคุมศัตรูและโรคพืช รวมไปถึงการกำจัดธรรมชาติบางอย่าง การชิงเผาเป็นวิธีการมีค่าใช้จ่ายต่ำที่สุด แต่ขณะเดียวกันข้อเสียของการชิงเผาทำให้สัตว์ที่อยู่ใต้ดินลดปริมาณลงอย่างรวดเร็ว อันเนื่องจากรอบระยะการเผาที่สั้นเกินไปทำให้สัตว์ฟื้นตัวไม่ทัน อีกทั้ง การชิงเผาทำให้เกิดมลภาวะทางอากาศเกิดควันจุดกำเนิดของควันในการสันดาปต้องอาศัยเชื้อเพลิงกับอากาศในการเผาไหม้ ถ้าสัดส่วนของเชื้อเพลิงกับอากาศเหมาะสมกันควันก็จะไม่มี อย่างไรก็ตาม ในธรรมชาติมีลมเป็นตัวป้อนอากาศให้กับการเผาไหม้ เพราะฉะนั้นสัดส่วนระหว่างเชื้อเพลิงกับอากาศมีลมเป็นตัวชี้วัด ซึ่งหากพื้นที่ใดมีลมที่น้อย ปริมาณอากาศน้อย เพราะฉะนั้นปริมาณเชื้อเพลิงจะมีปริมาณที่มาก การเผาไหม้ที่ไม่สมบูรณ์จะเกิดผงคาร์บอนที่ลอยออกมาเป็นควันสีดำ ประกอบการเผาไหม้ที่ไม่สมบูรณ์ทำให้อุณหภูมิเปลวไฟต่ำ ทำให้ฝุ่นละอองต่างๆ ที่ปลิวเข้าไปในไฟ จะลอยคลุ้งขึ้นไปสู่อากาศข้างบน แต่ขณะเดียวกันหากมีการชิงเผาในพื้นที่ที่มีลมแรงอัตราส่วนของอากาศเพิ่มขึ้นการเผาไหม้ที่สมบูรณ์ขึ้น อัตราส่วนของควันก็จะลดลง

ในขณะเดียวกันอุณหภูมิการเผาไหม้ที่สูงขึ้น ทำให้ฝุ่นละอองจะถูกเผาหายไปด้วย นอกจากนั้น ควันไฟที่แรงจะเจือจางหมอกควันที่จะเกิดขึ้นและทำให้หมอกควันจะลดลงตามไปด้วย[61]

จากการชิงเผา (Early Burning) หากนำไปใช้ต่อการเผาในที่โล่งเพื่อเป็นการกำจัดใบไม้หรือหญ้าแห้งในพื้นที่ป่าโดยการชิงเผาเป็นการทำให้เกิดแนวเพื่อกำจัดวัชพืช และเป็นการกระตุ้นการงอกของพืชใหม่และหญ้าสดซึ่งไม่ติดไฟ การทำแนวกันไฟด้วยวิธีการชิงเผาเป็นการเสียค่าใช้จ่ายและแรงงานน้อยที่สุด และได้แนวกันไฟที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยประเทศไทยเกษตรกรส่วนใหญ่ใช้การเผาเพื่อทำแนวกันไฟป้องกันบ้านเรือนและไร่นา และต้องมีมาตรการควบคุมเป็นอย่างดี หากไม่ควบคุมหรือควบคุมไม่ถูกต้องไฟอาจลุกลามออกไปนอกพื้นที่ได้ นอกจากนี้ การชิงเผา (Early Burning) ต้องมีระยะเวลาที่เหมาะสมซึ่งต้องมีความกดอากาศที่ไม่มาก ได้แก่ เดือนธันวาคมถึงมกราคม ซึ่งช่วงเวลาดังกล่าวจะมีลมพัดขึ้นข้างบน ทำให้เกิดควันไม่หนาแน่นและสามารถควบคุมการเกิดไฟได้ แต่หากชิงเผา (Early Burning) ในเดือนมีนาคมถึงเมษายน จะมีความกดอากาศต่ำ ทำให้มีอุณหภูมิที่สูงและมีลมพัดน้อย ซึ่งการควบคุมการชิงเผาจะเป็นไปได้ยากหากการควบคุมปริมาณการชิงเผาไม่สอดคล้องกับการจัดการต่อเชื้อเพลิง และไม่สอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชนซึ่งต้องจัดระบบการชิงเผา (Early Burning) ให้เป็นไปอย่างถูกต้อง

สรุปได้ว่า การจัดการไฟป่าด้วยการชิงเผา เป็นการใช้ไฟลดจำนวนเชื้อเพลิงในป่าผลัดใบโดยเฉพาะป่าเต็งรังให้มีปริมาณลดลงบางส่วนเป็นการล่วงหน้าก่อนที่จะมีปริมาณเชื้อเพลิงสะสมมากจนเกินไป เพื่อลดความรุนแรงของการเกิดไฟป่าในภายหลัง โดยมีการกำหนดพื้นที่ที่ต้องการชิงเผาที่เห็นว่ามีความจำเป็นและเลือกช่วงเวลาในการชิงเผาที่เหมาะสมตามการเพิ่มปริมาณของเชื้อเพลิงตามธรรมชาติ หรือช่วงที่ใบไม้ร่วงหล่นลงมาร้อยละ 60-70 และไม่สร้างผลกระทบด้านหมอกควันมากแก่ชุมชนใกล้เคียง การทำการชิงเผาหากอยู่ในเขตพื้นที่อนุรักษ์หรือป่าสงวนแห่งชาติจำเป็นต้องแจ้งขออนุญาต หรือทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ทุกครั้ง นอกจากนั้น ก่อนการชิงเผาต้องมีการทำแนวกันไฟโดยรอบพื้นที่ชิงเผาก่อน เพื่อควบคุมให้ไฟลุกไหม้อยู่ในขอบเขตที่กำหนดเอาไว้เท่านั้น และอยู่รอจนกระทั่งไฟในพื้นที่ชิงเผานั้นดับหมดแล้ว สำหรับการทำแนวกันไฟ การลาดตระเวนและดับไฟก็เป็นวิธีการจัดการไฟป่าในพื้นที่ชุมชนที่มีประสิทธิภาพซึ่งต้องดำเนินการควบขนานกับการประชาสัมพันธ์สื่อสารและการประสานงาน ทั้งนี้ เพื่อเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสารและกิจกรรมที่กำลังจะจัดทำในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งจะมีผลต่อการสร้างความร่วมมือ ความเข้าใจ และลดความขัดแย้ง โดยผ่านการกระจาย

---

[61] สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), **เปิดพรมแดนความรู้แก้ไขปัญหาหมอกควัน** (เชียงใหม่: โครงการความร่วมมือเพื่อจัดการไฟป่าแบบผสมผสานลดปัญหาหมอกควัน มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน, 2552), หน้า 47-49.

เสียงในหมู่บ้าน โดยมีอาสาสมัครของหมู่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ร่วมกัน เพื่อให้การชิงเผาได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

2.7.2 การเผาภายใต้การกำกับ

การเผาภายใต้การกำกับ[62] (Prescribed Burning) คือ การใช้ประโยชน์จากการเผาไหม้โดยกำหนดการเผาไหม้ล่วงหน้าภายใต้เงื่อนไขการเผา ได้แก่ พื้นที่การเผาไหม้ ช่วงเวลา ความปลอดภัยที่เหมาะสมเป็นการระมัดระวังล่วงหน้า และมีเป้าหมายการเผาไหม้ที่เฉพาะและสำเร็จซึ่งการเผาภายใต้การกำกับสามารถนำไปใช้ต่อการเผาไหม้ป่า ทุ่งหญ้า ป่าไม้ และเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร หรือที่ดินอย่างอื่นตามความเหมาะสม ซึ่งการเผาภายใต้การกำกับมีเป้าหมาย ดังนี้

1. ควบคุมเศษวัชพืช
2. เตรียมพื้นที่การเพาะปลูก
3. ควบคุมเชื้อโรคพืช
4. ลดอันตรายจากไฟป่า
5. ปรับปรุงที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า
6. ทำให้เศษวัชพืชหมดไป

การเผาภายใต้การกำกับ (Prescribed Burning) เป็นการจัดการที่มีจุดมุ่งหมายเป็นการเฉพาะซึ่งมีข้อพิจารณา ได้แก่ การเผาไหม้เศษวัชพืชในแปลงใหญ่ไม่ควรเผาไหม้ในครั้งเดียว การทำขอบเขตของการเผาไหม้ ข้อพิจารณาในผลกระทบของหมอกควันในระหว่างการเผาไหม้และหลังจากเผาไหม้ และเงื่อนไขของคุณภาพอากาศซึ่งการเผาภายใต้การกำกับขึ้นอยู่กับความถี่ของ การเผาไหม้ โดยการเผาภายใต้การกำกับ (Prescribed Burning) เป็นมาตรการลดความเสี่ยงจากการเผาไหม้ที่ไม่มีการวางแผนและการควบคุม อีกทั้ง เป็นการเตรียมพื้นที่สำหรับการเกษตร เพื่อให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถกำจัดศัตรูพืชได้โดยไม่ต้องใช้สารเคมี สามารถช่วยรักษาความหลากหลายทางชีวภาพที่เหมาะสมได้ โดยสามารถป้องกันหรือลดขนาดของเศษวัชพืชได้หากดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ ซึ่งวิธีการเผาภายใต้กำกับ (Prescribed Burning) เน้นในเรื่องการวางแผนการจัดการในการมีข้อมูลทางอุตุนิยมวิทยาที่ถูกต้องและเพียงพอ การมีบุคลากรที่มีประสบการณ์และความชำนาญในการเผาไหม้และควบคุมไฟซึ่งต้องอยู่ประจำในช่วงดำเนินการ และการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อมิให้มีผลกระทบความเสียหายด้านต่างๆ ซึ่งในเชิงพื้นที่ในการเผาไหม้ต้องไม่อยู่ใกล้เคียงกับเขตที่อยู่อาศัย โรงพยาบาล และโรงเรียน โดยข้อมูลที่สำคัญที่ต้องมีก่อนการเผาไหม้

---

[62] United State Department of Agriculture, **Prescribed Burning**, Retrieved July 9, 2014 from http://www.ia.nrcs'usda.gov

ได้แก่ วันที่จะเผาและวันถัดไปต้องมีลมที่มีทิศทางเดียวที่แน่นอน ความชื้นสัมพัทธ์ในอากาศ และการเผาไหม้ต้องไม่เผาเป็นพื้นที่กว้างเกินไปที่เกินกำลังที่บุคลากรจะสามารถควบคุมไฟได้

นอกจากนี้ การกำหนดเศษวัชพืชที่จะเผาไหม้โดย พิจารณาจากความเข้มของไฟที่ต้องการเผาไหม้และข้อพิจารณาจากการเผาไหม้ครั้งผ่านมา โดยศึกษาจากการวัดปริมาณของความชื้นของเศษวัชพืชที่ควรต้องแห้งและง่ายต่อการเผาไหม้อย่างรวดเร็ว เพื่อป้องกันมิให้เกิดการลุกลามและยากต่อการควบคุม และควรพิจารณาการเผาไหม้ครั้งที่ผ่านมาเพื่อค้นหาปัญหาและอุปสรรคของการเผาไหม้เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแผนการเผาภายใต้การกำกับในครั้งต่อไป นอกจากนี้ หน่วยงานผู้รับผิดชอบต่อการเผาไหม้ต้องมีกระบวนการขั้นตอนอย่างเข้มงวด เพื่อให้การเผาไหม้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและลดผลกระทบความเสียหายด้านต่างๆ[63]

สรุปได้ว่า การเผาภายใต้การกำกับ (Prescribed Burning) ต้องพิจารณาและนำความรู้ของไฟที่กำหนดโดยเฉพาะในเชิงพื้นที่ภายใต้สภาพเงื่อนไขของสภาวะอากาศเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการจัดการที่ดิน การเผาภายใต้การกำกับเป็นหนึ่งในวิธีการที่มีประสิทธิภาพสำหรับลดค่าใช้จ่ายต่อการจัดการพืชและควบคุมการเกิดขึ้นของพืช ซึ่งการเผาภายใต้การกำกับ (Prescribed Burning) สามารถลดการเจริญเติบโตของไม้ที่เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของทุ่งหญ้า การควบคุมการแพร่กระจายของพืชแปลกใหม่ ลดการสะสมของเชื้อเพลิง และเป็นการกระตุ้นให้พืชที่มีประโยชน์เจริญเติบโต และลดการแพร่กระจายของโรคพืช และเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพเป็นการกำจัดวัชพืชที่ยากต่อการทำลาย ซึ่งถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในระยะเวลานานโดยชนพื้นเมืองอเมริกันใช้ไฟในการปรับพื้นที่และส่งเสริมการเจริญเติบโตของพืชสำหรับการเก็บเกี่ยวผลผลผลิต เกษตรกรใช้ไฟในการฟื้นฟูทุ่งหญ้าช่วยในการเก็บเกี่ยวพืชและรักษาแนวกั้น ใช้การเผาไหม้ภายใต้การกำกับเพื่อลดเชื้อเพลิงที่เป็นอันตรายและกระตุ้นการเจริญเติบโตของพันธุ์ไม้เพื่อรักษาธรรมชาติ เพื่อรักษาแหล่งที่อยู่อาศัยอย่างต่อเนื่องสำหรับความหลากหลายของสัตว์ป่า โดยจะเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพและความปลอดภัยที่มีประโยชน์หากมีการวางแผนอย่างเหมาะสมต่อการดำเนินการการเผาภายใต้การกำกับ (Prescribed Burning) มีลักษณะที่แตกต่างอย่างมากจากไฟป่า ไฟป่าเป็นอุบัติเหตุและไม่สามารถควบคุมได้ และเป็นความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน โดยมีข้อพิจารณาจากความปลอดภัยของประชาชนและทรัพย์สินซึ่งมีการวางแผนที่จะบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่เฉพาะเจาะจงภายใต้สภาพอากาศที่เฉพาะเจาะจง และในเวลาที่เหมาะสม อุปกรณ์ควบคุมไฟ เช่นเดียวกับการที่มนุษย์สร้างแนวกันไฟขึ้น เพื่อให้ไฟอยู่ภายใต้การควบคุม ซึ่งการเผาภายใต้การกำกับมีข้อพิจารณาที่มีส่วนสำคัญที่จะใช้ไฟ ได้แก่ กระแสลม ความชื้นสัมพัทธ์ อุณหภูมิ ความชื้นของดิน ความชื้นของพลังงานความ

---

[63] Government of Western Australia, **Prescribed Burning**, Retrieved July 19, 2014 from https://www.dpaw.wa.gov.au/management/fire/prescribed-burning

แน่นอนของภูมิอากาศและสภาพทางภูมิศาสตร์ ซึ่งมีส่วนสำคัญต่อการวางแผนการเผาภายใต้การกำกับ

2.7.3 การทำแนวกันไฟ[64]

แนวกันไฟ หมายถึง แนวกีดขวางตามธรรมชาติหรือที่มนุษย์สร้างขึ้นเพื่อหยุดยั้งไฟป่า หรือเพื่อเป็นแนวตรวจการณ์ไฟ หรือเป็นแนวตั้งรับในการดับไฟป่า แนวกันไฟโดยทั่วไป คือ แนวที่มีการกำจัดเชื้อเพลิงที่จะทำให้เกิดไฟป่าออกไป โดยอาจจะกำจัดเชื้อเพลิงออกไปทั้งหมดจนถึงชั้นดินแท้ (Mineral Soil) หรืออาจจะกำจัดเฉพาะเชื้อเพลิงที่ติดไฟง่าย เช่น ใบไม้ หญ้า ออกไปเท่านั้นก็ได้

แนวคิดในการทำแนวกันไฟก็เพื่อตัดช่วงความต่อเนื่องของเชื้อเพลิง เป็นการป้องกันไม่ให้ไฟลุกลามเข้าไปในพื้นที่ที่จะคุ้มครอง หรือป้องกันไม่ให้ไฟลุกลามออกมาจากพื้นที่ที่กำหนดการทำแนวกันไฟเพื่อป้องกันไม่ให้ไฟป่าลุกลามเข้าไปในพื้นที่ที่จะคุ้มครองซึ่งอาจจะเป็นพื้นที่ป่าสมบูรณ์ สวนป่า แหล่งชุมชน เรือกสวน หรือพื้นที่ที่มีความสำคัญอื่นๆ ในกรณีนี้จะต้องสามารถคาดการณ์ทิศทางที่ไฟจะลุกลามเข้ามาได้อย่างแม่นยำ จากนั้นจึงทำแนวกันไฟสกัดในทิศทางนั้น ทั้งนี้ แนวกันไฟจะมีประสิทธิภาพมาก หากสามารถทำแนวกันไฟไว้ในทิศทางที่ให้แนวหัวไฟมาชนแนวกันไฟเป็นมุมเฉียง ทั้งนี้ เนื่องจากตามแนวมุมเฉียงแนวกันไฟจะมีความกว้างมากขึ้น ไฟข้ามยากขึ้น แต่ถ้าแนวหัวไฟตั้งฉากกับแนวกันไฟ ไฟจะมีโอกาสข้ามแนวได้ง่ายที่สุด เพราะในทิศทางนั้น แนวกันไฟจะมีความกว้างน้อยที่สุดเพื่อแบ่งพื้นที่คุ้มครองออกเป็นส่วนๆ สะดวกในการควบคุมไฟ กรณีนี้ เช่นการทำแนวกันไฟแบ่งพื้นที่ในสวนป่าออกเป็นบล๊อค (Block) เพื่อความสะดวกในการดับไฟป่า โดยหากเกิดไฟไหม้ในบล๊อคใดก็จะพยายามป้องกันไม่ให้ไฟลุกลามออกจากบล๊อคนั้นเพราะไฟจะลุกลามไปสู่บล๊อคอื่นๆ แนวกันไฟในลักษณะนี้จะเรียกว่า Fuelbreaks ซึ่งมักจะทำในพื้นที่ที่มีเชื้อเพลิงมาก เช่นสวนป่า หรือทุ่งหญ้า ที่เมื่อเกิดไฟป่าขึ้นแล้วไฟจะมีความรุนแรงและรวดเร็วมากจนไม่สามารถดับไฟทางตรงได้ เป็นการยอมเสียพื้นที่บางส่วน เพื่อรักษาพื้นที่ส่วนใหญ่เอาไว้ และเพื่อใช้เป็นเส้นทางตรวจการณ์ระวังไฟป่า

แนวกันไฟจะทำหน้าที่เหมือนเส้นทางลำลองที่ใช้ในการตรวจหาไฟทางพื้นดิน โดยพลเดินเท้า จักรยานยนต์ หรืออาจจะใช้รถยนต์ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะของแนวกันไฟนั้น เป็นแนวตั้งรับในการดับไฟป่าโดยใช้เป็นเส้นทางลำเลียงเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเข้าไปดับไฟป่า และในกรณีฉุกเฉินสามารถล่าถอยมาใช้แนวกันไฟเป็นแนวตั้งรับที่ปลอดภัยได้

---

[64] กรมอุทยาน สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, สำนักป้องกันปราบปราม และควบคุมไฟป่า, *เรื่องเดิม*.

การสร้างแนวกันไฟ โดยทั่วไปจะประกอบด้วยแนว 2 ชั้น คือ ชั้นนอกเป็นแนวกว้างที่กำจัดไม้พุ่มและไม้พื้นล่างออกจนหมด และชั้นในซึ่งเป็นแนวที่แคบลงอยู่ภายในแนวแรกอีกทีหนึ่ง ซึ่งจะกำจัดเชื้อเพลิงออกทั้งหมดจนถึงชั้นผิวหน้าดิน แนวกันไฟสามารถสร้างได้ 6 วิธี คือ

1. ใช้วิธีกล คือ การใช้แรงงานคนหรือเครื่องจักรกล ส่วนใหญ่แล้วแนวกันไฟจะสร้างด้วยวิธีนี้ในเขตอบอุ่นซึ่งเกิดไฟเรือนยอดที่มีความรุนแรงสูง การสร้างแนวกันไฟจะต้องกว้างและกำจัดต้นไม้ทั้งน้อยใหญ่ออกจากแนว ดังนั้น จึงจำเป็นต้องใช้เครื่องจักรกลหนัก เช่น รถแทรคเตอร์ และรถบูลโดเซอร์ มาใช้ในการไถทำแนวกันไฟ แต่สำหรับประเทศไทย ซึ่งไฟส่วนใหญ่เป็นไฟผิวดิน ดังนั้น การทำแนวกันไฟส่วนใหญ่จึงเพียงแต่กำจัดเชื้อเพลิงบนพื้นป่าจำพวกใบไม้กิ่งไม้แห้ง หญ้าและไม้พื้นล่างเล็กๆ ออกก็เพียงพอ ไม่จำเป็นต้องตัดไม้ยืนต้นทิ้ง ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องใช้เครื่องจักรกลหนัก หากแต่ใช้แรงงานคนและเครื่องมือเกษตร เช่น จอบ คราด มีด ขวาน หรือคราด (Rake Hoe) ซึ่งเป็นอุปกรณ์ที่ประดิษฐ์ขึ้นเพื่อใช้ในการทำแนวกันไฟโดยเฉพาะก็เพียงพอ

2. ใช้สารเคมีในเขตอบอุ่นมีการใช้ยากำจัดวัชพืชเพื่อทำแนวกันไฟกันอย่างกว้างขวาง เช่น โซเดียม อเซไนท์ (Sodium Arsenite) แต่ยากำจัดวัชพืชส่วนใหญ่มีผลตกค้างในดินและมีอันตรายต่อสัตว์ป่า นอกจากนี้ ยังมีการใช้สารหน่วงการไหม้ไฟ (Fire Retardant Chemicals) เช่น ไดแอมโมเนียมฟอสเฟต และโมโนแอมโมเนียมฟอสเฟต โดยการฉีดพ่นสารดังกล่าวลงบนเชื้อเพลิงพวกหญ้าหรือเชื้อเพลิงเบาอื่นๆ สารดังกล่าวจะจับตัวเป็นชั้นบางๆ ปกคลุมเชื้อเพลิงทำให้เชื้อเพลิงไม่ติดไฟหรือติดไฟยากขึ้น สารหน่วงการไหม้ไฟนี้จะคงคุณสมบัติอยู่ตราบเท่าที่เชื้อเพลิงยังแห้ง แต่เมื่อถึงฤดูฝนน้ำฝนจะชะล้างสารดังกล่าวออกไป ซึ่งอาจจะไปตกค้างในดิน หรือชะล้างลงแหล่งน้ำก่อให้เกิดปัญหาดินและน้ำมีพิษตกค้างได้ ดังนั้น ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา จึงมีผู้พยายามคิดค้นสารหน่วงการไหม้ไฟที่ไม่มีพิษตกค้างต่อสิ่งแวดล้อม ได้แก่ โฟมที่สกัดจากโปรตีน เช่น Class A Foam ซึ่งเริ่มใช้กันอย่างแพร่หลายในหลายประเทศอยู่ในขณะนี้ เช่น อเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ อย่างไรก็ตาม โฟมดังกล่าวยังมีราคาค่อนข้างแพง

3. ใช้พืชที่เขียวอยู่ตลอดปี โดยการปลูกพืชที่เขียวชอุ่มอยู่ตลอดทั้งปีเป็นแนว เรียกว่า Green Belt แนวกันไฟจากพืชนี้จะคงประสิทธิภาพอยู่ตราบเท่าที่พืชที่ปลูกยังคงความชุ่มชื้นและเขียวขจีอยู่ พันธุ์ไม้ที่เลือกมาปลูกในแนวกันไฟนี้ จะต้องไม่ผลัดใบในฤดูแล้ง มีความอวบน้ำสูง มีเรือนยอดแน่นทึบปกคลุมดิน เพื่อให้แสงส่องถึงพื้นดินได้น้อย ทำให้มีวัชพืชขึ้นน้อยตามไปด้วย การทำแนวกันไฟชนิดนี้จะได้ผลดีถ้ามีการชลประทานช่วยให้น้ำแก่พืชที่ปลูกอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้แนวกันไฟคงความเขียวชอุ่มชุ่มชื้นอยู่เสมอ สำหรับประเทศไทยได้เคยทดลองประยุกต์ใช้วิธีนี้มาบ้างในบางพื้นที่ โดยต้นไม้ที่นำมาทดลองปลูก ได้แก่ สะเดาช้าง ต้นแสยก และกล้วยป่า

4. ใช้การให้น้ำ วิธีนี้คล้ายๆ กับวิธีใช้พืช เพียงแต่ไม่จำเป็นต้องปลูกพืชขึ้นใหม่ หากแต่เป็นการให้น้ำแก่พืชที่มีอยู่แล้วตามธรรมชาติ เพื่อให้พืชที่ปกคลุมแนวดังกล่าวคงความเขียวชอุ่มชุ่มชื้นอยู่

ตลอดเวลา ทั้งนี้ อาจทำโดยการจัดระบบชลประทานให้มีน้ำไหลผ่านแนวกันไฟนี้ตลอดเวลา หรือใช้ระบบวางท่อน้ำตามแนวกันไฟแล้วติดตั้งสปริงเกอร์ สำหรับให้น้ำเป็นช่วงๆ หรือเจาะรูที่ท่อน้ำเป็นช่วงๆ เพื่อให้น้ำไหลซึมออกมาหล่อเลี้ยงพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ แนวกันไฟที่สร้างโดยวิธีนี้ เรียกว่า แนวกันไฟเปียก (Wet Firebreaks) ซึ่งมีประสิทธิภาพในการยับยั้งไฟป่าได้ผลดีมาก แต่ราคาในการลงทุนสร้างก็สูงมากด้วยเช่นกัน ในประเทศไทยได้มีการทดลองทำแนวกันไฟเปียกดังกล่าวที่ศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยฮ่องไคร้ตามพระราชดำริ จังหวัดเชียงใหม่

5. ใช้การเผาโดยการเผาพื้นที่เป็นแนวเพื่อกำจัดวัชพืช และเป็นการกระตุ้นการงอกของพืชใหม่และหญ้าสดซึ่งไม่ติดไฟ การทำแนวกันไฟด้วยวิธีนี้ใช้กันมานานและแพร่หลายมาก ในแทบทุกภูมิภาคของโลก เนื่องจากเสียค่าใช้จ่ายและแรงงานน้อยที่สุด แต่ได้แนวกันไฟที่มีประสิทธิภาพสูง ในประเทศไทยเกษตรกรส่วนใหญ่ใช้การเผาเพื่อทำแนวกันไฟป้องกันบ้านเรือนและเรือกสวนไร่นา หากแต่การใช้วิธีนี้จะต้องมีมาตรการควบคุมเป็นอย่างดี มิเช่นนั้นแล้วไฟอาจลุกลามออกไปนอกพื้นที่ได้

6. ใช้แนวธรรมชาติ ในหลายๆ โอกาส สามารถจะใช้ประโยชน์จากสิ่งที่มีอยู่แล้วตามธรรมชาติ เช่น ลำห้วย แนวผาหิน หรือที่มนุษย์สร้างขึ้น เช่น ถนน ทางรถไฟ แนวสายไฟฟ้าแรงสูงมาปรับปรุงและดัดแปลงให้เป็นแนวกันไฟได้ โดยไม่ต้องสร้างแนวกันไฟขึ้นใหม่แต่อย่างใด

บทที่ 3

สถานการณ์มลพิษหมอกควันภาคเหนือ ตอนบน 8 จังหวัด

ปัญหามลพิษหมอกควันในภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัดของประเทศไทยเป็นปัญหาสำคัญ เนื่องจากส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ได้แก่ ผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน โดยเฉพาะผู้ที่มีภูมิต้านทานต่ำ เช่น ผู้สูงอายุ เด็กเล็ก และผู้ป่วยโรคระบบทางเดินหายใจ รวมทั้งทำให้เกิดความเสียหายต่ออาคารบ้านเรือนเกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชน บดบังทัศนวิสัย และเป็นอุปสรรคในการคมนาคมและการขนส่ง การทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และระบบนิเวศป่าไม้ รวมทั้งผลกระทบต่อการท่องเที่ยวที่เป็นระบบเศรษฐกิจที่สำคัญของพื้นที่ ซึ่งความรุนแรงของปัญหาโดยทั่วไปปรากฏชัดในช่วงหน้าแล้ง ได้แก่ เดือนธันวาคมถึงเมษายนของทุกปี ที่มีสภาวะอากาศที่แห้งและนิ่ง ทำให้ฝุ่นละอองที่เกิดขึ้นสามารถแขวนลอยอยู่ในอากาศได้นาน นอกจากนี้ ยังพบว่าปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กเพิ่มขึ้น เนื่องจากความแห้งแล้งที่ส่งผลให้เกิดการเพิ่มขึ้นของไฟป่า ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าว เกษตรกรจะทำการเผาเศษวัสดุเพื่อเตรียมพื้นที่สำหรับทำการเกษตรในช่วงฤดูฝน สำหรับปีที่มีฝนตกน้อยหรือเกิดภาวะแห้งแล้งจะทำให้การชะล้างหมอกควันหรือฝุ่นที่แขวนลอยในอากาศเป็นไปได้น้อย เช่น ในเดือนมีนาคม พ.ศ.2550 ภาคเหนือตอนบนประสบปัญหาหมอกควันที่รุนแรงมาก พบว่า ระดับหมอกควันและฝุ่นละอองขนาดเล็กได้ขึ้นสูงอย่างมากต่อเนื่องเป็นระยะ 3-4 สัปดาห์ ปัญหานี้ส่งผลกระทบต่อธุรกิจการท่องเที่ยวและการบริการ รวมทั้งการจราจรทั้งทางบกและทางอากาศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีผลต่อสุขภาพของประชาชนในพื้นที่โดยตรง

จากการรายงานคุณภาพอากาศของกรมควบคุมมลพิษระหว่างปี พ.ศ.2550-2558 ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย พะเยา ลำพูน ลำปาง แพร่ น่าน และแม่ฮ่องสอน ปรากฏตารางแสดงข้อมูลปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM10) ปี พ.ศ.2550-2558 รายจังหวัดจำนวน 8 จังหวัด ดังนี้

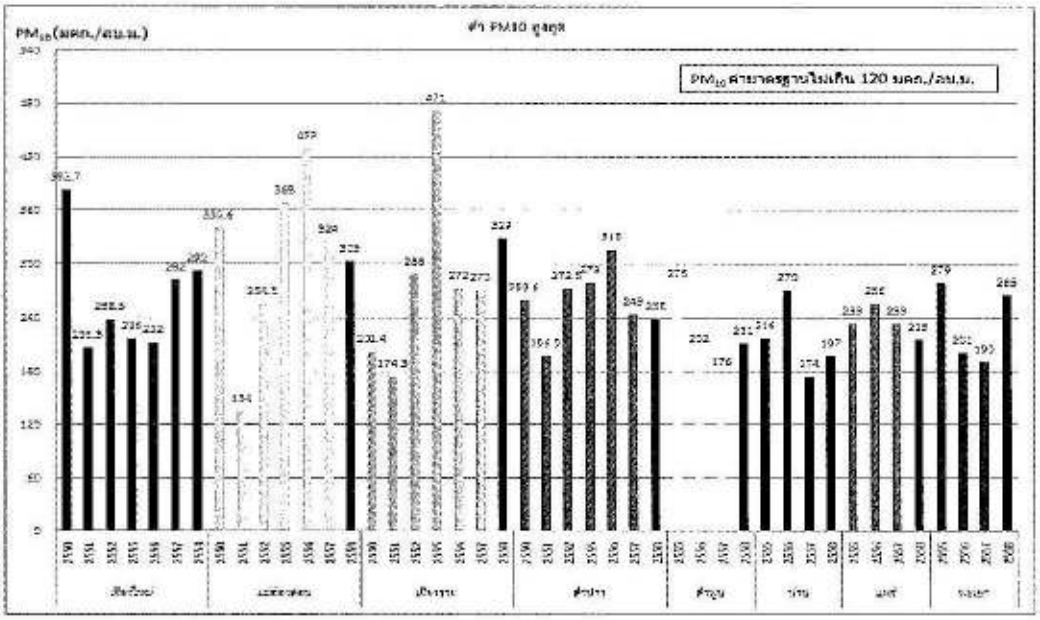
ตารางที่ 3.1 แสดงข้อมูลปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM10) ปี พ.ศ.2550-2558[65]

จังหวัด	ปี	จำนวนวันที่ PM10 เกินมาตรฐาน	ค่า PM10 สูงสุด	วันที่ค่า PM10 สูงสุด
เชียงใหม่	2550	35	382.7	14 มีนาคม 2550
	2551	8	206.3	24 มีนาคม 2551
	2552	21	238.3	14 มีนาคม 2552
	2555	18	216	19 มีนาคม 2555
	2557	20	282	22 มีนาคม 2557
	2558	15	292	17 มีนาคม 2558
แม่ฮ่องสอน	2550	28	339.6	20 มีนาคม 2550
	2551	4	134	25 มีนาคม 2551
	2552	33	254.3	12 มีนาคม 2552
	2555	33	368	19 มีนาคม 2555
	2556	38	428	21 มีนาคม 2556
	2557	23	324	22 มีนาคม 2557
	2558	22	303	16 มีนาคม 2558
เชียงราย	2550	16	201.4	16 มีนาคม 2550
	2551	4	174.3	23 มีนาคม 2551
	2552	27	288	13 มีนาคม 2552
	2555	55	471	21 มีนาคม 2555
	2556	30	272	5 เมษายน 2556
	2557	20	270	22 มีนาคม 2557
	2558	20	329	19 มีนาคม 2558
ลำปาง	2550	37	258.6	5 มีนาคม 2550
	2551	25	196.9	6 มีนาคม 2551
	2552	36	272.5	28 กุมภาพันธ์ 2552
	2555	33	279	26 กุมภาพันธ์ 2555
	2556	28	315	25 มีนาคม 2556
	2557	35	243	7 มีนาคม 2557
	2558	28	238	2 มีนาคม 2558

[65] กรมควบคุมมลพิษ, สำนักจัดการคุณอากาศและเสียง, **สรุปข้อมูลคุณภาพอากาศ พ.ศ. 2550-2558**, ค้นวันที่ 17 พฤษภาคม 2558 จาก http://www.aqnis.pcd.go.th

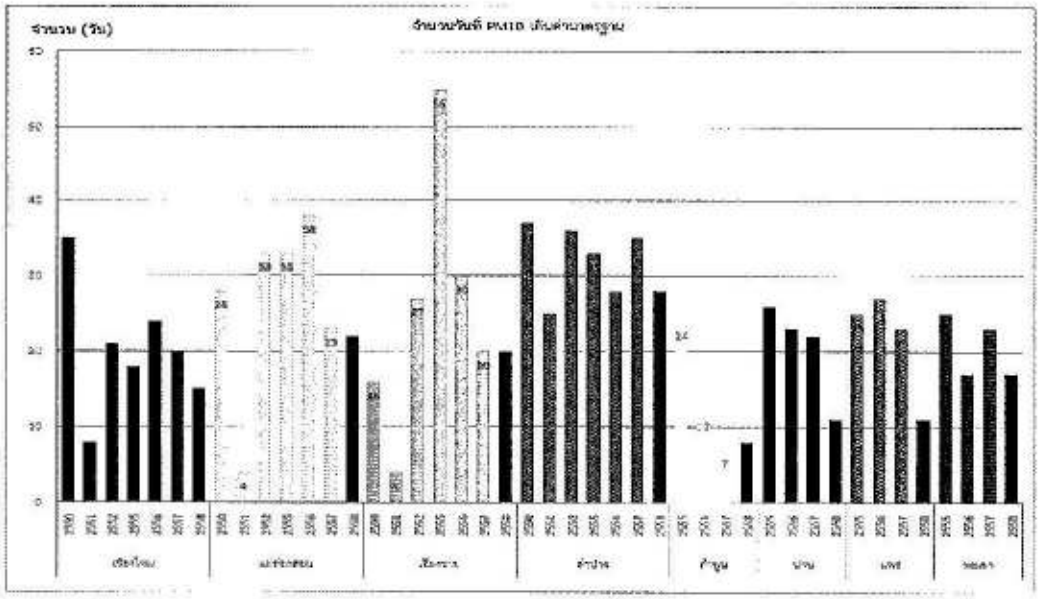
ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

จังหวัด	ปี	จำนวนวันที่ PM10 เกินมาตรฐาน	ค่า PM10 สูงสุด	วันที่ค่า PM10 สูงสุด
ลำพูน	2555	24	275	26 กุมภาพันธ์ 2555
	2556	12	202	25 มีนาคม 2556
	2557	7	176	22 มีนาคม 2557
	2558	8	211	2 มีนาคม 2558
	2558	11	197	17 มีนาคม 2558
แพร่	2555	25	233	25 กุมภาพันธ์ 2555
	2556	27	256	25 มีนาคม 2556
	2557	23	233	22 มีนาคม 2557
	2558	11	215	2 มีนาคม 2558
พะเยา	2555	25	279	27 กุมภาพันธ์ 2555
	2556	17	201	26 มีนาคม 2556
	2557	23	190	7 มีนาคม 2557
	2558	17	265	17 มีนาคม 2558



ภาพที่ 3.1 แสดงข้อมูลค่าสูงสุดของปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM10) ปี พ.ศ.2550-2558[66]

[66] *เรื่องเดียวกัน.*



ภาพที่ 3.2 แสดงจำนวนวันที่ PM10 เกินมาตรฐาน ปี พ.ศ.2550-2558[67]

3.1 จังหวัดเชียงใหม่

จากการติดตามตรวจสอบปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM10) โดยสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศของกรมควบคุมมลพิษพบว่าจังหวัดเชียงใหม่มีปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM10) มีค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมง ระหว่างปี พ.ศ.2550-2558 พบว่าปริมาณฝุ่นละอองมีจำนวนที่สูงเกินเกณฑ์มาตรฐาน 120 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรทุกปีอย่างต่อเนื่องและในปี พ.ศ. 2550 มีปริมาณฝุ่นละอองสุดสุด จำนวน 382.7 ไมโครกรัม ในวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ.2550 ที่มีจำนวนวันที่มีฝุ่นละอองเกินมาตรฐาน จำนวน 35 วัน รองลงมาเป็นปี พ.ศ.2558 มีปริมาณฝุ่นละออง จำนวน 292 ไมโครกรัม ในวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ.2558 ที่มีจำนวนวันที่มีฝุ่นละอองเกินมาตรฐาน จำนวน 28 วัน

จังหวัดเชียงใหม่[68] อำเภอฝาง อำเภอเชียงดาว อำเภอเวียงแหง อำเภอพร้าว พื้นที่เผาส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ทำกินบนดอย เชิงดอย สองข้างทางของเส้นทางจากอำเภอเวียงแหงสู่ตำบลแมนะ ตำบล

---

[67] *เรื่องเดียวกัน.*

[68] กรมควบคุมมลพิษ, สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 1 (เชียงใหม่), **สถานการณ์มลพิษหมอกควันจากไฟป่าและการเผาในที่โล่ง ปี 2557**, ค้นวันที่ 25 มิถุนายน 2557 จาก http://www.reo01.mnre.go.th

เมืองนะ อำเภอเชียงดาว เผาไหม้โดยไม่มีการควบคุมหรือทำแนวกันไฟส่งผลให้ไฟลามเข้าสู่พื้นที่ป่า ซึ่งสาเหตุหลักของปัญหา คือ การเผาแปลงพื้นที่ทำกินของชาวเขาบนพื้นที่สูง ในช่วงเดือนมีนาคม-เมษายน เพื่อเตรียมปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ก่อนเข้าฤดูฝนในเดือนพฤษภาคมซึ่งมีตลาดรองรับของนายทุนที่นำเครื่องสีขาวโพดขึ้นมารับซื้อผลผลิตถึงในพื้นที่เป็นทางเลือกหลักที่ดึงดูดให้ชาวเขาเลือกปลูกข้าวโพดเป็นส่วนใหญ่

นอกจากนี้ อำเภอเชียงดาวพบการเผามากเพื่อเปิดพื้นที่ทำกินในพื้นที่ป่าตั้งแต่บริเวณเชิงเขาขึ้นไปเขาสูง โดยมีพ่อค้าคนกลางนำเครื่องสีมารับซื้อถึงในพื้นที่ ทิ้งปัญหาการกำจัดเศษข้าวโพดเหลือใช้จากการสีไว้ในพื้นที่อีกด้วย โดยพบการปลูกส่วนใหญ่ในพื้นที่บ้านแมแตะ บ้านเลาวู บ้านน้ำบอใหม่ บ้านสามหมื่น บ้านแม่จา ในเขตอำเภอเวียงแหงและอำเภอเชียงดาว ซึ่งเป็นชาวเขาเผาลีซอ

ปัญหามลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งจังหวัดเชียงใหม่ พบว่ามีแนวโน้มฝุ่นละอองเกินค่ามาตรฐานทุกปี แม้ว่าหน่วยงานราชการได้พยายามแก้ไขปัญหามาโดยตลอด สำหรับความสนใจเกี่ยวกับมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งจะได้สะท้อนผ่านสื่อต่างๆ ซึ่งเป็นการนำเสนอข้อข่าวสารที่เป็นข้อมูลเฉพาะฤดูหน้าแล้งที่มีค่าเกินมาตรฐานซึ่งเป็นรายงานจำนวนจุดความร้อน พื้นที่ไฟไหม้ ค่าฝุ่นละอองขนาดเล็กที่เกินมาตรฐาน จำนวนผู้ป่วยเกี่ยวกับโรคที่มีผลกระทบจากมลพิษหมอกควัน แล้วนำไปสู่การแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการที่นิยมนำมาใช้ในทางปฏิบัติ เช่น การฉีดพ่นละอองน้ำเพิ่มความชุ่มชื้นในอากาศ การล้างถนนในชุมชน การทำฝนหลวง การรณรงค์ขอความร่วมมือ การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ การส่งเสริมการทำปุ๋ยจากใบไม้และเศษพืช การดับไฟป่า การทำแนวกันไฟ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกระบวนดำเนินงานในลักษณะแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ และเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่ภาครัฐเป็นผู้นำทิศทางการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นครั้งคราวไป ในขณะที่การแก้ไขปัญหาเป็นตามสภาพสาเหตุของการเผาในที่โล่งซึ่งได้รับความสนใจน้อยมาก และยังไม่มีการสร้างมาตรการใหม่ๆ ที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหา ซึ่งสะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงที่สำคัญประการหนึ่งว่าการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งที่ยังบังเกิดความไม่เหมาะสมและเป็นการมองปัญหาของการเผาในที่โล่งยังไม่รอบด้านเพียงพอ ซึ่งขาดการนำความรู้ที่สำคัญเกี่ยวกับการเผาในที่โล่งมาเป็นสาระสำคัญของการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันโดยเฉพาะความรู้ที่เป็นต้นทางของการเกิดมลพิษหมอกควัน เช่น ลักษณะของการเกิดไฟในพื้นที่ต่างๆ สาเหตุของปัญหา และกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมของคนในท้องถิ่นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวที่มีความแตกต่างกันในเชิงพื้นที่และช่วงเวลาที่เกิดขึ้น เพื่อจะนำไปสู่แนวทางการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งได้อย่างเหมาะสมต่อไป

จังหวัดเชียงใหม่กำหนดแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควันประจำปี พ.ศ.2558 โดยกำหนดพื้นที่ชิงเผา เพื่อป้องกันปัญหามลพิษหมอกควันให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2558 ต่อจากนั้นจะกำหนดเวลาห้ามเผา 60 วันจนถึงสิ้นเมษายน โดยเริ่ม

เข้าสู่ฤดูแล้ง และใกล้กับเวลาที่เกษตรกรต้องเตรียมแปลงเกษตร เพื่อสู่ฤดูการเพาะปลูก ซึ่งปัญหาประจำที่เกิดขึ้นประจำทุกปี คือ ปัญหามลพิษหมอกควัน เนื่องจากจังหวัดเชียงใหม่มีสภาพเป็นแอ่งกระทะ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายอำเภอ ประสานงานกับเกษตรกรในพื้นที่ และกำหนดวันชิงเผาเศษวัสดุการเกษตร เพื่อไม่ให้ปริมาณควันมากเกินไป การชิงเผาเศษวัสดุ วัชพืช ตลอดจนใบไม้ที่ร่วงหล่น ก่อนจะมีการลอบเผา และลุกลามไปเป็นไฟป่า จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีการกำกับดูแลอย่างชัดเจนจากเจ้าหน้าที่อยู่ภายใต้การควบคุมและเผาตามกำหนดวัน และประชาสัมพันธ์ในวงกว้าง โดยการชิงเผาจะทำขึ้นตั้งแต่ปลายเดือนมกราคม และสิ้นสุดภายในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2558 หลังจากนั้นจังหวัดเชียงใหม่มีการออกคำสั่งกำหนดห้ามเผาอย่างเด็ดขาดระหว่างเดือนกลางเดือนกุมภาพันธ์ ถึงกลางเดือนเมษายน เป็นเวลา 60 วัน โดยการชิงเผาของจังหวัดเชียงใหม่จะเริ่มที่ 4 อำเภอแรกที่ปลูกพืชเชิงเดี่ยวและเป็นพื้นที่เกิดจุดความร้อน (Hot Spot) ซ้ำซากก่อน เริ่มมาตั้งแต่วันที่ 16 มกราคม ที่อำเภอจอมทอง 20 หมู่บ้าน และอำเภอฮอด ระหว่างวันที่ 25-26 มกราคม พ.ศ. 2558 อำเภอแม่แจ่ม และอำเภออมก๋อย จากนั้นจะดำเนินการพื้นที่ตอนกลางและตอนเหนือ การชิงเผาดังกล่าว หากจะทำจริงๆ ควรกำหนดทุกอำเภอ และทุกหมู่บ้านตำบล เพราะต่างก็มีเศษวัสดุวัชพืช และใบไม้ร่วงตามฤดูกาลจำนวนมาก หากปล่อยทิ้งไว้อาจมีการแผ้วถางแล้วจุดไฟเผาดังที่แล้วมา ทำให้ลุกลามออกไปทั่วทั้งเขตเมือง และชานเมือง และในเขตชุมชนได้รวบรวมเศษวัสดุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปกำจัดหรือทำปุ๋ยหรือกลบฝัง

3.2 จังหวัดเชียงราย

จังหวัดเชียงรายมีภูมิประเทศเป็นเทือกเขาสูงในทวีปตอนเหนือ (North Continental Highland) มีพื้นที่ราบสูงเป็นหย่อมๆ และมีบริเวณส่วนที่ราบและมีภูเขาล้อมรอบ ส่วนใหญ่เป็นแอ่งที่ราบ กรมพัฒนาที่ดินได้นำการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศภูมิศาสตร์ เข้ามาช่วยในการจัดทำฐานข้อมูลสภาพการใช้ที่ดินจังหวัดเชียงราย ร่วมกับการสำรวจภาคสนาม ซึ่งสภาพการใช้ที่ดินจังหวัดเชียงราย ปี พ.ศ.2555 มีเนื้อที่รวมทั้งสิ้น 7,298,981 ไร่ โดยการใช้ที่ดินจำแนกตามประเภท มีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 3.2 การใช้ประโยชน์ที่ดิน[69]

ประเภทการใช้ที่ดิน	พื้นที่ (ไร่)	สัดส่วนจากพื้นที่ทั้งหมดร้อยละ
พื้นที่เกษตรกรรม	3,551,846	48.66
พื้นที่ป่าไม้	3,074,671	42.13
พื้นที่เบ็ดเตล็ด	195,902	2.69
พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง	372,347	5.08
พื้นที่น้ำ	104,215	1.44

จากตารางที่ 3.2 การใช้ประโยชน์ที่ดิน พื้นที่เกษตรกรรม เป็นประเภทการใช้ที่ดินที่มีเนื้อที่มากที่สุด คือ 3,551,846 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 48.66 ของพื้นที่ทั้งหมด โดยมีพื้นที่ทางการเกษตรที่สำคัญได้แก่ 1,429,024 ไร่ ข้าวโพด 811,313 ไร่ ยางพารา 299,498 ไร่ และไร่หมุนเวียน 285,362 ไร่ และลำไย 196,272 ไร่ตามลำดับ

จุดความร้อน (Hot Spots) เป็นจุดหรือบริเวณที่มีค่าความร้อนมากกว่าปกติบนพื้นผิวโลก โดยใช้อุปกรณ์การตรวจวัดค่าความร้อน (Thermal Sensor) ที่ติดตั้งอยู่บนดาวเทียม Terra และดาวเทียม Aqua ซึ่งดาวเทียมทั้งสองจะใช้ MODIS (Moderate Resolution Imaging Spectroradiometer) ในการตรวจหา Hot Spots และมีการเผยแพร่ข้อมูล Hot Spots ดังกล่าวในรูปของจุดแดงแสดงตำแหน่งและพิกัดที่ตรวจพบลงบนภาพถ่ายดาวเทียม และเผยแพร่ทางเว็บไซต์กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยที่ดาวเทียม Terra จะโคจรผ่านประเทศไทยในช่วงเช้า และดาวเทียม Aqua จะผ่านประเทศไทยในช่วงบ่าย เมื่อกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช รับข้อมูลจุดความร้อน (Hot Spots) มาแล้วจะประมวลผลข้อมูลโดยใช้ข้อมูลล่าสุดที่ดาวเทียมผ่านประเทศไทยมาวิเคราะห์ว่า จุดความร้อน (Hot Spots) ดังกล่าวอยู่ในพื้นที่และพิกัดใดโดยทราบวันที่เวลาที่แน่นอนของข้อมูลดังกล่าว จากนั้น กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จะส่งข้อมูลให้สำนักบริหารพื้นที่ป่าอนุรักษ์และสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์สาขาทุกแห่งใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนงานประเมินสถานการณ์ในภาพรวม ใช้ประกอบกับข้อมูลการตรวจหาไฟภาคพื้นดิน ใช้ตรวจสอบกับข้อมูลการดับไฟในพื้นที่จริงและแยกแยะจุดที่เป็น False Alarm เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงระบบการตรวจวัด (Hot Spots) ให้มีความถูกต้องแม่นยำมากยิ่งขึ้นในอนาคต นอกจากนี้ กรม

[69] กรมพัฒนาที่ดิน, กองนโยบายและแผนการใช้ที่ดิน, กลุ่มวิเคราะห์สภาพการใช้ที่ดิน, **สรุปประเภทการใช้ที่ดิน จังหวัดเชียงราย ปี พ.ศ.2555**, ค้นวันที่ 15 พฤษภาคม 2557 จาก http://www.ldd.go.th/web_OLP/Lu_55/Lu55_N/chaingrai55.htm

อุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ยังได้เผยแพร่ข้อมูล (Hot Spots) รายวัน เพื่อให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่หน่วยราชการอื่นๆ และประชาชนโดยทั่วไป[70]

จังหวัดเชียงรายในช่วงเดือนมกราคมถึงเดือนเมษายนของทุกปีจะต้องประสบกับปัญหามลพิษหมอกควันโดยในปี พ.ศ.2550-2558 พบว่าปริมาณฝุ่นละอองเกินค่ามาตรฐานทุกปี ซึ่งในปี พ.ศ.2555 มีปริมาณฝุ่นละออง (PM10) มากที่สุด จำนวน 471 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ในวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ.2555 รองลงมาเป็น พ.ศ.2558 มีปริมาณฝุ่นละออง (PM10) จำนวน 329 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ในวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ.2558 และรองลงมาเป็นปี พ.ศ.2552 มีปริมาณฝุ่นละออง (PM10) จำนวน 288 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ในวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ.2552

นอกจากนี้ จำนวนวันที่มีปริมาณฝุ่นละอองเกินค่ามาตรฐานซึ่งพิจารณาจากจำนวนวันที่มีค่าฝุ่นละอองมากที่สุดจำนวน 55 วัน ในปี พ.ศ.2555 รองลงจำนวน 30 วัน ในปี พ.ศ.2556 และรองลงมาจำนวน 27 วัน ในปี พ.ศ.2552

จังหวัดเชียงราย มีการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรม เป็นประเภทการปลูกข้าวโพดมากที่สุด ในอำเภอแม่สรวย อำเภอแม่ฟ้าหลวง อำเภอเมือง อำเภอเวียงป่าเป้า สาเหตุหลักของปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากการเผาไร่ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ บริเวณพื้นที่ทำกินในพื้นที่ป่า และพ่อค้าจะนำเครื่องสีขึ้นมารับซื้อข้าวโพดถึงในพื้นที่ และเศษวัสดุเหลือใช้จากการสีข้าวโพดจะกองทิ้งไว้ในพื้นที่และทำการเผา รวมถึงการเผาเพื่อหาเห็ดเผาะของคนนอกพื้นที่ซึ่งไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมได้ จำแนกรายละเอียดรายพื้นที่ ดังนี้

1. ตำบลวาวี อำเภอแม่สรวย ชาวบ้านในพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นชนเผ่ามูเซอ รูปแบบอาชีพของชาวบ้านในเขตพื้นที่ตำบลวาวีเป็นรูปแบบเดียวกัน คือ ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และข้าวไร่ในพื้นที่ทำกินที่เป็นเขตป่าไม้ซึ่งเป็นคนละแปลงกัน ซึ่งส่งผลต่อการเผาเป็นอย่างมากในช่วงเตรียมฤดูกาลเพาะปลูกรอบต่อไปในช่วงเดือนมีนาคมถึงเมษายนของทุกปี

ทั้งนี้ ผลผลิตจากข้าวโพดจะมีคนมารับซื้อถึงในพื้นที่โดยนำเครื่องสีขึ้นมาสีและเศษที่เหลือจากการสีก็จะถูกทิ้งไว้ในพื้นที่และเผาในที่สุด

2. ตำบลแม่เจดีย์ใหม่ อำเภอเวียงป่าเป้า พื้นที่ทำกินส่วนใหญ่ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์โดยใช้ประโยชน์พื้นที่ซึ่งมีการเผาเศษกองวัชพืชเพื่อเตรียมพื้นที่เพาะปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในช่วงก่อนเข้าฤดูฝนหรือช่วงเดือนมีนาคมถึงเมษายนของทุกปี ทั้งนี้ ยังพบการเผาเพื่อให้เชื้อเห็ดเผาะออก และหาของป่า

---

[70] สำนักงานจังหวัดแพร่, กลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร, "Hot Spots" คืออะไร, ค้นวันที่ 15 พฤษภาคม 2557 จาก http://www.phrae.go.th

3. ตำบลแม่ยาว อำเภอเมือง ชาวบ้านส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรม ทำนาขั้นบันได และทำไร่ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ในพื้นที่ทำกินในเขตป่า จึงยังคงมีการเผาในพื้นที่ทำกินเพื่อเตรียมพื้นที่เพาะปลูก

4. ตำบลเทอดไทย อำเภอแม่ฟ้าหลวง ชาวบ้านส่วนมากเป็นชนเผาอาข่าปลูกข้าวโพดเป็นหลัก ซึ่งในปีที่ผ่านมาพบว่าผลผลิตมีราคาตกต่ำลงเรื่อยๆ สงผลให้เกษตรกรขาดทุน เกษตรกรบางรายจึงหันมาปลูกยางพารามากขึ้น

การแก้ไขป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันในพื้นที่มีหลายหน่วยงานทั้งจากภาครัฐและภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางนโยบายและแผนการปฏิบัติการต่างๆ เพื่อลดการเผา ซึ่งเป็นสาเหตุหลักของการเกิดหมอกควันและฝุ่นละออง สำหรับจังหวัดเชียงราย ภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นตัวกลางในการขับเคลื่อนนโยบายและแผนการปฏิบัติการต่างๆ จากภาพรวมของจังหวัดลงสู่การปฏิบัติในระดับตำบล และในฐานะหน่วยงานที่มีบทบาทหลักได้มีการรณรงค์เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเพื่อสร้างจิตสำนึกและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยหน่วยงานได้ให้ความสำคัญกับการทำงานเชิงรุกและการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพิ่มขึ้น โดยมุ่งเน้นส่งเสริมการแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันไฟป่าและปัญหาการเผาในที่โล่ง เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่เป้าหมายและพื้นที่วิกฤต[71] แต่จากการดำเนินการที่ผ่านมาพบว่าการดำเนินการเพื่อควบคุมการเผาในที่โล่ง ทั้งส่วนที่เป็นแผนงานและมาตรการต่างๆ ยังไม่เป็นรูปธรรมชัดเจน การดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีลักษณะต่างฝ่ายต่างดำเนินการ ไม่มีแผนงานระหว่างหน่วยงาน และขาดการเชื่อมโยงปัญหา จึงทำให้การควบคุมการเผาในที่โล่งนั้นยังไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร ซึ่งการสร้างความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับสถานการณ์และพฤติกรรมของการเผาไหม้ที่เกิดขึ้น ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเผาในที่โล่ง เพื่อบูรณาการร่วมกันในการวางแผนในเชิงปฏิบัติการเพื่อการป้องกันและควบคุมหมอกควันอันเกิดจากการเผาในที่โล่งอย่างเป็นรูปธรรม จึงมีความสำคัญยิ่งต่อความสัมฤทธิ์ผลในการแก้ไขปัญหา

---

[71] นิอร สิริมงคลเลิศกุล และศราวุธ พงษ์ลี้รัตน์, **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ แผนที่เสี่ยงภัยสำหรับการเผาในที่โล่งจากข้อมูลเชิงพื้นที่หลายแหล่งของจังหวัดเชียงราย** (รายงานการวิจัย เสนอต่อแผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส), 2556), หน้า 13-14.

3.3 จังหวัดพะเยา

จังหวัดพะเยาประสบกับปัญหาหมอกควันอย่างรุนแรง และต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2551 โดยเฉพาะ ในช่วงเดือนมกราคมถึงเดือนมีนาคมของทุกปี ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าวมวลอากาศเย็นเริ่มปกคลุมพื้นที่ภาคเหนือตอนบน สภาพอากาศแห้งและนิ่ง ฝุ่นละอองสามารถแขวนลอยอยู่ในบรรยากาศได้นาน ไม่สามารถแพร่กระจายออกไปได้และไม่ตกลงสู่พื้น ก่อให้เกิดสภาพฟ้าหลัวมีหมอกควันปกคลุมทัศนวิสัยต่ำกว่า 1 กิโลเมตร[72]

จากการติดตามตรวจสอบปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM10) โดยสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศของกรมควบคุมมลพิษพบว่าจังหวัดพะเยามีปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM10) มีค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมง ระหว่างปี พ.ศ.2555-2558 สูงเกินเกณฑ์มาตรฐาน 120 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรทุกปี โดยในปี พ.ศ.2555 มีปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM10) มีค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมง มากที่สุด จำนวน 279 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ในวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2555 รองลงมา ได้แก่ ปี พ.ศ.2558 จำนวน 265 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ในวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ.2558 และรองลงมา ได้แก่ปี พ.ศ.2556 จำนวน 190 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ในวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ.2556

ทั้งนี้ จำนวนวันที่มีปริมาณฝุ่นละอองเกินค่ามาตรฐานซึ่งพิจารณาจากจำนวนวันที่มีค่าฝุ่นละอองมากที่สุดจำนวน 25 วัน ในปี พ.ศ.2555 รองลงจำนวน 23 วัน ในปี พ.ศ.2557

สืบเนื่องจากจังหวัดพะเยา[73] มีสภาพภูมิประเทศเป็นทุบเขาประขาขนส่วนใหญ่ในพื้นที่ ประกอบอาชีพเกษตรกรรมทำให้มีการเผาเศษวัชพืช และเผาเตรียมพื้นที่ เพื่อทำการเกษตรในช่วงเวลาถัดไป ซึ่งเป็นวิธีการที่ สะดวก ประหยัด และง่าย ประกอบกับช่วงเวลาดังกล่าว มวลอากาศเย็นเริ่มปกคลุมในพื้นที่สภาพอากาศแห้งและนิ่งก่อให้เกิดสภาพฟ้าหลัว มีหมอกควันปกคลุมทัศนวิสัยต่างๆ โดยการเผาจึงเป็นวิธีการที่เกษตรกรกระทำเพื่อการถางไร่ นา และทำลายวัชพืชในบริเวณพื้นที่การเกษตร เนื่องจากต้นทุนถูกและสะดวกต่อปราบวัชพืชในไร่นา จึงทำให้สามารถตรวจวัดมีจุดความร้อน (Hot Spot) เกิดขึ้นในหลายพื้นที่ของจังหวัดพะเยา จากการประเมินสถานการณ์การเผาในพื้นที่การเกษตรประเภทของพืชเกษตรที่มีการเผาเศษวัสดุมากที่สุด 3 ลำดับแรก คือ ข้าว อ้อย และข้าวโพด และจากการวิเคราะห์ข้อมูลจำนวนจุดความร้อน (Hot Spot) ในพื้นที่จังหวัดพะเยาจาก

---

[72] สำนักงานสถิติจังหวัดพะเยา, **รายงานวิเคราะห์สถานการณ์การจัดทำข้อมูลเชิงพื้นที่จังหวัดพะเยา**, ค้นวันที่ 17 พฤษภาคม 2558 จาก http://www.osthailand.nic.go.th

[73] สำนักงานจังหวัดพะเยา, **แผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควัน จังหวัดพะเยา ปี พ.ศ.2555-2559**, ค้นวันที่ 2 พฤษภาคม 2557 จาก http://www.mis.up.ac.th

ภาพถ่ายดาวเทียม ในปี พ.ศ.2553 พบว่า จังหวัดพะเยามีจำนวนจุดความร้อนสะสมเป็นจำนวนมาก ช่วงระหว่างเดือนมีนาคมถึงเมษายน เมื่อแบ่งตามประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน พบว่า ร้อยละ 10.51 อยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ร้อยละ 75.08 อยู่ในพื้นที่ป่าสงวน และร้อยละ 14.41 อยู่ในพื้นที่ชุมชนและการเกษตร

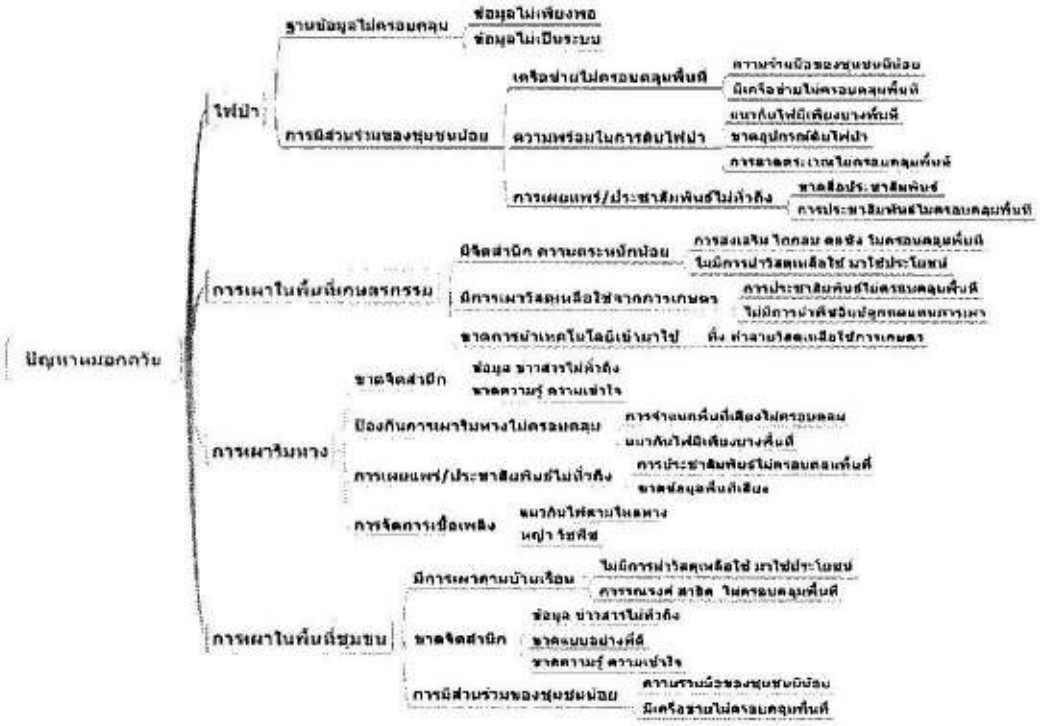
อีกทั้ง การเผาริมทางเส้นทางถนนในพื้นที่จังหวัดพะเยา ประกอบด้วยเส้นทางสายหลักที่อยู่ในความรับผิดชอบของแขวงการทางพะเยา โดยมีสาเหตุของการเผาพื้นที่ริมทาง เช่น ไฟลุกลามจากพื้นที่นอกเขตทางเนื่องจากการเผาเพื่อทำการเกษตรและพื้นที่ป่า และไฟลุกลามจากพื้นที่สองข้างทางจากแหล่งชุมชน การตัดหญ้าริมทางแต่ยังไม่ได้จัดเก็บเศษหญ้าออกให้พ้นเขตทาง รวมถึงผู้ใช้เส้นทางหรือผู้สัญจรไม่มีความตระหนักถึงผลกระทบของการเผาข้างทาง

จากการศึกษาของกรมควบคุมมลพิษ พบว่าการเผาขยะ 1 กิโลกรัม ทำให้เกิดฝุ่นขนาดเล็ก (PM10) ที่มีอันตรายต่อสุขภาพ 19 กรัม หรือเท่ากับ 45.7 กรัมต่อครัวเรือนต่อวัน (อัตราการผลิตของครัวเรือน 2-5 กิโลกรัมต่อวัน) นอกจากนี้ การเผาขยะมูลฝอยที่มีพลาสติกปนอยู่ จะก่อให้เกิดสารอินทรีย์ระเหยประมาณ 14 กรัม ต่อขยะมูลฝอย 1 กิโลกรัม หรือประมาณ 35 กรัมต่อครัวเรือนต่อวัน สารที่พบ ได้แก่ เบนซีน ไดออกซิน ซึ่งสารทั้งสองดังกล่าวเป็นสารก่อมะเร็ง จากการสำรวจข้อมูลการจัดการขยะมูลฝอยในจังหวัดพะเยาของสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 2 ลำปาง เมื่อปี พ.ศ. 2549 พบว่า ร้อยละ 38.3 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดพะเยายังมีการจัดการขยะมูลฝอยโดยวิธีเทกองและเผากลางแจ้ง หรือเผาในหลุม ส่วนอีกร้อยละ 61.7 จัดการขยะมูลฝอยโดยใช้วิธีฝัง กลบหรือใช้เตาเผา ทั้งนี้ ประชากรในจังหวัดพะเยา มีทั้งสิ้น 487,129 คน แบ่งเป็นประชากรในพื้นที่เทศบาล 242,240 คน และประชากรในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล 244,889 คน ซึ่งจะก่อให้เกิดปริมาณขยะมูลฝอยต่อวัน 506.4 ตันต่อวัน แบ่งเป็นในพื้นที่เทศบาล 273.31 ตันต่อวัน และ 235.09 ตันต่อวัน ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล

ดังนั้น ปริมาณขยะที่ถูกกำจัดโดยการเผามีทั้งสิ้น 200.8 ตันต่อวัน ดังนั้น จากการศึกษาของกรมควบคุมมลพิษ ซึ่งพบว่าการเผาขยะ 1 กิโลกรัม ทำให้เกิดฝุ่นขนาดเล็ก (PM10) ที่มีอันตรายต่อสุขภาพ 19 กรัม จะสามารถประมาณการได้ว่าในพื้นที่จังหวัดพะเยามีปริมาณฝุ่นขนาดเล็กที่เกิดจากการเผาขยะมูลฝอย 3.81 ตันต่อวัน แบ่งเป็นปริมาณฝุ่นขนาดเล็กที่เกิดจากการเผาขยะมูลฝอยในพื้นที่เทศบาล 1.97 ตันต่อวันและในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล 1.84 ตันต่อวัน

จากสภาพปัญหาหมอกควันในช่วงที่ผ่านมา ได้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในพื้นที่จังหวัดพะเยา ก่อให้เกิดโรคต่างๆ เช่น หอบหืด ภูมิแพ้อากาศ และโรคทางเดินหายใจ จากรายงานของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพะเยา พบว่า ในปี พ.ศ.2551, 2552 และ 2553 มีประชาชนที่ป่วยด้วยโรคทางเดินหายใจ จำนวน 405,746, 335,416 และ 325,271 ตามลำดับ

ดังนั้น แนวโน้มปัญหามลพิษหมอกควันสูงขึ้น ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน ทำให้ระบบนิเวศป่า ถูกทำลายรวมถึงส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวลดลง ซึ่งมาสาเหตุการเกิดมลพิษหมอกควันในพื้นที่จังหวัดพะเยา ดังภาพที่ 3.3 สาเหตุการเกิดมลพิษหมอกควันในพื้นที่จังหวัดพะเยา



ภาพที่ 3.3 สาเหตุการเกิดมลพิษหมอกควันในพื้นที่จังหวัดพะเยา[74]

จังหวัดพะเยาได้มีแนวทางการดำเนินงานโดยเน้นการสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนสร้างเครือข่ายอาสาสมัครป้องกันไฟป่าในพื้นที่เสี่ยง และพื้นที่ที่เกิดไฟป่าซ้ำซาก ตลอดจนการประชาสัมพันธ์ อบรมเพื่อเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจให้กับประชาชนในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง โดยจัดทำแนวกันไฟ จำนวน 200 กิโลเมตร จัดตั้งศูนย์อำนวยการระดับจังหวัด และกิจกรรมประกวดหมู่บ้านดีเด่นในการจัดการไฟป่าและการเผาในที่โล่ง นอกจากนี้ จังหวัดพะเยาได้ออกประกาศจังหวัดพะเยา เรื่องมาตรการแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่าจังหวัดพะเยา และแต่งตั้งศูนย์อำนวยการแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่าจังหวัดพะเยา และจัดทำแผนรณรงค์แก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่า จังหวัดพะเยา

---

[74] *เรื่องเดียวกัน.*

3.4 จังหวัดลำพูน

จากการติดตามตรวจสอบปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM10) โดยสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศของกรมควบคุมมลพิษพบว่าจังหวัดลำพูนมีปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM10) มีค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมง ระหว่างปี พ.ศ.2555-2558 สูงเกินเกณฑ์มาตรฐาน 120 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร พบว่า ปี พ.ศ.2555 มีปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM10) มากที่สุด จำนวน 275 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2555 รองลงมาได้แก่ปี พ.ศ.2558 จำนวน 211 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ในวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2558 และรองลงมา ปี พ.ศ.2556 จำนวน 202 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ในวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2556

ทั้งนี้ จำนวนวันที่มีปริมาณฝุ่นละอองเกินค่ามาตรฐานซึ่งพิจารณาจากจำนวนวันที่มีค่าฝุ่นละอองมากที่สุดจำนวน 24 วัน ในปี พ.ศ.2555 รองลงจำนวน 12 วัน ในปี พ.ศ.2556

จังหวัดลำพูนในพื้นที่อำเภอแม่ทา มีสาเหตุหลักมาจากการเผาเพื่อหาเห็ดเผาะเนื่องจากสภาพป่ามีความเหมาะสมที่เชื้อเห็ดจะขึ้น อีกทั้ง ยังมีตลาดรองรับในพื้นที่ที่มีชื่อเสียง (ตลาดแม่ทา) นักเดินทางที่เดินทางผ่านมักจะแวะซื้อผลผลิตจากป่า โดยทุกปีต้องมีการลักลอบเผาเพื่อให้เห็ดเผาะออก และในพื้นที่อำเภอลี้ มีการเผาเพื่อล่าสัตว์และหาของป่า ควบคุมการเผายาก เนื่องจากมีการลุกลามจากเขตป่าติดต่อกับจังหวัดข้างเคียง โดยตำบลทาแม่ลอบ อำเภอแม่ทา มีการเผาเพื่อเตรียมแปลงเพาะปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เผาป่าเพื่อล่าสัตว์เป็นการเปิดทางให้สามารถเดินทางสะดวก ลดเสียงจากการเดินเท้าเพราะสัตว์จะไหวตัวหลบหนีทัน และเพื่อให้เห็ดเผาะขึ้น พบมากในบริเวณบ้านห้วยฮอมนอก บ้านห้วยฮอมใน และบ้านขุนกอง ซึ่งเป็นหมู่บ้านชาวเขาเผากระเหรี่ยง โดยทั้งหมดนี้จะเผาในช่วงเดือนมีนาคมถึงเมษายน

ปัญหาการจัดการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจังหวัดลำพูน[75] พบว่า นโยบายและมาตรการการแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควันมักถูกกำหนดมาจากภาครัฐที่สะท้อนแนวคิดของผู้ซึ่งได้รับผลกระทบของมลภาวะอากาศและหมอกควัน และอยู่นอกพื้นที่เผาไหม้ด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ ภาคเมืองและสุขภาพภาครัฐมีอำนาจในการบริหารกำลังคน งบประมาณและทิศทางการพัฒนา จึงมีลักษณะเป็นการสื่อสารทางเดียวหรือการจัดการเชิงเดี่ยว ออกจากส่วนกลางไปสู่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำ

---

[75] ศุทธินี ดนตรี, **เอกสารประกอบการประชุมการนำเสนอข้อมูลเชิงประจักษ์เพื่อการหารือแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่าในจังหวัดลำพูน** (รายงานการวิจัย เสนอต่อแผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), 2555), หน้า 19.

ชุมชน จนถึงประชาชนในลักษณะการสั่งการ ควบคุม หรือบังคับ ด้วยการออกมติคณะรัฐมนตรี การออกประกาศต่างๆ ของหน่วยงานราชการ การวางแผนและการจัดทำโครงการต่างๆ เพื่อให้มีการลดหรือไม่ให้ทำกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดการเผาไหม้ ผ่านการห้าม การควบคุม การประชาสัมพันธ์ การฝึกอบรม หรือการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ สาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม การกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ ที่เน้นไม่ให้มีการเผาไหม้ (การทำปุ๋ยจากใบไม้แทนการเผา การนำใบไม้มาขาย การบดย่อยกิ่งไม้/ตอซังพืชแล้วนำไปทำปุ๋ย) เกิดจากภาครัฐฝ่ายเดียว ในลักษณะวิธีการกว้างๆ เหมือนๆ กัน ให้ใช้ในเวลาเดียวกันกับทุกพื้นที่ในประเทศไทย ตั้งแต่ในอดีตมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเมื่อนำไปใช้จริงในพื้นที่ซึ่งมีความแตกต่างกันมากทั้งสภาพภูมิประเทศปริมาณฝนละความชื้น สภาพและชนิดของป่าไม้ กิจกรรมการเกษตร ฯลฯ ทำให้นำไปปฏิบัติได้ยาก

การแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควันจากภาคประชาชนก็ได้มีการจัดทำกันมานาน ด้วยวิธีการที่หลากหลายเช่นกัน เช่น การนำใบไม้แห้งมาขายหรือทำปุ๋ยหมัก การตัดถนนกั้นระหว่างเขตป่ากับพื้นที่นอกเขตป่า เพื่อป้องกันทั้งการบุกรุกป่าและการลุกลามของไฟป่าเข้าพื้นที่เกษตรกรรมหรือชุมชน การทำแนวกันไฟ การจัดชุดลาดตระเวนเพื่อเฝ้าระวังไฟป่าและชุดเวรยามเพื่อเข้าไปดับไฟ การทำฝายเปียกหรือแนวกันไฟเปียก และการลดปริมาณเชื้อเพลิง รวมทั้งการตั้งกฎระเบียบของหมู่บ้านและบทลงโทษ เมื่อเตรียมการเพาะปลูกให้ระวังการลุกลามของไฟ เมื่อมีการเผาเศษพืช แต่วิธีการแก้ไขปัญหาไฟป่าของชาวบ้านบางครั้งจำเป็นต้องใช้ไฟและมีการเผาไหม้ ซึ่งเป็นข้อกังวลและเป็นปัญหาที่บุคคลภายนอกโดยเฉพาะผู้ที่อยู่อาศัยในเขตเมืองมักจะไม่เข้าใจสิ่งที่ชาวบ้านจำเป็นต้องทำซึ่งมีความเกี่ยวพันกับการประกอบอาชีพ รายได้ และกำลังคนที่เริ่มมีจำนวนลดลงเรื่อยๆ ทำให้เกิดความเข้าใจผิดและมักเข้าใจว่าชาวบ้านเป็นผู้ก่อให้เกิดหมอกควันเพื่อสร้างความเข้าใจและองค์ความรู้เกี่ยวกับไฟป่าและหมอกควันส่วนใหญ่เป็นมาตรการระยะสั้น ที่ไม่ต่อเนื่องและไม่มีมาตรการระยะยาวและงบประมาณมารองรับ สิ่งเหล่านี้จึงเป็นอุปสรรคที่ทำให้มาตรการที่ภาครัฐเสนอไปแก้ไขปัญหาไฟป่าหมอกควันไม่ได้มากเท่าที่ควรจะเป็น และยังเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นซ้ำๆ กันทุกปี แม้จะเริ่มการมีส่วนร่วมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรพัฒนาเอกชนมากขึ้น

3.5 จังหวัดลำปาง

จากการติดตามตรวจสอบปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM10) โดยสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศของกรมควบคุมมลพิษพบว่าจังหวัดลำปางมีปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM10) มีค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมง ระหว่างปี พ.ศ.2550-2558 สูงเกินเกณฑ์มาตรฐาน ทุกปี โดยในปี พ.ศ.2556 มีปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM10) มีค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมงมากที่สุด จำนวน 315 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ในวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ.2556 รองลงมา ได้แก่ ปี

พ.ศ.2555 จำนวน 279 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ในวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ.2555 และรองลงมาได้แก่ ปี พ.ศ.2552 จำนวน 272.5 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2552

ทั้งนี้ จำนวนวันที่มีปริมาณฝุ่นละอองเกินค่ามาตรฐานซึ่งพิจารณาจากจำนวนวันที่มีค่าฝุ่นละอองมากที่สุดจำนวน 37 วัน ในปี พ.ศ.2550 รองลงจำนวน 36 วัน ในปี พ.ศ.2552

จังหวัดลำปาง[76]มีมลพิษหมอกควันที่เกิดจากสาเหตุปัจจัยหลัก คือ การเผาในที่โล่งเกิดขึ้นในเขตป่ามากที่สุด รองลงมา คือ พื้นที่การเกษตร และตามชุมชน หรือหมู่บ้าน โดยในปี พ.ศ. 2555 มีจุดความร้อน (Hot Spot) ตามภาพถ่ายดาวเทียมมากถึง 1,434 จุด และในปี 2556 ได้เกิดจุดความร้อน (Hot Spot) มีจำนวน 759 จุด พื้นที่อำเภอแจ้ห่ม พบจุดความร้อนมากที่สุด 156 จุด รองลงมาได้แก่ อำเภองาว 138 จุด อำเภอแม่เมาะ 69 จุด และ อำเภอเถิน 66 จุด ส่วนใน อำเภอเมืองลำปาง พบ 67 จุด สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการเกิดปัญหาไฟป่าและหมอกควันของจังหวัดลำปาง คือ การเผาไร่ เผาเศษวัชพืช ในที่ดินทำกินของเกษตรกรในพื้นที่ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นจะอยู่ในช่วงเดือนมกราคมถึงเมษายน โดยในปีงบประมาณ พ.ศ.2558 จังหวัดลำปางมีมาตรการแก้ไขปัญหาและมีแนวทางในการวางแผนการดำเนินงานเพื่อถือปฏิบัติโดยกำหนดแผนยุทธศาสตร์ และออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดภารกิจ อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ การดำเนินงาน เสนอต่อสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดลำปาง เพื่อของบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาล และจะได้นำงบประมาณนั้นมาจัดซื้ออุปกรณ์ และเครื่องมือ เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับรับสถานการณ์ปัญหาที่จะเกิดขึ้น นอกจากนี้ได้ให้หน่วยงานที่มีเจ้าหน้าที่อาสาสมัคร ได้จัดกำลังเจ้าหน้าที่ลงไปยังท้องถิ่น หมู่บ้าน ชุมชน เพื่อประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจให้แก่ชาวบ้าน และนำชาวบ้านเข้ามาร่วมเป็นเครือข่ายเฝ้าระวังไฟป่า และสำหรับกิจกรรมส่งเสริมด้านต่างๆ ทั้งด้านการเกษตร ปลูกป่า สร้างฝาย ทำแนวกันไฟตามธรรมชาติ และการประกวดชุมชนสีเขียว อีกทั้ง จังหวัดลำปางประกาศช่วงห้ามเผา 60 วัน (วันที่ 21 กุมภาพันธ์-21 เมษายน พ.ศ.2558) เฝ้าระวังป้องกันปัญหาหมอกควันในพื้นที่[77]

---

[76] สำนักงานสถิติจังหวัดลำปาง, **รายงานวิเคราะห์สถานการณ์การจัดทำข้อมูลเชิงพื้นที่จังหวัดลำปาง**, ค้นวันที่ 20 พฤษภาคม 2558 จาก http://www.osthailand.nic.go.th

[77] สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดลำปาง, **แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควัน จังหวัดลำปาง ประจำปี พ.ศ.2558**, ค้นวันที่ 20 พฤษภาคม 2558 จาก http://www.mnre.go.th/ewt_news.php?nid=3770

3.6 จังหวัดแพร่

จากการติดตามตรวจสอบปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM10) โดยสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศของกรมควบคุมมลพิษพบว่าจังหวัดแพร่มีปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM10) มีค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมง ระหว่างปี พ.ศ.2555-2558 สูงเกินเกณฑ์มาตรฐาน ทุกปีโดยในปี พ.ศ.2556 มีปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM10) มีค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมงมากที่สุด จำนวน 256 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ในวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ.2556 รองลงมา ได้แก่ ปี พ.ศ.2555 จำนวน 233 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ในวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2555 และปี พ.ศ. 2557 จำนวน 233 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ในวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ.2557

ทั้งนี้ จำนวนวันที่มีปริมาณฝุ่นละอองเกินค่ามาตรฐานซึ่งพิจารณาจากจำนวนวันที่มีค่าฝุ่นละอองมากที่สุดจำนวน 27 วัน ในปี พ.ศ.2556 รองลงจำนวน 25 วัน ในปี พ.ศ.2555

จังหวัดแพร่[78] ในปี พ.ศ.2558 มีจุดความร้อน (Hot Spot) จำนวน 388 จุด อยู่ในลำดับที่ 7 จาก 10 จังหวัดภาคเหนือ อำเภอที่พบมากที่สุด ได้แก่ อำเภอสอง 106 จุด รองลงมา คือ อำเภอลอง 82 จุด ร้องกวาง 78 จุด วังชิ้น 50 จุด เด่นชัย 37 จุด เมืองแพร่ 19 จุด หนองม่วงไข่ 8 จุด และอำเภอสูงเม่น 8 จุด ลดลงจากปี พ.ศ.2557 จำนวน 145 จุด คิดเป็นร้อยละ 27.21 ในส่วนของปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน เกินค่ามาตรฐานในปี พ.ศ.2558 จำนวน 11 วัน ลดลงจากปี พ.ศ.2557 (23 วัน) จำนวน 12 วัน อยู่ในลำดับที่ 7 จาก 10 จังหวัดภาคเหนือ

ปัญหามลพิษหมอกควันในจังหวัดแพร่ มีขึ้นในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนเมษายนของทุกปี ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากจะมีภาวะหมอกควันปกคลุมพื้นที่ โดยมีสาเหตุมาจากการเผาป่า เผาวัสดุทางการเกษตร และการเผาขยะในที่โล่งแจ้งทำให้คุณภาพอากาศต่ำลงและมีปริมาณฝุ่นละอองสูงสุดในเดือนมีนาคมทุกปี เนื่องจากเป็นช่วงฤดูกาลแผ้วถางเพื่อปรับพื้นที่ในการเกษตรที่ทุกปีมักจะมีแผ้วถาง บุกรุกเผาป่า เพื่อขยายที่ทำกิน เผาขยะ เผาเศษสิ่งที่เหลือใช้ โดยเฉพาะอาชีพของชาวบ้านใน 3 อำเภอ คือ อำเภอลอง อำเภอวังชิ้น และอำเภอเด่นชัย โดยจังหวัดแพร่ได้ออกประกาศเป็นมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันในปี พ.ศ.2558 โดยกำหนดช่วงห้ามเผาทุกชนิด ระหว่างวันที่ 1 กุมภาพันธ์-30 เมษายน พ.ศ.2558 รวม 89 วัน และขอความร่วมมือไปยังกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกท้องที่ งดเผาขยะและเผาป่า และออกตรวจดูแลการเผาทำลายป่า และลาดตระเวนตรวจป่าอย่างเข้มข้น

---

[78] สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดแพร่, **ถอดบทเรียนการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควัน ปี 2558**, ค้นวันที่ 30 กรกฎาคม 2558 จาก http://www.region3.prd.go.th/phrae

3.7 จังหวัดน่าน

จากการติดตามตรวจสอบปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM10) โดยสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศของกรมควบคุมมลพิษพบว่าจังหวัดแพร่มีปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM10) มีค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมง ระหว่างปี พ.ศ.2555-2558 สูงเกินเกณฑ์มาตรฐานทุกปี โดยในปี พ.ศ.2556 มีปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM10) มีค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมงมากที่สุด จำนวน 270 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ในวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ.2556 รองลงมา ได้แก่ ปี พ.ศ.2555 จำนวน 216 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ในวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ.2555 และปี พ.ศ.2558 จำนวน 233 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ในวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ.2558

ทั้งนี้ จำนวนวันที่มีปริมาณฝุ่นละอองเกินค่ามาตรฐานซึ่งพิจารณาจากจำนวนวันที่มีค่าฝุ่นละอองมากที่สุดจำนวน 26 วัน ในปี พ.ศ.2555 รองลงจำนวน 22 วัน ในปี พ.ศ.2557

จังหวัดน่าน[79] มีจำนวนจุดความร้อน (Hot Spot) ที่ตรวจพบจำแนกตามพื้นที่และอำเภอที่เกิดข้อมูลตั้งแต่ 1 มกราคม-30 เมษายน พ.ศ.2558 พบว่า อำเภอเวียงสา มีจุดความร้อน (Hot Spot) มากที่สุด จำนวน 318 จุดแยกเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ จำนวน 30 จุด พื้นที่ป่าสงวน จำนวน 248 จุด และพื้นที่เกษตรกรรม จำนวน 40 จุด รองลงมาเป็นอำเภอเฉลิมพระเกียรติ มีจุดความร้อน (Hot Spot) จำนวน 150 แยกเป็น พื้นที่ป่าอนุรักษ์ จำนวน 44 จุด พื้นที่ป่าสงวน จำนวน 101 จุด และพื้นที่เกษตรกรรม จำนวน 5 จุด และรองลงมาอำเภอปัว มีจุดความร้อน (Hot Spot) จำนวน 140 แยกเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ จำนวน 38 จุด พื้นที่ป่าสงวน จำนวน 85 จุด และพื้นที่เกษตรกรรม จำนวน 17 จุด

จากการที่จังหวัดน่าน ได้ตรวจพบแนวโน้มการเพิ่มสูงขึ้นของปริมาณฝุ่นขนาดเล็ก (PM10) และจุดความร้อน (Hot Spot) จำนวนมาก ด้วยสถานการณ์ในช่วงฤดูแล้งระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนเมษายนของทุกปี มักประสบปัญหามลพิษหมอกควัน ซึ่งมีสาเหตุเกิดจากการเผาพื้นที่ป่า การเผาพื้นที่การเกษตร การเผาวัชพืชริมทาง และการเผาขยะมูลฝอยในชุมชน ประกอบกับลักษณะภูมิประเทศเป็นแอ่งกระทะ สภาวะอากาศที่แห้งและนิ่ง ความกดอากาศสูงแผ่เข้ามาปกคลุม ทำให้ฝุ่นละอองแขวนลอยอยู่ในบรรยากาศ ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน และคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนบดบังทัศนวิสัยมีผลต่อการจราจรทั้งทางบกและทางอากาศ รวมถึงส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยว

---

[79] สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดน่าน, **สรุปสถานการณ์ไฟป่าและหมอกควันจังหวัดน่านประจำปี 2558 ประจำวันที่ 30 เมษายน 2558**, ค้นวันที่ 15 พฤษภาคม 2558 จาก http://www.nan.mnre.go.th

จังหวัดน่าน ได้ดำเนินได้ขอความร่วมมือให้ทุกพื้นที่งดเว้นการเผา และเฝ้าระวังสนับสนุนการดำเนินการแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควันในท้องที่จังหวัดน่าน โดยขอความร่วมมืองดเว้นการเผาทุกกรณี เป็นระยะเวลา 60 วัน ตั้งแต่วันที่ 15 กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ 14 เมษายน พ.ศ.2558 โดยมีผู้บุกรุกแผ้วถางเพื่อขยายที่ทำกิน ปลูกข้าวโพด รองลงมา คือ เผาป่าเพื่อล่าสัตว์และหาของป่า

ทั้งนี้ จังหวัดน่านได้ติดตามและรายงานสถานการณ์โดยการประสานหน่วยงานระดับอำเภอเข้าระงับเหตุ หากพบเห็นการเกิดไฟป่าในพื้นที่เขตป่าอนุรักษ์และป่าสงวน เพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาอย่างจริงจัง เพื่อไม่ให้ปัญหาหมอกควันและไฟป่าในจังหวัดน่านรุนแรงเหมือนปีที่ผ่านมา โดยตั้งเป้าว่าปีนี้จะสามารถควบคุมพื้นที่เผาป่าได้กว่าร้อยละ 60 ซึ่งการเผาป่าก่อให้เกิดความเสียหายแก่ต้นไม้ทุกชนิด ทุกขนาด และทำให้สัตว์ป่าลดน้อยลง พื้นที่หน้าดินถูกเผาทำลาย ขาดสิ่งปกคลุมหน้าดิน โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีความลาดชันมาก หากฝนตกหนักจะทำให้เกิดการพังทลายของหน้าดินอย่างรวดเร็ว เกิดน้ำป่าไหลหลาก มีตะกอนขุ่นข้น ลำธารตื้นเขินจนเกิดน้ำท่วมฉับพลัน ส่งผลเสียหายต่อไร่นา ทรัพย์สิน และชีวิตของประชาชน อีกทั้ง ผลจากการเผาป่าพร้อมๆ กันในหลายพื้นที่ทำให้เกิดกลุ่มหมอกควันหนาแน่น เครื่องบินไม่สามารถขึ้นลงได้ตามปกติ ส่งผลกระทบต่อธุรกิจการพาณิชย์และท่องเที่ยวของจังหวัดน่าน มีผลต่อสุขภาพของประชาชน โดยเฉพาะระบบทางเดินหายใจอย่างมาก แต่หากจำเป็นต้องจุดไฟเผาเศษวัชพืชในพื้นที่เกษตรกรรม ซึ่งอยู่ใกล้กับป่าธรรมชาติ จะต้องทำแนวกันไฟล้อมรอบพื้นที่ก่อนจุดไฟ และต้องควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อป้องกันมิให้เกิดไฟลุกลามเข้าพื้นที่ป่าธรรมชาติ

3.8 จังหวัดแม่ฮ่องสอน

จากการติดตามตรวจสอบปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM10) โดยสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศของกรมควบคุมมลพิษ พบว่าจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM10) มีค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมง ระหว่างปี พ.ศ.2550-2558 สูงเกินเกณฑ์มาตรฐานทุกปีโดยในปี พ.ศ.2556 มีปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM10) มีค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมงมากที่สุด จำนวน 428 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ในวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ.2556 รองลงมาได้แก่ ปี พ.ศ.2555 จำนวน 368 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ในวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ.2555 และรองลงมาได้แก่ ปี พ.ศ.2550 จำนวน 339.6 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ในวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2550

ทั้งนี้ จำนวนวันที่มีปริมาณฝุ่นละอองเกินค่ามาตรฐานซึ่งพิจารณาจากจำนวนวันที่มีค่าฝุ่นละอองมากที่สุดจำนวน 38 วัน ในปี พ.ศ.2556 รองลงจำนวน 33 วัน ในปี พ.ศ.2552 และปี พ.ศ.2555

จังหวัดแม่ฮ่องสอน[80] มีการตรวจพบจุดร้อน ในระหว่างวันที่ 30 มีนาคม-5 เมษายน พ.ศ. 2558 พบว่ามีการตรวจพบจุดร้อน (Hot Spot) ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์และป่าสงวนจำนวนทั้งสิ้น 150 และ 249 จุด ตามลำดับ และในพื้นที่เกษตร จำนวนทั้งสิ้น 30 จุด โดยเป็นภูเขาและป่าไม้ของเกษตรกรเอง ซึ่งก็อาศัยอยู่ตามป่าตามเขา มีการทำการเกษตร ปลูกพืชไร่และพืชสวนซึ่งบางส่วนก็อยู่ในพื้นที่ของป่าสงวนแห่งชาติและป่าอนุรักษ์ แต่พื้นที่ของป่าสงวนอยู่ติดกับชุมชนเวลาที่ชุมชนมีการเผาในพื้นที่ของชุมชน ดาวเทียมที่จับจุดความร้อนซึ่งจะจับเป็นพื้นที่กว้างก็จะกินพื้นทีของป่าสงวนไปด้วย อีกทั้ง ป่าสงวนเองสภาพป่ามีความอุดมสมบูรณ์น้อยและมีความเสื่อมโทรม ส่วนป่าอนุรักษ์อยู่ตรงกลางของป่าสงวนซึ่งการเกิดไฟป่าจะเกิดจากข้างนอกป่าสงวนแล้วลามเข้าไปในป่าอนุรักษ์

การเผาในพื้นที่การเกษตรเป็นอีกหนึ่งสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางอากาศจากหมอกควัน โดยตำบลเมืองแปง อำเภอปาย และอำเภอเมืองส่วนใหญ่ พบว่ามีการเผาในพื้นที่ไร่หมุนเวียนในพื้นที่ป่าของชาวเขาในช่วงปลายเดือนมีนาคมถึงเมษายน รวมทั้ง การเผาเพื่อหาของป่าล่าสัตว์ รูปแบบการเผา อาทิเช่น การจุดสุมไฟนอนป่า เผาไหม้เพื่อเปิดทางให้เดินสะดวก และจุดสุมไฟไล่แมลงในโพรงไม้ รวมถึงการเผาสองข้างทางโดยการทิ้งก้นบุหรี่ การเผาเพื่อให้ผักหวานแตกยอด ให้เห็ดเผาะขึ้น โดยการลักลอบเข้ามาของคนนอกพื้นที่ซึ่งไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมได้

การเผาในพื้นที่ป่า เป็นความเชื่อเรื่องหาของป่าของคนในชุมชนที่เชื่อว่า หากไม่เผาพืชพันธุ์ในป่า เช่น เห็ดถอบหรือผักหวานจะไม่เจริญเติบโต นอกจากนี้ ยังพบว่าประชาชนเผาในพื้นที่ป่าเพื่อล่าสัตว์และทำเกษตรแบบไร่เลื่อนลอยขยายพื้นที่ปลูกพืชตามวิถีการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ การเผาในพื้นที่ทำการเกษตร เพื่อทำลายเศษวัสดุเหลือทิ้งทางการเกษตร ทำลายเชื้อโรคในดินและเป็นความเชื่อของประชาชนบางคนที่คิดว่าการเผาในพื้นที่ทำการเกษตรจะช่วยเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรโดยเฉพาะพืชตระกูลถั่ว นอกจากนี้ ยังพบว่าเป็นวิธีที่ง่าย สะดวก รวดเร็ว และไม่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย การเผาในพื้นที่ชุมชนเพื่อเผาเศษใบไม้ เศษหญ้าที่เกิดขึ้นภายในชุมชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่บางคนคิดว่าการเผาเศษใบไม้ปริมาณเล็กน้อยจะไม่ส่งผลกระทบต่อการเกิดปัญหาหมอกควัน หรือสาเหตุอื่นๆ เช่น คนต่างถิ่น หรือคนต่างด้าว ความคึกคะนองของคนที่เข้าไปหาของป่า

จังหวัดแม่ฮ่องสอนได้ออกคำสั่งและประกาศใช้มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันกำหนดระยะเวลาห้ามเผา 60 วัน ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม-29 เมษายน พ.ศ.2558 กำหนดมาตรการป้องกันและควบคุมการเผาคืองดเว้นการเผาเศษซากพืช เศษวัสดุภาคการเกษตร หากมีความจำเป็นต้องกำจัด ให้ประสานงานกับหน่วยงานการเกษตรหรือสถานีควบคุมไฟป่าในพื้นที่ หรือนำเศษวัสดุเหลือใช้จากภาคเกษตรมาทำเป็นพลังงานทดแทน ปุ๋ยอินทรีย์หรือปุ๋ยหมักชีวภาพ งดเว้นการเผาขยะมูลฝอย งดการเผาหญ้าริมทาง และลดปริมาณขยะโดยการคัดแยกและนำกลับมาใช้

---

[80] กรมควบคุมมลพิษ, สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 1 (เชียงใหม่), *เรื่องเดิม*.

ประโยชน์ใหม่ ห้ามจุดไฟเผาป่าทุกกรณีโดยเด็ดขาด ยกเว้นการชิงเผาภายใต้หลักวิชาการ นอกจากนี้ ให้ หน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตัวเป็นตัวอย่างที่ดีใน การงดเผาทุกชนิด พร้อมทั้งควบคุมการเผาทุกชนิด ในพื้นที่รับผิดชอบ

3.9 ข้อสรุปสถานการณ์มลพิษหมอกควันภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด

จากการเผาในที่โล่งภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด ทำให้เกิดมลพิษหมอกควันที่มีความรุนแรง และมีความต่อเนื่องเป็นเวลาหลายปีติดต่อกันจนกลายเป็นปัจจัยที่รบกวนสมดุลของระบบนิเวศอย่าง รุนแรง ส่งผลกระทบต่อสังคม พืช และสิ่งมีชีวิตต่างๆ ตลอดจนชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวม ไปถึงเศรษฐกิจ สังคม และการท่องเที่ยวของประเทศไทย โดยพื้นที่จังหวัดภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด ที่ต้องเผชิญกับปัญหามลพิษหมอกควันในทุกปี ช่วงระหว่างเดือนมีนาคมถึงเดือนเมษายน ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย พะเยา แม่ฮ่องสอน ลำพูน ลำปาง แพร่ และน่าน ทั้งนี้ จากการตรวจสอบ คุณภาพอากาศโดยสถานี ตรวจวัดคุณภาพอากาศของกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พบว่า ในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัดมีปริมาณฝุ่นละอองและมี แนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในช่วงเดือนมีนาคม โดยมีค่าอยู่ในระดับเกินเกณฑ์มาตรฐานค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมง ที่ กำหนดไว้ไม่เกิน 120 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งเป็นระดับที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย ส่วน ผลกระทบจากไฟป่าต่อเศรษฐกิจ สังคม และการท่องเที่ยว โดยมลพิษหมอกควันทำให้ทัศนวิสัยไม่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ภาคเหนือตอนบนของประเทศไทยที่มีลักษณะภูมิประเทศเป็นหุบเขาหรือ เป็นแอ่งกระทะทำให้ประสบกับปัญหามลพิษหมอกควันอย่างรุนแรงในช่วงเดือนมีนาคมของทุกปี อีก ทั้ง สภาพอากาศที่มีความกดอากาศสูงทำให้มลพิษหมอกควันไม่สามารถกระจายตัวขึ้นที่สูงได้ จึงเกิด การสะสมของฝุ่นละอองเป็นชั้นหนาขึ้นไปเรื่อยๆ ก่อให้เกิดสภาพฟ้าหลัวมีหมอกควันปกคลุมและ มีทัศนวิสัยต่ำกว่า 1 กิโลเมตร โดยมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งพบว่าเกิดจากการกระทำ มนุษย์ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นความประมาทหรือตั้งใจก่อให้เกิดการเผาในที่โล่ง โดยมีสาเหตุต่างๆ ได้แก่ เก็บหาของป่า จุดไฟให้แสงสว่างในระหว่างการเดินทางผ่านป่าในเวลากลางคืน หรือจุดเพื่อกระตุ้น การงอกของเห็ด หรือกระตุ้นการแตกใบใหม่ของผักหวาน อีกสาเหตุหนึ่งซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญ คือ การ เผาพื้นที่เพื่อทำการเกษตร การเผาวัชพืชและเศษวัสดุการเกษตรเพื่อเตรียมพื้นที่เพาะปลูกทั้งนอก และในพื้นที่ป่า

สำหรับมาตรการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งในภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัดยังคงมีปัญหาและอุปสรรค ได้แก่[81]

1. ด้านการประชาสัมพันธ์ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในเชิงพื้นที่ยังคงไม่ได้ดำเนินการทุกพื้นที่และกระทำอย่างต่อเนื่องตลอดปีซึ่งภาครัฐจะให้ความสำคัญเฉพาะช่วงเกิดวิกฤติมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งในเดือนมีนาคมของทุกปีเท่านั้น ซึ่งการประชาสัมพันธ์ต้องมีลักษณะทางตรงในรูปแบบการพบปะประชาชนในลักษณะเคาะประตูบ้าน รถกระจายเสียง หรือตามช่วงเทศกาลงานประเพณีต่างๆ ในชุมชน การเผยแพร่ความรู้ในรูปของการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วม การจัดนิทรรศการให้การศึกษาหรือแจกจ่ายเอกสารและสิ่งตีพิมพ์ การรณรงค์ เผยแพร่ ข้อมูลข่าวสารสถานการณ์มลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ประชาชนทราบถึงแนวทางการป้องกันและควบคุมการเผาในที่โล่งและการระมัดระวังอันตรายจากการใช้ไฟ และผลกระทบจากการใช้ไฟ โดยเฉพาะผลกระทบที่มีต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน การท่องเที่ยว การคมนาคม และเศรษฐกิจ โดยรณรงค์และขอความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ของชุมชนหรือหมู่บ้าน และประชาชนในพื้นที่งดเว้นการจุดไฟใกล้บริเวณแนวเขตป่า

2. ด้านการป้องกันและควบคุมการใช้ไฟ เนื่องจากการใช้ไฟในพื้นที่เกษตรอันเนื่องจากการปรับตัวทางด้านเศรษฐกิจของเกษตรกรเกิดการขยายตัวของการบุกรุกพื้นที่ป่ามาเป็นพื้นที่เกษตรเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจได้เกิดขึ้น เช่น การปลูกข้าวหรือข้าวโพด โดยมีลักษณะการลักลอบเผาป่ามาเป็นพื้นที่เกษตรมากขึ้น ทำให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าอย่างขาดการควบคุม เมื่อรวมกับการใช้ไฟเพื่อการเผาไร่ของเกษตรกรบนพื้นที่สูงทำให้การเผาในพื้นที่เกษตรเพิ่มจำนวนมากขึ้น และองค์ความรู้ของประชาชนในพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์ของไฟและเป็นต้นแบบแก่ชุมชนอื่นยังคงขาดการกระจายซึ่งข้อมูลองค์ความรู้เพื่อให้เกิดทักษะการใช้ไฟและจะสามารถนำมาปรับใช้กับพื้นที่ชุมชนของตนเอง โดยต้องส่งเสริมให้นำความรู้การทำเกษตรอินทรีย์ปลอดการเผา การใช้เทคโนโลยีการเกษตรปลอดการเผา การจัดระเบียบการเผาโดยการทยอยการเผาในพื้นที่เกษตร การใช้ประโยชน์เศษวัสดุการเกษตร และลดการเผาพื้นที่เกษตร นอกจากนี้ ยังรวมไปถึงการควบคุมการเผาขยะในเขตชุมชน และสองข้างทาง การลดปริมาณเชื้อเพลิงที่เป็นการนำวัชพืชในพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดไฟป่ามาเพิ่มมูลค่าโดยการแปรสภาพเป็นเชื้อเพลิงอัดแท่ง ทำเป็นวัสดุเพื่อเพิ่มความร่วนซุยให้แก่ดิน ทำปุ๋ยหมัก หรือทำของประดับตกแต่ง เป็นต้น

---

[81] กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **ยุทธศาสตร์/มาตรการแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควันปี 2558**, ค้นวันที่ 23 กรกฎาคม 2558 จาก www.dnp.go.th/forestfire/2558/ยุทธศาสตร์_ปี_2558.pdf

3. ด้านการป้องกันและควบคุมการใช้ไฟในพื้นที่ป่า จากมาตรการของรัฐบาลที่กำหนดมิให้มีการเผาในที่โล่ง (Zero Burning) โดยกำหนดแผนงานและมาตรการและระเบียบข้อบังคับ รวมทั้งประชาสัมพันธ์ในเรื่องห้ามเผาในภาคการเกษตร และก่อให้เกิดการขัดแย้งกับวิถีชีวิตของประชาชนและไม่เหมาะสมต่อการป้องกันและควบคุมการเผาในที่โล่ง ส่งผลให้สถานการณ์หมอกควันยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี โดยบทบาทและหน้าที่ของการป้องกันและควบคุมเกิดแก่รัฐโดยมีลักษณะสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องควบคุมกิจกรรมการเผาในที่โล่งของประชาชนซึ่งการดำเนินงานของรัฐต้องขึ้นอยู่กับงบประมาณที่ใช้ในการป้องกันและควบคุมการเผาในที่โล่ง เช่น การจัดทำแนวกันไฟ การระดมพลดับไฟป่า การลาดตระเวนตรวจหาไฟและตรวจปราบปรามการลักลอบจุดไฟเผาป่าในพื้นที่ทั้งภาคพื้นดินและทางอากาศ ซึ่งล้วนใช้งบประมาณมหาศาลแต่ขณะเดียวกันงบประมาณของหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดก่อให้เกิดปัญหาความต่อเนื่องในการป้องกันและควบคุมการเผาในที่โล่ง โดยรัฐต้องปรับมาตรการเพื่อกำหนดแผนงานในระดับชุมชนที่มุ่งให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมและมีเวทีเครือข่ายเพื่อระดมความคิดเห็นในการวางกฎกติกาของชุมชน และรวมไปถึงกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควันของชุมชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและการบูรณาการความร่วมมือของทุกภาคส่วนในพื้นที่โดยเน้นบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้านและชุมชน องค์กรปกครองท้องถิ่น ในการให้องค์ความรู้และรณรงค์ควบคุมการเผาในพื้นที่ชุมชนและเกษตรกรรมโดยเป็นการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากรสำหรับปฏิบัติงานดับไฟป่า เครื่องมือและอุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงานให้มีความพร้อมตลอดเวลา รวมทั้งปฏิบัติงานดับไฟป่า โดยหน่วยงานทุกหน่วยงานที่มีพื้นที่รับผิดชอบให้เน้นการเข้าถึงพื้นที่อย่างรวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์ ในลักษณะบูรณาการร่วมกัน

บทที่ 4

แนวคิดในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

4.1 แนวคิดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

4.1.1 ที่มาของแนวคิดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนได้รับการรับรองไว้อย่างชัดเจนในหลักการของการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UN Conference on Environment and Development: UNCED) ที่กรุงริโอ เดอจาเนอโร ประเทศบราซิล หรือ ปฏิญญาริโอ ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ.1992 (Rio Declaration on Environment and Development, 1992) เป็นหลักการเกี่ยวกับสิทธิและความรับผิดชอบของสหประชาชาติในการดำเนินงานพัฒนาเพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งในหลักการที่ 10 บัญญัติว่า

> การจัดการประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สุด ได้แก่ การให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดมีส่วนร่วมในทุกระดับ ในระดับชาตินั้น ประชาชนแต่ละคนจะต้องมีช่องทางที่เหมาะสมในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานรัฐ รวมทั้งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับวัตถุและกิจกรรมอันตรายในชุมชนของเขา และจะต้องมีโอกาสในการเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจ รัฐทั้งหลายจะต้องอำนวยความสะดวกและส่งเสริมการสร้างความตระหนักและการมีส่วนร่วมของสาธารณชนด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึง จะต้องจัดให้มีการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการปกครองที่มีประสิทธิภาพซึ่งรวมถึงการแก้ไขและเยียวยาความเสียหายด้วย[82]

---

[82] Rio Declaration on Environment and Development, (1992), Principle 10

"Environment issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and actives in their

แสดงให้เห็นว่าเป็นการรับรองและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยกล่าวถึงประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมจะสามารถจัดการได้ดีที่สุด หากประชาชนทั้งหมดที่เกี่ยวข้องในทุกระดับมีส่วนร่วม โดยในระดับชาติ ปัจเจกชนแต่ละคนจะต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เจ้าพนักงานของรัฐเก็บรักษาไว้ได้รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุและกิจกรรมที่เป็นอันตรายในชุมชนของตนโดยประชาชนจะต้องมีโอกาสที่จะเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้วยและรัฐจะต้องอำนวยความสะดวกและสนับสนุนจิตสำนึกและการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยจัดหาข้อมูลให้อย่างกว้างขวาง[83]

นอกจากนี้ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนปรากฏอยู่ในหลักการที่ 27 ของปฏิญญาริโอฯ ที่กำหนดว่า "รัฐและประชาชนทั้งหลายจะต้องร่วมมือกันโดยสุจริตและด้วยความมุ่งมั่นของการเป็นหุ้นส่วนในการกระทำตามหลักการในปฏิญญา และในการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน"[84] ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญและจำเป็นต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งรัฐกับประชาชนต้องร่วมมือโดยสุจริตและมีจิตวิญญาณของการเป็นภาคีกันและควรรับรองสิทธิของประชาชนให้มีส่วนร่วมในเรื่องดังต่อไปนี้[85]

1. การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ
2. การเข้าถึงข้อมูลและข่าวสารของทางราชการ
3. การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการปกครอง เพื่อให้มีสิทธิได้รับการชดเชยความเสียหายอย่างมีประสิทธิภาพ

---

communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided."

[83] จุมพล สายสุนทร, **กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ การคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล** (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546), หน้า 57-58.

[84] Rio Declaration on Environment and Development, (1992), Principle 27

"States and people shall cooperate in good faith and in a spirit of partnership in the fulfillment of the principles embodied in this Declaration and in the further development of international law in the field of sustainable development"

[85] พนัส ทัศนียานนท์, **เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายสิ่งแวดล้อม แนวคิดพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อม** (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2552), หน้า 36.

4.1.2 ความหมายแนวคิดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน[86]

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่รัฐทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชนและชุมชนทั้งในรูปส่วนบุคคล กลุ่มคน สมาคม และองค์การต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายวิธีร่วมกัน เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และนโยบายที่วางไว้

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ความหมายว่า เป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้ส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ แลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นเพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับ โครงการที่เหมาะสม และเป็นที่ยอมรับร่วมกันทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรมีส่วนร่วมในกระบวนการนี้ตั้งแต่เริ่มแรก เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการรับรู้ เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมาย โดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้น และได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายรัฐ และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุกๆ คน

การมีส่วนร่วม หมายถึง การส่งเสริมสนับสนุนและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมโครงการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในการร่วมคิดร่วมวิเคราะห์ปัญหา ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการร่วมตัดสินใจ ร่วมติดตามตรวจสอบการดำเนินงานรวมทั้งร่วมรับผลประโยชน์หรือผลกระทบจากการพัฒนา

การมีส่วนร่วม หมายถึง การสร้างโอกาสให้คนในชุมชนเขา มามีส่วนร่วมทางการพัฒนา โดยผ่านกระบวนการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน กระตุ้นให้ประชาชนมีบทบาทในการริเริ่มคิดสามารถถ่ายทอดภูมิปัญญาและร่วมกำหนดแนวทางการพัฒนาและวางแผนปฏิบัติรวมทั้งร่วมช่วยเหลือทรัพยากรทางการบริหารและมีอำนาจในการตัดสินใจที่จะดำเนินกิจกรรมภายในชุมชนของตนเองเพื่อพัฒนาความสามารถในการจัดการและควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากร

4.1.3 สาระสำคัญแนวคิดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมที่เกี่ยวข้องในเรื่องการพัฒนาด้านต่างๆ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยเฉพาะในบริบทของกระบวนการวางแผนดำเนินงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอันเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีบทบาทในการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ไขปัญหา ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ความรู้และความชำนาญและสนับสนุนติดตามผลการ

---

[86] ณัฐชยา อุ่นทองดี, *เรื่องเดิม*, หน้า 10.

ปฏิบัติงานขององค์กรภาครัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนยังครอบคลุมถึงการที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการและควบคุมการใช้ทรัพยากรและปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคมเพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็น ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสมาชิกในชุมชน ทั้งมีโอกาสในการพัฒนาการับรู้และภูมิปัญญาในการแสดงออกในลักษณะของการเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผน และตัดสินใจในการกำหนดอนาคตของตนเองและชุมชน[87]

การเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาคราชการนั้น ได้แบ่งระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ระดับ ดังนี้

ระดับที่ 1 การให้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุดแต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่างๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่างๆ การจัดนิทรรศการ จดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การติดประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

ระดับที่ 2 การรับฟังความคิดเห็น เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่างๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

ระดับที่ 3 การเกี่ยวข้อง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานหรือร่วมเสนอแนะแนวทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เป็นต้น

ระดับที่ 4 ความร่วมมือ เป็นการให้กลุ่มประชาชน ผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วมโดยเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

ระดับที่ 5 การเสริมอำนาจแก่ประชาชน เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่างๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น

---

[87] สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส.), **คู่มือการสนับสนุนภาคี การจัดการนิเวศน์ป่าแบบมีส่วนร่วม** (เชียงใหม่: มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน, 2554), หน้า 21-22.

ในภาคราชการ การส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ถือได้ว่าเป็นเงื่อนไข และเป็นกุญแจดอกสำคัญของความสำเร็จของการพัฒนาระบบราชการให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน และเอื้อต่อประโยชน์สุขของประชาชน เพราะกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นปัจจัยสำคัญที่สนับสนุน และส่งเสริมให้ระบบราชการมีพลังในการพัฒนาประเทศอย่างสร้างสรรค์ อันเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาระบบราชการยุคใหม่ที่เป็นราชการระบบเปิดการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของภาคราชการที่มาจากทุกภาคส่วนของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และชุมชนท้องถิ่น จะช่วยทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความใกล้ชิดกับประชาชนได้รับทราบความต้องการและปัญหาที่แท้จริง ลดความขัดแย้งและต่อต้าน ทั้งยังเป็นการสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของการทำงานร่วมกัน หันหน้ามาปรึกษาหารือกัน และร่วมกันแก้ไขปัญหาที่ยุ่งยากร่วมกัน อีกทั้งยังเป็นการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ที่เสริมสร้างให้ประชาชน ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจในประเด็นสาธารณะ ซึ่งเป็นบทบาทที่หน่วยงานภาคราชการจะต้องดำเนินการให้เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนและเครือข่ายภาคประชาสังคมทุกภาคส่วนเข้ามาเป็นหุ้นส่วน จะประสบความสำเร็จหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับหน่วยงานราชการต่างๆ จะสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนมากน้อยเพียงใด รวมทั้งต้องอาศัยกระบวนการความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในสังคมที่เป็นพันธมิตรของภาคราชการ ซึ่งถึงเวลาแล้วที่ภาคราชการจะต้องร่วมมือกันเปิดระบบราชการให้ประชาชนมีส่วนร่วม เพื่อทำให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เกิดการแบ่งสรรทรัพยากรอย่างยุติธรรม และลดความขัดแย้งในสังคม และที่สำคัญที่สุด คือ การสร้างกลไกของการพัฒนาระบบราชการที่ยั่งยืนเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนนั่นเอง

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การจัดการเรื่องสิ่งแวดล้อมจะกระทำได้ดีที่สุดหากให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมโดยรัฐต้องจัดให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกิจกรรมในชุมชน ตลอดจนโอกาสในการเข้าร่วมในขั้นตอนการตัดสินใจ โดยรัฐต้องอำนวยความสะดวกและกระตุ้นให้ประชาชนเกิดการตระหนักเกี่ยวกับการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้งให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการพิจารณาคดีปกครองและกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง ซึ่งชุมชนในพื้นที่ใช้วิธีการจัดการร่วมกันกับภาครัฐ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการดังนี้

1. การทำแนวกันไฟ (Firebreaks) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันไม่ให้การเผาในที่โล่งมีลักษณะลุกลามเข้าไปยังพื้นที่อื่น เช่น บ้านเรือนที่ปลูกติดกับพื้นที่เผาในที่โล่ง หรือพื้นที่ที่มีความสำคัญอื่นๆ ได้แก่ เรือกสวน ไร่นาของบุคคลอื่น การทำแนวกันไฟเป็นกรณีที่จะต้องคาดการณ์

ทิศทางที่ไฟจะลุกลามได้อย่างแม่นยำ โดยจะทำแนวกันไฟไว้เพื่อสกัดไฟในทิศทางที่เหมาะสมและเพื่อตัดช่วงความต่อเนื่องของเชื้อเพลิง เป็นการป้องกันไม่ให้ไฟลุกลามเข้าไปในบริเวณที่ตั้งของชุมชน แนวกันไฟจะมีประสิทธิภาพมากหากสามารถทำแนวกันไฟไว้ในทิศทางที่ให้แนวหัวไฟมาชนแนวกันไฟเป็นมุมเฉียง ทั้งนี้เนื่องจากตามแนวมุมเฉียงแนวกันไฟจะมีความกว้างมากขึ้นไฟข้ามยากขึ้น แต่ถ้าแนวหัวไฟตั้งฉากกับแนวกันไฟ ไฟจะมีโอกาสข้ามแนวได้ง่ายที่สุด เพราะในทิศทางนั้น แนวกันไฟจะมีความกว้างน้อยที่สุด เพื่อแบ่งพื้นที่คุ้มครองออกเป็นส่วนๆ สะดวกในการควบคุมไฟ กรณีนี้ เช่น การทำแนวกันไฟแบ่งพื้นที่ในสวนป่าออกเป็นบล็อค (Block) เพื่อความสะดวกในการดับไฟ โดยหากเกิดไฟไหม้ในบล็อคใดก็จะพยายามป้องกันไม่ให้ไฟลุกลามออกจากบล็อคนั้นเพราะไฟจะลุกลามไปสู่บล็อคอื่นๆ แนวกันไฟในลักษณะนี้จะเรียกว่า Fuelbreaks ซึ่งมักจะทำในพื้นที่ที่มีเชื้อเพลิงมาก เช่น สวนป่า หรือทุ่งหญ้า ที่เมื่อเกิดไฟขึ้นแล้วไฟจะมีความรุนแรงและรวดเร็วมากจนไม่สามารถดับไฟทางตรงได้เป็นการยอมเสียพื้นที่บางส่วนเพื่อรักษาพื้นที่ส่วนใหญ่เอาไว้[88]

2. การลาดตระเวนตรวจไฟ เป็นกิจกรรมของคนชุมชนที่มีการจัดการไฟโดยมีคณะกรรมการซึ่งมาจากตัวแทนในชุมชนที่สมัครใจในการทำหน้าที่ควบคุมดูแลไฟ คณะกรรมการจะจัดเวรยามตรวจไฟอย่างสม่ำเสมอโดยเฉพาะอย่างยิ่งในฤดูแล้ง สมาชิกในชุมชนจะผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันทำหน้าที่เป็นเวรยามตรวจตราไฟ บางหมู่บ้านมีการจัดการ เช่น หากถึงเวรยามของใครแล้วผู้นั้นไม่ว่าง จะต้องรับผิดชอบด้วยการจ่ายเงินเข้ากองทุนของชุมชน เงินส่วนนั้นจะนำไปจัดจ้างผู้อื่นมาเป็นเวรยามแทนหรือนำไปจัดสวัสดิการต่างๆ เช่น เป็นค่าอาหาร ค่ายา และวัสดุอุปกรณ์อื่นๆ นอกจากจัดเวรยามแล้วบางหมู่บ้านสร้างหอดูไฟไว้บนที่สูง กรณีเกิดไฟจะสามารถมองเห็นได้ง่าย และสามารถไปดับได้ถูกจุดและทันท่วงที

3. การชิงเผา การชิงเผาเป็นการใช้ประโยชน์จากไฟเพื่อการจัดการป่าไม้ การชิงเผามีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อลดปริมาณเชื้อเพลิงวัชพืชให้ลดลง การจัดการไฟโดยชุมชนมีส่วนร่วมโดยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงฤดูแล้งที่ต้นไม้ส่วนใหญ่จะผลัดใบทิ้ง ประกอบกับหญ้า วัชพืช และพรรณไม้ล้มลุกอื่นๆ จะแห้งตาย และเกิดการย่อยสลายตามธรรมชาติ กลายเป็นเชื้อเพลิงอย่างดีสะสมอยู่บนพื้นป่าในปริมาณมากและทำให้มีใบไม้แห้งสะสมอยู่บนพื้นป่าในปริมาณมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งหากมีการเผาไหม้เกิดขึ้น จะทำให้เกิดไฟที่มีความรุนแรงมากซึ่งลักษณะเช่นนี้ ทำให้ชุมชนใช้วิธีการชิงเผา ซึ่งวิธีการเผาจะจุดไฟให้ไหม้จากสันดอยลงมาถึงลำห้วย ทำให้ไฟลุกลามได้ช้าและไม่ไหม้เป็นพื้นที่กว้าง และจะเผาในช่วงเวลาบ่ายถึงเย็น ไฟจะลุกไหม้ไม่นานและดับไปเอง แต่ขณะเดียวกันการเผาในที่โล่งในพื้นที่ราบและไม่มีระบบชลประทานที่ดี จะก่อให้เกิดมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง ซึ่งการใช้วิธีการชิงเผาจะสามารถทำได้ในเฉพาะบางพื้นที่ที่มีความลาดชันของพื้นที่และมีระบบจัดการการชิงเผาที่ดี

---

[88] เดือนเด่น นาคสีหราช, *เรื่องเดิม*, หน้า 38-39.

โดยก่อนเผาชุมชนจะทำแนวกันไฟรอบพื้นที่ไร่นาของตน หากหลายครอบครัวมีพื้นที่ไร่ติดกันก็จะทำแนวกันไฟรอบพื้นที่ทั้งหมดแล้วเผาพร้อมๆ กัน โดยเริ่มเผาจากด้านนอกเข้าสู่ใจกลางพื้นที่ เพื่อป้องกันไม่ให้ไฟลามออกไปนอกพื้นที่เป้าหมาย และจะเผาจากด้านบนลงมาก่อน แล้วเผาจากด้านล่างสวนขึ้นไป ทั้งนี้ต้องสังเกตทิศทางลม จะเผาสวนกับทิศทางลม ถ้าเผาตามลมไฟจะแรง ลุกลามง่าย อาจทำให้เกิดอันตรายต่อผู้จุดไฟและระบบนิเวศได้[89]

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งที่สำคัญที่ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ เช่น การทำแนวกันไฟ การลาดตระเวนตรวจไฟ และการชิงเผา ซึ่งคนในชุมชนต้องร่วมกันป้องกันอันตรายที่เกิดจากไฟซึ่งเป็นกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นประโยชน์ต่อวิถีชีวิตของชุมชน ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนอย่างยั่งยืน อีกทั้ง ยังเป็นการควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งอย่างแท้จริงเมื่อคนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยผ่านกิจกรรมต่างๆ ที่ทำให้คนในชุมชนมีจิตสำนึกที่จะรักษาคุณภาพอากาศให้มีคุณภาพโดยผ่านกระบวนการกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมต่อไป

4.2 แนวคิดความรับผิดทางสิ่งแวดล้อม

4.2.1 ที่มาแนวคิดความรับผิดทางสิ่งแวดล้อม[90]

ความรับผิดทางสิ่งแวดล้อมมีพัฒนาการมาตั้งแต่ในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 จากปัญหามลพิษน้ำมันและสารเคมีจากการเกษตรกรรมสมัยใหม่ โดยพัฒนามาจากหลักการและทฤษฎีในเรื่องละเมิดที่ว่าด้วยความรับผิดและการชดใช้ค่าเสียหายทางแพ่ง ภายใต้หลักการความรับผิดบนพื้นฐานความผิด โดยจะปรากฏให้เห็นในแนวคิดและหลักการในเรื่องละเมิดที่สอดแทรกอยู่ในอนุสัญญาระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดหลักการที่เรียกร้องให้รัฐภาคีต้องรับผิดในความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมจากการกระทำของรัฐอื่น แนวคิดเรื่องความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมในช่วงเวลานั้นยังไม่มีพัฒนาการที่เด่นชัดจนสามารถที่จะแยกออกมาจากแนวคิดในเรื่องละเมิดได้อย่างเด็ดขาด ความรับผิดของรัฐในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปจะเป็นผลมาจากการฝ่าฝืนพันธกรณีหรือข้อผูกพัน

---

[89] พงษ์ธร วิจิตรกูล, ณัฐพล อัตตาธนากร และวัชรพงษ์ ธัชยพงษ์, **การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่ออัตราการลุกลามของไฟในการชิงเผาป่าเต็งรัง,** ค้นวันที่ 23 พฤษภาคม 2557 จาก http://www.tsme.org/index.php?option=com_phocadownload&view=category

[90] อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, **กฎหมายว่าด้วย ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท** (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 121-124.

ทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นโดยสนธิสัญญาหรืออนุสัญญาระหว่างประเทศ หรือหลักจารีตประเพณีระหว่างประเทศ หรือหลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปโดยข้อผูกพันทางกฎหมายได้กำหนดเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐในการป้องกันหรือหลีกเลี่ยงปัญหาหรือกิจกรรมใดๆ อันนำไปสู่การสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมในเขตอธิปไตยแห่งชาติของรัฐหรือการควบคุมของรัฐอื่น ในการพิจารณาถึงความรับผิดของรัฐในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมมีข้อควรคำนึงหลายประการ ดังนี้

ประการแรก ในการป้องกันความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนพึงพิจารณาผลของความเสียหายว่ามีความร้ายแรงมากน้อยเพียงใด

ประการที่สอง ในการพิสูจน์ความผิดพึงพิจารณาตามหลักการในเรื่องละเมิดที่ว่าด้วยความรับผิดบนพื้นฐานความผิด หรือความรับผิดโดยเคร่งครัดหรือความรับผิดแล้วแต่กรณี

ประการที่สาม ความรับผิดและมาตรการในเรื่องความเสียหายควรมีขอบเขตเพียงใด

ประการที่สี่ เป็นเรื่องของการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เหมาะสม ซึ่งยังไม่มีหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศที่สอดคล้องในการที่พิจารณาถึงลักษณะของความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมว่าควรมีขอบเขตมากน้อยเพียงใดที่จะถือได้ว่าเป็นความรับผิดของรัฐ

ความรับผิดทางสิ่งแวดล้อมมีความเกี่ยวข้องกับมาตรฐานคุณภาพของสิ่งแวดล้อมที่ได้กำหนดขึ้น โดยมาตรฐานคุณภาพอากาศ ซึ่งมีระบบมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่จะเป็นเครื่องมือช่วยให้การวินิจฉัยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่รัฐต้องรับผิดชอบกระทำได้ง่ายขึ้นโดยใช้มาตรฐานขั้นต่ำของเกณฑ์มาตรฐานเหล่านั้นเป็นตัวกำหนดโดยประชาคมโลกได้ยอมรับมาตรฐานดังกล่าวไว้และระบบมาตรฐานเหล่านั้นไปปรับใช้ในรัฐของตนโดยปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพทางธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมของตน

4.2.2 ความหมายของความรับผิดทางสิ่งแวดล้อม

ความรับผิดทางสิ่งแวดล้อมเป็นการใช้มาตรการป้องกันภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมไม่ได้ผลและเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมขึ้น ซึ่งผู้ก่อมลพิษจะต้องรับผิดชอบและชดใช้เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอกและต่อสิ่งแวดล้อมด้วย

ความรับผิดทางสิ่งแวดล้อมในความหมายของ Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD) กล่าวถึง กิจกรรมอุตสาหกรรมและการค้าส่งผลต่อการสร้างมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งจะเกี่ยวข้องกับความเสี่ยงของการปนเปื้อนทรัพยากรทางธรรมชาติ อันเป็นที่มาและก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพของมนุษย์ ทำลายทรัพย์สินและมีผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งความเสียหายเหล่านี้ ก่อให้เกิดปัญหาทางสิ่งแวดล้อมและทำให้เกิดความรับผิดตามกฎหมาย

สำหรับผลกระทบจากมลพิษทางสิ่งแวดล้อมซึ่งความรับผิดด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศสมาชิกของ OECD ได้แก่ ความรับผิดบาดเจ็บต่อร่างกาย ความเสียหายของทรัพย์สินและความเสียหายทาง

เศรษฐกิจที่เกิดจากมลพิษ และมีความรับผิดในค่าใช้จ่ายของมาตรการป้องกันและแก้ไขรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสภาวะแวดล้อม และความเสียหายอื่นๆ ต่อทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ที่ดิน น้ำใต้ดิน และน้ำผิวดิน ความรับผิดทางสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการคุ้มครองต้องกระทำโดยกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ ซึ่งจะเกี่ยวข้องต่อความเสียหายต่อสุขภาพและทรัพย์สิน ได้แก่ มลพิษทางอากาศ[91]

จะเห็นได้ว่า ความรับผิดทางสิ่งแวดล้อม คือ ความรับผิดทางสิ่งแวดล้อมเป็นหนึ่งในวิธีที่จะทำให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบต่อการกระทำแม้ผู้กระทำจะได้จงใจหรือประมาทที่ให้เกิดผลความเสียหาย และผู้ก่อมลพิษต้องป้องกันแก้ไขหรือชดเชยความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ความรับผิดทางสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือที่สำคัญของการดำเนินการด้านมลพิษที่ควบคุมโดยกฎหมายซึ่งมีเป้าหมายในการชดเชยและเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม

4.2.3 สาระสำคัญของความรับผิดทางสิ่งแวดล้อม

ผลกระทบความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นเกิดจากการจัดการระบบควบคุมมลพิษที่ไม่เหมาะสม เช่น การกำจัดของเสีย การปนเปื้อนของสารเคมี ทำให้สูญเสียสมดุลระบบนิเวศ ทำให้มีความรับผิดทางสิ่งแวดล้อมที่กำหนดหน้าที่แก่ผู้ก่อมลพิษที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การชดใช้ค่าเสียหายและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูสภาวะแวดล้อมให้ดีขึ้นซึ่งเป็นมาตรฐานของความรับผิดทางสิ่งแวดล้อมซึ่งความรับผิดทางกฎหมายในการบังคับให้ผู้ก่อมลพิษมีส่วนสำคัญในการฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดจากกิจกรรมต่างๆ ของผู้ก่อมลพิษ

ความรับผิดทางสิ่งแวดล้อมเป็นกลไกที่เพิ่มเติมเพื่อใช้ในการดำเนินการตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP) ซึ่งหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายถูกนำมาใช้ในครั้งแรกโดยองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-Operation and Development: OECD) ในปี ค.ศ.1972 ซึ่งพิจารณาถึงการกำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดมลพิษมีหน้าที่รับภาระการลงทุนและออกค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษทั้งหมดที่รัฐดำเนินการไปเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และหากเกิดความเสียหายต่อชีวิต สุขภาพอนามัย หรือทรัพย์สินของผู้ใด ผู้ก่อมลพิษ ต้องมีหน้าที่ชดเชยความเสียหายดังกล่าวให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายด้วย และหลักการนี้อยู่ในการประชุมว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) ในหลักการข้อ 16[92] ที่ว่าด้วยการผลักดันทุนทางสิ่งแวดล้อมกลับสู่ผู้ก่อมลพิษและใช้

---

[91] Eugene Mazur, **Environmental Liability for Damage to Natural Resources in OECD Countries: The Concept and Key Approaches**, Retrieved October 2, 2014 from http://www.oecd.org/env/outreach/42751266.pdf

[92] Rio Declaration on Environment and Development, (1992), Principle 16

มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ โดยถือว่าผู้ก่อมลพิษควรเป็นผู้รับภาระต้นทุนด้วยการพิจารณาอย่างระวังต่อผลประโยชน์สาธารณะและไม่ก่อให้เกิดการบิดเบือนต่อการค้าระหว่างประเทศและการลงทุน ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นป้องกันการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ[93]

ความรับผิดทางสิ่งแวดล้อมมีข้อพิจารณา ดังต่อไปนี้[94]

1. ความรับผิดทางปกครอง เนื่องจากสิ่งแวดล้อมเป็นสาธารณสมบัติร่วมกัน จึงเกี่ยวข้องกับประโยชน์มหาชนหรือการดำเนินกิจการสาธารณะในทางปกครอง จึงมีหลักการว่าด้วยความรับผิดทางปกครองในการคุ้มครองความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมขึ้นในระบบกฎหมายภายในของประเทศต่างๆ โดยนำมาตรการทางปกครองพร้อมทั้งสภาพบังคับในทางปกครองมาใช้ มาตรการทางปกครอง เช่น ระบบทะเบียน การอนุญาตดำเนินการต่างๆ โดยให้อำนาจองค์กรระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค และระดับชาติ ซึ่งหลักการความรับผิดทางปกครองมีหลักการที่มุ่งคุ้มครองความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมในเชิงป้องกันยิ่งกว่าการแก้ไขเยียวยาและควบคุมดูแลการดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยสั่งให้ผู้รับผิดชอบดำเนินการฟื้นฟูความเสียหายหรือให้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายการฟื้นฟูความเสียหาย ซึ่งเป็นหน้าที่แก่หน่วยงานทางปกครองหรือรัฐมีอำนาจในการเรียกร้องค่าใช้จ่ายจากผู้ที่ต้องรับผิดได้

2. ความรับผิดทางอาญา ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอาจมีลักษณะร้ายแรงที่ส่งผลกระทบและสร้างความเสียหายสาธารณะ ถือเป็นความเสียหายทางมหาชนต่อสังคมและประชาคมโลก ซึ่งถือเป็นความผิดทางอาญา เพื่อควบคุมกิจกรรมที่มีศักยภาพในการสร้างปัญหามลพิษที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม หรือการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดย จงใจและได้สร้างความเสียหายอย่างกว้างขวาง และควบคุมพฤติกรรมของผู้ก่อมลพิษ โดยกำหนดสภาพบังคับทางอาญาเพื่อลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์หรือข้อห้ามที่กำหนดขึ้นเพื่อจัดระเบียบของสังคมในกิจกรรมที่อาจสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ได้แก่ จำคุก ปรับ หรือริบทรัพย์ และเพื่อตัดโอกาสมิให้กระทำความผิดเช่นนั้นได้อีก ซึ่งความรับผิดทางอาญาในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่อง

"National authorities should endeavor to promote the internalization of environmental costs and the use of economic instruments, taking into account the approach that the polluter should, in principle, bear the cost of pollution, with due regard to the public interest and without distorting international trade and investment"

[93] United Nations Environment Programme, Training Manual on International Environmental Law, Retrieved October 5, 2014 from http://www.unep.org/environmentalgovernance/Portals/8/documents/training_Manual.pdf

[94] Eugene Mazur, *op.cit.*

ระหว่างผู้ก่อความเสียหายกับรัฐที่เป็นผู้ดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมเนื่องจากเป็นกรณีที่กระทบต่อความสงบสุขของสังคม

3. ความรับผิดทางแพ่ง ซึ่งมาจากหลักการที่ว่าบุคคลใดกระทำผิดไม่ว่าโดยเจตนาหรือประมาทย่อมต้องรับผิดในความเสียหายอันเกิดจากการกระทำนั้น โดยความรับผิดทางแพ่งในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมโดยนำหลักกฎหมายเรื่องความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) มาใช้ โดยไม่คำนึงว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้น จะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม ซึ่งหลักความรับผิดโดยเคร่งครัดหมายความถึงการให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัยหรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ มีหน้าที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น

ดังนั้น ผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมจึงไม่มีหน้าที่ที่จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ก่อให้เกิดมลพิษหรือไม่ ผู้เสียหายเพียงแต่แสดงให้ศาลเห็นว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นและตนได้รับความเสียหายก็พอแล้ว เนื่องจากมีแนวคิดพื้นฐานมาจากหลักการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในอันที่จะไม่ถูกทำให้เสียหาย ดังนั้น จึงไม่พิจารณาถึงองค์ประกอบทางจิตใจของผู้กระทำเช่นมีการจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ เพียงแต่ผู้เสียหายพิสูจน์ถึงความเสียหายเนื่องมาจากต้นเหตุนั้นได้ก็เพียงพอแล้ว ทั้งนี้ ถือว่าความคิดมนุษย์อันเป็นองค์ประกอบทางด้านจิตใจไม่อาจหยั่งรู้ได้ โดยมุ่งการคุ้มครองความเสียหายในชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลมากกว่าที่จะเน้นที่ความผิดของผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย ขณะเดียวกันฝ่ายผู้ก่อให้เกิดความเสียหายจะรับภาระในการพิสูจน์ว่าตนหรือกิจการของตนมิได้เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหาย หรือพิสูจน์ว่ากรณีดังกล่าวเข้าข้อยกเว้นตามกฎหมายที่ตนไม่ต้องรับผิด เช่น พิสูจน์ว่ามลพิษเช่นว่านั้น เกิดจากเหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม เกิดจากการกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ หรือเกิดจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของผู้อื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดโดยตรงหรือโดยอ้อมในการรั่วไหลหรือการแพร่หลายของมลพิษนั้น เป็นต้น จึงจะพ้นจากความรับผิดได้[95]

การพิจารณาหลักความรับผิดทางแพ่งในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่อยู่บนพื้นฐานความแตกต่างระหว่างหลักความรับผิดโดยเคร่งครัดกับหลักความรับผิดที่เป็นความผิดตามระเบียบสหภาพยุโรปว่าด้วยความรับผิดทางสิ่งแวดล้อม European Community (Environmental Liability) Regulations 2008 ที่กล่าวถึงความมุ่งหมายของระเบียบที่มีการป้องกันและแก้ไขความเสียหายทาง

---

[95] ประพจน์ คล้ายสุบรรณ, **การระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง** (วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 33.

น้ำ เสียหายของดิน และความเสียหายต่อแหล่งที่อยู่อาศัยและการคุ้มครองพันธุ์พืช และเสริมสร้างหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ทำให้ผู้ที่ทำให้เกิดความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมต้องรับผิดต่อผลความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1. ความรับผิดโดยเคร่งครัดนำไปใช้กับผู้ประกอบกิจการ เช่น เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งย่อมต้องรับผิดอย่างเคร่งครัดต่อกิจกรรมที่จะเป็นอันตรายต่อสังคม ได้แก่ ความเสียหายแก่การระบายหรือกำจัดของเสียทางน้ำ หรือทางบก มลพิษทางอากาศ และความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติและคุ้มครองพันธุ์พืชตามธรรมชาติ ซึ่งระเบียบสหภาพยุโรปว่าด้วยความรับผิดทางสิ่งแวดล้อม European Community (Environmental Liability) Regulations 2008 กำหนดกิจกรรมที่อาจต้องมีการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้จากรัฐภายใน ได้แก่ การอนุญาต การอนุมัติ หรือการได้รับความยินยอม

2. ความรับผิดที่เป็นความผิดนำไปใช้กับการดำเนินกิจกรรม ที่ผู้ก่อมลพิษได้กระทำไม่ว่าจะจงใจหรือประมาททำให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม เช่น เกษตรกรที่จุดไฟเผาเศษวัสดุ ได้แก่ เศษไม้ เพื่อกำจัดเศษวัสดุต่างๆ และไฟได้ลุกลามเกินจากความควบคุมและได้ทำลายแหล่งที่อยู่อาศัยที่อยู่ติดกันกับแหล่งกำเนิดไฟในกรณีนี้ถือว่าเกษตรกรมีความประมาทและทำให้เกิดความเสียหายแก่ที่อยู่อาศัยใกล้เคียง ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อสรุปของการดำเนินกิจกรรมที่ครอบคลุมความรับผิดต่อความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม ดังภาพที่ 4.1 กิจกรรมของผู้ประกอบการและและระบบความรับผิด

Table 2.1: Occupational activities and liability regimes

Liability Regimes	Occupational Activities	Damage to Habitats & Species	Water Damage	Land Damage
Strict All Schedule 3 Activities	**IPPC** licensed facilities Waste management operations (licence and permit) Discharges to surface and groundwater (discharge licence) Water abstractions under licence (WFD) Manufacture & Use of Dangerous Substances Transport of Dangerous Goods Air Pollution Licences Contained Use of **GMO** Deliberate release of GMO Transboundary Shipment of Waste Mining & Extractive Industry Waste	√	√	√
Fault – Based Activities not included within Schedule 3	Any activity not listed above [1].	√	X	X

Note: 1. For example agriculture, forestry, construction, tourism developments, transportation and freight hubs, etc. where these operators do not have a licence or permit, as listed in Schedule 3 of the Regulations.

Figure 2.1 presents an outline of the two liability regimes and the activities covered.

ภาพที่ 4.1 กิจกรรมของผู้ประกอบการและและระบบความรับผิด[96]

3. บุคคลผู้ต้องรับผิดทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดของผู้ก่อมลพิษ ได้แก่ เจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งหากมีผู้ได้รับความเสียหายจากการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษ จะต้องมีความรับผิดในค่าเสียหาย เช่น เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยน้ำเสียทิ้งโดยไม่ได้บำบัดให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือเจ้าของยานพาหนะที่ก่อให้เกิดปัญหาอากาศเป็นพิษ กรณีหากเจ้าของให้บุคคลอื่นเช่าพื้นที่เพื่อทำการ หากเกิดความเสียหายทางมลพิษสิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้เช่าถือเป็นผู้ครอบครองต้องรับผิดความเสียหาย

จากหลักความรับผิดทางสิ่งแวดล้อมต่อการเผาในที่โล่ง เนื่องจากการเผาในที่โล่งสามารถพบเห็นได้ทั่วไปทั้งในพื้นที่ชนบทและเขตเมืองและเป็นการเผาไหม้ที่ไม่สมบูรณ์ซึ่งก่อให้เกิดปฏิกิริยาทาง

---

[96] Environmental Protection Agency, **Environmental Liability Regulations Guidance Document,** Retrieved October 17, 2014 from http://www.ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld_guidance/ireland.pdf

เคมี และทำให้อากาศปนเปื้อนด้วยฝุ่นและก๊าซต่างๆ ที่เป็นอันตราย เช่น ฝุ่นขนาดเล็ก ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ สารโพลีไซคลิกอะโรมาติกไฮโดรคาร์บอน (PAH) ซึ่งเป็นสารก่อมะเร็ง เป็นต้น นอกจากนี้ การเผาในที่โล่งยังทำให้เกิดภาวะโลกร้อนเพิ่มขึ้นด้วย โดยส่งกระทบต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เห็นได้จากสภาพอากาศที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น อากาศร้อนขึ้น และเกิดภาวะแห้งแล้ง เป็นต้น มลพิษหมอกควันที่เกิดจากการเผาในที่โล่งสามารถแพร่กระจายออกไปได้ไกลในวงกว้างจนถึงระดับที่เป็นมลพิษข้ามพรมแดน โดยผลกระทบความเสียหายที่เกิดขึ้นมีหลายด้าน ได้แก่ ผลกระทบทางด้านสุขภาพ ผลกระทบทางด้านการคมนาคม ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ และผลกระทบต่อระบบนิเวศ หากพิจารณาจากหลักความรับผิดต่อการเผาในที่โล่ง เห็นได้ว่า ความเสียหายด้านสุขภาพต้องใช้ระยะเวลาในการให้เกิดผลหรือการสะสมความเสี่ยงในการก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งมาตรการในระบบความรับผิด ได้แก่ ความรับผิดทางปกครอง ความรับผิดทางอาญา และความรับผิดทางแพ่ง ดังนี้

1. ความรับผิดทางปกครอง กรณีการเผาในที่โล่งได้นำไปใช้ต่อมาตรการทางปกครองเพื่อคุ้มครองความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมโดยระบบการออกคำสั่งระงับกิจกรรมที่ทำให้เกิดมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง เนื่องจากกิจกรรมการเผาในที่โล่งถือเป็นเหตุรำคาญอย่างหนึ่งซึ่งส่งผลต่อการแพร่กระจายของฝุ่นละอองซึ่งเป็นต้นเหตุของปัญหาสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 25(4) [97] โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการห้ามเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ที่เกิดฝุ่นละอองซึ่งถือเป็นเหตุรำคาญ รวมทั้งให้บุคคลดังกล่าวปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งในการควบคุมมิให้เกิดการแพร่กระจายของฝุ่นละออง [98] กรณีจึงถือได้ว่าที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจทางปกครองบังคับเหนือตัวบุคคล โดยปกติแล้วความรับผิดทางปกครองของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่เกิดฝุ่นละอองต้องประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่

1) ข้อเท็จจริงที่เป็นผลทางกายภาพ การเกิดฝุ่นละอองถือการก่อมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง เป็นการกระทำทางกายภาพที่เป็นเหตุทำให้ปรากฏสิ่งที่มนุษย์ไม่พึงประสงค์ซึ่งฝุ่น

---

[97] มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

(4) การกระทำใดๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสีเสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใดจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

[98] มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครอง สถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่งและถ้า เห็นว่าสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรือสมควร กำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคตให้ระบุไว้ในคำสั่งได้

ละอองเป็นสาระสำคัญในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ที่กำหนดความรับผิดของผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง โดยหากเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ตรวจสอบให้ทราบถึงข้อเท็จจริงว่ามีการกระทำทางกายภาพที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งไม่ใช่เป็นเรื่องยุ่งยาก เนื่องจากเป็นข้อเท็จจริงที่รับรู้ได้โดยการมองเห็นด้วยตา การได้รับกลิ่น และการสัมผัสอุณหภูมิ

2) การเกิดผลกระทบความเสียหายตามที่กฎหมายบัญญัติ เนื่องจากการพบข้อเท็จจริงที่เป็นผลทางกายภาพแล้ว เมื่อกฎหมายบัญญัติเรื่องผลของเหตุที่เกิดขึ้นเป็นสาระสำคัญในความรับผิดทางปกครองของผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ที่เป็นเหตุทำให้เกิดฝุ่นละอองขึ้น เนื่องจากอาจเกิดความเสียหายแก่บุคคลซึ่งอาศัยในบริเวณใกล้เคียงกับแหล่งกำเนิด ซึ่งการเกิดฝุ่นละอองเป็นเหตุรำคาญที่เกิดจากการกระทำที่มีกฎหมายบัญญัติห้ามกระทำและเกิดผลกระทบความเสียหายต่อสุขภาพของประชาชนโดยทั่วไป

2. ความรับผิดทางอาญา มลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง เป็นสิ่งที่ต้องถูกควบคุมเพื่อให้ประชาชนได้อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข จากมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดความรับผิดทางอาญาแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ที่เป็นเหตุทำให้เกิดฝุ่นละอองนั้นต้องระงับเหตุที่ให้เกิดฝุ่นละออง โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำผิดในฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายโดยดำเนินการเปรียบเทียบปรับได้[99] แต่ขณะเดียวกัน พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ไม่ได้กำหนดโทษเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการเผาในที่โล่งโดยตรงซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปริมาณฝุ่นละอองจำนวนมหาศาลอันนำไปสู่ปัญหามลพิษหมอกควันที่จะทำให้เกิดความเสียหายด้านต่างๆ โดยความรับผิดทางอาญาจะเกิดขึ้นจากการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เนื่องจากกฎหมายต้องการให้มีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเสียก่อนและกฎหมายให้ความไว้วางใจว่า บุคคลทั่วไปไม่มีเจตนาหรือตั้งใจที่ก่อเหตุที่ทำให้เกิดมลพิษหมอกควันที่จะนำไปสู่ความเสียหาย ดังนั้น ผู้ทำให้เกิดการเผาในที่โล่งต้องได้รับการวินิจฉัยจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่ใกล้ชิดกับบุคคลในพื้นที่เมื่อพบเห็นการกระทำใดๆ ที่อาจจะเกิดความเสียหายขึ้น โดยมีอำนาจในการออกคำสั่งให้ปรับปรุงแก้ไข หรือระงับเหตุนั้นได้ หากไม่ดำเนินการตามที่มีคำสั่งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรจึงจะมีความรับผิดทางอาญา แต่ถึงแม้ไม่ได้กำหนดโทษเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการเผาในที่โล่งโดยตรงแต่องค์กร

---

[99] มาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 28 วรรคหนึ่ง โดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตาม มาตรา 28 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ปกครองส่วนท้องถิ่นอาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยจะกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเผาหญ้าแห้งหรือสิ่งอื่นใด ไม่ว่าจะเป็นการเผาในที่ดินของตนในการทำให้เกิดฝุ่นละอองอันเป็นอันตรายต่อสุขภาพแก่ประชาชน

ซึ่งจะมีความรับผิดทางอาญาได้แก่ โทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท[100] และการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และเพื่อประโยชน์ในการจับกุมหรือปราบปรามผู้กระทำความผิดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา[101]

จึงเห็นได้ว่า ความรับผิดทางอาญาของผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ให้แก้ไขหรือระงับเหตุรำคาญ เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถเปรียบเทียบปรับได้ตามมาตรา 85 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เนื่องจากความผิดดังกล่าวมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นกรณีที่ไม่เกินอัตราโทษที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถเปรียบเทียบปรับได้[102]

3. ความรับผิดทางแพ่ง เป็นความรับผิดที่มีความสำคัญในการบังคับผู้ฝ่าฝืนหรือละเมิดกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ซึ่งความรับผิดทางแพ่งได้รับรองสิทธิของ ผู้ได้รับความ

---

[100] เทศบัญญัติตำบลออนใต้ เรื่องการควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ.2554

ข้อ 7 ห้ามมิให้ผู้ใดเผาขยะ หญ้าแห้ง ตันไม้ หรือสิ่งอื่นใดไม่ว่าจะเป็นการเผาในที่ดินของตนหรือที่ดินหรือทางสาธารณะหรือป่าไม้ ในประการที่ทำให้เกิดควัน หรือฝุ่นละอองอันเป็นอันตรายต่อสุขภาพประชาชน

ข้อ 12 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่หรือฝ่าฝืนข้อ 7 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

[101] ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลหัวง้ม เรื่องการควบคุมเหตุรำคาญ พ.ศ.2549

ข้อ 4 ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

(5) ฝุ่นละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

ข้อ 10 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามข้อบัญญัติตำบลนี้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานสาธารณสุข และผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามข้อ 8 เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และเพื่อประโยชน์ในการจับกุมหรือปราบปรามผู้กระทำความผิดตามข้อบัญญัติตำบลนี้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น และผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

[102] มาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

เสียหายเพื่อจะได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการได้รับมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง ตามมาตรา 96 วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติว่าแหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นมีหน้าที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้น จะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม

จากบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่าผู้เสียหายมีภาระหน้าที่ เพียงแต่กล่าวอ้างว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายเท่านั้น ก็เพียงพอแล้วโดยไม่จำต้องพิสูจน์ว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นจะได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ นอกจากนี้ การก่อให้เกิดมลพิษหรือการแพร่กระจายที่ก่อให้เกิดความรับผิดตามมาตรา 96 ซึ่งมลพิษจะต้องเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย เช่น ทำให้ผู้ได้รับมลพิษนั้นเกิดอาการเจ็บป่วยหรืออาจจะเสียชีวิต รวมทั้งเป็นความเสียหายต่อทรัพย์สินของผู้อื่นด้วย ในการนี้ประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดการเผาภายใต้การกำกับเกี่ยวกับการใช้ไฟเป็นเครื่องมือเพื่อลดการสะสมเชื้อเพลิง ทำลายวัชพืช และเพื่อเตรียมสถานที่สำหรับการเพาะปลูก อีกทั้ง เป็นการทำให้พืชบางชนิดงอกขึ้นใหม่ อย่างไรก็ตามการเผาภายใต้การกำกับอาจเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงโดยเฉพาะเมื่อขาดการจัดระบบการควบคุมไฟอย่างถูกต้อง

นอกจากนี้ การเผาภายใต้การกำกับอาจส่งผลต่อความรับผิดทางแพ่งในทางละเมิดที่กำหนดให้ชดใช้ค่าเสียหายเพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างผู้เสียหายกับผู้ที่ดำเนินการจัดให้มีการเผาภายใต้การกำกับ เช่น เจ้าของที่ดิน หรือผู้ครองครองที่ดิน ซึ่งความรับผิดทางแพ่งในการเผาภายใต้การกำกับของประเทศสหรัฐอเมริกามีประเภทความรับผิด ได้แก่ ความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) และความรับผิดในการกระทำที่เป็นความผิด (Fault Liability) ซึ่งเป็นการกระทำจงใจหรือประมาทเลินเล่อธรรมดาและประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงโดยมลรัฐที่ใช้ประเภทความรับผิดโดยเคร่งครัดในการเผาภายใต้การกำกับ ได้แก่ มลรัฐ Delaware Hawaii Minnesota Pennsylvania Rhode Island และ Wisconsin ซึ่งผู้เผาภายใต้การกำกับจะเผาโดยไม่ได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อ

ก็ยังคงต้องรับผิดทางแพ่งอยู่ดี[103] เช่น มลรัฐ Minnesota ได้กำหนดความรับผิดทางแพ่งแก่ผู้ขออนุญาตเผาภายใต้การกำกับที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของบุคคลอื่น[104]

4.3 แนวคิดหลักการป้องกัน

แนวคิดหลักการป้องกัน[105] หรือเรียกว่าหลักป้องกันการกระทำ หรือหลักการจัดการตรวจความถูกต้อง หรือหลักการตรวจความถูกต้องโดยสิทธิของแหล่งทรัพยากร เป็นการป้องกันความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมพร้อมกับการบัญญัติมาตรการที่จำเป็น หลักการนี้เป็นการปฏิบัติก่อนการดำเนินกิจกรรม จุดสำคัญของหลักการนี้ คือ การป้องกันความเสี่ยงภัย โดยคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าว่ากิจกรรมเกิดความเสียหาย โดยหลักการนี้กระบวนการ 2 กระบวนการ คือ

1. กระบวนการศึกษาผลกระทบ
2. กระบวนการป้องกันความเสี่ยง

แนวคิดหลักการป้องกันมีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและมวลมนุษย์ เป็นการตระหนักถึงความสำคัญของธรรมชาติโดยการจัดการมาตรการควบคุมกิจกรรมต่างๆ ของมวลมนุษย์ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นผู้สร้างและผู้ทำลายสิ่งแวดล้อม โดยมีมาตรการควบคุมกิจกรรมตั้งแต่ต้นดีกว่าปล่อยปละละเลยให้ผลของการกระทำกิจกรรมของมนุษย์ทำลายระบบสิ่งแวดล้อม และวงจรชีวิตอื่นๆ และมาแก้ไขเยียวความเสียหายภายหลัง

4.3.1 ที่มาแนวคิดหลักการป้องกัน

แนวคิดหลักการป้องกัน (Pollution Prevention) เกิดขึ้นจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (UN Conference on Human Environment, Stockholm

---

[103] Changyou Sun, "State Statutory Reforms and Retention of Prescribed Fire Liability Laws on U.S. Forest Land," **Forest Policy and Economics** 9 (2006): 394.

[104] Minnesota Statutes Section 88.195

"Failure to extinguish a fire. Any person who starts and fails to control or extinguish the fire, whether on owned properly or on the property of another, before the fire endangers or causes damage to the property of another person or the state is guilty of a misdemeanor"

[105] สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์ และคณะ, "หลักทั่วไปของกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมฝรั่งเศส," **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง** 2 (กันยายน 2553): 86.

Conference) เมื่อ พ.ศ.2515 ที่กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดนในการประชุมนี้ ได้กล่าวถึงปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยมีการเจรจาและเรียกร้องให้ทุกประเทศตระหนักถึงการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือยและเกินขีดจำกัดของโลก การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ได้มีร่างปฏิญญาสากลว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์กำหนดหลักการไว้ 26 ประการที่เกี่ยวข้องสถานการณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและมลพิษสิ่งแวดล้อม โดยแนวคิดหลักการป้องกันกำหนดในหลักการ ข้อที่ 21[106]

และหลักการข้อที่ 2[107] ของการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UN Conference on Environment and Development: UNCED) ที่กล่าวถึงการดำเนินการใดๆ จะใช้สิทธิประโยชน์จากทรัพยากรตามนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและป้องกันมิให้เกิดความเสียหายกับสิ่งแวดล้อมของรัฐตนหรือภายนอกรัฐ โดยต้องดำเนินลด จำกัด หรือควบคุมกิจกรรมที่อาจเป็นสาเหตุหรือมีความเสี่ยงต่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐหรือรัฐภายนอก ซึ่งแนวคิดหลักการป้องกันได้เรียกร้องให้มีการดำเนินการป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยรัฐต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของสิ่งแวดล้อมที่มีความหลากหลายที่รัฐทั้งหลายต้องยับยั้งกิจกรรมที่เป็นสาเหตุหรืออาจเป็นสาเหตุความเสียหายที่ละเมิดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมภายใต้กฎหมายภายในของรัฐ โดยแนวคิดหลักการ

---

[106] The United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm (1972), Principle 21

"States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction"

[107] The United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm (1972), Principle 2

"The natural resources of the earth, including the air, water, land, flora and fauna and especially representative samples of natural ecosystems, must be safeguarded for the benefit of present and future generations through careful planning or management, as appropriate."

ป้องกันต้องถูกนำไปใช้เป็นส่วนสำคัญของการป้องกันสิ่งแวดล้อมตามบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ รวมทั้งถูกนำไปใช้เป็นการลงโทษหรือเพิ่มหลักเกณฑ์ความรับผิดทางกฎหมาย[108]

4.3.2 ความหมายแนวคิดหลักการป้องกัน

แนวคิดหลักการป้องกัน เป็นการหลีกเลี่ยงความเสียหายที่จะเกิดขึ้น เนื่องจากหลักการป้องกันเป็นหลักการที่ดีกว่าการเยียวยาความเสียหาย ซึ่งหากให้ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นจะทำให้สูญเสียทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่สามารถฟื้นฟูได้ หรือหากฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมอาจทำให้สูญเสียค่าใช้จ่ายมาก โดยหลักการป้องกันจะมีเครื่องมือเพื่อช่วยให้บรรลุเป้าหมายต่อการป้องกันสิ่งแวดล้อม ได้แก่ กฎหมายและนโยบายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในประเทศ โดยหลักการป้องกันถือเป็นส่วนสำคัญต่อแนวคิดทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ของรัฐต่อการหลีกเลี่ยงสิ่งแวดล้อมที่เป็นอันตรายข้ามแดน เพราะว่ามีกิจกรรมของมนุษย์ที่หลากหลายที่ก่อให้เกิดความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่ทำให้การป้องกันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำโดยรัฐ[109]

แนวคิดหลักการป้องกันในอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ได้กำหนดในมาตรา 3[110] บัญญัติว่ารัฐภาคีควรมีมาตรการระวังไว้ก่อน (Precautionary) เพื่อป้องกันหรือลดสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น โดยนโยบายและมาตรการต่างๆ ในการรับมือกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศควรจะมีความคุ้มค่าในการลงทุน (Cost-Effective) เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อโลกโดยมีค่าใช้จ่ายต่ำสุด นอกจากนี้ ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ.1992 (Rio Declaration on Environment and

---

[108] Phillippe Sands et al., **Principles of International Environment Law** (New York: Cambridge University, 2012), pp. 201-202.

[109] Arie Trouwborst, Prevention, Precaution, Logic and Law The Relationship Between The Precautionary Principle and The Preventative Principle in International Law and Associated Questions, **Erasmus Law Review** 2 (2009): 110-113.

[110] United Nations Framework Convention on Climate Change Article 3

"The Parties should take precautionary measures to anticipate, prevent or minimize the causes of climate change and mitigate its adverse effects. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing such measures, taking into account that policies and measures to deal with climate change should be cost-effective so as to ensure global benefits at the lowest possible cost."

Development, 1992) ข้อ 14[111] บัญญัติว่า รัฐทั้งหลายควรจะร่วมมือกันอย่างมีประสิทธิภาพในการลดและป้องกันการย้ายสถานที่หรือเคลื่อนย้ายกิจกรรมหรือวัตถุที่ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงหรือพบว่าเป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์

แนวคิดหลักการป้องกันมลพิษตามความหมายขององค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา The U.S. Environmental Protection Agency (US-EPA) หมายถึง การใช้วัตถุใดๆ ที่มีกระบวนการและการปฏิบัติที่ลดหรือกำจัดสารมลพิษที่มีประสิทธิภาพโดยการอนุรักษ์ และการป้องกันมลพิษเป็นวิธีช่วยลดของเสียและการปล่อยมลพิษที่ปล่อยออกไปทางบก ทางอากาศ และทางน้ำโดยไม่ถ่ายโอนมลพิษออกไปยังแหล่งอื่นๆ ซึ่งความหมายของการหลักการป้องกันโดยองค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา (US-EPA) ครอบคลุมการลดที่มาของกิจกรรมที่ทำลายสิ่งแวดล้อมและการลดปริมาณของสารที่เป็นอันตรายใดๆ มลพิษหรือสารปนเปื้อนเข้ามายังของเสียใดๆ โดยมุ่งเน้นไปที่การป้องกันมลพิษและช่วยลดผลกระทบความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม[112]

สรุปได้ว่า แนวคิดหลักการป้องกันถือเป็นมาตรการควบคุมกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ ซึ่งแหล่งที่มาของมลพิษต้องถูกทำให้ลดลงโดยใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมและทำให้เกิดความปลอดภัยต่อชีวิตของมนุษย์ พืช หรือสัตว์ ซึ่งหลักการป้องกันได้ถูกนำบัญญัติเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเพื่อควบคุมกิจกรรมของมนุษย์บางประเภทที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบสิ่งแวดล้อมที่ค่อนข้างรุนแรงและเฉียบพลัน เช่น กิจการอุตสาหกรรมหรือกิจกรรมทุกประเภทที่ควรจะลดปริมาณการเกิดของเสียจากกระบวนการผลิตให้เหลือน้อยที่สุด หรือมิฉะนั้นก็ควรจะกำจัดของเสียที่เกิดขึ้นให้หมดสิ้นไปในระยะเวลาที่สั้นที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้เพื่อลดความเสี่ยงจากผลกระทบความเสียหายในอนาคต อีกทั้ง แนวคิดหลักการป้องกันได้ถูกนำไปใช้กับปัญหามลพิษหมอกควันซึ่งกำหนดเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติในการป้องกันปัญหามลพิษดังกล่าว ได้แก่ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ให้อำนาจแก่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไป[113]

---

[111] Rio Declaration on Environment and Development 1992 Article 14

"States should effectively cooperate to discourage or prevent the relocation and transfer to other States of any activities and substances that cause severe environmental degradation or are found to be harmful to human health."

[112] United States Environmental Protection Agency, **Pollution Prevention Law and Policies**, Retrieved October 21, 2014 from https://www.epa.gov/p2/pollution-prevention-law-and-policies#define

[113] มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

(Ambient Air Quality Standards) ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้หน่วยงานของรัฐ เช่น กรมควบคุมมลพิษ ใช้เป็นมาตรฐานสำหรับตรวจสอบและควบคุมดูแลให้สภาพแวดล้อมของบรรยากาศอยู่ในเกณฑ์ที่กำหนด โดยกำหนดค่าเฉลี่ยของฝุ่นละอองรวมหรือฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน ในเวลา 24 ชั่วโมงจะต้องไม่เกิน 0.12 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร (120 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร)

4.3.3 สาระสำคัญของหลักการป้องกัน

แนวคิดหลักการป้องกันเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เกิดความเสียหายต่อบุคคล สัตว์และพืชซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นการรบกวนการใช้ประโยชน์ตามสภาพแวดล้อมที่เป็นปกติสุข ซึ่งแนวคิดหลักการป้องกันเป็นการควบคุมมลพิษหรือสิ่งแวดล้อมที่เป็นอันตรายโดยเป็นการควบคุมตามข้อตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งการป้องกันอาจมีค่าใช้จ่ายที่น้อยกว่าการซ่อมแซมหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายทั้งในแง่เศรษฐกิจและสังคม เพราะธรรมชาติที่แท้จริงของมลพิษหรือสิ่งแวดล้อมที่เป็นอันตราย คือ ผลกระทบความเสียหายที่เป็นอันตรายที่มีลักษณะทนนานและกลับให้สภาพแวดล้อมกลับคืนแบบเดิมหรืออาจมีค่าใช้จ่ายที่สูงต่อการฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อม ดังนั้น แนวคิดหลักการป้องกันมีความสำคัญที่มากกว่าการชดใช้เยียวยาค่าเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม และการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม โดยแนวคิดหลักการป้องกันจะมีผลยับยั้งการกระทำที่จะทำให้มีผลบังคับทางตรงและเกิดประสิทธิภาพ โดยมีหน้าที่ ดังนี้[114]

1. หลีกเลี่ยงมลพิษข้ามแดน
2. ป้องกันมลพิษจากแหล่งกำเนิด
3. ลดจำนวนความเสียหายให้เหลือน้อยที่สุด
4. ลดความเสี่ยงจากอันตราย

แนวคิดหลักการป้องกันต่อการควบคุมมลพิษทางอากาศ มีข้อควรพิจารณาถึงในแง่ของการดำเนินการป้องกันและควบคุมให้อยู่ในเกณฑ์ที่ปลอดภัยต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม หลักการป้องกันมีใน 2 ขั้นตอน คือ การควบคุมการปล่อยสารมลพิษหรือลดการผลิตสารมลพิษจากแหล่งกำเนิด

---

[114] European Environment Agency, **Principles of EU Environmental Law,** Retrieved October 21, 2014 from http://www.ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/principles

(Source Control) ให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ และการควบคุมหรือกำจัดสารมลพิษที่ปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดสู่บรรยากาศ (Emission Control) ดังนี้[115]

1. การควบคุมการปล่อยสารมลพิษหรือลดการผลิตสารมลพิษจากแหล่งกำเนิด (Source Control)

สารมลพิษที่เกิดขึ้นจากแหล่งกำเนิดจะถูกควบคุมและลดปริมาณการเกิดให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ หรือเป็นการลดปัญหาที่จะมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย และสภาพแวดล้อม รวมทั้งการลดค่าใช้จ่ายในการจัดหาเครื่องควบคุม ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ในการลดสารมลพิษให้เกิดประสิทธิภาพที่ดีให้ได้ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด การควบคุมการปล่อยสารมลพิษจากแหล่งกำเนิด ได้แก่ การเปลี่ยนกระบวนการหรือวิธีการผลิต การเปลี่ยนกระบวนการหรือวิธีในการผลิต มีความสำคัญต่อการลดปริมาณสารมลพิษออกสู่บรรยากาศได้เป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนวัตถุดิบ เปลี่ยนเครื่องมือ อุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิต เปลี่ยนเชื้อเพลิง เปลี่ยนวิธีการดำเนินการ

2. การควบคุมสารมลพิษจากแหล่งกำเนิดก่อนปล่อยออกสู่บรรยากาศ (Emission Control)

การควบคุมสารมลพิษไม่ให้มีในบรรยากาศในปริมาณที่มากจนก่อให้เกิดอันตราย การกำหนดมาตรการที่จะเลือกใช้อุปกรณ์ หรือวิธีการควบคุมป้องกันไม่ให้มีการปล่อยสารมลพิษสู่บรรยากาศนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง ได้แก่ ชนิดและปริมาณของสารมลพิษ สภาพดินฟ้าอากาศ ภูมิประเทศ เป็นต้น แต่ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการเลือกใช้วิธีการกำจัดหรือลดสารปนเปื้อน เพื่อไม่ให้ถูกปล่อยออกสู่บรรยากาศคือชนิดของสารมลพิษ ได้แก่ การสันดาปเชื้อเพลิงให้สมบูรณ์ (Completed Combustion) จะไม่ทำให้เกิดปัญหาการปล่อยสารมลพิษออกมา ไม่ว่าจะเป็นคาร์บอนมอนอกไซด์ หรือออกไซด์ของไนโตรเจน หรือสารปนเปื้อนชนิดอื่นๆ

สรุปได้ว่า แนวคิดหลักการป้องกัน (Pollution Prevention) เป็นการหลีกเลี่ยงกิจกรรมที่เป็นการทำลายสภาพแวดล้อม หรือทำให้สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมลง โดยการกำหนดบทบัญญัติทางกฎหมายที่เป็นการควบคุมกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์มิให้กระทำการใดๆ ที่เป็นการทำลายสภาพแวดล้อม โดยยึดหลักว่าการป้องกันสำคัญมากกว่าการแก้ไข ซึ่งหลักการนี้จึงเป็นสิ่งที่ทำให้การจัดการสิ่งแวดล้อมสามารถสำเร็จได้ อีกทั้ง ยังเป็นการยกระดับมาตรฐานในการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม ด้วยการป้องกันเป็นการควบคุมคุณภาพอากาศให้อยู่ในสภาพที่ไม่เป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สิน จึงต้องมีมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันมลพิษทางอากาศ ซึ่งการเผาในที่โล่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ที่ต้องควบคุมมิให้มีการปล่อยสารมลพิษ

---

[115] สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักวิชาการ, **มลพิษทางอากาศ: การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของไทย,** ค้นวันที่ 19 มิถุนายน 2557 จาก http://www.parliament.go.th

ทางอากาศ ซึ่งการควบคุมกิจกรรมการเผาในที่โล่ง ต้องดำเนินการควบคุมอย่างใกล้ชิดเพื่อให้การดำเนินกิจกรรมอยู่ในมาตรฐานที่ถูกต้องตามหลักวิชาการและการดำเนินการต้องมีการร่วมมือประสานกันระหว่าง หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ข้อมูลที่ถูกต้อง ที่จะต้องให้ความรู้ทางวิชาการในหลายระดับ หลายรูปแบบ และให้กับกลุ่มชนทุกกลุ่ม

4.4 แนวคิดหลักการระวังไว้ก่อน

หลักการนี้มาจากแนวคิดที่ว่า การทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นสามารถเกิดขึ้นได้ง่าย ซึ่งการแก้ไขฟื้นฟูให้กลับมาสู่สภาพเดิมนั้นทำได้ยาก อาจต้องอาศัยระยะเวลายาวนานและใช้งบประมาณจำนวนมากหรือบางครั้งอาจไม่สามารถฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพเดิมได้ โดยมีหลักการอยู่ว่า หากเป็นกรณีที่อาจมีความเสี่ยงว่ากิจกรรมการพัฒนาใดๆ จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว แม้ว่าข้อมูลหรือข้อพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ที่มีอยู่ในขณะนั้นจะยังไม่สมบูรณ์ก็ตาม ให้มีการกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขไว้ก่อนล่วงหน้า และเป็นหลักการจัดการเชิงรุกที่เน้นการป้องกันผลกระทบล่วงหน้าโดยการสร้างระบบภูมิคุ้มกันให้กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะพื้นที่ที่มีระบบนิเวศที่เปราะบางและพื้นที่เสี่ยง

4.4.1 ที่มาของแนวคิดหลักการระวังไว้ก่อน

แนวคิดหลักการระวังไว้ก่อน เกิดจากภัยคุกคามต่อสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจังและเป็นอันตรายต่อสุขภาพซึ่งต้องได้รับการคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าซึ่งแม้ว่าหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่พิสูจน์ได้อย่างชัดเจนแน่นอนของความเสียหายยังไม่แน่นอน โดยจะไม่ถูกใช้เป็นเหตุผลในการผ่อนผันมาตรการป้องกันความเสียหายดังกล่าว[116] ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเป็นมาตรการของกฎหมายที่มีเหตุผลมาจากความเชื่อว่าการป้องกันปัญหาในความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่พึงกระทำควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหา ที่ปรากฏในกฎหมายสิ่งแวดล้อมของเยอรมันที่ เรียกว่า Vorsorgeprinzip ที่แปลเป็นภาษาอังกฤษได้ว่า Foresight Principle หรือ Principle of Precaution ในช่วงทศวรรษ 1970 และต่อมาปรากฏอยู่ใน The World Charter for Nature ค.ศ.1982 ข้อที่ 11 ซึ่งได้ถือว่า เป็นต้นแบบที่แสดงองค์ประกอบของหลักระวังไว้ก่อนอย่างชัดเจนโดยมีข้อความว่า

---

[116] สำนักงานศาลปกครอง, "หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจากคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด," **วารสารศาลปกครอง แผนกคดีสิ่งแวดล้อม** 1 (กรกฎาคม 2554): 54.

> กิจกรรมซึ่งอาจมีผลกระทบต่อธรรมชาติจะต้องถูกควบคุมและจะต้องใช้เทคโนโลยีที่ดีที่สุดเท่าที่มีอยู่ (Best Available Technologies) เพื่อลดความเสี่ยงและผลกระทบรุนแรงต่อธรรมชาติ (Significant Risk to Nature and other Adverse Effect) และต้องหลีกเลี่ยงกิจกรรมที่น่าจะเกิดความเสียหายที่ไม่อาจฟื้นคืนดีได้ (Irreversible Damage)[117]

และแนวคิดหลักการระวังไว้ก่อนได้ระบุไว้ในปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ.1992 ข้อที่ 15 บัญญัติว่า เพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม รัฐจะต้องใช้วิธีการระวังไว้ก่อนอย่างแพร่หลายตามความสามารถของตน เมื่อปรากฏว่ามีสิ่งที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือไม่สามารถทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ รัฐจะต้องไม่นำเหตุผลการขาดความชัดเจนทางวิทยาศาสตร์มาใช้ในการเลื่อนการใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพและคุ้มทุนในการป้องกันความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม[118] นอกจากนี้ เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงความเสียหายที่เกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า เป็นการวิเคราะห์ล่วงหน้าว่ามีปัจจัยความเสี่ยงมากน้อยเพียงใด หลักการนี้ช่วยป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม โดยประเทศฝรั่งเศสยอมรับเงื่อนไขตามปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่กำหนด ข้อ 15 ในสนธิสัญญาของสภาแห่งชาติ มาตรา 174 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมฝรั่งเศสมาตรา L110-1 และมีการนำประยุกต์ใช้โดยมีการรายงานผลการวิเคราะห์ต่อนายกรัฐมนตรีในด้านโครงการ หรือกิจกรรมที่มีผลก่อให้เกิดมลพิษในระดับประเทศ และในระดับภูมิภาคซึ่งรายงานต่อคณะกรรมาธิการของยุโรป[119] อีกทั้ง ในพระราชบัญญัติควบคุมการปล่อยมลพิษ

---

[117] ณัฐพล กิตติระกูล, **การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับมลพิษ: ศึกษากรณีความเสียหายแก่ร่างกายที่ยังไม่ปรากฏอาการ** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 34.

[118] Rio Declaration on Environment and Development Principle 15

"In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation."

[119] The codification of the principle in the French Environmental Code Article L 110-1 para. 2

"The principle of precaution, as to which the absence of certainty in regard to the current scientific and technical knowledge, should not be used to postpone the

ของประเทศเยอรมัน ค.ศ.1990 ได้กำหนดหลักการระวังไว้ก่อนในมาตรา 5 (1) 2[120] บัญญัติว่า หลักการระวังไว้ก่อนถูกนำมาใช้เพื่อการคาดการณ์ในการป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมและอันตรายอย่างอื่น เป็นการยับยั้งเหตุเดือดร้อนรำคาญโดยผ่านมาตรฐานควบคุมการปล่อยมลพิษโดยให้สอดคล้องกับความเหมาะสมของเทคโนโลยี

4.4.2 ความหมายแนวคิดหลักการระวังไว้ก่อน

United Nations Educational and Scientific Organization (UNESCO) หรือยูเนสโก[121] ได้กำหนดแนวคิดหลักการระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) หมายถึง เมื่อกิจกรรมของมนุษย์อาจนำไปสู่อันตรายทางสภาพแวดล้อมที่หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ยังไม่ได้มีข้อพิสูจน์ความเสียหายซึ่งต้องดำเนินการเพื่อหลีกเลี่ยงหรือลดอันตรายต่อมนุษย์หรือสภาพแวดล้อมที่รุนแรงได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อเป็นนำไปสู่การป้องกันความเสียหายไว้แก่อนาคต โดยการดำเนินการควรจะเลือกวิธีการที่มีสัดส่วนกับความรุนแรงของอันตรายที่อาจเกิดกับการพิจารณาของผลกระทบในเชิงบวกและเชิงลบและมีการประเมินผลกระทบความเสียหาย

European Environment Agency หรือองค์กรสิ่งแวดล้อมสหภาพยุโรป ได้กำหนดหลักการระวังไว้ก่อนให้กรอบวิธีการและเครื่องมือทางนโยบายสำหรับการดำเนินนโยบายสาธารณะในสถานการณ์ของความซับซ้อนทางวิทยาศาสตร์ความไม่แน่นอนที่อาจจะมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการก่อนที่จะมีการพิสูจน์ที่ชัดเจนของอันตรายในการหลีกเลี่ยงหรือลดความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้น หรือภัยคุกคามที่ไม่สามารถฟื้นฟูความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ โดยใช้ระดับที่เหมาะสมของหลักฐานทางวิทยาศาสตร์และคำนึงถึงแนวโน้มข้อดีและข้อเสียผลกระทบที่เกิดขึ้น

---

adoption of effective and proportionate measures aimed at preventing the risk of serious or irreversible damage to the environment and this to reasonable costs."

[120] German Federal Emission Control Act Article 5 (1) 2

"Precaution is taken to prevent detrimental environmental effects and other hazards, significant detriments or nuisances, in particular through emission control measures corresponding to state of the art technology."

[121] The United Nations Educational Scientific and Cultural Organization, **The Precautionary Principle**, Retrieved October 22, 2014 from http://www.unesdoc.unesco.org/images/0013/001395/139578e.pdf

The World Health Organization หรือองค์การอนามัยโลก ได้กำหนดหลักการระวังไว้ก่อนเป็นนโยบายการบริหารความเสี่ยงมาใช้ในสถานการณ์ที่มีระดับสูงของความไม่แน่นอนทางวิทยาศาสตร์ที่สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการดำเนินการสำหรับความเสี่ยงร้ายแรงที่อาจเกิดขึ้นได้โดยไม่ต้องรอผลการวิจัยทางวิทยาศาสตร์

Canadian Environmental Protection Act (CEPA 1999)[122] หรือพระราชบัญญัติป้องกันสิ่งแวดล้อมแคนาดา หลักการระวังไว้ก่อนเป็นหลักการที่เมื่อมีภัยคุกคามของความเสียหายอย่างรุนแรงหรือการขาดความเชื่อมั่นทางวิทยาศาสตร์ที่เต็มรูปแบบ จะไม่ถูกนำมาใช้เป็นเหตุผลสำหรับการผ่อนปรนมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม

สรุปได้ว่า แนวคิดหลักการระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) เป็นแนวคิดที่จะมีช่วยให้การตัดสินใจที่จะต้องดำเนินการป้องกันที่เหมาะสม หากยังมีความไม่แน่นอนทางวิทยาศาสตร์ของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งจะมีรูปแบบที่ใช้วิธีการที่เหมาะสมและสอดคล้อง โดยอาจดำเนินการป้องกันผลกระทบความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งจะไม่อนุญาตให้มีการจัดกิจกรรมหากมีความมั่นใจว่าอันตรายร้ายแรงจะเกิดขึ้นหรือมีข้อพิสูจน์ให้เห็นว่ามีความเสี่ยงที่เป็นไปได้

4.4.3 สาระสำคัญแนวคิดหลักการระวังไว้ก่อน

หลักการป้องกันเอาไว้ก่อน (Precautionary Principle) เป็นหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหลักการหนึ่งที่มีการตกลงยอมรับและให้ถือเป็นหลักปฏิบัติจากการประชุมตั้งแต่การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่กรุงริโอ เดอจาเนโร เมื่อ ค.ศ.1992 เป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยในเรื่องของการเตือนภัยก่อนที่ปัญหาจะเกิด คือ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) เป็นหลักการระวังไว้ก่อน หมายถึง การประเมินผลกระทบจากโครงการพัฒนาที่จะมีต่อสุขภาพหรือความสมบูรณ์ของสิ่งแวดล้อมทั้งทางบวกและทางลบ รวมทั้งความเสี่ยงที่จะมีผลต่อสภาพความสมบูรณ์ของระบบนิเวศและการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นต่อธรรมชาติ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอาจนิยามได้ว่า

---

[122] Canadian Environmental Protection Act 1999 Duties of the Government of Canada2 (1) (a)

"exercise its powers in a manner that protects the environment and human health, applies the precautionary principle that, where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation, and promotes and reinforces enforceable pollution prevention approaches."

เป็นกระบวนการเพื่อการบ่งชี้ ทำนาย ประเมิน และบรรเทาผลกระทบทางชีวภาพ สังคม และผลกระทบที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ที่มีต่อข้อเสนอการพัฒนาใดๆ ก่อนที่จะมีการตัดสินใจให้ดำเนินได้ วัตถุประสงค์ของการประเมินก็เพื่อให้เป็นการประกันได้ว่า ผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจได้พิจารณาอย่างรอบคอบถึงผลกระทบของโครงการพัฒนาที่จะมีต่อสิ่งแวดล้อม ก่อนทำการอนุมัติให้ดำเนินโครงการที่มีผู้ขออนุญาตดำเนินการได้

การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นกระบวนการที่มีผลสำคัญต่อการควบคุมตรวจสอบโครง การหรือกิจกรรมบางประเภทที่มีศักยภาพความเสี่ยงต่อการเกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งถ้าหากได้กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการหรือเจ้าของโครงการทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจะต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมขึ้น ภายใต้กระบวนการศึกษาความเป็นไปได้และความจำเป็นของโครงการหรือกิจการด้วยวิธีการชี้แนะทำนายผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นด้านกายภาพ ชีวภาพ ระบบนิเวศทางสิ่งแวดล้อมคุณภาพชีวิต อันมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพของประชาชนในอนาคต เพื่อชี้แจงและให้ข้อมูลต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานประกอบการพิจารณาตัดสินให้ความเห็นชอบในการจัดสร้างและดำเนินการตามโครงการหรือกิจการนั้นต่อไป ซึ่งจะส่งผลไปถึงการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังนำไปสู่ความสงบสุขในสังคมมากขึ้น

ดังนั้น หลักการระวังไว้ก่อน เป็นการกำหนดหรือหามาตรการโดยการใช้เทคโนโลยีที่จำเป็นเหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายที่สามารถคาดหมายได้ล่วงหน้า หรือให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายน้อยที่สุดในด้านสิ่งแวดล้อม โดยหลักการดังกล่าวได้ถูกบัญญัติไว้แล้วในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมฝรั่งเศส ในมาตรา L.110-1 และใช้หลักการดังกล่าวโดยการศึกษาผลกระทบ (l'étude d'impact) ที่กำหนดในรัฐบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองธรรมชาติ ลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ.1976 ซึ่งการศึกษาผลกระทบนี้ มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ เพื่อศึกษาผลกระทบล่วงหน้าที่อาจเกิดขึ้นของโครงการหรือการดำเนินการใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย หรือทำลายสภาพแวดล้อมได้ และตลอดจนเพื่อหามาตรการป้องกันล่วงหน้าโดยมิให้ความเสียหายนั้นเกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นน้อยที่สุด อนึ่ง การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศสนี้ ได้มีการกำหนดรายละเอียดในหลายรูปแบบ เช่น การศึกษาผลกระทบของโครงการที่เกี่ยวข้องกับด้านสิ่งแวดล้อมและด้านอนามัย เป็นต้น[123]

---

[123] กรมควบคุมมลพิษ, **โครงการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม,** ค้นวันที่ 22 มิถุนายน 2557 จาก http://www.pcd.go.th/download/regulation.cfm?task=s12

แนวคิดหลักการระวังไว้ก่อนถูกนำมาปรับใช้กับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ด้วยเหตุผลที่จะป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นเลย หลักการระวังไว้ก่อนมิให้เหตุรำคาญเกิดขึ้นอาจกระทำได้ด้วยการห้ามมิให้กระทำการในสิ่งที่จะก่อให้เกิดเหตุรำคาญ หากมีการฝ่าฝืนจะต้องนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้บังคับ นอกจากนี้ แนวคิดหลักการระวังไว้ก่อนมีให้เห็นอยู่ในกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานควบคุมดูแลกิจการต่างๆ ให้ประกอบการภายใต้มาตรฐานที่จะไม่ก่ออันตรายต่อสุขภาพอนามัย สำหรับการกำหนดให้กิจการบางประเภทต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นรูปแบบของมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญโดยมีวัตถุประสงค์ให้เจ้าของกิจการศึกษาผลกระทบของกิจกรรมที่จะมีต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณที่จะประกอบกิจการ การศึกษานี้ต้องครอบคลุมทั้งสิ่งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตทั้งในระยะสั้นและระยะยาว การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การเผาในที่โล่ง (Open Burning) เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศ ได้แก่ ก๊าซต่างๆ ที่เกิดจากการเผาไหม้ รวมทั้งฝุ่นละออง และยังมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ ซึ่งมาตรการทางกฎหมายได้กำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในชั้นบรรยากาศเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นไปตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 โดยกำหนดมาตรฐานสารมลพิษหลัก ได้แก่ ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ สารตะกั่ว ฝุ่นละอองขนาดเล็กว่า 10 ไมครอน (PM10) ก๊าซโอโซนและสารมลพิษทางอากาศที่เป็นอันตรายหรือ Toxic Air Pollutants โดยเป็นสารที่มีความเสี่ยงต่อการก่อให้เกิดโรคมะเร็งและทำให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพระยะยาวโดยจะทำลายภูมิคุ้มกันระบบประสาท นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดปริมาณการระบาย สารมลพิษทางอากาศจากแหล่งกำเนิดตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เพื่อใช้ในการควบคุมการระบายสารมลพิษทางอากาศที่ปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดให้อยู่ในระดับที่ปลอดภัยต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม ได้แก่มาตรฐานควบคุมมลพิษทางอากาศจากแหล่งกำเนิดเคลื่อนที่ และมาตรฐานควบคุมมลพิษทางอากาศจากแหล่งกำเนิดอยู่กับที่ โดยการเผาในที่โล่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีการปล่อยสารมลพิษสู่อากาศ โดยต้องควบคุมและหลีกเลี่ยงกิจกรรมที่ทำให้เกิดความเสียหายไว้ล่วงหน้าเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้การเผาในที่โล่งจะไม่มีผลกระทบความเสียหายต่อไป

บทที่ 5

นโยบาย มาตรการทางกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

5.1 นโยบาย

5.1.1 แนวนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2559

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จะทำให้การพัฒนาประเทศเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนและเสริมสร้างคุณภาพแห่งชีวิตของประชาชน โดยได้กำหนดแนวทางเพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงานของหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหากไม่ได้กำหนดนโยบายหรือมีนโยบายที่ไม่ชัดเจน การดำเนินงานของหน่วยงานหรือบุคคลจะเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง และไม่สามารถดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ ซึ่งแนวนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2559 ซึ่งเป็นนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมเกิดจากการเสนอแนะของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามมาตรา 13 (1) ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ที่กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อขอความคิดเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี[124] โดยนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นนโยบายระยะยาว 20 ปี เพื่อเป็นกรอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการจัดทำแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมและแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้วย[125]

---

[124] มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

(1) เสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

[125] มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีกำหนดเวลา 20 ปี ซึ่งถือเป็นนโยบายระยะยาวที่ทำให้หน่วยงานหรือที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบายและแผนรู้ทิศทางในการดำเนินการอย่างชัดเจนและสามารถวางแผนได้ถูกต้องว่าจะต้องดำเนินการอย่างใดบ้าง ต้องการบุคลากรหรือเงินจำนวนเท่าใด และเมื่อเวลาผ่านไปแต่ละช่วงตลอดจนทำให้เกิดความต่อเนื่องของการดำเนินงานอันจะนำไปสู่ความสำเร็จตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้[126]

นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2559 ประกอบด้วยนโยบายหลัก 6 ประการ ได้แก่ นโยบายทรัพยากรธรรมชาตินโยบายป้องกันและขจัดมลพิษ นโยบายแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรม นโยบายสิ่งแวดล้อมชุมชน นโยบายการศึกษาและประชาสัมพันธ์เพื่อสิ่งแวดล้อม และนโยบายเทคโนโลยีเพื่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งถือเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันและขจัดมลพิษ ดังนี้[127]

1. ลดและควบคุมปัญหามลพิษอันเนื่องมาจากชุมชน เกษตรกรรม อุตสาหกรรม คมนาคม และกิจกรรมก่อสร้าง ไม่ให้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกิดสมดุลของระบบนิเวศ และเป็นฐานการพัฒนาที่ยั่งยืน

2. สนับสนุนให้มีการจัดการของเสียและสารอันตรายอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งจัดให้มีระบบป้องกันและแก้ไขกรณีฉุกเฉินเมื่อเกิดอุบัติภัยขนาดใหญ่

3. พัฒนาระบบการบริหารและการจัดการมลพิษให้เกิดเอกภาพในการกำหนดนโยบาย แผน และแนวทางปฏิบัติ ทั้งนี้กฎหมาย องค์กร และเงินทุน ต้องมีความสอดคล้องและสนับสนุนให้การดำเนินการบริหารและการจัดการมลพิษที่มีประสิทธิภาพ โดยให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบ รวมทั้งการให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุน และมีการประสานความร่วมมือในการจัดการมลพิษ โดยภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน

ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจัดทำแผนปฏิบัติการเรียกว่า "แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม" เพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งกำหนดขึ้นตามมาตรา 13 (1)

[126] อำนาจ วงศ์บัณฑิต, **กฎหมายสิ่งแวดล้อม,** พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2557), หน้า 60.

[127] สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2559**, ค้นวันที่ 20 มิถุนายน 2557 จาก http://www.onep.go.th/index

นอกจากนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2559 ที่กำหนดกรอบทำงานในลักษณะกว้างๆ และระยะยาวว่าการป้องกันและขจัดมลพิษจะดำเนินการในทิศทางใด เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติแก่หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องจัดทำแผนในรายละเอียดซึ่งกำหนดช่วงเวลาที่จะต้องดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการใดบ้าง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ในนโยบายและแผนระยะยาว โดยมีการจัดลำดับความสำคัญของแต่ละแผนงานหรือโครงการไว้ในแผนจัดการรายละเอียดของแต่ละช่วงเวลาโดยมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535[128] กำหนดให้มีแนวทางการจัดทำแผนจัดการสิ่งแวดล้อมซึ่งโดยปกติส่วนราชการต่างมีอำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดในไว้ในกฎหมายของแต่ละหน่วยงานหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่เมื่อใดก็ตามที่ส่วนราชการต้องการทำแผนงานหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 35 ซึ่งกำหนดว่าจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยการกำหนดไว้เพื่อประโยชน์ในการจัดการสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานต่างๆ ดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากประเทศไทย หน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมนั้นกระจัดกระจายอยู่ตามกระทรวงกรมต่างๆ มากมาย ทั้งนี้ กฎหมายได้ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ให้คำแนะนำแก่ส่วนราชการในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกระทรวงดังกล่าว มีหน้าที่รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อม โดยแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2555-2559 มียุทธศาสตร์ที่สำคัญ 6 ประการ ได้แก่

1. การปรับฐานการผลิตและการบริโภคให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม
2. การอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน
3. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาล
4. การสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีให้กับประชาชนในทุกระดับ
5. การสร้างภูมิคุ้มกันต่อความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
6. การพัฒนาคนและสังคมใหม่สำนึกรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม

มลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ที่ 4 ในเรื่องการสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีให้กับประชาชนในทุกระดับ เนื่องจากเป็นยุทธศาสตร์ที่มีจุดหมายเพื่อป้องกันและลดมลพิษ ณ แหล่งกำเนิดและการกระจายอำนาจในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดการจัดการที่มีประสิทธิผล และเป็นการสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีเพื่อนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตให้กับประชาชน โดยมีแผนงานที่สำคัญ ได้แก่ การจัดการมลพิษคุณภาพอากาศ นอกจากนี้ ยังมีแผนงานที่ผลักดันให้การดำเนินงานเฝ้าระวังด้านการจัดการหมอกควันเป็นภารกิจหนึ่งขององค์กรปกครองส่วน

---

[128] มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

ท้องถิ่น โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน โดยสามารถขอรับการจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด และกองทุนสิ่งแวดล้อมได้[129] นอกจากนี้ หน่วยงานราชการ ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค มีบทบาทภารกิจในการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคได้ดำเนินการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับภาค พ.ศ.2556-2559 เพื่อเป็นกลไกการขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติในการสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีให้กับประชาชนตามหลักการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนจากแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมภาคเหนือครอบคลุมการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ระยะเวลา 4 ปี ในพื้นที่รับผิดชอบของสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 1-4 ได้แก่ พื้นที่ 16 จังหวัดภาคเหนือตอนบนและล่าง คือ จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน ลำพูน ลำปาง พะเยา แพร่ สุโขทัย น่าน อุตรดิตถ์ พิษณุโลก พิจิตร นครสวรรค์ กำแพงเพชร ตาก และ อุทัยธานี

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมภาคเหนือเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ที่ 4 การเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียน และรับมือกับความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภัยพิบัติและอุบัติภัย ซึ่งมีมาตรการส่งเสริมความร่วมมือในการป้องกันมลพิษทางอากาศที่เกิดจากการเผาในที่โล่ง และมีแนวทางในการปฏิบัติงาน เช่น รณรงค์ให้ประชาชน มีความรู้ ความเข้าใจในการลดการเผาในที่โล่ง นอกจากนี้ ยังมีโครงการที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง เช่น โครงการชุมชนมาตรฐานหมู่บ้านปลอดการเผา จำนวนทั้งสิ้น 270 ชุมชน ระยะเวลาดำเนินงาน 3 ปี ได้แก่ ปี พ.ศ.2557-2559 โดยชุมชนมาตรฐานหมู่บ้านปลอดการเผา สำหรับการประเมินและพัฒนาศักยภาพชุมชน กลุ่มเป้าหมาย คือ ชุมชนที่อยู่ในพื้นที่เฝ้าระวังและมีแนวโน้มที่จะเกิดไฟในพื้นที่ 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน โดยเน้นให้ชุมชนต้องจัดทำแผนชุมชนที่มีการบริหารจัดการพื้นที่ ในการควบคุมและป้องกันปัญหาหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง การจัดทำแผนและกระบวนการทำงาน ได้แก่ การวางแผนปฏิบัติการ การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนกำกับดูแลการดำเนินงาน การติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานตามแผนที่กำหนดไว้ รวมถึงการนำผลการประเมินมาปรับปรุงแผนการดำเนินงานให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ในพื้นที่ ผลการประเมินศักยภาพชุมชนแบ่งเป็น 4 ระดับ ได้แก่ ดีเด่น ดี ปานกลาง และควรปรับปรุง ซึ่งข้อดีของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมภาคเหนือ ทำให้มีการพัฒนารูปแบบการติดตาม ประเมินผล เพื่อรายงานความก้าวหน้าและผลการประเมินที่ได้มาใช้ประกอบการพิจารณาปรับปรุงแผนฯ เพื่อให้แผนฯ สอดคล้องกับ

---

[129] ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2555-2559, **ราชกิจจานุเบกษา** 129, ตอนพิเศษ 379 (20 กุมภาพันธ์ 2555).

สถานการณ์ปัจจุบัน รวมถึงการรวบรวมปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินงานตามแนวทางการปฏิบัติที่ได้เสนอไว้ในแผนฯ มาใช้ประกอบการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับภาคในระยะต่อไป[130]

5.1.2 นโยบายสิ่งแวดล้อมตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ.2555-2559

การจัดทำแผนพัฒนาประเทศของไทยนับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 จนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องภายใต้สถานการณ์ เงื่อนไข และการเปลี่ยนแปลงในมิติต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการวางแผนพัฒนาประเทศที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม และมุ่งให้ "คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา" พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนาเป็นบูรณาการแบบองค์รวมเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่สมดุล โดยวางนโยบายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์และฟื้นฟูบูรณะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไป และควบคุมรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตได้อย่างยั่งยืน และเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและดูแลรักษาสภาวะแวดล้อมในท้องถิ่นของตนเอง ด้วยการสนับสนุนจากรัฐ นักวิชาการ องค์การพัฒนาเอกชน และองค์กรธุรกิจ อันนำไปสู่การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ[131]

ต่อมาแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) วัตถุประสงค์หลักเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ เช่น การสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนเมือง โดยมีเป้าหมายปฏิรูประบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพสามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและภาวะมลพิษ โดยมีแนวทางของการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม ในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งปรับกลไกการ

---

[130] กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สำนักงานสิ่งแวดล้อม ภาค 1-4, **แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมภาคเหนือ พ.ศ.2556-2559**, ค้นวันที่ 20 มิถุนายน 2557 จาก http://www.reo02.com/sites/default/files/documents56-59.pdf

[131] อำนาจ วงศ์บัณฑิต, *เรื่องเดิม*, หน้า 56.

บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยการโอนอำนาจจากส่วนกลางในยังองค์กรส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงกฎหมายเพื่อสนับสนุนบทบาทของท้องถิ่น สนับสนุนการใช้มาตรการทางสังคมในการต่อต้านการผลิตที่ก่อมลพิษ[132]

นอกจากนี้ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) โดยมีพันธกิจสนับสนุนให้ชุมชนมีองค์ความรู้และสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อคุ้มครองฐานทรัพยากร คุ้มครองสิทธิและส่งเสริมบทบาทของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มศักยภาพของชุมชน เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายการพัฒนาเศรษฐกิจคุณภาพชีวิตและอนุรักษ์ฟื้นฟูใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนนำไปสู่การพึ่งตนเอง และเสริมสร้างความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและคุณค่าความหลากหลายทางชีวภาพ ควบคู่กับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นฐานที่มั่นคงของการพัฒนาประเทศ และการดำรงชีวิตของคนไทยทั้งในรุ่นปัจจุบันและอนาคต รวมทั้งสร้างกลไกในการรักษาผลประโยชน์ของชาติอย่างเป็นธรรมและอย่างยั่งยืนโดยการกำหนดเป้าหมาย) รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมต่อการดำรงคุณภาพชีวิตที่ดีและไม่เป็นภัยคุกคามต่อระบบนิเวศตลอดจนคุณภาพชีวิต และคุณภาพอากาศอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน โดยเฉพาะฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM10) ต้องมีค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมงไม่เกิน 120 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร การขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 สู่การปฏิบัติต้องให้ภาคีพัฒนาทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนโดยนำเอาแนวทางการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ของแผนมาแปลงไปสู่แผนปฏิบัติการในระดับต่างๆ ควบคู่ไปการปรับปรุงกฎหมาย เพื่อสนับสนุนให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่า ปี พ.ศ.2551-2554 ลงวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2550 ที่เป็นแผนเพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางปฏิบัติในการป้องกัน ควบคุม และแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่าให้มีประสิทธิภาพ และสามารถนำไปใช้ให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติจริง โดยให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรับความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง อาทิ ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่เห็นควรสร้างความชัดเจนหรือเพิ่มมาตรการในด้านการประสานงานเพื่อสร้างความร่วมมือกันในการป้องกันและควบคุมไฟป่า และให้หารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นถึงความเป็นไปได้ของการจัดสรรงบปกติของแต่ละหน่วยงานเพื่อการนี้ รวมทั้งหารือกับสำนักงบประมาณในการจัดสรรงบประมาณ

---

[132] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ.2545-2549**, ค้นวันที่ 20 มิถุนายน 2557 จาก http://www.nesdb.go.th

เพิ่มเติมสำหรับปี พ.ศ.2551 และให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานหลักรวบรวมผลการดำเนินงาน ตลอดจนติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติงาน[133]

อีกทั้ง แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559) มีพันธกิจในสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชน รวมทั้งสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เพียงพอต่อการรักษาสมดุลของระบบนิเวศและเป็นฐานที่มั่นคงของการพัฒนาประเทศ โดยมีเป้าหมายหลักต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน เพื่อประสิทธิภาพของการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยมียุทธศาสตร์การพัฒนาในการด้านควบคุมและลดมลพิษ ที่มุ่งลดปริมาณมลพิษทางอากาศและพัฒนาระบบเตือนภัยและแจ้งเหตุฉุกเฉินและระบบการจัดการเมื่อเกิดอุบัติภัยด้านมลพิษ[134] โดยดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศและเสียงโดยร่วมกันทุกภาคส่วนในพื้นที่ตั้งแต่ขั้นการวางแผนจนถึงการปฏิบัติเพื่อควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษให้มีการจัดการมลพิษให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานก่อนระบายออกสู่สิ่งแวดล้อม รวมทั้งดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันและไฟป่า ซึ่งเป็น ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันไฟป่า แจ้งเตือนสถานการณ์หมอกควันโดยติดตามตรวจสอบสถานการณ์คุณภาพอากาศในพื้นที่ 9 จังหวัดภาคเหนือตอนบน ได้แก่ จังหวัดเชียงรายเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แม่ฮ่องสอน น่าน แพร่ พะเยา และตาก จัดทำแผนจัดการปัญหาหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง ปี พ.ศ.2555-2559 โดยกำหนดมาตรการที่สำคัญ เช่น การทำเกษตรปลอดการเผา การนำเศษวัสดุเหลือใช้จากการเกษตรมาใช้ประโยชน์แทนการเผา การงดเผาในชุมชนและริมทาง การควบคุมและป้องกันการเกิดไฟป่า การจัดการไฟป่า การเฝ้าระวังคุณภาพอากาศและแจ้งเตือนสถานการณ์ เป็นต้น[135]

---

[133] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ.2550-2554**, ค้นวันที่ 20 มิถุนายน 2557 จาก http://www.nesdb.go.th

[134] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ.2555-2559**, ค้นวันที่ 20 มิถุนายน 2557 จาก http://www.nesdb.go.th

[135] กรมควบคุมมลพิษ, **แผนจัดการหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง ปี 2555-2559**, ค้นวันที่ 21 มิถุนายน 2557 จาก http://www.pcd.go.th

5.1.3 แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง

แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง จัดทำขึ้นเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมรองรับการดำเนินงานตามข้อตกลงอาเซียน เรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน ซึ่งประเทศไทยและประเทศสมาชิกอาเซียน รวม 10 ประเทศได้ร่วมลงนามในข้อตกลงอาเซียนฯ เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ.2545 และข้อตกลงเริ่มมีผลบังคับใช้ในประเทศที่ให้สัตยาบัน 6 ประเทศตั้งแต่วันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ.2546 ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและลดมลพิษจากหมอกควันไฟบนพื้นดินและ/หรือไฟป่า โดยมีการติดตามการปฏิบัติตามข้อตกลงของประเทศภาคีและดำเนินมาตรการต่างๆ ในการป้องกันและควบคุมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกิดไฟบนดิน/หรือไฟป่าซึ่งอาจส่งผลให้เกิดมลพิษหมอกควันข้ามแดน[136]

กรมควบคุมมลพิษและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดทำแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง (National Master Plan for Open Burning Control) ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ.2546 และได้จัดทำแผนปฏิบัติการตามแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง (Open Burning Control Plan for Implementation) เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้ในการวางแผนและกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบ แผนปฏิบัติการฯ เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ.2547 ซึ่งแผนแม่บทแห่งชาติฯ[137] กำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงาน 7 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

1. การรองรับข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน
2. การจัดการเศษวัสดุเหลือใช้จากภาคการเกษตร
3. การจัดการขยะมูลฝอยชุมชน
4. การจัดการไฟป่า
5. การส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียน
6. การส่งเสริมและประชาสัมพันธ์

---

[136] บริษัท ศูนย์กฎหมายธุรกิจอินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด, **บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary) โครงการยกร่างกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินงานตามแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง** (รายงานการวิจัย เสนอต่อกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2549), หน้า 1.

[137] กรมควบคุมมลพิษ, **การควบคุมการเผาในที่โล่ง (National Master Plan for Open Burning Control)** (กรุงเทพฯ: ส่วนแผนงานและประเมินผล สำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กรมควบคุมมลพิษ, 2548), หน้า 1-5.

7. การใช้มาตรการทางด้านกฎหมาย

มีการนำมาตรการควบคุมการเผาในที่โล่งไปใช้เป็นยุทธศาสตร์ให้ทุกภาคส่วนร่วมในทางปฏิบัติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการนำนโยบายควบคุมการเผาในที่โล่งไปใช้เป็นยุทธศาสตร์ให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติเพื่อการป้องกัน ลด และแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดจากการเผาในที่โล่งและเป็นกรอบการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องเชื่อมโยงกัน โดยมีเป้าหมายหลัก คือ

1. ลดพื้นที่ไฟไหม้ป่าให้เหลือพียงไม่เกินปีละ 300,000 ไร่

2. จัดการเศษวัสดุเหลือใช้จากภาคการเกษตรทดแทนการเผาในพื้นที่อย่างน้อย 600,000 ไร่ ภายในปี 2550

3. นำเอาเศษวัสดุเหลือใช้จากภาคการเกษตรมาใช้เป็นพลังงานชีวมวล ทดแทนการใช้พลังงานในเชิงพาณิชย์ คิดเป็นร้อยละ 21 และ 25 ของความต้องการใช้พลังงานในปี 2549 และปี 2554 ตามลำดับ

4. ลดการเผาขยะมูลฝอยในที่โล่งโดยจัดให้มีการกำจัดขยะมูลฝอยอย่างถูกหลักวิธีและปลอดภัยไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของจังหวัดทั้งหมด และมีการใช้ประโยชน์มูลฝอยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 ของปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในปี 2549

แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง (National Master Plan for Open Burning Control) จะไม่ได้เป็นกฎหมายและมีสภาพบังคับทางกฎหมายแก่ประชาชนโดยทั่วไป แต่หากเป็นแนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งไปสู่การปฏิบัติ และมีการประสานการทำงานของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง ซึ่งต่อมามติคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่า ปี พ.ศ.2551-2554 ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2550 โดยแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่า ปี พ.ศ.2551-2554[138] ได้นำยุทธศาสตร์ตามแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง ยุทธศาสตร์ที่ 2 การจัดการเศษวัสดุเหลือใช้ภาคการเกษตร และยุทธศาสตร์ที่ 4 การจัดการไฟป่า และยุทธศาสตร์ที่ 6 การส่งเสริมประชาสัมพันธ์ มาปรับปรุงประยุกต์ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและควบคุมปัญหาหมอกควันและไฟป่าในปี พ.ศ.2551-2554 ให้มีประสิทธิภาพและสามารถนำไปใช้ให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติจริงประกอบด้วยยุทธศาสตร์ ดังนี้ ควบคุมการเผาในพื้นที่ชุมชนและเกษตรกรรม ควบคุมไฟป่าและรณรงค์ ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่องค์

---

[138] กรมควบคุมมลพิษ, **แผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่า ปี 2551-2554**, ค้นวันที่ 21 มิถุนายน 2557 จาก http://www.pcd.go.th

ความรู้ การมีส่วนร่วมและการเฝ้าระวังป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพประชาชนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการควบคุมการเผาในที่โล่งในพื้นที่ชุมชนและเกษตรกรรมและเพื่อการควบคุมป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควันโดยมีเป้าหมายให้คุณภาพอากาศในบรรยากาศฝุ่นละอองอยู่ในเกณฑ์ที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยทั้งนี้ต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 90 ในช่วงหน้าแล้ง 6 เดือนตั้งแต่เดือนตุลาคมถึงเดือนมีนาคมและลดพื้นที่ป่าที่ถูกไฟไหม้ลงเหลือไม่เกิน 300,000 ไร่/ปี ซึ่งจากแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่า ปี พ.ศ.2551-2554 ได้มุ่งเน้นการจัดระเบียบการเผาโดยใช้มาตรการการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่เกษตรกรรมในการเผาเศษวัสดุการเกษตรเท่าที่จำเป็นและอยู่ในช่วงเวลาที่เหมาะสม ทั้งนี้เพื่อไม่ก่อให้เกิดไฟลุกลามและไม่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งแผนงานมาตรการควบคุมการเผาในพื้นที่เกษตรกรรม ปี พ.ศ.2551-2554[139] ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินงานตามแผนแม่บทแห่งชาติ ว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง และแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่า ปี พ.ศ.2551-2554 ในพื้นที่การเกษตรเป้าหมายให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยเน้นการกำหนดพื้นที่เกษตรกรรมที่มีความเสี่ยงต่อการเผาในที่โล่งโดยเฉพาะบริเวณ 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน จากแนวทางการดำเนินงานดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อลดการเผาในพื้นที่การเกษตรลงอย่างน้อย 68.90 ล้านไร่ ภายในปี พ.ศ.2554 โดยแนวทางการดำเนินงานจะประกอบด้วย 5 มาตรการ ดังนี้

มาตรการที่ 1 การแก้ไขและบรรเทาปัญหา โดยการสนับสนุนการปฏิบัติการฝนหลวงเพื่อบรรเทาปัญหาหมอกควันและไฟป่า

มาตรการที่ 2 การสร้างความรู้ ความเข้าใจ โดยพัฒนาและส่งเสริมการนำเทคโนโลยีทางการเกษตรที่เหมาะสมมาใช้เพื่อลดปริมาณการเผาเศษวัสดุเหลือใช้จากภาคการเกษตร เป็นต้น

มาตรการที่ 3 การป้องปรามตามกฎหมาย

มาตรการที่ 4 การติดตามและเฝ้าระวัง โดยสร้างความร่วมมือภาคการเกษตรเพื่อจัดระเบียบการเผาโดยจัดให้มีแผนการจัดการและควบคุมการเผาหลังการเก็บเกี่ยว จัดทำระบบผ่อนปรนการเผาในช่วงที่เหมาะสม กำหนดมาตรการจัดระเบียบการเผาในที่พื้นที่ที่มีความจำเป็นต้องเผาเศษวัสดุเหลือใช้ในไร่นา และถ่ายทอดความรู้การจัดระเบียบการเผาในพื้นที่การเกษตร

มาตรการที่ 5 การวิจัยและพัฒนา โดยศึกษาผลกระทบที่เกิดจากการนำเศษวัสดุเหลือใช้จากภาคการเกษตรไปใช้ประโยชน์อื่น

---

[139] กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, **แผนงานมาตรการควบคุมการเผาในพื้นที่เกษตรกรรม ปี 2551-2554**, ค้นวันที่ 28 มิถุนายน 2557 จาก http://www.cabinet.soc.go.th./doc_ image /2552/21907017.pdf

5.1.4 มติคณะรัฐมนตรี เรื่องมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควันภาคเหนือ 9 จังหวัดปี 2556 ลงวันที่ 8 มกราคม 2556[140]

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เสนอ ร่างมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันภาคเหนือ 9 จังหวัด ปี พ.ศ.2556 ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเห็นชอบเกี่ยวกับมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันภาคเหนือ 9 จังหวัด และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เสนอโดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำมาตรป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันภาคเหนือตอนบน ปี พ.ศ.2556 ไปปฏิบัติงานต่อไป ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. แนวคิดของมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันภาคเหนือ 9 จังหวัด ปี พ.ศ.2556 อยู่บนพื้นฐานการบูรณาการของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงกลาโหม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงศึกษาธิการ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร รวมถึงภาคเอกชน และประชาชน โดยใช้หลักการ 2P2R ได้แก่ การป้องกัน (Prevention) การเตรียมพร้อม (Preparation) การรับมือ (Response) และการฟื้นฟู (Recovery) โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อควบคุม ป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควัน โดยเน้นการดำเนินมาตรการควบคุมการเผาในพื้นที่ชุมชน พื้นที่เกษตร และพื้นที่ป่า เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการเตรียมพร้อมรับสถานการณ์หมอกควันที่จะเกิดขึ้นในช่วงต้นปี พ.ศ.2556 และเพื่อลดและควบคุมสถานการณ์หมอกควันและป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนโดยมีเป้าหมาย คือ คุณภาพอากาศในบรรยากาศ (ฝุ่นละอองขนาดเล็ก: PM10) อยู่ในเกณฑ์ที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยไม่น้อยกว่าร้อยละ 90 ในช่วง 80 วันอันตราย (21 มกราคม พ.ศ.2556 ถึง 10 เมษายน พ.ศ.2556) ในพื้นที่เป้าหมาย 9 จังหวัดภาคเหนือ ได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ น่าน พะเยา แม่ฮ่องสอน และตาก ซึ่งมาตรการหลักในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันภาคเหนือ 9 จังหวัด ประกอบด้วย 8 มาตรการ ได้แก่

มาตรการที่ 1 ควบคุมการเผาช่วง “80 วัน อันตราย”

มาตรการที่ 2 ป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่าอย่างเข้มข้น

มาตรการที่ 3 สนับสนุน “ชุมชนมาตรฐาน หมู่บ้านปลอดการเผา”

---

[140] สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, **(ร่าง) มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันภาคเหนือ 9 จังหวัด ปี 2556**, ค้นวันที่ 30 มิถุนายน 2557 จาก http://www.cabinet.soc.go.th./soc/Program2-3.jsp?top_serl=99306563

มาตรการที่ 4 ส่งเสริมภาคเอกชนและภาคีเครือข่ายเข้าร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควัน

มาตรการที่ 5 สื่อสารประชาสัมพันธ์เชิงรุกสู่กลุ่มเป้าหมาย

มาตรการที่ 6 แจ้งเตือนสถานการณ์หมอกควัน

มาตรการที่ 7 ขยายความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อลดปัญหาหมอกควันข้ามแดน

มาตรการที่ 8 จัดตั้งศูนย์อำนวยการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันภาคเหนือ 9 จังหวัด (ศปม.) โดยแบ่งมาตรการตามหลักการ 2P2R ดังนี้

1. การป้องกัน (Prevention) การดำเนินงานเพื่อป้องกันการเกิดปัญหามลพิษหมอกควันจากไฟป่าและการเผาในที่โล่งเพื่อลดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย สังคม และเศรษฐกิจ ประกอบด้วยมาตรการ ดังนี้

1) ควบคุมการเผาช่วง "80 วันอันตราย"

2) ป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่าอย่างเข้มข้น

3) สนับสนุน "ชุมชนมาตรฐาน หมู่บ้านปลอดการเผา"

4) ส่งเสริมภาคเอกชนและภาคีเครือข่ายเข้าร่วมป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควัน

5) สื่อสารประชาสัมพันธ์เชิงรุกสู่กลุ่มเป้าหมาย

2. การเตรียมพร้อม (Preparation) การบูรณาการข้อมูลต่างๆ เพื่อวิเคราะห์และสั่งการ โดยประมวลผลจากข้อมูลคุณภาพอากาศ ข้อมูลอุตุนิยมวิทยา จำนวนจุดความร้อน เพื่อเตรียมความพร้อมในการระงับเหตุอันเกิดจากไฟป่าและการเผาในที่โล่ง อีกทั้ง ยังมีการเตรียมการด้านการแจ้งเตือนสถานการณ์หมอกควันเพื่อการเผยแพร่ข้อมูลสู่ประชาชนอย่างทั่วถึงประกอบด้วยมาตรการ ดังนี้

1) ป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่าอย่างเข้มข้น

2) สื่อสารประชาสัมพันธ์เชิงรุกสู่กลุ่มเป้าหมาย

3) แจ้งเตือนสถานการณ์หมอกควัน

4) ขยายความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อลดปัญหาหมอกควันข้ามแดน

5) จัดตั้งศูนย์อำนวยการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันภาคเหนือ 9 จังหวัด (ศูนย์เฉพาะกิจฯ ระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล)

3. การรับมือ (Response) การบูรณาการโดยใช้ระบบ Single Command ในการควบคุมและบัญชาการเหตุการณ์ในกรณีเกิดสถานการณ์หมอกควันตามระดับความรุนแรงของปริมาณฝุ่นละอองตั้งแต่ระดับที่ 1 ถึงระดับที่ 4 ประกอบด้วยมาตรการ ดังนี้

1) ป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่าอย่างเข้มข้น

2) แจ้งเตือนสถานการณ์หมอกควัน

3) ส่งเสริมภาคเอกชนและภาคีเครือข่ายเข้าร่วมป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควัน

4) สื่อสารประชาสัมพันธ์เชิงรุกสู่กลุ่มเป้าหมาย

5) จัดตั้งศูนย์อำนวยการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันภาคเหนือ 9 จังหวัด (ศปม.) โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทยเป็นประธานกรรมการร่วม

4. การฟื้นฟู (Recovery) เป็นการดำเนินการโดยการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสุขภาพอนามัย เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนอันเกิดจากสถานการณ์หมอกควัน ประกอบด้วย ส่งเสริมภาคเอกชนและภาคีเครือข่ายเข้าร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควัน

การดำเนินงานตามมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันในภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องมีการบูรณาการและประสานงานตามหน้าที่ของหน่วยงานเพื่อให้การดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายที่กำหนด ซึ่งการควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง ได้นำแนวคิดหลักการป้องกัน (Pollution Prevention) ที่มีมาตรการควบคุมกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ ซึ่งแหล่งที่มาของมลพิษต้องถูกทำให้ลดลงโดยใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมและทำให้เกิดความปลอดภัยต่อชีวิตของมนุษย์ พืช หรือสัตว์ ซึ่งหลักการป้องกันได้ถูกนำบัญญัติเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเพื่อควบคุมกิจกรรมของมนุษย์บางประเภทที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบสิ่งแวดล้อมที่ค่อนข้างรุนแรงและเฉียบพลัน โดยมติคณะรัฐมนตรี เรื่องมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควันภาคเหนือ 9 จังหวัด ปี พ.ศ.2556 ลงวันที่ 8 มกราคม พ.ศ.2556 โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สั่งการสูงสุดในระดับจังหวัด ทั้งนี้ แบ่งตามแนวทางการแบ่งพื้นที่ย่อยและทำให้มีภารกิจที่รับผิดชอบอย่างชัดเจน (Area Approach) โดยผสมผสานกับการทำงานที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นศูนย์กลาง (Single Command) ในการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ โดยต้องดำเนินการควบคุมการเผาในช่วง 80 วัน ได้แก่ ช่วงวันที่ 21 มกราคม พ.ศ.2556 ถึง 10 เมษายน พ.ศ.2556 ซึ่งถือว่าภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัดมีสภาพทางภูมิศาสตร์เป็นที่ราบลุ่มแอ่งกระทะโดยล้อมรอบด้วยภูเขา และความกดอากาศสูงจากประเทศจีนแผ่ปกคลุมเข้าในช่วงเวลาดังกล่าวส่งผลทำให้อากาศเคลื่อนตัวช้า ไม่ถ่ายเท และมีสภาพอากาศที่แห้งและนิ่ง ทำให้ฝุ่นละอองที่เกิดขึ้นสามารถแขวนลอยอยู่ในบรรยากาศได้นานซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวมีการเผาเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรเพื่อเตรียมพื้นที่ในการทำการเกษตร ทำให้ต้องควบคุมการเผาในช่วง 80 วัน

นอกจากนี้ มีคณะทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในการจัดชุดลาดตระเวนเพื่อควบคุมการเผาในที่โล่ง จะเห็นได้ว่า มติคณะรัฐมนตรี เรื่องมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควันภาคเหนือ

9 จังหวัด ปี พ.ศ.2556 ลงวันที่ 8 มกราคม พ.ศ.2556 มีการบูรณาการข้อมูลต่างๆ ได้แก่ ข้อมูลจากข้อมูลคุณภาพอากาศ ข้อมูลอุตุนิยมวิทยา จำนวนจุดความร้อน เพื่อเตรียมพร้อมในการระงับเหตุอันเกิดจากไฟป่าและการเผาในที่โล่ง อีกทั้ง ยังมีการเตรียมการด้านการแจ้งเตือนสถานการณ์หมอกควันเพื่อการเผยแพร่ข้อมูลสู่ประชาชนอย่างทั่วถึง ได้แก่ การแจ้งเตือนสถานการณ์หมอกควัน ตามระดับความรุนแรงของปริมาณของฝุ่นละออง 5 ระดับ[141] คือ

ระดับที่ 1 ฝุ่นละออง 0-50 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร

ระดับที่ 2 ฝุ่นละออง 51-100 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร

ระดับที่ 3 ฝุ่นละออง 101-200 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร

ระดับที่ 4 ฝุ่นละออง 201-300 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร

ระดับที่ 5 ฝุ่นละอองเกิน 300 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร

กรณีจึงถือได้ว่า มีหน่วยงานผู้รับผิดชอบและมีขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เป็นรูปแบบเพื่อใช้ในการควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งในภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด และเป็นการส่งเสริมให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันอัน ได้แก่ การจัดทำแผนปฏิบัติการชุมชน การดับไฟ และการเฝ้าระวังในหมู่บ้าน แต่อย่างไรก็ดี ยังขาดการบังคับใช้กฎหมายเพื่อลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องต่อการเผาในที่โล่ง ในการนี้ มติคณะรัฐมาตรีจึงมีมาตรการทางฝ่ายบริหารขึ้นมาเพื่อดำเนินการให้มีการป้องกันไฟป่าและหมอกควัน

5.1.5 มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการดำเนินการตามมาตรการป้องกันไฟป่าและหมอกควัน ประจำปี พ.ศ.2556 ลงวันที่ 21 มกราคม พ.ศ.2556

เนื่องจากนายปลอดประสพ สุรัสวดี รองนายกรัฐมนตรี ผู้รับผิดชอบการแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควันปี 2556 ตามมติคณะรัฐมนตรีและบัญชาจากนายกรัฐมนตรีได้จัดประชุม Workshop การป้องกันไฟป่าและหมอกควันประจำปี พ.ศ.2556 เมื่อวันที่ 17 มกราคม พ.ศ.2556 ณ ทำเนียบรัฐบาล กับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และผู้ว่าราชการจังหวัดภาคเหนือ 9 จังหวัด และได้ร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเห็นว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบต่อปัญหาไฟป่าและหมอกควันมีหลายหน่วยงานที่สั่งการทำให้ไม่เป็นเอกภาพซึ่งนำไปสู่ปัญหาทางปฏิบัติ และยังคงมีสถานการณ์การเผากันอยู่ทั้งในเขตเมือง พื้นที่เกษตรและเขตป่า อีกทั้งมีมาตรการการลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนรวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่หย่อนยาน ทำให้มลพิษหมอกควันที่เกิดจากไฟป่า ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน

---

[141] กรมควบคุมมลพิษ, สำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง, **ดัชนีคุณภาพอากาศสำหรับประเทศไทย**, ค้นวันที่ 22 ธันวาคม 2557 จาก http://www.aqmthai.com/aqi_info.php

สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ คณะรัฐมนตรี ได้ประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว เมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ.2556 และมีมติเห็นชอบในหลักการการดำเนินการตามมาตรการการป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันในเขตภาคเหนือ 9 จังหวัด ดังนี้[142]

> คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบมาตรการการป้องกันไฟป่าและหมอกควันประจำปี 2556 (เพิ่มเติม) ใช้ระบบ Single Command ซึ่งมีผลให้เปลี่ยนจากควบคุมการเผาเป็นไม่มีการเผา โดยคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยเป็นผู้รับผิดชอบ และใช้ระบบ Area Approach มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบในส่วนหน้า (Forward Command) และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย กระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข ดำเนินการในส่วนที่ได้รับมอบหมาย ตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายปลอดประสพ สุรัสวดี) เสนอ

สาระสำคัญของมาตรการดังกล่าว ได้แก่

1. ไม่มีการเผา

2. ใช้แนวทาง Area Approach โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ (Forward Command)

3. ใช้ระบบ Single Command โดยกลไกของกระทรวงมหาดไทย ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ซึ่งระบบสั่งการแบบศูนย์สั่งการเบ็ดเสร็จ (Single Command) แบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่

1) ระดับชาติ ให้รองนายกรัฐมนตรี (นายปลอดประสพ สุรัสวดี) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นฝ่ายอำนวยการและควบคุมการสั่งการ

2) ระดับจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สั่งการ

3) ศูนย์อำนวยการส่วนหน้า กำหนด 2 พื้นที่ ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่และแพร่ โดยให้กรมป่าไม้ และกรมอุทยานฯ กำหนดตัวผู้อำนวยการศูนย์ฯ ศูนย์ฯ ละ 1 คน

---

[142] สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, (ร่าง) มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันภาคเหนือ 9 จังหวัด ปี 2556.

4. มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี (นายปลอดประสพ สุรัสวดี) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นฝ่ายอำนวยการและควบคุมการสั่งการระดับประเทศ

5. แบ่งพื้นที่รับผิดชอบเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1) พื้นที่เกษตร ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับผิดชอบในการจัดหาเครื่องจักรกลในการช่วยราษฎร และให้มีการไถกลบวัชพืชการเกษตร โดยเครื่องจักรทั้งของภาครัฐและการจ้างเหมา

2) พื้นที่เขตเมือง ให้องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลรับผิดชอบให้ลาดตระเวน บังคับใช้กฎหมายป้องปราม และกดดันมิให้มีการเผาในที่โล่ง

3) พื้นที่ป่า ให้กระทรวงอุทยานสัตว์ป่าและพันธุ์พืช รับผิดชอบ ใช้กำลังควบคุมไม่ให้บุคคลเข้าไปเผาป่า ตั้งจุดสกัด และตรวจสอบบุคคลที่เข้าไปในเขตพื้นที่ป่าอย่างเข้มงวด จัดให้มีการลาดตระเวนในพื้นที่ล่อแหลม พื้นที่เปราะบางให้จัดเจ้าหน้าที่ประจำพื้นที่

เนื่องจากการควบคุมการเผาในที่โล่งซึ่งหน่วยงานภาครัฐและประชาชนอาจจะยังไม่จริงจังมากนัก คณะรัฐมนตรีจึงมติเห็นชอบต่อการดำเนินการมาตรการที่จะใช้ป้องกันไฟป่าและหมอกควันที่เปลี่ยนจากเดิม "ควบคุมการเผา" เป็น "ไม่มีการเผา" ใช้ระบบ Single Command โดยมีคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ เป็นผู้รับผิดชอบและใช้ระบบ Area Approach โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบในส่วนหน้า (Forward Command) ที่จะต้องงดเว้นการเผาอย่างเด็ดขาด เพราะปัญหาหมอกควันส่งผลกระทบทั้งต่อสุขภาพของประชาชน การคมนาคมขนส่ง และการท่องเที่ยว และจะมีการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างจริงจัง ซึ่งไม่ให้มีการเผาในที่โล่งเกิดขึ้นได้ ก็จะทำให้ความรุนแรงของปัญหาไฟป่าและหมอกควันไฟลดลง แต่ขณะเดียวกันเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีใช้กับพื้นที่ทั้ง 3 ได้แก่ พื้นที่เกษตร พื้นที่เขตเมือง พื้นที่ป่า ซึ่งพื้นที่ทางการเกษตรของภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด มีทั้งพื้นที่ราบลุ่มและพื้นที่สูง ที่มีลักษณะทางภูมิศาสตร์แตกต่างกันใน แต่ละจังหวัด ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีเรื่องการดำเนินการตามมาตรการป้องกันไฟป่าและหมอกควันประจำปี พ.ศ.2556 ลงวันที่ 21 มกราคม พ.ศ.2556 ยังคงไม่เหมาะสมต่อการควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งในพื้นที่สูงของบางจังหวัด เช่น จังหวัดแม่ฮ่องสอน และเชียงใหม่ ที่ให้ประชาชนต้องงดการเผาในพื้นที่เกษตร อันจะส่งผลกระทบต่อวิถีของชาวบ้านในพื้นที่สูงที่มีลักษณะการเพาะปลูกพืชแบบไร่หมุนเวียนที่เป็นวิถีชีวิตของบุคคลบนพื้นที่สูง เนื่องจากขาดความชัดเจนในแนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการที่ไม่ได้ห้ามเผาในพื้นที่เกษตรที่เป็นที่ราบลุ่มหรือพื้นที่สูงและอาจก่อเกิดความขัดแย้งอย่างชัดเจนระหว่างชุมชนกับภาครัฐในการแก้ไขปัญหาหมอกควัน ไฟป่าที่ไม่สามารถควบคุมการจัดการไฟป่าได้อย่างเป็นระบบ ทั้งในพื้นที่การเกษตรราบลุ่มหรือพื้นที่สูงและพื้นที่ป่า

การเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างมติคณะรัฐมนตรี เรื่องมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควันภาคเหนือ 9 จังหวัดปี พ.ศ.2556 ลงวันที่ 8 มกราคม พ.ศ.2556 และมติ

คณะรัฐมนตรี เรื่องการดำเนินการตามมาตรการป้องกันไฟป่าและหมอกควันประจำปี พ.ศ.2556 ลงวันที่ 21 มกราคม พ.ศ.2556

1. ด้านกระบวนการได้มาซึ่งมติคณะรัฐมนตรีฯ

1) คณะรัฐมนตรีฯ ลงวันที่ 8 มกราคม พ.ศ.2556 การได้มาซึ่งมติคณะรัฐมนตรี ได้ผ่านกระบวนการรับฟังข้อคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนที่มีความหลากหลาย ในพื้นที่ 9 จังหวัดในภาคเหนือ เช่น นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ภาคประชาชน ภาคท้องถิ่น หน่วยงานในระดับพื้นที่ภาคประชาสังคม เป็นต้น ก่อนเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีฯ ซึ่งเป็นกระบวนการที่สำคัญต่อมีการส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและถือว่าเป็นวิถีประชาธิปไตยที่เคารพการตัดสินใจจากทุกฝ่ายและ มีการนำเอาข้อมูลทางวิชาการนำงานวิจัย จากสถาบันการศึกษา ที่มีการค้นคว้าวิจัยทั้งที่เป็นวิทยาศาสตร์และบทเรียนประสบการณ์จากชุมชนในการจัดการไฟป่าและหมอกควันมาประกอบการเสนอแนวทางในการจัดการปัญหาก่อนเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีฯ[143]

2) คณะรัฐมนตรีฯ ลงวันที่ 21 มกราคม พ.ศ.2556 กระบวนการเป็นไปอย่างเร่งรีบและไม่ได้สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ ซึ่งจะเห็นได้จากช่วงเวลาที่มีความกระชั้นชิดและเร่งรีบ โดยมีการประชุม Workshop วันที่ 17 มกราคม พ.ศ.2556 ในการป้องกัน ไฟป่าและหมอกควันประจำปี พ.ศ.2556 ณ ทำเนียบรัฐบาล กับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และผู้ว่าราชการจังหวัดภาคเหนือ 9 จังหวัด และได้ร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และวันที่ 19 มกราคม พ.ศ.2556 ประชุมมอบนโยบาย ณ ศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่ และเสนอเข้าสู่การประชุมคณะรัฐมนตรี ในวันที่ 21 มกราคม พ.ศ.2556 ซึ่งจะเห็นได้ว่า ไม่ได้มีกระบวนการเสนอความคิดเห็นทางด้านงานวิชาการ และงานวิจัย มาเป็นองค์ประกอบในการเสนอ เหมือนกับมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 8 มกราคม พ.ศ.2556[144]

---

[143] สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, หนังสือที่ นร 0506/1473, 17มกราคม 2556 เรื่อง (ร่าง) มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันภาคเหนือ 9 จังหวัด ปี 2556, หน้า 1, ค้นวันที่ 22 ธันวาคม 2557 จาก http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2556/993065631.pdf

[144] สำนักนายกรัฐมนตรี, หนังสือที่ นร 0504 (ลร.4)/0805,18 มกราคม 2556 เรื่อง การดำเนินการตามมาตรการป้องกันไฟป่าและหมอกควันประจำปี 2556, หน้า 1, ค้นวันที่ 22 ธันวาคม 2557 จาก http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2556/9930669325.pdf

2. ด้านระบบการจัดการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1) มติคณะรัฐมนตรีฯ ลงวันที่ 8 มกราคม พ.ศ.2556 การจัดการไฟป่าและหมอกควัน มีระบบการจัดการและควบคุมที่มีกลไกปฏิบัติการชัดเจน มีช่วงเวลาในการลดเชื้อเพลิงและการควบคุมการเผาที่ชัดเจน เข้าใจในระบบนิเวศน์พื้นที่ และลักษณะของป่าในแต่ละประเภท ลดความขัดแย้งในการจัดการไฟป่า หมอกควัน ระหว่างชุมชนและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการของรัฐที่เกี่ยวข้องและใช้แนวทางการสร้างความสามัคคี ความเข้าใจในการจัดการหมอกควันไฟป่าทำให้เกิดกลไกในการจัดการปัญหาหมอกควัน ไฟป่า ที่มีแผนการจัดการที่ชัดเจน

2) มติคณะรัฐมนตรีฯ ลงวันที่ 21 มกราคม พ.ศ.2556 ใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อควบคุมการเผาในที่โล่งอย่างจริงจังและเด็ดขาด และไม่มีกลไกในการดำเนินการที่ชัดเจนก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างชัดเจนระหว่างชุมชนกับภาครัฐในการแก้ไขปัญหาหมอกควัน ไฟป่า และไม่สามารถควบคุมการจัดการไฟป่าได้อย่างเป็นระบบทั้งในพื้นที่การเกษตรและพื้นที่ป่า

5.1.6 มติสมัชชาสุขภาพ ปี พ.ศ.2555

สมัชชาสุขภาพได้กำหนดในพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550[145] ไว้โดยมีวัตถุประสงค์ให้มีกระบวนการที่ให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้แลกเปลี่ยนองค์ความรู้และเรียนรู้อย่างสมานฉันท์ เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพหรือความมีสุขภาพของประชาชน โดยจัดให้มีการประชุมอย่างเป็นระบบและอย่างมีส่วนร่วม ซึ่งได้กำหนดให้สมัชชาสุขภาพ มี 3 รูปแบบ[146] คือ

1. สมัชชาสุขภาพเฉพาะพื้นที่ หมายถึง กระบวนการที่ให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐได้ร่วมแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และเรียนรู้อย่างสมานฉันท์ เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพหรือความมีสุขภาพของประชาชน โดยจัดให้มีการประชุมอย่างเป็นระบบและมีส่วนร่วมโดยการใช้อาณาบริเวณที่แสดงขอบเขตเป็นตัวตั้งในการดำเนินการ

2. สมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็น หมายถึง กระบวนการที่ให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐได้ร่วมแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และเรียนรู้อย่างสมานฉันท์ เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะนโยบาย

---

[145] มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550

การจัดสมัชชาสุขภาพเฉพาะพื้นที่หรือสมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็นหรือสนับสนุนให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อจัดสมัชชาสุขภาพเฉพาะพื้นที่หรือสมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คสช. กำหนด

[146] สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, **รู้จักและเข้าใจ: สมัชชาสุขภาพ**, ค้นวันที่ 22 ธันวาคม 2557 จาก http://www.nationalhealth.or.th/gettoknow-samatcha

สาธารณะเพื่อสุขภาพหรือความมีสุขภาพของประชาชน โดยจัดให้มีการประชุมอย่างเป็นระบบและมีส่วนร่วม โดยการประเด็นสาธารณะเป็นตัวตั้งในการดำเนินการ

3. สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ หมายถึง กระบวนการที่ให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐได้ร่วมแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และเรียนรู้อย่างสมานฉันท์ เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพหรือความมีสุขภาพที่ดีของประชาชนในระดับชาติ โดยจัดให้มีการประชุมอย่างเป็นระบบและมีส่วนร่วม

สมัชชาสุขภาพเป็นกระบวนการที่มีการจัดอย่างเป็นระบบและมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยมีเป้าหมายเพื่อการเสนอแนะนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพหรือการเสนอแนะทางออกอันนำไปสู่ความมีสุขภาพที่ดีของประชาชน ซึ่งสามารถใช้เป็นกระบวนในการค้นหาประเด็นทางนโยบาย กำหนดทางเลือกเชิงนโยบาย การตัดสินใจทางนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการติดตามและการประเมินผลทางนโยบายได้ ยังสามารถนำไปใช้เป็นกระบวนการทางนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ ได้ทุกระดับ ตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ชุมชน ตำบล อำเภอ จังหวัด ระดับชาติ และ ระดับสากล

สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ จัดอย่างเป็นทางการ ครั้งแรกใน ปี พ.ศ.2551 และจัดเป็นประจำทุกปีต่อเนื่องเรื่อยมาจนถึงครั้งที่ 7 ในปี พ.ศ.2557 ได้ข้อเสนอเชิงนโยบายจากสมัชชาสุขภาพแห่งชาติรวม 59 เรื่อง และมีการผลักดันไปสู่การปฏิบัติ ทั้งในระดับชาติ ระดับกระทรวง กรม ระดับจังหวัดและระดับชุมชนท้องถิ่น ขณะเดียวกันได้มีการ พัฒนากระบวนการให้มีความเป็นระบบและสร้างการมีส่วนร่วมมากขึ้นเป็นลำดับ เกี่ยวกับจัดสมัชชาสุขภาพซึ่งคณะกรรมการจัดสมัชชาสุขภาพได้พิจารณาและมีมติการจัดการปัญหาหมอกควันที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ โดยได้มีมติจากที่ประชุมสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ 5 ปี พ.ศ.2555 และนำเสนอต่อคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติได้พิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ 25 มกราคม พ.ศ.2555 รวมทั้งได้นำเสนอให้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2556 มีมติ ดังนี้[147]

1. ขอให้คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบมติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ เรื่อง การจัดการปัญหาหมอกควันที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รีบไปดำเนินการ ดังนี้

1) สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ และภาคเอกชน เป็นภาคีร่วม

---

[147] รายงานการประชุมสมัชชาสุขภาพแห่งชาติการจัดการปัญหาหมอกควันที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ, ครั้งที่ 5/2555, 20 ธันวาคม 2555, ค้นเมื่อ 22 ธันวาคม 2557 จาก http://www.nha2012.samatcha.org/sites/default/files/NHA5_resolution4_Smog_010756.pdf

ดำเนินงาน สนับสนุนภาคประชาชนและองค์กรชุมชน ในการแก้ไขปัญหาไฟป่าหมอกควัน โดยจัดตั้งคณะทำงานความร่วมมือภาคประชาชนในการแก้ไขปัญหาไฟป่าหมอกควัน เพื่อทำหน้าที่

(1) สนับสนุนให้องค์กรชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดทำแผนการบริหารจัดการ การสร้างสำนึก สร้างความรู้ความเข้าใจ ที่ถูกต้อง สร้างศูนย์การเรียนรู้เพื่อขยายผล

(2) สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ว่าด้วยการจัดการปัญหาไฟป่าและหมอกควัน

(3) สนับสนุนงบประมาณให้องค์กรชุมชนในการดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างเหมาะสมมากขึ้น ทั้งนี้ให้คณะทำงานความร่วมมือภาคประชาชนในการแก้ไขปัญหาไฟป่าหมอกควัน ดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง องค์กรพัฒนาเอกชน สภาเกษตรกรแห่งชาติ สภาองค์กรชุมชนและสถาบันทางการศึกษา

(4) สนับสนุนการลดการเผาในพื้นที่เกษตร โดยสนับสนุนให้ทำปุ๋ยหมักชีวภาพจากเศษวัสดุพืชโดยกรมพัฒนาที่ดิน

(5) ส่งเสริมให้ความรู้และทักษะแก่ประชาชน และเยาวชนในโรงเรียนในการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาไฟป่าหมอกควันในพื้นที่อย่างเหมาะสม

2) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานหลัก

(1) ปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจของคณะกรรมการจัดการไฟป่าและหมอกควันแห่งชาติในประเด็น ต่อไปนี้

(1.1) ให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน โดยมีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานเลขานุการ

(1.2) เพิ่มคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนของประชาชน และภาคเอกชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการในสัดส่วนที่เหมาะสมและให้มีตัวแทนครบทุกภาคของประเทศ

(1.3) ให้มีอำนาจในการพิจารณาและให้ความเห็นต่อแผนงาน แผนงบประมาณที่องค์กรชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดทำขึ้นเพื่อประกอบการนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ

(1.4) แต่งตั้งคณะทำงานจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชุมชนจัดการไฟป่าและหมอกควันระดับหมู่บ้าน อำเภอ จังหวัด และระดับภาคให้คณะกรรมการตามข้อ (1) ดำเนินการจัดการปัญหาไฟป่า และหมอกควันในลักษณะเป็นการถาวรและประจำจนกว่าปัญหาจะคลี่คลาย

(1.5) แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามผลและตรวจสอบปัญหาไฟป่าและหมอกควัน รวมทั้งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ สังคมและสิ่งแวดล้อมโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทุกระดับตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด และภูมิภาค

(2) ร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์สนับสนุนให้คณะทำงานตามข้อ (1.4) เป็นองค์กรหลักประสานจัดทำแผนการแก้ไขปัญหาหมอกควัน ไฟป่าในทุกระดับโดยมีคณะทำงานตามข้อ 1) ให้การช่วยเหลือและสนับสนุน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่รวบรวมแผนและงบประมาณ เพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการจัดการไฟป่าและหมอกควันแห่งชาติ

3) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เป็นกลไกหลักร่วมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และคณะทำงานตามข้อ 1) ศึกษา ยกร่างและปรับปรุงแก้ไข ระเบียบกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาไฟป่าหมอกควันและพัฒนาให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างจริงจังรวมทั้งสาระการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการแก้ไขปัญหาหมอกควันไฟป่า การจัดการทรัพยากรป่าไม้ การแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์จากที่ดินและการเกษตร รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ค่าชดเชยต่อระบบนิเวศน์ ทั้งนี้เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบภายใน 2 ปี

หากพิจารณาจากมติสมัชชาสุขภาพ ครั้งที่ 5 ปี พ.ศ.2555 เรื่องการจัดการปัญหาหมอกควันที่มีผลกระทบต่อสุขภาพที่สำคัญ จะเห็นได้ว่าเป็นการสนับสนุนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบโดยประชาชนสามารถจัดการแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเอง แต่ในขณะเดียวกันประชาชนก็ต้องมีการปลูกจิตสำนึกความเป็นพลเมืองที่ดีโดยมีความพร้อมที่จะจัดการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันหรือเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยกำหนดบทบาทหน้าที่แก่รัฐในการอำนวย สนับสนุน ส่งเสริม และกำกับดูแล

มติสมัชชาสุขภาพจึงเป็นส่วนหนึ่งที่ได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งถือเป็นแนวทางในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง อย่างไรก็ดี กระบวนการในทางปฏิบัติในระดับพื้นที่ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางพื้นที่ในด้านบุคลากรยังขาดทักษะการจัดการไฟที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ หรือทักษะการทำงานร่วมกับชุมชนการวางแผนแบบมีส่วนร่วม โดยเน้นที่การสร้างความร่วมมือและยกระดับความสามารถในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการป้องกันและควบคุมการเผาในที่โล่งได้อย่างเหมาะสม อีกทั้ง การมีแผนงานร่วมกันของหน่วยงานในระดับต่างๆ เช่น ส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด และส่วนท้องถิ่นได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อจะบูรณาการการทำงานอย่างเป็นระบบและมีทิศทางการทำงานเดียวกัน โดยจากมติสมัชชาสุขภาพยังไม่มีความชัดเจนในกระบวนการประสานงานอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ ส่งผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวกับในระดับต่างๆ ไม่ได้กำหนดแผนงาน โครงการ ที่อาศัยมติคณะรัฐมนตรีในการจัดทำงบประมาณดำเนินงานอย่างจริงจังและเป็นระบบ ทั้งประชาชนในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน

8 จังหวัด ยังไม่มีงบประมาณสนับสนุนเพื่อแก้ไขปัญหาหมอกควัน โดยงบประมาณของรัฐถือเป็นงบประมาณเพียงแหล่งเดียวในการแก้ไขจัดการกลไกในการทำงานเพื่อป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งยังคงเป็นปัญหาและเกิดความขัดข้องและไม่สามารถรองรับภารกิจการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันได้อย่างเหมาะสม

5.1.7 แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่า การเผาในที่โล่ง และมลพิษหมอกควัน พ.ศ.2556-2562

คณะรัฐมนตรีได้ลงมติ เมื่อวันที่ 2 มกราคม พ.ศ.2551 เห็นชอบแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่า การเผาในโล่งและมลพิษหมอกควัน พ.ศ.2556-2562 โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จึงได้จัดทำยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่า การเผาในที่โล่ง และมลพิษหมอกควันขึ้นเพื่อพัฒนาระบบการบริหารจัดการและเตรียมความพร้อมรับมือสถานการณ์ในการป้องกัน ลด และแก้ไขปัญหา รวมทั้งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมจากการเกิดไฟป่า การเผาในที่โล่ง และมลพิษหมอกควัน โดยยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่า การเผาในที่โล่ง และมลพิษหมอกควัน แบ่งเป็น 2 ด้าน ประกอบด้วย[148]

1. ด้านไฟป่า การเผาในที่โล่ง ประกอบด้วย
   1) ด้านไฟป่า (แบ่งเป็น 3 ขั้นตอน คือ ก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย)
   2) ด้านการเผาในที่โล่ง
   3) ด้านการเผาเศษวัสดุเหลือใช้จากภาคการเกษตร ด้านการส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียน
   4) ด้านการส่งเสริมและประชาสัมพันธ์ และด้านการใช้มาตรการทางกฎหมาย
2. ด้านมลพิษหมอกควัน ประกอบด้วย การรองรับข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน การสร้างกลไกการติดตามตรวจสอบ การป้องกันการเกิดไฟในที่โล่งและไฟป่าทั้งหมด การเตรียมความพร้อมในการดำเนินการร่วมกับประเทศภาคีอื่น การจัดทำแผนปฏิบัติการฉุกเฉินแห่งชาติ และการให้ความช่วยเหลือความร่วมมือด้านเทคนิคและการวิจัยทางวิทยาศาสตร์

แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่า การเผาในโล่งและมลพิษหมอกควัน พ.ศ.2556-2562 มีเป้าหมาย ประกอบด้วย

---

[148] กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, **แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่า การเผาในโล่งและมลพิษหมอกควัน พ.ศ.2556-2562 ภายใต้แผนแม่บทพัฒนาความปลอดภัยด้านอัคคีภัยแห่งชาติ**, ค้นวันที่ 22 มิถุนายน 2557 จาก http://www. file:///D:/Forest%20fires%20and%20haze%20(2).pdf

1) การจัดการไฟป่า ลดพื้นที่ไฟไหม้ป่าให้เหลือเพียงไม่เกินปีละ 300,000 ไร่

2) จัดการเศษวัสดุเหลือใช้จากภาคการเกษตรทดแทนการเผาในพื้นที่อย่างน้อยปีละ 600,000 ไร่

3) ลดการเผาขยะมูลฝอยในที่โล่งโดยจัดให้มีการกำจัดขยะมูลฝอยอย่างถูกหลักวิธีและปลอดภัยไม่น้อยกว่า ร้อยละ 50 ของจังหวัดทั้งหมด และมีการใช้ประโยชน์มูลฝอยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 ของปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที

จากแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่าการเผาในโล่งและมลพิษหมอกควัน พ.ศ. 2556-2562 ที่กำหนดมาตรการจัดการเชื้อเพลิงและเพิ่มความชุ่มชื้นให้พื้นที่โดยจัดทำแนวกันไฟ และแนวกันไฟประชาอาสาในบริเวณพื้นที่รอยต่อระหว่างป่ากับบริเวณที่อยู่อาศัยหรือพื้นที่เกษตร โดยเป็นการจัดทำแนวกันไฟให้หมู่บ้านในพื้นที่เพื่อป้องกันมิให้เกิดไฟป่าทำแนวกันไฟในกรณีที่ต้องเผาในพื้นที่เกษตรกรรมของจังหวัดในพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดไฟป่า โดยจัดกิจกรรมรณรงค์ประชาสัมพันธ์ในเชิงรุกที่ให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการรณรงค์ป้องกันแก้ไขปัญหาไฟป่า การเผาในที่โล่ง และมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งอันจะก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตและทรัพย์สิน โดยเตรียมความพร้อมเฝ้าระวัง รับมือตลอดจนเป็นเครือข่ายในการแจ้งเหตุเพื่อเข้าแก้ไขปัญหาได้ทันที เช่น จังหวัดลำปาง ได้วางมาตรการดำเนินงานไว้ ดังนี้[149]

1. ด้านการบริหารจัดการ ในระดับจังหวัด ได้ทำการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่าหมอกควัน และจัดตั้งศูนย์รับแจ้งเหตุรวบรวมข้อมูลและสั่งการ (War Room) เพื่อทำหน้าที่รวบรวมรายงาน วิเคราะห์ ประมวลผลข้อมูลสถานการณ์ที่เกี่ยวข้อง ร่วมกับหน่วยงานในระดับอำเภอ ที่ได้ดำเนินการจัดตั้งศูนย์สั่งการแบบเบ็ดเสร็จ (Single Command) เพื่อเชื่อมประสานการบริหารจัดการและสั่งการ

2. ด้านการประชาสัมพันธ์ มีหน่วยงานในระดับพื้นที่ปฏิบัติการเชื่อมประสานกับชุมชนหมู่บ้าน เพื่อชี้แจงมาตรการและแนวทางการดำเนินงานของจังหวัด และจัดทำกิจกรรมการมีส่วนร่วมกับเครือข่ายอาสาสมัครภาคประชาชน ทั้งเครือข่ายอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน เครือข่ายอนุรักษ์ เครือข่ายป่าชุมชน รวมทั้งจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ผ่านเครือข่ายด้านสาธารณสุขและสุขภาพ เสียงตามสาย และสื่อต่างๆ ด้านการป้องกันและเฝ้าระวังพื้นที่เสี่ยง ได้ทำการขึ้นทะเบียนผู้มีอาชีพเกี่ยวข้องกับการหาของป่า หรือมีกิจกรรมในพื้นที่ป่า พร้อมจัดระเบียบ

---

[149] สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดลำปาง, **มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควันจังหวัดลำปาง,** ค้นวันที่ 23 มิถุนายน 2557 จาก http://www.Region3.prd.go.th/ct/news/viewnews.php?ID=150128133905

ตั้งชุดปฏิบัติการควบคุมดูแลการเผา ตลอดจนจัดตั้งฐานปฏิบัติการเฝ้าระวังไฟป่าประจำจุดต่างๆ ในพื้นที่ ทั้งหน่วยป้องกันรักษาป่า วนอุทยาน สวนรุกชาติ รวมทั้งหมด 10 ฐาน

3. ด้านการส่งเสริมสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมได้จัดเตรียมให้การสนับสนุนส่งเสริมชุมชนในพื้นที่เสี่ยงป้องกันและควบคุมไฟป่า โดยการทำแนวกันไฟ พร้อมทั้งมีแนวทางที่จะส่งเสริมความร่วมมือแก้ไขปัญหาในระดับชุมชน อาทิ การจัดเวทีเสวนาเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาหมอกควันไฟป่า การจัดการประกวดหมู่บ้านปลอดการเผาในระดับอำเภอ และระดับจังหวัด การจัดตั้งกองทุนจัดการไฟป่าจังหวัดลำปาง รวมทั้งมีแนวทางที่จะให้การอบรมเพื่อสร้างเครือข่ายอาสาสมัครภาคประชาชน โดยจะดำเนินการอบรมราษฎรอาสาสมัครพิทักษ์ป่า จำนวน 10 รุ่นๆ ละ 100 คน และอบรมยุว ทสม. จำนวน 13 รุ่นๆ ละ 100 คน

4. ด้านกฎหมาย มีมาตรการที่จะดำเนินคดีตามกฎหมายกับผู้ที่จุดไฟเผาป่าในขั้นเด็ดขาด นอกจากนี้ ได้จัดเตรียมมาตรการเสริมนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาช่วย โดยศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจรวบรวมข้อมูลและสั่งการการป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่าหมอกควันจังหวัดลำปาง จะได้มีการปฏิบัติงานร่วมกับ สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ หรือ GISDA ทำการติดตามตรวจสอบพื้นที่ที่เกิด Hot Spots ทางภาพถ่ายดาวเทียม ผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศอินเตอร์เน็ตและคอมพิวเตอร์ ทั้งนี้เพื่อจะทำการแจ้งเหตุให้หน่วยปฏิบัติการ ระดับอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ในพื้นที่ที่เกิด Hot Spots ได้รับทราบ โดยผ่านระบบการบริหารจัดการและสั่งการแบบเครือข่าย Application Line "กลุ่มไฟป่าหมอกควันลำปาง" ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการเข้าถึงพื้นที่เกิดเหตุเป็นไปด้วยความรวดเร็ว สามารถที่จะแก้ไขปัญหาและควบคุมไฟป่าได้อย่างทันท่วงที

5.2 มาตรการทางกฎหมาย

5.2.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายแม่บทที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการจัดการปัญหามลพิษทุกรูปแบบและสอดประสานอย่างเป็นระบบ โดยมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งเป็นหนึ่งในสาเหตุประการสำคัญที่ให้เกิดมลพิษทางอากาศ ซึ่งต้องจัดการและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งอย่างเป็นระบบ ดังนี้

5.2.1.1 มลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535[150] กำหนดนิยามไว้ว่า "มลพิษ" หมายความว่า ของเสีย วัตถุอันตราย และมลสารอื่นๆ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ และให้หมายความรวมถึงรังสี ความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุรำคาญอื่นๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย "ภาวะมลพิษ" หมายความว่า สภาวะที่สิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงหรือปนเปื้อนโดยมลพิษซึ่งทำให้คุณภาพของสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง เช่น มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ มลพิษในดิน และ "แหล่งกำเนิดมลพิษ" หมายความว่า ชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ สถานที่ประกอบกิจการใดๆ หรือสิ่งอื่นใด ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ

จะเห็นได้ว่าคำทั้งสามข้างต้นมีความสัมพันธ์และเกี่ยวเนื่องกันอย่างใกล้ชิด โดยมลพิษ เป็นของเสียหรือวัตถุอันตราย มลสารอื่น รวมทั้งกลิ่นหรือเหตุรำคาญอื่นๆ ซึ่งมลพิษหมอกควันถือเป็นปรากฏการณ์ที่ฝุ่น ควัน และอนุภาคแขวนลอยในอากาศรวมตัวกันในสภาวะที่อากาศปิดโดยมีสารมลพิษถูกกักเก็บไว้ในอากาศร่วมกับควันไฟอันเกิดจากการเผาไหม้เชื้อเพลิง ได้แก่การเผาไหม้เศษวัชพืช ใบหญ้า ที่ถูกปล่อยทิ้งหรือปล่อยจากแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งได้แก่ ชุมชนพื้นที่ที่ต้องการเผาในที่โล่งเพื่อทำการเกษตรและเป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวางและไม่จำกัดซึ่งกระทำในช่วงต้นฤดูแล้ง ได้แก่เดือนมกราคมถึงเมษายนของทุกปีในภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด ได้แก่ พื้นที่ทุ่งนาหรือทุ่งหญ้า ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจเกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ซึ่งสภาวการณ์ที่เกิดขึ้นหมายถึงได้เกิดภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมขึ้นแล้ว

การควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง จึงเป็นการทำให้ต้องเป็นการรักษาดุลยภาพของธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติมิให้เกิดการปนเปื้อนโดยมลพิษรวมทั้งการรักคุณภาพของสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ทำขึ้นมิให้เสื่อมโทรมลงเพื่อรักษาไว้และเป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีพของประชาชนและความสมบูรณ์สืบไปของมนุษยชาติ[151]

---

[150] มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

[151] อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, **กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม**, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556), หน้า 247.

5.2.1.2 การควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

การควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เป็นการควบคุมโดยกำหนดค่ามาตรฐานซึ่งมีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยมีหลักเกณฑ์เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ใช้เป็นแนวทางและใช้ความระมัดระวังมิให้ทำกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลกระทบและสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมโดยการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมภายนอก หรือค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไป (Ambient Standard) คือค่ามาตรฐานมลพิษของสิ่งแวดล้อมโดยมีการกำหนดชนิดและปริมาณของมลพิษในบริเวณใดบริเวณหนึ่ง โดยมีเป้าหมายในระดับคุณภาพอากาศ (Air Quality Goals) ที่ต้องการซึ่งแสดงอยู่ในรูปของความเข้มข้นเฉลี่ยในช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งสารมลพิษทางอากาศแต่ละชนิดที่ยอมให้มีได้ในบรรยากาศหรืออาจจะจำกัดจำนวนครั้งที่ยอมให้มีระดับเกินมาตรฐานในช่วงระยะเวลาที่กำหนดในการกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศจะใช้ข้อมูลเกณฑ์คุณภาพอากาศเป็นพื้นฐานหลักแก่อาจจะต้องใช้ปัจจัยอื่นๆ ประกอบด้วย เช่น ปัจจัยทางเทคโนโลยี ซึ่งวิธีนี้จะต้องใช้แบบจำลองทางคณิตศาสตร์เกี่ยวกับการแพร่กระจายของสารมลพิษทางอากาศในบรรยากาศเป็นเครื่องมือช่วยในการกำหนด โดยจะใช้ได้ดีกับแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศเป็นรายๆ ไป และจะเป็นมาตรฐานใช้เฉพาะในพื้นที่นั้นๆ เท่านั้น แต่การกำหนดมาตรฐานโดยวิธีนี้จะยุ่งยากมากขึ้น หากมีแหล่งกำนิดมลพิษทางอากาศอยู่ในพื้นที่เป็นจำนวนมากๆ การใช้เทคโนโลยีการควบคุมเป็นเกณฑ์ เป็นการกำหนดค่ามาตรฐานอากาศเสียจากแหล่งกำเนิดโดยมีหลักการว่า ระดับปริมาณของสารมลพิษทางอากาศที่ยินยอมให้ระบายออกจากแหล่งกำเนิดจะต้องเป็นระดับต่ำที่สุดเท่าที่เทคโนโลยีการควบคุมที่มีอยู่จะสามารถทำได้ (Best Available Control Technology) เป็นต้น

มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไปจะต้องได้รับการทบทวนและปรับปรุงให้เหมาะสมกับสถานการณ์เป็นระยะๆ ซึ่งมาตรา 32 (4) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 2535[152] กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจออกประกาศในราชกิจจานุเบกษาที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไปเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยคุณภาพอากาศในบรรยากาศออกได้เป็น 2 ระดับ คือ

---

[152] มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535

1. มาตรฐานคุณภาพอากาศปฐมภูมิ (Primary Ambient Air Quality Standards) เป็นค่ามาตรฐานในระดับที่มีจุดประสงค์เพื่อปกป้องสุขภาพอนามัยของคนซึ่งมลสารพิษทางอากาศปฐมภูมิ (Primary Air Pollutants) เป็นสารมลพิษทางอากาศที่เกิดและถูกระบายออกจากแหล่งกำนิดโดยตรง เช่น ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ ก๊าซออกไซด์ของไนโตรเจน ฝุ่นละออง ที่เกิดจากการเผาเชื้อเพลิงในการเผาไหม้เศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร

2. มาตรฐานคุณภาพอากาศทุติยภูมิ (Secondary Ambient Air Quality Standards) เป็นค่ามาตรฐานในระดับที่มีจุดประสงค์เพื่อปกป้องความผาสุก (Welfare) ของมนุษย์ ดังนั้นจะมีความเข้มงวดมากกว่ามาตรฐานคุณภาพอากาศปฐมภูมิ ทั้งนี้เนื่องจาก นอกจากจะปกป้องสุขภาพอนามัยของมนุษย์แล้ว ยังต้องสามารถปกป้องสิ่งอื่นๆ ที่นำความผาสุกมาให้คนด้วย เช่น ปกป้องพืชสัตว์ และระบบนิเวศด้วย เช่น ก๊าซโอโซน

จากค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไปเป็นกระบวนการที่กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจออกประกาศในราชกิจจานุเบกษาที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป ดังนี้

ตารางที่ 5.1 มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป[153]

มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป		
สารมลพิษ	**ค่าเฉลี่ยความเข้มข้นในเวลา**	**ค่ามาตรฐาน**
1. ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ (CO)	1 ชม.	ไม่เกิน 30 ppm. (34.2 มก./ลบ.ม.)
	8 ชม.	ไม่เกิน 9 ppm. (10.26 มก./ลบ.ม)
2. ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ (NO_2)	1 ชม.	ไม่เกิน 0.17ppm. (0.32 มก./ลบ.ม.)
	1 ปี	ไม่เกิน 0.03ppm.(0.057มก./ลบ.ม.)
3. ก๊าซโอโซน (O_3)	1 ชม.	ไม่เกิน 0.10ppm. (0.20 มก./ลบ.ม.)
	8 ชม.	ไม่เกิน 0.07 ppm.(0.14 มก./ลบ.ม.)
4. ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO_2)	1 ปี	ไม่เกิน 0.10ppm. (0.20 มก./ลบ.ม.)
	24 ชม.	ไม่เกิน 0.07 ppm.(0.14 มก./ลบ.ม.)
	1 ชม.	ไม่เกิน 0.3 ppm.(780 มคก./ลบ.ม)
5. ตะกั่ว (Pb)	1 เดือน	ไม่เกิน 1.5 มคก./ลบ.ม

[153] ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2538) เรื่อง กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป, *เรื่องเดิม*, หน้า 91.

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป		
สารมลพิษ	ค่าเฉลี่ยความเข้มข้นในเวลา	ค่ามาตรฐาน
6. ฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน	24 ชม.	ไม่เกิน 0.33 มก./ลบ.ม.
	1 ปี	ไม่เกิน 0.10 มก./ลบ.ม.
7. ฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน	24 ชม.	ไม่เกิน 0.12 มก./ลบ.ม
	1 ปี	ไม่เกิน 0.05 มก./ลบ.ม
8. ฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน[154]	24 ชม.	ไม่เกิน 0.05 มก./ลบ.ม.
	1 ปี	ไม่เกิน 0.025 มก./ลบ.ม.

5.2.1.3 ความรับผิดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 2535 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดต่อความเสียหายทางแพ่งสองมาตรา ได้แก่ มาตรา 96 ซึ่งเป็นความรับผิดต่อความเสียหายจากมลพิษ[155] ดังนี้

> (1) ความรับผิดต่อความเสียหายจากมลพิษ ตามมาตรา 96 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ที่เป็นความรับผิดโดยเคร่งครัดที่กำหนดว่า "แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของ

---

[154] ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 36 (พ.ศ.2553) เรื่อง กำหนดมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ในบรรยากาศโดยทั่วไป, **ราชกิจจานุเบกษา** 127, ตอนพิเศษ 37ง (24 มีนาคม 2553), หน้า 61.

[155] อำนาจ วงศ์บัณฑิต, *เรื่องเดิม*, หน้า 554.

หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นว่านั้นเกิดจาก

1.1 เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม

1.2 การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ

1.3 การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง หมายความรวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย

จากความรับผิดตามมาตรา 96 เป็นความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น ดังนี้

1. การก่อให้เกิดหรือการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษซึ่งจะเกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษใดก็ได้ เมื่อเกิดความเสียหายจากมลพิษแล้ว สามารถที่จะนำมาตรา 96 มาปรับใช้กับคดีเพื่อวินิจฉัยความรับผิดของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษได้ เพราะขอบเขตตามมาตรา 96 นั้นค่อนข้างครอบคลุมอย่างกว้างขวาง โดยมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งถือเป็นมลพิษที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทำให้เกิดภาวะที่เป็นพิษเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนโดยการเผาในที่โล่งจึงเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษอย่างหนึ่ง

2. ผู้ต้องรับผิด ความรับผิดตามมาตรา 96 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เป็นความรับผิดโดยเคร่งครัด หมายความถึง การให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือเผยแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ มีหน้าที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ความรับผิดของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษไม่ได้ขึ้นอยู่กับว่ารั่วไหลหรือการแพร่กระจายหรือการก่อให้เกิดมลพิษจะกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ โดยมาตรา 96 สันนิษฐานว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจะต้องรับผิด เว้นแต่มีข้อยกเว้นความรับผิด ซึ่งข้อยกเว้นความรับผิดที่ทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษไม่ต้องรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดจากมลพิษ เช่น ความเสียหายนั้นเกิดขึ้นจากเหตุสุดวิสัยหรือสงคราม เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษไม่ต้องรับผิด คำว่าเหตุสุดวิสัยนั้น ประมวลกฎหมายแพ่ง

และพาณิชย์ได้ให้ความหมายตามมาตรา 8[156] ที่กำหนดว่าเหตุที่เราไม่อาจป้องกันได้แม้จะได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการป้องกันแล้ว ดังนั้น จึงไม่มีเหตุผลใดที่จะต้องให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นรับผิด เช่น เกิดแผ่นดินไหวทำให้บ่อพักน้ำเสียของโรงงานร้าวจนทำให้น้ำเสียไหลออกจากโรงงานไปสู่แปลงผักของชาวบ้านข้างเคียงจนได้รับความเสียหาย ส่วนการสงครามนั้นหมายถึงการสู้รบกันระหว่างรัฐซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่นอกเหนือควบคุมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ จึงไม่ต้องรับผิด

สรุปได้ว่า มลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ มีหน้าที่จะต้องรับผิดในค่าเสียหายทั้งปวงเพื่อเยียวยาและยุติความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ได้มีส่วนทำให้การผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดในการชดใช้ค่าเสียหาย ตามมาตรา 96 ที่กำหนดความรับผิดแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดการรั่วไหลของมลพิษจนทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายมีความรับผิดทางแพ่งไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำที่ไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ก็ตาม จะเห็นได้ว่า ความรับผิดทางแพ่งภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 เป็นความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) กล่าวคือ ตราบใดที่มีการกระทำผิดเกิดขึ้น ผู้ที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจะต้องรับผิดเสมอ ไม่ว่าจะได้กระทำไปโดยไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ก็ตาม ซึ่งจะเห็นได้ว่าแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตราดังกล่าวมีทั้งแหล่งกำเนิดมลพิษที่เคลื่อนที่ได้และเคลื่อนที่ไม่ได้ หากมีผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษจากแหล่งกำเนิด เจ้าของหรือผู้ครอบครองย่อมมีความรับผิดทางแพ่ง การบัญญัติความรับผิดในลักษณะเช่นนี้ต้องรับผลที่เกิดขึ้นถึงแม้ว่าในการกระทำจะได้จัดการให้มีการป้องกันภยันตรายไว้แล้วและกระทำโดยไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่อที่ก่อความเสียหายให้เกิดขึ้นแก่ผู้อื่นแก่ประการใดก็ตาม เพราะถือเป็นหน้าที่โดยเคร่งครัดซึ่งผู้กระทำต้องระวังและป้องกันมิให้ผู้อื่นได้รับอันตรายจากการกระทำของตน ผู้กระทำจึงต้องรับผิดเพื่อความบกพร่องในการป้องกันชุมชน ซึ่งความรับผิดเด็ดขาดมาจากนโยบายทางกฎหมายที่ประสงค์ให้มีการเยียวยาความเสียหายต่อประชาชนที่ได้รับผลกระทบความเสียหายดังกล่าว

---

[156] มาตรา 8 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คำว่า "เหตุสุดวิสัย" หมายความว่า เหตุใดๆ อันจะเกิดขึ้นก็ดี จะให้ผลพิบัติก็ดี เป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้ แม้ทั้งบุคคลผู้ต้องประสบหรือใกล้จะต้องประสบเหตุนั้นจะได้จัดการระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้น

5.2.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายที่คุ้มครองด้านสุขลักษณะและการอนามัยสิ่งแวดล้อมหรือการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อมซึ่งครอบคลุมทั้งกิจกรรม การกระทำทุกอย่าง และกิจการประเภทต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนตั้งแต่ระดับครัวเรือน และชุมชนซึ่งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นใช้บังคับในเขตท้องถิ่นนั้นๆ และให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุมดูแลโดยการออกคำสั่งให้ ปรับปรุง แก้ไขการอนุญาต หรือไม่อนุญาต การสั่งพักใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาต รวมทั้งการเปรียบเทียบคดีและยังกำหนดให้มีเจ้าพนักงานสาธารณสุขเป็นเจ้าพนักงานสายวิชาการที่มีอำนาจในการตรวจตรา ให้คำแนะนำ ปรับปรุงแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ที่มีผลต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมทั้งเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ในการวินิจฉัยสั่งการ หรือออกคำสั่ง รวมทั้งผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อให้ปฏิบัติ การให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด[157] พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 มีบทบัญญัติที่ใช้ในการควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง ที่พอจะสรุปได้ ดังนี้

5.2.2.1 ลักษณะเหตุรำคาญ ตามบทบัญญัติมาตรา 25[158] กำหนดว่า ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ต้องประสบกับเหตุนั้น ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ ซึ่งได้แก่ การกระทำใดๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น ฝุ่นละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใดจนเป็นเหตุให้เสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งการเผาในที่โล่งเป็นกรณีที่บุคคลใด หรือกลุ่มบุคคล กระทำการใดๆ ที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ ได้แก่ ฝุ่นละออง เขม่า เถ้า หรือสารเป็นพิษอื่นๆ จนเป็นเหตุให้เสื่อม หรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งการกระทำการเผาในที่โล่ง เช่นการเผาเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรได้แก่ ต้นหรือตอข้าวโพด ฟางข้าว หญ้าแห้ง ที่มีลักษณะที่กระทำการเป็น

---

[157] ศุมล ศรีสุขวัฒนา และคณะ, **องค์การบริหารส่วนตำบลกับการจัดการปัญหาสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย** (นนทบุรี: ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, 2542), หน้า 120.

[158] มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัย ในบริเวณใกล้เคียง หรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

(4) การกระทำใดๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อนสิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใดจนเป็น เหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

1. ออกคำสั่งเป็นหนังสือ ให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น ดำเนินการระงับเหตุรำคาญ ภายในระยะเวลาที่เห็นสมควร ตามสภาพของปัญหาได้

2. ในการออกคำสั่งนั้น จะกำหนดวิธีการระงับ หรือการป้องกันเหตุรำคาญนั้นก็ได้ รวมทั้งจะกำหนดวิธีการเพื่อการป้องกัน มิให้เกิดเหตุรำคาญขึ้นในอนาคตอีกด้วยก็ได้

3. กรณีที่ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ได้รับคำสั่งนั้น มิได้ปฏิบัติตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เจ้าพนักงานท้องถิ่น จะมีอำนาจดำเนินการต่อไปได้ โดยแยกเป็น 2 กรณีคือ

1) กรณีเหตุรำคาญนั้น มิได้ก่อให้เกิดสภาวะที่เป็นอันตรายอย่างร้ายแรง ต่อสุขภาพ เจ้าพนักงานท้องถิ่น อาจเข้าไประงับเหตุรำคาญนั้นเอง หรือจัดการตามความจำเป็น เพื่อการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญเช่นนั้นขึ้นอีก ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดว่า หากเหตุรำคาญนั้นเกิดจากการกระทำ หรือการละเลย หรือการยินยอม ของผู้เป็นเจ้าของ หรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น เป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการนั้น ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

2) กรณีเหตุรำคาญนั้น ก่อให้เกิดสภาวะที่เป็นอันตรายอย่างร้ายแรง ต่อสุขภาพ กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ออกคำสั่งเป็นหนังสือ ห้ามมิให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองใช้ หรือยินยอม ให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วนจนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้ว

5.2.2.3 โทษความผิดของผู้ก่อเหตุรำคาญ

โดยที่เหตุรำคาญเป็นเรื่องที่ต้องการควบคุมให้ชุมชนอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข และป้องกันมิให้มีการเบียดเบียนซึ่งกันและกัน ซึ่งจะให้ความสำคัญต่อการกระทำอันอาจทำให้เกิดสภาวะที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพได้ หรือทำให้เกิดสภาวะที่บุคคลเกิดความรำคาญ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสุขภาพทางจิตใจ เช่น เกิดฝุ่นควัน เขม่า ฟุ้งกระจาย รบกวนคนอื่น ซึ่งจากลักษณะที่ถือว่ามีความผิดในเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัตินี้ จึงเน้นไปที่การขัดคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น มิได้เน้นที่การกระทำที่เป็นเหตุรำคาญ เพราะกฎหมายประสงค์ จะให้มีการแก้ไข และเชื่อว่าบุคคลโดยทั่วไป ไม่มีเจตนาหรือจงใจที่จะก่อเหตุรำคาญต่อผู้อื่น หมายความว่า การก่อเหตุรำคาญใดๆ ต้องได้รับการวินิจฉัยจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อน เมื่อพบว่าบุคคลใดได้ก่อเหตุรำคาญขึ้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็จะออกคำสั่งให้ปรับปรุงแก้ไข หรือระงับเหตุรำคาญนั้น หากไม่ปรับปรุงแก้ไข โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร จึงจะมีโทษความผิด ตามมาตรา 74[161] กล่าวคือ มีความผิดฐานขัดคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยไม่มีเหตุ

ยินยอมให้บุคคล ใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้อง ถิ่นว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วก็ได้

[161] มาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

หรือข้อแก้ตัวอันสมควร ก็จะมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ รวมทั้งกรณีที่ขัดคำสั่ง ห้ามมิให้ใช้ หรือยินยอมให้ใช้สถานที่เอกชน ที่เกิดเหตุรำคาญ ที่เป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ก็มีโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

5.2.3 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพ.ศ.2550[162] ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 7 กันยายน พ.ศ.2550 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ.2550 เป็นต้นไป ซึ่งมาตรา 2 กำหนดให้พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีขอบเขตการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยครอบคลุมเรื่องอุบัติภัยและอัคคีภัย โดยจากคำนิยามที่กำหนดในมาตรา 4 กล่าวถึง สาธารณภัย หมายถึง อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชน ไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ ซึ่งมีการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีดังนี้

5.2.3.1 เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ใด ให้เป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้น โดยผู้อำนวยการอำเภอ[163] และผู้อำนวยการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้อำนวยการท้องถิ่นในเขตอำเภอพื้นที่ของตน และในเขตจังหวัด แล้วแต่กรณี[164]

5.2.3.2 กรณีที่พื้นที่ที่เกิดหรือจะเกิดสาธารณภัยอยู่ในความรับผิดชอบของผู้อำนวยการท้องถิ่นหลายคน ผู้อำนวยการท้องถิ่นคนหนึ่งคนใดจะใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 21 ไปพลางก่อนก็ได้ แล้วให้แจ้งผู้อำนวยการท้องถิ่นอื่นทราบโดยเร็ว และกรณีผู้อำนวยการ

ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตาม มาตรา 28 วรรคหนึ่ง หรือ วรรคสาม โดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตาม มาตรา 28 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกิน สองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

[162] พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550, **ราชกิจจานุเบกษา** 124, 52 ก (7 กันยายน 2550), หน้า 1.

[163] มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550

[164] มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550

ท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่อยู่นอกเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ของตน ให้แจ้งให้ผู้อำนวยการอำเภอ หรือผู้อำนวยการจังหวัดแล้วแต่กรณีเพื่อสั่งการโดยเร็วต่อไป

5.2.3.3 ผู้อำนวยการในเขตพื้นที่ที่ติดต่อหรือใกล้เคียงมีหน้าที่สนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแก่ผู้อำนวยการซึ่งรับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้น[165]

5.2.3.4 เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น เจ้าพนักงานที่ประสบเหตุมีหน้าที่ต้องเข้าดำเนินการเบื้องต้นเพื่อระงับภัยนั้น แล้วรีบรายงานให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นเพื่อสั่งการต่อไป และในกรณีจำเป็นเจ้าพนักงานมีอำนาจดำเนินการใดเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองชีวิตหรือป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่บุคคลได้[166]

เนื่องจากมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง เป็นการกระทำของประชาชนในพื้นที่ที่จงใจที่ก่อให้เกิดผลกระทบความเสียหายด้านต่างๆ เช่น สุขภาพ การคมนาคม การท่องเที่ยว พืชและสัตว์ รวมทั้งระบบนิเวศ ที่ครอบคลุมปัญหาเป็นบริเวณกว้างในเขตเมืองและชนบทซึ่งถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง โดยมีหน่วยงานผู้รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ตั้งแต่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานต่อการควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งเพื่อให้ได้เป็นการลดและควบคุมมลพิษจากการเผาในที่โล่ง เช่น แผนเฉพาะกิจการป้องกันและบรรเทาภัยจากไฟป่าและหมอกควัน จังหวัดเชียงราย[167] ที่กำหนดการปฏิบัติงานเพื่อเตรียมพร้อมรับสถานการณ์การเกิดไฟป่าและหมอกควัน ได้แก่ การป้องกันและลดผลกระทบ ซึ่งมีแนวทาง ดังนี้

1. การประเมินความเสี่ยงภัยจากไฟป่าและหมอกควัน รวมทั้งการเผาในที่โล่งโดยการประเมินภัยและความล่อแหลม เพื่อประเมินโอกาสหรือความเป็นไปได้ที่จะเกิดไฟป่าและหมอกควัน รวมทั้ง การเผาในที่โล่งและศึกษาวิธีลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น เพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันและลดผลกระทบจากไฟป่าและหมอกควัน

---

[165] มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550

[166] มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550

[167] สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย, **แผนเฉพาะกิจ การป้องกันและบรรเทาภัยจากไฟป่าและหมอกควัน,** ค้นวันที่ 21 ธันวาคม 2557 จาก http://www.chiangrai.net/cpoc/blog/Ar_Upload/ArID-21.pdf

2. ตรวจสอบและปรับปรุงข้อมูลพื้นที่เสี่ยงภัยจากไฟป่าและหมอกควันรวมทั้งข้อมูลพื้นที่ปลอดภัยเพื่อรองรับการอพยพให้เป็นปัจจุบัน

3. จัดทำแผนที่พื้นที่เสี่ยงภัย ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งในเรื่องมาตราส่วนและรายละเอียดของแผนที่

4. จัดทำฐานข้อมูลกาลังเจ้าหน้าที่ อาสาสมัคร เครื่องจักร เครื่องมือ และอุปกรณ์การกู้ชีพกู้ภัย เพื่อให้พร้อมเรียกใช้งานได้ทันทีเมื่อเกิดภาวะฉุกเฉิน

5. พัฒนาระบบเครือข่ายฐานข้อมูลสารสนเทศด้านไฟป่าและหมอกควัน รวมทั้งการเผาในที่โล่งให้มีความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน

6. เสริมสร้างความรู้ และความตระหนักแก่ประชาชน นักเรียน นักศึกษา และเยาวชน เกี่ยวกับการป้องกันและการปฏิบัติตนอย่างถูกต้องและปลอดภัยจากไฟป่าและหมอกควัน รวมทั้งการเผาในที่โล่ง

7. จัดทำสรุปบทเรียน (Lesson Learnt) ของการเกิดไฟป่าและหมอกควัน รวมทั้งการเผาในที่โล่งครั้งสำคัญ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการในอนาคต

5.2.4 ข้อบัญญัติท้องถิ่น

ข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นกฎซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542[168] และตาม มาตรา 5[169] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ข้อบัญญัติท้องถิ่นมีชื่อเรียกต่างๆ กัน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบัญญัติมอบอำนาจการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้แก่

---

[168] มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542

ข้อบัญญัติท้องถิ่น หมายความว่า กฎซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น

[169] มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

ในพระราชบัญญัตินี้ กฎ หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

(1) ข้อบัญญัติจังหวัดเป็นกฎหมายที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกใช้บังคับในเขตจังหวัดโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540

(2) ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกฎหมายที่องค์การบริหารส่วนตำบลโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

(3) เทศบัญญัติเป็นกฎหมายที่เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบลออกใช้บังคับในเขตเทศบาลโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2495

โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะและเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนในเขตท้องที่เป็นการทั่วไป นอกจากนี้ พระราชบัญญัติบางฉบับซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการใดการหนึ่ง อาจมีบทบัญญัติที่มอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องเพื่อการอนุมัติให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บท เช่น มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ที่กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการควบคุมดูแลกิจการหรือการดำเนินการที่อยู่ในเขตอำนาจของท้องถิ่นตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง และหากมีกรณีจำเป็นให้ราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดของท้องถิ่น หรือแก้ไขปรับปรุงข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ใช้บังคับอยู่ก่อนมีกฎกระทรวงเพื่อกำหนดรายละเอียด การดำเนินการในเขตท้องถิ่นและให้เป็นไปตามกฎกระทรวงดังกล่าวได้

การกระจายอำนาจจากรัฐส่วนกลางสู่ท้องถิ่นเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบอบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐส่วนกลางลงเหลือภารกิจหลักเท่าที่จำเป็น และให้ประชาชนได้มีส่วนในการบริหารงานชุมชนท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจึงเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปในสภาวะที่สังคมมีกลุ่มคนหลากหลาย มีความต้องการ และความคาดหวังจากรัฐที่เพิ่มขึ้น และแตกต่างกัน ขัดแย้งกัน ในขณะที่รัฐเองก็มีขีดความสามารถ และทรัพยากรที่จำกัดในการตอบสนองปัญหา ความต้องการที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นได้ทันต่อเหตุการณ์ และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล ล้วนแล้วมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคมรวมถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมส่งผลทำให้การทำงานร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนได้เกิดการพัฒนากลไกความร่วมมือกันอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมในการรณรงค์ และกระบวนการวางแผนพัฒนา

ท้องถิ่น การผลักดันเพื่อให้มีพื้นที่ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งรวมไปถึงกระบวนการในการพัฒนาข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งขณะนี้ได้มีลักษณะความร่วมมือในการแก้ไข บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่น ปรากฏให้เห็นมากขึ้นตามลำดับ ได้แก่ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลสันทราย เรื่องการควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ. 2551[170] ข้อ 5 ที่เป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการควบคุมการเผาในที่โล่งที่ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจโฆษณาให้ประชาชนได้ทราบถึงหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัติ สอดส่องและกวดขันไม่ให้การฝ่าฝืนข้อบัญญัติ รวมทั้งตักเตือนผู้กระทำผิดหรือสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไขหรือขจัดความไม่เรียบร้อยให้หมดไป นอกจากนี้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกียน เรื่องการจัดการไฟป่าและหมอกควัน พ.ศ.2556[171] ในข้อ 5 ที่ให้เจ้าพนักงานงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่และคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

> (1) กำหนดขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของแต่ละหมู่บ้านในการบริหารจัดการไฟป่าให้ชัดเจน
>
> (2) จัดทำแผนปฏิบัติการชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาหมอกควันไฟป่าและที่โล่งการควบคุม ไฟป่า การชิงเผา การลดเชื้อเพลิงในพื้นที่ป่าและพื้นที่การเกษตรให้ชัดเจน
>
> (3) จัดทำระเบียบในการบริหารจัดการ กติกา ระเบียบในการจัดการ ไฟป่าหมอกควันในระดับหมู่บ้าน
>
> (4) หากมีความจำเป็นในการเผา ต้องแจ้งและขออนุญาตจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้าน ในเขตปกครองท้องที่นั้นๆ ก่อนการดำเนินการทุกครั้ง

จะเห็นได้ว่าจากอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีการแจ้งให้ประชาชนทราบหน้าที่ต่อการควบคุมการเผาในที่โล่งที่ต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัติและมีอำนาจในระดับตำบลและหมู่บ้านซึ่งจะส่งผลให้เกิดการกระตุ้นในแง่ของบทบาทหน้าที่ที่มีความชัดเจน และยังเป็นการทำให้เกิดความเชื่อมั่นแก่ชาวบ้านในการมีพื้นที่มีฐานะในการเข้าไปควบคุมการเผาในที่โล่งโดยร่วมกับภาครัฐและภาคีต่างๆ ที่

---

[170] ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลสันทราย เรื่องการควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ.2551, **ราชกิจจานุเบกษา** 125, ตอนพิเศษ 116ง (11 กรกฎาคม 2551), หน้า 32-34.

[171] ข้อ 5 แห่งข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกียน เรื่องการจัดการไฟป่าและหมอกควัน พ.ศ.2556

เกี่ยวข้องได้ แต่เนื่องจากข้อบัญญัติดังกล่าวเน้นให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมการควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง จึงมีโทษของการขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทเท่านั้น ตามข้อ 12 ซึ่งถือว่าเป็นโทษเพียงเล็กน้อยไม่ก่อให้เกิดความเกรงกลัวต่อการฝ่าฝืนข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งหากนำมาตรการลงโทษตามมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาปรับใช้กับกรณีฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งห้ามประชาชนไม่ให้มีการเผาในที่โล่งโดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควรหรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งอาจส่งผลทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้เกรงกลัวต่อบทลงโทษที่มีโทษจำคุกซึ่งเกี่ยวข้องกับเสรีภาพของประชาชน นอกจากนี้ การควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งที่กำหนดโดยเทศบัญญัติเทศบาลตำบลแม่ปืม เรื่องการควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ.2557 ที่กำหนดอำนาจและหน้าที่แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งให้ประชาชนได้ทราบถึงหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ สอดส่องและกวดขันไม่ให้มีการฝ่าฝืนเทศบัญญัติ และตักเตือนผู้กระทำความผิดหรือสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไขหรือขจัดสภาพรกรุงรังหรือความไม่เรียบร้อยให้หมดไป[172] นอกจากนี้ ประชาชนในพื้นที่ต้องไม่กระทำการเผาขยะ หญ้าแห้ง ต้นไม้หรือสิ่งอื่นใด ไม่ว่าจะเป็นการเผาในเขตที่ดินของตน หรือที่ดิน หรือทางสาธารณะ หรือป่าไม้ในประการที่ทำให้เกิดควันหรือฝุ่นละออง ซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพ[173] โดยหากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีการเผา หรือป้องกันการลุกลามของไฟ หรือดำเนินการใดๆ กับพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการเกิดไฟไหม้ เช่น การทำแนวกันไฟ การตัด

---

[172] เทศบัญญัติเทศบาลตำบลแม่ปืม เรื่อง การควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ.2557 ข้อ 5

ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) โฆษณาให้ประชาชนได้ทราบถึงหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามเทศบัญญัตินี้

(2) สอดส่องและกวดขันไม่ให้มีการฝ่าฝืนเทศบัญญัตินี้โดยเคร่งครัด

(3) ตักเตือนผู้กระทำความผิดหรือสั่งให้ผู้กระทำความผิด แก้ไขหรือขจัดสภาพรกรุงรังหรือความไม่เรียบร้อยให้หมดไป

[173] เทศบัญญัติเทศบาลตำบลแม่ปืม เรื่องการควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ.2557 ข้อ 7

ห้ามมิให้เผาขยะ หญ้าแห้ง ต้นไม้หรือสิ่งอื่นใด ไม่ว่าจะเป็นการเผาในเขตที่ดินของตน หรือที่ดิน หรือทางสาธารณะ หรือ ป่าไม้ในประการที่ทำให้เกิดควันหรือฝุ่นละออง ซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

ถาง การรื้อถอน เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น[174] โดยหากประชาชนฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท[175]

5.3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

ปัญหามลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งในภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัดเป็นปัญหาสำคัญเนื่องจากส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ได้แก่ ผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน โดยเฉพาะผู้ที่มีภูมิต้านทานต่ำ เช่น ผู้สูงอายุ เด็กเล็ก และผู้ป่วยโรคระบบทางเดินหายใจ รวมทั้งทำให้เกิดความเสียหาย เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชน บดบังทัศนวิสัย และเป็นอุปสรรคในการคมนาคมและขนส่ง การทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และระบบนิเวศป่าไม้ รวมทั้งผลกระทบต่อการท่องเที่ยวที่เป็นระบบเศรษฐกิจที่สำคัญของพื้นที่

ปัญหามลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งในพื้นที่เกษตรและพื้นที่ป่า เป็นปัญหาที่มีความสำคัญระดับชาติ จึงจำเป็นต้องบูรณาการทุกภาคส่วน โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องต้องให้ความร่วมมือและสนับสนุน เพื่อให้การป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งได้รับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควันเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อเหตุการณ์ โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัดซึ่งประสบกับวิกฤติสถานการณ์หมอกควันในช่วงปี พ.ศ.2550-2558 จึงต้องมีมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนและให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาจะต้องประกอบด้วยการเฝ้าระวังและติดตามตรวจสอบปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กในพื้นที่ และรายงานข้อมูลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับทราบเพื่อเตรียมพร้อมรับมือสถานการณ์อย่างต่อเนื่อง ควบคู่ไปกับจัดฝึกอบรมและรณรงค์

---

[174] เทศบัญญัติเทศบาลตำบลแม่ปืม เรื่องการควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ. 2557 ข้อ 10

หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีการเผา หรือป้องกันการ ลุกลามของไฟ หรือดำเนินการใดๆ กับพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการเกิดไฟไหม้เช่น การทำแนวกันไฟ การตัดถาง การรื้อถอน เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น

[175] ข้อ 12 แห่งเทศบัญญัติเทศบาลตำบลแม่ปืม เรื่องการควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ.2557

ประชาสัมพันธ์ให้ทุกภาคส่วนร่วมกันแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควันแบบบูรณาการ โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งแบ่งตามการบริหารราชการแผ่นดิน 3 ส่วน ดังนี้

5.3.1 หน่วยงานส่วนกลาง

5.3.1.1 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีโครสร้างบริหารงานภายใต้การปฏิรูประบบราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545[176] มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสงวนอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการ การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีส่วนราชการที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควัน ดังต่อไปนี้

1) กรมควบคุมมลพิษ

กรมควบคุมมลพิษ ก่อตั้งเมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ.2535 อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 โดยกรมควบคุมมลพิษ อยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสงวน อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ซึ่งในการควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งดำเนินงานโดย กรมควบคุมมลพิษ มีอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 โดยให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการควบคุมมลพิษ และเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ในการบังคับใช้มาตรการต่างๆ ตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษ ซึ่งได้แก่ การเสนอความเห็นในการจัดกำหนดนโยบายด้านการควบคุมมลพิษของประเทศ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้แก่ มาตรฐาน คุณภาพอากาศในบรรยากาศซึ่งเป็นการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด การจัดทำแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรการควบคุมมลพิษ การติดตามตรวจสอบสถานการณ์มลพิษ รับ

---

[176] มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสงวนอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เรื่องราวร้องทุกข์ด้านมลพิษ และดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านการควบคุมมลพิษ

บทบาทและภารกิจดังกล่าวตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้กรมควบคุมมลพิษมีอำนาจลบล้างหรือเข้าแทนที่อำนาจการจัดการน้ำเสียหรือของเสียอื่นๆ ที่ออกตามกฎหมายอื่นหรือของหน่วยงานอื่น แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีหน่วยงานรับผิดชอบด้านการควบคุมมลพิษโดยเฉพาะ เอื้อประโยชน์ สนับสนุนและผลักดันการดำเนินงานของหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่เดิม และอุดช่องว่างในกรณีที่ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ตัวอย่างเช่น เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ แม้มีอำนาจเข้าไปทำการตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรม หากพบว่ามีการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายก็ไม่มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายได้ทันที แต่มีหน้าที่ต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายโรงงานให้เป็นผู้ดำเนินการ ต่อเมื่อปรากฏว่าเจ้าพนักงานดังกล่าวไม่ดำเนินการแก่ผู้กระทำผิดภายในเวลาอันสมควร เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงจะมีอำนาจ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนตามกฎหมาย หรือกรณีการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นก็สามารถดำเนินการได้ แต่มาตรฐานดังกล่าวต้องเข้มงวดกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่ออกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เป็นต้น

การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดโดยการเผาในที่โล่งก่อให้เกิดมลพิษหมอกควันและก่อให้เกิดความเสียหายด้านต่างๆ และเพื่อเป็นการป้องกันผลกระทบที่เกิดจากมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งโดย มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีเมื่อได้รับคำแนะนำจากคณะกรรมการควบคุมมลพิษและได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแล้ว สามารถกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดได้[177] และมาตรา 68[178] กำหนดให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำ

---

[177] มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด สำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

[178] มาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยอากาศเสีย หรือมลพิษอื่นใดที่อยู่ในสภาพเป็นควัน ไอ ก๊าซ เขม่า ฝุ่นละออง เถ้าถ่าน หรือมลพิษอากาศในรูปแบบใดออกสู่บรรยากาศไม่เกินมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตาม มาตรา 55

2) กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีโครงสร้างบริหารงานภายใต้การปฏิรูประบบราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป่าไม้ การสงวน การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน[179] โดยในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีหน่วยงานที่สำคัญ เช่น กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยการวิจัย พัฒนา ฝึกอบรม สร้างจิตสำนึก และถ่ายทอดเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศอย่างยั่งยืน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ในการส่งเสริม เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์ด้านสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งประสานและเสนอแนะแผนและมาตรการในการส่งเสริม เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม[180]

เห็นได้ว่า กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีภารกิจหลักในการส่งเสริมสนับสนุน ให้ประชาชนมีจิตสำนึก และมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการสร้างความตระหนักและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนทุกภาคส่วน โดยมีพันธกิจในการสร้างจิตสำนึกและการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถของเครือข่ายและภาคีที่เกี่ยวข้องเพื่อการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ทั้งพัฒนา ประยุกต์ และให้บริการสารสนเทศด้านสิ่งแวดล้อม วิจัย พัฒนา และ

ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุม การปล่อยอากาศเสีย รังสี หรือมลพิษอื่นใด ที่อยู่ในสภาพเป็นควัน ไอ ก๊าซ เขม่า ฝุ่น ละออง เถ้าถ่าน หรือมลพิษอากาศในรูปแบบใดออกสู่บรรยากาศ ไม่เกินมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตาม มาตรา 55

[179] มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545

[180] ข้อ 2 แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2555

ถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยการเฝ้าระวังไฟป่าและลดมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งเป็นหน้าที่ของประชาชน ซึ่งภาครัฐไม่สามารถดำเนินการได้ลำพัง ต้องเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วม และสนับสนุนให้เกิดเครือข่ายอาสาสมัคร ให้เข้ามาเป็นกลไกสำคัญในการเฝ้าระวังและเพื่อให้เกิดการทำงานเชิงรุกและเสริมสร้างให้ประชาชนมีความตระหนัก มีความรู้ความเข้าใจตลอดจนส่งเสริมให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือในการป้องกันปัญหามลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งโดยดำเนินโครงการรณรงค์ ป้องกัน และลดการเผาในที่โล่ง ด้วยการขยายผลโครงการประภวดชุมชนมาตรฐานหมู่บ้านปลอดการเผาระดับประเทศ ที่ดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ.2556 โดยคัดเลือกชุมชนที่ชนะเลิศจำนวน 5 แห่ง มาจัดตั้งเป็นศูนย์เรียนรู้หมู่บ้านต้นแบบปลอดการเผาเพื่อเป็นแหล่งเผยแพร่และศึกษาเรียนรู้แก่หน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และองค์กรชุมชนที่อยู่รอบพื้นที่ได้รับทราบแนวทางการดำเนินงานของหมู่บ้านปลอดการเผา และนำไปประยุกต์ใช้กับชุมชนในพื้นที่ตนเองต่อไป[181] ได้แก่ ศูนย์เรียนรู้ชุมชนบ้านดอนมูล หมู่ที่ 8 ต.บ้านปวง อ.ทุ่งหัวช้าง จ.ลำพูน ศูนย์เรียนรู้ชุมชนบ้านสามขา หมู่ที่ 6 ต.หัวเสือ อ.แม่ทะ จ.ลำปาง ศูนย์เรียนรู้ชุมชนบ้านร่องปอ หมู่ที่ 7 ต.ดงเจน อ.ภูกามยาว จ.พะเยา และ ศูนย์เรียนรู้ชุมชนบ้านหัวน้ำแม่สะกึด หมู่ที่ 10 ต.ผาบ่อง อ.เมือง จ.แม่ฮ่องสอน โดยองค์ประกอบของศูนย์เรียนรู้ชุมชนปลอดการเผาในแต่ละพื้นที่ ไม่น้อยกว่า 5 จุดที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่นั้นๆ เช่น จุดเรียนรู้การมีส่วนร่วมของชุมชน จุดเรียนรู้การแปรรูปและใช้ประโยชน์จากขยะที่คัดแยก จุดเรียนรู้การจัดการพื้นที่เสี่ยงการเกิดไฟป่า จุดเรียนรู้การส่งเสริมอาชีพในชุมชนเพื่อลดการเผาพื้นที่ป่า จุดเรียนรู้การดำเนินมาตรการควบคุมการเผาในชุมชน การควบคุมการเผาในภาคเกษตร และกิจกรรมช่วย แก้ปัญหาหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

5.3.1.2 กระทรวงสาธารณสุข

กระทรวงสาธารณสุข[182] มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสร้างเสริมสุขภาพอนามัย การป้องกัน ควบคุม และรักษาโรคภัย การฟื้นฟูสมรรถภาพของประชาชนและราชการอื่น ตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงสาธารณสุขโดยมีกรมอนามัยเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจในการส่งเสริมให้ประชาชน มีสุขภาพดี โดยมีการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย พัฒนาและถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีด้านการ ส่งเสริมสุขภาพ การจัดการปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ และการจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการ มีสุขภาพดี รวมทั้งการ

---

[181] กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, **ศูนย์การเรียนรู้หมู่บ้านต้นแบบปลอดการเผา ปี 2557**, ค้นวันที่ 21 เมษายน 2558 จาก http://region3.prd.go.th/ct/news/viewnews.php?ID=150114 181049

[182] มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545

ประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ เพื่อมุ่งเน้นให้ประชาชนมีความรู้ และทักษะ ในการดูแลตนเอง ครอบครัว และชุมชน รวมตลอดจนถึงการสนับสนุนให้หน่วยงานส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคีเครือข่ายทั้งภาครัฐและภาคเอกชน มีส่วนร่วมในการส่งเสริม สุขภาพและจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อมเพื่อส่งเสริมให้คนไทยมีสุขภาพดีถ้วนหน้า[183] โดยมีอำนาจหน้าที่ เช่น กำหนดและพัฒนานโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนงานหลักด้านการส่งเสริมสุขภาพ และการอนามัยสิ่งแวดล้อมของประเทศ พัฒนาระบบ กลไก และดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และกำหนดและพัฒนาคุณภาพ มาตรฐาน และกฎเกณฑ์ พัฒนาระบบและกลไกเครือข่ายในการเฝ้าระวังสถานะทางสุขภาพ รวมทั้งการพัฒนาระบบประเมินผลกระทบต่อสุขภาพทั้งในระดับชาติ ระดับท้องถิ่น ประสานงาน ร่วมมือ สนับสนุน และติดตามงานในหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคี เครือข่าย โดยมีผู้อำนาจสูงสุดในกรมอนามัย คือ อธิบดีกรมอนามัยสนับสนุนในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นโดยการออกคำแนะนำคณะกรรมการสาธารณสุขรวมทั้งจัดทำเกณฑ์มาตรฐานทางวิชาการของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพแต่ละประเภท เพื่อเป็นแนวทางให้ราชการส่วนท้องถิ่นออกเป็นข้อกำหนดท้องถิ่น ตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพและปัญหาของท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อคุ้มครองประชาชนด้านสาธารณสุขต่อไป นอกจากนี้ มีอำนาจในการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีการร้องเรียนเหตุเดือดร้อนรำคาญของประชาชน เพื่อสนับสนุนดำเนินการ ตามอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขในเขตพื้นที่นั้น[184]

นอกจากนี้ กรมอนามัยมีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง ซึ่งหากเห็นว่าหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนซึ่งจำเป็นต้องมีการแก้ไขโดยเร่งด่วน ให้อธิบดีกรมอนามัยมีอำนาจออกคำสั่งให้บุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดหรืออาจเกิดความเสียหาย

---

[183] ข้อ 2 แห่งกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ.2552

[184] มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

เมื่อมีกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 6 ใช้บังคับในท้องถิ่นใด ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งมีกิจการหรือการดำเนินการตามกฎกระทรวงดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของท้องถิ่นนั้นดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง ในการนี้ หากมีกรณีจำเป็นให้ราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดของท้องถิ่น หรือแก้ไขปรับปรุงข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ใช้บังคับอยู่ก่อนมีกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 6 เพื่อกำหนดรายละเอียด การดำเนินการในเขตท้องถิ่นนั้นให้เป็นไปตามกฎกระทรวงดังกล่าวได้

ดังกล่าว ระงับการกระทำหรือให้กระทำการใดๆ เพื่อแก้ไขหรือป้องกันความเสียหายได้ตามที่เห็นสมควร[185]

5.3.1.3 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์[186] มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ที่เกี่ยวกับเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเกษตรกรรม การจัดหาแหล่งน้ำและพัฒนาระบบชลประทาน ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร ส่งเสริมและพัฒนาระบบสหกรณ์ รวมตลอดทั้งกระบวนการผลิตและสินค้าเกษตรกรรม และราชการอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยมีกรมส่งเสริมการเกษตร มีภารกิจในการเพิ่มศักยภาพของเกษตรกรในการผลิต การแปรรูป การเพิ่มมูลค่าในสินค้าเกษตร การกำหนดมาตรการและแนวทางในการส่งเสริมการเกษตร การควบคุมคุณภาพสินค้าและผลิตภัณฑ์ ตลอดจนการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรสู่เกษตรกรเพื่อสร้างรายได้และความมั่นคงในการผลิตและการประกอบอาชีพ การเกษตร โดยมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริม และพัฒนาเกษตรกรและองค์กรเกษตรกร พัฒนา ส่งเสริม และประสานการถ่ายทอดความรู้ด้านการผลิตแก่เกษตรกร และปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมการเกษตรหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย[187]

มลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งในพื้นที่การเผาทางการเกษตรเป็นแหล่งมลพิษที่สำคัญที่ก่อให้เกิดหมอกควัน ฝุ่นละออง เถ้า และเขม่าควัน ระบายออกสู่ชั้นบรรยากาศ ส่งผลให้เกิดปัญหาหมอกควันปกคลุมประเทศไทย มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและเศรษฐกิจของประเทศ และยังส่งผลกระทบโดยตรงต่ออาชีพการเกษตร กล่าวคือ เป็นสาเหตุหลักของปัญหาดินขาดความอุดมสมบูรณ์ ทำให้ผลผลิตที่ได้รับต่ำกว่าที่ควรจะเป็น รัฐบาลจึงได้ให้ความสำคัญในการป้องกัน

---

[185] มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

ในกรณีที่เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนซึ่งจำเป็นต้องมีการแก้ไขโดยเร่งด่วน ให้อธิบดีกรมอนามัยมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของวัตถุหรือบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดหรืออาจเกิดความเสียหายดังกล่าวระงับการกระทำหรือให้กระทำการใดๆ เพื่อแก้ไขหรือป้องกันความเสียหายเช่นว่านั้นได้ตามที่เห็นสมควร

[186] มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545

[187] ข้อ 1 แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการเกษตรกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ.2545

และแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับผิดชอบดำเนินการควบคุมการเผาในพื้นที่การเกษตร และมอบหมายให้กรมส่งเสริมการเกษตรดำเนินการส่งเสริมการหยุดการเผาในพื้นที่การเกษตร ที่มีเป้าหมายในการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจให้เกษตรกรตระหนักถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น และนำเสนอทางเลือกในการใช้เทคโนโลยีการเกษตรทดแทนการเผา สร้างการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเผาในรูปแบบของเครือข่ายเกษตรกรปลอดการเผา รวมทั้งสร้างต้นแบบในการทำการเกษตรปลอดการเผาเพื่อสนับสนุนการหยุดการเผาในพื้นที่การเกษตร[188] โดยจากมติคณะมนตรี เรื่องรายงานสถานการณ์หมอกควันในพื้นที่ 10 จังหวัดภาคเหนือ เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ.2558 เพื่อให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ปฏิบัติตามมาตรการแก้ไขปัญหาการเผาในพื้นที่เกษตร[189] ในปี พ.ศ.2558 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาการเผาในพื้นที่เกษตร 4 มาตรการ ได้แก่[190]

มาตรการที่ 1 การรณรงค์และประชาสัมพันธ์เพื่อรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรจัดการเศษวัสดุทางการเกษตรให้แล้วเสร็จก่อนช่วงเวลาห้ามเผา และประชาสัมพันธ์เชิงรุกเพื่อส่งเสริมให้เกษตรงดการเผาในพื้นที่เกษตรกรรมให้ครอบคลุมพื้นที่เสี่ยง

มาตรการที่ 2 การป้องกันและเฝ้าระวังพื้นที่เสี่ยงเพื่อติดตามและเฝ้าระวังจุดความร้อนและพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดการเผาในพื้นที่เกษตรกรรมและแจ้งเตือนสถานการณ์หมอกควัน ระดมสรรพกำลังเครือข่ายอาสาสมัครเกษตร เตรียมความพร้อมเครื่องมือ เพื่อดำเนินการเฝ้าระวังและป้องกันการลักลอบเผาในพื้นที่เกษตรกรรมส่งเสริมการจัดการเศษวัสดุทางการเกษตรโดยไม่เผา และส่งเสริมการใช้เครื่องจักรกลการเกษตรในการไถกลบตอซังแทนการเผา

มาตรการที่ 3 การเผชิญเหตุเพื่อจะให้ทุกหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สนับสนุน และประสานการปฏิบัติงานร่วมกับศูนย์อำนวยการจังหวัดให้อาสาเกษตรประจำหมู่บ้าน และเครือข่ายอาสาสมัครเกษตร แจ้งเหตุให้ศูนย์รับแจ้งเหตุในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ทราบทันทีเมื่อเกิดเหตุการณ์เผาในพื้นที่เกษตร ประสาน

---

[188] กรมส่งเสริมการเกษตร, **โครงการส่งเสริมการหยุดการเผาในพื้นที่การเกษตร**, ค้นวันที่ 20 เมษายน 2558 จาก http://www.plan.doae.go.th

[189] สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, หนังสือที่ นร 0506/ว(ล) 7606, 6 มีนาคม 2558 เรื่อง สถานการณ์หมอกควันในพื้นที่ 10 จังหวัดภาคเหนือ, หน้า 1, ค้นวันที่ 10 เมษายน 2558 จาก http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2558/993126812.pdf

[190] กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, **แผนป้องกันและแก้ไขปัญหาการเผาในพื้นที่การเกษตร ปี 2558**, ค้นวันที่ 20 เมษายน 2558 จาก https://www.moac.go.th/ewt_news.php?nid=17849&filename=index2015

ปฏิบัติการฝนหลวงเพื่อแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่า และสนับสนุนเครื่องสูบน้ำขนาดใหญ่ในกรณีเกิดไฟไหม้ในพื้นที่ป่าพรุและควบคุมระดับน้ำในป่าพรุ

มาตรการที่ 4 ด้านการส่งเสริมและสร้างเครือข่ายในการงดการเผาในพื้นที่เกษตรเพื่อสร้างและพัฒนาเครือข่ายเกษตรกรปลอดการเผาให้ครอบคลุมทุกพื้นที่เสี่ยงและสร้างการมีส่วนร่วมมนการเฝ้าระวังแก้ไขปัญหาการเผาในพื้นที่เกษตรกรรม

จากมาตรการแก้ไขปัญหาการเผาในพื้นที่เกษตรมีพื้นที่เป้าหมาย ได้แก่ ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด และส่งเสริมให้เกษตรกรรวมกลุ่มในรูปแบบเครือข่ายเกษตรกรปลอดการเผาเพื่อเฝ้าระวังและแก้ไขปัญหาการเผาในชุมชนรวม 150 กลุ่ม เพื่อควบคุมไม่ให้เกิดการเผาในพื้นที่ รวม 15,000 ไร่ ควบคู่ไปกับการส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากเศษวัสดุการเกษตรมาผลิตปุ๋ยอินทรีย์ทดแทนการเผา

5.3.1.4 กระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทย[191] มีภารกิจเกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความเป็นธรรมของสังคม การส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครอง การพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การปกครองท้องที่ การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและพัฒนาชุมชน กิจการสาธารณภัย และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ เช่น ด้านสังคม กระทรวงมหาดไทยมีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนาเยาวชน และการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยหน่วยงานระดับกรมที่ผู้รับผิดชอบและมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้แก่ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ มีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี และปฏิบัติการให้การสนับสนุน และช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละระดับและเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ กรมจะจัดให้มีศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้นในบางจังหวัดตามความจำเป็นเพื่อปฏิบัติงานในจังหวัดนั้นและจังหวัดใกล้เคียง และจะให้มีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขึ้น เพื่อกำกับดูแลและสนับสนุนการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัด หรือตามที่ผู้อำนวยการจังหวัดมอบหมายก็ได้[192]

---

[191] มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545

[192] มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550

5.3.2 หน่วยงานส่วนภูมิภาค

เป็นหน่วยราชการที่ปกครองส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด และอำเภอ[193] โดยจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลประกอบขึ้นด้วยท้องที่หลายๆ อำเภอ การตั้ง ยุบและเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ[194] ให้จังหวัดมีอำนาจภายในเขตจังหวัด โดยนำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม อีกทั้ง จัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนินการ ตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม อีกทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมอบหมาย[195] ในจังหวัดหนึ่งๆ ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขต จังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการ จังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่า ราชการจังหวัดก็ได้ รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วน ภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดกระทรวงมหาดไทย[196]

จังหวัดมีอำนาจตามกฎหมายในการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ที่เกิดมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งซึ่งตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต้องจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเสนอ โดยทำร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท โดยต้องมีสาระสำคัญตามที่กำหนด เช่น

1. แนวทางมาตรการ งบประมาณ ในการดำเนินการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง และแนวทาง วิธีการในการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบ

---

[193] มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534

[194] มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534

[195] มาตรา 52/1 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534

[196] มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534

2. แนวทางในการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร อุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ และจัดระบบการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมถึงการฝึกบุคลากร และประชาชน

3. แนวทางในการซ่อมแซม บูรณะ และฟื้นฟูแล้วนำเสนอแผนขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และขออนุมัติคณะรัฐมนตรี เพื่อให้หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องปฏิบัติ[197] และให้อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นผู้อำนวยการกลางมีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วราชอาณาจักร และมีอำนาจควบคุมและกำกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ เจ้าพนักงาน และอาสาสมัคร ได้ทั่วราชอาณาจักร[198]

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการรับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตจังหวัดโดยมีอำนาจหน้าที่ จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ[199] ต้องมีสาระสำคัญตามมาตรา 12 และการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้นมีโครงสร้างและผู้มีอำนาจสั่งการด้านต่างๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย[200] โดยพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้กำหนดให้ส่วนภูมิภาคจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควัน ระดับจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อำนวยการศูนย์และมีส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนชุมชน ภาคประชาชนร่วมเป็นกรรมการในทุกระดับ เช่น จังหวัดลำปาง จัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่าหมอกควัน และจัดตั้งศูนย์รับแจ้งเหตุรวบรวมข้อมูลและสั่งการ (War Room) เพื่อทำหน้าที่รวบรวมรายงาน

---

[197] มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550

[198] มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550

[199] มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการจังหวัด รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ

[200] มาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดตามมาตรา 15 (1) อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญตามมาตรา 12 และสาระสำคัญอื่น ดังต่อไปนี้

(1) การจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น โครงสร้างและผู้มีอำนาจสั่งการด้านต่างๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

วิเคราะห์ ประมวลผลข้อมูลสถานการณ์ที่เกี่ยวข้อง ร่วมกับหน่วยงานในระดับอำเภอ ที่ได้ดำเนินการจัดตั้งศูนย์สั่งการแบบเบ็ดเสร็จ (Single Command) เพื่อเชื่อมประสานการบริหารจัดการและสั่งการด้านการประชาสัมพันธ์ มีหน่วยงานในระดับพื้นที่ปฏิบัติการเชื่อมประสานกับชุมชนหมู่บ้าน เพื่อชี้แจงมาตรการและแนวทางการดำเนินงานของจังหวัด และจัดทำกิจกรรมการมีส่วนร่วมกับเครือข่ายอาสาสมัครภาคประชาชน เครือข่ายอนุรักษ์ เครือข่ายป่าชุมชน รวมทั้งจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ผ่านเครือข่ายด้านสาธารณสุขและสุขภาพ เสียงตามสาย และสื่อต่างๆ ด้านการป้องกันและเฝ้าระวังพื้นที่เสี่ยง ได้ทำการขึ้นทะเบียนผู้มีอาชีพเกี่ยวข้องกับการหาของป่า หรือมีกิจกรรมในพื้นที่ป่า พร้อมจัดระเบียบตั้งชุดปฏิบัติการควบคุมดูแลการเผา ตลอดจนจัดตั้งฐานปฏิบัติการเฝ้าระวังไฟป่าประจำจุดต่างๆ ในพื้นที่ ทั้งหน่วยป้องกันรักษาป่า วนอุทยาน สวนรุกชาติ รวมทั้งหมด 10 ฐาน ด้านการส่งเสริมสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วม ได้จัดเตรียมให้การสนับสนุนส่งเสริมชุมชนในพื้นที่เสี่ยงป้องกันและควบคุมไฟป่า โดยการทำแนวกันไฟ พร้อมทั้งมีแนวทางที่จะส่งเสริมความร่วมมือแก้ไขปัญหาในระดับชุมชน อาทิ การจัดเวทีเสวนาเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาหมอกควันไฟป่า รวมทั้งมีแนวทางที่จะให้การอบรมเพื่อสร้างเครือข่ายอาสาสมัครภาคประชาชน โดยจะดำเนินการอบรมราษฎรอาสาสมัครพิทักษ์ป่า และในด้านกฎหมาย มีมาตรการที่จะดำเนินคดีตามกฎหมายกับผู้ที่จุดไฟเผาป่าในขั้นเด็ดขาด นอกจากนี้ ได้จัดเตรียมมาตรการเสริมนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาช่วย โดยศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจรวบรวมข้อมูลและสั่งการการป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่าหมอกควัน จังหวัดลำปางได้มีการปฏิบัติงานร่วมกับ สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ หรือ GISDA ทำการติดตามตรวจสอบพื้นที่ที่เกิด Hot Spots ทางภาพถ่ายดาวเทียม ผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศอินเตอร์เน็ตและคอมพิวเตอร์ ทั้งนี้ เพื่อจะทำการแจ้งเหตุให้หน่วยปฏิบัติการ ระดับอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ในพื้นที่ที่เกิด Hot Spots ได้รับทราบ โดยผ่านระบบการบริหารจัดการและสั่งการแบบเครือข่าย Application Line "กลุ่มไฟป่าหมอกควันลำปาง" ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการเข้าถึงพื้นที่เกิดเหตุเป็นไปด้วยความรวดเร็ว สามารถที่จะแก้ไขปัญหาและควบคุมไฟป่าได้อย่างทันท่วงที โดยในส่วนของ จ.ลำปาง มีพื้นที่เสี่ยงต่อสถานการณ์เกิดปัญหาไฟป่าหมอกควัน รวม 150 หมู่บ้าน ในพื้นที่ 8 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมือง อำเภองาว อำเภอวังเหนือ อำเภอแจ้ห่ม อำเภอเมืองปาน อำเภอแม่เมาะ อำเภอแม่ทะ และ อำเภอเถิน

นอกจากนี้ จังหวัดเชียงใหม่[201] ได้ออกประกาศจังหวัดเชียงใหม่ เรื่องกำหนดวันแห่งการเฝ้าระวังและควบคุมมลพิษหมอกควันและไฟป่าจังหวัดเชียงใหม่ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2558โดยกำหนดช่วงเวลาควบคุมการเผา 60 วัน (ช่วงระหว่างวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ถึง 15 เมษายน พ.ศ.2558)

---

[201] ประกาศจังหวัดเชียงใหม่ เรื่อง กำหนดวันแห่งการเฝ้าระวังและควบคุมมลพิษหมอกควันและไฟป่าจังหวัดเชียงใหม่ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2558 ลงวันที่ 23 มกราคม 2558

ภายใต้ชื่อ "60 วันแห่งการเฝ้าระวังและควบคุมมลพิษหมอกควันและไฟป่าจังหวัดเชียงใหม่" โดยจังหวัดเชียงใหม่ ได้กำหนดให้หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน ท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ ในการป้องกัน ควบคุมไฟป่าและการเผาในที่โล่งโดยเป็นการงดการเผาทุกชนิดในช่วงระยะเวลาดังกล่าว โดยมีศูนย์เฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควันจังหวัดเชียงใหม่ เป็นศูนย์ประสานการควบคุมมลพิษหมอกควันในระดับจังหวัดและอำเภอ

5.3.3 หน่วยงานส่วนท้องถิ่น

หน่วยงานส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรสำคัญในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ เพราะเป็นหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่และใกล้ชิดกับประชาชน ทำให้ทราบปัญหาที่แท้จริงในท้องถิ่นของตน และทราบว่าควรจะแก้ไขปัญหาอย่างไร การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ถูกนำไปบัญญัติให้ชัดเจนในพระราชบัญญัติกำแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองรูปแบบการกระจายอำนาจการปกครอง ที่ได้รับมอบอำนาจการปกครองจากหน่วยงานส่วนกลาง ให้มีอำนาจจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีความเป็นอิสระไม่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาของหน่วยงานส่วนกลาง เพียงแต่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการกำกับดูแล การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามบัญญัติไว้เท่านั้น โดยหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควัน ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด

5.3.3.1 เทศบาล

หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล[202] เทศบาลเป็นการปกครองท้องถิ่นประเภทหนึ่ง โดยมีการจัดระบบการปกครองของชุมชนที่มีอาณาเขตแน่นอน แต่ไม่มีอำนาจอธิปไตยแยกตัวเป็นอิสระไปจากรัฐหรือประเทศ ชุมชนมีสิทธิจัดบริการตามที่กฎหมายกำหนดและมีการจัดองค์การที่จำเป็นเพื่อออกข้อบัญญัติในการจัดการเกี่ยวกับกิจกรรมท้องถิ่นโดยอิสระที่ปราศจากการควบคุมจากภายนอก กล่าวถึงการจัดตั้งเทศบาลตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 เป็นนิติบุคคล ทั้งนี้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่น ความเจริญทางเศรษฐกิจโดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ที่มีความแตกต่างกันพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้กำหนดประเภทของเทศบาลไว้ 3 ประเภท คือ

---

[202] โกวิทย์ พวงงาม, **การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต**, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555), หน้า 196-197.

1) เทศบาลตำบล คือ ชุมชนเมืองขนาดเล็ก ประชากรในชุมชนมีจำนวน 7,000 คนขึ้นไป ความหนาแน่นของประชากรประมาณ 1,500 คนต่อตารางกิโลเมตร

2) เทศบาลเมือง คือ ชุมชนขนาดกลาง ชุมชนมีประชากรตั้งแต่ 10,000 คน ความหนาแน่นของประชากรไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร

3) เทศบาลนคร คือ ชุมชนเมืองขนาดใหญ่ที่ประชากรในชุมชนมีจำนวนตั้งแต่ 50,000 คน ความหนาแน่นของประชากรไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่บังคับให้ปฏิบัติและอำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ โดยมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และการรักษาความสะอาดและการจัดการเทศบาลจะจัดการสิ่งแวดล้อมโดยจัดทำรูปแบบการจัดการสิ่งแวดล้อมในเขตของตน ทั้งนี้ การจัดการของเทศบาลจะต้องไม่ขัดกับนโยบายหรือแผนฯ ของส่วนกลาง[203]

นอกจากนี้ เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมายอื่น เช่น มีหน้าที่เฝ้าระวังและควบคุมมลพิษ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผนและจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการเฝ้าระวังและควบคุมมลพิษทางอากาศ ตรวจสอบ ควบคุมและดำเนินการแก้ไขแหล่งกำเนิดมลพิษ การเฝ้าระวัง ตรวจสอบคุณภาพอากาศ ของเสียและสารอันตราย การรายงานผลการติดตามตรวจสอบ ศึกษาและประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษ ได้แก่ ประกาศเทศบาลนครลำปาง เรื่องขอความร่วมมือ เฝ้าระวัง สนับสนุนการดำเนินการแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่าและการเผาในที่โล่ง[204] ที่กำหนดขอความร่วมมือให้ประชาชาชนเฝ้าระวังและสนับสนุนการดำเนินการแก้ไข ปัญหาหมอกควันและไฟป่า และการเผาในที่โล่งโดยให้งดเว้นการเผาขยะ เศษวัสดุเหลือใช้ และวัชพืชอื่นๆ ทุกชนิด เพื่อลดควันไฟที่ทำให้เกิดมลภาวะทางอากาศ เฝ้าระวังสอดส่องห้ามปรามไม่ให้เด็กหรือผู้อื่นจุดไฟเผาขยะเศษวัสดุเหลือใช้ และวัชพืชอื่นๆ

5.3.1.2 องค์การบริหารส่วนตำบล

หลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล[205] คือ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ส่งผลให้มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรประชาชนในระดับตำบลอย่างมาก โดยได้ยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ คือ มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนใน

---

[203] มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496

[204] ประกาศจังหวัดลำปาง เรื่อง ขอความร่วมมือเฝ้าระวังสนับสนุนการดำเนินการแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่า และการเผาในที่โล่งอื่นๆ ท้องที่จังหวัดลำปาง

[205] มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

ปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวได้ว่า การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนี้เป็นผลผลิตหนึ่งของกระแสของสังคมที่ต้องการจะปฏิรูปการเมือง ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นมิติหนึ่งของความพยายามในการปฏิรูปการเมืองโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบล มีความสำคัญต่อท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เพราะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุด แต่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ชนบท องค์การบริหารตำบลมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ที่มีส่วนสำคัญยิ่งในการทำให้ประชาชนในชนบทได้มีโอกาสในการปกครองตนเองตามระบอบการปกครองที่ต้องการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นมากขึ้น โดยที่องค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ครอบคลุม ด้านเศรษฐกิจ ด้านวัฒนธรรม และด้านสังคม[206] เช่น การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งปรากฏอยู่ในบทบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 โดยกำหนดเป็นภารกิจหน้าที่ที่ต้องทำที่เกี่ยวข้องกับมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง ได้แก่ การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม[207] ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชน ซึ่งเกี่ยวเนื่องมาจากมลพิษสิ่งแวดล้อม ทั้งที่เกิดจากการประกอบกิจการ หรือการกระทำใดๆ ของบุคคลใดๆ ซึ่งล้วนแต่เป็นส่วนหนึ่งของการคุ้มครอง ดูแลและบำรุงและรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมของชุมชนแต่โดยที่พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ได้กำหนดให้คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมแต่เมื่อตรวจสอบบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติในพระราชบัญญัติซึ่งยังไม่มีความชัดเจนในกระบวนการขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติต่อโดยตรงแต่ขณะเดียวกันองค์การบริหารส่วนตำบลยังคงต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่นเพื่อทำหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมซึ่ง องค์การบริหารส่วนตำบลต้องนำเอาประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไป เพื่อใช้เป็นตัวชี้วัดในการคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลที่ถือว่าเป็นหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่กำหนดแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะมีผล

---

[206] มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

[207] มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

ทำให้ส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพ สิ่งแวดล้อมโดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาจขอให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนรองรับแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นได้[208]

5.3.1.3 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

หลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด[209] โดยมีจังหวัดละหนึ่งแห่ง ยกเว้นกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัด จัดตั้งขึ้นเพื่อบริการสาธารณประโยชน์ในเขตจังหวัด ตลอดทั้งช่วยเหลือพัฒนางานของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อไม่ให้งานซ้ำซ้อน

การจัดรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราช บัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ได้แก่ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด สนับสนุนราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นและคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม[210]

นอกจากนี้ มาตรา 45 (8) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2541 ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540[211] ซึ่งให้กิจการที่เป็นกิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ได้แก่ บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อีกทั้ง กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงไว้โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่น หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่อยู่นอกเขตองค์การ

---

[208] มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2537

[209] มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540

[210] มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540

[211] กฎกระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2541 ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540

บริหารส่วนจังหวัดได้ เมื่อการนั้นจำเป็นต้องกระทำและเป็นการที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเพื่อให้การดำเนินตามอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ไม่เกิดความเข้าข้อนในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด ได้กำหนดลักษณะของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด[212] การป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งเกี่ยวข้องในอำนาจหน้าที่โดยตรงขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเนื่องจากเป็นคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นนอกเหนือเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ได้ควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งถือเป็นหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องกระทำเพื่อครอบคลุมทั้งเขตพื้นที่จังหวัด

---

[212] ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2546

บทที่ 6

มาตรการทางกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อการควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งในต่างประเทศ

6.1 มาตรการทางกฎหมายต่อการควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งในต่างประเทศ

6.1.1 ประเทศมาเลเซีย

6.1.1.1 มาตรการทางกฎหมายต่อการควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

ประเทศมาเลเซียได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ต้นปี ค.ศ. 1920 แต่การออกกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่มีข้อจำกัดที่อยู่ในขอบเขตและไม่เพียงพอสำหรับการจัดการที่ซับซ้อนอันเนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นใหม่ โดยพระราชบัญญัติคุณภาพสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1974 (The Environmental Quality Act 1974) ประกาศใช้เมื่อวันที่ 14 มีนาคม ค.ศ.1974 โดยพระราชบัญญัติคุณภาพสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1974 มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมมลพิษ และจัดการการป้องกันมลพิษทางอากาศเพื่อเสริมสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้นโดยการจัดการมลพิษใช้การควบคุมโดยผ่านกระบวนการขั้นตอนซึ่งเป็นกลไกในการอนุญาตที่ออกโดยกรมสิ่งแวดล้อม ที่กำหนดให้ผู้ประกอบการในสถานที่สามารถปล่อยของเสียหรือมลพิษสู่อากาศได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด[213]

พระราชบัญญัติคุณภาพสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1974 หมวดที่ 4 ว่าด้วย ข้อห้ามและการควบคุมมลพิษ ที่ครอบคลุมการควบคุมมลพิษได้แก่ มลพิษทางอากาศ น้ำ เสียงและขยะอุตสาหกรรม โดยพระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การควบคุมมลพิษทางอากาศที่กำหนดตามมาตรา 22[214]

---

[213] Maizatun Mustafa, **Environmental Law in Malaysia** (The Natherlands: Kluwer Law International, 2011), p. 21.

[214] The Environmental Quality Act 1974 Section 22 Restrictions on pollution of the atmosphere

กำหนดว่า บุคคลใดเว้นแต่ผู้ได้รับอนุญาตหรือมีสิทธิปล่อยมลสารใดๆ สู่บรรยากาศต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามที่รัฐมนตรีว่ากระทรวงสิ่งแวดล้อมกำหนด โดยบุคคลใดที่มีการปล่อยของเสียสู่อากาศได้แก่ ผู้ที่อยู่ในสถานที่ที่มีการปล่อยของเสียสู่บรรยากาศ ที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดหรืออนุญาตให้มีการปล่อยกลิ่นเหม็น โดยการเผาไหม้ของเสียใดๆ ทางการค้าหรือในกระบวนการทางอุตสาหกรรม หรือการเผาไหม้เชื้อเพลิงใดๆ ที่ไม่ได้ติดตั้งอุปกรณ์การเผาหรือไม่ได้ติดตั้งอุปกรณ์ที่จำเป็นในการควบคุมการเผาไหม้เชื้อเพลิง โดยผู้ที่ไม่ปฏิบัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวถือว่ามีความผิดทางกฎหมายและมีความรับผิดทางอาญาต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นริงกิตหรือให้จำคุกเป็นระยะเวลาไม่เกินสองปีหรือทั้งจำทั้งปรับ หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันริงกิตในกระทำผิดกฎหมายอย่างต่อเนื่องทุกวันหลังจากที่ผู้อำนวยการได้แจ้งให้ทราบเพื่อหยุดกระทำผิดกฎหมายดังกล่าว

ต่อมาพระราชบัญญัติคุณภาพสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1974 แก้ไขเพิ่มเติมปี ค.ศ.1998 (Environmental Quality (Amendment) Act 1998) การเผาในที่โล่งได้ถูกบัญญัติไว้เป็นครั้งแรก โดยการเผาในที่โล่งเป็นข้อห้ามมิให้กระทำซึ่งกำหนดว่าการเผาในที่โล่งหมายถึงการเผาไหม้ที่เกิดขึ้นในที่โล่งแจ้งโดยเป็นการเผาไหม้ที่ไม่ผ่านปล่องไฟ ซึ่งไม่รวมถึงการเผาไหม้ที่เกิดจากกิจกรรมต่างๆ ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา[215] โดยต่อมาในปี ค.ศ.2001 ได้แก้ไขนิยามของการเผาในที่โล่งโดยตัด

---

(1) No person shall, unless licensed, emit or discharge any wastes into the atmosphere in contravention of the acceptable conditions specified under section 21

(2) Without limiting the generality of subsection (l), a person shall be deemed to emit or discharge wastes into the atmosphere if-

(a) he places any matter in a place where it may be released into the atmosphere;

(b) he causes or permits the discharge of odors which by virtue of their nature, concentration, volume or extent are obnoxious or offensive;

(c) he bums any wastes of the trade, process or industry; or

(3) Any person who contravenes subsection (1) shall be guilty of an offence and shall be liable to a fine not exceeding ten thousand ringgit or to imprisonment for a period not exceeding two yean or to both and to a further fine not exceeding one thousand ringgit a day for every day that the offence is continued after a notice by the Director.

[215] Environmental Quality (Amendment) Act 1998 Section 3 New section 29A, 298 and 29C

ข้อความว่า "ซึ่งไม่รวมถึงการเผาไหม้ที่เกิดจากกิจกรรมต่างๆ ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทำให้นิยามของคำว่า การเผาในที่โล่ง หมายถึง การเผาไหม้ที่เกิดขึ้นในที่โล่งแจ้งโดยเป็นการเผาไหม้ที่ไม่ผ่านปล่องไฟ[216] พระราชบัญญัติคุณภาพสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1974 แก้ไขเพิ่มเติมปี ค.ศ.1998 มาตรา 29A กำหนดมิให้บุคคลใดอนุญาตหรือทำให้เกิดการเผาไหม้ในสถานที่ใดๆ โดยหากผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าว จะมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนริงกิตหรือจำคุกไม่เกินห้าปีหรือทั้งจำทั้งปรับ[217] ทั้งนี้ มีข้อยกเว้นจากการเผาในที่โล่งตามมาตรา 29AA ที่รัฐมนตรีกำหนดในราชกิจจานุเบกษาที่กำหนดกิจกรรมที่มีเผาไหม้ตามวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะเพื่อมิให้ถือเป็นการเผาในที่โล่งตามความในมาตรา 29A ซึ่งการเผาไหม้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขได้แก่ สถานที่หรือพื้นที่ทำการเผาไหม้ ซึ่งแม้ว่าจะเกิดการเผาไหม้ที่ได้รับยกเว้นจากนิยามของการเผาในที่โล่ง ซึ่งอธิบดีกรมสิ่งแวดล้อมเห็นสมควรว่ามิให้มีการเผาไหม้ในพื้นที่ที่คุณภาพอากาศอยู่ในระดับที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและไฟไหม้ที่เกิดขึ้นตามวัตถุประสงค์ที่นอกเหนือจากการแจ้งเตือนที่เป็นอันตรายต่อสภาพแวดล้อม โดยรัฐมนตรีอาจกำหนดหลักเกณฑ์ที่ให้มีการเผาไหม้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา[218] ตามมาตรา 51 แห่ง

"open burning means any fire, combustion or smouldering that occurs in the open air and which is not directed there through a chimney or stack; but does not include any fire, combustion or smouldering that occurs for such activities as may be prescribed by the Minister by order published in the Gazzette."

[216] Environmental Quality (Amendment) Act 2001 Section 4 Amendment of section 29A

Subsection 29A(3) of the principal Act is amended in the definition of "open burning" by substituting for the comma appearing after the word "stack" a semicolon and deleting all words appearing after the new semicolon.

[217] Environmental Quality Act 1974 Prohibition on open burning 29A

(1) Notwithstanding anything to the contrary contained in this Act, no person shall allow or cause open burning on any premises.

(2) Any person who contravenes subsection (1) shall be guilty of an offence and shall, on conviction, be liable to a fine not exceeding five hundred thousand ringgit or to imprisonment for a term not exceeding five years or to both.

[218] Environmental Quality Act 1974 Exclusion from "Open Burning" 29AA

(1) The Minister may by order published in the Gazette declare that any fire, combustion or smouldering for the purpose of any activity specified in that order

พระราชบัญญัติคุณภาพสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1974[219] ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีออกคำสั่งตามพระราชบัญญัติคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับกิจกรรมการเผาในที่โล่งหรือ Environmental Quality (Declared Activities) (Open Burning) Order 2003 โดยใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ.2004 มีหลักเกณฑ์การเผาไหม้ที่อยู่ภายใต้กิจกรรมดังนี้[220]

1. การเผาไหม้ที่เป็นพืชหรือเศษวัสดุของพืชที่มีเชื้อโรค โดยต้องมีลักษณะแห้งที่ไม่มีความชื้น และช่วงเวลาการเผาไหม้ที่อยู่ภายใต้การกำกับในระหว่างเวลา 8.00-18.00 น. ซึ่งมีตำแหน่งการเผาไหม้โดยห่างจากถนนหรือเส้นทางถนนที่เป็นสายหลัก โดยวัสดุที่เผาไหม้ต้องไม่ทำให้เกิดควันดำและก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงหรือมีผลต่อการมองเห็นโดยการเผาไหม้ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดและดำเนินการเผาไหม้จนสิ้นสุดเพื่อยับยั้งการเกิดเชื้อโรคแก่พืชหรือเศษวัสดุของพืชโดยการเผาไหม้ซึ่งอธิบดีได้รับแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรก่อนดำเนินการเผาไหม้

---

is not open burning as defined in and for the purpose of section 29A so long as such activity is carried out in accordance with or under such conditions as may be specified in the order and not in the place or area specified in the order.

(2) Notwithstanding that any fire, combustion or smouldering is excluded from the definition of open burning under subsection (1) or that it is for the purpose of any activity specified in an order made under subsection (1), no person shall allow or cause such fire, combustion or smouldering to occur in any area if the Director General notifies, by such means and in such manner as he thinks expedient,—

(a) that the air quality in the area has reached an unhealthy level; and

(b) that the fire, combustion or smouldering for the purpose of any activity other than those specified in the notification would be hazardous to the environment.

[219] Environmental Quality Act 1974 Regulations

51. (1) In addition to and not in derogation of any of the powers contained in any other provisions of this Act, the Minister after consultation with the Council may make regulations for or with respect to—

(h) prohibiting or regulating the open burning of refuse or other combustible matte

[220] Environmental Quality (Prescribed Activities) (Open Burning) Order 2003.

2. การเผาไหม้ที่เป็นพืชเพื่อเตรียมพื้นที่เพาะปลูก ซึ่งพืชดังกล่าวต้องถูกโค่นและแห้งก่อนที่จะมีการเผาไหม้ และในช่วงอากาศแห้งระหว่างเวลา 8.00-18.00 โดยต้องมีการควบคุมการเผาไหม้จนเสร็จสิ้น การเผาไหม้ดังกล่าวต้องให้ผู้ใหญ่บ้านรับทราบก่อนที่จะมาการเผาไหม้และพื้นดินที่เผาไหม้ต้องไม่เป็นพื้นดินพรุ

3. การเผาไหม้ที่เป็นพืชที่เป็นตอหรือต้นข้าวก่อนที่จะดำเนินการเพาะปลูกในครั้งต่อไป ซึ่งต้องมีลักษณะแห้งเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 7 วันก่อนที่จะดำเนินการเผาไหม้ และช่วงเวลาอากาศที่แห้งเวลา 13.00-17.00 น. โดยอยู่ภายใต้เฝ้าระวังและการควบคุมอย่างใกล้ชิด โดยควันอันเกิดจากการเผาไหม้ต้องไม่ทำให้ขัดขวางการสันจรและต้องมีคำเตือนที่เพียงพอแก่ผู้ใช้ถนนกรณีที่มีการเผาไหม้ใกล้ถนนหรือเส้นทางที่สำคัญ การเผาไหม้ไม่ก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงหรือขัดขวางการมองเห็นอย่างปกติและการเผาไหม้ต้องแจ้งแก่สถานีตำรวจที่ใกล้ที่สุดก่อนที่จะมีการเผาไหม้

4. การเผาไหม้ที่เป็นพืชในวัตถุประสงค์ในการปรับพื้นที่เพื่อการปลูกพืชของเกษตรกรรายย่อยในพื้นที่ที่ไม่เกิน 2 เอเคอร์ต่อวัน โดยพืชดังกล่าวต้องมีความแห้งก่อนที่จะมีการเผาไหม้และในช่วงอากาศที่มีความแห้งระหว่างเวลา 8.00-18.00 น. โดยไม่ใช่วัสดุเชื้อเพลิงที่ปล่อยควันดำและกระจายออกไปสู่ถนนที่เป็นเส้นทางหลักและไม่ก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงหรือขัดขวางการมองเห็นปกติโดยต้องเฝ้าระวังและควบคุมอย่างใกล้ชิดโดยต้องหยุดการเผาไหม้หากมีเชื้อเพลิงมีการเผาไหม้เสร็จสิ้นและต้องไม่ทำการเผาไหม้ในพื้นที่ดินพรุ

5. การเผาไหม้ของพืชทางการเกษตรเพื่อปรับพื้นที่ในการปลูกพืชของเกษตรกรในพื้นที่ชนบทที่ไม่ใช่การเผาไหม้ในพื้นที่ดินพรุ

6. การเผาไหม้ของใบไม้และกิ่งไม้ในพื้นที่หมู่บ้านที่ที่ไม่ใช่การเผาไหม้ในพื้นที่ดินพรุ

7. การเผาไหม้ของก๊าซไวไฟที่ลุกเป็นไฟในภาคอุตสาหกรรมที่มีการดำเนินงานอย่างถูกต้อง

นอกจากนี้ ความรับผิดจากการเผาในที่โล่งของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ที่มีการเผาในที่โล่งตาม พระราชบัญญัติคุณภาพสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1974 มาตรา 29B[221] บัญญัติว่า การ

---

[221] Environmental Quality Act 1974 Owner or occupier of premises liable for open burning 29B

"If open burning occurs on any premises—

(a) the owner; or

(b) the occupier, of the premises who has control over such premises shall be

เผาในที่โล่งเกิดขึ้นโดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ที่มีการควบคุมในสถานที่ที่มีการเผาไหม้ให้ถือว่าละเมิดบทบัญญัติตามมาตรา 29A (1) เว้นแต่จะมีข้อต่อสู้ได้ว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองซึ่งสถานที่ที่มีการเผาไหม้พิสูจน์ได้ว่าการเผาในที่โล่งเกิดขึ้นนอกเหนือการควบคุมหรือปราศจากการรับรู้หรือความยินยอมหรือการที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองได้ระมัดระวังตามความเหมาะสมหรือใช้ความพยายามเพื่อป้องกันตามสมควร

จะเห็นได้ว่า ความรับผิดทางอาญาของการเผาในที่โล่งตามพระราชบัญญัติคุณภาพสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1974 ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อกำหนดโทษ โดยความรับผิดทางอาญาเป็นเครื่องมือในการควบคุมสังคม ซึ่งต้องมีหลักเกณฑ์ในการที่จะว่าการเผาในที่โล่งเป็นการกระทำความผิดและต้องได้รับโทษ ซึ่งการลงโทษถือเป็นการให้ผลร้ายแก่ผู้กระทำความผิด ซึ่งต้องพิจารณาจากความเหมาะสมและได้สัดส่วนกับความร้ายแรงแห่งความผิดด้วย โดยปัญหามลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งไม่ใช่เพียงแต่ความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อานามัยและทรัพย์สินของมนุษย์เท่านั้น แต่ยังคงมีผลกระทบและสร้างความเสียหายต่อระบบนิเวศโดยรวม การทำลายสิ่งแวดล้อมจึงถือว่าเป็นความผิดทางอาญาที่ส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของรัฐ ซึ่งมาตรการลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำผิดในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการป้องปรามและยับยั้งบุคคลอื่นมิให้กล้าที่จะทำความผิดและให้เกิดความเกรงกลัวรวมทั้งตัดโอกาสมิให้ได้รับความสะดวกที่จะกระทำความผิด เนื่องจาก หากเกิดความเสียหายโดยสิ่งแวดล้อมถูกทำลายไปแล้วอาจจะไม่สามารถฟื้นกลับคืนสู่สภาพที่ดีดังเดิมได้ ความรับผิดทางอาญาจึงเป็นการมาตรการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งการบัญญัติความรับผิดทางอาญาเกิดขึ้นภายใต้การกำหนดโดยกฎหมายหรือระเบียบที่มีการกำหนดความรับผิดที่ชัดเจนโดยถือเป็นการสร้างความรับผิดทางอาญาที่เข้มงวดและแน่นอนซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ

---

deemed to have contravened subsection 29A(1) unless the contrary is proved" Defence

29C. In any prosecution under section 29A or 29B, it shall be a defence if the person, owner or occupier of the premises proves—

(a) that the open burning occurred outside his control or without his knowledge or connivance or consent; or Environmental Quality 31

(b) that he—

(i) took all reasonable precautions; or

(ii) exercised all due diligence, to prevent the commission of the offence as he ought to have taken and exercised having regard to the nature of his responsibility in that capacity and to all the circumstances.

พระราชบัญญัติคุณภาพสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1974 ที่เป็นการควบคุมมลพิษและดำเนินการป้องกันมลพิษทางอากาศซึ่งการป้องกันโดยใช้ความรับผิดทางอาญาเพื่อเป็นการป้องปรามหรือป้องกันมิให้มีผู้กระทำความผิด

ประเทศมาเลเซียเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งได้รับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมานานกว่าสามทศวรรษ อย่างไรก็ตามการเจริญเติบโตนี้ได้ก่อให้เกิดและส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ในช่วงปี ค.ศ.1970 ปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นนำไปสู่การพัฒนาทั้งกฎหมายที่เป็นการควบคุมและจัดการการปล่อยมลพิษทางอากาศและการควบคุมการเผาในที่โล่งในระดับพระราชบัญญัติหรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติแล้ว นโยบายภาครัฐและกฎระเบียบที่จะต้องปฏิบัติตามเพื่อการควบคุมการเผาในที่โล่งซึ่งไม่ขัดแย้งกับกฎหมายหรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติ

ประเทศมาเลเซียได้กำหนดแผนมาเลเซีย (Malaysia Plan) ในปี ค.ศ.1970 ที่กำหนดระยะเวลาตามแผนทุก 5 ปี ซึ่งกำหนดทิศทางของสังคมและเศรษฐกิจโดยเรียกว่า The Third Malaysia Plan ในช่วงปี ค.ศ.1976-1980 ที่รวมนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งมุ่งบูรณาการต่อความกังวลด้านสิ่งแวดล้อมในการวางแผนพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมเป็นครั้งแรก ตั้งแต่นั้นมาจนถึงปัจจุบันมีแผนมาเลเซียที่ 10 (The Tenth Malaysia Plan (2011-2015)) โดยแผนมาเลเซียที่เจ็ด[222] (Seventh Malaysia Plan (1996-2000)) มีเป้าหมายต่อนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมาเลเซีย (Malaysia's National Environmental Policies) เพื่อที่จะทำให้สภาพแวดล้อมสะอาด ปลอดภัย และมีสุขภาพที่ดีสำหรับคนรุ่นปัจจุบันและอนาคต โดยแผนมาเลเซียที่เจ็ด (Seventh Malaysia Plan (1996-2000)) มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญต่อการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อการลดมลพิษทางอากาศ ภาพอากาศ โดยเฝ้าระวังคุณภาพอากาศซึ่งกำหนดดัชนีมลพิษทางอากาศ Air Pollution Index (API) โดยมีการตรวจวัดคุณภาพอากาศทั้งประเทศจำนวน 50 สถานี ซึ่งเป็นมาตรการในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางอากาศ ซึ่งทิศทางของแผนมาเลเซียที่เจ็ด[223] (Seventh Malaysia Plan (1996-2000)) กำหนดนโยบายและกลยุทธ์ที่เหมาะสมต่อการพัฒนาและคุ้มครอง

---

[222] Maizatun Mustafa, **The Environmental Quality Act 1974: A Significant Legal Instrument for Implementing Environmental Policy Directives of Malaysia**, Retrieved May 13, 2015 from http://journals.iium.edu.my/iiumlj/index.php/iiumlj/article/view/1/1

[223] Dasar Alam Sekitar Negara, **National Policy on the Environment**, Retrieved May 13, 2015 from http://www.doe.gov.my/portalv1/en/tentang-jas/pengenalan/dasar-alam-sekitar

สภาพแวดล้อมซึ่งนโยบายของรัฐต่อสิ่งแวดล้อม (National Policy on the Environment of Malaysia) ซึ่งมียุทธศาสตร์ที่จะดำเนินการพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่ดีและยั่งยืนอย่างต่อเนื่องทางเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าทางสังคมและวัฒนธรรมและการเพิ่มประสิทธิภาพของคุณภาพชีวิตของชาวมาเลเซีย โดยมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวกับการจัดการด้านมลพิษในการป้องกันและควบคุมมลพิษและความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การเฝ้าระวังและวางแผนระบบการตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสนับสนุนให้รัฐมีการประเมินคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างสม่ำเสมอ และมีการวางแผนเพื่อการพัฒนาที่จะนำไปสู่การป้องกันและลดมลพิษทางอากาศ

6.1.1.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อการควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

หลังจากมีนโยบายและมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งหน่วยงานภาครัฐดำเนินการบังคับใช้กฎหมายและระเบียบเพื่อควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง ประเทศมาเลเซียมีกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม[224] (Ministry of Science, Technology and the Environment Malaysia: MOSTE) ซึ่งตั้งแต่ปี ค.ศ.1976 มีวัตถุประสงค์คือการปรับปรุงพัฒนาในสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมโดยผ่านการสร้างความรู้และการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีกรมสิ่งแวดล้อม (Department of Environment: DOE) ที่อยู่ภายใต้กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ต่อมาวันที่ 27 มีนาคม ค.ศ.2004 ตามมติคณะรัฐมนตรีจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Ministry of Natural Resources & Environment: NRE) ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการป่าไม้ การอนุรักษ์และการจัดการของสภาพแวดล้อมและที่พักอาศัย และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยมีพันธกิจเพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมโดยมีการวางแผนแบบบูรณาการในกิจกรรมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดการความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อีกทั้งมียุทธศาสตร์ในการวางแผนการพัฒนาทรัพยากรและแผนการอนุรักษ์ เพื่อให้แน่ใจว่ามีความสะอาดปลอดภัยต่อสุขภาพและมีสภาพแวดล้อมที่ดี โดยมีการกำหนดแนวทางในการควบคุมมลพิษทางอากาศโดยมีนโยบายการออกกฎหมาย ระเบียบ ที่กำหนดแนวทางและขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม รวมทั้งแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและนโยบายและพัฒนาและสร้างความตระหนักในหมู่ประชาชนเกี่ยวกับความสำคัญของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

---

[224] Partner Institutions of the Asian Public Intellectuals Program, **Power Purpose Process and Practice in Asia,** Retrieved May 13, 2015 from http://www.api-fellowships.org/body/international_ws_proceedings/year3.pdf

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Ministry of Natural Resources & Environment: NRE) มีกรมสิ่งแวดล้อม (Department of Environment: DOE) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการตรวจสอบการพัฒนาประเทศที่ทำให้ประชาชนได้มั่นใจในสภาพแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพและมีความปลอดภัย โดยมีหน้าที่หลักคือการป้องกันกำจัดควบคุมมลพิษและปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1974 และระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัติฯ และในการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นการให้บริการหลักโดยเป็นสำนักงานใหญ่ของรัฐ ซึ่งมีภารกิจหลักที่สำคัญในการบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายในการพัฒนากลยุทธ์และทิศทางการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายที่มีเป้าหมายเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่เคลื่อนที่ไม่ได้และแหล่งกำเนิดมลพิษที่เคลื่อนที่ได้ และการจัดการกรณีของการร้องเรียนมลภาวะสิ่งแวดล้อม และในส่วนของสำนักงานสิ่งแวดล้อมของรัฐ ต้องบังคับใช้กฎหมายที่กรมสิ่งแวดล้อมได้ประกาศใช้ เพื่อการอนุรักษ์และเพิ่มคุณภาพสภาพแวดล้อม ตรวจสอบและควบคุมมลพิษจากการเผาในที่โล่ง ให้ข้อมูลและคำแนะนำแก่ภาครัฐและหน่วยงานท้องถิ่นในการวางแผนการพัฒนาโครงการ

6.1.2 ประเทศออสเตรเลีย

6.1.2.1 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

ออสเตรเลียเป็นประเทศหนึ่งที่ได้มีการตระหนักถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อม และได้มีการพัฒนามาตรการต่างๆ ทุกประเภทเพื่อนำมาใช้ปกป้องสิ่งแวดล้อม และสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างต่อเนื่องและยาวนาน มีระบบการปลูกฝังให้คนในชาติหรือคนออสเตรเลียได้ตระหนักถึงการปกป้องและสงวนรักษาตลอดจนเห็นคุณค่าของสิ่งแวดล้อม และถือว่าสิ่งแวดล้อมต่างๆ นั้นเป็นมรดก (Heritage) ของชาติที่ทุกคนต้องช่วยกันดูแลรักษาทุกรุ่นคนจนออสเตรเลียได้รับการยกย่องและได้ชื่อว่าเป็นประเทศหนึ่งที่รักษาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1993 (Environment Protection Act 1993) ซึ่งมาตรา 3 ได้กำหนดว่ามลสารที่เกิดจากของแข็ง ของเหลวหรือก๊าซหรือมีการรวมกันดังกล่าว รวมทั้งของเสียที่เป็นควัน ฝุ่นละออง ควันและกลิ่น[225] เป็นมลพิษหรือสิ่งอื่นใดที่ระเบียบได้

---

[225] Environment Protection Act 1993

pollutant means—

(a) any solid, liquid or gas (or combination thereof) including waste, smoke, dust,fumes and odour; or

(b) noise; or

(c) heat; or

ประกาศเป็นมลพิษ[226] ซึ่งกำหนดให้บุคคลทุกคนที่ดำเนินกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดมลพิษใช้มาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันหรือลดอันตรายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม[227]

ต่อมามลพิษที่เกิดจากควัน ฝุ่นละออง เป็นเหตุรำคาญทางสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1994 (Environment Protection Act 1994)[228] โดยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1994 เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่เป็นการควบคุมมลพิษและป้องกันอันตรายจากสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวางโดยมีการวางแผนในการควบคุมประเภทของมลพิษต่างๆ โดยต่อมาการป้องกันและเพิ่มคุณภาพของสภาพแวดล้อม และป้องกันการ

(d) anything declared by regulation (after consultation under section 5A) or by an environment protection policy to be a pollutant, but does not include anything declared by regulation or by an environment protection
policy not to be a pollutant;

pollute means—

(a) discharge, emit, deposit or disturb pollutants; or

(b) cause or fail to prevent the discharge, emission, depositing, disturbance or escape of pollutants,

[226] Environment Protection Act 1993

5A Consultation with prescribed bodies required before certain regulations made

Before a regulation is made declaring something to be a pollutant or waste or to constitute environmental harm, the Minister must consult with prescribed bodies, in accordance with the regulations, in relation to the proposed regulation.

[227] Environment Protection Act 1993 section 25 General environmental duty

(1) A person must not undertake an activity that pollutes, or might pollute, the environment unless the person takes all reasonable and practicable measures to prevent or minimise any resulting environmental harm

[228] Environment Protection Act 1994 section 15 Environmental nuisance

Environmental nuisance is unreasonable interference or likely interference with an environmental value caused by—

(a) aerosols, fumes, light, noise, odour, particles or smoke; or

(b) an unhealthy, offensive or unsightly condition because of contamination.

เสื่อมสภาพของสิ่งแวดล้อมและความเสี่ยงต่อการเกิดอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ซึ่งการป้องกันมลพิษให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปรับปรุงสิ่งแวดล้อมที่จะทำให้เกิดมลพิษตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1997 (Environment Protection Act 1997)[229]

พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1993 (Environment Protection Act 1993) กำหนดอำนาจตามกฎหมายในการสร้างนโยบายการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environment Protection Policies: EPPs) ที่เกี่ยวข้องกับลักษณะเฉพาะของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งการควบคุมการเผาในที่โล่งจะถูกกำหนดโดยนโยบายการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (เผาไหม้) ค.ศ.1994 (Environment Protection (Burning) Policy 1994 (the Policy)) โดยนโยบายดังกล่าวมีบทบัญญัติที่บังคับใช้สำหรับทุกสถานที่ในเขตเมืองหรือไม่ใช่เขตเมืองภายในประเทศ รวมทั้งมีบทลงโทษที่จะนำมาใช้สำหรับการละเมิดบทบัญญัติบังคับของนโยบายดังกล่าว การเผาในที่โล่งในเขตเมืองหรือไม่ใช่เขตเมืองภายในประเทศต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตาม นโยบายการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (เผาไหม้) ค.ศ.1994 (Environment Protection (Burning) Policy 1994 (the Policy)) โดยมีเจ้าหน้าที่สภาที่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1993 มีอำนาจในการอนุญาตหรือให้ความยินยอมในการเผาในที่โล่งหรือมีหน้าที่ในการควบคุมกิจกรรมที่มีอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม โดยการเผาในที่โล่งจะถูกควบคุมในสถานที่ที่กำหนดโดยเงื่อนไขของการอนุญาต หรือมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอนุญาตหรือให้ความยินยอมในการเผาในที่โล่ง[230]

---

[229] Environment Protection Act 1997 3C Objects of Act

(1) The objects of this Act are to—

(a) protect and enhance the quality of the environment; and

(b) prevent environmental degradation and risk of harm to human health by promoting the following:

(i) pollution prevention;

(ii) clean production technology;

(iii) reuse and recycling of materials;

(iv) waste minimization programs; and

(c) require people engaging in polluting activities to make progressive environmental improvements.

[230] Government of South Australia, **Burning in the Open on Domestic and Non-Domestic Premises**, Retrieved May 19, 2015 from http:// www.epa.sa.gov.au/files/8232_guide_burning.pdf

การเผาในที่โล่งตาม นโยบายการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (เผาไหม้) ค.ศ.1994 (Environment Protection (Burning) Policy 1994 (the Policy))[231] หมายถึง การเผาไหม้ที่อยู่ภายนอกอาคารบ้านเรือนที่มีการปล่อยออกสู่ชั้นบรรยากาศโดยตรงไม่ผ่านเตาเผาไฟ ส่วนการเผาในที่โล่งเพื่อการเกษตรจะได้รับอนุญาตในสถานที่ที่ไม่ใช่ในเขตเมืองและชานเมือง รวมทั้งการเผาตอซังพืชหรือโรคของพืชและการเผาเพื่อปรับพื้นที่การเกษตร ซึ่งการเผาในที่โล่งต้องมีวิธีการดับไฟโดยการป้องกันและควบคุมไฟซึ่งพิจารณาจากพื้นที่การเผาไหม้ คำขออนุญาตเผาในที่โล่งให้พิจารณาโดยผู้มีอำนาจหรือเจ้าหน้าที่สภาหรือผู้แทนของผู้มีอำนาจโดยมีเนื้อหาขออนุญาต ได้แก่ สถานที่ที่เกิดการเผาในที่โล่ง ชื่อผู้ครอบครองสถานที่หรือเจ้าของที่ดินที่มีการเผาในที่โล่ง เหตุผลในการที่ประสงค์จะเผาในที่โล่งหรือวัตถุและปริมาณ ระยะเวลาและช่วงเวลา ที่จะทำการเผาในที่โล่ง กรณีที่ผู้มีอำนาจหรือเจ้าหน้าที่สภาหรือสภาให้ความยินยอมตามเหตุผลและพิจารณาจากความจำเป็นหรือการต้องการควบคุมหรือลดมลพิษทางอากาศจากสถานที่ที่เกี่ยวข้อง และให้ผู้ได้รับความยินยอมต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในความยินยอม หากผู้ที่ได้รับอนุญาตเผาในที่โล่งฝ่าฝืนเงื่อนไขย่อมมีความรับผิดตามส่วนที่ 9 ว่าด้วย ความผิดทั่วไปแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1993 (Environment Protection Act 1993)

นอกจากนี้ การเผาในที่โล่ง[232] ในเขตเมืองหรือบนถนนเส้นหลัก ตรอก ซอยในเขตเมืองที่บุคคลใดจะต้องไม่ก่อให้เกิดการเผาไหม้หรืออนุญาตให้มีการเผาไหม้ในสถานที่ใดๆ รวมทั้งบนถนนเส้นหลัก ตรอก ซอย ในเขตเมือง รวมทั้งไม้ที่ประกอบด้วยทองแดง โครเมี่ยม หรือสารเคมีอื่นๆ

ความรับผิดของทำการฝ่าฝืนนโยบายการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (เผาไหม้) ค.ศ.1994 (Environment Protection (Burning) Policy 1994 (the Policy)) ซึ่งผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง โดยเป็นบุคคลที่ทำให้เกิดความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงโดยก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือรู้หรือควรรู้ถึงอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม การกระทำดังกล่าวถือว่ามีความผิดและได้รับโทษตามกฎหมาย ซึ่งมีโทษปรับกรณีเป็นนิติบุคคล จำนวน 2,000,000 เหรียญหรือกรณีเป็นบุคคล ธรรมดาจำนวน 500,000 เหรียญ

---

[231] Environment Protection (Burning) Policy 1994 (the Policy) section 4

[232] Environment Protection (Burning) Policy 1994 (the Policy) section 5 Domestic burning and burning on streets, roads or laneways

(1) A person must not cause or permit the burning on any domestic premises of wood treated with copper-chrome-arsenate or other chemical preservatives.

(2) A person must not cause or permit the burning of matter by a fire in the open on any street, road or laneway.

หรือกรณีบุคคลที่ก่อให้เกิดมลพิษจากสภาพแวดล้อมที่ทำให้สิ่งแวดล้อมเกิดอันตรายร้ายแรง มีกระทำดังกล่าวถือว่ามีความผิดได้รับโทษ กรณีเป็นนิติบุคคล จำนวน 500,000 เหรียญ หรือ กรณีเป็นบุคคลธรรมดา จำนวน 50,000[233]

ดีกทั้ง พระราชบัญญัติว่าด้วยเคาภาศสะอาด ค.ศ.1961 (Clean Air Act 1984) มีการแก้ไขทั้งหมด 4 ครั้งได้แก่ ปี ค.ศ.1984, ค.ศ.1986, ค.ศ.1989 และ ค.ศ.1991 ซึ่งพระราช บัญญัติว่าด้วยอากาศสะอาด ค.ศ.1984 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการจัดการของไฟที่เกิดจากการเผาในที่โล่ง คือ การเผาไหม้เชื้อเพลิงใดๆ ที่ผ่านปล่องไฟหรือไม่ผ่านปล่องไฟ[234] ซึ่งให้อำนาจในการเผาภายใต้การ

---

[233] Environment Protection Act 1993 General offences

79—Causing serious environmental harm

(1) A person who causes serious environmental harm by polluting the environment intentionally or recklessly and with the knowledge that environmental harm will or might result is guilty of an offence.

Penalty:

If the offender is a body corporate—$2 000 000.

If the offender is a natural person—$500 000 or Division 4 imprisonment or both.

(2) A person who by polluting the environment causes serious environmental harm is guilty of an offence.

Penalty:

If the offender is a body corporate—$500 000.

If the offender is a natural person—$250 000.

(3) If in proceedings for an offence against subsection (1) the court is not satisfied that the defendant is guilty of the offence charged but is satisfied that the defendant is guilty of an offence against subsection (2), the court may find the defendant guilty of the latter offence.

[234] Clean Air Act 1984 Section 3 Interpretation

For the purposes of this Act, a fire that is burning in the open air will be regarded as a fire in the open notwithstanding that it is burning in connection with the operation of any fuel burning equipment or within a container of some kind,

กำกับต่อการเผาในที่โล่งที่เป็นการปล่อยมลพิษทางอากาศโดยใช้ระเบียบ (Regulation) กำหนดการเผาภายใต้การกำกับ ซึ่งมีข้อจำกัดเพื่อเป็นป้องกันมลพิษทางอากาศ ซึ่งในกิจกรรมของโรงงานอุตสาหกรรมย่อมทำให้เกิดปัญหามลพิษทางอากาศที่ยากในการควบคุมที่จะต้องได้รับอนุญาตในการปล่อยมลพิษทางอากาศ ซึ่งในปี ค.ศ.1995 มีระเบียบว่าด้วย อากาศสะอาด (ควบคุมการเผาไหม้) ค.ศ.1995 (Clean Air (Control of Burning) Regulation 1995) มาตรา 5 (1) มีมาตรการการควบคุมการเผาในที่โล่ง โดยกำหนดว่าบุคคลที่ต้องไม่ทำการเผาในที่โล่งในสถานที่ใดๆ ยกเว้นเพื่อวัตถุประสงค์บางประการ เช่น กิจกรรมการพักผ่อนหย่อนใจ หรือการเผาไหม้ของพืชในทางการเกษตร รวมถึงการเผาตอซังและเผาเชื้อโรค หรือเพื่อปรับพื้นที่ดินสำหรับที่ใช้ในการเกษตร โดยข้อยกเว้นดังกล่าวจะต้องมีวิธีการดับเพลิงเพื่อมิให้เกิดไฟไหม้ที่ลุกลาม[235]

ต่อมาในปี ค.ศ.2000 มีระเบียบ ว่าด้วยการปฏิบัติการป้องกันสิ่งแวดล้อม (ควบคุมการเผาไหม้) (Protection of the Environment Operations (Control of Burning) Regulation 2000) ซึ่งมีมาตรการควบคุมให้ในการเผาในที่โล่งต้องกระทำเพื่อเป็นการป้องกันหรือการลดมลพิษทางอากาศ ซึ่งกำหนดห้ามทำการเผาไหม้วัสดุจำพวก ยาง ลวดเคลือบสี การเผาขยะในครัวเรือน หรือเตาเผาขยะในบ้าน โดยให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นควบคุมขอบเขตพื้นที่ของการเผาในที่โล่ง[236] โดยหากมีการฝ่าฝืนระเบียบ ว่าด้วยการปฏิบัติการป้องกันสิ่งแวดล้อม (ควบคุมการเผาไหม้) หรือ Protection of the Environment Operations (Control of Burning) Regulation 2000 ย่อมมีความรับผิดทางอาญาตามมาตรา 7 ที่กำหนดให้ผู้ใดต้องไม่ทำการเผาในที่โล่งในสิ่งของใดๆ หรือเผาไหม้ในเตาเผา หรือต้องไม่ทำการเผาเศษวัสดุทางการเกษตรได้แก่ ตอซังหรือไม้ที่แห้งในสถานที่มีความแห้ง โดยรัฐบาลท้องถิ่นที่อนุญาตให้ทำการเผาไหม้ ซึ่งหากมีการฝ่าฝืนต้องรับโทษปรับจำนวน 100 เหรียญ หากเป็นนิติบุคคล หรือจำนวน 50 เหรียญหากเป็นบุคคลธรรมดา[237] เช่น เมือง The Port Stephens Council กำหนดระเบียบที่มีนโยบายในการควบคุมการเผาในที่โล่งหรือ (Port

---

unless the fuel burning equipment or container has a chimney through which the products of combustion are channeled

[235] Clean Air (Control of Burning) Regulation 1995 Section 5

[236] Protection of the Environment Operations (Control of Burning) Regulation 2000) Section 6 Prohibition on burning certain articles

[237] Protection of the Environment Operations (Control of Burning) Regulation 2000) Section 7 Offences

Stephens Council Control of Open Burning Policy)[238] เพื่อทำให้มีคุณภาพที่ดีและจัดการของเสียสำหรับบางพื้นที่ โดยระเบียบว่าด้วยการการปฏิบัติการป้องกันสิ่งแวดล้อม(ควบคุมการเผาไหม้) หรือ Protection of the Environment Operations (Control of Burning) Regulation 2000 ยินยอมให้รัฐอนุญาตให้รีการเผาวัสดุพืชที่ตายแล้ว และพืชนั้นมีความแห้งในบางกรณี ซึ่ง The Port Stephens Council Control of Burning Policy ได้กำหนดวิธีการในทางปฏิบัติและการควบคุมการจัดการเผาในที่โล่งกับวัสดุพืชที่ตายแล้วซึ่งเป็นคุณสมบัติที่จำเป็นต้องมีวิธีการในการกำจัดของเสียซึ่งการเผาในที่โล่งที่เป็นขยะทั่วไปเป็นสิ่งต้องห้ามในพื้นที่ ของเมือง Port Stephens เนื่องจากการเผาไหม้ของขยะเป็นการทำให้เกิดมลพิษที่ก่อให้เกิดผลของโรคทางเดินหายใจ การเผาไหม้ขยะทั่วไปเป็นสิ่งต้องห้ามภายใต้ ระเบียบ ว่าด้วยการปฏิบัติการป้องกันสิ่งแวดล้อม (ควบคุมการเผาไหม้) หรือ Protection of the Environment Operations (Control of Burning) Regulation 2000 การเผาไหม้ของวัสดุพืชที่ตายแล้วและมีความแห้งจะได้รับอนุญาตในพื้นที่ Port Stephens เฉพาะในกรณีต่อไปนี้

1. ห้ามทำการเผาในที่โล่งที่เป็นช่วงวันที่ 1 ตุลาคม-30 มีนาคม เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากศูนย์ควบคุมไฟ Port Stephens

2. ในช่วงระยะเวลาการเผาในที่โล่งที่ได้รับการอนุมัติการเผาในที่โล่งของสภา Port Stephens ตั้งแต่ 1 เมษายน-30 กันยายน ดังรายละเอียดดังนี้

1) ในที่ดินไม่น้อยกว่า 4,000 ตารางเมตร หรือประมาณหนึ่งเอเคอร์

2) วัสดุทางการเกษตร เช่น ตอซัง กิ่งไม้ โรคพืช วัชพืช ศัตรูพืชหรือแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ ทุ่งหญ้า เพื่อวัตถุประสงค์ในการทำลายวัสดุทางการเกษตรที่เป็นการทำกิจกรรมการเกษตรที่ถูกต้อง

3) สำหรับการทำอาหารหรือบาบีคิว

4) เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ (เช่น การตั้งแค้มป์ และปิกนิก)

5) เพื่อดำเนินการในการฝึกอบรมวิธีการดับเพลิงโดยผู้มีอำนาจการฝึกอบรมการดับเพลิง

6) เป็นการเผาในเตาเผาที่ได้รับใบอนุญาต

7) เพื่อเป็นการลดเชื้อเพลิงของไม้ภายใต้พระราชบัญญัติไฟชนบท 1997 หรือ Rural Fires Act 1997

---

[238] Port Stephens Council, **Back Yard Burning Fact Sheet**, Retrieved May 20, 2015 from http://www.portstephens.nsw.gov.au

8) เพื่อที่จะทำลายโดยการเผาไหม้ของพืชต้องห้ามหรือยาเสพติดภายใต้พระราชบัญญัติยาเสพติดและการค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัติ ค.ศ.1985 หรือ The Drug Misuse and Trafficking Act 1985

9) การเผาไหม้สัตว์ที่ตายหรือคาดว่าจะมีการตายจากโรคที่ประกาศภายใต้พระราชบัญญัติ The Stock Diseases Act 1923 หรือ The Exotic Diseases of Animals Act 1991

10) การเผาไหม้ไม่ได้รับอนุญาตก่อนเวลา 08.00 น. หรือหลังจากเวลา 16.00 น.

11) ใบอนุญาตจะต้องได้รับจะต้องมีไข้ไฟที่มีแนวโน้มที่จะเป็นอันตรายต่อสิ่งปลูกสร้างใดๆ บนที่ดิน

กรณีมีการเผาในที่โล่งที่มีจำนวนพื้นที่มากกว่า 4000 ตารางเมตร ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข ได้แก่ การเผาในที่โล่งต้องไม่น้อยกว่า 25 เมตรจากที่อยู่อาศัยใดๆ โดยเจ้าของทรัพย์สินที่อยู่ติดพื้นที่ที่ทำการเผาในที่โล่งต้องได้รับทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 1 วัน โดยวาจาหรือลายลักษณ์อักษร ซึ่งการเผาในที่โล่งจะต้องได้รับการดูแลตลอดเวลาระยะเวลาของการเผาในที่โล่งโดยวัสดุที่ติดไฟต้องภายในระยะ 4.5 เมตร และการเผาในที่โล่งควรเกิดขึ้นเมื่อสภาพอากาศที่มีความสงบและมีอุณหภูมิมีความคงที่ ซึ่งการเผาในที่โล่งไม่ควรทำให้เกิดหมอกควันที่มีอันตราย การได้รับอนุญาตให้มีการเผาในที่โล่งจะไม่นำไปใช้ต่อช่วงเวลาที่มีการประกาศวันห้ามเผา (No Burn Days) เจ้าของที่ดินจะต้องติดต่อ Rural Fire Service ก่อนที่จะมีการเผาในที่โล่ง หากมีการเผาในที่โล่งช่วงวันหยุดต้องติดต่อในวันศุกร์ช่วงเวลา 8.30-16.30 น.

อนึ่ง หากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเมือง Port Stephens ใช้บทลงโทษในระเบียบ ว่าด้วยการปฏิบัติการป้องกันสิ่งแวดล้อม (ควบคุมการเผาไหม้) หรือ Protection of the Environment Operations (Control of Burning) Regulation 2000 ซึ่งมีอัตราโทษปรับกรณีผู้กระทำเป็นนิติบุคคลจำนวน 1,000 เหรียญ หรือกรณีเป็นบุคคลธรรมดาจำนวน 500 เหรียญ

6.1.2.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

ประเทศออสเตรเลียแบ่งการปกครองออกเป็นพื้นที่และเขตต่างๆ อันได้แก่ Victoria, Queensland, Western Australia และ South Australia แต่ในขณะเดียวกันก็จะมีรัฐบาลกลางซึ่งจะคอยดูแลกิจการโดยส่วนรวม และกิจการในส่วนของต่างประเทศ โดยมีกระทรวงสิ่งแวดล้อมกำหนดโครงสร้างในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลออสเตรเลียและดำเนินการป้องกันและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม น้ำอากาศ และมรดกทางวัฒนธรรม โดยมีกรอบการดำเนินงานในด้านอากาศตามที่รัฐบาลออสเตรเลียมีเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซผ่านแผนปฏิบัติการ Direct Action Plan ที่มุ่งเน้นโดยตรงต่อการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพของแหล่งปล่อยก๊าซเรือน

กระจกที่ลดต้นทุนค่าใช้จ่ายและปรับปรุงสภาพแวดล้อมของรัฐบาลออสเตรเลีย โดยการควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1) กรมสิ่งแวดล้อม (Department of the Environment) กำหนดแผนกลยุทธ์ ปี ค.ศ.2014-2018 เพื่อให้คำแนะนำและดำเนินการเกี่ยวกับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมที่จะสนับสนุนรัฐบาลในการบรรลุสภาพแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพ มีเศรษฐกิจที่แข็งแกร่งและชุมชนที่เจริญรุ่งเรืองในขณะนี้และในอนาคต โดยมีวัตถุประสงค์ในการให้คำแนะนำด้านสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพที่มีความเชื่อมั่นของรัฐบาลและชุมชน และมอบนโยบายโดยมีแผนการดำเนินงานระเบียบ ที่ใช้ในกำกับดูแลการดำเนินงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตโปร่งใสและตรวจสอบได้ รวมทั้งในการรักษาและปรับปรุงพัฒนาการให้บริการของรัฐและความสนใจของประชาชนในช่วงระยะเวลา ซึ่งในประเด็นของอากาศบริสุทธิ์ (Clean Air) มุ่งลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและปรับให้เข้ากับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและนำไปสู่การเจรจาต่อรองของการแก้ปัญหาระดับโลกที่มีประสิทธิภาพต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยมีเป้าหมายในการอนุรักษ์ปกป้องจัดการระบบนิเวศสิ่งแวดล้อมโดยสนับสนุนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการป้องกันและควบคุมมลพิษและสารที่เป็นอันตราย โดยการสนับสนุนองค์กรการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในระดับภูมิภาคเพื่อปรับปรุงวางแผนและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ในด้านของกฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อมที่มีนโยบายให้การอนุมัติด้านสิ่งแวดล้อมในลักษณะที่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และมีการกำกับดูแลมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมรวมทั้งสนับสนุนให้มีกฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ[239]

2) สภาปกป้องสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environment Protection Council) สภาปกป้องสิ่งแวดล้อมแห่งชาติหรือเรียกกันย่อๆ ว่า NEPC เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาปกป้องสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ National Environment Protection Council Act 1994 มาตรา 8[240] มีบทบาทหน้าที่หลัก คือ การกำหนดมาตรการต่างๆ ที่จะปกป้องสิ่งแวดล้อมของชาติและประเมินผลจากอากาศน้ำหรือดินและมลพิษทางเสียงจากที่ใดก็ตามภายในอาณาเขตของประเทศออสเตรเลีย และจัดทำรายงานเกี่ยวกับการนำเอาการดำเนินการต่างๆ ทางสิ่งแวดล้อมให้บรรลุผลสำเร็จ รวมทั้งการดำเนินการทางกฎหมายให้บรรลุเป้าหมายด้วย

---

[239] Australian Government Department of the Environment, **Strategic Plan 2014-2018**, Retrieved May 20, 2015 from http://www.environment.gov.au/resource/strategic-plan-2014-2018

[240] National Environment Protection Council Act 1994 Section 8 The National Environment Protection Council is established

สภาปกป้องสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environment Protection Council) มีการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1994 (Environment Protection Act 1994) โดยกำหนดการเฝ้าระวังตามที่มาตรการที่สภาปกป้องสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environment Protection Council) กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีมาตรการที่เป็นมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกันในระดับประเทศที่มีเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานคุณภาพ อากาศ น้ำ เสียง และของเสียอันตราย โดยมีคณะกรรมาธิการสิ่งแวดล้อม (The Council's Senior Officials Committee) กำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาและการดำเนินการจัดทำแผนแห่งชาติเพื่อปรับปรุงคุณภาพอากาศและสุขภาพความเป็นอยู่ของชุมชนโดยมีเป้าหมายในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยการควบคุมมลพิษทางอากาศซึ่งรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศเพื่อดำเนินการนำข้อมูลดังกล่าวกำหนดการจัดการด้านมลพิษทางอากาศให้มีมาตรฐานที่ครอบคลุมเพื่อป้องกันสุขภาพของมนุษย์ และกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศที่ใช้เป็นกรอบการทำงานที่สอดคล้องกันในระดับประเทศสำหรับการเฝ้าระวังและรายงานคุณภาพอากาศ รวมทั้งรายงานผลของมลพิษทางอากาศ เช่น คาร์บอนมอนอกไซด์ ตะกั่วและอนุภาคฝุ่นละออง โดยให้รัฐต่างๆ ควบคุมมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมภายในรัฐโดยใช้มาตรฐานคุณภาพอากาศระดับประเทศ เช่น รัฐแทสมาเนีย[241] (Tasmania) ใช้มาตรฐานคุณภาพอากาศระดับประเทศเป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมมลพิษทางอากาศระดับรัฐโดยในการควบคุมมลพิษหมอกควันมีค่ามาตรฐานของฝุ่นละออง PM10 ไม่เกิน 50 ไมครอนต่อลูกบาศก์เมตรเฉลี่ย 24 ชั่วโมง โดยในการเผาในที่โล่งมีทั้งที่กฎหมายกำหนดการควบคุมการเผาในที่โล่ง เช่น พระราชบัญญัติควบคุมมลพิษและจัดการสิ่งแวดล้อม (Environmental Management and Pollution Control Act 1994) และนโยบายป้องกันสิ่งแวดล้อมรัฐแทสมาเนีย (คุณภาพอากาศ) ค.ศ.2004 (Tasmanian Environment Protection Policy (Air Quality) 2004) ซึ่งรัฐแทสมาเนียได้ยินยอมและให้คำแนะนำที่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจและความจำเป็นในการจัดการไฟและควบคุมควันไฟที่เกิดขึ้นภายในรัฐแทสมาเนียซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมมลพิษและจัดการสิ่งแวดล้อม (Environmental Management and Pollution Control Act 1994) โดยกำหนดให้บุคคลที่ดำเนินการเผาในที่โล่งต้องวางแผนและใช้แนวทางการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในการลดผลกระทบของมลพิษหมอกควันแก่ประชาชนและชุมชน ซึ่งการเผาการเผาภายใต้การกำกับ (Prescribed Burning) เป็นการควบคุมไฟภายใต้สภาพแวดล้อมที่กำหนดพื้นที่และช่วงเวลาที่เหมาะสมสอดคล้องกับความรุนแรงของความร้อนและ

---

[241] State Fire Management Council, **Management of Smoke Arising from Prescribed Burning of Vegetation**, Retrieved May 20, 2015 from http://www.sfmc.tas.gov.au

อัตราการแพร่กระจายเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเผาในที่โล่งในการลดผลกระทบของมลพิษหมอกควันที่จะนำไปสู่ประชาชน

การเผาภายใต้การกำกับ (Prescribed Burning) ดำเนินการภายใต้สภาพบรรยากาศที่มีความคงที่ของอุณหภูมิซึ่ง เงื่อนไขนี้อาจจะมาพร้อมกับการเกิดขึ้นของอุณหภูมิที่ผกผันที่เป็นข้อจำกัดของการปลดปล่อยควันสู่บรรยากาศและให้เกิดการปกคลุมของมลพิษหมอกควันหากมีความกดอากาศสูง ซึ่งสภาพบรรยากาศดังกล่าวก่อให้เกิดทัศนวิสัยการมองเห็นที่ต่ำและส่งผลกระทบต่อสุขภาพและทำให้เกิดความรำคาญในสภาพแวดล้อมทั่วไป การเผาภายใต้การกำกับจะดำเนินการในสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการเผาไหม้ของพืชในหลากหลายบริบทเช่น การจัดการเชื้อเพลิงในพื้นที่ป่า และ การกำจัดเศษวัสดุทางการเกษตร ของเสียในอุตสาหกรรมป่าไม้ และขยะในชุมชน โดยการเงื่อนไขดังนี้

(1) ควันที่เกิดจากการจัดการเชื้อเพลิงในพื้นที่ป่า และการกำจัดเศษวัสดุทางการเกษตรซึ่งการเผาภายใต้การกำกับ (Prescribed Burning) จะต้องได้รับการยอมรับว่าเป็นการดำเนินงานที่หลีกเลี่ยงไม่ได้และเป็นส่วนหนึ่งของสภาพแวดล้อมของคนในรัฐแทสมาเนีย

(2) การเผาภายใต้การกำกับ (Prescribed Burning) นำมาใช้กับสภาพอากาศที่มีความกดอากาศต่ำและเป็นเครื่องมือโดยมีค่าใช้จ่ายที่มีประสิทธิภาพสูงสุดให้กับผู้ที่จัดการเชื้อเพลิง

(3) การเผาภายใต้การกำกับ (Prescribed Burning) ต้องพิจารณาชนิดของเชื้อเพลิงให้เหมาะสมและมีวิธีการที่เหมาะสมทางเศรษฐกิจรวมทั้งประสิทธิภาพทางด้านนิเวศวิทยา

(4) มีการทำงานร่วมกันระหว่างศูนย์ควบคุมไฟของรัฐแทสมาเนีย ศูนย์สัตว์ป่าและสวนสาธารณะ ศูนย์ป่าไม้ สำนักงานอุตุนิยมวิทยา สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม ที่สนับสนุนในการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตที่เกิดจากการเผาภายใต้การกำกับ (Prescribed Burning)

(5) ควันที่เกิดจากเผาภายใต้การกำกับ (Prescribed Burning) ควรจะจัดการเพื่อลดผลกระทบต่อประชาชนที่เป็นศูนย์กลางและพื้นที่สำคัญอื่นๆ โดยมีการจัดตารางเวลาการเผาไหม้ในช่วงระยะเวลาที่เป็นเงื่อนไขของอุตุนิยมวิทยาเพื่อทำให้ควันมีการกระจายตัว และปรับลดขนาดของเชื้อเพลิงเพื่อให้สามารถควบคุมได้ รวมทั้งแยกการเผาไหม้ตามช่วงเวลาและพื้นที่ หรือสถานที่ที่เป็นไปได้

(6) สถานที่ที่มีความสำคัญต่อการเผาภายใต้การกำกับ (Prescribed Burning) เช่นพื้นที่ที่อยู่อาศัย โรงเรียน พื้นที่ที่สวยงาม และโรงพยาบาลฯลฯ ควรจะระบุไว้ในแผนการจัดการไฟ

(7) แผนการจัดการไฟควรระบุวิธีการในการลดความเสี่ยงของผลกระทบที่เกิดจากควันในสถานที่สำคัญ

(8) มีวิธีการที่เป็นทางเลือกของการเผาไหม้ เช่น การทำแนวกันไฟเพื่อลดความเสี่ยงของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างการเผาไหม้

(9) แผนการดำเนินงานการเผาไหม้ควรพิจารณาความเหมาะสมจากความชื้นของเชื้อเพลิง ความเร็วลมและทิศทางลมที่มีลักษณะคงที่ของบรรยากาศเพื่อลดความเสี่ยงของหมอกควันในสถานที่สำคัญหรือพื้นที่ที่สำคัญต่างๆ

(10) วิธีการและขั้นตอนของการจัดการหมอกควัน ควรฝึกอบรมการจัดการไฟโดยศูนย์ป่าไม้รัฐแทสมาเนีย ศูนย์สัตว์ป่าและสวนสาธารณะ และศูนย์ควบคุมไฟแทสมาเนีย

(11) ในการอนุญาตให้ทำการเผาภายใต้การกำกับ (Prescribed burning) ต้องได้รับอนุญาตจากศูนย์อนุญาตการเผา (Fire Permit Officers) ซึ่งผู้ที่ได้รับอนุญาตเผาภายใต้การกำกับ (Prescribed Burning) ควรพิจารณาความเป็นไปได้ของผลกระทบจากหมอกควันต่อสถานที่สำคัญหรือพื้นที่ที่เกิดจากเผาภายใต้การกำกับ (Prescribed Burning) และระบุเงื่อนไขที่เหมาะสมในใบอนุญาตนั้น โดยควรให้แนวทางการจัดการหมอกควันและสามารถใช้ได้กับใบอนุญาตที่ออกให้ในแต่ละสถานที่ที่กำหนด ซึ่งระบุสถานที่ที่ทำการเผาไหม้หรือใกล้กับสถานที่สำคัญหรือพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตควรให้รายละเอียดของทิศทางลมเพื่อลดความรำคาญของการหมอกควัน รวมทั้งหลีกเลี่ยงการทำให้เกิดควันที่มีปริมาณมาก โดยใบอนุญาตควรกำหนดรายละเอียดความชื้นของเชื้อเพลิงที่สามารถควบคุมได้

(12) วิธีการปลอดภัยในเทคนิครูปแบบของไฟเพื่อลดการกระจายของไฟเมื่อช่วงเวลาของวันที่บรรยากาศไม่เหมาะสมต่อการเผาในที่โล่ง

(13) ในกรณีที่มีการเผาภายใต้การกำกับมีวิธีการที่ลดระดับการเผาไหม้ให้ลดลงโดยการใช้น้ำสำหรับเชื้อเพลิงมีที่มีขนาดใหญ่เพื่อควบคุมการกระจายของไฟ

(14) การใช้หลักการสะท้อนกลับของไฟ เช่น จุดไฟเผาจากที่สูงลงที่ต่ำ หรือจุดไฟตรงข้ามกับทิศทางของลม เพื่อเพิ่มการเผาไหม้และลดการปล่อยควัน

6.1.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา

6.1.3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศผู้นำในหลายๆ ด้าน เช่น ด้านอุตสาหกรรม การศึกษา และเทคโนโลยี และด้านการใช้สิทธิของตนเองและเคารพต่อสิทธิของผู้อื่น ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญและเกี่ยวโยงไปถึงเรื่องของสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ประชาชน

ตระหนักดีว่าเป็นสิทธิของตนที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติเป็นสมบัติร่วมของทุกคนและเป็นสิทธิของตนที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและมีคุณภาพและมีโอกาสใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณภาพโดยเสมอกัน รัฐมีหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ให้คงสภาพดีเสมอเพื่อให้ประชาชนรุ่นปัจจุบันและรุ่นหลังได้รับประโยชน์ตลอดไป แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายที่ใช้ในระดับต่างๆ ดังนี้

1) กฎหมายในระดับรัฐบาลกลาง (Federal Law) ได้แก่กฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environmental Policy Act 1970: NEPA) ที่แสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงทางนโยบายของรัฐบาลกลางสหรัฐจากการให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลักสำคัญไปสู่นโยบายความสมดุลทางธรรมชาติ[242]

พระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ค.ศ.1970 (NEPA) ถือเป็นกฎหมายในช่วงเวลาเริ่มต้นด้วยการตรากฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับอื่นๆ ออกมาใช้บังคับ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยอากาศสะอาด ค.ศ.1970 (Clean Air Act 1970) โดยพระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ค.ศ.1970 (NEPA) มีหลักการที่สั้น และทำความเข้าใจได้ง่าย โดยยอมรับเป็นนโยบายระดับชาติในการรักษาสิ่งแวดล้อมที่ก่อตั้งสภาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council on Environmental Quality: CEQ) ซึ่งนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลกลางไม่ได้เฉพาะการป้องกันสิ่งแวดล้อมโดยมีหน่วยงานรัฐบาลกลางพิจารณาผลกระทบของกิจกรรมของรัฐบาลกลางที่ดำเนินโครงการที่สำคัญโดยต้องมีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่อาจจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพของสภาพแวดล้อมของมนุษย์

พระราชบัญญัติว่าด้วยอากาศสะอาด ค.ศ.1970 (Clean Air Act 1970) เป็นกฎหมายของรัฐบาลกลางที่ครอบคลุมที่ควบคุมการปล่อยมลพิษทางอากาศจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่เคลื่อนที่ไม่ได้และแหล่งกำเนิดมลพิษที่เคลื่อนที่ได้ โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยอากาศสะอาด ค.ศ.1970 อนุญาตให้ หน่วยงานปกป้องสิ่งแวดล้อมสหรัฐอเมริกา (United States Environmental Protection Agency) สร้างมาตรฐานคุณภาพอากาศทั่วไปแห่งชาติ (National Ambient Air Quality Standards: NAAQS) เพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชนและสวัสดิภาพของประชาชนและการควบคุมการปล่อยมลพิษทางอากาศที่เป็นอันตราย โดยมีเป้าหมายคือการกำหนดและทำให้คุณภาพอากาศทั่วไปแห่งชาติได้มาตรฐานในทุกรัฐโดยในปี ค.ศ.1975 เพื่อให้ลดความเสี่ยงที่เกิดจาก

---

[242] รัชดาพร นิ่มพงษ์ศักดิ์, **เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 8-15 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม** (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2551), หน้า 35.

มลพิษทางอากาศโดยกำหนดค่ามาตรฐานมลพิษควบคู่กับการกำกับของรัฐในการพัฒนาแผนการดำเนินงานของรัฐ (State Implementation Plan: SIP) พระราชบัญญัติว่าด้วย อากาศสะอาด ค.ศ. 1970 (Clean Air Act 1970) ได้แก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ.1977 และ ค.ศ.1990 ซึ่งมีการกำหนดเป้าหมายใหม่ เพื่อให้มีมาตรฐานคุณภาพอากาศทั่วไปแห่งชาติ (National Ambient Air Ouality Standards: NAAQS) ได้มีมาตรฐานคุณภาพอากาศในหลายพื้นที่ของประเทศ โดยการควบคุมและป้องกันมลพิษทางอากาศซึ่ง การป้องกันมลพิษทางอากาศเป็นการลดหรือการกำจัดผ่านมาตรการในปริมาณของมลพิษที่เกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษและการควบคุมมลพิษทางอากาศที่รัฐและรัฐบาลท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบ โดยมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันและเพิ่มคุณภาพอากาศของประเทศและเพื่อส่งเสริมสุขภาพของประชาชนซึ่งเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วย อากาศสะอาด ค.ศ.1990 (Clean Air Act 1990) เป็นกฎหมายระดับกลางที่ครอบคลุมทุกมลรัฐที่มลรัฐมีอำนาจในการควบคุมการปล่อยมลพิษทางอากาศจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่เคลื่อนที่ได้และเคลื่อนที่ไม่ได้ โดยพระราชบัญญัตินี้อนุญาตให้หน่วยงานปกป้องสิ่งแวดล้อมสหรัฐอเมริกา (United States Environmental Protection Agency) เพื่อกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศทั่วไปแห่งชาติ (National Ambient Air Quality Standards: NAAQS) เพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชนและเพื่อควบคุมการปล่อยมลพิษทางอากาศที่เป็นอันตราย ที่ครอบคลุมแก่ทุกรัฐโดยความเสี่ยงที่เกิดจากมลพิษทางอากาศบางอย่างที่มีการแพร่กระจาย ซึ่งในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศทั่วไปโดย (National Ambient Air Quality Standards: NAAQS) แต่ละมลรัฐสามารถออกกฎหมายระดับรัฐขึ้นมาเพื่อให้คุณภาพอากาศไม่ด้อยไปกว่ามาตรฐานระดับชาติ ซึ่งในกรณีของการเผาในที่โล่งหากไม่มีการกำกับควบคุมที่พอเพียงในพื้นที่ใดก็จะส่งผลให้มาตรฐานคุณภาพอากาศในพื้นที่นั้นไม่เป็นไปตามมาตรฐานระดับชาติด้วยเหตุนี้หลายมลรัฐจึงได้ออกกฎหมายเพื่อควบคุมการเผาในที่โล่ง[243]

2) กฎหมายในระดับมลรัฐ (State Law)

เป็นกฎหมายที่ประกาศและบังคับใช้เฉพาะมลรัฐ โดยมลรัฐต้องกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศที่ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานคุณภาพอากาศระดับชาติ โดยมลรัฐมิชิแกน (Michigan State) กำหนด พระราชบัญญัติปกป้องสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ค.ศ.1994 (Natural Resources and Environmental Protection Act)[244] หมวดที่ว่าด้วย การปกป้องทรัพยากรทาง

---

[243] Jacob I. Bregman and Robert D. Edell, **Environmental Compliance Handbook,** 2nd ed. (Boca Raton, FL.: Lewis, 2002), p. 93.

[244] Natural Resources And Environmental Protection Act Section 5501 "Air pollution" means the presence in the outdoor atmosphere of air contaminants in quantities, of characteristics, under conditions and circumstances, and of a duration

อากาศ (Air Resources Protection) หมวด 55 การควบคุมมลพิษทางอากาศ (Air Pollution Control) มาตรา 5501 ที่ได้กำหนดความหมายของมลพิษอากาศ หมายถึง การปรากฏตัวของสารปนเปื้อนในอากาศซึ่งมีปริมาณและลักษณะภายใต้เงื่อนไข สถานการณ์และระยะเวลาทำให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ หรือการดำรงชีวิตของสัตว์ พืช หรือ ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับความปกติสุขของชีวิตและทรัพย์สินเพื่อป้องกันอันตรายที่เกิดในรัฐโดยออกกฎเกณฑ์ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับกฎระเบียบของรัฐบาลกลางในเรื่องข้อจำกัดการปล่อยมลพิษ และมาตรฐานคุณภาพอากาศทั่วไปแห่งชาติ (National Ambient Air Quality Standards: NAAQS) ซึ่งการเผาในที่โล่งได้กำหนดไว้ใน มาตรา 11522[245] ที่กำหนดให้การเผาในที่โล่ง (The Open Burning) ที่เป็นหญ้าหรือใบไม้ เป็นสิ่งต้องห้ามในเขตท้องถิ่นใดที่มีประชากรจำนวน 7,500 คนหรือมากกว่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตโดยเฉพาะตามเทศบัญญัติท้องถิ่น (Local Ordinance) และไม่อนุญาตให้ท้องถิ่นจะอนุญาตให้มีการเผาในที่โล่งที่เป็นหญ้าหรือใบไม้โดยการออกคำสั่งที่กำหนดภายใต้หมวดที่ 55 ของพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งเป็นการห้ามเผาในที่โล่งในกรณีที่วัตถุทำจากพลาสติก ยางโฟม ไม้ที่เคลือบสารเคมี สิ่งทอ เครื่องใช้ไฟฟ้า สารเคมีหรือวัตถุอันตราย โดยหากมีการฝ่าฝืนย่อมมีความรับผิดทางอาญาในโทษปรับ ดังนี้

(1) สำหรับความผิดครั้งแรกภายในระยะเวลา 3 ปี ซึ่งผู้พิพากษาได้ตักเตือน

(2) สำหรับความผิดครั้งที่สองภายในระยะเวลา 3 ปีให้มีโทษปรับไม่เกิน 75 ดอลลาร์

(3) สำหรับความผิดที่สามภายในระยะเวลา 3 ปีให้มีโทษปรับไม่เกิน 150 ดอลลาร์

---

that are or can become injurious to human health or welfare, to animal life, to plant life, or to property, or that interfere with the enjoyment of life and property in this state, and excludes all aspects of employer-employee relationships as to health and safety hazards. With respect to any mode of transportation, nothing in this part or in the rules promulgated under this part shall be inconsistent with the federal regulations, emission limits, standards, or requirements on various modes of transportation. Air pollution does not mean those usual and ordinary odors associated with a farm operation if the person engaged in the farm operation is following generally accepted agricultural and management practices.

[245] Natural Resources And Environmental Protection Act Section 11522

(4) สำหรับการกระทำผิดกฎหมายหรือความผิดครั้งที่สี่ภายในระยะเวลา 3 ปี ให้มีโทษปรับไม่เกิน 300 ดอลลาร์

แต่ขณะเดียวกัน พระราชบัญญัติได้ยินยอมให้มีการเผาในที่โล่งได้หากการเผาไหม้จะดำเนินการเพื่อควบคุมโรคพืชหรือศัตรูพืชซึ่งการเผาไหม้ที่ไม่ได้ดำเนินการใดๆ ของสถานที่ในเมืองหรือหมู่บ้าน หรือภายใน 1,400 ฟุตนอกเขตเมือง หรือหมู่บ้าน

พระราชบัญญัติปกป้องสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ค.ศ.1994 (Natural Resources and Environmental Protection Act) หมวดที่ 515 การปราบปรามและป้องกันไฟป่า (Prevention and Suppression of Forest Fires) มาตรา 51501[246] กำหนดว่า การเผาภายใต้การกำกับ หมายถึง การเผาไหม้ตามที่กำหนดและเพื่อวางแผนการใช้ไฟหรือวัตถุประสงค์ของการใช้ที่ดินโดยมีการเผาไหม้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งการกำหนดแผนการเผาภายใต้การกำกับเป็นการวางแผนซึ่งแสดงความจำเป็นในการเผาไหม้เป็นประการแรกโดยมีการควบคุมและมีวิธีการดับเพลิงโดยมีเงื่อนไขในการอนุญาตเผาไหม้[247] ที่พื้นดินไม่ได้ปกคลุมไปด้วยหิมะซึ่งทำให้ไม่สามารถเผาไหม้วัสดุที่อยู่ติดกับพื้นที่ป่าไม้ ต้องดำเนินการเผาในที่โล่งตามวันที่กรมทรัพยากรธรรมชาติกำหนด และผู้ใดดำเนินการ การเผาไหม้หรือเผาไหม้ที่อยู่ติดกับพื้นที่ป่าไม้ ก่อนที่จะมีการดำเนินการการเผาไหม้

---

[246] Natural Resources And Environmental Protection Act Section 11522

Prescribed burn or prescribed burning means the burning, in compliance with a prescription and to meet planned fire or land management objectives, of a continuous cover of fuels.

[247] Natural Resources And Environmental Protection Act Section 51503 Burning Permits; Conditions.

(1) At any time the ground is not snow-covered, a person shall not burn any flammable material on or adjacent to forest land, except for domestic purposes, without a permit from the department.

(2) The department shall set the times of day and, consistent with this part, the conditions under which burning for other than domestic purposes on or adjacent to forest land is permitted.

(3) Any person doing any burning on or adjacent to forest land for other than domestic purposes, prior to such burning operations, and at all times while the burning continues, shall take such action in and around the area in which the burning is done so as to prevent the spread of fire as may be required by the department.

ต้องป้องกันการแพร่กระจายของไฟและต้องทำการเผาไหม้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งการเผาภายใต้การกำกับต้องไม่ก่อให้เกิดความรำคาญแก่รัฐหรือเอกชน[248] โดยเจ้าของทรัพย์สินหรือตัวแทนที่ดำเนินการเผาภายใต้การกำกับจะไม่รับผิดต่อความเสียหายจากการเผาไหม้หรือควันที่เกิดจากเผาไหม้ถ้าหากได้จัดหาเครื่องมืออุปกรณ์ดับเพลิงหรือมีบุคลากรที่เพียงพอในการควบคุมการเกิดไฟไหม้ และได้รับการรับรองจากผู้ดำเนินการเผาภายใต้การกำกับให้ดำเนินการเผาให้แล้วเสร็จตามที่กำหนด รวมทั้งความเสียหายหรือบาดเจ็บไม่ได้เป็นผลมาจากไฟไหม้หรืออยู่นอกเหนือขอบเขตของพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตในแผนการดำเนินงานการเผาภายใต้การกำกับ อีกทั้งเจ้าของทรัพย์สินหรือตัวแทนไม่ได้ประมาทเลินเล่อ

3) กฎหมายในระดับท้องถิ่น (Local Ordinance) ของรัฐมิชิแกน (Michigan State) คือ Kent County มีกฎหมายในระดับท้องถิ่น ที่เรียกว่า Alpine Township Burning Ordinance โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องสุขภาพของประชาชน ความปลอดภัยและสวัสดิการทั่วไปโดยการควบคุมการใช้ไฟ ข้อห้ามการใช้ไฟภายในพื้นที่ที่กำหนด ห้ามไม่ให้เกิดเพลิงไหม้ ภายใต้สถานการณ์บางอย่างที่กำหนดและเพื่อให้มีบทลงโทษสำหรับการละเมิดดังกล่าว การเผาไหม้ของ ใบหญ้า ไม้ที่มีความเสี่ยงของการแพร่กระจายจากอุบัติเหตุที่เกิดไฟไหม้ และก่อให้เกิดสารที่เป็นอันตรายที่สามารถระคายเคืองตาและปอด การมองเห็นไม่ชัดเจนบนถนนหรือในบริเวณใกล้เคียง โดยการสร้างกลิ่นและก่อให้เกิดผลทางด้านด้านสุขภาพอื่นๆ ซึ่ง Alpine Township Burning Ordinance มีวัตถุประสงค์เพื่อลดผลกระทบเชิงลบจากการเผาในที่โล่งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่นในเขตการปกครองและได้ตระหนักถึงธรรมเนียมการเผาในที่โล่งการด้านเกษตรกรรมและพืชสวนและไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะลดการดำเนินการทั้งนี้ ให้เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายนี้ โดยกฎหมายนี้ จะไม่นำไปใช้กับการเผาไหม้ของเชื้อเพลิงในการทำความร้อนและเครื่องใช้ในการปรุงอาหารหรืออุปกรณ์ที่คล้ายกันอยู่ภายในโครงสร้างหรือการสันดาปเครื่องจักรและเครื่องยนต์ ก่อนที่จะมีการเผาไหม้ใดๆ ที่ได้รับอนุญาตเจ้าของทรัพย์สินต้องให้หัวหน้าหน่วยดับเพลิงพิจารณาอนุญาตในการเผาไหม้ ในการพิจารณาว่าจะอนุญาตหรือปฏิเสธการร้องขอดังกล่าว[249]

หัวหน้าหน่วยดับเพลิงจะพิจารณาปัจจัยต่างๆ เช่น สถานที่ทำการเผาในที่โล่ง สภาพอากาศ ความพร้อมของอุปกรณ์ดับเพลิงที่จำเป็นในการที่ต้องป้องกันการแพร่กระจายของไฟ คำขอกรณีหากเคยอนุญาตให้ทำการเผาในที่โล่งก่อนหน้านี้ และปัจจัยอื่นๆ ที่มีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน ความปลอดภัยและสวัสดิภาพของบุคคลและทรัพย์สินในเมือง Alpine โดยหัวหน้าหน่วยดับเพลิงอาจกำหนดเงื่อนไขที่เหมาะสมก่อนที่จะมีการอนุมัติ โดยมีข้อจำกัด

---

[248] Natural Resources And Environmental Protection Act Section 51503b

[249] Alpine Township Kent County, Michigan Ordinance No. 98-1 Alpine Township Burning Ordinance Section 1 Purpose

เมื่อเทียบกับขนาด ระยะเวลา ช่วงเวลาของวัน ลักษณะของการเผาไหม้และวัสดุที่จะถูกเผาไหม้ โดยทั่วไปแล้วการเผาในที่โล่งซึ่งเป็นเวลากลางวันและไม่เกิน 72 ชั่วโมง หากหัวหน้าหน่วยดับเพลิงกำหนดเงื่อนไขพิเศษเกี่ยวกับการอนุญาตเจ้าของสถานที่หรือบุคคลที่ร้องขอทำการเผาต้องระบุเป็นลายลักษณ์อักษรในเงื่อนไขพิเศษดังกล่าว โดยหากผู้ขอรับอนุญาตละเมิดคำสั่งหรือมีบุคคลอื่นร้องขอว่าผู้ขออนุญาตละเมิดคำสั่งนี้ หัวหน้าหน่วยดับเพลิงมีอำนาจยกเลิกการอนุญาตเผาในที่โล่งได้[250] ซึ่งพื้นที่ในการเผาในที่โล่งได้จำกัด โดยห้ามเผาในที่โล่งภายใน 200 ฟุตซึ่งไม่มีอาคารอยู่ และทิศทางลมต้องอยู่ห่างจากพื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่น[251] ซึ่งเผาไหม้จะไม่รำคาญหรืออันตรายให้กับประชาชนสุขภาพและความปลอดภัย ซึ่งบทลงโทษหากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวโดยผู้ใดการกระทำผิดต้องระวางโทษปรับในจำนวน 50 ดอลลาร์ สำหรับกระทำผิดครั้งแรก และหากกระทำความผิดครั้งที่สอง จำนวน 150 ดอลลาร์ หรือกระทำความผิดครั้งที่สามจำนวน 500 ดอลลาร์[252]

นอกจากนี้ มลรัฐอิลินอยด์ (Illinois State) มีพระราชบัญญัติปกป้องสิ่งแวดล้อม (Illinois Environmental Protection Act) หมวดที่ 2 ว่าด้วย มลพิษทางอากาศ (Air Pollution) มาตรา 8 กำหนดว่า มลพิษทางอากาศของรัฐถือเป็นการคุกคามต่อสุขภาพและสวัสดิภาพของประชาชนและเป็นการก่อให้เกิดความรำคาญต่อสาธารณะผลกระทบต่อการเกษตร ธุรกิจ และอุตสาหกรรม สภาพภูมิอากาศ และทัศนวิสัยการมองเห็น โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้มีการดูแลรักษาและเพิ่มความสะอาดของอากาศเพื่อที่จะปกป้องสุขภาพและคุณภาพของชีวิตและเพื่อให้มั่นใจว่าไม่มีสารปนเปื้อนในอากาศจะถูกปล่อยออกสู่ชั้นบรรยากาศโดยจำเป็นต้องควบคุมและป้องกันมลพิษ[253] อีกทั้งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กล่าวถึงการเผาในที่โล่งโดยอนุญาตให้มีการเผาไหม้ซึ่งกำหนดสาเหตุ

---

[250] Alpine Township Kent County, Michigan Ordinance No. 98-1 Alpine Township Burning Ordinance Section 4 Burning Permit Request Process

[251] Alpine Township Kent County, Michigan Ordinance No. 98-1 Alpine Township Burning Ordinance Section 7. Burning In Restricted Areas

[252] Alpine Township Kent County, Michigan Ordinance No. 98-1 Alpine Township Burning Ordinance Section 12. Penalties

[253] Illinois Environmental Protection Act Section 8

It is the purpose of this Title to restore, maintain, and enhance the purity of the air of this State in order to protect health, welfare, property, and the quality of life and to assure that no air contaminants are discharged into the atmosphere without being given the degree of treatment or control necessary to prevent pollution.

และความยินยอมในการเผาไหม้ได้เฉพาะวัตถุประสงค์บางประการและต้องได้รับอนุญาตโดยหน่วยงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของรัฐอิลินอยด์ (Illinois Environmental Protection Agency) โดยกำหนดระเบียบที่อนุญาตให้ให้มีการเผาในที่โล่งได้ในบางกรณีเมื่อเห็นว่าจะไม่มีอันตรายใดๆ ซึ่งเป็นผลมาจากการเผาไหม้ดังกล่าวหรือกำหนดวิธีการกำจัดเพื่อลดความเสี่ยงด้านความปลอดภัยให้มากที่สุดเพื่อที่จะไม่ให้เกิดมลพิษอันเนื่องมาจากการเผาในที่โล่ง[254]

พระราชบัญญัติปกป้องสิ่งแวดล้อมรัฐอิลินอยด์ (Illinois Environmental Protection Act) ได้ให้อำนาจท้องถิ่นควบคุมการเผาในพื้นที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายของรัฐหรือระเบียบซึ่งข้อจำกัดในการเผาในที่โล่งสามารถกำหนดโดยข้อบัญญัติท้องถิ่นที่อาจจะเข้มงวดมากขึ้นและจะต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัติท้องถิ่นที่อาจจำเป็นต้องอนุญาตได้โดยการเผาในที่โล่งของรัฐอิลินอยด์ เป็นการเผาภายใต้กำกับ ซึ่งเป็น การวางแผนของไฟหรือเศษพืชที่เป็นเชื้อเพลิงภายใต้เงื่อนไข ได้แก่ ด้านสิ่งแวดล้อมและมาตรการที่เหมาะสมซึ่งก่อให้เกิดไฟในพื้นที่ที่กำหนดไว้และมีการวางแผนด้านพื้นที่การเผาไหม้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การเผาในที่โล่งโดย มีการกำหนดการเผาภายใต้การกำกับช่วงระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม-30 เมษายน ซึ่งเป็นกรอบเวลาที่กำหนดขึ้นเพื่อการเผาไหม้ที่กำหนดในตอนกลางของรัฐอิลลินอยส์ ซึ่งการเผาในที่โล่งต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Illinois Environmental Protection Agency) ได้แก่ การเผาในที่โล่งที่เกี่ยวข้องกับเผาเศษวัสดุทางการเกษตร ซึ่งการเผาในที่โล่งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้[255]

1. การเผาในที่โล่งถูกจำกัดในพื้นที่ที่เป็นในเมือง หรือในหมู่บ้านรวมถึงระยะหนึ่งไมล์จากในเมืองหรือหมู่บ้านที่มีประชากรจำนวน 1,000 คน หรือมากกว่า

2. การเผาในที่โล่งเป็นข้อห้ามหากบดบังทัศนการมองเห็นบนถนนหรือทางรถไฟหรือทางอากาศ

3. พื้นที่ในการเผาไหม้ในที่โล่งต้องมีมากกว่า 1,000 ฟุตจากพื้นที่ที่มีประชากรอยู่อาศัยหรืออื่นๆ

4. เจ้าของหรือผู้ประกอบการจะต้องแสดงให้เห็นว่าไม่มีวิธีการอื่นที่เหมาะสมและทางเลือกของเศรษฐกิจในการกำจัดเศษวัสดุเหลือใช้ที่สามารถใช้ได้

---

[254] Illinois Environmental Protection Act Section 9

[255] Environmental Protection Agency, Department of Commerce and Economic Opportunity, **Do You Have a Burning Question?**, pp. 1-8, Retrieved May 20, 2015 from http://www.epa.state.il.us/air/permits/openburn/open-burning-brochure.pdf

กรณีหากเป็นการเผาที่ในโล่งที่เป็นใบไม้ กิ่งไม้ หญ้า ต้องขึ้นอยู่กับการบัญญัติกฎหมายของท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นระเบียบหรือกฎเกณฑ์ซึ่งต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานท้องถิ่น โดยระบุห้ามมิให้เผาในที่โล่งในวัตถุบางอย่างที่กำหนดไว้โดยพิจารณาจากสภาพอากาศในระหว่างที่มีการเผาในที่โล่งและกำหนดจำนวนของการเผาในที่โล่ง เช่น Winnebago County Burning Regulations ในระเบียบการเผาในที่โล่งของเมือง Winnebago ที่จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและเงื่อนไขที่กำหนดขึ้น ตามหลักเกณฑ์ ได้แก่[256]

1. กรณีพื้นที่ในเขตเมือง Winnebago

2. ห้ามมิให้มีการเผาในที่โล่งที่เป็นขยะในครัวเรือนในเขตพื้นที่ในเมือง หรือระยะภายใน 1 ไมล์นับจากเขตพื้นที่ในเมือง

1) กรณีพื้นที่นอกเขตเมือง และข้อจำกัดการเผาในที่โล่ง ได้แก่

2) การเผาไหม้วัตถุใดๆ ต้องมีความแห้งโดยยินยอมให้ในช่วงวันหยุดตั้งแต่วันที่ 15 เมษายน ถึง 15 พฤษภาคมและวันหยุดสุดสัปดาห์ในช่วงเดือนพฤศจิกายน การเผาในที่โล่งทั้งกรณีพื้นที่ในเขตเมืองและนอกเขตเมือง มีข้อจำกัดได้แก่

3) การเผาในที่โล่งต้องมีผู้ดูแล ซึ่งต้องมีรูปแบบและวิธีการดับเพลิงในพื้นที่เผาในที่โล่ง

4) ไม่มีการเผาในที่โล่งที่เป็นขยะหรือพื้นที่อื่นนอกเหนือจากพื้นที่ที่เป็นการเผาในที่โล่ง

5) ไม่มีการเผาในที่โล่งก่อน 10.00 น. หรือหลัง 19.00 น.

6) ไม่มีการเผาในที่โล่งในวันที่ไม่มีแดด เมื่อลมเกิน 10 ไมล์ต่อชั่วโมง

7) ไม่มีการเผาในที่โล่งภายใน 25 ฟุตจากอาคารหรือบ้านเรือน

8) ไม่มีการเผาในในที่โล่งข้างทางถนนทางหลวงหรือข้างถนนสาธารณะ

หากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตาม ระเบียบการเผาในที่โล่งของเมือง (Winnebago County Burning Regulations) ย่อมมีโทษปรับไม่เกิน 500 เหรียญ

อีกทั้ง รัฐโอไฮโอ (Ohio State) มีกฎหมายที่ควบคุมมลพิษทางอากาศโดยการออกระเบียบบริหารจัดการรัฐโอไฮโอ หรือ The Ohio Administrative Code (OAC) เพื่อรักษามาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติ (NAAQS) ที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติอากาศบริสุทธิ์ ค.ศ.1994 (Clean Air Act 1994) การป้องกันและรักษาคุณภาพอากาศที่ดีต่อสุขภาพสำหรับพลเมืองของรัฐโอไฮโอ โดยมี พระราชบัญญัติปกป้องสิ่งแวดล้อมรัฐโอไฮโอ (Ohio Environmental Protection

---

[256] Winnebago County Code section 42-3 Open burning.

Act) ซึ่งการควบคุมมลพิษทางอากาศจะอยู่ใน มาตรา 3745-19 ว่าด้วยมาตรฐานการเผาในที่โล่ง[257] (Open Burning Standards) โดยการเผาในที่โล่งคือการเผาไหม้ของวัสดุใดๆ ที่ทำให้อากาศปนเปื้อน อันเกิดจากการเผาไหม้จะถูกปล่อยออกมาโดยตรงในอากาศโดยไม่ต้องผ่านกองหรือปล่องไฟ การเผาในที่โล่งรวมถึงการเผาไหม้ของขยะหรือวัสดุใดๆ ในกรณีใดๆ ที่ไม่อยู่ภายใต้หรือการออกแบบมาโดยเฉพาะ ซึ่งการเผาในที่โล่งมีการจำกัดพื้นที่ในการเผาในที่โล่งโดยการได้รับอนุญาตเพื่อวัตถุประสงค์โดยต้องรายงานแก่หน่วยงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมรัฐโอไฮโอ (Ohio Environmental Protection Agency: Ohio EPA) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันหรือควบคุมโรคหรือแมลงศัตรูพืชที่มีการพิจารณาจากหน่วยงาน กรมสุขภาพของรัฐโอไฮโอ (Ohio Department of Health) หรือ กรมสุขภาพของท้องถิ่น (Local Health Department) หน่วยงานควบคุมและป้องกันโรค (The Centers For Disease Control and Prevention) กรมเกษตรของรัฐโอไฮโอ (Ohio Department of Agriculture) กระทรวงเกษตรของสหรัฐอเมริกา (United States Department of Agriculture) ซึ่งการเผาในที่โล่งเป็นเพียงวิธีการกำจัดที่เหมาะสม โดยการกำจัดของเสียทางการเกษตรมีเงื่อนไขดังนี้[258]

1. สภาพอากาศที่มีการถ่ายเท
2. ไฟที่เกิดขึ้นไม่ทำให้เกิดอันตรายต่อการมองเห็นบนถนน ทางรถไฟ หรือทางอากาศ
3. พื้นที่การเผาไหม้อยู่ในจุดที่ไม่น้อยกว่าหนึ่งพันฟุตจากอาคารหรือสถานที่อยู่อาศัย
4. วัตถุที่ทำการเผาไหม้ต้องแห้งไม่ชื้นเพื่อให้มีการเผาไหม้ที่มีประสิทธิภาพและวัตถุที่เผาไหม้ต้องไม่ทำจากไขมัน ยางมะตอย พลาสติก หรือวัสดุก่อสร้าง
5. ผู้ทำการเผาในที่โล่งต้องแสดงเหตุผลของการเผาไหม้
6. ปริมาณวัตถุหรือพื้นที่ที่ทำการเผาไหม้

---

[257] Ohio Environmental Protection Act Open Burning Standards section 3745-19

Open burning means the burning of any materials wherein air contaminants resulting from combustion are emitted directly into the ambient air without passing through a stack or chimney. Open burning includes the burning of any refuse or salvageable material in any device not subject to or designed specifically.

[258] State of Ohio Environmental Protection Agency, **Before You Light It,** Retrieved May 22, 2015 from http://www.codes.ohio.gov/oac/3745-19

7. กำหนดวันที่จะทำการเผาไหม้

8. สถานที่ที่มีการเผาไหม้โดยแสดงแผนที่ของระยะห่างระหว่างที่ที่ทำการเผาไหม้กับพื้นที่ที่ประชาชนอยู่อาศัยหรืออาคารบ้านเรือน

9. วิธีการเพื่อลดการปล่อยสารปนเปื้อนเข้าสู่อากาศ

โดยการพิจารณาขออนุญาตให้ทำการเผาในที่โล่งได้หากให้เหตุผลของสิ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยจะต้องดำเนินการในระยะเวลา สถานที่ และลักษณะที่จะลดการปล่อยสารปนเปื้อนในอากาศ หากพิจารณาจากความเหมาะสมของสภาพอากาศ และจะไม่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อการอยู่อาศัยของประชาชน

ต่อมาพระราชบัญญัติปกป้องสิ่งแวดล้อมรัฐโอไฮโอ (Ohio Environmental Protection Act) ว่าด้วยมาตรฐานการเผาในที่โล่ง[259] (Open Burning Standards) แก้ไขเพิ่มเติมในการเผาไหม้ของเศษวัสดุทางการเกษตร ได้แก่ เศษพืช ต้นไม้และกิ่งไม้ โดยวัสดุที่จะถูกเผาไหม้ทั้งหมดจะต้องแห้งและอยู่ในสถานะที่จะทำการเผาไหม้ที่ดี โดยให้เป็นตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

1. โดยการเผาไหม้จะต้องไม่เป็นสถานที่ภายในหนึ่งร้อยฟุตของสายไฟฟ้าหรือสามร้อยฟุตใกล้ถนนที่มีการสัญจรในเขตเมือง หรือห้าร้อยฟุตของถนนทางหลวงของรัฐ หรือ หนึ่งพันฟุตของทางหลวงภายในรัฐ หรือครึ่งไมล์จากโรงเรียน หรือหนึ่งไมล์จากโรงพยาบาล บ้านพักคนชราหรือสถานเลี้ยงเด็ก หรือ หนึ่งพันฟุตจากอาคารที่อยู่อาศัย หรือหนึ่งพันฟุตจากสถานที่เก็บน้ำมันเชื้อเพลิงหรือสถานที่มีถังน้ำมันไม่เกิน 3 แท็งก์ หรือครึ่งไมล์จากสถานที่มีถังน้ำมันเกิน 3 แท็งก์ขึ้นไป

2. การเผาไหม้ต้องเกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์ตลอดเวลาและทำให้ไฟดับอย่างสิ้นเชิง

3. การเผาไหม้อาจจะไม่ได้เกิดขึ้นหากสภาพอากาศไม่เอื้ออำนวย เช่น มีลมพัดสูง สภาพอากาศมีความผกผัน และนิ่ง หรือเมื่อมีประกาศแจ้งเตือนช่วงวันที่มีมลพิษทางอากาศ

4. การเผาที่โล่งจะไม่ทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพหรือความรำคาญแก่ประชาชน หรืออันตรายจากไฟไหม้

5. การเผาที่โล่งต้องเป็นไปตามกฎหมายของรัฐบาลกลาง กฎหมายของรัฐ กฎหมายท้องถิ่น ระเบียบหรือคำสั่ง

6. ต้องมีอุปกรณ์ดับเพลิงที่เพียงพอในสถานที่ทำการเผาไหม้

---

[259] State of Ohio Environmental Protection Agency, **Open Burning of Storm Debris a Guide for Communities**, Retrieved May 22, 2015 from http://www.epa.ohio.gov/portals/27/general/Open burning CommunityGuide.pdf

7. การเผาไหม้จะต้องดำเนินการในช่วงเวลากลางวันเท่านั้นและจะต้องดับก่อนที่จะพระอาทิตย์ตก

8. กองที่จะถูกเผาไหม้จะต้องน้อยกว่าหรือเท่ากับห้าพันลูกบาศก์หลาและมีเพียงหนึ่งกองที่มีการเผาไหม้

9. The District Office of Ohio EPA หรือ The Local Air Agency และ The Local Fire Department and Health Department ต้องได้รับแจ้งอย่างน้อยยี่สิบสี่ชั่วโมงล่วงหน้าก่อนวันที่และเวลาของการเผาไหม้

10. ความยินยอมให้มีการเผาในที่โล่งต้องระยะเวลาไม่เกิน 3 เดือนนับจากการอนุญาต

6.1.3.2 หน่วยงานที่เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกามีองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมมลพิษดังต่อไปนี้

United States Environmental Protection Agency (EPA)[260]

สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency: EPA) เป็นหน่วยงานกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีหน้าที่ดูแลปกป้องสุขภาพของมวลมนุษย์และปกป้องสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ในด้านต่างๆ เช่น อากาศ น้ำ เป็นต้น สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency: EPA) ก่อตั้งเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ.1970 โดยประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน และเป็นหน่วยงานที่มีผู้อานวยการสานักเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดอีกทั้งแม้หน่วยงานดังกล่าวไม่ได้มีเป็นกระทรวงแต่ผู้อานวยการมีตำแหน่งเทียบเท่ากับรัฐมนตรี ผู้อำนวยการคนปัจจุบัน (ค.ศ.2015) คือ จีน่า แม็คคาร์ตี้ (Gina McCarthy)

โดยสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency: EPA) เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ.1970 ประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสันได้นำส่งแผนปรับปรุงองค์การหมายเลข 3 (Reorganization Plan No.3) ต่อรัฐสภาด้วยมติคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดตั้งสานักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมโดยให้หน่วยงานดังกล่าวเป็นหน่วยงานอิสระจากการบังคับบัญชาของหน่วยงาน ซึ่งก่อนจะมีการจัดตั้ง EPA นั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาในขณะนั้นยังไม่มีหน่วยงานใดที่มีโครงสร้างที่สามารถแก้ปัญหามลพิษซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพมนุษยชาติและการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรงได้ EPA จึงได้รับมอบหมายหน้าที่ให้ทำหน้าที่ในการดูแลสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ และยังเป็นหน่วยงานที่

---

[260] United States Environmental Protection Agency, **EPA Strategic Plan**, pp. 1-14, Retrieved May 22, 2015 from http://www.epa.gov/planandbudget/strategicplan

วางกฎเกณฑ์ในการรักษาสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกันให้มีมาตรฐานที่ดีและสามารถแก้ปัญหาได้อย่างแท้จริง

ภารกิจของสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency: EPA) คือ การปกป้องสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลและปกป้องสิ่งแวดล้อมที่อาจได้รับการทำลายจากภาคอุตสาหกรรม โดยมีวัตถุประสงค์ คือ

1. ประชาชนสหรัฐอเมริกาทุกคนจะถูกป้องกันจากความเสี่ยงที่สำคัญต่อสุขภาพของมนุษย์ และสภาพแวดล้อมที่พวกเขาดารงชีวิตอยู่

2. ความพยายามของประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อลดความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุด

3. กฎหมายของรัฐบาลกลางที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องสุขภาพของมนุษย์และป้องกันสิ่งแวดล้อมมีการบังคับใช้อย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ

4. การป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องสำคัญในการพิจารณานโยบายของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพของมนุษย์เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ พลังงาน การขนส่งการเกษตร อุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ และปัจจัยเหล่านี้ถือว่าเป็นเรื่องในทำนองเดียวกันในการจัดตั้งนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม

5. ทุกส่วนของสังคม ไม่ว่าจะเป็น ชุมชน บุคคล ธุรกิจ รัฐรัฐบาลท้องถิ่นและชนเผ่า จะต้องมีการเข้าถึงและได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการสุขภาพของมนุษย์และความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม

6. มีส่วนช่วยในการปกป้องสิ่งแวดล้อม ที่จะทาให้ชุมชนและระบบนิเวศมีความหลากหลายอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ

7. ประเทศสหรัฐอเมริกามีบทบาทเป็นผู้นาในการทำงานร่วมกับประเทศอื่นๆ เพื่อป้องกันสภาพแวดล้อมของโลก

โครงสร้างสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม US-EPA (EPA Organizational Structure) Office of the Administrator สำนักงานใหญ่ (Headquarters Offices) มีหน้าที่ดูแลและ ให้การสนับสนุนการทำงานของหัวหน้าหน่วยงานต่างๆ จำนวน 12 หน่วยงาน และกิจกรรมเพื่อปกป้องสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม และสำนักงานส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ (Regional Offices around the Nation) จำนวน 10 ภาค โดยสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency: EPA) ให้อำนาจหน้าที่แก่แต่ละมลรัฐมีสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency: EPA) ที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีเป้าหมายเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนภายในรัฐโดยการปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดโดยผู้มีอำนาจของสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency: EPA) ของแต่

ละรัฐเพื่อควบคุมกิจกรรมต่อมลพิษทางอากาศหรือออกหลักเกณฑ์การกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศทั่วไปของรัฐ (National Ambient Air Quality Standards: NAAQS) เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อเฝ้าระวังมลพิษทางอากาศและรายงานการดำเนินการรักษาคุณภาพอากาศแก่สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมสหรัฐอเมริกา (United States Environmental Protection Agency: EPA)

นอกจากนี้ สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency: EPA)ของแต่ละรัฐให้อำนาจแก่หน่วยงานในระดับเขตภายในรัฐ (District Offices) มีอำนาจตรวจสอบการขออนุญาตการเผาในที่โล่ง (Requesting Permission to Conduct Open Burning) ตรวจสอบข้อร้องเรียนของประชาชน การตรวจสอบและกำกับดูแลการการรั่วไหลและการแพร่กระจายมลพิษทางอากาศ ตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรฐานสิ่งแวดล้อม ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคที่จะช่วยอำนวยความสะดวก การสร้างเข้าใจและปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมหรือให้ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมและความช่วยเหลืออื่นๆ ให้กับประชาชน และให้อำนาจแก่หน่วยงานควบคุมมลพิษของท้องถิ่น (Local Air Pollution Agency) ซึ่งออกกฎหมายการควบคุมการเผาในที่โล่งในระดับท้องถิ่นในการใช้บังคับเฉพาะในเมืองหรือหลายเมือง โดยหน่วยงานควบคุมมลพิษของท้องถิ่น (Local Air Pollution Agency)

6.2 ข้อสรุปมาตรการทางกฎหมายและหน่วยงานต่อการควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งในต่างประเทศ

ปัญหามลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง ไม่ได้เกิดหรือมีผลกระทบขึ้นเฉพาะในประเทศใดประเทศหนึ่งแต่หากสามารถมีผลกระทบเชื่อมโยงไปยังประเทศอื่นๆ ได้ ดังนั้นในการพิจารณามาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาแนวทางจากศึกษากฎหมายของต่างประเทศเพื่อนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยโดยเฉพาะภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด ในการดำเนินมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้จำเป็นต้องพิจารณาถึงปัญหาและอุปสรรค ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือกลไกในการบังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อการควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งในต่างประเทศ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

6.2.1 การป้องกันมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งตามกฎหมายของประเทศต่างๆ

การป้องกันมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งตามกฎหมายของประเทศต่างๆ มีวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อป้องกันอันตรายมิให้เกิดขึ้นแก่สุขภาพอนามัยและสวัสดิการของประชาชน

ทั่วไป พืช สัตว์ ทรัพย์สินและทรัพยากรอื่นๆ การคมนาคมทั้งทางบกและอากาศซึ่งเป็นผลจากการที่มลพิษได้บดบังทัศนวิสัย บทบัญญัติที่ว่าด้วย การเผาในที่โล่งถือเป็นกฎหมายลักษณะเฉพาะเรื่องซึ่งเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเจาะจงในประเภทของกิจกรรมที่เน้นโดยมีจุดมุ่งหมายเฉพาะกรณีเพื่อป้องกันการปล่อยมลพิษทางอากาศที่ไม่ให้มีการปล่อยมลสารเกินกว่าค่ามาตรฐานที่กำหนดจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมการปล่อยมลพิษทางอากาศในการคำนึงถึงสุขภาวะของมนุษย์ พืช และสัตว์โดยส่วนรวม ซึ่งการมีบทบัญญัติที่มีลักษณะเฉพาะในเรื่องการเผาในที่โล่งถือได้ว่ามีความสอดคล้องกับพฤติกรรมการอยู่อาศัยและวิถีชีวิตของคนในประเทศ ซึ่งหากพฤติกรรมการอยู่อาศัยและวิถีชีวิตมีผลกระทบความเสียหายต่อประชาชนส่วนใหญ่ รัฐย่อมมีอำนาจในการจัดการเพื่อให้สังคมโดยรวมมีความปลอดภัยซึ่งการป้องกันมลพิษที่กำหนดขึ้นเพื่อให้มีกติกาของสังคมในการใช้ร่วมกันอย่างมีระเบียบและคุณภาพซึ่งการควบคุมกิจกรรมการเผาในที่โล่งย่อมมีความใกล้ชิดกับวิวัฒนาการของสังคมในแต่ละยุคสมัยที่มีความแตกต่างกันโดยการบัญญัติการเผาในที่โล่ง เป็นมาตรการป้องกันพื้นฐาน (Primary Protection) ซึ่งเป็นข้อบัญญัติที่เป็นบรรทัดฐานเพื่อให้มนุษย์สามารถดำรงชีพได้อย่างปลอดภัยจากอันตรายของมลพิษหมอกควันซึ่งมีผลกระทบต่อระบบนิเวศน์โดยรวมซึ่งลักษณะของบทบัญญัติการเผาในที่โล่งมีองค์ประกอบของการป้องกันและรักษาระดับคุณภาพชีวิต (Defensive Protection Function) เพื่อคุ้มครองมนุษย์ให้พ้นจากอันตรายทางสิ่งแวดล้อมเป็นกรณีเฉพาะไป ซึ่งการกำหนดมาตรการป้องกันพื้นฐาน (Primary Protection) ในบทบัญญัติการเผาในที่โล่งที่ถือเป็นกฎหมายลักษณะเฉพาะเรื่องที่สามารถสนองตอบต่อนโยบายภาครัฐในการจัดการป้องกันมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งได้โดยการป้องกันมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งได้กำหนดในระดับรัฐบาลกลาง เช่น กำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศทั่วไปแห่งชาติ (National Ambient Air Quality Standards: NAAQS) ที่แต่ละประเทศได้กำหนดไว้เพื่อบังคับใช้ในการปล่อยมลสารสู่อากาศได้หากไม่เกินค่ามาตรฐานที่รัฐบาลกลางได้กำหนดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องรายงานคุณภาพอากาศเพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลและหากกรณีที่ค่ามาตรฐานเกินเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ภาครัฐจะดำเนินการควบคุมกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษต่อไป

6.2.2 การควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

เนื่องจาก มาตรการทางกฎหมายของประเทศต่างๆ ในเรื่องการเผาในที่โล่งถือเป็นการพยายามควบคุมสถานการณ์ร้ายแรงของมลพิษทางอากาศที่เกิดจากการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจทำให้การควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งย่อมทำให้เกิดมาตรการที่มีการประนีประนอมระหว่างการพิทักษ์ชีวิต ทรัพย์สินกับการดำรงชีวิตของประชาชนโดยส่วนรวมที่ต้องพึ่งพาการเผาในที่โล่งซึ่งถือเป็นกิจกรรมหนึ่งของการดำรงชีพของประชาชน ซึ่งการควบคุมสภาวะมลพิษที่ได้ผลดี โดยมีนโยบายรัฐที่กำหนดความชัดเจนในการควบคุมการเผาในที่โล่งผ่านการวางแผน และการออก

ใบอนุญาตซึ่งมีผลใช้บังคับตามกฎหมายตลอดจนการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โดยการเผาในที่โล่งต้องมีการควบคุมอย่างชัดเจนเพื่อควบคุมการดำเนินการเผาในที่โล่งให้มีประสิทธิภาพโดยประเทศต่างๆ เช่น ประเทศออสเตรเลีย ได้กำหนดเงื่อนไขการเผาภายใต้การกำกับ (Prescribe Burning) หรือประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดเงื่อนไขการเผาในที่โล่ง (Open Burning) ในการเห็นชอบในเรื่องรูปแบบการเผาไหม้ที่มีรายละเอียดและขั้นตอน รวมทั้งข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวกับความเหมาะสมของการเผาไหม้ซึ่งการดำเนินการต้องสอดคล้องกับกฎระเบียบหรือมาตรฐานการควบคุมสภาวะมลพิษทางอากาศระดับประเทศโดยการให้อำนาจควบคุมในระดับชุมชน ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมมลพิษทางอากาศ รวมตลอดถึงการวางแผนงาน การมีอำนาจบังคับใช้ และการวางมาตรการของชุมชนนั้นๆ ได้ โดยการเผาในที่โล่งเป็นการควบคุมมลพิษทางอากาศจากแหล่งกำเนิดที่เคลื่อนที่ไม่ได้ ซึ่งใช้วิธีการซึ่งขึ้นอยู่กับความพร้อมของชุมชนทางด้านเทคโนโลยี บุคลากรและฐานะทางเศรษฐกิจ โดยชุมชนจะควบคุมสภาวะมลพิษด้วยการอนุญาตโดยผ่านการออกกฎหมายในระดับชุมชนที่กำหนดองค์ประกอบหลายประการเพื่อให้ชุมชนสามารถดำเนินการควบคุมการเผาในที่โล่งได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยมีการระบายมลพิษออกสู่อากาศที่ลดความเข้มข้นของมลพิษโดยการลดลงเพราะความปั่นป่วนของบรรยากาศซึ่งเมื่อลมพดแรง หรือมีกระแสปั่นป่วนในบริเวณที่มีการเผาในที่โล่งจะทำให้มลพิษกระจายตัวอย่างรวดเร็ว เป็นผลให้ความเข้มข้นของมลพิษลดลงซึ่งเห็นได้ว่าความเร็วลม รวมทั้งความแปรปรวนอื่นๆ ของอากาศเป็นองค์ประกอบสำคัญทั้งในการกระจายตัวและการชักนำมลพิษไปยังสถานที่ต่างๆ ส่วนการคาดคะเนว่ามลพิษจะถูกพัดพาไปในทิศทางใด และสถานที่ใดมีโอกาสจะได้รับมลพิษมากที่สุด ย่อมขึ้นกับทิศทางลมด้วย โดยถือว่าลม และความแปรปรวนทางบรรยากาศรวมทั้งการฟุ้งกระจายมีผลต่อการกระจายมลพิษในอากาศอย่างยิ่ง โดยชุมชนต้องมีข้อมูลที่ใช้ในการวางแผนตรวจสอบคุณภาพอากาศเพื่อกำหนดรายละเอียดแนวทางการเผาในที่โล่ง ดังนี้

1. วัตถุที่ทำการเผาไหม้ ได้แก่ พืชหรือเศษวัสดุของพืชที่มีเชื้อโรค หรือพืชเพื่อเตรียมพื้นที่เพาะปลูกซึ่งพืชดังกล่าวต้องถูกโค่นหรือเพื่อเป็นการลดเชื้อเพลิงของไม้ โดยต้องมีลักษณะแห้งที่ไม่มีความชื้นเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 7 วันก่อนที่จะดำเนินการเผาไหม้เพื่อให้มีการเผาไหม้ที่มีประสิทธิภาพและวัตถุที่ทำการเผาไหม้ต้องไม่ทำจากไขมัน ยางมะตอย พลาสติก

2. สถานที่ทำการเผาไหม้ต้องมีระยะห่างจากพื้นที่ที่ประชาชนอยู่อาศัยหรืออาคารบ้านเรือน หรือโรงพยาบาล โรงเรียน บ้านพักคนชราหรือสถานรับเลี้ยงเด็ก หรือสถานที่เก็บน้ำมันเชื้อเพลิงมากกว่า 1,500 เมตร หรือไม่อนุญาตให้ทำการเผาในที่โล่งในเขตชุมชนที่มีประชากรมากกว่า 1,000 คน

3. ช่วงวันและเวลาเผาในที่โล่งต้องเป็นเวลากลางวันตั้งแต่ 8.00-18.00 น.โดยต้องมีควบคุมการเผาในที่โล่งอย่างใกล้ชิดและดำเนินการเผาไหม้จนเสร็จสิ้นและโดยมีจำนวนคนควบคุมและจัดอุปกรณ์การดับเพลิงอย่างเพียงพอ และผู้ดำเนินการเผาไหม้ควรได้รับการฝึกอบรมความรู้เกี่ยวกับการ

จัดการไฟจากหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้การเผาไหม้เป็นไปตามหลักวิชาการและมีประสิทธิภาพและมีการกำหนดช่วงเวลาการเผาในที่โล่งและช่วงเวลาห้ามทำการเผาในที่โล่งอย่างชัดเจน

4. การเผาในที่โล่งต้องไม่ทำให้เกิดการบดบังทัศนวิสัยการมองเห็นทางบกหรือทางอากาศโดยไม่มีเผาไหม้ข้างถนนทางหลวงหรือถนนสาธารณะที่เป็นเส้นหลักในการสัญจร

5. ปริมาณวัตถุและพื้นที่ที่ทำการเผาไหม้ต้องมีจำนวนพอที่จะดำเนินการควบคุมการเผาในที่โล่งได้อย่างมีประสิทธิภาพไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อบุคคลใกล้เคียงหรือผู้ดำเนินการควบคุมการเผาในที่โล่ง และมีการจัดการในพื้นที่ที่ทำการเผาไหม้เพื่อป้องกันหรือยับยั้งการกระจายของไฟที่นอกเหนือการควบคุม เช่น การทำแนวกันไฟ

6. สภาพอากาศที่มีความสงบและอุณหภูมิมีความคงที่โดยอาศัยข้อมูลจากสำนักงานอุตุนิยมวิทยาเพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับความเร็วลม หรือทิศทางลมที่มีลักษณะคงที่ของบรรยากาศเพื่อให้หมอกควันมีการกระจายตัวและเพื่อลดความเสี่ยงของหมอกควัน

6.3.2 ความรับผิดตามบทบัญญัติเกี่ยวกับการเผาในที่โล่งของประเทศต่างๆ

บทบัญญัติเรื่องการเผาในที่โล่ง ที่กำหนดว่า บุคคลใดที่ปล่อยของเสียสู่อากาศ ได้แก่ผู้ที่อยู่ในสถานที่ที่มีการปล่อยของเสียสู่อากาศหรือผู้ที่ยินยอมให้เกิดการเผาไหม้ในสถานที่ใด เช่น เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ที่มีการเผาในที่โล่ง ย่อมมีความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) ซึ่งการเผาในที่โล่งถือเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดการรั่วไหลหรือเผยแพร่กระจายของมลพิษสู่อากาศโดยทำให้เกิดความเสียหายด้านต่างๆ แก่ประชาชน และระบบนิเวศโดยรวม โดยไม่คำนึงว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของ มลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม ซึ่งหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด หมายความถึงการให้เจ้าของหรือหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิตร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ มีหน้าที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น

กล่าวโดยสรุป หลักการหรือทฤษฎีความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) นี้ มีรากฐานแต่เดิมมาจากระบบกฎหมาย Common Law ของประเทศอังกฤษ โดยมีหลักการที่จะให้มีการเยียวยาหรือชดใช้ความเสียหายโดยไม่ต้องคำนึงว่าความเสียหายจากมลพิษนั้นเกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้กระทำหรือไม่ แนวคิดในเรื่องความรับผิดโดยเคร่งครัดนี้ โดยถือว่าเมื่อมีความเสียหายก็ต้องมีการชดใช้เยียวยาเสมอ จึงได้เรียกหลักนี้ว่า Strict Liability อันหมายถึงความรับผิดโดยเคร่งครัด หรือเรียกว่า Liability without Fault อันหมายถึงความรับผิดโดยปราศจากความผิด ที่เรียกเช่นนี้เนื่องจากพื้นฐานของแนวคิดนี้มาจากหลักการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในอันที่จะไม่ถูกทำให้

เสียหาย ดังนั้น แนวคิดนี้จึงไม่พิจารณาถึงองค์ประกอบทางด้านจิตใจของผู้กระทำ เช่น จงใจหรือประมาท เลินเล่อ แต่ประการใด เพียงแค่ผู้เสียหายพิสูจน์ถึงความเสียหายเนื่องมาจากต้นเหตุนั้นได้ก็เพียงพอแล้ว ทั้งนี้ เพราะถือว่าความคิดของมนุษย์อันเป็นองค์ประกอบทางด้านจิตใจไม่อาจหยั่งรู้ได้ จึงเห็น ได้ว่าแนวคิดนี้มุ่งคุ้มครองความเสียหายในชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลมากกว่าจะ เน้นที่ความผิดของผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย

6.2.4 ความรับผิดทางอาญาตามบทบัญญัติเกี่ยวกับการเผาในที่โล่งของประเทศต่างๆ

เจตนารมณ์ของการควบคุมการเผาในที่โล่ง โดยหลักแล้วต้องการป้องกันหรือควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งซึ่งแตกต่างจากเจตนารมณ์ของกฎหมายอาญาโดยทั่วไปที่มุ่งจะลงโทษผู้กระทำผิด หรือเพื่อปกป้องคุ้มครองสังคมส่วนรวม ความรับผิดทางอาญาตามบทบัญญัติเกี่ยวกับการเผาในที่โล่งของประเทศต่างๆ โดยแยกฐานความผิดได้ 3 ประการ ได้แก่

6.2.4.1 ความผิดเนื่องจากการก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ เช่น ประเทศมาเลเซียได้กำหนดมิให้บุคคลใดอนุญาตหรือทำให้เกิดการเผาไหม้ในสถานที่ใดๆ โดยหากผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าว จะมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนริงกิตหรือจำคุกไม่เกินห้าปีหรือทั้งจำทั้งปรับ หรือความรับผิดทางอาญาของการเผาในที่โล่งตามพระราชบัญญัติคุณภาพสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1974 ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อกำหนดโทษในทางกฎหมาย แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ถือเป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศซึ่งปัญหามลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งไม่ใช่เพียงแต่ความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัยและทรัพย์สินของมนุษย์เท่านั้น แต่ยังคงมีผลกระทบและสร้างความเสียหายต่อระบบนิเวศโดยรวม การทำลายสิ่งแวดล้อมจึงถือว่าเป็นความผิดทางอาญาที่ส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของรัฐ ซึ่งมาตรการลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำผิดในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการป้องปรามและยับยั้งบุคคลอื่นมิให้กล้าที่จะทำความผิดและให้เกิดความเกรงกลัวรวมทั้งตัดโอกาสมิให้ได้รับความสะดวกที่จะกระทำความผิด เนื่องจากหากเกิดความเสียหายโดยสิ่งแวดล้อมถูกทำลายไปแล้วอาจจะไม่สามารถฟื้นกลับคืนสู่สภาพที่ดีดังเดิมได้ ความรับผิดทางอาญาจึงเป็นการมาตรการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

6.2.4.2 ความผิดฐานละเว้นไม่ปฏิบัติตามมาตรการเกี่ยวกับการนโยบายทางสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากประเทศออสเตรเลียมีพระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1993 (Environment Protection Act 1993) กำหนดอำนาจตามกฎหมายในการสร้างนโยบายการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environment Protection Policies: EPPs) ที่เกี่ยวข้องกับลักษณะเฉพาะของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งการควบคุมการเผาในที่โล่งจะถูกกำหนดโดยนโยบายการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (เผาไหม้) ค.ศ.1994 (Environment Protection (Burning) Policy 1994 (the

Policy)) โดยนโยบายดังกล่าวมีบทบัญญัติที่บังคับใช้สำหรับทุกสถานที่ในเขตเมืองหรือไม่ใช่เขตเมืองภายในประเทศ รวมทั้งมีบทลงโทษที่จะนำมาใช้สำหรับการละเมิดบทบัญญัติบังคับของนโยบายดังกล่าว

ซึ่งการเผาในที่โล่งตามนโยบายการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (เผาไหม้) ค.ศ.1994 (Environment Protection (Burning) Policy 1994 (the Policy)) เป็นการเผาไหม้ที่อยู่ภายนอกอาคารบ้านเรือนที่มีการปล่อยออกสู่ชั้นบรรยากาศโดยตรงไม่ผ่านเตาเผาไฟ ส่วนการเผาในที่โล่งในเพื่อการเกษตรจะได้รับอนุญาตในสถานที่ที่ไม่ใช่ในเขตเมืองและชานเมือง รวมทั้งการเผาตอซังพืชหรือโรคของพืชและการเผาเพื่อปรับพื้นที่การเกษตร ซึ่งการเผาในที่โล่งต้องมีวิธีการดับไฟโดยการป้องกันและควบคุมไฟซึ่งพิจารณาจากพื้นที่การเผาไหม้ จากความรับผิดของการฝ่าฝืนนโยบายการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (เผาไหม้) ค.ศ.1994 (Environment Protection (Burning) Policy 1994 (the Policy)) อาจเกิดจากจงใจหรือประมาทเลินเล่อ การกระทำดังกล่าวถือว่ามีความผิดและได้รับโทษตามกฎหมาย ซึ่งมีโทษปรับกรณีเป็น นิติบุคคล จำนวน 2,000,000 เหรียญหรือกรณีเป็นบุคคลธรรมดาจำนวน 500,000 เหรียญ หรือกรณีบุคคลที่ก่อให้เกิดมลพิษจากสภาพแวดล้อมที่ทำให้สิ่งแวดล้อมเกิดอันตรายร้ายแรง มีกระทำดังกล่าวถือว่ามีความผิดได้รับโทษปรับ กรณีเป็นนิติบุคคลจำนวน 500,000 เหรียญ หรือ กรณีเป็นบุคคลธรรมดา จำนวน 50,000 เหรียญ

6.2.4.3 ความผิดฐานกระทำผิดเงื่อนไขที่หน่วยงานภาครัฐอนุญาตหรือคำเตือนที่หน่วยงานภาครัฐแจ้งให้ทราบ

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายระดับรัฐ (State Law) ที่ใช้บังคับในเรื่องการเผาในที่โล่ง (The Open Burning) ที่เป็นสิ่งต้องห้ามในเขตท้องเป็นสิ่งต้องห้ามในเขตท้องถิ่นใดที่มีประชากรจำนวน 7,500 คนหรือมากกว่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตโดยเฉพาะตามเทศบัญญัติท้องถิ่น (Local Ordinance) และไม่อนุญาตให้ท้องถิ่นจะอนุญาตให้มีการเผาในที่โล่งที่เป็นหญ้าหรือใบไม้โดยการออกคำสั่งที่กำหนดภายใต้หมวดที่ 55 ของพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งเป็นการห้ามเผาในที่โล่งในกรณีที่วัตถุทำจากพลาสติก ยางโฟม ไม้ที่เคลือบสารเคมี สิ่งทอ เครื่องใช้ไฟฟ้า สารเคมี หรือวัตถุอันตราย โดยหากมีการฝ่าฝืนย่อมมีความรับผิดทางอาญาในโทษปรับ ดังนี้

1) สำหรับความผิดครั้งแรกภายในระยะเวลา 3 ปี ซึ่งผู้พิพากษาได้ตักเตือน

2) สำหรับความผิดครั้งที่สองภายในระยะเวลา 3 ปีให้มีโทษปรับไม่เกิน 75 ดอลลาร์

3) สำหรับความผิดที่สามภายในระยะเวลา 3 ปีให้มีโทษปรับไม่เกิน 150 ดอลลาร์

4) สำหรับการกระทำผิดกฎหมายหรือความผิดครั้งที่สี่ภายในระยะเวลา 3 ปี ให้มีโทษปรับไม่เกิน 300 ดอลลาร์

จะเห็นได้ว่าจะมีความผิดทางอาญาหากฝ่าฝืนเงื่อนไขที่หน่วยงานภาครัฐอนุญาต หรือคำเตือนที่หน่วยงานภาครัฐแจ้งให้ทราบซึ่งอัตราโทษปรับจะมากขึ้นในกรณีที่มีสำหรับความผิดในครั้งต่อๆ ไป

6.2.5 หน่วยงานที่เกียวข้องต่อการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งของต่างประเทศ

เมื่อพิจารณากฎหมายของประเทศออสเตรเลีย จะเห็นว่า ประเทศออสเตรเลีย ใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1993 (Environment Protection Act 1993) ที่กำหนดนโยบายการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environment Protection Policies: EPPs) ที่เกี่ยวข้องกับลักษณะเฉพาะของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งการควบคุมการเผาในที่โล่งถูกกำหนดโดยนโยบายการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (เผาไหม้) ค.ศ.1994 (Environment Protection (Burning) Policy 1994) โดยนโยบายดังกล่าวมีบทบัญญัติที่บังคับใช้สำหรับทุกสถานที่ภายในประเทศ รวมทั้งมีบทลงโทษที่จะนำมาใช้สำหรับการละเมิดบทบัญญัติบังคับของนโยบายดังกล่าว การเผาในที่โล่งภายในประเทศต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตาม นโยบายการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (เผาไหม้) ค.ศ.1994 (Environment Protection (Burning) Policy 1994) โดยมีเจ้าหน้าที่สภาที่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1993 มีอำนาจในการอนุญาตหรือให้ความยินยอมในการเผาในที่โล่งหรือมีหน้าที่ในการควบคุมกิจกรรมที่มีอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม โดยการเผาในที่โล่งจะถูกควบคุมในสถานที่ที่กำหนดโดยเงื่อนไขของการอนุญาต หรือมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอนุญาตหรือให้ความยินยอมในการเผาในที่โล่ง

จะเห็นได้ว่าประเทศออสเตรเลีย มีกฎหมายและนโยบายในการควบคุมการเผาในที่โล่ง โดยให้ความสำคัญระหว่างกฎหมายและนโยบายควบคู่กันไป ทั้งยังได้นำนโยบายไปบัญญัติเป็นกฎหมาย (Policy Law) เพื่อให้เกิดผลปฏิบัติได้จริง และทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของสภาพแวดล้อม นอกจากนี้ มีกรมสิ่งแวดล้อม (Department of the Environment) กำหนดแผนกลยุทธ์ ปี ค.ศ. 2014-2018 เพื่อให้คำแนะนำและดำเนินการเกี่ยวกับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมที่จะสนับสนุนรัฐบาลในการบรรลุสภาพแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพ โดยมีวัตถุประสงค์ในการให้คำแนะนำด้านสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพที่มีความเชื่อมั่นของรัฐบาลและชุมชน และมอบนโยบายโดยมีแผนการดำเนินงานระเบียบ ที่ใช้ในกำกับดูแลการดำเนินงาน รวมทั้งในการรักษาและปรับปรุงพัฒนาการให้บริการของรัฐและความสนใจของประชาชนในช่วงระยะเวลาดังกล่าว นอกจากนี้ ยังมีสภาปกป้องสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environment Protection Council) หรือเรียกกันย่อๆ ว่า NEPC เป็นองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่ในการกำหนดมาตรการต่างๆ ที่จะปกป้องสิ่งแวดล้อมของชาติและประเมินผลจากอากาศน้ำหรือดินและมลพิษทางเสียงจากที่ใดก็ตามภายในอาณาเขตของประเทศออสเตรเลีย และจัดทำรายงานเกี่ยวกับการนำเอาการดำเนินการต่างๆ ทางสิ่งแวดล้อมให้บรรลุผลสำเร็จ รวมทั้งการ

ดำเนินการทางกฎหมายให้บรรลุเป้าหมายด้วย และทำหน้าที่เฝ้าระวังตามที่มาตรการที่สภาปกป้องสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environment Protection Council) กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีมาตรการที่เป็นมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกันในระดับประเทศที่มีเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานคุณภาพอากาศโดยมีคณะกรรมาธิการสิ่งแวดล้อม (The Council's Senior Officials Committee) ที่ให้รัฐต่างๆ ควบคุมมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมภายในรัฐโดยใช้มาตรฐานคุณภาพอากาศระดับประเทศซึ่งถือว่าเป็นการให้อำนาจในการควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งโดยการกำหนดค่ามาตรฐานของฝุ่นละออง ซึ่งเพื่อป้องกันสุขภาพของมนุษย์ เช่น นโยบายป้องกันสิ่งแวดล้อมรัฐแทสมาเนีย (คุณภาพอากาศ) ค.ศ.2004 (Tasmanian Environment Protection Policy (Air Quality) 2004) ซึ่งรัฐแทสมาเนียได้ยินยอมและให้คำแนะนำที่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจและความจำเป็นในการจัดการไฟและควบคุมควันไฟที่เกิดขึ้นภายในรัฐแทสมาเนียซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมมลพิษและจัดการสิ่งแวดล้อม (Environmental Management and Pollution Control Act 1994) โดยกำหนดให้บุคคลที่ดำเนินการเผาในที่โล่งต้องวางแผนและใช้แนวทางการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในการลดผลกระทบของมลพิษหมอกควันแก่ประชาชนและชุมชน ซึ่งการเผาการเผาภายใต้การกำกับ (Prescribed Burning) เป็นการควบคุมไฟภายใต้สภาพแวดล้อมที่กำหนดพื้นที่และช่วงเวลาที่เหมาะสมสอดคล้องกับความรุนแรงของความร้อนและอัตราการแพร่กระจายเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเผาในที่โล่งในการลดผลกระทบของมลพิษหมอกควันที่จะนำไปสู่ประชาชน

อีกทั้งประเทศมาเลเซียมีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Ministry of Natural Resources and Environment: NRE) ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการป่าไม้ การอนุรักษ์และการจัดการของสภาพแวดล้อมและที่พักอาศัย และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดการความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อีกทั้งมียุทธศาสตร์ในการวางแผนการพัฒนาทรัพยากรและแผนการอนุรักษ์ เพื่อให้แน่ใจว่ามีความสะอาดปลอดภัยต่อสุขภาพและมีสภาพแวดล้อมที่ดี โดยมีการกำหนดแนวทางในการควบคุมมลพิษทางอากาศโดยมีนโยบายการออกกฎหมาย ระเบียบ ที่กำหนดแนวทางและขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม รวมทั้งแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและนโยบายและพัฒนาและสร้างความตระหนักในหมู่ประชาชนเกี่ยวกับความสำคัญของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม มีกรมสิ่งแวดล้อม (Department of Environment: DOE) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการตรวจสอบการพัฒนาประเทศที่ทำให้ประชาชนได้มั่นใจในสภาพแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพและมีความปลอดภัย โดยมีหน้าที่หลักคือการป้องกันกำจัดควบคุมมลพิษและปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1974 และระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัติฯ และในการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นการให้บริการหลักโดยเป็นสำนักงานใหญ่ของรัฐ ซึ่งมี

ภารกิจหลักที่สำคัญในการบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมาย ในการพัฒนากลยุทธ์และทิศทางการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายที่มีเป้าหมายเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่เคลื่อนที่ไม่ได้และแหล่งกำเนิดมลพิษที่เคลื่อนที่ได้ และการจัดการกรณีของการร้องเรียนมลภาวะสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหรัฐอเมริกามีองค์กร United States Environmental Protection Agency (EPA) หรือสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ดูแลปกป้องสุขภาพของมวลมนุษย์และปกป้องสิ่งแวดล้อมธรรมชาติในด้านอากาศ ภารกิจของ สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency: EPA) คือ การปกป้องสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลและปกป้องสิ่งแวดล้อมที่อาจได้รับการทำลายจากภาคอุตสาหกรรม โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งประชาชนสหรัฐอเมริกาทุกคนจะถูกป้องกันจากความเสี่ยงที่สำคัญต่อสุขภาพของมนุษย์ และสภาพแวดล้อมที่พวกเขาดารงชีวิตอยู่ โดยมีกฎหมายของรัฐบาลกลางที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องสุขภาพของมนุษย์และป้องกันสิ่งแวดล้อมมีการบังคับใช้อย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ

สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency: EPA) ให้อำนาจหน้าที่แก่แต่ละมลรัฐมีสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency: EPA) ที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีเป้าหมายเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนภายในรัฐโดยการปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดโดยผู้มีอำนาจของสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency: EPA) ของแต่ละรัฐเพื่อควบคุมกิจกรรมต่อมลพิษทางอากาศหรือออกหลักเกณฑ์การกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศทั่วไปของรัฐ (National Ambient Air Quality Standards: NAAQS) เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อเฝ้าระวังมลพิษทางอากาศและรายงานการดำเนินการรักษาคุณภาพอากาศแก่สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมสหรัฐอเมริกา (United States Environmental Protection Agency: EPA) อีกทั้ง สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency: EPA) ของแต่ละรัฐให้อำนาจแก่หน่วยงานในระดับเขตภายในรัฐ (District Offices) มีอำนาจตรวจสอบการขออนุญาตการเผาในที่โล่ง (Requesting Permission to Conduct Open Burning) ตรวจสอบข้อร้องเรียนของประชาชน การตรวจสอบและกำกับดูแลการการรั่วไหลและการแพร่กระจายมลพิษทางอากาศ ตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรฐานสิ่งแวดล้อม ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคที่จะช่วยอำนวยความสะดวก การสร้างเข้าใจและปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมหรือให้ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมและความช่วยเหลืออื่นๆ ให้กับประชาชน และให้อำนาจแก่หน่วยงานควบคุมมลพิษของท้องถิ่น (Local Air Pollution Agency) ซึ่งออกกฎหมายการควบคุมการเผาในที่โล่งในระดับท้องถิ่นในการใช้บังคับเฉพาะในเมืองหรือหลายเมือง โดยหน่วยงานควบคุมมลพิษของท้องถิ่น (Local Air Pollution Agency)

บทที่ 7

ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการป้องกันและควบคุม มลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

ภาคเหนือตอนบน ประกอบด้วย 8 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน พะเยา ลำปาง ลำพูน แพร่ และน่าน ประสบปัญหาหมอกควันและมลพิษทางอากาศอย่างรุนแรง โดยแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศที่สำคัญมาจากการเผาในที่โล่ง (Open Burning) การเกิดไฟป่า การเผาในพื้นที่ชุมชนและพื้นที่เกษตรกรรม จากรายงานของกรมควบคุมมลพิษ พบว่า ปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กเส้นผ่านศูนย์กลางไม่เกิน 10 ไมครอน (PM10) มีค่าสูงกว่าระดับมาตรฐานและมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นเรื่อยๆ อีกทั้งยังแพร่กระจายในภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัดเป็นวงกว้าง ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน ซึ่งที่ผ่านมาหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องได้พยายามแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่องแต่ก็ยังไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ และไม่สามารถแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

เนื่องจากการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งไม่มีบทบัญญัติเป็นการเฉพาะ เพื่อให้อำนาจหน้าที่แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งจึงก่อให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายซึ่งการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งต้องมีประสิทธิภาพและจะสามารถแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งได้สมแก่เจตนารมณ์ของการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง ซึ่งในบทนี้จะกล่าวถึงปัญหาของนโยบาย มาตรการทางกฎหมายและหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและควบคุมการเผาในที่โล่งซึ่งเป็นกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษหมอกควัน ซึ่งจะกล่าวเป็นลำดับดังนี้

7.1 ปัญหาเกี่ยวกับนโยบาย

จากนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2559 ซึ่งมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งถือเป็นนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันและขจัดมลพิษ เช่น ลดและควบคุมปัญหามลพิษอันเนื่องมาจากชุมชน เกษตรกรรม ไม่ให้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ

เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกิดสมดุลของระบบนิเวศ และสนับสนุนให้มีการจัดการของเสียและสารอันตรายอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งจัดให้มีระบบป้องกันและแก้ไขกรณีฉุกเฉินเมื่อเกิดอุบัติภัยขนาดใหญ่ อีกทั้งพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการมลพิษให้เกิดเอกภาพในการกำหนดนโยบาย แผนงาน และแนวทางปฏิบัติ ทั้งนี้กฎหมายต้องมีความสอดคล้องและสนับสนุนให้การดำเนินการบริหารและการจัดการมลพิษที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ แผนงานจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2555-2559 ในยุทธศาสตร์การสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีให้กับประชาชนในทุกระดับ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อป้องกันและลดมลพิษแหล่งกำเนิดและการกระจายอำนาจในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับภาค พ.ศ.2555-2559 เพื่อขับเคลื่อนแผนสู่การปฏิบัติในการสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีแก่ประชาชนในภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด อีกทั้งแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับภาค พ.ศ.2555-2559 ได้ผลักดันให้การดำเนินงานเฝ้าระวังด้านการมลพิษหมอกควันเป็นภารกิจหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด

นอกจากนี้ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ.2555-2559 เป็นแผนยุทธศาสตร์ที่ชี้นำทิศทางการพัฒนาประเทศ และกำหนดวิสัยทัศน์เกี่ยวกับสังคมที่มีความปลอดภัยอยู่ในสภาวะแวดล้อมที่ดี ระบบการผลิตเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน และเพิ่มประสิทธิภาพการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก รวมทั้งเพิ่มพื้นที่ป่าไม้เพื่อรักษาสมดุลของระบบนิเวศ โดยมียุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ซึ่งให้ความสำคัญกับการควบคุมและลดมลพิษที่มุ่งลดปริมาณมลพิษทางอากาศ เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการขยะ พัฒนาระบบการจัดการของเสียอันตราย ลดความเสี่ยงอันตราย การรั่วไหล พัฒนาระบบเตือนภัย แจ้งเหตุฉุกเฉิน และ ระบบการจัดการเมื่อเกิดอุบัติภัยด้านมลพิษ โดยมีการบริหารจัดการแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 สู่การปฏิบัติเพื่อสร้างความเชื่อมโยงระหว่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 นโยบายรัฐบาล แผนการบริหารราชการแผ่นดิน และแผนระดับท้องถิ่น โดยกำหนดประเด็นการควบคุมและลดมลพิษจากการเผาในที่โล่งซึ่งเป็นแผนพัฒนาเฉพาะด้านที่ตอบสนองการควบคุมและลดมลพิษ โดยแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ไม่ได้กำหนดการส่งเสริมให้ประชาชน องค์กรและหน่วยงานในระดับท้องถิ่น มีการวางแผนการจัดการมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง ที่จะกำหนดแผนปฏิบัติการในระดับพื้นที่ร่วมกับส่วนกลางอย่างมีระบบ โดยเฉพาะการกำหนดให้มีการจัดทำแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดในภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด ซึ่งถือเป็นการกระจายอำนาจในการวางแผนจัดการมลพิษให้แก่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นได้แก่ แผนการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดในพื้นที่ชุมชน เกษตรกรรมและพื้นที่ป่า ซึ่งถือเป็นการกำหนดทิศทางการดำเนินการควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งที่

ไม่ได้กำหนดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการวางแผน ลดหรือควบคุมมลพิษอันเป็นสาเหตุมาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ เนื่องจากแนวคิดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่รัฐทำการส่งเสริมและสนับสนุนและสร้างโอกาสให้แก่ประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งเพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนจะนำไปสู่การกำหนดนโยบายและแผนดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล ในเขตภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัดที่ไม่ได้กำหนดนโยบายด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในมิติการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งเป็นการเฉพาะโดยถือว่านโยบายและแผนดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด ขาดการร่วมคิด ร่วมวิเคราะห์ปัญหาหรือร่วมวางแผนในกิจกรรมต่างๆ ที่ชุมชนในพื้นที่ต้องดำเนินการร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น แผนงานการทำแนวกันไฟ หรือการลาดตระเวนตรวจไฟ[261] ซึ่งการกำหนดแผนงานเป็นทิศทางในการดำเนินงานเพื่อลดและควบคุมการระบายมลพิษโดยให้มีการจัดการมลพิษตั้งแต่ต้นทางระหว่างทางจนถึงปลายทาง แต่หากไม่ได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการเพื่อลดและควบคุมการระบายมลพิษโดยให้ส่วนร่วมในการดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ ตั้งแต่การกำกับ ติดตาม ส่งเสริมและสนับสนุนให้แหล่งกำเนิดมลพิษและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามมาตรฐานหรือเกณฑ์ที่กำหนด รวมทั้งดำเนินการเปิดเผยและเข้าถึงข้อมูลแหล่งกำเนิดมลพิษและผลกระทบที่เกิดขึ้นก็จะทำให้นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2559 ในด้านการป้องกันและควบคุมมลพิษมีประสิทธิภาพและทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก และสร้างเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการจัดการมลพิษหมอกควันควันจากการเผาในที่โล่ง

นอกจากนี้ การดำเนินงานตามแผนการจัดการมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งในระดับส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่นของภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด จะดำเนินการตามแผนการจัดการมลพิษได้ก็ต้องอาศัยกฎหมายเพื่อใช้ป้องกันและควบคุมมลพิษที่ต้องครอบคลุมทุกพื้นที่โดยเป็นกฎหมายในระดับท้องถิ่น อีกทั้งการวางแผนจัดการมลพิษของส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ซึ่งนโยบายและแผนงานในระดับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นยังขาดความเชื่อมโยงต่อเนื่องโดยหน่วยงานของรัฐจะให้ความสนใจเฉพาะช่วงเวลาที่เกิดสถานการณ์หมอกควัน ในขณะที่กระบวนการวางแผนงานยังไม่สอดคล้องกับระยะเวลาถึงแม้จะมีการวางแผนระยะยาวถึง 5 ปี แต่ขาดการผลักดัน

---

[261] ดูข้อมูลการสัมภาษณ์องค์กรระดับปฏิบัติการในภาคผนวก จ

เชิงนโยบายให้มีการขยายผลกิจกรรม[262] เช่น การณรงค์ประชาสัมพันธ์และเสริมสร้างการมีส่วนร่วม เพื่อให้การรณรงค์ ประชาสัมพันธ์และเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการควบคุการเผาในพื้นที่ชุมชน พื้นที่เกษตรกรรมและไฟป่า อีกทั้งประชาชนยังขาดความตระหนักในปัญหาที่เกิดจากมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งซึ่งส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตประจำวัน และยังขาดการมีส่วนร่วมในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งอย่างจริงจัง[263]

จากอดีตสุขภาพและความปลอดภัยของประชาชนไม่ได้รับความเอาใจใส่จากภาครัฐเท่าที่ควร โดยสถานการณ์ความรุนแรงของมลพิษทางอากาศอันมีสาเหตุจากการเผาในที่โล่งที่เกิดจากการเผาเศษวัสดุทางการเกษตร การเผาขยะในครัวเรือนหรือการเผาป่า ซึ่งมาตรการของรัฐในการควบคุมมลพิษทางอากาศมักไม่จริงจัง ทั้งนี้อาจเกิดรัฐไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะจัดสรรเพื่อจัดจ้างเจ้าหน้าที่จำนวนมากหรือจัดซื้ออุปกรณ์เครื่องมือต่างๆ เพื่อกำกับดูแลและควบคุมและมีมาตรการกำจัดมลพิษก่อนที่จะปล่อยสารมลพิษออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษ[264] นอกจากนี้ รัฐอาจจะยังไม่มีทางเลือกอื่นที่มีประสิทธิภาพเพื่อใช้กำกับดูแล ป้องกันเรื่องการรักษาคุณภาพอากาศและคุณภาพชีวิตให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมได้ หรือในบางกรณีการละเลยการควบคุมการปล่อยมวลสารสู่อากาศ ซึ่งต่อมาปัญหามลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งเริ่มก่อตัวขึ้น รัฐจึงได้กำหนดมาตรการควบคุมและลดมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง เช่น การเฝ้าระวังคุณภาพอากาศ โดยการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ การปล่อยสารมลพิษทางอากาศจากแหล่งกำเนิดต่างๆ เป็นมาตรการหนึ่งที่รัฐใช้คือการกำหนด “มาตรฐานในบรรยากาศทั่วไป หรือ Ambient Standards” ดังแสดงในตารางที่ 5 มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไปและการติดตั้งสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศในจังหวัดภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด เป็นการเฝ้าระวังที่ติดตั้งสถานีตรวจวัดแบบถาวร เพื่อเฝ้าระวังคุณภาพอากาศ ไม่ให้เกินค่ามาตรฐานที่กำหนดหากพบว่าคุณภาพอากาศเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน พืช สัตว์ และทรัพย์สินต่างๆ จะได้หาทางป้องกันหรือแก้ไขมิให้เกิดผลเสียหายอีกต่อไป นอกจากนี้ มีการตรวจวัดคุณภาพอากาศด้วยหน่วยเคลื่อนที่ ซึ่งอาจทำได้โดยอาศัยเจ้าหน้าที่ของรัฐติดตามตรวจสอบศึกษาแนวโน้มคุณภาพอากาศตามจุดต่างๆ ที่ต้องการ อีกทั้ง การสังเกตการเปลี่ยนแปลงโดยประมาณ ซึ่งอาจสังเกตได้จากบรรยากาศที่พบหรือสังเกตเห็นสิ่งผิดปกติเกี่ยวกับคุณภาพอากาศ อีกทั้งการกำหนดนโยบายและวางแผน เพื่อควบคุมมลพิษอากาศ การควบคุมกิจกรรมต่างๆ (Control of Activities) คือการดำเนินงาน เพื่อควบคุมกิจกรรมต่างๆ ในชุมชนโดยเฉพาะกิจกรรมที่เป็นแหล่งก่อให้เกิดสารที่เป็นต้นเหตุทำให้เกิดสภาวะอากาศเป็นพิษ

---

[262] ดูข้อมูลการสัมภาษณ์องค์กรระดับปฏิบัติการในภาคผนวก จ

[263] ดูข้อมูลการสัมภาษณ์องค์กรระดับปฏิบัติการในภาคผนวก จ

[264] ดูข้อมูลการสัมภาษณ์องค์กรระดับปฏิบัติการในภาคผนวก จ

จะต้องได้รับการควบคุมอย่างใกล้ชิด เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้นอยู่ในมาตรฐานถูกต้องตามหลักวิชาการ การดำเนินการดังกล่าวนี้จะต้องมีการร่วมมือประสานกันระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง (National Master Plan for Open Burning Control) โดยมียุทธศาสตร์การจัดการเศษวัสดุเหลือใช้จากภาคการเกษตร การจัดการขยะมูลฝอยชุมชน และการจัดการไฟป่าซึ่งการควบคุมการเผาในที่โล่ง พิจาณาจากพื้นที่ที่มีการเผาในที่โล่งเป็นพื้นที่ประเภทใด เช่น พื้นที่เกษตร พื้นที่ชุมชนหรือพื้นที่ป่า ซึ่งภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด ที่แต่ละหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการควบคุมการเผาในที่โล่งได้กำหนดนโยบายและแผนงานปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหมอกควันโดยนโยบายและแผนงานปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหมอกควันยังคงมีปัญหา เช่น ขาดการรวบรวมเชื่อมโยงข้อมูลกันอย่างเป็นระบบ ขาดการกระจายของข้อมูลองค์ความรู้ในการควบคุมการเผาในที่โล่งไปยังจังหวัดอื่นที่ยังคงเกิดปัญหามลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง รวมทั้งมีลักษณะการขาดการขยายผลสู่พื้นที่ข้างเคียงและขาดการสนับสนุนให้ขยายองค์ความรู้เชิงพื้นที่ที่มีลักษณะต่อเนื่อง เนื่องจากการควบคุมการเผาในที่โล่งมีเป้าหมายหลักร่วมกันคือการป้องกันอันตรายจากมลพิษหมอกควัน ทำให้การส่งผ่านซึ่งนโยบายและแผนงานปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหมอกควันต้องมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันเพื่อให้นโยบายและแผนฯมีสภาพความเหมาะสมของพื้นที่ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด[265]

นอกจากนี้ มาตรการของรัฐบาลได้เห็นชอบมติคณะรัฐมนตรี ในเรื่องมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควันภาคเหนือ 9 จังหวัด ปี 2556 ลงวันที่ 8 มกราคม 2556 ซึ่งมีสาระสำคัญของการป้องกัน เตรียมพร้อม รับมือ และการฟื้นฟู โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควัน โดยเน้นมาตรการควบคุมการเผาพื้นที่ชุมชน พื้นที่เกษตรและพื้นที่ป่า เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการเตรียมพร้อมรับสถานการณ์หมอกควันและเพื่อลดและควบคุมสถานการณ์ที่จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนโดยมีเป้าหมายให้คุณภาพอากาศ (ฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM10) อยู่ในเกณฑ์ที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยไม่น้อยกว่าร้อยละ 90 ในช่วง 80 วัน ระหว่างวันที่ 21 มกราคม 2556-10 เมษายน 2556 โดยมีการบูรณการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดการป้องกันที่นำเอาค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศเป็นการกำหนดมิให้คุณภาพอากาศมีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน

แต่ขณะเดียวกัน มติคณะรัฐมนตรี ในเรื่องมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควันภาคเหนือ 9 จังหวัด ปี 2556 ลงวันที่ 21 มกราคม 2556 ถือเป็นมาตรการของฝ่ายบริหารที่กำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติเพื่อใช้ในการควบคุมป้องกันและแก้ไขปัญหา

---

[265] ดูข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิ่งแวดล้อมในภาคผนวก จ

มลพิษหมอกควัน[266] ที่กำหนดไม่ให้มีการเผา (Zero Burning) โดยถือเป็นวิธีการควบคุมการเผาในที่โล่งที่มีลักษณะชัดเจนให้หน่วยงานภาครัฐบังคับใช้ในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด แต่หากพิจาณาจากบางพื้นที่ที่มีการใช้การเผาเป็นวิถีการดำรงชีวิต ซึ่งทำให้สะท้อนถึงความไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติของพื้นที่ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด ซึ่งมาตรการดังกล่าวไม่ได้คำนึงถึงสถานการณ์ที่เป็นจริงในระดับเชิงพื้นที่ที่จะมีวิธีการควบคุมป้องกันและแก้ไขตามแต่ละพื้นที่ ซึ่งการใช้ประโยชน์ของไฟยังคงสอดคล้องกับการดำรงชีวิตของบางพื้นที่ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด ที่มีลักษณะเชื่อมโยงผสมผสานกับองค์ความรู้ที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นโดยคำนึงถึงเงื่อนไขทั้งด้านสิ่งแวดล้อม ด้านเศรษฐกิจ สังคม และการดำรงชีวิตที่ยั่งยืนของชุมชน ทำให้เห็นได้ว่ามติคณะรัฐมนตรีมีมาตรการที่ไม่เอื้อให้เกิดการแก้ไขปัญหาตามสภาพความเหมาะสมของพื้นที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเผาในที่โล่งเกิดขึ้นได้หลายพื้นที่ได้แก่ พื้นที่ทางการเกษตร พื้นที่ชุมชน และพื้นที่ป่า ประกอบกับไม่มีกลไกในการดำเนินงานที่ชัดเจนหากเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนที่ยังคงใช้การเผาเป็นวิถีการดำรงชีวิต โดยไม่สามารถควบคุมการจัดการไฟในพื้นที่ป่าและพื้นที่ทางการเกษตรอย่างเป็นระบบ

7.2 ปัญหามาตรการทางกฎหมาย

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง พบว่าไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการเผาในที่โล่งไว้เป็นการเฉพาะ แต่มีบทบัญญัติกฎหมายอื่นที่มีส่วนช่วยส่งเสริมและสนับสนุนในการควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งโดยทางอ้อม ซึ่งกฎหมายดังกล่าวไม่มีมาตรการที่มีสภาพบังคับกับผู้ก่อมลพิษได้อย่างชัดเจน ดังรายละเอียดที่กล่าวต่อไปนี้

7.2.1 มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

การป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งเป็นเครื่องมือในการป้องกันอันตรายที่จะเกิดขึ้นโดยการควบคุมคุณภาพอากาศให้อยู่ในสภาพที่ไม่เป็นอันตรายโดยมีมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง เนื่องจากการเผาในที่โล่งเป็นการกระทำใดๆ ที่ก่อให้เกิดไฟไหม้ การเผาไหม้ หรือไฟคุกรุ่นใดๆ หรือการเผาวัสดุใดๆ ที่เกิดขึ้นในที่เปิดโล่ง โดยที่ฝุ่น ควัน ก๊าซและสารพิษอื่นจากการเผาไหม้ สามารถแพร่กระจายไปในบรรยากาศได้ ซึ่งจากการศึกษามาตรการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งในกฎหมายต่างๆ

---

[266] ดูข้อมูลการสัมภาษณ์องค์กรระดับปฏิบัติการในภาคผนวก จ

พบว่า มาตรการป้องกันและควบคุมมีไม่เพียงพอที่จะสามารถป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งดังนี้

7.2.1.1 ไม่ได้กำหนดการเผาในที่โล่งเป็นการเฉพาะ

มลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมของประชาชนอย่างใกล้ชิดแต่บทบัญญัติเรื่องการเผาในที่โล่งยังไม่ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะเพื่อใช้ในการป้องกันและควบคุมการเผาในที่โล่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมีมาตรการทางกฎหมายในลักษณะที่เป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากภาวะมลพิษที่มีการแพร่กระจายของมลพิษ โดยให้อำนาจแก่ส่วนราชการทำหน้าที่ควบคุม ระงับ หรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายดังกล่าว และให้อำนาจรัฐมนตรีกำหนดมาตรการป้องกันและจัดทำแผนฉุกเฉินเพื่อแก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้นล่วงหน้า จากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้เห็นถึงลักษณะของการจัดการที่มุ่งด้านการแก้ไขปัญหาและการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นมากกว่าการป้องกันปัญหามลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง[267] นอกจากนี้ บทบัญญัติในการจัดทำแผนปฏิบัติการที่เรียกว่า แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม[268] ที่กำหนดแนวทางการดำเนินงานในเรื่องการจัดการคุณภาพอากาศ การควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด และการตรากฎหมายและออกกฎข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ คำสั่ง ประกาศที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน[269] และจะส่งผลต่อแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด[270] จะเห็นได้ว่า แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมและแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดไม่ได้กำหนดมาตรการป้องกันในการรักษาคุณภาพอากาศให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด โดยมาตรการป้องกันมีความมุ่งหมายเพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการหลีกเลี่ยงการทำลายสภาพแวดล้อม ซึ่งมีความสำคัญกว่าการแก้ไขเยียวยา มาตรการป้องกันในการรักษาคุณภาพอากาศให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดเป็นหลักการที่สำคัญต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมที่จะสามารถสำเร็จได้[271] ทั้งยังสามารถยกระดับมาตรฐานในการป้องกันปัญหามลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง โดยการเผาในที่โล่งถือเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ที่ต้องมีการควบคุมมิให้มีการปล่อยสารมลพิษออกสู่อากาศเกินกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดโดยกฎหมายซึ่งการเผาในที่โล่งไม่ได้กำหนดเป็นประเภทหนึ่งของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยอากาศเสีย หรือมลพิษที่อยู่ในสภาพเป็นควัน ไอ

---

[267] ดูข้อมูลจากการสัมภาษณ์องค์กรส่วนกลางในภาคผนวก จ

[268] มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535

[269] มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535

[270] มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535

[271] ดูข้อมูลจากการสัมภาษณ์องค์กรส่วนกลางในภาคผนวก จ

ก๊าซ เขม่า ฝุ่น ละออง เถ้าถ่านหรือมลพิษทางอากาศ ทั้งๆ ที่มวลสารที่ออกสู่บรรยากาศเกินมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดในมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ซึ่งการเผาในที่โล่งที่ไม่ได้กำหนดเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษจึงใช้มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไปเพื่อประโยชน์ต่อการใช้กฎหมายเพื่อการป้องกันมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง[272]

อีกทั้งมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้กำหนดลักษณะเหตุรำคาญ เช่น การกระทำใดๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี ความร้อน สิ่งมีพิษ ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ควบคุมเหตุรำคาญจะต้องดำเนินคดีตามกฎหมายโดยมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญ จะเห็นได้ว่า การเผาในที่โล่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศที่เกิดจากการมีฝุ่นละอองจนเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพซึ่งถือว่าเป็นเหตุรำคาญโดยไม่มีการบัญญัติการเผาในที่โล่งที่กำหนดนิยามเป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 ซึ่งมาตรา 25 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดตัวอย่างสภาพของเหตุหรือข้อเท็จจริงที่ถือว่าเป็นเหตุรำคาญโดยให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการใช้อำนาจอันมีลักษณะเป็นการระงับหรือแก้ไขเหตุรำคาญซึ่งเป็นกระทำภายหลังจากผลเกิดขึ้นแล้วซึ่งการไม่ได้บัญญัติการเผาในที่โล่งเป็นการเฉพาะทำให้การป้องกันมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งอาจไม่เพียงพอที่จะยับยั้งการกิจกรรมที่เป็นสาเหตุของการเผาในที่โล่งและอาจทำความเสียหายโดยการป้องกันมลพิษเป็นวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญที่สุดและเป็นเบื้องแรกที่เป็นหน้าที่ของรัฐต้องจัดทำเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมโดยหลักการป้องกันจะต้องจำกัดผลกระทบที่เกิดขึ้นเพื่อลดความเสียหายให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด การที่มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการควบคุมดูแลกิจการหรือการดำเนินการที่อยู่ในเขตอำนาจของท้องถิ่นตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง และหากมีกรณีจำเป็นให้ราชการส่วนท้องถิ่นบัญญัติข้อกำหนดท้องถิ่น หรือแก้ไขปรับปรุงข้อกำหนดท้องถิ่นที่ใช้บังคับอยู่เพื่อกำหนดรายละเอียดการดำเนินการในเขตท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าข้อกำหนดท้องถิ่นซึ่งให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้นได้เอง โดยแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งตามที่เห็นสมควรและไม่ขัดแย้งกับพระราชบัญญัติ ซึ่งการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งจะขึ้นอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ เช่น ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกียน เรื่องการจัดการไฟป่าและหมอกควัน พ.ศ.2556 ที่มีเหตุผลในการจัดทำข้อบัญญัติเพื่อป้องกัน

---

[272] ดูข้อมูลจากการสัมภาษณ์องค์กรระดับปฏิบัติการในภาคผนวก จ

มลพิษอันเกิดจากการกระทำหรือเกิดจากธรรมชาติโดยการจัดการไฟ หมายถึง การดำเนินวางแผนป้องกันและดับไฟที่ดำเนินการโดยควบคุมการเกิดไฟอย่างเหมาะสมเพื่อใช้ประโยชน์จากไฟบางประเภทในการรักษาสมดุลตามธรรมชาติซึ่งการป้องกันไฟเป็นการลดโอกาสเกิดไฟ ลดความรุนแรงหรือลดอันตรายของไฟ เช่น การให้การศึกษา การออกกฎหมาย การสร้างแนวกันไฟ การจัดการเชื้อเพลิง ซึ่งให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดทำแผนปฏิบัติการชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาหมอกควันไฟป่าและการเผาในที่โล่งของหมู่บ้านโดยมีหน้าที่กำหนดขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของแต่ละหมู่บ้านเพื่อควบคุมไฟจากการเผาในที่โล่ง

ในขณะที่เทศบัญญัติตำบลป่าป้อง เรื่อง การควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ. 2554 ได้กำหนดว่า

ข้อ 5 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจโฆษณาให้ประชาชนได้รับทราบถึงหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามเทศบัญญัติ สอดส่องและกวดขันไม่ให้มีการฝ่าฝืนเทศบัญญัตินี้โดยเคร่งครัด ตักเตือนผู้กระทำความผิดหรือสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไขหรือขจัดสภาพรกรุงรังหรือความไม่เรียบร้อยให้หมดไป และรายงานการกระทำผิดของผู้กระทำความผิดซึ่งไม่เชื่อฟัง เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการปรับตามเทศบัญญัตินี้

ข้อ 8 ห้ามมิให้ผู้ใดเผาขยะ หญ้าแห้ง ต้นไม้ หรือสิ่งอื่นใด ไม่ว่าจะเป็นการเผาในที่ดินของตน หรือที่ดิน หรือทางสาธารณะ หรือป่าไม้ ในประการที่ทำให้เกิดควันหรือฝุ่นละออง อันเป็นอันตรายต่อสุขภาพประชาชน

ข้อ 8 ห้ามมิให้ผู้ใด ปรุง ขาย หรือจำหน่ายสินค้าที่กระทำให้เกิดควันไฟหรือฝุ่นละออง บนถนนหรือในสถานสาธารณะ

ข้อ 9 ห้ามมิให้ผู้ใด

(2) ปล่อยปละละเลยให้มีสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในที่ดินของตนในสภาพที่ประชาชนอาจเห็นได้จากที่สาธารณะ หรือในสถานที่อาจทำให้เกิดไฟไหม้ลุกลาม

จะเห็นได้ว่า ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกียน และเทศบัญญัติตำบลป่าป้อง เป็นข้อกำหนดท้องถิ่นที่มีลักษณะกำหนดเป้าหมายของการป้องกันมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งที่แตกต่างกัน เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งย่อมมีความพร้อมในการจัดการตามศักยภาพและทิศทางนโยบายในการป้องกันมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งที่แตกต่างกันซึ่งการพิจารณาเชิงเนื้อหาของข้อกำหนดท้องถิ่นที่เกิดขึ้นโดยจัดการในมาตรการป้องกันมลพิษหมอกควันที่เป็นไม่เป็นทิศทางเดียวกันเนื่องจากปัญหามลพิษหมอกควันจากการเผาในที่

โล่งย่อมมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันในด้านสาเหตุของปัญหา แหล่งกำเนิดมลพิษและผลกระทบความเสียหายในภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัดซึ่งต้องมีระบบและวิธีการในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งให้เป็นไปตามข้อกำหนดท้องถิ่น

7.2.2 วิเคราะห์แนวทางควบคุมการเผาในที่โล่งให้เป็นไปตามหลักการบริหารราชการแผ่นดิน

แนวทางในการควบคุมการเผาในที่โล่งที่กำหนดโดยราชการส่วนกลาง ได้แก่ แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วย การควบคุมการเผาในที่โล่ง แม้จะมีวัตถุประสงค์ในการนำนโยบายควบคุมการเผาในที่โล่งไปใช้เป็นยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติ ได้แก่ การป้องกัน ลด และแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดจากการเผาในที่โล่ง โดยมียุทธศาสตร์การจัดการเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรโดยการลดการเผาในที่โล่ง และยุทธศาสตร์การจัดการขยะมูลฝอยชุมชนโดยการลดและใช้ประโยชน์จากขยะมูลฝอย อีกทั้งยุทธศาสตร์การจัดการไฟป่าโดยป้องกันการเกิดไฟป่า การตรวจติดตามไฟป่าและปฏิบัติการดับไฟป่าซึ่งถือเป็นมาตรการระดับรัฐบาลที่กำหนดให้หน่วยงานราชการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว อีกทั้งแนวทางในการควบคุมการเผาในที่โล่งที่กำหนดโดยราชการส่วนภูมิภาคได้แก่ ประกาศจังหวัดภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด ที่ออกประกาศจังหวัดเมื่อปี พ.ศ.2555 โดยกำหนดห้ามเผาป่า พื้นที่เกษตร และพื้นที่ชุมชนโดยงดเว้นการจุดไฟเผาทุกประเภททุกกรณี ช่วงเดือนมกราคมถึงเมษายน โดยเด็ดขาด ต่อมาในปี พ.ศ.2558 ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด ได้กำหนดมาตรการที่เหมือนกันซึ่งกำหนดพื้นที่ในการควบคุมการเผาในที่โล่งโดยมุ่งเน้นการควบคุมการเผาในที่โล่งซึ่งเป็นพื้นที่ป่าและพื้นที่ทางเกษตร จะเห็นได้ว่าแนวทางการควบคุมการเผาในที่โล่งที่กำหนดโดยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมุ่งเน้นให้ครอบคลุมทุกพื้นที่แต่ขณะเดียวกันภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัดย่อมลักษณะแตกต่างทางด้านภูมิศาสตร์โดยหากใช้มาตรการที่กำหนดโดยภาครัฐที่มีลักษณะสั่งการย่อมเกิดความไม่เหมาะสมต่อการควบคุมการเผาในที่โล่งและไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ แนวทางในการควบคุมการเผาในที่โล่งที่กำหนดโดยราชการส่วนท้องถิ่นได้แก่ ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลในภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด โดยการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการควบคุมการเผาในที่โล่ง มีลักษณะไม่สอดคล้องกับการจัดการและควบคุมการเผาในที่โล่งที่จะส่งผลต่อการบัญญัติกฎหมายของท้องถิ่นและไม่มีแนวทางการปฏิบัติตามกฎหมายต่อการควบคุมการเผาในที่โล่งอย่างชัดเจน ดังรายละเอียดที่จะกล่าวต่อไปนี้

1. หลักเกณฑ์การยินยอมให้มีการเผาในที่โล่งยังไม่มีความชัดเจน เนื่องจาก ประกาศจังหวัดหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่กำหนดการเผาในที่โล่งสามารถกระทำได้หากได้รับอนุญาตจาก กำนัน

ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตพื้นที่ที่จะทำการเผา และต้องแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบเพื่อจัดเตรียมรถดับเพลิงในการป้องกันเพลิงไหม้ลุกลามไปยังที่ใกล้เคียงตามความเหมาะสม โดยการพิจารณาให้ดำเนินการเผาในที่โล่งยังไม่มีหลักเกณฑ์เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาอนุญาตให้ทำการเผาในที่โล่ง[273]

2. วัตถุที่ทำการเผาไหม้จะเป็นประเภทไหน เช่น พืชหรือเศษวัสดุที่ห้ามทำการเผาในที่โล่ง ได้แก่ วัตถุที่ทำการเผาไหม้ต้องไม่ทำจากไขมัน ยางมะตอย พลาสติก ซึ่งในต่างประเทศไม่ยินยอมให้มีการเผาในที่โล่งหากวัตถุที่ทำการเผาไหม้มีสารเคมีที่หากเกิดควันจะทำเกิดอันตรายต่อสุขภาพของคน สัตว์และระบบนิเวศได้ หรือพืชหรือเศษวัสดุพืชเพื่อเตรียมพื้นที่เพาะปลูกซึ่งพืชดังกล่าวต้องถูกโค่นหรือเพื่อเป็นการลดเชื้อเพลิงของพื้นที่ โดยต้องมีลักษณะแห้งและไม่มีความชื้นเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 7 วันก่อนที่จะดำเนินการเผาไหม้เพื่อให้มีการเผาไหม้ที่มีประสิทธิภาพหรือกรณีวัตถุที่ทำการเผาไหม้เป็นพืชที่มีเชื้อโรค

3. การกำหนดพื้นที่ที่ห้ามมิให้มีการเผาในที่โล่ง หรือพื้นที่ที่อนุญาตให้มีการเผาในที่โล่งได้ต้องมีลักษณะอย่างไร เช่น ห้ามมิให้มีการเผาในที่โล่งในพื้นที่ชุมชนที่มีคนอยู่อาศัยอย่างหนาแน่น ได้แก่ โรงพยาบาล โรงเรียน หรือวัด หรือที่มีคนอยู่อาศัยมากกว่า 1,000 คน หรือสถานที่ห้ามที่ทำการเผาในที่โล่ง โดยไม่มีเผาไหม้ข้างถนนทางหลวงหรือถนนสาธารณะที่เป็นเส้นหลักในการสัญจรและต้องไม่ทำให้เกิดการบดบังทัศนวิสัยการมองเห็นทางบกหรือทางอากาศ

4. ช่วงเวลาของการห้ามเผาในที่โล่งที่ไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจน โดยถึงแม้จะมีกำหนดช่วงวันในการเฝ้าระวังและควบคุมมลพิษหมอกควันและไฟป่าช่วงระหว่างวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ถึง 15 เมษายน 2558 ซึ่งเป็นระยะเวลา 60 วัน แต่หากไม่ได้อยู่ในช่วงที่กำหนดจึงทำให้สามารถจะทำการเผาในที่โล่งได้ ซึ่งไม่ได้กำหนดให้ชัดเจนว่าจะเป็นเวลาอย่างไร

5. ปริมาณวัตถุที่ทำการเผาไหม้ไม่ได้กำหนดให้ชัดเจนเนื่องจากการดำเนินการควบคุมการเผาในที่โล่งได้อย่างมีประสิทธิภาพต้องมีปริมาณของวัตถุที่ทำการเผาในที่โล่งที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อบุคคลใกล้เคียงหรือผู้ดำเนินการควบคุมการเผาในที่โล่ง และไม่มีการกำหนดการจัดการในพื้นที่ที่ทำการเผาไหม้เพื่อป้องกันหรือยับยั้งการกระจายของไฟที่นอกเหนือการควบคุม เช่น การทำแนวกันไฟหรือควบคุมไฟ

6. การไม่กำหนดวิธีการดำเนินการควบคุมการเผาในที่โล่งอย่างเป็นรูปธรรม โดยไม่มีการกำหนดจำนวนคนผู้ควบคุม วิธีการควบคุมและอุปกรณ์การดับเพลิง

7. การขาดข้อมูลสภาพอากาศที่ไม่สามารถทำการเผาในที่โล่งหรือสามารถทำการเผาในที่โล่งได้เมื่อสภาพอากาศที่มีความสงบและอุณหภูมิมีความคงที่โดยอาศัยข้อมูลจากสำนักงาน

---

[273] ดูข้อมูลการสัมภาษณ์องค์กรระดับปฏิบัติการในภาคผนวก จ

อุตุนิยมวิทยาของจังหวัดภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับความเร็วลม หรือทิศทางลมที่มีลักษณะคงที่ของบรรยากาศเพื่อให้หมอกควันมีการกระจายตัวและเพื่อลดความเสี่ยงของมลพิษ

7.3 ปัญหามาตรการความรับผิดทางสิ่งแวดล้อม

จากหลักความรับผิดทางสิ่งแวดล้อมต่อการเผาในที่โล่ง เนื่องจากการเผาในที่โล่งสามารถพบเห็นได้ทั่วไปทั้งในพื้นที่ชนบทและเขตเมืองและเป็นการเผาไหม้ที่ไม่สมบูรณ์ซึ่งก่อให้เกิดปฏิกิริยาทางเคมี และทำให้อากาศปนเปื้อนด้วยฝุ่นและก๊าซต่างๆ ที่เป็นอันตราย โดยมาตรการความรับผิดทางสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ความรับผิดทางปกครอง ความรับผิดทางอาญา และความรับผิดทางแพ่ง ดังนี้

7.3.1 ปัญหาความรับผิดทางปกครอง

จากการศึกษาพบว่า มีการใช้มาตรการทางปกครองเพื่อป้องกันและควบคุมการเผาในที่โล่ง โดยการออกคำสั่งระงับกิจกรรมที่เป็นมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง เนื่องจากกิจกรรมการเผาในที่โล่งถือเป็นเหตุรำคาญที่แพร่กระจายฝุ่นละอองจนเป็นเหตุอาจทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งมาตรการความรับผิดทางปกครองที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

7.3.1.1 ตามมาตรา 25 อนุมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกคำสั่งเป็นหนังสือ ให้ผู้ก่อเหตุรำคาญในทางสาธารณะหรือในสถานที่เอกชนให้ดำเนินการระงับ กำจัด และควบคุมเหตุรำคาญต่างๆ รวมทั้ง ออกคำสั่งเป็นหนังสือ ให้บุคคล ที่เกี่ยวข้องกับการก่อเหตุรำคาญนั้น ดำเนินการระงับ หรือป้องกันเหตุรำคาญนั้นภายในระยะเวลาที่เห็นสมควร และในการออกคำสั่งนั้นจะกำหนดวิธีระงับหรือการป้องกันเหตุรำคาญนั้นมิให้เกิดเหตุรำคาญขึ้นในอนาคตด้วย เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งแล้ว ปรากฏว่า ผู้รับคำสั่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนด และเหตุรำคาญ อาจเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจเข้าไปจัดการตามความจำเป็น เพื่อการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญเช่นนั้นขึ้นอีก ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้บุคคลที่เป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้นเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการนั้นของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

เนื่องจากการเผาในที่โล่งไม่ได้กำหนดเป็นการเฉพาะที่จะถือว่าเป็นเหตุของการกระทำที่จะส่งผลต่อการเกิดฝุ่นละอองจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามมาตรา 25 อนุมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบว่าการเผาในที่โล่งจะนำไปสู่ผลการเกิดฝุ่นละอองถือได้ว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ยังกำหนดไม่ครอบคลุมถึงต้นเหตุของการเกิดฝุ่นละออง โดยไม่ได้กำหนดองค์ประกอบทาง

กายภาพให้ครบถ้วนอันจะเป็นผลให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งระงับกิจกรรมที่เป็นเหตุให้เกิด ฝุ่นละอองที่อาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ[274]

นอกจากนี้ ขนาดความเสียหายที่อาจส่งผลอันตรายต่อสุขภาพที่จะทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อให้ระงับ กำจัด และควบคุม ซึ่งการจะออกคำสั่งดังกล่าวต้องทำให้ส่งผลอันตรายต่อสุขภาพซึ่งหากเป็นกรณีอันตรายต่อสุขภาพอย่างร้ายแรงย่อมปรากฏอย่างชัดเจน แต่หากกรณีที่ยังไม่ส่งผลต่อสุขภาพอย่างทันถ่วงทีย่อมต้องใช้เวลาพิสูจน์เหตุอันจะส่งผลต่อสุขภาพซึ่งต้องใช้การตรวจสอบทางวิทยาศาสตร์ถึงจะรู้ได้ว่าอันตรายต่อสุขภาพมาจากการฝุ่นละอองที่เกิดขึ้น ซึ่งการเอาผลความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นมาพิจารณาเพื่อออกคำสั่งระงับ กำจัด และควบคุม โดยคำสั่งดังกล่าวยังใช้ไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งหนังสือเพื่อให้ระงับ กำจัด และควบคุม ควรพิจารณาจากประกาศจังหวัดที่กำหนดช่วงวันที่ห้ามทำการเผาในที่โล่ง และพิจารณาจากพื้นที่ที่พบเห็นได้อย่างชัดเจนว่ามีการเผาในที่โล่งเกิดขึ้นในพื้นที่เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในทางปฏิบัติในการพิจารณาการออกคำสั่งเพื่อป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง[275]

7.3.1.2 ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 กำหนดว่า เมื่อมีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุภยันตรายต่อสาธารณชนอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ ซึ่งหากปล่อยไว้เช่นนั้นจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัยของประชาชน หรือก่อความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐเป็นอันมาก ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจควบคุม ระงับหรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นได้อย่างทันท่วงที ในกรณีที่ทราบว่าบุคคลใดเป็นผู้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษดังกล่าว ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งบุคคลนั้นไม่ให้กระทำการใดอันจะมีผลเป็นการเพิ่มความรุนแรงแก่ภาวะมลพิษในระหว่างที่มีเหตุภยันตรายดังกล่าวโดยนายกรัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการภายในเขตจังหวัด ซึ่งหลักการที่ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีและมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการควบคุมอันตรายอันเกิดจากเหตุภาวะมลพิษที่มีการแพร่กระจายโดยพิจารณาจากอันตรายอย่างร้ายแรงที่จะเกิดขึ้น โดยหลักของมาตรา 9 ดังกล่าว ไม่แตกต่างจากมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญโดยการออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญ ซึ่งมีลักษณะการบรรเทาผลร้ายจากอันตรายโดยหลักเกณฑ์การควบคุมพิจารณาจากอันตรายและความเสียหายที่เกิดขึ้นเสียก่อนจึงมีคำสั่งเพื่อระงับเหตุรำคาญ โดยแนวทางการควบคุม

---

[274] ดูข้อมูลการสัมภาษณ์องค์กรระดับปฏิบัติการในภาคผนวก จ

[275] ดูข้อมูลการสัมภาษณ์องค์กรระดับปฏิบัติการในภาคผนวก จ

เหตุรำคาญดังกล่าวยังคงไม่สอดคล้องกับทางปฏิบัติในการดำเนินการควบคุมที่ไม่ได้พิจารณาจากประกาศจังหวัดที่กำหนดช่วงวันและเวลาการห้ามทำการเผาในที่โล่งประกอบกับพิจารณาจากพื้นที่ที่มีการเผาในที่โล่งซึ่งเห็นเชิงประจักษ์ชัดเจนว่ามีการเผาไหม้เกิดขึ้นและย่อมอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ

7.3.2 ปัญหาความรับผิดทางแพ่ง

ความรับผิดทางแพ่ง เป็นความรับผิดที่มีความสำคัญในการบังคับผู้ฝ่าฝืนหรือละเมิดกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ซึ่งความรับผิดทางแพ่งได้รับรองสิทธิของผู้ได้รับความเสียหายเพื่อจะได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการได้รับมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง ตามความรับผิดตามมาตรา 96 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 โดยบัญญัติถึงความรับผิดทางแพ่ง บัญญัติว่าแหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นมีหน้าที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้น จะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม จากบทบัญญัติดังกล่าวย่อมชี้ให้เห็นว่าผู้เสียหายมีภาระการพิสูจน์ว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายเท่านั้น โดยไม่จำต้องพิสูจน์ว่าเจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นจะได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

นอกจากนี้ การก่อให้เกิดมลพิษหรือการแพร่กระจายที่ก่อให้เกิดความรับผิดตามมาตรา 96 ซึ่งมลพิษจะต้องเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย เช่น ทำให้ผู้ได้รับมลพิษนั้นเกิดอาการเจ็บป่วยหรืออาจจะเสียชีวิต รวมทั้งเป็นความเสียหายต่อทรัพย์สินของผู้อื่นด้วย ซึ่งการจะมีความรับผิดทางแพ่งในเรื่องการให้ผู้ก่อมลพิษชดใช้ความเสียหายแก่ผู้ได้รับผลกระทบต้องมีสารมลพิษที่สะสมอยู่ในร่างกายโดยทำให้ผู้เสียหายไม่ทราบถึงสาเหตุของการเจ็บป่วยว่าเป็นเพราะสาเหตุใด และไม่สามารถนำสืบให้เห็นได้ว่าตนได้รับเอาฝุ่นละอองที่เกิดจากการเผาในที่โล่ง จนก่อให้เกิดอาการเจ็บป่วยดังกล่าว ทำให้ความรับผิดทางแพ่งของผู้ก่อมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งที่จะมีการชดใช้เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นไปได้ยาก ดังนี้ จึงเป็นปัญหาในการนำสืบ

7.3.3 ปัญหาความรับผิดทางอาญา

มาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535[276] ได้กำหนดความรับผิดทางอาญาแก่ผู้ที่ทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเกี่ยวกับคำสั่งโดยให้ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ที่เป็นเหตุทำให้เกิดฝุ่นละอองต้องระงับเหตุที่ให้เกิดฝุ่นละอองภายในเวลาอันสมควรในคำสั่งระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญหรือกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคต แต่เนื่องจากโทษทางอาญาที่เกี่ยวกับการเผาในที่โล่งไม่ได้กำหนดการกระทำความผิดไว้โดยตรงเหมือนเช่นกฎหมายของประเทศมาเลเซียที่กำหนดความรับผิดทางอาญาในพระราชบัญญัติคุณภาพสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1974 มาตรา 29A ที่มิให้บุคคลใดอนุญาตหรือทำให้เกิดการเผาไหม้ในสถานที่ใดๆ โดยหากผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าว จะมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนริงกิตหรือจำคุกไม่เกินห้าปีหรือทั้งจำทั้งปรับ หรือประเทศออสเตรเลียได้กำหนดระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติการป้องกันสิ่งแวดล้อม (ควบคุมการเผาไหม้) (Protection of the Environment Operations (Control of Burning) Regulation 2000) ซึ่งมีมาตรการควบคุมให้ในการเผาในที่โล่งต้องกระทำเพื่อเป็นการป้องกันหรือการลดมลพิษทางอากาศ ซึ่งกำหนดห้ามทำการเผาไหม้วัสดุจำพวก ยาง ลวดเคลือบสี การเผาขยะในครัวเรือน หรือเตาเผาขยะในบ้าน โดยให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นควบคุมขอบเขตพื้นที่ของการเผาในที่โล่ง โดยหากมีการฝ่าฝืนระเบียบ ว่าด้วยการปฏิบัติการป้องกันสิ่งแวดล้อม (ควบคุมการเผาไหม้) หรือ Protection of the Environment Operations (Control of Burning) Regulation 2000 ย่อมมีความรับผิดทางอาญา กรณีเป็นนิติบุคคลต้องรับโทษปรับจำนวน 100 เหรียญ หรือกรณีบุคคลธรรมดาจำนวน 50 เหรียญ เป็นต้น

โดยจะเห็นได้ว่า ความรับผิดทางอาญาของการเผาในที่โล่งในต่างประเทศซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อกำหนดโทษในทางกฎหมาย คือให้ผลร้ายที่ผู้กระทำความผิดได้รับเนื่องจากกระทำการที่กฎหมายบัญญัติเป็นความผิด โดยความรับผิดทางอาญาเป็นเครื่องมือในการควบคุมสังคม ซึ่งต้องมีหลักเกณฑ์ในการที่จะให้การเผาในที่โล่งเป็นการกระทำความผิดและต้องได้รับโทษ ซึ่งการพิจารณาโทษต้องคำนึงตามความเหมาะสมและมีสัดส่วนกับความร้ายแรงแห่งความผิดด้วย โดยถือว่าความรับผิดทางอาญาเกิดขึ้นแก่บุคคลใดอนุญาตหรือทำให้เกิดการเผาไหม้ในสถานที่ใดๆ โดยหากผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าวซึ่งหมายถึงเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่มีการเผาในที่โล่งโดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองได้ทำการเผาไหม้หรือยินยอมให้ผู้อื่นทำการเผาไหม้ จะได้รับโทษทางอาญา

แต่ขณะเดียวกัน ประเทศไทยการเผาในที่โล่งจำเป็นต้องได้รับการพิจาณาจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับบุคคลในพื้นที่เมื่อพบเห็นการกระทำใดๆ ที่อาจจะเกิดความเสียหายขึ้น โดยมี

---

[276] มาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

อำนาจในการออกคำสั่งให้ปรับปรุง แก้ไข หรือระงับเหตุรำคาญนั้นได้ หากไม่ดำเนินการตามที่มีคำสั่งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร จึงจะมีความรับผิดทางอาญา

นอกจากนี้ มาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535[277] ซึ่งกำหนดให้ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ออกโดยนายกรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจควบคุม ระงับหรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือขัดขวางการกระทำใดๆ ตามคำสั่งดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หรือผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวหรือขัดขวางการกระทำใดๆ ตามคำสั่งดังกล่าว เป็นผู้ซึ่งก่อให้เกิดอันตราย หรือความเสียหายจากภาวะมลพิษ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

จะเห็นได้ว่า การกำหนดความรับผิดทางอาญาตามมาตรา 98 ดังกล่าว จะต้องเกิดจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ออกโดยนายกรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งทำหน้าที่ควบคุม ระงับหรือบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้นโดยหากไม่มีคำสั่งดังกล่าวย่อมไม่ส่งผลต่อความรับผิดทางอาญาได้ ทำให้เห็นได้ว่าบทบัญญัติต่อความรับผิดทางอาญาจะไม่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ ประกอบกับบทลงโทษเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีโทษปรับจำนวน 1,000 บาท มีลักษณะเบาเกินไป ทำให้การกระทำความผิดไม่หมดไป เพราะบทลงโทษ ไม่ทำให้เกิดความกลัว ทำให้ประชาชนไม่เกรงกลัวกฎหมาย จึงทำให้มีการเผาในที่โล่งทำให้เกิดมลพิษหมอกควันที่เกินกว่าค่ามาตรฐานทุกปีอย่างต่อเนื่องและเป็นเวลานาน โดยในปี พ.ศ.2558 สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงใหม่ จึงมีความพยายามเฝ้าระวังและสนับสนุนให้มีการจับกุมผู้กระทำความผิดที่รับสารภาพว่าเป็นผู้เผาในที่โล่งให้ได้เพื่อเป็นตัวอย่างว่าทางการเห็นความสำคัญจึงมีการตั้งรางวัลนำจับ 5,000 บาท และทำให้การจับกุมผู้กระทำความผิดได้ 3 ราย ซึ่งเป็นเผาในที่โล่งในพื้นที่เกษตร ประมาณเดือนมีนาคม พ.ศ.2558 ซึ่งเป็นช่วง 60 วัน (ช่วงระหว่างวันที่ 15 กุมภาพันธ์ถึง15 เมษายน 2558) ซึ่งประกาศจังหวัดเชียงใหม่ เรื่อง กำหนดวันเฝ้าระวังและควบคุมมลพิษหมอกควันและไฟป่าจังหวัดเชียงใหม่ ประจำปีงบประมาณ 2558[278]

---

[277] มาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535

[278] ดูข้อมูลการสัมภาษณ์องค์กรระดับปฏิบัติการในภาคผนวก จ

7.4 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง ตั้งแต่ระดับนโยบายรัฐซึ่งมีบทบาทในการเป็นผู้กำหนดนโยบายและแนวทางการบริหารจัดการ โดยมีรัฐบาลที่มีกลไกการผลักดันนโยบายและแผนปฏิบัติงานป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง และนำกฎหมายเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติผ่านกฎหมายรูปแบบต่างๆ ได้แก่ มติคณะรัฐมนตรี มติสมัชชาสุขภาพ พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกจากการเผาในที่โล่ง ที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 5 โดยได้นำนโยบายและแนวทางการบริหารจัดการไปสู่ส่วนภูมิภาค ซึ่งมีประกาศจังหวัดภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด ที่กำหนดขอความร่วมมือเฝ้าระวัง สนับสนุนการดำเนินการแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่า และการเผาในพื้นที่โล่ง นอกจากนี้ รัฐได้กระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อเป็นหลักเกณฑ์กำหนดให้มีระบบการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง แต่จากการศึกษาพบว่า ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

นโยบายและแผนงานป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งโดยรัฐเป็นผู้กำหนดมาตรการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง ได้แก่การลดและควบคุมปัญหามลพิษอันเนื่องมาจากชุมชน เกษตรกรรม ไม่ให้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยการสร้างระบบและกลไกเพื่อทำให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีให้กับประชาชนในทุกระดับ โดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายและแผนงานป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งตั้งแต่ระดับส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น[279] ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการวางแผนป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งเพื่อให้ประชาชนมีบทบาทในการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควันที่เกิดขึ้นในภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด เช่น แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ที่เป็นตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535[280] ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด โดยมีหลักการในกรอบของแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วน

---

[279] ดูข้อมูลการสัมภาษณ์องค์กรระดับปฏิบัติการในภาคผนวก จ

[280] มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

ท้องถิ่นเสนอแผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัด ที่เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่สามารถตอบสนองหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดี บางพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัดไม่ได้กำหนดนโยบายและแผนงานการป้องกันและลดมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งไว้เพื่อใช้ในพื้นที่ เช่น การกำหนดโครงการหรือกิจกรรมที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในแผนปฏิบัติราชการประจำปีในแต่ละปีงบประมาณเพื่อกำหนดงบประมาณและผู้รับผิดชอบ อาทิ การทำแนวกันไฟ การลาดตระเวนตรวจหาไฟ และตรวจปราบปรามการลักลอบจุดไฟเผาป่าในพื้นที่อย่างเข้มข้นและต่อเนื่อง[281] ซึ่งถือหากพิจารณาจากแนวคิดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการให้ประชาชนได้ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์และความรู้ความชำนาญที่เกิดจากการสั่งสมประสบการณ์ของคนในพื้นที่ร่วมกับบุคลากรภาครัฐที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทางเพื่อออกแบบนโยบายและแผนงานป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งที่เหมาะสมในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด รวมทั้งสนับสนุนให้ประชาชนได้ติดตามและประเมินผลเพื่อนำผลที่ได้มาพัฒนาและปรับปรุงเพื่อให้การตัดสินใจในการวางแผนและการดำเนินงานมีเป้าหมายที่เป็นทิศทางเดียวกันกับปัญหาที่เกิดขึ้นและนำไปสู่การมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ กับประชาชนซึ่งเป็นผู้เข้าถึงปัญหาของคนในพื้นที่และความต้องการของตนได้ดีกว่าภาครัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาจากพื้นที่อื่นหรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งไม่ใช่คนในพื้นที่นั้นๆ[282] ประกอบกับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตัวอย่างเช่น เทศบัญญัติตำบลป่าป้อง เรื่องการควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ.2554 หรือเทศบาลบัญญัติตำบลท่าข้าม เรื่อง การควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ.2551 ทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ในจัดการการเผาในที่โล่งในพื้นที่เกษตร พื้นที่ชุมชนหรือพื้นที่ป่า ทั้งนี้เพื่อจะนำไปสู่เป้าหมายป้องกันและควบคุมมลพิษและให้เกิดความเหมาะสมของการจัดการในเชิงพื้นที่แต่ละประเภท

จากการศึกษาแนวคิดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง พบว่า ประชาชนในภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัดได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการรายงานคุณภาพอากาศอย่างเป็นทางการผ่านหน่วยงานของรัฐได้แก่ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดที่ทำหน้าที่เพื่อประชาสัมพันธ์การรายงานคุณภาพอากาศในช่วงเดือนธันวาคมถึงเมษายน และได้ประสานไปยังส่วนราชการต่างๆ ได้แก่ จังหวัด อำเภอ หมู่บ้าน เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM10) ที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมาวิเคราะห์เชื่อมโยงกับข้อมูลผลกระทบทางสุขภาพที่เกิดขึ้นจากปัญหาหมอกควัน เช่น จำนวนผู้ป่วย โรคระบบทางเดินหายใจและโรคระบบหัวใจและหลอดเลือด เพื่อใช้เป็นข้อมูล

---

[281] ดูข้อมูลการสัมภาษณ์องค์กรระดับปฏิบัติการในภาคผนวก จ

[282] ดูข้อมูลการสัมภาษณ์องค์กรระดับปฏิบัติการในภาคผนวก จ

เบื้องต้นสำหรับคาดการณ์สถานการณ์ปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การวางแผนในการเฝ้าระวังและการดูแลทางสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัดอย่างเหมาะสมต่อไป[283]

แต่ขณะเดียวกัน จากการมีมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การดำเนินการตามมาตรการป้องกันไฟป่าและหมอกควันประจำปี 2556 ลงวันที่ 21 มกราคม 2556 ซึ่งมีสาระสำคัญกำหนดห้ามทำการเผาไหม้ (Zero Burning) โดยเป็นวิธีการที่ใช้กับพื้นที่ทั้ง 3 ประเภท ได้แก่ พื้นที่เกษตร พื้นที่เขตเมือง พื้นที่ป่า โดยพื้นที่ทางการเกษตรของภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด มีทั้งพื้นที่ราบลุ่มและพื้นที่สูงที่มีลักษณะทางภูมิศาสตร์แตกต่างกันในแต่ละจังหวัด จะเห็นได้ว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวยังคงไม่เหมาะสมต่อการควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งในพื้นที่สูงบางจังหวัด เช่น จังหวัดแม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ เชียงรายและพะเยา ที่ให้ประชาชนงดการเผาในพื้นที่เกษตร และพื้นที่ป่า อันจะส่งผลกระทบต่อวิถีของชาวบ้านในพื้นที่สูงที่ปลูกพืชแบบไร่หมุนเวียนมาตรการของรัฐบาลที่มีลักษณะเด็ดขาดโดยมิให้ประชาชนได้ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ถือเป็นวิถีชีวิตในพื้นที่ป่าและพื้นที่เกษตรโดยชาวบ้านหมู่ที่ 7 หมู่บ้านร่องปอ ตำบลดงเจน อำเภอภูกามยาว จังหวัดพะเยา โดยมีแนวคิดการชิงเผาเพื่อลดเชื้อเพลิงได้ถูกนำมาใช้เพื่อลดปริมาณใบไม้และได้ทำแนวกันไฟ และการดับไฟเมื่อเกิดเหตุ จนสามารถลดความรุนแรงของไฟลงได้ ซึ่งชาวบ้านที่ตั้งถิ่นอาศัยอยู่ใกล้ในพื้นที่ป่าได้ใช้ประโยชน์ของไฟผสมกับการทำแนวกันไฟซึ่งมีรูปแบบวิธีการโดยสามารถป้องกันไฟลุกลามเข้าไปในพื้นที่ป่าหรือพื้นที่รายล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ชาวบ้านได้จัดการไฟในพื้นที่เกษตรกรรม โดยจะดำเนินการแผ้วถางเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรภายหลังจากการเก็บเกี่ยวโดยมีเชื้อเพลิงที่แห้งง่ายต่อการจุดให้ติดไฟ โดยก่อนการเผาจะต้องมีการทำแนวกันไฟรอบๆ พื้นที่เกษตรกรรมขนาดความกว้างประมาณ 3 เมตร และมีระยะห่างจากพื้นที่ทำการเผาไหม้ประมาณ 5 เมตร โดยต้องสังเกตทิศทางลมประกอบด้วย โดยการเผาไหม้ต้องสังเกตความแรงของไฟที่จะไม่สามารถลุกลามออกนอกแนวกันไฟหรือมีเศษไฟปลิวขึ้นไป โดยก่อนการเผาไหม้ ชาวบ้านต้องมีการพูดคุยตกลงกันว่าจะเริ่มเผาวันไหน ใครจะเผาบ้าง หลังจากนั้นจึงไปช่วยกัน โดยการเผาไหม้เพื่อทำลายเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรจะเริ่มเผาช่วงเดือนธันวาคมถึงกุมภาพันธ์ ซึ่งเป็นช่วงที่ฝุ่นละอองจะลอยตัวขึ้นสู่ที่สูงเนื่องจากความร้อนจากการเผาไหม้ และปัจจัยที่มีผลต่อการเคลื่อนที่ของฝุ่นละอองเนื่องจากมีกระแสลมที่พัดผ่านบริเวณที่มีการเผาไหม้ ซึ่งทิศทาง และความเร็วลมเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การฟุ้งกระจายหรืออาจช่วยให้มีการเจือจางของฝุ่นละออง โดยส่วนใหญ่ชาวบ้านจะใช้เวลาเผาเพียงแค่ 2-3 ชั่วโมง ในเวลาตอนเย็นตั้งแต่บ่าย

---

[283] ดูข้อมูลการสัมภาษณ์องค์กรระดับปฏิบัติการในภาคผนวก จ

สามถึงหกโมงเย็น โดยการเผาไหม้ต้องมีคนในหมู่บ้านคอยช่วยเหลือเพื่อให้การเผาไหม้สมบูรณ์ ดังนั้นจะไม่ปรากฏการณ์ไฟลุกลามเข้าไปในเขตป่าหรือพื้นที่อื่นๆ[284]

หน่วยงานท้องถิ่นในบางพื้นที่ของภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัดยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งโดยหน่วยงานท้องถิ่นไม่ได้ชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งเพื่อให้โอกาสประชาชนได้แสดงความคิดเห็นในการป้องกันและควบคุมอย่างเพียงพอ การออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เรื่องการควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผามีลักษณะที่คล้ายคลึงกันโดยนำข้อบัญญัติจากท้องถิ่นอื่นมาใช้กับท้องถิ่นของตนเองโดยไม่ได้พิจารณาจากความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ ย่อมทำให้เกิดความขัดแย้งกับวิถีชีวิตการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชนในพื้นที่ ดังนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนนโยบายท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการด้านการป้องกันและควบคุมโดยใช้อำนาจตามข้อบัญญัติท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยไม่จำเป็นต้องรอการสั่งการจากหน่วยงานส่วนกลางแต่เพียงอย่างเดียว[285] ประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลนาเกียน อำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่ เป็นตัวอย่างของการให้สิทธิแก่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง[286] โดยประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำแนวป้องกันไฟป่า การแก้ไขปัญหาไฟป่า การระมัดระวังอันตรายจากไฟป่า และผลกระทบจากไฟป่า โดยเฉพาะผลกระทบที่มีต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน การจัดระเบียบการเผาพื้นที่ทางการเกษตร การควบคุมการเผาในเขตชุมชน การลาดตระเวนตรวจปราบปรามและการลาดตระเวนตรวจหาไฟและตรวจปราบปรามการลักลอบจุดไฟเผาป่าในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง ดังนี้

1. การจัดทำแนวกันไฟ ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพื่อตัดความต่อเนื่องของเชื้อเพลิงในพื้นที่ที่มีความสำคัญและล่อแหลมต่อการเกิดไฟป่า โดยบูรณาการหน่วยงานภาครัฐ เอกชน องค์กร ประชาชนทุกภาคส่วน

2. การชิงเผาเพื่อจัดการเชื้อเพลิง ในพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการเกิดไฟป่าเพื่อลดปริมาณและความต่อเนื่องของเชื้อเพลิง

3. การจัดระเบียบการเผาในพื้นที่เกษตรและควบคุมการเผาในพื้นที่ชุมชน โดยอยู่ภายใต้การอนุญาตจากกำนัน ผู้ใหญ่ คณะกรรมการหมู่บ้าน ก่อนดำเนินการทุกครั้ง

---

[284] ดูข้อมูลการสัมภาษณ์องค์กรระดับปฏิบัติการในภาคผนวก จ

[285] ดูข้อมูลการสัมภาษณ์ประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งในภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัดในภาคผนวก จ

[286] ดูข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิ่งแวดล้อมในภาคผนวก จ

7.5 ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานต่างๆ ในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งพบว่า การขาดการบูรณาการเพื่อประสานงานระหว่างหน่วยงานในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่ป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ มีหน้าที่เฝ้าระวังและติดตามตรวจสอบข้อมูลคุณภาพอากาศเพื่อรายงานและแจ้งเตือน สถานการณ์หมอกควันผ่านช่องทางต่างๆ ตามระดับความรุนแรงของประมาณฝุ่นละออง และมีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่รณรงค์ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ ในเฉพาะช่วงวิกฤติสถานการณ์หมอกควัน คือช่วงมีนาคมถึงเมษายนของทุกปี รวมทั้งจัดฝึกอบรมและให้ความรู้เรื่องผลกระทบจากการเผาในที่โล่งและผลิตสื่อเพื่อการสื่อสารต่อสาธารณชน รวมทั้งเผยแพร่องค์ความรู้ข้อมูลข่าวสารเพื่อเสริมสร้างจิตสานึกในการลดและควบคุมการเผา เตรียมความพร้อมในการควบคุมไฟป่า แนวกันไฟ และจัดการเชื้อเพลิงให้แล้วเสร็จก่อนช่วงเวลาห้ามเผาตามที่จังหวัดกำหนด รวมถึงกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีบทบาทในการฝึกอบรมและให้ความรู้หลักสูตรอาสาสมัครป้องกันและควบคุมไฟป่าซึ่งจะสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์และกำลังพลจากศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด ตามแผนระดมพลดับไฟป่าในสถานการณ์รุนแรงและสถานการณ์วิกฤตโดยให้ประสานการทำงานร่วมกันกับเจ้าหน้าที่ดับไฟป่าของสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด โดยในส่วนของวัสดุและอุปกรณ์ที่ใช้ในการดับเพลิงมีน้อยเนื่องจากงบประมาณมีจำกัดทำให้เกิดข้อจำกัดในการปฏิบัติงานร่วมกัน[287] นอกจากนี้ กรมวิชาการการเกษตรมีบทบาทในการจัดระเบียบการเผาในพื้นที่เกษตรกรรมโดยมุ่งให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการทำการเกษตรปลอดการเผา โดยการให้สนับสนุนเครื่องจักรกลการเกษตรเพื่อให้มีการนำไปใช้ในทางปฏิบัติ และส่งเสริมการจัดการเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร แต่ขณะเดียวกัน การจัดระเบียบการเผาในพื้นที่เกษตรกรรมยังคงไม่มีหลักเกณฑ์แนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน เนื่องจากกรมวิชาการเกษตรขาดกฎหมายรองรับอำนาจในการจัดระเบียบการเผาในพื้นที่เกษตรกรรม จึงทำให้แนวทางการจัดระเบียบการเผาในพื้นที่เกษตรเป็นในลักษณะการออกประกาศจังหวัดที่กำหนดวันห้ามทำการเผาในที่โล่งในพื้นที่ต่างๆ โดยแผนงานระดับจังหวัดของสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด ยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ระดมความคิดเห็นเพื่อให้สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัดอนุญาตให้มีการเผาเศษวัสดุการเกษตรเท่าที่จำเป็นในช่วงเวลาที่เหมาะสมไม่

---

[287] ดูข้อมูลการสัมภาษณ์องค์กรระดับส่วนกลางในภาคผนวก จ

ก่อให้เกิดไฟลุกลามและส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นวงกว้างและจะได้ประสานไปยังจังหวัดเพื่อดำเนินการประกาศ กำหนดวันห้ามทำการเผาในพื้นที่เกษตร โดยเป็นการทำงานที่จะประสานความร่วมมือกันอย่างชัดเจน[288]

จะเห็นได้ว่าหน่วยงานภาครัฐระดับองค์กรส่วนกลางต่างมีกรอบอำนาจและหน้าที่ที่มีลักษณะเฉพาะของแต่ละหน่วยงานซึ่งขาดการร่วมมือและเชื่อมโยงในข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการที่จะวางแผนการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งที่ต้องอาศัยข้อมูลจากหน่วยงานระดับองค์กรส่วนกลางต่างๆ ซึ่งทำให้การทำงานของแต่ละองค์กรระดับส่วนกลางไม่ได้มีลักษณะของการบูรณาการการทำงานร่วมกันที่มีเป้าหมายของการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง นอกจากนี้องค์กรส่วนกลางได้ให้ความสำคัญเฉพาะช่วงที่เกิดสถานการณ์หมอกควัน ซึ่งการผลักดันงบประมาณสนับสนุนแผนงานต่างๆ จึงเป็นไปในลักษณะการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า โดยมีจัดกิจกรรมเฉพาะช่วงที่เกิดสถานการณ์ซึ่งยังไม่เพียงพอและขาดการทำงานอย่างต่อเนื่องในขณะที่การวางแผนงานต่างๆ ไม่สอดคล้องกับระยะเวลา ซึ่งหากทำแผนงานระยะยาว เช่น แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับภาคปี พ.ศ.2555-2559 รวมเวลา 5 ปี ซึ่งขาดการผลักดันไปสู่การปฏิบัติและไม่ได้รับงบสนับสนุนตามแผนงานดังกล่าว โดยมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในทุกปี

อีกทั้ง ระบบและกลไกระดับจังหวัดที่รับนโยบายจากส่วนกลางเพื่อเป็นศูนย์กลางในการติดต่อ รับแจ้งข่าวไฟไหม้ในช่วงฤดูแล้งของอำเภอ หมู่บ้าน ซึ่งจังหวัดสามารถกำชับเจ้าหน้าที่ภายในสังกัดเพื่อทำหน้าที่ควบคุมการเผาในที่โล่งทั้งในพื้นที่เกษตร พื้นที่ชุมชน และพื้นที่ป่า แต่ขณะเดียวเจ้าหน้าที่ผู้รับชอบต่างก็ปฏิบัติหน้าที่ตามกรอบอำนาจหน้าที่ของแต่ละกรม เช่น พื้นที่เกษตรหน้าที่รับผิดชอบได้แก่ กรมวิชาการเกษตร ผ่านสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด พื้นที่ป่าอนุรักษ์หรือป่าสงวนแห่งชาติหน้าที่รับผิดชอบได้แก่ กรมป่าไม้ ผ่านสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด และพื้นที่ชุมชนหน้าที่รับผิดชอบได้แก่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยผ่านสำนักงานป้องกันและบรรเทาจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล ซึ่งถือว่าจังหวัดไม่สามารถบูรณาการในทางปฏิบัติได้จริง เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านโครงสร้างการบริหารงานของแต่ละหน่วยงาน การดำเนินงานมีลักษณะต่างคนต่างทำ ขาดเป้าหมายร่วมกันบนพื้นฐานของข้อมูลรอบด้าน โดยแต่ละหน่วยงานยังมีข้อจำกัดด้านภาระงานประจำ อัตรากำลัง งบประมาณ และขาดการวางแผนหรือวิธีปฏิบัติโดยใช้ข้อมูลจากการศึกษาวิจัย รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้รับการถ่ายโอนบุคลากรและไม่มีการจัดสรร

---

[288] ดูข้อมูลการสัมภาษณ์ประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งในภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัดในภาคผนวก จ

งบประมาณสำหรับการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งไว้เป็นการเฉพาะทำให้ยังไม่ได้ให้ความสำคัญอย่างเพียงพอ เนื่องจากบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีหน่วยงานสาธารณสุขที่ทำหน้าที่ควบคุมการเผาในที่โล่งและยังขาดการพัฒนาองค์ความรู้ด้านการป้องกันและควบคุมการเผาในที่โล่งแก่บุคลากรท้องถิ่น การขาดข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบต่อสุขภาพและระบบนิเวศ ประกอบกัน ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัดบางพื้นที่ในภาคประชาชนไม่มีระบบและกลไกเพื่อป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งในระดับอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เพื่อทำหน้าที่สนับสนุน และประสานงานในการวางแผนการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง แต่ขณะเดียวกัน ยังมีข้อจำกัดในเรื่องสิทธิ อำนาจหน้าที่ งบประมาณ การพัฒนาองค์ความรู้ การเสนอข้อเรียกร้องต่างๆ ซึ่งทำให้การป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งยังคงไม่มีประสิทธิภาพที่เพียงพอและเหมาะสม ถึงแม้บางพื้นที่ในภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัดจะมีศูนย์เรียนรู้หมู่บ้านต้นแบบปลอดการเผา ในปี พ.ศ.2557 เพื่อเป็นแหล่งเผยแพร่และศึกษาเรียนรู้แก่หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกสาร และองค์กรชุมชนที่อยู่รอบพื้นที่เพื่อให้ทราบแนวทางการดำเนินงานของหมู่บ้านปลอดการเผาและนำไปประยุกต์ใช้กับชุมชนในพื้นที่ของตนเองแต่ยังคงขาดการรวบรวมเชื่อมโยงข้อมูลอย่างเป็นระบบโดยมีลักษณะข้อมูลแบบกระจัดกระจาย ซึ่งไม่สามารถจะถ่ายโอนไปสู่ผู้ที่ต้องการใช้ความรู้ในวงกว้าง และขาดการขยายผลสู่พื้นที่ข้างเคียงรวมทั้งการสนับสนุนไม่ต่อเนื่อง[289]

---

[289] เดโช ไชยทัพ, **บันทึกสาระถอดบทเรียน การขับเคลื่อนองค์กรชุมชนและเครือข่ายความร่วมมือ จังหวัดเชียงใหม่ กรณี การจัดการปัญหาหมอกควันที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ** (นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, 2557), หน้า 15-16.

บทที่ 8

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัดของประเทศไทยได้เผชิญกับปัญหามลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งต่อเนื่องมาโดยตลอดและมีแนวโน้มว่าสถานการณ์รุนแรงขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2550-2558 เนื่องจากเกิดจากแหล่งกำเนิดที่เป็นสาเหตุจากพฤติกรรมของมนุษย์ได้แก่ การเผาป่าที่เกิดขึ้นในพื้นที่ป่าเต็งรังหรือเบญจพรรณที่แห้งแล้ง โดยไฟมีโอกาสไหม้ลุกลามในวงกว้างเข้าป่าดิบเขา ป่าสนเขา ป่าผสมรอยต่อระหว่างป่าผลัดใบและไม่ผลัดใบ สาเหตุส่วนใหญ่ของไฟเกิดจากมนุษย์ทั้งที่ตั้งใจและพลั้งเผลอ จากการเก็บหาของป่า ล่าสัตว์การชิงเผาที่ผิดวิธี และขาดการควบคุมของชาวบ้าน เป็นต้น อีกทั้งการใช้ไฟในพื้นที่เกษตรกรรม ภายใต้เงื่อนไขการปรับตัวด้านเศรษฐกิจของชาวบ้านทำให้การขยายพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงพาณิชย์เกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย ซึ่งการกำจัดเศษวัชพืช เศษวัสดุทางการเกษตรด้วยการเผา ซึ่งเป็นการจัดการที่ใช้ต้นทุนต่ำ จึงเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางตามไปด้วย ขณะที่ การลักลอบเผาป่าเพื่อขยายพื้นที่เพาะปลูกพืชเศรษฐกิจก็เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากรัฐยังไม่ สามารถจัดการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนในกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐกับชาวบ้านได้ โดยเฉพาะการประกาศ เขตป่าอนุรักษ์ทับพื้นที่ทำกินของชาวบ้าน[290] กรณีเหล่านี้เป็นผลให้ไฟเข้ามามีบทบาทในพื้นที่เกษตรกรรม นอกจากนี้ ลักษณะภูมิประเทศของภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัดเป็นแอ่งกระทะ มีภูเขาสูงล้อมรอบทำให้เป็นอุปสรรคต่อการกระจายตัวของหมอกควันที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในช่วงฤดูแล้ง พื้นที่ในแอ่งกระทะ อากาศมีสภาพแห้งและเคลื่อนไหวได้น้อย ทั้งยังได้รับอิทธิพลจากความกดอากาศสูง ลมสงบเมื่อเกิดหมอกควันจากกิจกรรมต่างๆ จึงส่งผลให้หมอกควันเหล่านั้นปกคลุมพื้นที่โดยไม่สามารถระบายออกไปได้จากความกดอากาศสูง ซึ่งจากการตรวจติดตามจุดความร้อน (Hot Spots) พบว่ามีปริมาณจุดความร้อนเป็นจำนวนมากในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนเมษายนของทุกปี ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าว ความกดอากาศสูงได้แผ่ปกคลุมพื้นที่ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด ที่ส่งผลให้ฝุ่นละอองไม่สามารถลอยขึ้นสู่ชั้นบรรยากาศที่สูงขึ้นและไม่สามารถแพร่กระจายออกไปได้ จึงเกิดการ สะสมของฝุ่นละอองเป็นชั้นหนาขึ้นไปเรื่อยๆ ก่อให้เกิดสภาพฟ้าหลัว มีหมอกควันปกคลุมและมีทัศนวิสัยต่ำกว่า 1 กิโลเมตร ประกอบกับลักษณะภูมิประเทศที่เป็นแอ่งกระทะยิ่งทำให้หมอกควันที่ถูกกักไม่สามารถระบายออกไปได้ทำให้วิกฤติดังกล่าวเลวร้ายยิ่งขึ้น

---

[290] ศรีทวน อินต๊ะ, *เรื่องเดิม*.

มลพิษหมอกควันที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นแหล่งกำเนิดที่มีสาเหตุจากมนุษย์และเงื่อนไขจากปัจจัยทางภูมิประเทศที่สัมพันธ์กันโดยในแต่ละปีส่งผลกระทบในด้านสุขภาพของประชาชน พืช หรือสัตว์ การคมนาคม และระบบนิเวศอย่างกว้างขวางและยากที่จะหลีกเลี่ยงได้

จากการศึกษาพบว่า การป้องกันมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง เป็นการเฝ้าระวังคุณภาพอากาศที่จะต้องควบคุมให้อยู่ในสภาพที่ไม่เป็นอันตรายและให้ไม่มีผลกระทบความเสียหายด้านต่างๆ โดยรัฐทำหน้าที่ออกกฎหมายเพื่อกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติโดยมีการตรวจวัดคุณภาพอากาศที่ใช้เทคโนโลยีการควบคุมด้วยหน่วยเคลื่อนที่โดยอาศัยเจ้าหน้าที่ของรัฐติดตามตรวจสอบและศึกษาแนวโน้มคุณภาพอากาศตามจุดต่างๆ ที่ต้องการและรวมถึงการติดตั้งสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศในภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด ส่วนการควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งเป็นการกระทำด้วยวิธีการผ่านกิจกรรมที่เกิดจากไฟป่าและการเผาในพื้นที่เกษตรกรรมซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าการควบคุมกิจกรรมการเผาในที่โล่งย่อมต้องมีข้อจำกัดทั้งภาครัฐและประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครองดูแลจากรัฐ โดยกระบวนการดำเนินของรัฐเห็นว่าไฟทำให้เกิดมลพิษหมอกควันซึ่งกิจกรรมต่างๆ ที่ประชาชนเป็นผู้กระทำ การพิจารณามาตรการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งย่อมส่งผลต่อการคิดค้นเพื่อแก้ไขปัญหา โดยใช้วิธีการสั่งการโดยห้ามมิให้ใช้ไฟ ทั้งพื้นที่ป่า พื้นที่เกษตรกรรม และพื้นที่ชุมชนอันมีลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาด แต่มาตรการดังกล่าวย่อมส่งผลต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด เพราะประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวยังคงใช้ไฟทำกิจกรรมต่างๆ ทั้งการกำจัดเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรหลังจากฤดูการเก็บเกี่ยว หรือการกำจัดเชื้อเพลิงที่เป็นใบไม้ในเขตป่าภายในชุมชนหรือการเผาขยะในครัวเรือน จากมาตรการป้องกันและควบคุมของภาครัฐนำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด

ดังนั้น การวิเคราะห์นโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องพิจารณาถึงระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่ส่งผลให้หน่วยงานในระดับต่างๆ เช่น องค์การส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนมีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับบริบทของ 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน มีรายละเอียดต่อไปนี้

8.1 บทสรุป

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายต่อการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งเนื่องจากการเผาในที่โล่งไม่มีบทบัญญัติเป็นการเฉพาะเพื่อเป็นกฎหมายที่จะสามารถแก้ไขปัญหามลพิษ หมอกควันได้ในพื้นที่ 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบนได้ จากนโยบายและแผนการส่งเสริม

และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2559 กำหนดทิศทางการดำเนินการควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งที่ไม่ได้กำหนดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการวางแผนหรือดำเนินงานในการลดหรือควบคุมมลพิษอันเป็นสาเหตุมาจากชุมชน หรือทางเกษตรกรรม เนื่องจากแนวคิดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่รัฐทำการส่งเสริมและสนับสนุนและสร้างโอกาสให้แก่ประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการป้องกันและควบคุมการเผาในที่โล่งเพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนจะนำไปสู่การกำหนดนโยบายและแผนดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล ในเขตภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัดที่ไม่ได้กำหนดนโยบายด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในมิติการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งเป็นการเฉพาะโดยถือว่านโยบายและแผนดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด ขาดการร่วมคิดร่วมวิเคราะห์ปัญหาหรือร่วมวางแผนในกิจกรรมต่างๆ ที่ชุมชนในพื้นที่ต้องดำเนินการร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น แผนงานการทำแนวกันไฟ หรือการลาดตระเวนตรวจไฟ ซึ่งนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2559 มีความสำคัญเนื่องจากกำหนดการดำเนินงานของการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งเพื่อลดและควบคุมมลพิษโดยให้มีการจัดการมลพิษตั้งแต่ต้นทาง ระหว่างทาง จนถึงปลายทาง แต่หากไม่ได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการเพื่อลดและควบคุมการระบายมลพิษโดยให้ส่วนร่วมในการดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ ตั้งแต่การกำกับ ติดตาม ส่งเสริมและสนับสนุนให้แหล่งกำเนิดมลพิษและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามมาตรฐานหรือเกณฑ์ที่กำหนด รวมทั้งดำเนินการเปิดเผยและเข้าถึงข้อมูลแหล่งกำเนิดมลพิษและผลกระทบที่เกิดขึ้นก็จะทำให้นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2559 ในด้านการป้องกันและควบคุมมลพิษมีประสิทธิภาพและทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก และสร้างเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการจัดการมลพิษหมอกควันควัน อีกทั้งมติคณะรัฐมนตรี ในเรื่องมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควันภาคเหนือ 9 จังหวัดปี 2556 ลงวันที่ 8 มกราคม 2556 มีสาระสำคัญของการป้องกัน เตรียมพร้อม รับมือ และการฟื้นฟู โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควัน โดยเน้นมาตรการควบคุมการเผาพื้นที่ชุมชน พื้นที่เกษตรและพื้นที่ป่า แต่ขณะเดียวกันมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมิได้มีสภาพบังคับในความรับผิดหากประชาชนได้ทำการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์หรือไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

นอกจากนี้ มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการดำเนินการตามมาตรการป้องกันไฟป่าและหมอกควันประจำปี 2556 ลงวันที่ 21 มกราคม 2556 ที่เปลี่ยนจากควบคุมการเผาเป็นไม่มีการเผา ถือเป็น

มาตรการรัฐบาลในลักษณะสั่งการให้หน่วยงานภาครัฐบังคับการในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด แต่หากพิจารณาในเชิงพื้นที่ที่อาศัยการใช้ไฟเป็นวิถีการดำเนินชีวิต เช่นหมู่บ้านแม่เต๊ียะใต้ ตำบลสบเต๊ียะ อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่[291] ในการจัดการไฟโดยวิธีการชิงเผาเพื่อลดการสะสมปริมาณเชื้อเพลิง เพราะหากควบคุมไม่ให้มีการเผาในพื้นที่ปริมาณใบไม้ที่เป็นเชื้อเพลิงอย่างดีจะสะสมในปริมาณมาก โดยหากมีการเกิดไฟขึ้นในพื้นที่ไฟจะลุกไหม้รุนแรง ควบคุมไม่ได้ และจะเกิดความเสียหายอย่างหนัก การจัดการเชื้อเพลิงของชุมชนนี้ใช้ภูมิปัญญาที่ชาวบ้านได้ร่วมกันจัดการในรูปแบบให้เหมาะสมต่อพื้นที่ที่ตนอยู่อาศัย และการจัดการใช้ไฟย่อมจะมีความแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ จะเห็นได้ว่า มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการดำเนินการตามมาตรการป้องกันไฟป่าและหมอกควันประจำปี 2556 ลงวันที่ 21 มกราคม 2556 ไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องในทางปฏิบัติต่อพื้นที่ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด อีกทั้งการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งไม่มีกฎหมายเฉพาะใดที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนเพื่อเป็นเครื่องมือของหน่วยงานภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายเฉพาะใดกำหนดการป้องกันและควบคุมการเผาในที่โล่ง แต่หน่วยงานภาครัฐได้กำหนดแนวทางการจัดการป้องกันและควบคุมการเผาในที่โล่งในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด เช่น แผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ที่ไม่ได้กำหนดมาตรการป้องกันในการรักษาคุณภาพอากาศให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด โดยมาตรการป้องกันมีความสำคัญมากกว่าการแก้ไขเยียวยา โดยการเผาในที่โล่งถือเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ที่ต้องมีการควบคุมมิให้มีการปล่อยสารมลพิษออกสู่อากาศเกินกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด โดยการควบคุมการเผาในที่โล่งยังคงขาดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ในภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด เช่น ขั้นตอนการพิจารณาอนุญาตให้ทำการเผาในที่โล่ง วัตถุที่ทำการเผาไหม้ การกำหนดพื้นที่ที่ห้ามมิให้มีการเผาในที่โล่ง หรือพื้นที่ที่อนุญาตให้มีการเผาในที่โล่ง ช่วงเวลาของการห้ามเผาในที่โล่ง ปริมาณวัตถุที่ทำการเผาไหม้ วิธีการดำเนินการควบคุมการเผาในที่โล่ง และข้อมูลสภาพอากาศที่หน่วยงานของรัฐต้องมีไว้ใช้เพื่อประกอบในการตัดสินใจให้ดำเนินการเผาในที่โล่ง

จากการศึกษาความรับผิดทางสิ่งแวดล้อมพบว่าการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใด[292] หรือบุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิด[293]

---

[291] มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน, **เอกสารประกอบกิจกรรมเปิดตัวโครงการ รวมพลังหนุนชุมชนลดไฟป่า ลดหมอกควัน** (กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2556), หน้า 49.

[292] มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะ

มลพิษหมอกควันระงับ กำจัด และควบคุม จะต้องทำให้ส่งผลอันตรายต่อสุขภาพ หากเป็นกรณีอันตรายต่อสุขภาพอย่างร้ายแรงย่อมปรากฏอย่างชัดเจน แต่หากกรณีที่ยังไม่ส่งผลต่อสุขภาพอย่างทันถ่วงทีย่อมต้องใช้เวลาพิสูจน์เหตุอันจะส่งผลต่อสุขภาพหากต้องใช้การตรวจสอบทางวิทยาศาสตร์ถึงจะรู้ได้ว่าอันตรายต่อสุขภาพมาจากการฝุ่นละอองที่เกิดขึ้น การบัญญัติโดยนำเอาผลความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นมาพิจารณาออกคำสั่งเพื่อระงับ กำจัด และควบคุม ย่อมทำให้เกิดความล่าช้าในการออกคำสั่งในการป้องกันเหตุของฝุ่นละอองที่จะเกิดขึ้น อนึ่ง การพิจารณาเพื่อออกคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งยังไม่เหมาะสมในทางปฏิบัติ โดยหากพิจารณาจากประกาศจังหวัดที่กำหนดช่วงวันของการห้ามทำการเผาในที่โล่งประกอบกับพิจารณาจากพื้นที่ที่มีการเผาในที่โล่งโดยเห็นเชิงประจักษ์ชัดเจนว่า การเผาในที่โล่งย่อมอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพที่จะนำมาพิจารณาเพื่อประกอบการออกคำสั่งระงับ กำจัด และควบคุม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการพิจารณาการออกคำสั่งเพื่อป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง อีกทั้งความรับผิดทางอาญาที่ไม่ได้กำหนดโทษเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการเผาในที่โล่งโดยตรงในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 โดยความรับผิดทางอาญาเกิดขึ้นหากเกิดจากการขัดคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น[294] จะเห็นได้ว่า หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้มีคำสั่ง

หรือสถานที่เอกชนรวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดทั้งการดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษาบรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่างๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญต่างๆ ได้

[293] มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้

ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งและเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระงับเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญนั้นขึ้นอีกโดยบุคคล ซึ่งเป็นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการนั้น

[294] มาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

เกี่ยวกับการระงับเหตุที่ทำให้เกิดฝุ่นละออง บุคคลที่ก่อเหตุย่อมไม่สามารถมีความรับผิดทางอาญาได้ ประกอบกับความรับผิดทางอาญาจากการฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือตามมาตรา 26 ไม่ได้กำหนดโทษทางอาญาไว้แต่ประการใดตามมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

นอกจากนี้ ประชาชนในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด ไม่มีโอกาสในการกำหนดนโยบายและแผนงานป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งตั้งแต่ระดับส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เช่น แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด โดยมีหลักการในกรอบของแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดที่ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอแผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัดต่อโครงการหรือกิจกรรมที่สามารถตอบสนองหรือแก้ไขปัญหาในพื้นที่อย่างแท้จริง และมีความต่อเนื่องในการจัดการปัญหา รวมทั้งมีผู้รับผิดชอบที่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยในบางพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัดไม่ได้กำหนดนโยบายและแผนงานการป้องกันและลดมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งไว้เพื่อใช้ในพื้นที่ เช่น การกำหนดโครงการหรือกิจกรรมที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในแผนปฏิบัติราชการประจำปีในแต่ละปีงบประมาณเพื่อกำหนดงบประมาณและผู้รับผิดชอบ อาทิ การทำแนวกันไฟ การลาดตระเวนตรวจหาไฟ และตรวจปราบปรามการลักลอบจุดไฟเผาป่าในพื้นที่อย่างเข้มข้นและต่อเนื่อง ประกอบกับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อใช้ในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งโดยประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในจัดการการเผาในที่โล่งในพื้นที่เกษตร พื้นที่ชุมชนหรือพื้นที่ป่า เพื่อจะนำไปสู่เป้าหมายป้องกันและควบคุมมลพิษและให้เกิดความเหมาะสมของการจัดการในเชิงพื้นที่แต่ละประเภทนอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางพื้นที่ของภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัดยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมต่อการควบคุมการเผาในที่โล่ง อีกทั้งการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เรื่องการควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันโดยนำข้อบัญญัติจากท้องถิ่นอื่นมาใช้กับท้องถิ่นของตนเองโดยไม่ได้พิจารณาจากความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ นอกจากนี้ หน่วยงานต่างๆ ในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งพบว่า การประสานงานระหว่างหน่วยงาน เช่น กรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมวิชาการ

ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 27 วรรคหนึ่ง หรือมาตรา 28 วรรคหนึ่งหรือวรรคสาม โดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควรหรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 21 มาตรา 27 วรรคสอง หรือมาตรา 28 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

การเกษตร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล ซึ่งถือว่าไม่สามารถบูรณาการในทางปฏิบัติได้จริง เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านโครงสร้างการบริหารงานของแต่ละหน่วยงาน การดำเนินงานมีลักษณะต่างคนต่างทำ ขาดเป้าหมายร่วมกันบนพื้นฐานของเป้าหมายเพื่อลดมลพิษหมอกควันในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด อีกทั้งขาดงบประมาณ และขาดการวางแผน และอัตรากำลังคนไม่เพียงพอต่อภาระงานด้านการป้องกันและควบคุมการเผาในที่โล่ง โดยบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมการเผาในที่โล่งและยังขาดการพัฒนาองค์ความรู้ด้านการป้องกันและควบคุมการเผาในที่โล่งแก่บุคลากรท้องถิ่น การขาดข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบต่อสุขภาพและระบบนิเวศ ประกอบกับ 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน บางพื้นที่ยังไม่มีระบบและกลไกในการป้องกันและควบคุม ทั้งในระดับอำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน เนื่องด้วยมีข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ งบประมาณ องค์ความรู้จึงทำให้ปัญหาการป้องกันและควบคุมการเผาในที่โล่งไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

ดังนั้น จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง พบว่า ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการเผาในที่โล่งไว้เป็นการเฉพาะ แต่มีบทบัญญัติกฎหมายอื่นที่มีส่วนช่วยส่งเสริมและสนับสนุนในการควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งโดยทางอ้อม และมีผลให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจะได้นำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้กับการป้องกันและควบคุมการเผาในที่โล่งใน 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบนได้อย่างเหมาะสมต่อไป

8.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การดำเนินการป้องกันและควบคุมในภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด เป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะในการป้องกันและควบคุมการเผาในที่โล่งดังต่อไปนี้

ประการที่ 1 ควรกำหนดให้เผาในที่โล่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 โดยมีมลพิษที่อยู่ในสภาพเป็นควัน เขม่า ฝุ่น ละออง เถ้า ออกสู่บรรยากาศโดยนำมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนดในมาตรา 32 เป็นเป้าหมายว่าการปล่อยมลพิษสู่อากาศต้องไม่เกินค่ามาตรฐานของคุณภาพอากาศโดยทั่วไป (Ambient Air Quality Standards) ที่การเผาในที่โล่ง เป็นการเผาไหม้ที่อยู่ภายนอกอาคารบ้านเรือนที่มีการปล่อยออกสู่ชั้นบรรยากาศโดยตรงไม่ผ่านเตาเผาไฟ ถือได้ว่าเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นบ่อเกิดของสารปนเปื้อนในอากาศ คือ ฝุ่น ควัน แก๊ส หมอกกลิ่น ควัน ไอ หรือการรวมกันใดๆ ของสิ่งปนเปื้อน มลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง หมายถึง การปรากฏตัวของสารปนเปื้อน

ในอากาศซึ่งมีปริมาณและลักษณะภายใต้เงื่อนไข สถานการณ์และระยะเวลาทำให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ การดำรงชีวิตของสัตว์ พืชและทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับความปกติสุขโดยหน่วยงานภาครัฐต้องมีหน้าที่ในการควบคุมกิจกรรมต่างๆ ในการป้องกันมิให้มีการปล่อยสารมลพิษเกินกว่าที่กำหนด

ประการที่ 2 เพื่อให้บทบัญญัติในเรื่องการเผาในที่โล่งเป็นไปอย่างชัดเจน และย่อมส่งผลต่อกฎหมายในระดับท้องถิ่นควรมีเป้าหมายที่มิให้มีการปล่อยสารพิษออกสู่อากาศเกินกว่ามาตรฐานคุณภาพอากาศ โดยรายละเอียดเกี่ยวกับการควบคุมการเผาในที่โล่งในข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังนี้

1. พื้นที่ชุมชน ห้ามทำการเผาขยะในครัวเรือนในเขตเมืองหรือการเผาหญ้าแห้งข้างถนนในถนนเส้นหลัก หรือในซอยที่อยู่เขตเมือง รวมทั้งไม้ต่างๆ ที่เคลือบด้วย ทองแดง โครเมี่ยม หรือสารเคมีอื่น ๆ และการห้ามทำการเผาไหม้วัสดุจำพวก ยาง ลวดเคลือบสี

2. พื้นที่ทำการเกษตร อนุญาตให้ทำการเผาในที่โล่งได้โดยพิจารณาความเหมาะสมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับกำนัน ผู้ใหญ่ หรือคณะกรรมการหมู่บ้านที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการเผาในที่โล่ง ภายใต้หลักเกณฑ์การพิจารณาความเหมาะสม ดังนี้

1) วัตถุประสงค์ของเผาในที่โล่งเพื่อลดเชื้อเพลิงหรือเพื่อเตรียมพื้นที่ทำการเกษตร หรือเพื่อกรณีที่วัตถุที่ทำการเผาไหม้เป็นพืชที่มีเชื้อโรค

2) วัตถุที่ทำการเผาไหม้ เช่น ตอซังข้าวโพด ฟางข้าว ต้องถูกตัดถางหรือมีลักษณะแห้งและไม่มีความชื้นเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 7 วันก่อนที่จะดำเนินการเผาไหม้เพื่อให้มีการเผาไหม้ที่มีประสิทธิภาพ

3) พื้นที่ที่จะทำการเผาไหม้ต้องไม่ใช่พื้นที่ที่ใกล้กับพื้นที่ชุมชนที่มีคนอยู่อาศัยอย่างหนาแน่น ได้แก่ โรงพยาบาล โรงเรียน หรือวัด หรือที่มีคนอยู่อาศัยมากกว่า 1,000 คน หรือใกล้กับถนนทางหลวงหรือถนนสาธารณะที่เป็นเส้นหลักในการสัญจร

4) การเผาไหม้ต้องไม่ทำให้เกิดการบดบังทัศนวิสัยการมองเห็นทางบกหรือทางอากาศ

5) ช่วงเวลาของการเผาไหม้ตั้งแต่ 14.00-18.00 น. และห้ามทำการเผาไหม้ตามช่วงวันที่มีการเฝ้าระวังและงดเว้นการเผาในที่โล่งตามที่กำหนดโดยหน่วยงานรัฐ

6) ปริมาณวัตถุที่ทำการเผาไหม้ต้องมีปริมาณของวัตถุที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อบุคคลใกล้เคียงหรือผู้ดำเนินการควบคุมการเผาในที่โล่ง

7) ต้องมีระบบการจัดการเผาในที่โล่ง เพื่อควบคุมมิให้เกิดการลุกลามของไฟที่จะทำความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สินของผู้อื่น ได้แก่ จำนวนคนดำเนินการเผาไหม้ต้องมีจำนวนเพียงพอในการป้องกันและยับยั้งการกระจายของไฟที่นอกเหนือการควบคุม และมีวิธีการควบคุมเพื่อป้องกันการกระจายของไฟ โดยต้องทำแนวกันไฟรอบๆ พื้นที่เกษตรกรรมขนาดความกว้างประมาณ 3 เมตร และมีระยะห่างจากพื้นที่ทำการเผาไหม้ประมาณ 5 เมตร โดยต้องสังเกตทิศทางลมและความแรงของ

ไฟที่จะไม่สามารถลุกลามออกนอกแนวกันไฟหรือ มีเศษไฟปลิวขึ้นไป และใช้เวลาเผาไหม้ประมาณ 2-4 ชั่วโมง โดยก่อนการเผาไหม้ต้องตกลงระหว่างคนในพื้นที่ในการกำหนดวันเผา และพื้นที่ทำการเผา

8) หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ในการพิจารณาความเหมาะสมของการเผาในที่โล่งต้องจัดให้มีอุปกรณ์การดับเพลิง และจัดอบรมความรู้แก่ผู้ดำเนินการเผาไหม้เพื่อให้การเผาไหม้ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้ดำเนินการเผาไหม้

3. พื้นที่ป่า ใช้แนวทางในการชิงเผา ในช่วงเดือนธันวาคมถึงมกราคมที่เป็นช่วงต้นฤดูไฟป่า โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดปริมาณเชื้อเพลิง เป็นการลดอันตรายที่จะเกิดจากไฟป่าในพื้นที่โดยพิจารณาจากสภาพของวัตถุที่เผาไหม้จะต้องไม่แห้งจนเกินไปและไม่ชื้น โดยก่อนการชิงเผาต้องทำแนวกันไฟรอบๆ บริเวณป่าที่มีความกว้าง 5-7 เมตร ยาว 10 เมตร เพื่อควบคุมมิให้มีการกระจายของไฟและห้ามมิให้ชิงเผาหากไม่มีการจัดการควบคุม

ประการที่ 3 ควรเพิ่มเติมมาตรการความรับผิดทางสิ่งแวดล้อม โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ควรบัญญัติความรับผิดทางอาญาแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษในการเผาในที่โล่งไว้ อีกทั้งความรับผิดทางปกครองในการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อให้ระงับ กำจัด และควบคุมการเผาในที่โล่งโดยควรพิจารณาจากพื้นที่ที่เกิดการเผาไหม้ซึ่งเห็นเป็นเชิงประจักษ์ว่าทำให้เกิดฝุ่นละอองที่อันจะส่งผลอันตรายต่อสุขภาพนำมาพิจารณาเพื่อออกคำสั่งระงับ กำจัด และควบคุม

ประการที่ 4 การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการป้องกันและควบคุมการเผาในที่โล่งต่อการบัญญัติกฎหมายท้องถิ่นที่มีเป้าหมายในการจัดการแบบมีส่วนร่วม (Co-Management)[295] โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดรายละเอียดของการเผาในที่โล่ง อีกทั้งเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้น การทำแนวกันไฟ การลาดตระเวนตรวจไฟ โดยผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการในทุกระดับไม่ว่าจะเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน เพื่อมีอำนาจในการเฝ้าระวังและป้องกันควบคุมมลพิษหมอกควันจากกการในที่โล่งในทุกพื้นที่ เช่น พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลนาเกียน อำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่ ที่ให้สิทธิแก่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและควบคุมมลพิษ โดยมีรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ให้ประชาชนทราบถึงแนวทางการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การระมัดระวังอันตราย และผลกระทบจากไฟป่า โดยเฉพาะผลกระทบที่มีต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน การจัดระเบียบการเผาพื้นที่ทางการเกษตร การควบคุมการเผาในเขตชุมชน การลาดตระเวนตรวจหาไฟอย่างต่อเนื่อง ดังนี้

---

[295] รายา ผกามาศ, **การจัดการแบบมีส่วนร่วม: ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติออบหลวง-ดอยอินทนนท์** (เชียงใหม่: มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน, 2554), หน้า 48.

1. การจัดทำแนวกันไฟ ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพื่อตัดความต่อเนื่องของเชื้อเพลิงในพื้นที่ที่มีความสำคัญและล่อแหลมต่อการเกิดไฟป่า โดยบูรณาการหน่วยงานภาครัฐ เอกชน องค์กร ประชาชนทุกภาคส่วน

2. การชิงเผาเพื่อจัดการเชื้อเพลิง ในพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการเกิดไฟป่าเพื่อลดปริมาณและความต่อเนื่องของเชื้อเพลิง

3. การจัดระเบียบการเผาในพื้นที่เกษตรและควบคุมการเผาในพื้นที่ชุมชน โดยอยู่ภายใต้พิจารณาความเหมาะสมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกับกำนัน ผู้ใหญ่ คณะกรรมการหมู่บ้านก่อนดำเนินการทุกครั้ง

ประการที่ 5 หน่วยงานต่างๆ ในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งควรบูรณาการเพื่อประสานงานในลักษณะการบูรณาการระหว่างหน่วยงานในทุกระดับตั้งแต่ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ได้แก่

1. องค์กรส่วนกลาง ได้แก่

1) กรมควบคุมมลพิษควรมีหน้าที่เฝ้าระวังและติดตามตรวจสอบข้อมูลคุณภาพอากาศเพื่อรายงานและแจ้งเตือน สถานการณ์หมอกควันผ่านช่องทางต่าง ๆ ตามระดับความรุนแรงของปริมาณฝุ่นละออง โดยควรประสานการแจ้งเตือนไปในระดับปฏิบัติการ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอ หมู่บ้าน เพื่อให้เป็นข้อมูลในการเฝ้าระวังและติดตามควบคุมกิจกรรมที่เกิดจากเผาในที่โล่งที่จะมีผลกระทบความเสียหายและให้ข้อมูลทางวิชาการในข้อมูลเกี่ยวกับสภาพอากาศและทิศทางลมแก่จังหวัด อำเภอ หมู่บ้านและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นผลต่อการพิจารณาความเหมาะสมของการเผาในที่โล่งและห้ามทำการเผาในที่โล่งตามช่วงวันที่กำหนดอย่างเป็นทางการจากหน่วยงานรัฐ

2) กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ควรเพิ่มอำนาจหน้าที่ในการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่าง ๆ ตลอดทั้งปี รวมทั้งควรจัดฝึกอบรมและให้ความรู้เรื่องผลกระทบจากการเผาในที่โล่งและผลิตสื่อเพื่อการสื่อสารต่อสาธารณชนรวมทั้งเผยแพร่องค์ความรู้ข้อมูลข่าวสารเพื่อเสริมสร้างจิตสานึกในการลดและควบคุมการเผา เตรียมความพร้อมในการควบคุมไฟป่า แนวกันไฟ และจัดการเชื้อเพลิง

3) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ควรเพิ่มบทบาทในการฝึกอบรมและให้ความรู้หลักสูตรอาสาสมัครป้องกันและควบคุมไฟป่าทุกหมู่บ้าน รวมถึงควรสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์และกำลังพลแก่ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 8 จังหวัด ภาคเหนือตอนบน โดยควรประสานการทำงานร่วมกันกับเจ้าหน้าที่ดับไฟป่าของสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด โดยในส่วนของวัสดุและอุปกรณ์ที่ใช้ในการดับเพลิงควรจัดสรรงบประมาณให้

เพียงพอต่อภารกิจที่จะปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ นอกจากนี้ ควรเพิ่มอัตรากำลังพลให้เพียงพอและเจ้าหน้าที่ควรมีความพร้อมในการดำเนินการให้การช่วยเหลือในการดับไฟ

4) กรมวิชาการเกษตรควรมีบทบาทในการจัดระเบียบการเผาในพื้นที่เกษตรกรรมโดยมุ่งให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการทำการเกษตรปลอดการเผา โดยควรสนับสนุนเครื่องจักรกลการเกษตรเพื่อให้มีการนำไปใช้ในทางปฏิบัติในทุกชุมชน และส่งเสริมทางเลือกการจัดการเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร โดยให้อำนาจทางกฎหมายเพื่อจัดทำแนวทางการจัดระเบียบการเผาในพื้นที่เกษตร

2. องค์กรส่วนภูมิภาค

จังหวัดโดยกำหนดแผนงานระดับจังหวัดภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัดที่ให้ประชาชนในจังหวัดได้ระดมความคิดเห็นเพื่อให้หน่วยงานระดับจังหวัด เช่น สำนักงานเกษตรและสหกรณ์ 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน พิจารณาความเหมาะสมให้มีการเผาเศษวัสดุการเกษตรเท่าที่จำเป็นในช่วงเวลาที่เหมาะสมไม่ก่อให้เกิดไฟลุกลามและส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นวงกว้างและจะได้ประสานไปยังจังหวัดเพื่อดำเนินการประกาศ กำหนดวันห้ามทำการเผาในพื้นที่เกษตร โดยเป็นการทำงานที่จะประสานความร่วมมือกันอย่างชัดเจน

3. องค์กรส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล ควรจัดทำแผนงานในการวางแผนหรือวิธีปฏิบัติเพื่อป้องกันและควบคุมการเผาในที่โล่งเป็นการเฉพาะเพื่อสนับสนุนงบประมาณ อัตรากำลังคน และวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้เพื่อควบคุมไฟ มุ่งเน้นให้มีหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ทำหน้าที่ควบคุมการเผาในที่โล่งและพัฒนาองค์ความรู้ด้านการป้องกันและควบคุมการเผาในที่โล่งแก่บุคลากรท้องถิ่น โดยควรมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบต่อสุขภาพและระบบนิเวศประกอบกัน นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางพื้นที่ใน 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน มีศูนย์เรียนรู้หมู่บ้านต้นแบบปลอดการเผา ในปี พ.ศ.2557 ที่เป็นแหล่งเผยแพร่และศึกษาเรียนรู้แก่หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรชุมชนที่อยู่รอบพื้นที่ในการขยายองค์ความรู้แก่ชุมชนใกล้เคียงเพื่อให้ทราบแนวทางการดำเนินงานของหมู่บ้านปลอดการเผาและนำไปประยุกต์ใช้กับชุมชนในพื้นที่ของตนเอง รวมถึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกพื้นที่ของ 8 จังหวัด ภาคเหนือตอนบน มีข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อใช้ในการป้องกันและควบคุมกิจกรรมการเผาในที่โล่งอย่างชัดเจนโดยมีเป้าหมายที่มิให้มีการปล่อยสารมลพิษเกินกว่าที่มาตรฐานกำหนด อีกทั้งควรปลูกจิตสำนึกแก่ประชาชนในการหวงแหนและรักษาคุณภาพอากาศโดยให้ข้อมูลความรู้ความเข้าใจหรือมีทัศนคติต่อการใช้ไฟเพื่อเผาไหม้อย่างที่ถูกต้องตามหลักวิชาการและรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนตระหนักถึงอันตรายจากไฟป่าและหมอกควันอย่างต่อเนื่อง และผลเสียจากการเผาเศษวัชพืชในพื้นที่เกษตรกรรม รวมทั้งประโยชน์ของการนำขากพืชมาทำปุ๋ยหมัก เพื่อลดรายจ่ายให้แก่

ประชาชน โดยส่งเสริมให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการหมู่บ้านในทุกหมู่บ้านเพื่อทำหน้าที่จัดทำแนวกันไฟหรือแนวกันไฟอาสาในบริเวณพื้นที่รอยต่อระหว่างเขตป่ากับบริเวณที่อยู่ นอกจากนี้ ควรให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและควบคุมเพื่อดำเนินคดีและลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างเข้มงวดและควรมีเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจและหน้าที่เป็นการเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ตระเวนป้องปราม สอดส่องและหาข้อมูลเกี่ยวกับผู้ที่จะกระทำความผิด

นอกจากนี้ จากข้อเสนอแนะที่ให้มีบทบัญญัติการเผาในที่โล่งเป็นไปอย่างชัดเจนและส่งผลต่อกฎหมายระดับท้องถิ่นที่มีให้มีการปล่อยสารพิษออกสู่อากาศเกินกว่ามาตรฐานคุณภาพอากาศ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับการควบคุมการเผาในที่โล่งในข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังนี้

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล.....

เรื่อง การควบคุมการเผาในที่โล่ง พ.ศ.....

****

<u>หลักการ</u>

ให้มีข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล.....ว่าด้วย การควบคุมการเผาในที่โล่ง พ.ศ. ....

<u>เหตุผล</u>

ด้วยปรากฏว่าในพื้นที่ 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน มีมลพิษหมอกควันที่เกิดจากการเผาในที่โล่ง ไม่ว่าจะเป็นการเผาขยะมูลฝอยในชุมชน การเผาในพื้นที่เกษตรและการเผาป่า และถือได้ว่าเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นบ่อเกิดของสารปนเปื้อนในอากาศ คือ ฝุ่น ควัน แก๊ส หมอก กลิ่น ควัน ไอ หรือการรวมกันใดๆ ของสิ่งปนเปื้อนทำให้เกิดมลพิษทางอากาศอันเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนและระบบนิเวศเป็นอย่างมาก ดังนั้น เพื่อเป็นการควบคุมการเผาในที่โล่งและป้องกันอันตรายจากมลพิษที่เกิดจากกระทำของมนุษย์ และมีเป้าหมายที่มิให้มีการปล่อยมลพิษออกสู่อากาศเกินกว่ามาตรฐานคุณภาพอากาศ (Ambient Air Quality Standards) จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 67 (2) (7) และมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546

จึงตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล..... ว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง พ.ศ. ....

ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล.....
เรื่อง การควบคุมการเผาในที่โล่ง พ.ศ. ....

****

โดยที่เป็นการสมควรตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล.... เรื่อง การควบคุมการเผาในที่โล่ง พ.ศ. .... ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล.....

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 67(2)(7) และมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล..... จึงตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล..... ขึ้นไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ข้อบัญญัตินี้เรียกว่า "ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล..... เรื่อง การควบคุมการเผาในที่โล่ง พ.ศ....."

ข้อ 2 ข้อบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับได้นับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศโดยเปิดเผย ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล..... เป็นต้นไป

ข้อ 3 บรรดาข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลหรือข้อบังคับกฎระเบียบและคำสั่งอื่นใดขององค์การบริหารส่วนตำบล.....ซึ่งขัดหรือแย้งกับข้อบัญญัตินี้ให้ใช้ข้อบัญญัตินี้แทน

ข้อ 4 ในข้อบัญญัตินี้

"การเผาในที่โล่ง" หมายความว่า การเผาไหม้ที่อยู่ภายนอกอาคารบ้านเรือนที่มีการปล่อยออกสู่ชั้นบรรยากาศโดยตรง อันเป็นเหตุให้เกิดควัน ความร้อน สิ่งมีพิษ ฝุ่นละออง เขม่า เถ้า จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

"การควบคุมการเผาในที่โล่ง" หมายความว่า การควบคุมการเผาไหม้ในพื้นที่ชุมชน พื้นที่ทำการเกษตร พื้นที่ป่า เพื่อมิให้เกิดหรืออาจเกิดความเสียหายและแพร่กระจายของไฟจนควบคุมไม่ได้

"เจ้าพนักงานท้องถิ่น" หมายความว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

"พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่า ผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามข้อบัญญัตินี้

ข้อ 5 ให้เจ้าพนักงานงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมให้ความรู้แก่ประชาชนได้รับทราบถึงหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัติ และจัดอบรมความรู้แก่ผู้ดำเนินการเผาไหม้เพื่อให้การเผาไหม้ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้ดำเนินการเผาไหม้

(2) สอดส่องและกวดขันไม่ให้มีการฝ่าฝืนข้อบัญญัตินี้โดยเคร่งครัด

(3) ตักเตือนผู้กระทำความผิดหรือสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไขตามคำสั่ง

(4) รายงานการกระทำผิดของผู้กระทำความผิดซึ่งไม่เชื่อฟัง เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการปรับตามข้อบัญญัตินี้

(5) พิจารณาความเหมาะสมของการเผาในที่โล่งร่วมกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือคณะกรรมการหมู่บ้านโดยการออกประกาศกำหนดวันที่ทำการเผาในที่โล่งและวันที่ห้ามทำการเผาในที่โล่ง

(6) สนับสนุนอุปกรณ์การดับเพลิงและอัตรากำลังคนในการช่วยเหลือการดับเพลิง

(7) ประสานความร่วมมือต่อหน่วยงานราชการอื่นเพื่อป้องกันและควบคุมการเผาในที่โล่งอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อ 6 ห้ามมิให้ผู้ใดทำการเผาในที่โล่งในพื้นที่ชุมชนที่เป็นการเผาขยะมูลฝอยในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล....หรือการเผาหญ้าแห้งข้างถนนในถนนเส้นหลัก หรือในซอยที่อยู่เขตองค์การบริหารส่วนตำบล....รวมทั้งไม้ต่างๆ ที่เคลือบด้วย ทองแดง โครเมี่ยม ยาง ลวดเคลือบสีหรือสารเคมีอื่นๆ

ข้อ 7 ห้ามมิให้ผู้ใดทำการเผาในที่โล่งในพื้นที่ทำการเกษตร เว้นแต่ได้รับอนุญาตให้ทำการเผาในที่โล่งได้โดยพิจารณาความเหมาะสมจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นร่วมกับกำนัน ผู้ใหญ่หรือคณะกรรมการหมู่บ้านที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการเผาในที่โล่ง ภายใต้หลักเกณฑ์การพิจารณาความเหมาะสม ดังนี้

(1) วัตถุประสงค์ของเผาในที่โล่งเพื่อลดเชื้อเพลิงหรือเพื่อเตรียมพื้นที่ทำการเกษตร หรือเพื่อกรณีที่วัตถุที่ทำการเผาไหม้เป็นพืชที่มีเชื้อโรค

(2) วัตถุที่ทำการเผาไหม้ เช่น ตอซังข้าวโพด ฟางข้าว ต้องถูกตัดถางหรือมีลักษณะแห้งและไม่มีความชื้นเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 7 วันก่อนที่จะดำเนินการเผาไหม้เพื่อให้มีการเผาไหม้ที่มีประสิทธิภาพ

(3) พื้นที่ที่จะทำการเผาไหม้ต้องไม่ใช่พื้นที่ที่ใกล้กับพื้นที่ชุมชนที่มีคนอยู่อาศัยอย่างหนาแน่น ได้แก่ โรงพยาบาล โรงเรียน หรือวัด หรือที่มีคนอยู่อาศัยมากกว่า 1,000 คน หรือใกล้กับถนนทางหลวงหรือถนนสาธารณะที่เป็นเส้นหลักในการสัญจร

(4) การเผาไหม้ต้องไม่ทำให้เกิดการบดบังทัศนวิสัยการมองเห็นทางบกหรือทางอากาศ

(5) ช่วงเวลาของการเผาไหม้ตั้งแต่ 14.00-18.00 น. และห้ามทำการเผาไหม้ตามช่วงวันที่มีการเฝ้าระวังและงดเว้นการเผาในที่โล่งตามที่กำหนดโดยองค์การบริหารส่วนตำบล.....

(6) ปริมาณวัตถุที่ทำการเผาไหม้ต้องมีปริมาณของวัตถุที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อบุคคลใกล้เคียงหรือผู้ดำเนินการควบคุมการเผาในที่โล่ง

(7) ผู้ดำเนินการเผาไหม้ต้องมีระบบการจัดการเผาในที่โล่ง เพื่อควบคุมมิให้เกิดการลุกลามของไฟที่จะทำความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้อื่น ได้แก่

(7.1) จำนวนคนดำเนินการเผาไหม้ต้องมีจำนวนเพียงพอในการป้องกันและยับยั้งการกระจายของไฟที่นอกเหนือการควบคุม

(7.2) มีวิธีการควบคุมเพื่อป้องกันการกระจายของไฟ โดยต้องทำแนวกันไฟรอบๆ พื้นที่เกษตรกรรมขนาดความกว้างประมาณ 3 เมตร และมีระยะห่างจากพื้นที่ทำการเผาไหม้ประมาณ 5 เมตร โดยต้องสังเกตทิศทางลมและความแรงของไฟที่จะไม่สามารถลุกลามออกนอกแนวกันไฟหรือ มีเศษไฟปลิวขึ้นไป และใช้เวลาเผาไหม้ประมาณ 2-4 ชั่วโมง

(7.3) ก่อนการเผาไหม้ต้องได้รับความยินยอมด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษรจากคนในพื้นที่ใกล้เคียงกับพื้นที่ที่ทำการเผาไหม้โดยต้องแจ้งกำหนดวันเผาและพื้นที่ทำการเผาไหม้

ข้อ 8 ห้ามมิให้ผู้ใดทำการเผาในที่โล่งในพื้นที่ป่า เว้นแต่ผู้ดำเนินการเผาไหม้ได้ใช้แนวทางในการชิงเผา ในเดือนธันวาคมถึงมกราคม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดปริมาณเชื้อเพลิง และลดอันตรายที่จะเกิดจากไฟป่าในพื้นที่ที่พิจารณาจากสภาพของวัตถุที่เผาไหม้จะต้องไม่แห้งจนเกินไปและไม่ชื้น โดยก่อนการชิงเผาต้องทำแนวกันไฟรอบๆ บริเวณป่าที่มีความกว้าง 5-7 เมตร ยาว 10 เมตร เพื่อควบคุมมิให้มีการกระจายของไฟและห้ามมิให้ชิงเผาหากไม่มีการจัดการควบคุมจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นร่วมกับกำนัน ผู้ใหญ่หรือคณะกรรมการหมู่บ้าน

ข้อ 9 หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ กำนัน ผู้ใหญ่หรือคณะกรรมการหมู่บ้าน อาจจัดการตามความจำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการลุกลามของไฟ หรือดำเนินการใดๆ กับสภาพพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการเกิดไฟไหม้ เช่น การทำแนวกันไฟ การตัดถาง การรื้อถอน เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น

ข้อ 10 ผู้ใดขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามข้อ 5 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินพันบาท

ข้อ 11 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามข้อ 5 หรือฝ่าฝืนข้อ 6 ข้อ 7 ข้อ 8 และข้อ 9 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินพันบาท

ข้อ 12 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงการปฏิบัติตามข้อบัญญัตินี้

ข้อ 13 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการพิจารณายกเว้นการปฏิบัติตามข้อบัญญัตินี้ตามความจำเป็นและความเหมาะสมของพื้นที่

ข้อ 14 ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล..... รักษาการตามข้อบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกประกาศหรือคำสั่งเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบัญญัตินี้

ประกาศ ณ วันที่ เดือน พ.ศ. ....

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล.....

บรรณานุกรม

กมลพรรณ โคตรมณี. **สถานการณ์การเผาในที่โล่ง และสภาวะฝุ่นละอองในสิ่งแวดล้อม จากการเผาพื้นที่เกษตรกรรม กรณีศึกษา อำเภอกุมภวาปี จังหวัดอุดรธานี.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชาอนามัยสิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2551.

กรมควบคุมมลพิษ. **การควบคุมการเผาในที่โล่ง (National Master Plan for Open Burning Control).** กรุงเทพฯ: ส่วนแผนงานและประเมินผล สำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กรมควบคุมมลพิษ, 2548.

กรมควบคุมมลพิษ. **การจัดการขยะมูลฝอยชุมชนอย่างครบวงจร คู่มือสำหรับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ, 2547.

กรมควบคุมมลพิษ. **โครงการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม.** ค้นวันที่ 22 มิถุนายน 2557 จาก http://www.pcd.go.th/download/regulation.cfm?task=s12

กรมควบคุมมลพิษ. **ตารางการตรวจวัดคุณภาพอากาศปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็ก ในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด ปี พ.ศ.2555-2558.** ค้นวันที่ 17 พฤษภาคม 2558 จาก http://www.aqnis.pcd.go.th

กรมควบคุมมลพิษ. **แผนจัดการหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง ปี 2555-2559.** ค้นวันที่ 21 มิถุนายน 2557 จาก http://www.pcd.go.th

กรมควบคุมมลพิษ. **แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง พ.ศ.2548.** ค้นวันที่ 21 มิถุนายน 2557 จาก http://www.pcd.go.th

กรมควบคุมมลพิษ. **แผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่า ปี 2551-2554.** ค้นวันที่ 21 มิถุนายน 2557 จาก http://www. pcd.go.th

กรมควบคุมมลพิษ. **แผนภูมิแสดงข้อมูลค่าสูงสุดของปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM10) ปี 2550-2558.** ค้นวันที่ 17 พฤษภาคม 2558 จาก http://www.air4thai.pcd.go.th

กรมควบคุมมลพิษ. **แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง.** กรุงเทพฯ: สำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง, 2548.

กรมควบคุมมลพิษ. **รู้รอบทิศมลพิษทางอากาศ บทเรียน แนวคิดและการจัดการ.** กรุงเทพฯ: กชกร พับลิชชิ่ง, 2554.

กรมควบคุมมลพิษ. **สรุปสถานการณ์มลพิษในไทย พ.ศ.2556**. กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ, 2557.

กรมควบคุมมลพิษ. ส่วนลดและใช้ประโยชน์ของเสีย สำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย. ใน **คู่มือแนวทางการลด คัดแยก และใช้ประโยชน์ขยะมูลฝอย**. กรุงเทพฯ: รุ่งศิลป์การพิมพ์ 1977, 2551. หน้า 1-12.

กรมควบคุมมลพิษ, สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 1 (เชียงใหม่). **สถานการณ์มลพิษหมอกควันจากไฟป่าและการเผาในที่โล่ง ปี 2557**. ค้นวันที่ 25 มิถุนายน 2557 จาก http://www.reo01.mnre.go.th

กรมควบคุมมลพิษ, สำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง. **ดัชนีคุณภาพอากาศสำหรับประเทศไทย**. ค้นวันที่ 22 ธันวาคม 2557 จาก http://www.aqmthai.com/aqi_info.php

กรมควบคุมมลพิษ, สำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง. **สรุปข้อมูลคุณภาพอากาศ พ.ศ.2550-2558**. ค้นวันที่ 17 พฤษภาคม 2558 จาก http://www.aqnis.pcd.go.th

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. **แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่า การเผาในโล่งและมลพิษหมอกควัน พ.ศ.2556-2562 ภายใต้แผนแม่บทพัฒนาความปลอดภัยด้านอัคคีภัยแห่งชาติ**. ค้นวันที่ 22 มิถุนายน 2557 จาก http://www.file:///D:/Forest%20fires%20and%20haze%20(2).pdf

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, สำนักวิจัยและความร่วมมือระหว่างประเทศ. **รายงานการศึกษารูปแบบการจัดการไฟป่า และลดผลกระทบจากหมอกควันและไฟป่าในพื้นที่เสี่ยงภาคเหนือ จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย ลำพูน และลำปาง**. กรุงเทพฯ: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2557.

กรมพัฒนาที่ดิน, กองนโยบายและแผนการใช้ที่ดิน, กลุ่มวิเคราะห์สภาพการใช้ที่ดิน. **สรุปประเภทการใช้ที่ดิน จังหวัดเชียงราย ปี พ.ศ.2555**. ค้นวันที่ 15 พฤษภาคม 2557 จาก http://www.ldd.go.th/web_OLP/Lu_55/Lu55_N/chaingrai55.htm

กรมโรงงานอุตสาหกรรม. **ตำราระบบบำบัดมลพิษอากาศ**. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

กรมส่งเสริมการเกษตร. **โครงการส่งเสริมการหยุดการเผาในพื้นที่การเกษตร**. ค้นวันที่ 20 เมษายน 2558 จาก http://www.plan.doae. go.th.

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. **ศูนย์การเรียนรู้หมู่บ้านต้นแบบปลอดการเผา ปี 2557**. ค้นวันที่ 21 เมษายน 2558 จาก http://region3.prd.go.th/ct/news/viewnews.php?ID=150114181049

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม. **โครงการจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้งานวิจัยด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้เครือข่ายนักวิจัยสิ่งแวดล้อม หัวข้อหมอกควัน ไฟป่า และการเผาในที่โล่งแจ้ง.** กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2555.

กรมอนามัย, สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม. **คู่มือวิชาการ เรื่องการควบคุมเฝ้าระวังปัญหาเหตุรำคาญ.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการโรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, 2551.

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช. **แผนที่แสดงพื้นที่แอ่งกระทะในเขตภาคเหนือ.** ค้นวันที่ 29 เมษายน 2557 จาก http://www.dnp.go.th

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช. **สถิติสาเหตุการเกิดไฟป่าประจำปี 2556.** ค้นวันที่ 19 มิถุนายน 2557 จาก http://www.fca16.com/uploaded/forestfire/file/FireCause

กรมอุทยาน สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, สำนักป้องกันปราบปราม และควบคุมไฟป่า. **ความรู้เกี่ยวกับไฟป่า.** ค้นวันที่ 15 มิถุนายน 2557 จาก http://www.dnp.go.th/forestfire/FIRE SCIENCE/scince.htm

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. **แผนงานมาตรการควบคุมการเผาในพื้นที่เกษตรกรรม ปี 2551-2554.** ค้นวันที่ 28 มิถุนายน 2557 จาก http://www.cabinet.soc.go.th./doc_ image/2552/21907017.pdf

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. **แผนป้องกันและแก้ไขปัญหาการเผาในพื้นที่การเกษตร ปี 2558.** ค้นวันที่ 20 เมษายน 2558 จาก https://www.moac.go.th/ewt_news. php?nid= 17849&filename=index2015

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. **รายงานสถานการณ์ภัยพิบัติด้านการเกษตร ณ วันที่ 21 มีนาคม 2555.** ค้นวันที่ 22 พฤษภาคม 2558 จาก https://www.moac.go.th

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **ยุทธศาสตร์/มาตรการแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควัน ปี 2558.** ค้นวันที่ 23 กรกฎาคม 2558 จาก www.dnp.go.th/forestfire/2558/ ยุทธศาสตร์_ปี_2558.pdf

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สำนักงานสิ่งแวดล้อม ภาค 1-4. **แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมภาคเหนือ พ.ศ.2556-2559.** ค้นวันที่ 20 มิถุนายน 2557 จาก http:// www.reo02.com/sites/default/files/documents56-59.pdf

กาญจนา นาถะพินธุ, ดาริวรรณ เศรษฐีธรรม และกิ่งแก้ว เกษโกวิท. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการควบคุมการเผาในที่โล่ง. **วารสารวิจัย มข.** 16 (เมษายน 2554): 408-415.

โกวิทย์ พวงงาม. **การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต.** พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555.

ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลสันทราย เรื่อง การควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ.2551. **ราชกิจจานุเบกษา.** 125, ตอนพิเศษ 116ง (11 กรกฎาคม 2551).

จุมพล สายสุนทร. **กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ การคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546.

ณัฐชยา อุ่นทองดี. **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและแก้ไขมลพิษทางอากาศจากหมอกควันในจังหวัดแม่ฮ่องสอน.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาจัดการสิ่งแวดล้อม คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2556.

ณัฐพล กิตติระกูล. **การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับมลพิษ: ศึกษากรณีความเสียหายแก่ร่างกายที่ยังไม่ปรากฏอาการ.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

ณัฐภาส กุลเรืองทรัพย์. การศึกษาอิทธิพล การเผาตอซัง-ไม่เผาตอซังข้าว ก่อนไถกลบต่อผลผลิตต่อไร่ ค่าใช้จ่าย และรายได้ของเกษตรกร. **วารสารเศรษฐกิจการเกษตร.** 59 (มกราคม 2556): 2-4.

เดือนเด่น นาคสีหราช. **มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมไฟป่าในประเทศไทย.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

เดโช ไชยทัพ. **บันทึกสาระถอดบทเรียน การขับเคลื่อนองค์กรชุมชนและเครือข่ายความร่วมมือจังหวัดเชียงใหม่ กรณี การจัดการปัญหาหมอกควันที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ.** นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, 2557.

ทิพวรรณ ประภามณฑล และคณะ. **หนังสือชุดความรู้ เล่ม 1 เรื่อง "สาเหตุการเกิดฝุ่น และภาวะหมอกควันในชุมชน และข้อมูลฝุ่นพีเอ็ม10".** เชียงใหม่: สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์สุขภาพ, 2554.

ธิดารัตน์ ผลพิบูลย์ และคณะ. ภัยในหน้าหนาวจากฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM2.5). **วิชาการ มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเชีย ฉบับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี.** (มกราคม-มิถุนายน 2557): 40-46.

นิตยา มหาผล. **เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 8-15 กฎหมายควบคุมมลพิษ.** นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2544.

นิอร สิริมงคลเลิศกุล. **รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ การจัดการไฟป่า กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านโป่ง อำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย.** รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2553.

นิอร สิริมงคลเลิศกุล และศราวุธ พงษ์ลี้รัตน์. **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ แผนที่เสี่ยงภัยสำหรับการเผาในที่โล่งจากข้อมูลเชิงพื้นที่หลายแหล่งของจังหวัดเชียงราย**. รายงานการวิจัยเสนอต่อแผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), 2556.

บริษัท ศูนย์กฎหมายธุรกิจอินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด. **บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary) โครงการยกร่างกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินงานตามแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง**. รายงานการวิจัย เสนอต่อกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2549.

ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555-2559. **ราชกิจจานุเบกษา.** 129, ตอนพิเศษ 37ง (20 กุมภาพันธ์ 2555).

ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2538) เรื่อง กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป. **ราชกิจจานุเบกษา.** 112, 42ง (25 พฤษภาคม 2538).

ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 36 (พ.ศ.2553) เรื่อง กำหนดมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ในบรรยากาศโดยทั่วไป. **ราชกิจจานุเบกษา.** 127, ตอนพิเศษ 37ง (24 มีนาคม 2553).

ประพจน์ คล้ายสุบรรณ. **การระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง**. วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

ปรารภ คันธวัน. **แนวทางการลดการเผาฟางข้าวของเกษตรกรบ้านโนนจั่น ตำบลทุ่งทอง อำเภอทราบทองวัฒนา จังหวัดกำแพงเพชร.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร, 2548.

ปาจรีย์ ทองสนิท. **รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์: โครงการมลพิษทางอากาศจากการเผาในที่โล่ง**. พิษณุโลก: มหาวิทยาลัยนเรศวร, 2553.

ปาจรีย์ ทองสนิท, วิชญา อิ่มกระจ่าง และขวัญฤทัย ทองบุญฤทธิ์. **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการสารประกอบโพลีไซคลิกอะโรมาติกไฮโดรคาร์บอน (PAHs) ในฝุ่น PM10 ในช่วงการเกิดหมอกควันของจังหวัดเชียงใหม่**. พิษณุโลก: มหาวิทยาลัยนเรศวร, 2556.

ปุ่น เที่ยงบูรณธรรม. **การศึกษาวิจัยเรื่อง "การออกแบบและการพัฒนาแบบจำลองประเมินความเสี่ยงของเมืองในประเทศไทยเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจในการบริหารความเสี่ยงและการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ: ระยะที่ 1 การพัฒนาแบบจำลองต้นแบบ"**. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2556.

พงศ์เทพ วิวรรธนะเดช และคณะ. **โครงการระดับรายวันของฝุ่นในอากาศและผลกระทบต่อสุขภาพในผู้ป่วยที่เป็นโรคหอบหืดจังหวัดเชียงใหม่และลำพูน.** รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2550.

พงษ์ธร วิจิตรกูล, ณัฐพล อัตตาธนากร และวัชรพงษ์ ธัชยพงษ์. **การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่ออัตราการลุกลามของไฟในการชิงเผาป่าเต็งรัง.** ค้นวันที่ 23 พฤษภาคม 2557 จาก http://www.tsme.org/index.php?option=com_phocadownload&view=category

พนัส ทัศนียานนท์. **เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายสิ่งแวดล้อม แนวคิดพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อม.** นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2552.

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550. **ราชกิจจานุเบกษา.** 124, 52ก (7 กันยายน 2550).

มงคล รายะนาคร. **หมอกควันและมลพิษทางอากาศในจังหวัดเชียงใหม่.** เชียงใหม่: ล๊อค อินดีไซน์ เวิร์ค, 2553.

มงคล รายะนาคร. **หมอกควันและมลพิษทางอากาศในจังหวัดเชียงใหม่.** รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), 2553.

มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน. **เอกสารประกอบกิจกรรมเปิดตัวโครงการ รวมพลังหนุนชุมชนลดไฟป่า ลดหมอกควัน.** กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2556.

รายงานการประชุมสมัชชาสุขภาพแห่งชาติการจัดการปัญหาหมอกควันที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ, ครั้งที่ 5/2555, 20 ธันวาคม 2555. ค้นเมื่อ 22 ธันวาคม 2557 จาก http://www.nha2012.samatcha.org/sites/default/files/NHA5_resolution4_Smog_010756.pdf

รายา ผกามาศ. **การจัดการแบบมีส่วนร่วม: ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติออบหลวง-ดอยอินทนนท์** เชียงใหม่: มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน, 2554.

รัชดาพร นิ่มพงษ์ศักดิ์. **เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 8-15 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม.** นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2551.

เรวดี จรุงรัตนาพงศ์ และอารียา มนัสบุญเพิ่มพูน. **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ผลกระทบของหมอกควันต่อการท่องเที่ยว: กรณีจังหวัดเชียงใหม่และภูเก็ต.** รายงานการวิจัย เสนอต่อแผนงานสร้างเสริมการเรียนรู้ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และสถาบันอุดมศึกษาไทยเพื่อการพัฒนานโยบายสาธารณะที่ดี สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ, 2552.

วนิดา จีนศาสตร์. **มลพิษอากาศและการจัดการคุณภาพอากาศ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

วิจารย์ สิมาฉายา. **ปัญหาและแนวทางจัดการมลพิษจากหมอกควันและไฟป่าในพื้นที่ภาคเหนือ**. ค้นวันที่ 13 มกราคม 2557 จาก http://www.pcd.go.th

วิจารย์ สิมาฉายา. **มลพิษจากหมอกควันในพื้นที่ภาคเหนือ: ปัญหาและแนวทาง**. ค้นวันที่ 11 มิถุนายน 2556 จาก http://www.infofile.pcd.go.th

ศรีหวน อินเต๊ะ. ผู้ใหญ่บ้านร่องปอ หมู่ 7 ตำบลตงเจน อำเภอภูกามยาว จังหวัดพะเยา. 3 เมษายน 2558. สัมภาษณ์.

ศิริกัลยา สุวจิตตานนท์ และคณะ. **มลภาวะอากาศ**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2544.

ศุทธินี ดนตรี. **เอกสารประกอบการประชุมการนำเสนอข้อมูลเชิงประจักษ์เพื่อการหารือแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่าในจังหวัดลำพูน**. รายงานการวิจัย เสนอต่อแผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), 2555.

ศุทธินี ดนตรี และคณะ. **การจัดลำดับความสำคัญพื้นที่เผาจากข้อมูลเชิงพื้นที่หลายแหล่ง เพื่อการเฝ้าระวังและการป้องกันการเผาในที่โล่งในจังหวัดเชียงใหม่**. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2554.

ศุมล ศรีสุขวัฒนา และคณะ. **องค์การบริหารส่วนตำบลกับการจัดการปัญหาสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย**. นนทบุรี: ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, 2542.

สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์ และคณะ. หลักทั่วไปของกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมฝรั่งเศส. **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง**. 2 (กันยายน 2553): 85-96.

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส.). **คู่มือการสนับสนุนภาคี การจัดการนิเวศน์ป่าแบบมีส่วนร่วม**. เชียงใหม่: มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน, 2554.

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.). **เปิดพรมแดนความรู้แก้ไขปัญหาหมอกควัน**. เชียงใหม่: โครงการความร่วมมือเพื่อจัดการไฟป่าแบบผสมผสานลดปัญหาหมอกควัน มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน, 2552.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ.2545-2549**. ค้นวันที่ 20 มิถุนายน 2557 จาก http://www.nesdb.go.th

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ.2550-2554.** ค้นวันที่ 20 มิถุนายน 2557 จาก http://www.nesdb.go.th

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ.2555-2559.** ค้นวันที่ 20 มิถุนายน 2557 จาก http://www.nesdb.go.th

สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ. **รู้จักและเข้าใจ: สมัชชาสุขภาพ.** ค้นวันที่ 22 ธันวาคม 2557 จาก http://www.nationalhealth.or.th/gettoknow-samatcha

สำนักงานจังหวัดพะเยา. **แผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควัน จังหวัดพะเยา ปี พ.ศ. 2555-2559.** ค้นวันที่ 2 พฤษภาคม 2557 จาก http://www.mis.up.ac.th

สำนักงานจังหวัดแพร่, กลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร. **"Hotspots" คืออะไร.** ค้นวันที่ 15 พฤษภาคม 2557 จาก http://www.phrae.go.th

สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดน่าน. **สรุปสถานการณ์ไฟป่าและหมอกควันจังหวัดน่านประจำปี 2558 ประจำวันที่ 30 เมษายน 2558.** ค้นวันที่ 15 พฤษภาคม 2558 จาก http://www.nan.mnre.go.th

สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดแพร่. **ถอดบทเรียนการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควัน ปี 2558.** ค้นวันที่ 30 กรกฎาคม 2558 จาก http://www.region3.prd.go.th/phrae

สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดลำปาง. **แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควัน จังหวัดลำปาง ประจำปี พ.ศ.2558.** ค้นวันที่ 20 พฤษภาคม 2558 จาก http://www.mnre.go.th/ewt_news.php?nid=3770

สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดลำปาง. **มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควันจังหวัดลำปาง.** ค้นวันที่ 23 มิถุนายน 2557 จาก http://www.region3.prd.go.th/ct/news/viewnews.php?ID=150128133905

สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย. **แผนเฉพาะกิจ การป้องกันและบรรเทาภัยจากไฟป่าและหมอกควัน.** ค้นวันที่ 21 ธันวาคม 2557 จาก http://www.chiangrai.net/cpoc/blog/ArUpload/ArID-21.pdf

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. หนังสือที่ นร 0506/1473. 17 มกราคม 2556 เรื่อง (ร่าง) **มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันภาคเหนือ 9 จังหวัด ปี 2556.** ค้นวันที่ 22 ธันวาคม 2557 จาก http://www.cabinet.soc.go.th/doc_ image/2556/993065631.pdf

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. หนังสือที่ นร 0506/ว(ล) 7606. 6 มีนาคม 2558 **เรื่อง สถานการณ์หมอกควันในพื้นที่ 10 จังหวัดภาคเหนือ**. ค้นวันที่ 10 เมษายน 2558 จาก http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2558/993126812.pdf

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักวิชาการ. **มลพิษทางอากาศ: การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของไทย.** ค้นวันที่ 19 มิถุนายน 2557 จาก http://www.parliament.go.th

สำนักงานศาลปกครอง. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจากคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด. **วารสารศาลปกครอง แผนกคดีสิ่งแวดล้อม**. 1 (กรกฎาคม 2554): 54-60.

สำนักงานสถิติจังหวัดพะเยา. **รายงานวิเคราะห์สถานการณ์การจัดทำข้อมูลเชิงพื้นที่จังหวัดพะเยา**. ค้นวันที่ 17 พฤษภาคม 2558 จาก http://www.osthailand.nic.go.th

สำนักงานสถิติจังหวัดลำปาง. **รายงานวิเคราะห์สถานการณ์การจัดทำข้อมูลเชิงพื้นที่จังหวัดลำปาง.** ค้นวันที่ 20 พฤษภาคม 2558 จาก http://www.osthailand.nic.go.th

สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2559**. ค้นวันที่ 20 มิถุนายน 2557 จาก http://www.onep.go.th/index

สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. ไฟป่าและหมอกควัน. **วารสารธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.** 2 (มกราคม-มีนาคม 2556): 5-16.

สำนักนายกรัฐมนตรี. หนังสือที่ นร 0504 (ลร. 4)/0805. 18 มกราคม 2556 **เรื่อง การดำเนินการตามมาตรการป้องกันไฟป่าและหมอกควันประจำปี 2556**. ค้นวันที่ 22 ธันวาคม 2557 จาก http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2556/9930669325.pdf

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. **มติคณะรัฐมนตรีที่ 2188/2556 เรื่อง การดำเนินการตามมาตรการการป้องกันไฟป่าและหมอกควันประจำปี 2556**. 21 มกราคม 2556.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. **มติคณะรัฐมนตรีที่ 9272/2555 เรื่อง โครงการความร่วมมือเกษตรแบบมีสัญญากับประเทศเพื่อนบ้าน (Contract Farming) ภายใต้ยุทธศาสตร์ อิระวดี-แม่โขง-เจ้าพระยา (ACMECS) ประจำปี 2555**. 10 เมษายน 2555.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. **(ร่าง) มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันภาคเหนือ 9 จังหวัด ปี 2556**. ค้นวันที่ 30 มิถุนายน 2557 จาก http://www.cabinet.soc.go.th./soc/Program2-3.jsp?top_serl=99306563

สุภาพร จ้าวสุวรรณ. **มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษจากการกำจัด มูลฝอยด้วยวิธีการเผา**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

อำนวย ทองสถิตย์. **การจัดการขยะมูลฝอยชุมชนเพื่อผลิตพลังงาน.** รายการศึกษาส่วนบุคคล วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน, 2546. ค้นวันที่ 3 พฤษภาคม 2557 จาก http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/uploads/File/47_1.pdf

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. **กฎหมายสิ่งแวดล้อม.** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2557.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. **กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. **กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.** พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. **กฎหมายว่าด้วย ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

Australian Government Department of the Environment. **Strategic Plan 2014-2018.** Retrieved May 20, 2015 from http://www.environment.gov.au/resource/strategic-plan-2014-2018

Bregman, Jacob I. and Edell, Robert D. **Environmental Compliance Handbook.** 2nd ed. Boca Raton, FL.: Lewis, 2002.

Daly, Aaron and Zannetti, Paolo. **An Introduction to Air Pollution-Definitions, Classifications, and History.** Retrieved April 23, 2014 from http://www.envirocomp.org/books/chapters/1aap.pdf

Dasar Alam Sekitar Negara. **National Policy on the Environment.** Retrieved May 13, 2015 from http://www.doe.gov.my/portalv1/en/tentang-jas/pengenalan/dasar-alam-sekitar

Environmental Protection Agency. **Environmental Liability Regulations Guidance Document.** Retrieved October 17, 2014 from http://www.ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld_guidance/ireland.pdf

Environmental Protection Agency, Department of Commerce and Economic Opportunity. **Do You Have a Burning Question?.** Retrieved May 20, 2015 from http://www.epa.state.il.us/air/permits/openburn/open-burning-brochure.pdf

European Environment Agency. **Principles of EU Environmental Law.** Retrieved October 21, 2014 from http://www.ec.europa.eu/ environment/legal/law/pdf/principles

Gheorghe, Iuliana Florentina and Ion, Barbu. **The Effects of Air Pollutants on Vegetation and the Role of Vegetation in Reducing Atmospheric Pollution**. Retrieved May 28, 2014 from http://www.cdn.intechopen.com/pdfs-wm/18642.pdf

Global Environmental Forum. **Overseas Environmental Measures of Japanese Companies (Malaysia)**. Retrieved May 13, 2015 from https://www.env.go.jp/earth/coop/oemjc/malay/e/malaye1.pdf

Government of South Australia. **Burning in the Open on Domestic and Non-Domestic Premises**. Retrieved May 19, 2015 from http://www.epa.sa.gov.au/files/8232_guide_burning.pdf

Government of Western Australia. **Prescribed Burning.** Retrieved July 19, 2014 from https://www.dpaw.wa.gov.au/management/fire/prescribed-burning

Koppmann1, R.; Czapiewski1, K. von and Reid2, J. S. **A Review of Biomass Burning Emissions, Part I: Gaseous Emissions of Carbon Monoxide, Methane, Volatile Organic Compounds, and Nitrogen Containing Compounds.** Retrieved April 29, 2014 from http://www.atmos-chem-phys-discuss.net/5/10455/2005/acpd-5-10455-2005-print.pdf

Mazur, Eugene. **Environmental Liability for Damage to Natural Resources in Oecd Countries: the Concept and Key Approaches.** Retrieved October 2, 2014 from http://www.oecd.org/env/outreach/42751266.pdf

Mustafa, Maizatun. **Environmental Law in Malaysia.** The Natherlands: Kluwer Law international, 2011.

Mustafa, Maizatun. **The Environmental Quality Act 1974: a Significant Legal Instrument for Implementing Environmental Policy Directives of Malaysia.** Retrieved May 13, 2015 from http://journals.iium.edu.my/iiumlj/index.php/iiumlj/article/view/1/1

Partner Institutions of the Asian Public Intellectuals Program. **Power Purpose Process and Practice in Asia**. Retrieved May 13, 2015 from http://www.api-fellowships.org/body/international_ws_proceedings/year3.pdf

Port Stephens Council. **Back Yard Burning Fact Sheet**. Retrieved May 20, 2015 from http://www.portstephens.nsw.gov.au

Sands, Phillippe et al. **Principles of International Environment Law.** New York: Cambridge University, 2012.

Satyendra, Tripathi; N., Singh R. and Shaishav, Sharma. Emissions from Crop/Biomass Residue Burning Risk to Atmospheric Quality. **International Research Journal of Earth Sciences.** 1 (April 2013): 24-30.

State Fire Management Council. **Management of Smoke Arising from Prescribed Burning of Vegetation.** Retrieved May 20, 2015 from http://www.sfmc.tas.gov.au

State of Michigan, Michigan Department of Environmental Quality, Air Quality Division. **Open Burning Regulations in Michigan.** Retrieved April 23, 2014 from http://www. michigan.gov

State of Ohio Environmental Protection Agency. **Before You Light It.** Retrieved May 22, 2015 from http://www.codes.ohio.gov/oac/3745-19

State of Ohio Environmental Protection Agency. **Open Burning of Storm Debris a Guide for Communities.** Retrieved May 22, 2015 from http://www.epa.ohio.gov/portals/27/general/OpenburningCommunityGuide.pdf

Stoll, F.; Chomiz, K. M.; Lambin, E. F. and Tomich, T. P. Land Use and Vegetation Fire in Jambi Province, Sumatra, Indonesia. **Forest Ecology and Management** 179 (2003). Retrieved May 25, 2014 from http://www.world agroforestry.org

Sun, Changyou. State Statutory Reforms and Retention of Prescribed Fire Liability Laws on U.S. Forest Land. **Forest Policy and Economics.** 9 (2006): 392-402.

Trouwborst, Arie. Prevention, Precaution, Logic and Law the Relationship between the Precautionary Principle and the Preventative Principle in International Law and Associated Questions. **Erasmus Law Review.** 2 (2009): 110-113.

The United Nations Educational Scientific and Cultural Organization. **The Precautionary Principle**. Retrieved October 22, 2014 from http://www.unesdoc.unesco.org/images/0013/001395/139578e.pdf

United Nations Environment Programmer, Training Manual on International Environmental Law. Retrieved October 5, 2014 from http://www.Unep.org/environmentalgovernance/Portals/8/documents/training_Manual.pdf

United State Department of Agriculture. **Prescribed Burning.** Retrieved July 9, 2014 from http://www.ia.nrcs'usda.gov

United States Environmental Protection Agency. **EPA Strategic Plan.** Retrieved May 22, 2015 from http://www.epa.gov/planandbudget/strategicplan

United States Environmental Protection Agency. **Pollution Prevention Law and Policies.** Retrieved October 21, 2014 from https://www.epa.gov/p2/pollution-prevention-law-and-policies#define

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง

แผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง
(National Master Plan for Open Burning Control)



1. นิยาม

"การเผาในที่โล่ง" หมายความว่า ไฟไหม้ การเผาไหม้ หรือไฟคุกรุ่นใดๆ หรือการเผาวัสดุใดๆ ที่เกิดขึ้นในที่เปิดโล่ง โดยที่ฝุ่น ควัน ก๊าซ และสารพิษอื่นจากการเผาไหม้ สามารถแพร่กระจายไปได้ในบรรยากาศ

"การควบคุมการเผาในที่โล่ง" หมายความว่า การใช้แนวทางปฏิบัติ มาตรการ กฎระเบียบ หรือกฎหมาย เพื่อควบคุมไฟไหม้ การเผาไหม้ หรือไฟคุกรุ่นใดๆ หรือการเผาวัสดุใดๆ ที่เกิดขึ้นในที่เปิดโล่ง โดยไม่ก่อให้เกิดไฟลุกลามและสามารถควบคุมหรือลดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

2. สถานการณ์การเผาในที่โล่ง

การเผาในที่โล่ง (Open Burning) เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศหลักแหล่งหนึ่งที่ก่อให้เกิดสารมลพิษทางอากาศ ได้แก่ ก๊าซต่างๆ ที่เกิดจากการเผาไหม้ อาทิ คาร์บอนมอนอกไซด์ ไนโตรเจนไดออกไซด์ สารอินทรีย์ระเหย รวมทั้งฝุ่นละออง ควัน เถ้า เขม่า ซึ่งล้วนแต่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ เป็นสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเผาหญ้าหรือขยะริมเส้นทางจราจรจะเป็นสาเหตุของอุบัติเหตุบนท้องถนนทำให้สูญเสียชีวิตและทรัพย์สินมากมาย เนื่องจากหมอกควันที่เกิดไปสามารถควบคุมได้ นอกจากนี้การเผากลางแจ้งอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดไฟป่าเผาไหม้แหล่งทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่กว้าง ซึ่งการเผาในที่โล่งเกิดจาก 3 กิจกรรมหลัก ดังนี้

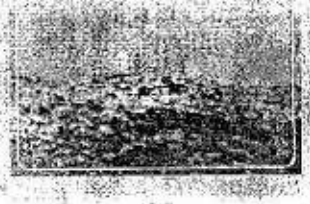
2.1 การเผาเศษพืชเศษวัสดุภาคการเกษตร



ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมที่มีการปลูกพืชเศรษฐกิจในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ พืชเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ ข้าว ข้าวโพด อ้อย มันสำปะหลัง เป็นต้น ในการทำการเกษตรให้ได้ผลผลิตสูง สิ่งที่สำคัญที่สุดคือการเตรียมดินที่จะทำการเพาะปลูก ซึ่งจะต้องมีการถากถางพื้นที่เพื่อกำจัดเศษพืช วิธีการที่ง่าย สะดวกและประหยัด สำหรับเกษตรกรที่นิยมใช้กันมาก คือ การเผา เช่น การเผาเศษฟางข้าว แม้ว่าปัจจุบันการนำเครื่องจักรมาใช้ในระบบการผลิตข้าว ได้แก่ การเตรียมดิน ด้วยรถไถแทนแรงงานสัตว์ การเก็บเกี่ยวด้วยเครื่องจักร โดยเฉพาะข้าวนาปรังที่มีการปลูกข้าวติดต่อกันอย่างน้อยปีละ 2-3 ครั้ง ต้องใช้ความเร่งรีบในการเตรียมดิน ไม่สามารถรอเวลาในการหมักฟางให้นาให้นิ่มย่อยสลายก่อนการไถกลบ ปัญหาที่เกิดจากรถไถนาไม่สามารถตัดบดฟางข้าวและไถกลบในนาได้ง่าย ทำให้เกษตรกรหันมาใช้วิธีการเผาฟางในนาให้หมดไปหรือเบาบางลงก่อนที่จะใช้รถไถนาไถกลบเตรียมดินปลูกข้าวฤดูต่อไป นอกจากนี้ในการเก็บเกี่ยวผลผลิตภาคการเกษตรบางชนิด เช่น อ้อย เกษตรกรต้องทำการเผาใบอ้อยให้มีปริมาณน้อยลงเพื่อให้ง่ายต่อการเก็บเกี่ยวอีกด้วย สำหรับการกำจัดเศษพืชประเภทอื่น ๆ เกษตรกรมักจะใช้การเผาเช่นเดียวกัน

จากการติดตามตรวจสอบคุณภาพอากาศของกรมควบคุมมลพิษตั้งแต่ปี 2536 เป็นต้นมา มีการตรวจพบปริมาณฝุ่นสูงในช่วงฤดูแล้ง โดยเฉพาะในบริเวณพื้นที่จังหวัดที่มีการทำการเกษตรมาก เช่น ปทุมธานี อยุธยา อ่างทอง ราชบุรี สระบุรี กาญจนบุรี นครสวรรค์ เชียงใหม่ ขอนแก่น เป็นต้น เนื่องจากสภาวะอากาศที่แห้งและนิ่งทำให้ฝุ่นสามารถแขวนลอยอยู่ในบรรยากาศได้นานไม่ตกลงสู่พื้นดิน และในช่วงเวลาดังกล่าวเกษตรกรจะทำการเผาเศษวัสดุ เพื่อเตรียมพื้นที่สำหรับทำการเกษตรในช่วงฤดูฝน จึงเป็นสาเหตุของการเกิดปริมาณฝุ่นสูงในช่วงฤดูแล้ง

จากการสำรวจชนิดและปริมาณวัสดุตอซังในพื้นที่การเกษตรของประเทศไทย เมื่อปี 2541 พบว่ามีปริมาณวัสดุตอซังรวมทั้งสิ้น 29.1 ล้านตันต่อปี และเมื่อคำนวณปริมาณการเกิดฝุ่นละอองจากการเผาวัสดุตอซังทั้งหมดจะเกิดฝุ่นละอองปริมาณทั้งสิ้น 58,200 - 407,400 ตัน (การเผาเศษพืช 1 ตัน จะทำให้เกิดฝุ่นละอองปริมาณ 2 - 14 กิโลกรัม)



2.2 การเผาขยะมูลฝอยจากชุมชน

ปริมาณของมูลฝอยที่เกิดขึ้นจากชุมชนทั่วประเทศในปี พ.ศ. 2544 มีปริมาณ 14 ล้านตันต่อปี อัตราการเพิ่มปริมาณขยะมูลฝอยเมื่อเทียบกับปี 2543 เฉลี่ย ร้อยละ 1.23 ต่อปี ในปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นมีเพียงร้อยละ 70 - 80 ที่ได้รับการเก็บขน และมีเพียงร้อยละ 30 ที่ได้รับการกำจัดถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล ส่วนปริมาณขยะที่ไม่ได้รับการกำจัดถูกกองทิ้งกลางแจ้ง รวมทั้งมีการเผาเป็นครั้งคราว มีประมาณ 10 ล้านตันต่อปี (คำนวณจากปริมาณขยะทั่วประเทศปี 2544) การดำเนินการดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาด้านมลพิษทางอากาศ เช่น ฝุ่นละออง เขม่า ควัน ก๊าซ และไอระเหย ซึ่งมีผลต่อสุขภาพทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

จากการศึกษาพบว่าการเผาขยะ 1 กิโลกรัม ทำให้เกิดฝุ่นขนาดเล็กที่มีอันตรายต่อสุขภาพ 19 กรัม หรือเท่ากับ 45.7 กรัมต่อครัวเรือนต่อวัน (อัตราการผลิตของครัวเรือน 2-5 กิโลกรัมต่อวัน) นอกจากนี้ในขยะมูลฝอยที่มีพลาสติกเป็นอยู่ หากมีการเผาในที่โล่งจะก่อให้เกิดสารกลินทรีย์ระเหยประมาณ 34 กรัมต่อขยะมูลฝอย 1 กิโลกรัม หรือประมาณ 35 กรัมต่อครัวเรือนต่อวัน โดยสารพิษที่พบ ได้แก่ เบนซีน ไดออกซิน ซึ่งสารทั้งสองดังกล่าวเป็นสารก่อมะเร็ง

2.3 ไฟป่า



ปัญหาไฟป่าที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้น ส่วนใหญ่สาเหตุการเกิดไฟป่าเกิดจากคนที่จุดไฟเผาป่าด้วยวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น เผาไร่ หาของป่า ล่าสัตว์ และเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น หรืออาจเกิดจากความประมาท เลินเล่อ ขาดความรับผิดชอบ หรือทัศนคติที่ไม่ถูกต้องต่อปัญหาไฟป่า

จากการแปลภาพถ่ายดาวเทียมในปี 2543 พื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทยมีพื้นที่ 107,531,243 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 33.4 ของพื้นที่ประเทศไทยทั้งหมด การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้จากการถูกไฟป่าทำลายทั้งสิ้น ประมาณ 476,182.79 ไร่ จากพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศ หรือประมาณร้อยละ 0.44 ของพื้นที่ป่าทั่วประเทศ และจากรายงานของหน่วยงานควบคุมไฟป่าทั่วประเทศระหว่างเดือนตุลาคม 2544 - เมษายน 2545 พบว่ามีรายงานเกิดไฟป่าจำนวน 7,681 ครั้ง พื้นที่ป่าถูกไฟไหม้ทั้งหมด 149,885.80 ไร่ หรือประมาณร้อยละ 0.14 ของพื้นที่ป่าทั่วประเทศ ซึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจปีละหลายพันล้านบาท

3. ปัญหาและอุปสรรค

ที่ผ่านมาการดำเนินการเพื่อควบคุมการเผาในที่โล่งของประเทศไทยนั้น ไม่ว่าจะเป็นแผนงานและมาตรการต่าง ๆ ที่มีอยู่นั้นยังไม่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนและขาดการผลักดันให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง การดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นไปในลักษณะที่ต่างหน่วยงานต่างดำเนินการ ไม่มีการผนวกแผนงานระหว่างหน่วยงานในทางปฏิบัติ การประสานงานและการเชื่อมโยงการแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ไม่มีความต่อเนื่อง ทำให้การควบคุมการเผาในที่โล่งยังไม่สามารถเห็นผลในภาพรวมได้อย่างชัดเจน

4. นโยบายที่เกี่ยวข้อง

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



4.2 มติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ 10/2544 เมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 2544 เรื่อง ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน เห็นชอบให้มีการดำเนินการเพื่อควบคุมการเผาในที่โล่ง กล่าวคือในระยะแรกควรเป็นการพัฒนาและสร้างทางเลือกให้กับเกษตรกร โดยการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรนำเศษวัสดุเหลือใช้จากภาคการเกษตรนำกลับมาใช้ให้เกิดประโยชน์แทนการนำไปเผา และเมื่อการดำเนินการดังกล่าวเริ่มมีผลในทางปฏิบัติมากขึ้น ประชาชนให้การยอมรับ การดำเนินการในขั้นต่อไปอาจจะต้องออกกฎหมายเพื่อมาควบคุมเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมปัญหาในเรื่องนี้ให้มากยิ่งขึ้น

4.3 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2545 เรื่องข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน ได้เห็นชอบและอนุมัติให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ร่วมลงนามในข้อตกลงเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน และเห็นชอบในหลักการกับการให้สัตยาบัน (Ratify) ต่อข้อตกลงดังกล่าว แต่ในการให้สัตยาบันเพื่อให้ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกโดยสมบูรณ์ ให้กระทำต่อเมื่อประเทศไทยมีความพร้อมในทางปฏิบัติ

5. วัตถุประสงค์

5.1 เพื่อเป็นการเตรียมแผนงานและมาตรการรองรับข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution)

5.2 เพื่อให้มีการนำ "นโยบายควบคุมการเผาในที่โล่ง" ไปใช้เป็นยุทธศาสตร์ให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติเพื่อการป้องกัน ลด และแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดจากการเผาในที่โล่ง และเป็นกรอบการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และสอดคล้อง เชื่อมโยงกัน



6. เป้าหมาย

6.1 การจัดการไฟป่า ลดพื้นที่ไฟไหม้ป่าให้เหลือเพียงไม่เกินปีละ 300,000 ไร่

6.2 การจัดการเศษวัสดุเหลือใช้จากภาคการเกษตร

6.2.1 จัดการเศษวัสดุเหลือใช้จากภาคการเกษตรทดแทนการเผาในพื้นที่อย่างน้อย 600,000 ไร่ ในปี 2550

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

6.3 การจัดการขยะมูลฝอย ลดการเผาการขยะมูลฝอยในที่โล่งโดยจัดให้มีการกำจัดขยะมูลฝอยอย่างถูกหลักวิธีและปลอดภัยไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของจังหวัดทั้งหมด และมีการใช้ประโยชน์มูลฝอยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 ของปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้นในปี 2549

7. ยุทธศาสตร์ของแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการเผาในที่โล่ง



เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ จึงได้กำหนดกลยุทธ์ แนวทางและมาตรการดำเนินการครอบคลุมทุกภาคและกิจกรรม ทั้งด้านกฎหมาย และด้านการประชาสัมพันธ์ เพื่อเป็นกลไกที่จะสนับสนุนให้มีการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติ ผลักดันให้มีการดำเนินงานเป็นไปอย่างเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติในภาคต่าง ๆ ของประเทศ ทั้งภาครัฐส่วนกลางและท้องถิ่น ภาคเกษตรกรรม และประชาชน โดยมีกลยุทธ์ แนวทางและมาตรการดำเนินการโดยสรุปดังนี้

7.1 ยุทธศาสตร์ที่ 1. การรองรับข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน

กลยุทธ์ที่ 1 : การกำหนดหน่วยงานประสานการดำเนินการตามข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

1. แต่งตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่เป็น หน่วยงานกลางประสานการดำเนินการ (Focal Point) หน่วยงานที่มีอำนาจ (Competent Authorities) และศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติ (National Monitoring Centre) พร้อมทั้งระบุอำนาจ หน้าที่ และทิศทางการประสานงานให้ชัดเจน

กลยุทธ์ที่ 2 : สร้างกลไกการติดตามตรวจสอบ

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

2. ดำเนินมาตรการต่าง ๆ ที่เหมาะสม เพื่อติดตามตรวจสอบ

ก. พื้นที่ที่อาจเกิดไฟไหม้ได้ ทุกพื้นที่

ข. ไฟบนพื้นดินและ/หรือไฟป่าทั้งหมด

ค. สภาพสิ่งแวดล้อมที่นำไปสู่ไฟบนพื้นดินและ/หรือไฟป่า

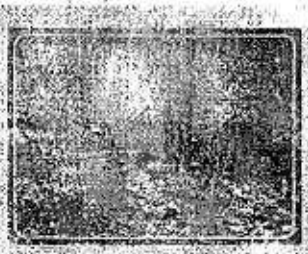
ง. มลพิษจากหมอกควันซึ่งเกิดจากไฟบนพื้นดินและ/หรือไฟป่า

3. กำหนดแผนปฏิบัติและมาตรการเพื่อควบคุมและดับไฟในทันทีทันใด กรณีหากเกิดไฟไหม้ขึ้น

4. กำหนดแนวทางการประสานงานของศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติ เพื่อให้มีการติดต่อ สื่อสารกับศูนย์คาเซียน ให้เป็นไปตามข้อกำหนดในข้อตกลงอาเซียน รวมถึงการรายงาน ผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ หรือต่อสิ่งแวดล้อม

กลยุทธ์ที่ 3 : การป้องกันการเกิดไฟบนพื้นดินและ/หรือไฟป่า

<u>แนวทางและมาตรการดำเนินการ</u>



5. สำรวจและเก็บข้อมูลพื้นที่เสี่ยงที่จะทำให้เกิดปัญหามลพิษหมอกควันข้ามแดน ทั้งในส่วนของไฟป่าและไฟบนพื้นดิน

6. ประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่เสี่ยงเพื่อวางแผนการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหามลพิษหมอกควันข้ามแดน

7. สร้างระบบการติดตามตรวจสอบไฟบนพื้นดินและไฟป่าโดยประสานการดำเนินการอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และประชาชน

8. ให้ความรู้ในการป้องกันการเกิดไฟป่าและไฟบนพื้นดินกับประชาชนในพื้นที่เสี่ยงที่จะทำให้เกิดปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามแดนอย่างต่อเนื่อง

9. การเตรียมเครื่องมือ บุคลากร และงบประมาณในจัดการกับไฟบนพื้นดินและไฟป่า

กลยุทธ์ที่ 4 : การเตรียมความพร้อมในการดำเนินการร่วมกับประเทศภาคีอื่น



แนวทางและมาตรการดำเนินการ

10. พัฒนากลยุทธ์และแผนปฏิบัติการ หรือดำเนินการร่วมกับประเทศภาคีอื่น เพื่อจัดการและควบคุมความเสี่ยงที่มีต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม อันเนื่องมาจากไฟบนพื้นดินและ/หรือไฟป่า และจากมลพิษหมอกควันที่เกี่ยวข้องที่เกิดจากไฟเหล่านั้น

11. จัดเตรียมวิธีปฏิบัติมาตรฐานตามความเหมาะสม เพื่อเป็นวิธีปฏิบัติระดับชาติ และเป็นวิธีปฏิบัติของความร่วมมือในระดับภูมิภาคที่ต้องดำเนินการตามข้อตกลงฯ

กลยุทธ์ที่ 5 : การจัดทำแผนปฏิบัติการฉุกเฉินแห่งชาติ

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

12. จัดเตรียมมาตรการการดำเนินการกรณีเหตุฉุกเฉิน เพื่อรับมือและลดผลกระทบของไฟบนพื้นดินและ/หรือไฟป่า และหมอกควันข้ามแดน

13. ประชาสัมพันธ์แผนปฏิบัติการฉุกเฉินดังกล่าวให้กับประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ และมีการซักซ้อมการดำเนินการเป็นระยะเพื่อให้มีความพร้อมในการปฏิบัติการ

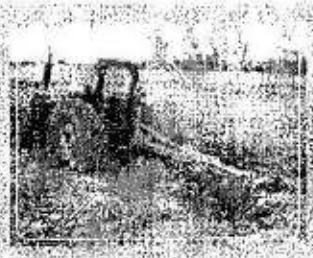
กลยุทธ์ที่ 6 : การให้ความช่วยเหลือ ความร่วมมือด้านเทคนิคและการวิจัยทางวิทยาศาสตร์

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

14. จัดเตรียมมาตรการให้ความช่วยเหลือ หรือการร้องขอรับความช่วยเหลือจากประเทศภาคีอื่นหรือผ่านศูนย์อาเซียน ซึ่งรวมถึงสถานภาพและระดับการให้ความช่วยเหลือ หรือการรับความช่วยเหลือที่มีการเสนอมา

15. จัดเตรียมความพร้อมในการให้ความร่วมมือด้านเทคนิค และลดความเสี่ยงต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม ที่เกิดจากไฟบนพื้นดินและ/หรือไฟป่า หรือมลพิษจากหมอกควันที่เกิดจากไฟเหล่านี้

16. ส่งเสริม และสนับสนุนแผนงานการวิจัยทางวิทยาศาสตร์และเทคนิค ที่เกี่ยวข้องกับปัญหา ที่ระดับรากเหง้า และผลสืบเนื่องของมลพิษจากหมอกควัน รวมถึงวิถีทาง วิธีการ เทคนิค และเครื่องมืออุปกรณ์ สำหรับการจัดการไฟบนพื้นดินและ/หรือไฟป่า และการดับไฟ



7.2 ยุทธศาสตร์ที่ 2. การจัดการเศษวัสดุเหลือใช้จากภาคการเกษตร

กลยุทธ์ที่ 7 : การส่งเสริมสนับสนุนเทคโนโลยีการเกษตร เพื่อลดการเผาในที่โล่ง

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

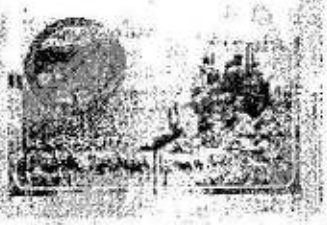
17. พัฒนาและส่งเสริมการนำเทคโนโลยีทางการเกษตรที่เหมาะสมมาใช้ ตลอดจนภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อลดปริมาณเศษพืชและวัสดุเหลือใช้จากการเกษตร

18. จัดให้มีการดำเนินโครงการนำร่องเพื่อทดสอบกระบวนการและเทคโนโลยีสมัยใหม่ เพื่อให้การพัฒนามีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

19. จัดให้มีกองทุน หรือ องค์กรระดับท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเทคโนโลยีและการส่งเสริมการลงทุน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพเชิงนิเวศเศรษฐกิจ

20. จัดให้มีบริการที่ปรึกษาทางวิชาการในการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับศักยภาพของท้องถิ่น ตลอดจนเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ เพื่อถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารและแนวทางในการใช้เทคโนโลยีการเกษตรสมัยใหม่

กลยุทธ์ที่ 8 : การนำเศษวัสดุเหลือใช้จากภาคการเกษตรไปใช้ประโยชน์อื่น



<u>แนวทางและมาตรการดำเนินการ</u>

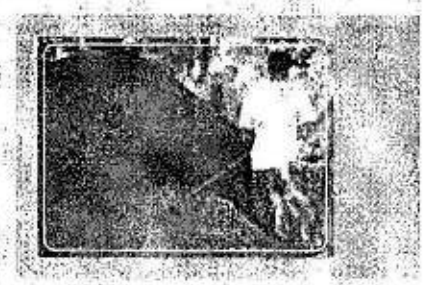
21. พัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการใช้ประโยชน์จากเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพ

22. สนับสนุนส่งเสริมให้มีการจัดตั้งกลุ่มหรือชมรมเพื่อรวมตัวกัน ในการนำเศษวัสดุเหลือใช้จากภาคการเกษตรมาใช้ประโยชน์อื่นแทนการนำไปเผา เช่น นำมาเพาะเห็ด ทำปุ๋ยหมัก ทำถ่าน ทำเป็นผลิตภัณฑ์หัตถกรรม เป็นสินค้าส่งขายในรูปแบบหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

23. สนับสนุนด้านการตลาดโดยหาแหล่งรองรับสินค้าที่กลุ่มได้ทำการผลิตขึ้นให้ครบวงจร และกระตุ้นให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุน โดยใช้มาตรการทางภาษีหรือมาตรการสร้างแรงจูงใจช่วย

24. รณรงค์ประชาสัมพันธ์ เสริมสร้างแรงจูงใจ และปลูกจิตสำนึกในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม โดยการนำเศษวัสดุเหลือใช้จากภาคการเกษตรกลับมาใช้ประโยชน์

กลยุทธ์ที่ 9 : สนับสนุนการวิจัยในการใช้ประโยชน์จากเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร



แนวทางและมาตรการดำเนินการ

25. สนับสนุนทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรในส่วนท้องถิ่น ศึกษาการใช้ประโยชน์จากส่วนต่าง ๆ ของพืช เพื่อนำมาประดิษฐ์เป็นสิ่งของหรือสินค้า ตลอดจนพัฒนาเทคนิค ในการประดิษฐ์สินค้าจากเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรให้เป็นที่ต้องการของตลาด

26. สร้างแรงจูงใจ เพื่อกระตุ้นให้ผู้วิจัยเกิดแรงผลักดันที่จะทำการวิจัยในเรื่องการใช้ประโยชน์จากเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรที่หลากหลาย

กลยุทธ์ที่ 10 : การจัดทำคู่มือ แนวทางในการจัดการเศษวัสดุเหลือใช้จากภาคการเกษตร

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

27. รวบรวมองค์ความรู้ในการจัดการเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรหลาย ๆ แขนงเพื่อจัดทำเป็นเอกสารเผยแพร่

28. เผยแพร่เอกสารหรือคู่มือที่จัดทำให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย มีการฝึกอบรมและให้ความรู้เป็นระยะอย่างต่อเนื่อง

29. มีศูนย์บริการให้คำแนะนำ สาธิตการทำ การให้ช่วยเหลือแก่เกษตรกรแบบครบวงจร

7.3 ยุทธศาสตร์ที่ 3. การจัดการขยะมูลฝอยชุมชน

กลยุทธ์ที่กำหนดขึ้นนี้สอดคล้องกับแผนแม่บทการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายแห่งชาติ

กลยุทธ์ที่ 11 : ปรับปรุงระบบกำจัดขยะมูลฝอยให้มีการบริหารจัดการแบบครบวงจร



แนวทางและมาตรการดำเนินการ

30. รณรงค์และประชาสัมพันธ์ตลอดจนจัดทำโครงการหรือกิจกรรมที่สนับสนุนให้ชุมชน สถาบันการศึกษา และหน่วยงานต่างๆ มีการคัดแยกและนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่

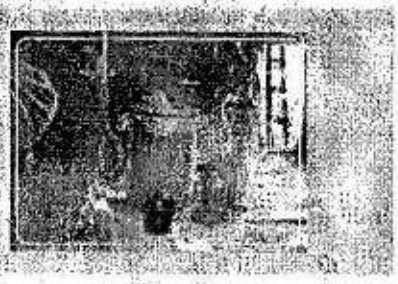
31. สร้างกลไกการลดและใช้ประโยชน์จากขยะมูลฝอยโดยการนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ เช่น การรับสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี การจัดเก็บค่าธรรมเนียมและการเรียกคืนซากบรรจุภัณฑ์ เป็นต้น

32. สนับสนุนให้องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลจัดระบบแยกประเภทขยะมูลฝอยจากแหล่งกำเนิด และจัดระบบเก็บรวบรวมแบบแยกขยะมูลฝอยก่อนชนส่งไปยังสถานที่จัดการขยะมูลฝอยรวม

33. สนับสนุนให้แต่ละจังหวัดมีการจัดตั้งศูนย์จัดการขยะมูลฝอยรวมแบบครบวงจร โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการ และทำความตกลงร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

34. ให้แต่ละจังหวัดจัดหาสถานที่ที่มีศักยภาพเหมาะสมสำหรับก่อสร้างศูนย์จัดการขยะมูลฝอยรวมแบบครบวงจร โดยให้สามารถรองรับขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดได้นานไม่น้อยกว่า 20 ปี

กลยุทธ์ที่ 12 : สนับสนุนให้มีเทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อใช้ในการจัดการขยะมูลฝอยรวมทั้งการลดและใช้ประโยชน์จากขยะมูลฝอย



แนวทางและมาตรการดำเนินการ

35. ส่งเสริมและสนับสนุนเทคโนโลยีการผลิตที่ละอเตตั้งแต่กระบวนการคัดเลือกวัตถุดิบในการผลิตสินค้าจนถึงการนำวัสดุเหลือกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่

36. กำหนดให้เทคโนโลยีการฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาลเป็นระบบหลักที่ศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวมแบบครบวงจรต้องจัดให้มีในลำดับแรกของการดำเนินงาน

37. สนับสนุนให้ศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวมแบบครบวงจรต้องมีเทคโนโลยีการคัดแยกขยะมูลฝอยเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ใหม่และการหมักขยะมูลฝอยอินทรีย์เป็นปุ๋ย

38. สนับสนุนการศึกษาวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการจัดการขยะมูลฝอยและการใช้ประโยชน์จากขยะมูลฝอย ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดปริมาณขยะมูลฝอยจากแหล่งกำเนิด

กลยุทธ์ที่ 13 : ปรับปรุง แก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้สามารถนำมาใช้ในการจัดการขยะมูลฝอยและการลดและใช้ประโยชน์จากขยะมูลฝอยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

39. ปรับปรุง แก้ไข และเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้มีระเบียบและข้อบังคับที่ชัดเจนเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลดและใช้ประโยชน์จากขยะมูลฝอย

40. ปรับปรุง แก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ ดังนี้

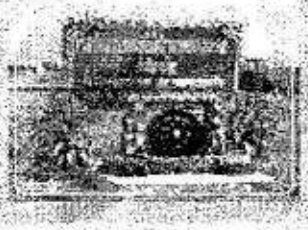
1) เพิ่มความเข้มงวดในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ในเรื่องการแลกเปลี่ยนของเสียระหว่างโรงงาน และการนำผลผลิตจากโรงงานคัดแยกไปใช้กับโรงงานอุตสาหกรรมบางประเภท

2) ออกประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อเพิ่มเติมสิทธิประโยชน์แก่โรงงาน คัดแยกและแปรรูปและโรงงานที่ผลิตสินค้าจากวัตถุดิบรีไซเคิล

3) ปรับปรุงและแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับอัตราค่าธรรมเนียมการลดและใช้ประโยชน์จากขยะมูลฝอย โดยกำหนดค่าธรรมเนียมในอัตราสูงสำหรับผู้ผลิตสินค้าที่ก่อให้เกิดขยะมูลฝอยในปริมาณมาก หรือก่อให้เกิดของเสียที่ยากแก่การเก็บรวบรวมและนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่

4) กำหนดกฎระเบียบและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับมาตรการสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการค้า

42. กำหนดกฎระเบียบ ข้อบังคับ มาตรฐานและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างกลไกการเรียกคืนจากผลิตภัณฑ์และการจัดการของเสียบรรจุภัณฑ์



43. กำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานจัดการขยะมูลฝอยที่เหมาะสมตั้งแต่การเก็บขน การขนส่งและการกำจัด

44. กำหนดให้สถานที่กำจัดขยะมูลฝอยเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการระบายของเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

45. กำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานและผู้ควบคุมระบบกำจัดขยะมูลฝอยต้องได้รับการขึ้นทะเบียนและผ่านการอบรมด้านการเดินระบบกำจัดขยะมูลฝอย

46. กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น

กลยุทธ์ที่ 14 : ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

<u>แนวทางและมาตรการดำเนินการ</u>



47. เสริมสร้างเครือข่ายการจัดการเชิงบูรณาการที่เน้นการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาชุมชน ประชาชน และเจ้าหน้าที่ทุกส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยรวมทั้งการนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่

48. กำหนดให้ผู้ดำเนินโครงการจัดการขยะมูลฝอยต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการให้แก่ประชาชนได้รับทราบอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง

49. กำหนดให้โครงการจัดการขยะมูลฝอยต้องมีผู้แทนในส่วนของประชาชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการพิจารณาโครงการตั้งแต่เริ่มต้นจนแล้วเสร็จสิ้นโครงการ

50. กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดหาสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับการก่อสร้างศูนย์จัดการขยะมูลฝอยรวมแบบครบวงจร

51. จัดให้มีการฝึกอบรมและถ่ายทอดความรู้ให้แก่ชุมชนและสถาบันการศึกษาเพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยและการนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่

กลยุทธ์ที่ 15 : กำหนดให้มีแผนปฏิบัติการจัดการขยะมูลฝอยในระดับจังหวัด เพื่อวางแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน และกำหนดให้มีหน่วยงานหลักรับผิดชอบในการบริหารจัดการแต่ละด้าน

<u>แนวทางและมาตรการดำเนินการ</u>

52. กำหนดให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการจัดการขยะมูลฝอยในระดับจังหวัด และในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ครอบคลุมแผนการดำเนินงานด้านการลดและใช้ประโยชน์จากขยะมูลฝอย

53. จัดแบ่งองค์กรบริหารจัดการออกเป็น 4 ระดับตามภาระหน้าที่ คือ

- เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่ในการจัดทำแนวทางลดปริมาณขยะมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดต้นทาง จัดระบบการจัดเก็บขยะมูลฝอยแยกประเภท การขนส่งไปกำจัด และการจัดเก็บค่าธรรมเนียมกำจัดขยะมูลฝอยที่สอดคล้องกับต้นทุนการจัดการ
- องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการบริหารจัดการศูนย์จัดการขยะมูลฝอยรวมแบบบูรณาการโดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเป็นองค์กรร่วม
- จังหวัดทำหน้าที่เป็นองค์การประสานและกำกับดูแลให้การบริหารจัดการศูนย์จัดการขยะมูลฝอยรวมแบบบูรณาการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
- หน่วยราชการส่วนกลางทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนด้านวิชาการด้านกฎระเบียบและเกณฑ์ปฏิบัติต่างๆ

54. กำหนดให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทำการติดตามตรวจสอบและจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยรวมทั้งการลดและใช้ประโยชน์จากขยะมูลฝอย

กลยุทธ์ที่ 16 : สนับสนุนงบประมาณและจัดหาแหล่งเงินทุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการจัดการ

แนวทางและมาตรการดำเนินการ



55. จัดลำดับความสำคัญของจังหวัดทั่วประเทศที่จะได้รับการอุดหนุนงบประมาณ

56. จัดสรรงบประมาณด้านการจัดการขยะมูลฝอยโดยให้ความสำคัญกับศูนย์จัดการขยะมูลฝอยรวมแบบครบวงจรเป็นลำดับแรก

57. จัดหาแหล่งเงินทุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินงานลดและใช้ประโยชน์จากขยะมูลฝอย

58. สนับสนุนและส่งเสริมการลงทุนพร้อมทั้งให้สิ่งจูงใจแก่ภาคเอกชนที่ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยและธุรกิจเกี่ยวกับการนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่โดยไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อม

59. ใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อกระตุ้นให้มีการลดปริมาณขยะมูลฝอยและการนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ เช่น มาตรการเรียกคืนซากบรรจุภัณฑ์ เป็นต้น

60. ใช้เครื่องมือทางภาษีส่งเสริมให้มีการจัดการบรรจุภัณฑ์และวัสดุเหลือใช้

7.4 ยุทธศาสตร์ที่ 4: การจัดการไฟป่า

กลยุทธ์ที่กำหนดขึ้นนี้สอดคล้องกับแผนการจัดการไฟป่าแห่งชาติ

กลยุทธ์ที่ 17 : การป้องกันการเกิดไฟป่า

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

61. การประชาสัมพันธ์และให้ความรู้แก่ประชาชนทั่วไป

62. การจัดทำฐานข้อมูลไฟป่า สร้างระบบการเตือนภัยไฟป่า

63. จัดตั้งอาสาสมัครป้องกันไฟป่า เป็นการฝึกอบรมจัดตั้งหน่วยอาสาเพื่อช่วยเหลือราชการในคราวจำเป็น

64. เตรียมความพร้อมในเรื่องอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ รวมทั้งเรื่องการจัดการเชื้อเพลิง ได้แก่ การทำแนวกันไฟบริเวณพื้นที่รอยต่อระหว่างป่าไม้ที่สำคัญกับบริเวณที่อยู่อาศัยของประชาชน

65. เพิ่มประสิทธิภาพให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีศักยภาพในการจัดการกับไฟป่า

กลยุทธ์ที่ 18 : การตรวจติดตามไฟป่า

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

66. การสำรวจและเก็บข้อมูลพื้นฐานเพื่อจัดทำฐานข้อมูลสำหรับพื้นที่เสี่ยงในการเกิดไฟป่า

67. การคาดการณ์การเกิดไฟป่าจากสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง เช่น สภาพภูมิประเทศ สภาพภูมิอากาศ สภาพและการสะสมของเชื้อเพลิง สภาพเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรมความเป็นอยู่ของประชาชนที่มีที่อยู่อาศัยใกล้บริเวณพื้นที่ป่า

68. เพิ่มศักยภาพในการติดตามตรวจสอบและเฝ้าระวังการเกิดไฟป่าทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค

60. การรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์และประเมินสถานการณ์ไฟป่าที่อาจเกิดขึ้น เพื่อจัดทำรายงานประชาสัมพันธ์เผยแพร่สู่ประชาชนเป็นระยะๆ อย่างต่อเนื่อง

กลยุทธ์ที่ 19 : การปฏิบัติการดับไฟป่า

แนวทางและมาตรการดำเนินการ



70. ฝึกอบรมบุคลากรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดับไฟป่าให้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ทักษะ เทคนิค เพื่อให้ปฏิบัติการดับไฟป่าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

71. จัดตั้งทีมอาสาสมัครดับไฟป่า เพื่อช่วยเหลือหน่วยงานราชการเมื่อคราวจำเป็น

72. การจัดเตรียมแผนปฏิบัติการดับไฟป่าที่มีความชัดเจนไว้ล่วงหน้าตามระดับความรุนแรงของสถานการณ์ไฟป่า

73. ประสานงานการสนับสนุนแจ้งขอกำลังสมทบจากหน่วยงานอื่น ในกรณีที่ไฟลุกลามจนเกินกำลังของหน่วยหนึ่งหน่วยใด

กลยุทธ์ที่ 20 : การฟื้นฟูสภาพหลังการเกิดไฟป่า

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

74. การฟื้นฟูสุขภาพอนามัยของประชาชนที่ได้รับบาดเจ็บ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับบาดเจ็บ

75. การฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบจากไฟป่า

76. การฟื้นฟูสภาพป่าไม้ให้กลับคืนสู่สภาพปกติ

7.5 ยุทธศาสตร์ที่ 5. การส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียน

กลยุทธ์ที่กำหนดขึ้นนี้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การอนุรักษ์พลังงานของประเทศ ช่วงปี พ.ศ. 2545 - 2554 ของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ

กลยุทธ์ที่ 21 : สนับสนุนการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

77. แก้ไขระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตรายเล็กและรายเล็กมาก เพื่อลดต้นทุนในการเชื่อมโยงระบบเข้ากับระบบจำหน่ายของการไฟฟ้า

78. สนับสนุนการผลิตหรือเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตไฟฟ้าจากวัตถุเหลือใช้ภาคการเกษตร

กลยุทธ์ที่ 22 : การใช้พลังงานหมุนเวียนเป็นเชื้อเพลิง

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

79. การสนับสนุนให้มีทุนการศึกษา วิจัย ทุนพัฒนานักวิจัย พัฒนาเทคโนโลยีวางรากฐานการสร้างความรู้ในระยะยาวให้ทัดเทียมกับของต่างประเทศ

80. ส่งเสริมให้มีการผลิตและใช้เตาหุงต้มประสิทธิภาพสูงให้เป็นที่นิยมในตลาด

81. ให้ความรู้ความเข้าใจ การสร้างค่านิยมการนำพลังงานหมุนเวียนมาใช้

กลยุทธ์ที่ 23 : การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

82. การกำหนดราคาการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กที่ใช้พลังงานหมุนเวียน ให้มีราคาสูงกว่าไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานเชิงพาณิชย์ โดยใช้เงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการอนุรักษ์พลังงาน ให้อยู่ในระดับที่จูงใจและคุ้มทุนต่อผู้ผลิตไฟฟ้า

83. มาตรการสนับสนุนการลงทุนและการจัดทำแผนการลงทุน โดยการสนับสนุนเอกชนในรูปแบบเงินหมุนเวียนดอกเบี้ยต่ำ

กลยุทธ์ที่ 24 : ส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมในรูปแบบไตรภาคี

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

84. สร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ เอกชน นักวิชาการ และผู้แทนชุมชน เพื่อนำไปสู่การทำงานร่วมกันตามเป้าหมาย

85. การให้องค์ความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีพลังงานหมุนเวียน

86. การจัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาและบริการข้อมูลการใช้พลังงานหมุนเวียน

7.6 ยุทธศาสตร์ที่ 6. การส่งเสริมและประชาสัมพันธ์

กลยุทธ์ที่ 25 : กลไกการประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ทุกภาคส่วนเห็นความสำคัญของการควบคุมการเผาในที่โล่ง และมีส่วนร่วมในการลดมลพิษ

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

87. รณรงค์เพื่อสร้างความเข้าใจและทัศนคติให้ประชาชน เกษตรกร และท้องถิ่น เห็นถึงผลกระทบจากการเผาในที่โล่ง และไฟป่า

88. สร้างกลไกและเครือข่ายให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแล เฝ้าระวัง มิให้มีการเผาในที่โล่ง และไฟป่า

89. จัดการฝึกอบรมและถ่ายทอดความรู้ให้บุคลากรของภาครัฐ ทั้งส่วนกลางและท้องถิ่น เกษตรกร ผู้ประกอบการ และบุคลากร ให้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการเผาในที่โล่ง และไฟป่า

90. จัดทำและให้บริการข้อมูล ข่าวสาร เผยแพร่ผลงานวิจัยที่ประสบผลสำเร็จทั้งในลักษณะโครงการสาธิต การจัดสัมมนา และการจัดนิทรรศการเกี่ยวกับมาตรการควบคุม ป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดจากการเผาในที่โล่ง

กลยุทธ์ที่ 26 : การกำหนดหลักเกณฑ์ และข้อปฏิบัติในการควบคุมการเผาในที่โล่ง

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

91. กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการเผาวัสดุในที่โล่ง และแนวทางการใช้"นโยบายควบคุมการเผาในที่โล่ง" ตลอดจนข้อปฏิบัติในการป้องกันและรักษาสุขภาพอนามัย เพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

92. ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงหลักเกณฑ์และแนวทางในการเผาวัสดุในที่โล่งอย่างถูกต้อง

7.7 ยุทธศาสตร์ที่ 7. การใช้มาตรการทางด้านกฎหมาย

กลยุทธ์ที่ 27 : ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ และวิธีปฏิบัติงานของราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการควบคุมการเผาในที่โล่ง

แนวทางและมาตรการดำเนินการ

93. เพิ่มเติม แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อบรรจุหลักการควบคุมการเผาในที่โล่ง และกำหนดโทษไว้ในพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องให้มีระเบียบและข้อบังคับที่ชัดเจน

94. เพิ่มเติม แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมอบรองท้องถิ่นเพื่อเพิ่มบทบาทเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการบังคับใช้กฎหมาย

95. ปรับปรุงมาตรฐานฝุ่นละอองในบรรยากาศให้มีความเข้มงวดมากขึ้น

ภาคผนวก ข

บันทึกหลักการและเหตุผล ประกอบเทศบัญญัติตำบลป่าป้อง

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบเทศบัญญัติตำบลป่าป้อง
เรื่อง การควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ. ๒๕๕๔

.....

หลักการ

เพื่อเป็นการควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผาที่เกิดขึ้นในเขตตำบลป่าป้อง ตามความในมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๐ จึงออกเทศบัญญัติตำบลป่าป้อง เรื่อง การควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ. ๒๕๕๔

เหตุผล

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลป่าป้องได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลป่าป้อง ตั้งแต่วันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๒ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลป่าป้อง อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ เป็นเทศบาลตำบลป่าป้อง ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๒ โดยกำหนดให้บรรดาข้อบังคับตำบลป่าป้องที่ได้บังคับใช้เรื่องใดอยู่ก่อนแล้ว ตงใช้บังคับได้ต่อไปเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะมีการตราเทศบัญญัติเรื่องนั้นขึ้นใหม่ ประกอบกับในช่วงที่มีอากาศแห้งแล้งและมีความชื้นต่ำมักจะเกิดไฟป่าขึ้นในหลายพื้นที่ การเผาวัสดุเหลือใช้ตามครัวเรือนทั่วไปตลอดจนในกระบวนการผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร ส่งผลให้เกิดมลพิษทางอากาศปกคลุมทั่วพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่และอีกหลายจังหวัดทางภาคเหนือตอนบน ซึ่งกลุ่มควันและฝุ่นละอองที่เกิดจากการเผา มีขนาดเล็กจนเป็นอันตรายต่อประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เด็กและผู้สูงอายุ เพื่อให้การควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผาในเขตตำบลป่าป้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นต้องตราเทศบัญญัติตำบลป่าป้อง เรื่อง การควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ. ๒๕๕๔ บังคับใช้ในเขตเทศบาลตำบลป่าป้องต่อไป

เทศบัญญัติตำบลป่าป้อง
เรื่อง การควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ. ๒๕๕๔

.....

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๐ ดังนั้นเทศบาลตำบลป่าป้องโดยความเห็นชอบจากสภาเทศบาลตำบลป่าป้องและผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่จึงออกเทศบัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑. เทศบัญญัตินี้เรียกว่า "เทศบัญญัติตำบลป่าป้อง เรื่อง การควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ. ๒๕๕๔"

ข้อ ๒. เทศบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับได้ นับจากวันที่ได้ประกาศโดยเปิดเผย ณ ที่สำนักงานเทศบาลตำบลป่าป้องแล้วเจ็ดวัน

ข้อ ๓. ให้ยกเลิกข้อบัญญัติตำบลป่าป้อง เรื่อง การควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ. ๒๕๕๑

ข้อ ๔. ให้บรรดาข้อบัญญัติ ระเบียบและคำสั่งอื่นใดในส่วนที่ได้ตราไว้แล้วในเทศบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับเทศบัญญัตินี้ ให้บังคับตามเทศบัญญัตินี้แทน

ข้อ ๕. ในเทศบัญญัตินี้

"การเผา" หมายความว่า การจุดไฟเผาขยะมูลฝอย หญ้าแห้ง ต้นไม้หรือสิ่งอื่นใดอันเป็นเหตุให้เกิดควัน ความร้อน สิ่งมีพิษ ฝุ่นละออง เขม่า เถ้าจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

"เจ้าพนักงานท้องถิ่น" หมายความว่า นายกเทศมนตรีตำบลป่าป้อง

"พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่า ผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามเทศบัญญัตินี้

ข้อ ๖ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) โฆษณาให้ประชาชนได้ทราบถึงหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามเทศบัญญัตินี้

(๒) สอดส่องและกวดขันไม่ให้มีการฝ่าฝืนเทศบัญญัตินี้โดยเคร่งครัด

(๓) ตักเตือนผู้กระทำความผิดหรือสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไขหรือขจัดสภาพรกรุงรังหรือความไม่เรียบร้อยให้หมดไป

(๔) รายงานการกระทำผิดของผู้กระทำความผิดซึ่งไม่เชื่อฟัง เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการปรับตามเทศบัญญัตินี้

/ข้อ ๗ เจ้าของหรือผู้ครอบครอง...

ข้อ ๗ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินผู้ใดปล่อยปละละเลยให้ต้นไม้หรือธัญพืชที่ตนปลูกไว้ หรือที่ขึ้นเองในที่ดินของตนให้เหี่ยวแห้ง หรือมีสภาพรกรุงรัง หรือปล่อยปละละเลยให้มีการทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในบริเวณของตน

ถ้าการปล่อยปละละเลยนั้น มีสภาพที่เสี่ยงให้เกิดไฟไหม้ลุกลามเป็นบริเวณกว้าง เจ้าของหรือผู้ครอบครองมีความผิดตามเทศบัญญัตินี้

ข้อ ๘ ห้ามมิให้เผาขยะ หญ้าแห้ง ต้นไม้หรือสิ่งอื่นใด ไม่ว่าจะเป็นการเผาในเขตที่ดินของตน หรือที่ดิน หรือทางสาธารณะ หรือป่าไม้ในประการที่ทำให้เกิดควันหรือฝุ่นละออง ซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

ข้อ ๙ ห้ามมิให้ผู้ใดปรุง ขาย หรือจำหน่ายสินค้าที่ทำให้เกิดควันไฟหรือฝุ่นละอองบนถนนหรือในสถานที่สาธารณะ

ข้อ ๑๐ ห้ามมิให้ผู้ใด

(๑) ทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยลงบนที่หรือทางสาธารณะ

(๒) ปล่อยปละละเลยให้มีสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในที่ดินของตนหรือที่สาธารณะในสภาพที่ประชาชนทั่วไปเห็นได้ว่าอาจเกิดไฟไหม้ลุกลาม

ข้อ ๑๑ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีการเผา หรือป้องกันการลุกลามของไฟ หรือดำเนินการใด ๆ กับพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการเกิดไฟไหม้ เช่น การทำแนวกันไฟ การตัดถาง การรื้อถอน เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น

ข้อ ๑๒ ผู้ใดขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามข้อ ๖ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

ข้อ ๑๓ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามข้อ ๖ หรือฝ่าฝืนข้อ ๗ ข้อ ๘ ข้อ ๙ และข้อ ๑๐ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

ข้อ ๑๔ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการพิจารณายกเว้นการปฏิบัติตามเทศบัญญัตินี้ตามความจำเป็นและความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่

/ข้อ ๑๕ ให้นายกเทศมนตรีตำบลป่าป่อง...

ข้อ ๑๕ ให้นายกเทศมนตรีตำบลป่าป้องรักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกประกาศหรือคำสั่งเพื่อให้เป็นไปตามเทศบัญญัตินี้

ประกาศ ณ วันที่ ๓ เดือน มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๙

(ลงชื่อ) สมบูรณ์ ริญญา
(นายสมบูรณ์ ริญญา)
นายกเทศมนตรีตำบลป่าป้อง

เห็นชอบ

ชูชาติ กีฬาแปง
(นายชูชาติ กีฬาแปง)
รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทน
ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่

ภาคผนวก ค

กำหนดวันแห่งการเฝ้าระวังและควบคุมมลพิษหมอกควันและไฟป่าจังหวัดเชียงใหม่

01182

ส่วนที่สุด

ที่ ชม ๐๐๓๓.๒/๑๖๗๓

๒๕ ม.ค. ๒๕๕๘

ศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่
ถนนโชตนา ชม. ๕๐๓๐๐

กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่น
รับที่ 931
วันที่ ๒๐ ม.ค. ๒๕๕๘
เวลา.....

๒๑ มกราคม ๒๕๕๘

เรื่อง กำหนดวันแห่งการเฝ้าระวังและควบคุมมลพิษหมอกควันและไฟป่าจังหวัดเชียงใหม่

เรียน หัวหน้าส่วนราชการทุกส่วน, นายอำเภอทุกอำเภอ

สิ่งที่ส่งมาด้วย ประกาศจังหวัดเชียงใหม่ ฉบับลงวันที่ ๒๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๘ เรื่อง กำหนดวันแห่งการเฝ้าระวังและควบคุมมลพิษหมอกควันและไฟป่าจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน ๑ ชุด

ตามที่จังหวัดเชียงใหม่ ได้จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควันจังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันจันทร์ที่ ๑๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ ณ ห้องประชุมเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา จังหวัดเชียงใหม่ ที่ประชุมได้เห็นชอบให้กำหนดช่วงเวลาควบคุมการเผา ๖๐ วัน (ช่วงระหว่างวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๕๘) ภายใต้ชื่อ "๖๐ วันแห่งการเฝ้าระวังและควบคุมมลพิษหมอกควันและไฟป่าจังหวัดเชียงใหม่" นั้น

จังหวัดเชียงใหม่ พิจารณาแล้ว เพื่อเป็นการขยายผลการดำเนินงานตามประกาศของจังหวัดเชียงใหม่ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควันและไฟป่า จึงขอความร่วมมือหน่วยงานราชการทุกหน่วย อำเภอทุกอำเภอ รัฐวิสาหกิจทุกแห่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน ท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ ในการประชาสัมพันธ์เพื่อขอความร่วมมือให้งดการเผาทุกชนิดในช่วงระยะเวลาดังกล่าว โดยให้ทุกภาคส่วนให้ความร่วมมือดำเนินการตามประกาศจังหวัดเชียงใหม่รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อพิจารณา และขอบคุณในความร่วมมือมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(นายสุวิทย์ ประสาทบัณฑิตย์)
ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่

สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติ
และสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงใหม่
โทรศัพท์ ๐ ๕๓๑๑ ๒๗๒๕-๖
โทรสาร ๐ ๕๓๑๑ ๒๖๘๙

ภาคผนวก ง

บันทึกหลักการและเหตุผล ประกอบข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกียน อำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกียน
อำเภอฮอมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่
เรื่อง การจัดการไฟป่าและหมอกควัน พ.ศ.๒๕๕๖

.....

หลักการ

ให้มีข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกียน เรื่องการจัดการไฟป่าและหมอกควัน พ.ศ.๒๕๕๖

เหตุผล

ด้วยปรากฏว่าในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ มีฝุ่นละอองและควันที่เกิดจากการเผาในที่โล่ง ไม่ว่าจะเป็นการเผาขยะ หญ้าแห้ง ตลอดถึงไฟป่า ทำให้เกิดมลพิษทางอากาศอันเป็นอันตรายต่อสุขภาพเป็นอย่างมาก ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันมลพิษอันเกิดจากการกระทำหรือเกิดจากธรรมชาติดังกล่าว จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๗ (๒) (๗) และมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๔๖

จึงตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกียน ว่าด้วยการจัดการไฟป่าและหมอกควัน พ.ศ.๒๕๕๖

ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกียน
เรื่อง การจัดการปัญหาไฟป่าและหมอกควัน พ.ศ.๒๕๕๖

.....

อาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๓ มาตรา ๖๖ หมวด ๔ มาตรา ๗๖ และ หมวด ๙ การปกครองท้องถิ่น มาตรา ๒๘๔ มาตรา ๒๘๙ และ มาตรา ๒๙๐ ประกอบกับ มาตรา ๖๗ (๒) (๗) และมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๔๖ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๖ เรื่องมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันภาคเหนือ ๙ จังหวัด และได้รับความเห็นชอบจากสภาบริหารส่วนตำบลนาเกียน อำเภอฮอมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่ จึงตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกียน ขึ้นไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ข้อบัญญัตินี้เรียกว่า "ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกียน เรื่อง การจัดการปัญหาไฟป่าและหมอกควัน พ.ศ.๒๕๕๖"

ข้อ ๒ ข้อบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับได้นับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศโดยเปิดเผย ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกียน เป็นต้นไป

ข้อ ๓ บรรดาข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลหรือข้อบังคับ ระเบียบและคำสั่งอื่นใดขององค์การบริหารส่วนตำบลนาเกียนซึ่งขัดแย้งกับข้อบัญญัตินี้ให้ใช้ข้อบัญญัตินี้แทน

ข้อ ๔ ในข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกียน เรื่อง การจัดการปัญหาไฟป่าและหมอกควัน พ.ศ.๒๕๕๖ นี้

"การจัดการไฟ" หมายถึง การดำเนินการวางแผนป้องกันและดับไฟป่าที่ดำเนินการโดยควบคุมการเกิดไฟอย่างเหมาะสมต่อระบบนิเวศป่าไม้ เพื่อใช้ประโยชน์จากไฟบางประเภทในการรักษาสมดุลตามธรรมชาติ และช่วยให้มีไฟป่าลดน้อยลงหรือหมดไปในที่สุด

"การป้องกันไฟป่า" หมายถึง การดำเนินการเพื่อหลีกเลี่ยงโอกาสเกิดไฟป่า ลดความรุนแรง หรือลดอันตรายของไฟป่าที่อาจจะเกิดขึ้น เช่น การให้การศึกษา การออกกฎหมาย การสร้างแนวกันไฟ และการจัดการเชื้อเพลิง

"การดับไฟป่า" หมายถึง การดำเนินการทุกอย่างเพื่อดับไฟป่าหรือทำให้ไฟป่าหมดไปทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยการแยกเชื้อเพลิง ความร้อน หรือออกซิเจนออกจากกัน หรือทำให้สัดส่วนหรือเงื่อนไขของสามองค์ประกอบหนึ่งไม่เหมาะสมสำหรับการเผาไหม้อีกต่อไป

"การจัดการเชื้อเพลิง" หมายถึง การดำเนินการเพื่อเปลี่ยนแปลงลักษณะของเชื้อเพลิงตามธรรมชาติโดยการลดปริมาณหรือเปลี่ยนคุณสมบัติบางประการของเชื้อเพลิงเพื่อลดโอกาสที่เชื้อเพลิงจะติดไฟหรือเผาไหม้ได้

"การควบคุมการเผา" หมายความว่า การควบคุมพื้นที่ จำนวน พื้นที่การเกษตร พื้นที่ป่า เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายและลุกลามจนควบคุมไม่ได้

"การลดเชื้อเพลิง" หมายความว่า การทำให้ปริมาณเชื้อเพลิง เช่น เศษหญ้า ใบไม้ กิ่งไม้ ลดปริมาณลงเพื่อไม่ให้เกิดความรุนแรงของไฟ

"เจ้าพนักงานท้องถิ่น" หมายความว่า ผู้ซึ่งเจ้าหน้าที่งานท้องถิ่นแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามข้อบัญญัตินี้

"คณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติงานชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาหมอกควันไฟป่าและที่โล่งของหมู่บ้าน" หมายความว่า คณะกรรมการหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๕๔๒ อาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประจำหมู่บ้าน กลุ่ม ตามมาตรการของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม *ราษฎรอาสาสมัครพิทักษ์ป่า (รสทป.)* กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม *อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเมือง (อปพร.)* กระทรวงมหาดไทย และ*อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.)* กระทรวงสาธารณสุข

ข้อ ๕ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่และคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาหมอกควันไฟป่าและที่โล่งของหมู่บ้าน มีอำนาจ หน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของแต่ละหมู่บ้านในการบริหารจัดการไฟป่าให้ชัดเจน

(๒) จัดทำแผนปฏิบัติการชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาหมอกควันไฟป่าและที่โล่ง การควบคุมไฟป่า การชิงเผา การลดเชื้อเพลิงในพื้นที่ป่าและพื้นที่การเกษตรให้ชัดเจน

(๓) จัดทำระเบียบในการบริหารจัดการ กติกา ระเบียบในการจัดการไฟป่า หมอกควันในระดับหมู่บ้าน

(๔) หากมีความจำเป็นในการเผา ต้องแจ้งและขออนุญาตจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้าน ในเขตปกครองพื้นที่นั้น ๆ ก่อนการดำเนินการทุกครั้ง

ข้อ ๖ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงการปฏิบัติตามข้อบัญญัตินี้

ข้อ ๗ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการพิจารณายกเว้นการปฏิบัติตามข้อบัญญัตินี้ ตามความจำเป็นและความเหมาะสมของพื้นที่

ข้อ ๘ ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกียน รักษาการตามข้อบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกประกาศหรือคำสั่งเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบัญญัตินี้

ข้อ ๙ บทเฉพาะกาล

(๑) ให้คณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาหมอกควันไฟป่าและที่โล่งของหมู่บ้าน รวมกับเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้เกิดความเหมาะสมต่อไป ภายในเก้าสิบวัน นับจากการประกาศใช้ข้อบัญญัตินี้

ประกาศ ณ วันที่ ๒๙ เดือน มีนาคม พ.ศ.๒๕๕๖

ว่าที่ร้อยเอก

(นิพนธ์ ปัญโญ)

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกียน

เห็นชอบ

(นายชุติเดช มีจันทร์)

นายอำเภออมก๋อย

ภาคผนวก จ

แบบสัมภาษณ์เชิงลึก

แบบสัมภาษณ์เชิงลึก
หน่วยงานระดับกรม

ส่วนที่ 1 คำถามเกี่ยวกับการจัดการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

1. หน่วยงานมีระบบและแผนงานในการจัดการป้องกันและควบคุมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งเป็นอย่างไร

2. ท่านคิดว่านโยบายของชาติ นโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง เป็นอย่างไร และเหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาสถานการณ์ปัจจุบันหรือไม่อย่างไร

3. งบประมาณในการป้องกันและควบคุมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งมีเพียงพอหรือไม่ อย่างไร

4. ท่านคิดว่า แนวทางในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุม มลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งมีการดำเนินการอย่างไรจึงจะประสบผลสำเร็จ

ส่วนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

นโยบายของชาติ นโยบายรัฐบาล มาตรการทางกฎหมายของการป้องกันและควบคุมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งเป็นอย่างไรบ้าง

สรุปผลการสัมภาษณ์

จากการสัมภาษณ์องค์กรส่วนกลาง ได้แก่ กรมอนามัย กรมวิชาการเกษตร กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พบว่ามีความเห็นโดยสรุปดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 คำถามเกี่ยวกับการจัดการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

คำถามข้อแรกเกี่ยวกับองค์กรส่วนกลางมีระบบและแผนงานในการจัดการป้องกันและควบคุมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งโดยผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นว่า คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแผนจัดการมลพิษ พ.ศ.2555-2559 เพื่อให้ทุกภาคส่วนใช้เป็นกรอบและแนวทางการจัดการมลพิษของประเทศและนำไปสู่การปฏิบัติ ครอบคลุมปัญหาหมอกควัน ไฟป่า โดยมีกรอบและทิศทางการจัดการมลพิษของประเทศไทยในอีก 5 ปี ที่เน้นการจัดการมลพิษตั้งแต่ต้นทาง ระหว่างทาง จนถึงปลายทางในภาคการผลิต การบริโภค และการบริการที่เชื่อมโยงกับแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2555-2559 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่11 พ.ศ.2555-2559 เพื่อให้มีการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษอย่างมีประสิทธิภาพทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก และสร้างเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการจัดการมลพิษกรอบแนวคิดที่เป็นการลดและควบคุมการระบายมลพิษอันเนื่องมาจากชุมชน และเกษตรกรรม โดยให้มีการจัดการมลพิษตั้งแต่ต้นทาง ระหว่างทาง จนถึงปลายทางและให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ ตั้งแต่การกำกับติดตาม ส่งเสริมและสนับสนุนให้แหล่งกำเนิดมลพิษและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามมาตรฐานหรือเกณฑ์ที่กำหนด รวมทั้งดำเนินการเปิดเผยและเข้าถึงข้อมูลแหล่งกำเนิดมลพิษและผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยมีจัดการมลพิษในระบบพื้นที่ตามลำดับความสำคัญของปัญหา เช่น กลุ่มจังหวัดที่ประสบปัญหาหมอกควันและไฟป่า อีกทั้งสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานจัดการขยะมูลฝอย ส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้ประกอบการมีการจัดการขยะอันตรายและสารอันตรายอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ และพัฒนาระบบการบริหารจัดการมลพิษให้เกิดเป็นเอกภาพ ทั้งทางด้านกฎหมายกฎระเบียบ แผนและแนวทางปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานโดยมีเป้าหมายให้มีคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิตของประชาชนและการรักษาสมดุลระบบนิเวศทางธรรมชาติ กำหนดแนวทางการดำเนินงานและผู้รับผิดชอบหลักในการบริหารจัดการมลพิษของภาคชุมชน ภาคเกษตรกรรม การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน อีกทั้งเสนอกลไกการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติและการติดตามประเมินผล ซึ่งแผนจัดการมลพิษ ซึ่งมีกรอบแนวคิด แนวทางการจัดการมลพิษ และกลไกการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติและการติดตามประเมินผล

จะนำไปสู่เป้าหมายที่คุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิตของประชาชนและการรักษาสมดุลระบบนิเวศและธรรมชาติต้องอาศัยทุกภาคส่วนร่วมดำเนินการตามแผนดังกล่าวเพื่อสู่เป้าหมายร่วมกัน

คำถามข้อที่สองนโยบายของชาติ และนโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้ความเห็นว่า หน่วยงานระดับกระทรวงที่รับมอบนโยบายรัฐบาล ได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นหน่วยงานหลักในแก้ไขปัญหาหมอกควันไฟป่าภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด (เชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง แพร่ น่าน ลำพูน พะเยา แม่ฮ่องสอน) ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อปัญหาไฟป่าและหมอกควันมีหลายหน่วยงานที่สั่งการทำให้ไม่เป็นเอกภาพซึ่งนำไปสู่ปัญหาทางปฏิบัติ และยังคงมีสถานการณ์การเผากันอยู่ทั้งในเขตเมือง พื้นที่เกษตรและเขตป่า อีกทั้งมีมาตรการการลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนรวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่หย่อนยาน ทำให้มลพิษ หมอกควันที่เกิดจากไฟป่า ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ จึงมีหลักการของการดำเนินงานตามมาตรการการป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษจากหมอกควันในเขตภาคเหนือ 9 จังหวัด เช่น ไม่มีการเผา และมีผู้ว่าราชการจังหวัดในทุกจังหวัดภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบในการสั่งการและจัดตั้งศูนย์อำนวยการป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควันระดับจังหวัด นอกจากนี้ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้จัดทำยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่า การเผาในที่โล่ง และมลพิษหมอกควัน พ.ศ. 2556-2562 ภายใต้แผนแม่บทพัฒนาความปลอดภัยด้านอัคคีภัยแห่งชาติ มีกรอบระยะเวลาการดำเนินการ 7 ปี ในด้านไฟป่าและการเผาในที่โล่ง โดยมีเป้าหมายของแผน ประกอบด้วย การจัดการไฟป่า ลดพื้นที่ไฟไหม้ป่าให้เหลือเพียงไม่เกินปีละ 300,000 ไร่ จัดการเศษวัสดุเหลือใช้จากภาคการเกษตรทดแทนการเผาในพื้นที่อย่างน้อยปีละ 600,000 ไร่ และลดการเผาขยะมูลฝอยในที่โล่งโดยจัดให้มีการกำจัดขยะมูลฝอยอย่างถูกหลักวิธีและปลอดภัยไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของจังหวัดทั้งหมด และมีการใช้ประโยชน์มูลฝอยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 ของปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ โดยในการจัดทำแผนเกี่ยวกับการป้องกันอัคคีภัย ไฟป่า การเผาในที่โล่ง และหมอกควันนั้น ควรมุ่งเน้นไปที่สาเหตุของปัญหาและการป้องกันที่จะมีผลในระยะยาว เช่น การปลูกป่า การสร้างความชุ่มชื้น และการสร้างแนวป้องกันไฟ เป็นต้น และปรับปรุงแผนฯ ในระยะยาว โดยให้ชุมชนเป็นแกนหลักในการป้องกันอัคคีภัยและหมอกควันในพื้นที่ของแต่ละชุมชนเอง เช่น การให้ชุมชนบริหารจัดการเศษวัสดุเหลือใช้จากภาคการเกษตรแทนการเผาโดยนำไปใช้ประโยชน์อื่น หรือการกำจัดขยะมูลฝอยอย่างถูกวิธี และควรประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ประชาชนทุกภาคส่วนให้เกิดความตื่นตัวในการป้องกันตนเอง ดำเนินการฝึกซ้อมอย่างสม่ำเสมอ เพื่อ

เป็นการเตรียมความพร้อมในการบริหารจัดการภัยจากอัคคีภัย ไฟป่า การเผาในที่โล่ง และหมอกควันอย่างเป็นระบบ

นอกจากนี้ ผู้อำนวยการแผนงานและวิชาการ ได้ให้ความเห็นว่า กรมวิชาการการเกษตรมีบทบาทในการจัดระเบียบการเผาในพื้นที่เกษตรกรรมโดยมุ่งให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการทำการเกษตรปลอดการเผา โดยการให้สนับสนุนเครื่องจักรกลการเกษตรเพื่อให้มีการนำไปใช้ในทางปฏิบัติ และส่งเสริมการจัดการเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร โดยให้ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด ออกประกาศจังหวัดกำหนดวันห้ามทำการเผาในที่โล่งในพื้นที่ต่างๆ โดยมีแผนงานระดับจังหวัดของสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด ซึ่งนโยบายของชาติและ นโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง มีเหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาสถานการณ์ เนื่องจากเป็นมาตรการที่กำหนดแผนงานต่างๆ เช่น การป้องกัน โดยเน้นวางมาตรการป้องกันเชิงรุก ไม่ให้มีการเผาในพื้นที่เสี่ยง และเร่งสร้างความเข้าใจให้ประชาชนปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการเผา งดเว้นการเผาในที่โล่งและพื้นที่เสี่ยงไฟป่า รวมถึงกำหนดเวลาห้ามเผาในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ถึงเมษายน พ.ศ. 2558 โดยเน้นคุมเข้มพื้นที่ป่าสงวน ป่าอนุรักษ์ พื้นที่การเกษตร และชุมชนริมข้างทางเป็นพิเศษ และการเตรียมความพร้อม เน้นการบริหารจัดการพื้นที่เสี่ยงภัยอย่างเข้มข้น โดยกำหนดพื้นที่เสี่ยงไฟป่าและหมอกควันเพื่อเตรียมพร้อมรับมือ กำหนดแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควัน ภายใต้ในรูปจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจครอบคลุมทั้งระดับจังหวัด อีกทั้งการรับมือให้จังหวัดบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดทุดจังหวัดมีอำนาจสูงสุดในการสั่งการหน่วยงานในพื้นที่ให้ป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควัน ประสานการทำงาน ที่เน้นการปฏิบัติการที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ รวมถึงการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการบริหารจัดการไฟป่า และหมอกควัก อีกทั้งการฟื้นฟู และบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนจากไฟป่าและหมอกควัน หากสถานการณ์รุนแรงให้ประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติฉุกเฉิน พร้อมจัดสรรงบประมาณในการบรรเทาความเดือดร้อนให้มีแนวทางการปฏิบัติ

คำถามข้อสามงบประมาณในการป้องกันและควบคุมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย ได้ให้ความเห็นว่าจากแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่า การเผาในที่โล่ง และมลพิษหมอกควัน พ.ศ. 2556-2562 ภายใต้แผนแม่บทพัฒนาความปลอดภัยด้านอัคคีภัยแห่งชาติ ซึ่งมีจำนวน 153 แผนงานโครงการ ทำให้หน่วยงานต่างๆย่อมได้รับการจัดสรรอย่างไม่ทั่วถึงก่อให้เกิดปัญหาการดำเนินงานที่ไม่เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ โดยแผนงานเกี่ยวกับการป้องกันอัคคีภัย ไฟป่า การเผาในที่โล่ง และหมอกควันนั้น ควรมุ่งเน้นการร่วมมือและสนับสนุนจากหน่วยงานและประชาชนทั่วไป สอดคล้องกับการให้ความเห็นเกี่ยวกับงบประมาณในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันของ

ผู้อำนวยการแผนงานและวิชาการ กรมวิชาการเกษตร ที่ให้ความเห็นว่ากรมวิชาการเกษตรเป็นเจ้าภาพหลักในการจัดระเบียบการเผาในพื้นที่เกษตรกรรม โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นเพื่ออนุญาตให้มีการเผาเศษวัสดุการเกษตรเท่าที่จำเป็นในช่วงเวลาที่เหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดไฟลุกลามและส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นวงกว้าง และให้กรมวิชาการเกษตรส่งเสริมสนับสนุนการเกษตรปลอดการเผา และส่งเสริมให้เครือข่ายเกษตรกรปลอดการเผาจัดตั้งศูนย์เครื่องจักรกลการเกษตรปลอดการเผา โดยให้การสนับสนุนเครื่องจักรกลการเกษตรเพื่อให้มีการนำไปใช้ในทางปฏิบัติอย่างจริงจังในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง และส่งเสริมการจัดการเศษวัสดุเหลือใช้จากภาคการเกษตร โดยการนำไปทำปุ๋ยหมัก หรือทำการไถกลบ แทนการจุดไฟเผา ซึ่งการจะดำเนินงานตามแผนได้ต้องอาศัยงบประมาณในการสนับสนุนแก่เกษตรกรได้แก่เครื่องจักรในการไถกลบที่ไม่ทั่วถึงแก่ทุกชุมชนหรืออุปกรณ์ที่ใช้กำจัดเศษวัสดุทางการเกษตรซึ่งก็ยังคงแจกจ่ายให้เกษตรกรอย่างไม่ทั่วถึงก่อให้เกิดข้อจำกัดในด้านงบประมาณจัดสรรแก่จังหวัดภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด

คำถามข้อสี่ แนวทางในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจาการเผาในที่โล่ง จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นว่าหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และประชาชนในพื้นที่ควรจะประสานความร่วมมือในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง โดยต้องมีลักษณะของการเชื่อมโยงข้อมูลที่เป็นประโยชน์ เช่น ข้อมูลระดับความรุนแรงของปริมาณฝุ่นละอองที่มีลักษณะของการเฝ้าระวังและติดตามตรวจสอบข้อมูลคุณภาพอากาศเพื่อรายงานและแจ้งเตือนสถานการณ์หมอกควันผ่านช่องทางต่างๆ ตามระดับความรุนแรงของปริมาณฝุ่นละออง โดยการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ ซึ่งมิใช่ช่วงวิกฤติสถานการณ์หมอกควันในช่วงเดือนมีนาคมถึงเมษายนเท่านั้น แต่ควรจะดำเนินการเฝ้าระวังตลอดทั้งปีเพื่อเป็นการให้ข้อมูลความรู้ที่มีลักษณะต่อเนื่องและให้ทราบผลกระทบที่อาจเกิดความเสียหายรวมทั้งจัดฝึกอบรมและให้ความรู้เรื่องผลกระทบจากการเผาในที่โล่งและผลิตสื่อเพื่อการสื่อสารต่อสาธารณชนรวมทั้งเผยแพร่องค์ความรู้ข้อมูลข่าวสารเพื่อเสริมสร้างจิตสานึกในการลดและควบคุมการเผา เตรียมความพร้อมในการควบคุมไฟป่า แนวกันไฟ และจัดการเชื้อเพลิงให้แล้วเสร็จก่อนช่วงเวลาห้ามเผาตามที่จังหวัดกำหนด นอกจากนี้ สอดคล้องกับความเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่ให้ความเห็นว่า กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีบทบาทในการฝึกอบรมและให้ความรู้หลักสูตรอาสาสมัครป้องกันและควบคุมไฟป่าซึ่งจะสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์และกำลังพลจากศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด ตามแผนระดมพลดับไฟป่าในสถานการณ์รุนแรงและสถานการณ์วิกฤตโดยให้ประสานการทำงานร่วมกันกับเจ้าหน้าที่ดับไฟป่าของ

สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด อีกทั้ง ผู้อำนวยการแผนงานและวิชาการ ได้ให้ความเห็นว่า กรมวิชาการการเกษตรมีบทบาทในการจัดระเบียบการเผาในพื้นที่เกษตรกรรมโดยมุ่งให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมต่อแนวทางการจัดระเบียบการเผาในพื้นที่เกษตรและไม่ให้มีไฟลุกลามและสร้างผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยผ่านสำนักงานเกษตรจังหวัดของภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัดในการที่จะประสานความร่วมมือกับประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้เกิดความร่วมมือกับทางการในการงดการเผาเศษวัสดุทางการเกษตรในช่วงเวลาที่สภาพภูมิอากาศที่แห้งและไม่มีการเคลื่อนไหวของอากาศ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้มีคุณภาพอากาศดีตามเกณฑ์มาตรฐานและไม่เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน

ส่วนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

นโยบายของชาติ นโยบายรัฐบาล มาตรการทางกฎหมายของการป้องกันและควบคุมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

จากการสัมภาษณ์องค์กรส่วนกลาง ได้แก่ กรมอนามัย กรมวิชาการเกษตร กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พบว่ามีความเห็นโดยสรุปว่า ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานต่างๆ ในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการ เผาในที่โล่งพบว่าการประสานงานระหว่างหน่วยงานในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่ป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง ซึ่งถือว่าไม่สามารถบูรณาการในทางปฏิบัติได้จริง เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านโครงสร้างการบริหารงานของแต่ละหน่วยงาน การดำเนินงานมีลักษณะต่างคนต่างทำ ขาดเป้าหมายร่วมกันบนพื้นฐานของข้อมูลรอบด้าน โดยแต่ละหน่วยงานยังมีข้อจำกัดด้านภาระงานประจำ อัตรากำลัง งบประมาณ และขาดการวางแผนหรือวิธีปฏิบัติโดยใช้ข้อมูลจากการศึกษาวิจัย รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้รับการถ่ายโอนบุคลากรและไม่มีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งไว้เป็นการเฉพาะทำให้ยังไม่ได้ให้ความสำคัญอย่างเพียงพอ

นอกจากนี้ ในภาคประชาชนไม่มีระบบและกลไกเพื่อป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งในระดับอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เพื่อทำหน้าที่สนับสนุน และประสานงานในการวางแผนการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง แต่ขณะเดียวกัน ยังมีข้อจำกัดในเรื่องสิทธิ อำนาจหน้าที่ งบประมาณ การพัฒนาองค์ความรู้ การเสนอข้อเรียกร้องต่างๆ ซึ่งทำให้การป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งยังคงไม่มีประสิทธิภาพที่เพียงพอและเหมาะสม ขาดการรวบรวมเชื่อมโยงข้อมูลอย่างเป็นระบบโดยมีลักษณะข้อมูลแบบกระจัด

กระจาย ซึ่งไม่สามารถจะถ่ายโอนไปสู่ผู้ที่ต้องการใช้ความรู้ในวงกว้าง และขาดการขยายผลสู่พื้นที่ข้างเคียงรวมทั้งการสนับสนุนไม่ต่อเนื่อง โดยผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นว่าต้องปรับการบริหารจัดการจากหน่วยงานภาครัฐไปยังการจัดการร่วมกับประชาชนโดยมุ่งเน้นให้ชุมชนเป็นแกนหลัก และมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของ ในบริหารจัดการพื้นที่ป่า พื้นที่เกษตรใกล้เขตป่า หรือพื้นที่เกษตรในที่ราบ ทั้งนี้โดยเจ้าหน้าที่รัฐมีบทบาทหน้าที่ในการสนับสนุนความเข้มแข็งของชุมชน ให้สามารถดำเนินการตามสภาพพื้นที่ และร่วมกับชุมชนในการกำกับดูแล ควรมุ่งไปสู่การสร้างแรงจูงใจ และสร้างการเรียนรู้ โดยขยายองค์ความรู้ในการใช้ประโยชน์จากไฟเพื่อเกิดประสิทธิภาพจากมาตรการห้ามเผาทุกประเภทมาควบคุมการเผาในที่โล่งให้เกิดความเหมาะสมในเชิงพื้นที่ และไม่ปิดกั้นรูปแบบการจัดการเพื่อเป็นทางออกในการป้องกันและควบคุมมลพิษจากการเผาในที่โล่ง เช่น การใช้ไฟเพื่อลดเชื้อเพลิงในช่วงต้นฤดู ในพื้นที่ป่าเต็ง ที่เป็นพื้นที่เสี่ยงต่อการไหม้หรือมีการสะสมเชื้อเพลิงมากเกินไป ซึ่งหากปล่อยให้เกิดไฟป่า ก็จะกลายเป็นไฟป่าที่รุนแรง เป็นไฟเรือนยอด ยากต่อการดับ นำความเสียหายต่อป่าและเป็นสาเหตุในการสร้างหมอกควันที่มากเกินไป

นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้อำนวยการแผนงานและวิชาการ กรมวิชาการการเกษตรที่ได้ให้ความเห็นว่า ควรมีการออกประกาศงดการเผาพื้นที่ทางการเกษตรตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนเมษายน ซึ่งจะทำให้มีช่องทางในการลดเชื้อเพลิงในช่วงก่อนหน้านั้น และสามารถทำการชิงเผาได้ รวมถึงในส่วนของชาวบ้านด้วย ซึ่งเรื่องการจัดการเชื้อเพลิงนั้นควรจะเป็นการทำงานในระดับนโยบาย โดยต้องทำแผนร่วมกับชาวบ้านทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่ามีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องนำความรู้เรื่องการจัดการเชื้อเพลิง การจัดระเบียบการเผาในพื้นที่เกษตร หรือการชิงเผาที่ในช่วงต้นฤดูเข้าไปเป็นองค์ประกอบสำคัญในการกำหนดนโยบายของจังหวัด และการออกประกาจังหวัดภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนให้ชุมชนและหน่วยงานราชการได้นำมาตรการดังกล่าวไปปฏิบัติเพื่อป้องกันและควบคุมการเผาในที่โล่งได้อย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยลดปัญหามลพิษหมอกควันในช่วงปลายเดือนมีนาคมถึงเดือนเมษายนได้มากขึ้น

อีกทั้ง มาตรการทางกฎหมายของการป้องกันและควบคุมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง ซึ่งผู้อำนวยการศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย ได้ให้ความเห็นว่าพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 25 กำหนดลักษณะเหตุรำคาญ เช่น การกระทำใดๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี ความร้อน สิ่งมีพิษ ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ควบคุมเหตุรำคาญจะต้องดำเนินคดีตามกฎหมายโดยมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญ ซึ่งการเผาในที่โล่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศที่เกิดจากการมีฝุ่น ละอองจนเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพซึ่งถือว่าเป็นเหตุรำคาญโดยไม่มีการบัญญัติการเผาในที่โล่งที่กำหนดนิยามเป็นการเฉพาะใน

พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 โดยมาตรา 25 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดตัวอย่างสภาพของเหตุหรือข้อเท็จจริงที่ถือว่าเป็นเหตุรำคาญโดยเป็นการยกตัวอย่างที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการใช้อำนาจในลักษณะเป็นการระงับหรือแก้ไขเหตุรำคาญโดยเป็นกระทำภายหลังจากผลเกิดขึ้นที่ถือว่าเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ไม่ได้นำหลักการป้องกันมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งที่ทำให้เกิดความเสียหายโดยหลักการป้องกันเป็นวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญที่สุดและเป็นเบื้องแรกที่เป็นหน้าที่ของรัฐต้องจัดทำเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมโดยหลักการป้องกันจะต้องจำกัดผลกระทบที่เกิดขึ้นเพื่อลดความเสียหายให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด ซึ่งการเผาในที่โล่งควรกำหนดเป็นการเฉพาะไว้ในพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 และถือเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535

แบบสัมภาษณ์เชิงลึก
หน่วยงานระดับองค์กรปฏิบัติการ

ส่วนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

1. ท่านคิดว่า สาเหตุการเกิดมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งเกิดจากสาเหตุใด
2. นโยบายของผู้บริหารในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและควบคุมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง เป็นอย่างไร และสอดคล้องกับแนวคิดในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง เป็นอย่างไร
3. ท่านคิดว่า แนวทางในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งมีการดำเนินการอย่างไร
4. งบประมาณในการป้องกันและควบคุมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง มีเพียงพอหรือไม่อย่างไร

ส่วนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

มาตรการทางกฎหมายของการป้องกันและควบคุมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งเป็นอย่างไรบ้าง

สรุปผลการสัมภาษณ์

จากการสัมภาษณ์องค์กรระดับปฏิบัติการ ได้แก่ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงใหม่ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงราย สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดพะเยา สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดเชียงราย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลตำบลเวียงพางคำ เทศบาลตำบลบ้านต้อม และ ผู้นำชุมชน พบว่ามีความเห็นโดยสรุปดังต่อไปนี้

คำถามข้อที่หนึ่ง สาเหตุการเกิดมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งในภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด โดยผู้ให้ข้อมูลในองค์กรระดับปฏิบัติการให้ข้อมูลที่สอดคล้องและตรงกันว่าสาเหตุหลักที่เกิดหมอกควันและ ไฟป่า ส่วนใหญ่เกิดจากการเผาในชุมชน การเผาในพื้นที่เกษตรในที่ราบหรือบริเวณใกล้เขตป่า และไฟป่า ก่อให้เกิดหมอกควัน ฝุ่นละออง เถ้า เขม่าควัน ทำให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ บดบังทัศนวิสัยเป็นสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุบนถนน และการเพิ่มจำนวนผู้ป่วยโรคระบบทางเดินหายใจ ตลอดจนส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยวในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ดังนั้นเมื่อจำแนกสาเหตุหลักๆ ที่ ทำให้เกิดหมอกควันและไฟป่า โดยมีสาเหตุที่มาจากประชาชน อาทิเช่น การเผาขยะและเศษวัชพืช โดยบุคลากรที่ทำหน้าที่ป้องกันในพื้นที่มีจำนวนน้อยไม่เพียงพอสำหรับลาดตระเวน และเนื้อที่รับผิดชอบในหมู่บ้านที่มีอาณาเขตกว้าง และสภาพพื้นที่ ในบางพื้นที่เป็นภูเขาสูงทุรกันดานยากต่อการตรวจตราและเฝ้าระวัง นอกจากนี้ มีสาเหตุที่มาจากการทำการเกษตรของชาวบ้าน อาทิ เช่น การเผาในพื้นที่ การเกษตร เพื่อกำจัดเศษวัชพืช เศษใบไม้ การเผาที่ต้องการที่จะรุกพื้นที่เพื่อขยายพื้นที่การเกษตรของตนเอง การเผาเพื่อเตรียมพื้นที่เพาะปลูก เกษตรกรต้องประหยัดค่าใช้จ่าย ประหยัดเวลาในการไถกลบ และการเผาเพื่อทำแนวกันไฟเพื่อกันการลุกลามของไฟป่าจากพื้นที่อื่น โดยประชาชนในพื้นที่มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับผลกระทบความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น โดยการรับรู้ข้อมูลข่าวสารผ่านช่องทางการสื่อสาร ได้แก่ การพูดจากปากต่อปากของชาวบ้าน และการลงพื้นที่ของหน่วยงานราชการ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้ข้อมูลผลกระทบความเสียหายแก่ชาวบ้าน หรือการได้รับข้อมูลทางโทรทัศน์ ใบปลิว กรรมการหมู่บ้านมาบอก และการประกาศเสียงตามสายจากพ่อหลวง หรือเวทีการประชุมที่บ้านของพ่อหลวง แต่ชาวบ้านก็ไม่มีทางเลือกอื่นในการกำจัดเศษวัสดุทางการเกษตรเพราะว่าหากกำจัดเศษวัสดุทางการเกษตรวิธีอื่นย่อมทำให้เสียเงินค่าใช้จ่าย และไม่มีแรงงานคนที่มีจำนวนมากพอที่จะช่วยกำจัดเศษวัสดุทางการเกษตรและพื้นที่การเกษตรบางพื้นที่สูงชันยากต่อการนำรถไถมากลบเศษวัสดุทางการเกษตรได้ อีกทั้งเกษตรกรไม่มีแรงจูงใจในเรื่องผลประโยชน์ทางการเงินมาจูงใจให้เลิกหรืองดการเผาเศษวัสดุทางการเกษตร

คำถามข้อที่สอง นโยบายของผู้บริหารในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง เป็นอย่างไร และสอดคล้องกับแนวคิดในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง เป็นอย่างไร

ผู้ให้ข้อมูลในองค์กรระดับปฏิบัติการได้แจ้งว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด ได้ดำเนินการแก้ ไขปัญหาหมอกควันตามแนวทางที่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการแก้ ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่าตามมติคณะรัฐมนตรี ในด้านมาตรการของกฎหมาย ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งก็ได้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อห้ามและควบคุมการเผาในที่ โล่ง ทั้งนี้การป้องกันและแก้ ไขปัญหาหมอกควันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะแตกต่างกันออกไปตามสภาพแวดล้อมในแต่ละพื้นที่ และงบประมาณที่ได้รับจากการจัดสรรจากหน่วยงานส่วนกลาง เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเมืองที่จะเน้นในเรื่องของการหาทางเลือกในการลดปัญหาหมอกควันในชุมชน โดยการทำความเข้าใจและการมีส่วนร่วมของชุมชน การรณรงค์ และสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนโดยการจัดเวทีเพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาและผลกระทบของหมอกควันและมลพิษทางอากาศ การใช้ มาตรการจูงใจเช่น การจัดทำโครงการใบไม้แลกปุ๋ย โครงการหน้าบ้านน่ามอง โครงการขยะแลกไข่ไก่ เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้ ให้การส่งเสริมเทคโนโลยีและทางเลือกในการจัดการใบไม้ และเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร เช่น การให้ข้อมูลแก่ประชาชนในการทำปุ๋ยหมัก ส่งเสริมให้ประชาชนทำปุ๋ยหมัก การใช้ กฎระเบียบในการควบคุมการเผาในชุมชนเพื่อป้องกันและแก้ ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่า การประชาสัมพันธ์ตามสื่อและจัดทำป้าย ณ จุดต่างๆ เพื่อรณรงค์ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ ไขปัญหาหมอกควัน การดำเนินมาตรการกับเจ้าของที่ดินซึ่งปล่อยให้ที่รกร้างว่างเปล่าไม่ได้ ใช้ประโยชน์โดยห้ามไม่ให้มีการเผา การเพิ่มพื้นที่สีเขียวเพื่อลดโลกร้อน โดยการจัดทำโครงการปลูกต้นไม้ ในโอกาสต่างๆ รวมทั้งแจกต้นไม้ ให้ประชาชนนำไปปลูก ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ป่าและเกษตรกรทำกินใกล้อยู่ใกล้เขตป่า จะเน้นในเรื่องการนำข้อบังคับต่างๆ มาใช้ เช่นการใช้กฎกติกาของชุมชนโดยมีการจัดทำกฎข้อบังคับของชุมชนเพื่อควบคุมการจัดการพื้นที่ป่าที่ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการหมู่บ้านเพื่อร่วมกันบริหารจัดการป่า การส่งเสริมจารีตประเพณีและวัฒนธรรมที่ เอื้อต่อการบำรุงรักษาป่า เช่น การจัดพิธีเลี้ยงผี และสาบานตนว่าจะไม่เผาป่า การรณรงค์ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการทำแนวกันไฟ การจัดกิจกรรมอนุรักษ์ป่าโดยอาศัยวัฒนธรรมประเพณีของชุมชน เช่น ปลูกป่าเพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าในโอกาสสำคัญ นอกจากนี้ นโยบายระดับจังหวัดสอดคล้องกับแนวคิดการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง โดยมีกิจกรรมต่างๆ ที่หลากหลาย เช่น การจัดประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้าน หัวหน้าส่วนราชการ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ทราบถึงนโยบายการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาวิกฤตหมอกควันร่วมกับภาครัฐและร่วมกันหาแนวทางและกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหา และการประชาสัมพันธ์ โดยการให้ความรู้เกี่ยวกับสาเหตุ

ของการเกิดหมอกควันผลกระทบการป้องกันและแก้ไขให้ทุกชุมชนได้เข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาผ่าน ผู้ใหญ่บ้าน กรรมการหมู่บ้าน อสม. อปพร. และผ่านทางเสียงตามสายวิทยุชุมชน รวมถึงการติดป้ายรณรงค์ลดการเผาในทุกชุมชน อีกทั้งการปรับทัศนคติของประชาชนในชุมชนต่างๆ เพื่อการนำภูมิปัญญาของท้องถิ่นมาปรับใช้ในชีวิตประจำวัน การปรับสภาพวัชพืช กิ่งไม้ใบไม้ ให้มีคุณค่า โดยการทำปุ๋ยหมักด้วยเครื่อง บดย่อยกิ่งไม้ใบไม้เอนกประสงค์ โดยมีการมอบหมายให้เกษตรอำเภอเข้าไปให้ความรู้แก่ชุมชนในการนำเศษวัสดุทางการเกษตรมาทำปุ๋ยหมัก

คำถามข้อที่สาม ท่านคิดว่า แนวทางในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งมีการดำเนินการอย่างไร

ผู้ให้ข้อมูลในองค์กรระดับปฏิบัติการได้ให้ข้อมูลว่า เนื่องจากลักษณะภูมิประเทศของภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัดเป็นแอ่งกระทะและมีภูเขาล้อมรอบและสภาพความกดอากาศสูงในช่วงปลายฤดูหนาวเข้าสู่ฤดูแล้งในแต่ละปีผนวกกับมีการเผาป่าและเผาเศษวัสดุทางการเกษตรที่เป็นสาเหตุสำคัญของปัญหามลพิษหมอกควันซึ่งการป้องกันและควบคุม รวมถึงการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตและวิธีปฏิบัติจึงเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาและต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน นอกจากนี้สภาพภูมิประเทศที่แตกต่างกัน อันได้แก่ พื้นที่สูงและพื้นที่ราบ ทำให้ต้องอาศัยข้อมูลด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ มาตรการทางกฎหมาย มาตรการทางสังคม และมาตรการจูงใจในการแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกัน โดยจำเป็นต้องมีแนวทางในลักษณะที่จะบูรณาการและได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งนี้ แนวทางในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งยังคงมีปัญหาหากขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ หรือแนวทางในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันไม่กำหนดรูปแบบ ขั้นตอน วิธีการที่ให้ประชาชนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดแนวทางในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควัน ซึ่งมีแนวทางที่ต้องใช้ระยะเวลาโดยอาจแบ่งเป็นแนวทางในระยะสั้น เช่น หน่วยงานของรัฐต้องสร้างความรู้ ความเข้าใจและปลูกจิตสำนึกเกี่ยวกับปัญหามลพิษหมอกควันโดยทำงานร่วมกับกลุ่มเครือข่ายต่างๆ การส่งเสริมเทคโนโลยีทางการเกษตรเพื่อเป็นทางเลือก การจัดสรรและเพิ่มงบประมาณที่มีลักษณะเฉพาะเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมการเผาในที่โล่งแก่หน่วยงานส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ในการเพิ่มจำนวนเครื่องโม่หรือย่อยเศษวัสดุพืชเพื่อนำมาทำปุ๋ยหมักและลดการเผา โครงการผลิตพลังงานทดแทนจากวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรและการทำปุ๋ยชีวภาพหรือเกษตรอินทรีย์ การสำรวจ สร้างฐานข้อมูลและแผนที่เสี่ยงภัยของพื้นที่ที่จะเกิดไฟป่าและการเผาในที่โล่ง การใช้มาตรการทางกฎหมาย การส่งเสริมให้ เกษตรกรปลูกไม้เศรษฐกิจโตเร็วแทนการปลูกข้าวโพดและพืชไร่อื่นๆ ในพื้นที่ป่า และในระยะยาว การเพิ่มจำนวนสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศให้ครอบคลุมพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดไฟป่าหรือมลพิษหมอกควัน

และศึกษาวิจัยร่วมกันอย่างรอบด้านกับหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องในเรื่องมลพิษทางอากาศ เพื่อสร้างองค์ความรู้และนวัตกรรมทางด้านเทคโนโลยีต่างๆ ที่เป็นทางออกที่ยั่งยืนสำหรับการป้องกัน

คำถามข้อสี่ งบประมาณในการป้องกันและควบคุมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง มีเพียงพอ หรือไม่อย่างไร

ผู้ให้ข้อมูลในองค์กรระดับปฏิบัติการให้ข้อมูลที่สอดคล้องและตรงกันว่างบประมาณในการป้องกันและควบคุมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งไม่เพียงพอต่อการดำเนินการ เนื่องจากการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งมีหลายประเด็นที่ควรดำเนินการ เช่น ด้านโครงการองค์การที่พบว่าหน่วยงานหรือบุคลากรที่มีหน้าที่หลักในการจัดทำโครงการกิจกรรม เกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติ เรื่องการควบคุมการเผา สร้างความตระหนักให้ประชาชนเห็นโทษของการเผา เสนอต่อผู้บริหารเพื่อกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเป็นแนวปฏิบัติเพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นออกมาบังคับใช้ โดยมอบให้หน่วยงานด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมได้จัดทำประชาวิจารณ์ร่วมประชาชนในเขตพื้นที่เกี่ยวกับการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องการควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา โดยประสานสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละเขต ผู้นำชุมชน ในการกระจายความรู้เกี่ยวกับการจัดทำข้อบัญญัติดังกล่าว และได้แต่งตั้ง อปพร.ปฏิบัติหน้าที่ ป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันไฟป่าท้องถิ่นเป็นชุดเคลื่อนที่เร็ว ตลอด 24 ชั่วโมง โดยประสานการปฏิบัติกับผู้ใหญ่บ้านเพื่อทำหน้าที่ดับไฟที่เกิดจากการเผา จัดตั้งศูนย์ประสานงานแก้ปัญหาหมอกควันแต่ละหมู่บ้าน โดยมีการอบรมให้ความรู้ให้แก่ประชาชนผู้เข้าร่วมโครงการ ส่งเสริมการทำปุ๋ยหมักจากขยะและวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร จัดเก็บกิ่งไม้ ใบไม้ หญ้าแห้งและมูลฝอยในครัวเรือน โครงการนำขยะมาแลกไข่เพื่อลดปัญหาการเผาขยะในครัวเรือนและลดมลพิษทางอากาศ และยังได้ประสานงานประชาสัมพันธ์ในการประชาสัมพันธ์การงดเผาขยะในช่วงเวลาต่าง ๆ และในบุคลากรในหน่วยงานควรจัดจำนวนด้านบุคลากรให้เพียงพอ ซึ่งการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งจะสำเร็จได้จะต้องมีบุคลากรที่มีความสามารถและมีความเหมาะสมกับปริมาณงาน โดยได้รับการฝึกอบรมเป็นอย่างดี และมีการบริหารจัดการบุคลากรที่รับฟังปัญหาของประชาชนอย่างใกล้ชิด และตักเตือนไม่ให้ประชาชนเผาขยะในชุมชน และจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจที่จะอธิบายเกี่ยวกับบทลงโทษของผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำและขัดขวางการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ และกำกับดูแลสอดส่องไม่ให้เกิดการเผา และรับแจ้งเหตุการณ์เผาในเขตพื้นที่พร้อมออกไประงับเหตุ ทั้งนี้ต้องมีการเตรียมความพร้อมในด้านบุคลากรและอุปกรณ์ในการควบคุมและดับเพลิงให้ครบถ้วนและพร้อมปฏิบัติงานอยู่เสมอ อีกทั้ง รูปแบบการบริหารจัดการ โดยควรจะมีวิธีการควบคุมพฤติกรรมของประชาชนให้ปฏิบัติตามข้อบัญญัติที่บังคับใช้ เนื่องจากยังไม่มีบทลงโทษหรือระบบการทำงานภายใน ซึ่งแผนยุทธศาสตร์ที่จะนำไปสู่การบริหารจัดการเชิงรุกเพื่อสร้างความเข้าใจในการจัดทำข้อบัญญัติ เรื่อง การควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา

ส่วนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

มาตรการทางกฎหมายของการป้องกันและควบคุมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

ผู้ให้ข้อมูลในองค์กรระดับปฏิบัติการให้กล่าวถึงความรับผิดทางปกครองในการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อให้ระงับ กำจัด และควบคุม จะต้องทำให้ส่งผลอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งหากเป็นกรณีอันตรายต่อสุขภาพอย่างร้ายแรงย่อมปรากฏอย่างชัดเจน แต่หากกรณีที่ยังไม่ส่งผลต่อสุขภาพอย่างทันถ่วงทีย่อมต้องใช้เวลาพิสูจน์เหตุอันจะส่งผลต่อสุขภาพซึ่งต้องใช้การตรวจสอบทางวิทยาศาสตร์ถึงจะรู้ได้ว่าอันตรายต่อสุขภาพมาจากการฝุ่นละอองที่เกิดขึ้น ซึ่งการบัญญัติโดยนำเอาผลความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นมาพิจารณาออกคำสั่งเพื่อระงับ กำจัด และควบคุม ย่อมทำให้เกิดความล่าช้าในการออกคำสั่งในการป้องกันเหตุของฝุ่นละอองที่จะเกิดขึ้น ซึ่งการพิจารณาของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกคำสั่งป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งยังไม่เหมาะสมในทางปฏิบัติ โดยหากจะพิจารณาจากพื้นที่ที่มีการเผาในที่โล่งเกิดขึ้นซึ่งเห็นอย่างชัดเจนว่ามีการเผาในที่โล่งเกิดขึ้นในพื้นที่ใด และการเผาในที่โล่งนั้นเกิดขึ้นในช่วงวันที่ประกาศจังหวัดได้กำหนดห้ามทำการเผาในที่โล่งทุกชนิด ซึ่งควรนำมาพิจารณาและวินิจฉัยต่อการออกคำสั่งทางปกครอง

นอกจากนี้ ในข้อบัญญัติท้องถิ่น เรื่องการควบคุมควันไฟและหมอกควัน ที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่อาจจัดการตามความจำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการเผา การป้องกันการลุกลามของไฟ หรือดำเนินการใดๆ กับสภาพพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการเกิดไฟไหม้ เช่น การทำแนวกันไฟ การตัดถาง การรื้อถอน เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น จะเห็นได้ว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะไม่ชัดเจน เนื่องจาก เจ้าของที่ดินไม่ได้จัดระบบการป้องกันการลุกลามของไฟ และหากมีการลุกลามของไฟไปยังที่ดินข้างเคียงและต่อมาเจ้าของที่ดินข้างเคียงได้เสียค่าใช้จ่ายในการจ้างคนหรือซื้อน้ำมาดับเพลิงที่จะลุกลามเข้ามายังที่ดินข้างเคียง ซึ่งในข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อบังคับให้ชดใช้ค่าใช้จ่ายแก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงได้หรือไม่ อย่างไร

อีกทั้งความรับผิดทางแพ่งในการพิสูจน์ความเสียหายที่ได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย ที่เกิดจากแพร่กระจายที่ก่อให้เกิดความรับผิดในชดใช้ความเสียหาย เช่น ทำให้ผู้ได้รับมลพิษนั้นเกิดอาการเจ็บป่วยหรืออาจจะเสียชีวิต รวมทั้งเป็นความเสียหายต่อทรัพย์สินของผู้อื่นด้วย ซึ่งการจะมีความรับผิดทางแพ่งในเรื่องการให้ผู้ก่อมลพิษชดใช้ความเสียหายแก่ผู้ได้รับผลกระทบต้องมีสารมลพิษที่สะสมอยู่ในร่างกายโดยทำให้ผู้เสียหายไม่ทราบถึงสาเหตุของการเจ็บป่วยว่าเป็นเพราะสาเหตุใด และไม่สามารถนำสืบให้เห็นได้ว่าตนได้รับเอาฝุ่นละอองที่เกิดจากการเผาในที่โล่งเข้าไปใน

ร่างกายจนเกิดอาการเจ็บป่วยดังกล่าว ทำให้ความรับผิดทางแพ่งของผู้ก่อมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งที่จะมีการชดใช้เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นไปได้ยาก เป็นปัญหาในการนำสืบแม้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 มาตรา 96 จะกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจะกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ก็ตาม

ความรับผิดทางอาญาที่ไม่ได้กำหนดโทษเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการเผาในที่โล่งโดยตรงซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปริมาณฝุ่นละอองจำนวนมหาศาลอันนำไปสู่ปัญหามลพิษหมอกควันที่จะทำให้เกิดความเสียหายด้านต่างๆ โดยความรับผิดทางอาญาจะเกิดขึ้นหากเกิดจากการขัดคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยการเผาในที่โล่งต้องได้รับการวินิจฉัยจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับบุคคลในพื้นที่เมื่อพบเห็นการกระทำใดๆ ที่อาจจะเกิดความเสียหายขึ้น โดยมีอำนาจในการออกคำสั่งให้ปรับปรุง แก้ไข หรือระงับเหตุนั้นได้ หากไม่ดำเนินการตามที่มีคำสั่งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรจึงจะมีความรับผิดทางอาญา จะเห็นได้ว่า หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้มีคำสั่งเกี่ยวกับการระงับเหตุที่ทำให้เกิดฝุ่นละออง บุคคลที่ก่อเหตุย่อมไม่สามารถมีความรับผิดทางอาญาได้ ประกอบกับบทลงโทษเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีโทษปรับจำนวน 1,000 บาท มีลักษณะเบาเกินไป ทำให้การกระทำความผิดไม่หมดไป เพราะบทลงโทษ ไม่ทำให้เกิดความกลัว ทำให้ประชาชนไม่เกรงกลัวกฎหมาย จึงทำให้มีการเผาในที่โล่งทำให้เกิดมลพิษหมอกควันที่เกินกว่าค่ามาตรฐานทุกปีอย่างต่อเนื่องและเป็นเวลานาน

แบบสัมภาษณ์เชิงลึก

ประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งในภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด จำนวน 10 คน

ส่วนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

1. ท่านคิดว่า มลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง จะทำให้เกิดผลกระทบความเสียหายหรือไม่อย่างไร

2. หน่วยงานรัฐ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ใหญ่บ้าน มีส่วนในการให้ความรู้เกี่ยวกับมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง หรือไม่ อย่างไร

3. ท่านคิดว่า ประชาชนในพื้นที่ที่มีผลกระทบความเสียหายจากการเผาในที่โล่งจะมีส่วนร่วมในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งหรือไม่ อย่างไร ถ้ามีส่วนร่วมจะมีวิธีการอย่างไรบ้างเพื่อป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

ส่วนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

1. ท่านรู้หรือไม่ว่า รัฐบาลมีนโยบายในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง และท่านคิดว่า นโยบายในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งเหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งหรือไม่ อย่างไร

สรุปผลการสัมภาษณ์

จากการสัมภาษณ์ประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งในภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด จำนวน 10 คน

คำถามข้อแรก มลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งจะทำให้เกิดผลกระทบความเสียหายเนื่องจาก ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกคนเห็นว่าแหล่งกำเนิดมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งมาจากหลายแหล่ง เช่น ไฟป่า การเผาในพื้นที่ป่า ส่วนใหญ่มักจะเกิดขึ้นในพื้นที่ป่าเต็งรังที่แห้งแล้ง สาเหตุส่วนใหญ่เกิดจากการจุดของมนุษย์ทั้งที่ตั้งใจและพลั้งเผลอจากการเก็บหาของป่า ล่าสัตว์ การใช้วิธีการชิงเผาที่ผิดวิธี ขาดการควบคุมของเกษตรกร โดยจุดไฟเผาป่าเพื่อป้องกันไฟป่าไหม้ลามเข้าสวน เข้าไร่ของเกษตรกร เป็นสาเหตุสำคัญทำให้เกิดไฟไหม้ป่าจำนวนมาก จากปัญหามลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง กลายเป็นปัญหารุนแรงขึ้นในทุกปี และมีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในพื้นที่เป็นบริเวณกว้าง ด้วยปริมาณฝุ่นควันขนาดเล็กที่มีปริมาณเกินค่ามาตรฐานที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ รวมทั้งผลกระทบต่อปัญหาสุขภาพและการคมนาคา และปัญหาหมอกควันที่มีแนวโน้มที่จะกลายเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนในเมืองกับคนชนบทหรือเกษตรกรมากขึ้น ซึ่งมลพิษหมอกควัน จะทำให้เกิดผลกระทบความเสียหายทางด้านการคมนาคม เนื่องจากทุกปีมลพิษหมอกควันทำให้ทัศนวิสัยการมองเห็นหากมีการขับขี่ทางถนนแค่ 300-500 เมตรเท่านั้น ซึ่งเป็นอันตรายแก่ชีวิตและทรัพย์สินอย่างมาก นอกจากนี้ มีผลกระทบทางสุขภาพเนื่องจากประชาชาในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด จะมีอาการแสบตา คัดจมูก คออักเสบ ไอ หายใจลำบาก ส่วนคนที่เป็นโรคภูมิแพ้หรือโรคหอบหืด มีอาการกำเริบได้ โดยถึงกับปวดหัว คลื่นไส้ อาเจียนได้

คำถามข้อที่สอง หน่วยงานรัฐ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ใหญ่บ้าน มีส่วนในการให้ความรู้เกี่ยวกับมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง ซึ่งประชาชนผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ใหญ่บ้าน มีบทบาทที่สำคัญในการให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง โดยมุ่งเน้นให้ข้อมูลและเข้าถึงประชาชนในพื้นที่โดยประชาสัมพันธ์เสียงตามสาย การจัดประชุมของผู้บริหารท้องถิ่นที่ลงสู่ชุมชน เวทีการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน หรือการประชุมของอาสาสมัครหมู่บ้าน โดยเน้นการควบคุมการเผาขยะมูลฝอยในชุมชนและห้ามเผาหญ้าในบริเวณริมทางหรือเผาใบไม้ภายในบ้านของตนโดยเด็ดขาด สำหรับในพื้นที่เกษตรกรรมให้การเผยแพร่องค์ความรู้ร่วมกับสำนักงานเกษตรจังหวัด เกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์แทนการเผา การใช้เทคโนโลยีการเกษตรปลอดการเผา ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเพิ่มความระมัดระวังในการประกอบกิจกรรมที่เสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุ เช่น การเผาในที่โล่ง การใช้วัตถุไวไฟ โดยหากมีปริมาณมลพิษหมอกควันเกินค่ามาตรฐานแนะนำให้ใช้หน้ากาก ปิดปาก-จมูก โดยผู้สูงอายุที่มักมี

ปัญหาโรคหัวใจ ปอด หอบหืด รวมถึงเด็กเล็กที่ภูมิต้านทานน้อยงดออกไปทำกิจกรรมนอกอาคาร สำหรับอาคารบ้านเรือน ให้ปิดประตูหน้าต่างหรือป้องกันฝุ่นเข้ามาสะสม

คำถามข้อที่สาม ประชาชนในพื้นที่ที่มีผลกระทบความเสียหายจากการเผาในที่โล่งจะมีส่วนร่วมในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งโดยประชาชนผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าควรมุ่งเน้นให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างจริงจังให้เกิดผลเป็นรูปธรรมโดยเป็นส่วนหนึ่งของรัฐเพื่อทำหน้าที่ป้องกันและควบคุมการเผาในที่โล่งในกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น ในพื้นที่ป่า ประชาชนในพื้นที่ควรดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้อย่างจริงจัง โดยมีการตรวจตรา ลาดตระเวนดูแล สอดส่องไม่ให้มีการบุกรุกแผ้วถางทำลายป่า และให้เตรียมพร้อมอุปกรณ์ต่างๆ ในการดับเพลิงและให้พร้อมปฏิบัติงานได้ทันทีเมื่อเกิดไฟป่า โดยเฝ้าระวังอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ ควรให้การสนับสนุนโดยร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควัน ได้แก่ สมาชิกกองอาสารักษาดินแดน (อส.) อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) และอาสาสมัครอื่นเข้าร่วมปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ประชาชนในพื้นที่ งดเว้นการจุดไฟใกล้บริเวณแนวป่าโดยเด็ดขาด และประชาสัมพันธ์รณรงค์ให้ประชาชนทุกคนทราบแนวทางการป้องกัน การปฏิบัติตนเมื่อเกิดไฟป่า อีกทั้ง ในพื้นที่เกษตรชาวบ้านได้จัดการไฟในพื้นที่เกษตรกรรม โดยจะดำเนินการแผ้วถางเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรภายหลังจากการเก็บเกี่ยวโดยมีเชื้อเพลิงที่แห้งง่ายต่อการจุดให้ติดไฟ โดยก่อนการเผาจะต้องมีการทำแนวกันไฟรอบๆ พื้นที่เกษตรกรรมขนาดความกว้างประมาณ 3 เมตร และมีระยะห่างจากพื้นที่ทำการเผาไหม้ประมาณ 5 เมตร โดยต้องสังเกตทิศทางลมประกอบด้วย โดยการเผาไหม้ต้องสังเกตความแรงของไฟที่จะไม่สามารถลุกลามออกนอกแนวกันไฟหรือมีเศษไฟปลิวขึ้นไป โดยก่อนการเผาไหม้ ชาวบ้านต้องมีการพูดคุยตกลงกันว่าจะเริ่มเผาวันไหน ใครจะเผาบ้าง หลังจากนั้นจึงไปช่วยกัน โดยการเผาไหม้เพื่อทำลายเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรจะเริ่มเผาช่วงเดือนธันวาคมถึงกุมภาพันธ์ ซึ่งเป็นช่วงที่ฝุ่นละอองจะลอยตัวขึ้นสู่ที่สูงเนื่องจากความร้อนจากการเผาไหม้ และปัจจัยที่มีผลต่อการเคลื่อนที่ของฝุ่นละอองเนื่องจากมีกระแสลมที่พัดผ่านบริเวณที่มีการเผาไหม้ ซึ่งทิศทาง และความเร็วลมเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การฟุ้งกระจายหรืออาจช่วยให้มีการเจือจางของฝุ่นละออง โดยส่วนใหญ่ชาวบ้านจะใช้เวลาเผาเพียงแค่ 2-3 ชั่วโมง ในเวลาตอนเย็นตั้งแต่บ่ายสามถึงหกโมงเย็น โดยการเผาไหม้ต้องมีคนในหมู่บ้านคอยช่วยเหลือเพื่อให้การเผาไหม้สมบูรณ์ โดยจะไม่ปรากฏการณ์ไฟลุกลามเข้าไปในเขตป่าหรือพื้นที่อื่นๆ อีกทั้งพื้นที่ชุมชนควรควบคุมการเผาขยะมูลฝอยในเขตชุมชน และห้ามเผาหญ้าในบริเวณริมทางโดยเด็ดขาด

ส่วนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

ท่านรู้หรือไม่ว่า รัฐบาลมีนโยบายในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง และท่านคิดว่า นโยบายในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งเหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งหรือไม่ อย่างไร

ประชาชนผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ทราบว่ารัฐบาลมีนโยบายในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง และมีบทบาทในการเป็นผู้กำหนดนโยบายและแนวทางการบริหารจัดการ โดยมีการผลักดันนโยบายและแผนปฏิบัติงานป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควัน ลงสู่ประชาชนที่ขอความร่วมมือ และเฝ้าระวัง โดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนงานป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งในระดับท้องถิ่นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการวางแผน ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ในแผนงานของท้องถิ่นเพื่อใช้ในพื้นที่ เพื่อกำหนดงบประมาณและผู้รับผิดชอบ อาทิ การทำแนวกันไฟ การลาดตระเวนตรวจหาไฟและตรวจปราบปรามการลักลอบจุดไฟเผาป่าในพื้นที่อย่างเข้มข้นและต่อเนื่อง ซึ่งถือหากพิจารณาจากแนวคิดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการให้ประชาชนได้ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์และความรู้ความชำนาญที่เกิดจากการสั่งสมประสบการณ์ของคนในพื้นที่ร่วมกับบุคลากรภาครัฐที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทางเพื่อออกแบบนโยบายและแผนงานป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งที่เหมาะสมในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด รวมทั้งสนับสนุนให้ประชาชนได้ติดตามและประเมินผลเพื่อนำผลที่ได้มาพัฒนาและปรับปรุงเพื่อให้การตัดสินใจในการวางแผนและการดำเนินงานมีเป้าหมายที่เป็นทิศทางเดียวกันกับปัญหาที่เกิดขึ้นและจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ กับประชาชนซึ่งประชาชนเป็นผู้รู้ถึงปัญหาในพื้นที่ของตนและความต้องการของตนได้ดีกว่าภาครัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาจากพื้นที่อื่นหรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งไม่ใช่คนในพื้นที่นั้น ๆ นอกจากนี้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องต่อการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง เช่น กรมส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีโครงการจัดตั้งศูนย์เรียนรู้หมู่บ้านต้นแบบปลอดการเผา ในปี พ.ศ. 2557 ในพื้นที่ภาคเหนือ 8 จังหวัด เพื่อเป็นแหล่งเผยแพร่และศึกษาเรียนรู้แก่หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรชุมชนที่อยู่รอบพื้นที่เพื่อให้ทราบแนวทางการดำเนินงานของหมู่บ้านปลอดการเผาและนำไปประยุกต์ใช้กับชุมชนในพื้นที่ของตนเองแต่โครงการดังกล่าวยังคงขาดการรวบรวมเชื่อมโยงข้อมูลอย่างเป็นระบบ ซึ่งศูนย์เรียนรู้หมู่บ้านต้นแบบปลอดการเผายังขาดสนับสนุนให้เป็นแหล่งเรียนรู้ที่จะขยายผลสู่พื้นที่ข้างเคียงรวมทั้งการสนับสนุนจากภาครัฐไม่ต่อเนื่อง ซึ่งควรให้ข้อมูลความรู้ในแนวทางการดำเนินงานของหมู่บ้านปลอดการเผาและนำไปประยุกต์ใช้กับชุมชนใกล้เคียงต่อไปได้

แบบสัมภาษณ์เชิงลึก

ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิ่งแวดล้อม จำนวน 1 คน

ส่วนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

ท่านคิดว่า นโยบายของชาติ นโยบายรัฐบาล มาตรการทางกฎหมาย และหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งมีความเหมาะสมกับพื้นที่ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด หรือไม่ เพราะเหตุใด

ส่วนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

ข้อเสนอแนะของการจัดการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งที่เหมาะสมกับภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัดเป็นอย่างไร

แบบสัมภาษณ์เชิงลึก

ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิ่งแวดล้อม จำนวน 1 คน

ส่วนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

ท่านคิดว่า นโยบายของชาติ นโยบายรัฐบาล มาตรการทางกฎหมาย และหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งมีความเหมาะสมกับพื้นที่ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด หรือไม่ เพราะเหตุใด

ผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งยังไม่มีความเหมาะสมกับพื้นที่ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด โดยให้ความเห็นว่า การได้รับอากาศบริสุทธิ์เป็นสิทธิโดยชอบของคนไทยทุกคน หากแต่ละระบบการบริหารจัดการที่ไม่มีการปรับเปลี่ยนในทิศทางและสาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลงจึงนำไปสู่วิกฤติของปัญหาหมอกควัน ซึ่งในห้วง 10 ปีที่ผ่านมา ต่างเผชิญกับมีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในพื้นที่เป็นบริเวณกว้างด้วยปริมาณฝุ่นควันขนาดเล็กที่มีปริมาณเกินค่ามาตรฐานที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ รวมทั้งผลกระทบต่อปัญหาสุขภาพและการท่องเที่ยว และปัญหาหมอกควันที่มีแนวโน้มที่จะกลายเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนในเมืองกับคนชนบทหรือเกษตรกรมากขึ้น โดยเฉพาะชุมชนที่อยู่ในป่ากลายเป็นโจทย์ของสังคมในเมืองและถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำการให้เกิดสถานการณ์ปัญหาไฟป่าหมอกควัน ในขณะที่หลายฝ่ายพยายามหาข้อเท็จจริง หาสาเหตุแหล่งกำเนิดของการเกิดไฟป่า พร้อมกับพยายามจัดการกับการแก้ไขปัญหาทั้งหน่วยงานภาครัฐ ออกมาตรการห้ามเผา ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการในพื้นที่เฝ้าระวัง ลาดตะเวน ดับไฟป่า ในขณะที่ชุมชนอยู่ในพื้นที่ป่า ลุกขึ้นมาจัดการไฟป่าทั้งการชิงเผาในพื้นที่เสี่ยง การจัดทำแนวกันไฟ ออกตรวจป่า ลาดตะเวน ดับไฟป่าร่วมกัน โดยแม้ว่าหน่วยงานภาครัฐจะทุ่มเทความตั้งใจกันอย่างมาก ทำงานหามรุ่ง หามค่ำ แต่หากไม่เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางสำคัญในการแก้ไขปัญหา ก็ไม่อาจนำพาปกป้องอากาศบริสุทธิ์ให้เกิดขึ้นได้ มิหนำซ้ำยังก่อให้เกิดปัญหาความทุกข์ยากให้กับเกษตรกร ชาวบ้านจำนวนมากต้องถูกดำเนินคดีฟ้องร้องกันในหลายพื้นที่ แต่ก็ไม่อาจหยุดยั้งปัญหาได้ หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างจริงจัง โดยมุ่งการส่งเสริมสนับสนุนให้มีกฎหมาย นโยบายในระดับระดับชาติและท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการไฟป่าโดยตรง โดยมีสาระสำคัญเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนการแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควันในภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด ความด้อยประสิทธิภาพของระบบการบริหารจัดการในปัจจุบัน เกิดขึ้นจากสาเหตุการรวมศูนย์ผูกขาดอำนาจไว้ที่รัฐส่วนกลาง ที่ได้ดำเนินการออกกฎหมาย กำหนดนโยบาย จัดตั้งหน่วยงาน กระทรวงและกรม กอง ขึ้นมาเพื่อการควบคุมจัดการ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยให้เป็นไปตามความต้องการของรัฐส่วนกลาง ขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นเจ้าของประเทศไม่สามารถเข้าถึงศูนย์กลางอำนาจ ดังนั้น เมื่อรัฐดำเนินการควบคุมตามกฎหมายอย่างเข้มข้น โดยอาศัยมีมติคณะรัฐมนตรี ปี 2556 เป็นเครื่องมือในการทำงานของทางการที่มีลักษณะห้ามทำการเผา (Zero Burning) ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นไปอย่างรวดเร็วทำให้ระบบการรวมศูนย์การจัดการไม่สามารถป้องกันและควบคุมการเผาในที่โล่งได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งความด้อยประสิทธิภาพในการสร้างพลังอำนาจในการต่อรองของขบวนประชาชน ซึ่งภาวะความด้อยอำนาจในการต่อรองดังกล่าวเกิดขึ้นจากสาเหตุการขาดขบวนประชาชนในระดับฐานราก ได้แก่ ตำบลหมู่บ้าน ที่ยังขาดศักยภาพในการสร้างองค์กรเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงที่มีประสิทธิภาพทั้งการจัดการตนเองและประชาชนยังขาดโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลและความรู้ที่สำคัญและจำเป็นในการจัดการตนเองและการสร้างอำนาจต่อรอง และที่สำคัญในการจัดการตนเองในระดับพื้นฐานประชาชนยังขาดอำนาจที่ชอบธรรมตามกฎหมาย ที่เข้ามาสนับสนุนรับรองสิทธิในการจัดการจัดการตนเองและสามารถการสร้างอำนาจต่อรองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าขีดความสามารถในการรวมกลุ่มสร้างอำนาจในการต่อรองของขบวนการประชาชนในปัจจุบันยังตกอยู่ในภาวะที่ไร้ประสิทธิภาพ แม้มีความพยายามดำเนินการสนับสนุนมาแล้วเป็นเวลานาน เช่น ประชาชนขาดโอกาสในการเข้าถึงการวางนโยบายระดับท้องถิ่น เพื่อกำหนดแผนงานต่าง ๆ ที่จะนำไปจัดการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

จากปัญหามลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง พบว่ามีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ใหม่ และกระบวนการสร้างอำนาจต่อรองใหม่ ต้องใช้โอกาสทางกฎหมายมาเป็นเงื่อนไขในการสนับสนุนการสร้างอำนาจให้กับองค์กรชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถเป็นแกนกลางในขับเคลื่อนปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจ ปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานให้สามารถสร้างการยอมรับและสนับสนุนจากภาคีส่วนราชการในระดับท้องถิ่นให้ได้ สะสมความสำเร็จให้เกิดขึ้นจริงในระดับพื้นที่ตำบล สร้างการขยายผลผ่านภาคีความร่วมมือทางยุทธศาสตร์ที่มีบทบาทสำคัญในการขยายผลทั้งในระดับนโยบายกฎหมายและการขยายผลไปยังพื้นที่ชุมชนตำบลอื่น ๆ รวมทั้งการขยายผลเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกับสาธารณชนคนส่วนใหญ่ของสังคมให้มีความเห็นคล้องและสนับสนุนทิศทางการจัดการใหม่ดังกล่าว

ฉะนั้นการจัดการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัดจึงมุ่งไปสู่การทำงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรชุมชนกลายเป็นหุ้นส่วนที่สำคัญที่มีอำนาจและสิทธิในการบริหารจัดการร่วมกับอย่างชัดเจน ภาวะความขัดแย้งลดลง สร้างความเป็นธรรมทางสังคมให้เกิดขึ้นได้ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ โดยสนับสนุนให้องค์กรชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ตำบลมีอำนาจในการต่อรองที่สูงขึ้น และทำให้การจัดการสามารถตอบสนองต่อการคุ้มครองระบบนิเวศน์อย่างเป็นรูปธรรม ระบบราชการให้การยอมรับ และ

สามารถขยายผลสร้างการเปลี่ยนแปลงทั้งในทางนโยบายและพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผ่านกลยุทธ์ในการขับเคลื่อน การแก้ไขปัญหาโดยการหนุนเสริมขีดความสามารถของชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคีความร่วมมือระดับจังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน ให้มีความเข้มแข็งสามารถพัฒนากลไกความร่วมมือในการจัดการให้เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรตามกฎหมาย มีความมั่นคงทางด้านงบประมาณ สถานที่ บุคลากร และกฎหมาย ระเบียบต่างๆ หนุนเสริมรองรับอำนาจในการแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง โดยใช้อำนาจตามกฎหมายของท้องถิ่นในการพัฒนากลไก พัฒนาคณะทำงาน การประสานให้เกิดภาคีความร่วมมือสามารถกำหนดระเบียบวิธีการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องตามความต้องการของท้องถิ่น โดยไม่จำเป็นต้องรอการสั่งการจากรัฐส่วนกลางโดยมีภาคีความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นกับประชาชนในพื้นที่ ซึ่งแต่เดิมการจัดการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันมีลักษณะต่างคนต่างทำระหว่างรัฐและชุมชนประกอบกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐยังคงดำเนินงานตามกรอบแผนและคำสั่งการของหน่วยงานต้นสังกัดเป็นหลัก จึงทำให้ไม่สามารถบูรณการการแก้ไขปัญหาได้อย่างสอดคล้องกับตามสภาพปัญหาจริงในระดับพื้นที่ ดังนั้นทิศทางการทำงานที่สำคัญจึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาให้เกิดกลไก ความร่วมมือที่มีโครงสร้างและองค์ประกอบที่มีความเหมาะสมชัดเจน เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวร่วมกับชุมชน และสามารถยกระดับกลไกความร่วมมือให้มีความมั่นคงเชิงสถาบันและโครงสร้างในการจัดการร่วม (Co-Management) โดยการแต่งตั้งจากหน่วยงานราชการอย่างชัดเจน มีความสามารถทำหน้าที่กำกับดูแล ส่งเสริม สนับสนุน ติดตาม ตรวจสอบการบริหารจัดการในพื้นที่ทุกระดับได้อย่างต่อเนื่อง อีกทั้งการบริหารในด้านจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนชุมชนในการแก้ไขปัญหามลพิษหมอกควัน มีความล่าช้า ไม่สอดคล้องกับช่วงเวลาของการเกิดปัญหามลพิษหมอกควันและมีจำนวนไม่เพียงพอ ไม่ต่อเนื่อง และไม่เข้าถึงกลุ่มประชาชนผู้ทำหน้าที่ในการดำเนินการจัดการแก้ไขปัญหาระดับหมู่บ้าน ตำบล รวมทั้งการขาดมาตรการทางนโยบายที่เหมาะสมในการสนับสนุนให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงโอกาสในการปรับเปลี่ยนระบบการปลูกพืชจากพืชเชิงเดี่ยวไปสู่ระบบการปลูกสร้างสวนป่าแบบผสมผสาน ซึ่งเป็นรูปแบบการเกษตรสำคัญที่สามารถลดการเผาไปได้จำนวนมาก

ดังนั้นการบริหารจัดการที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาเพื่อลดไฟป่าลดหมอกควันอย่างมีประสิทธิภาพได้นั้น สิ่งสำคัญ คือการศึกษาข้อมูลข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่แต่ละพื้นที่ซึ่งมีบริบทโครงสร้างที่แตกต่างกัน มีลักษณะของพื้นที่ และระบบการผลิตทางการเกษตร การมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ทุกส่วนที่จะมาร่วมมือกันในการปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาสนับสนุนชุมชนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดป่าให้เกิดการปฏิบัติการในการบริหารจัดการป่า สร้างแรงจูงใจในการเข้าร่วมมามีส่วนร่วมในการจัดการไฟป่า มีกลไกการทำงานเชิงพื้นที่ ที่มีภาคีความร่วมมือหลายฝ่ายเป็นกลไกความร่วมมือในการดำเนินงานในระดับพื้นที่ที่ชัดเจน มีระบบติดตามผล มีระบบการรายงานผลที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน ทั้ง

ในการเตรียมการป้องกัน การปฏิบัติการ และการติดตามผล อีกทั้งการส่งเสริมสนับสนุนให้มีกฎหมายระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการเผาในที่โล่ง โดยมีสาระสำคัญเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่า การจัดการพื้นที่เกษตร หรือพื้นที่ชุมชน

ส่วนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง

ข้อเสนอแนะของการจัดการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่งที่เหมาะสมกับภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด

ผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ความเห็นว่า การบริหารจัดการของภาครัฐนั้นมีข้อจำกัดในองค์กรบริหารจัดการร่วมในทุก ๆ ระดับ ตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัด โดยขาดองค์กรหลักที่ชัดเจนในการทำหน้าที่ป้องกันและควบคุม และการบริหารจัดการร่วม โดยองค์กรหลักต้องมีความชัดเจนในเรื่องแผนงาน กำลังบุคลากร อุปกรณ์เครื่องมือ และงบประมาณ นอกจากนี้ คณะทำงานที่มีโครงสร้างระหว่างภาคีส่วนราชการ ชุมชน ตั้งแต่ระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างเจ้าภาพร่วมและในการวางแผนการบริหารจัดการร่วมกันใหม่ ได้แก่ การเรียนรู้ปัญหา การกำหนดเป้าหมาย การจัดทำแผนงาน และการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพราะข้าราชการจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ต่างยังคงยึดติดอยู่กับต้นสังกัด ติดอยู่กับแผนงานตามต้นสังกัด ของแต่ละหน่วยงาน การขาดความสามารถในการเชื่อมโยงบูรณาการได้กลายเป็นปัญหาสำคัญของการขาดประสิทธิภาพในการคิดและวางแผนการแก้ไขปัญหาร่วมระหว่างส่วนราชการกับชุมชนและประชาสังคมในแต่ละท้องถิ่น การข้ามพ้นปัญหาดังกล่าวในระยะปัจจุบันจำเป็นต้องอาศัยอำนาจในการบริหารในระดับจังหวัดพิจารณาแต่งตั้งให้เกิดคณะกรรมการร่วมหลายฝ่ายในทุกระดับให้เกิดขึ้น และสามารถดำเนินการสร้างแผนงานและร่วมกันดำเนินการแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ควรกระจายงบประมาณ และพัฒนางบประมาณดำเนินการในการแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควันไปสู่การบริหารการจัดการของชุมชนอย่างเป็นระบบที่ชัดเจนในการปฏิบัติการเพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควัน ชาวบ้านได้อาศัยทุนทางสังคม อาศัยสำนึกความรับผิดชอบต่อธรรมชาติและสังคม เป็นแก่นสารทางความคิด และความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เช่น ค่าอาหาร ค่าน้ำมันสำหรับทำแนวกันไฟ การลาดตระเวนการดับไฟ การรณรงค์สร้างจิตสำนึก การจัดทำข้อมูลและสื่อประชาสัมพันธ์ รวมทั้งค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการดูแลคนเจ็บป่วยเนื่องจากการปฏิบัติงานป้องกันและดับไฟป่า ทั้งนี้เพื่อไม่ให้ชุมชนต้อง

แบกรับภาระที่มากเกินไป การกระจายและพัฒนางบประมาณสนับสนุนชุมชนดังกล่าว จำเป็นต้องเกิดขึ้น โดยการกำกับดูแลของส่วนราชการ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนอย่างเป็นระบบ ควรมีนโยบายเร่งด่วนในการประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำงบประมาณอุดหนุนเฉพาะกิจในเรื่องนี้โดยตรง เพื่อให้มีงบประมาณชัดเจนเหมาะสมเพียงพอในตำบล ต่าง ๆ ที่มีปัญหาวิกฤติดังกล่าว โดยมุ่งเน้นการประชาสัมพันธ์ สื่อสาร แนวทางการบริหารจัดการใหม่ให้ชัดเจน ซึ่งต้องสื่อสารกับชุมชนเพื่อเปลี่ยนพฤติกรรมในการเผาป่าเพื่อหาของป่า หรือเปลี่ยนพฤติกรรมในการปลูกข้าวโพดให้ผสมผสานกับพืชชนิดอื่น บวกกับการปลูกไม้ยืนต้นที่ไม่ใช่เป็นพืชเชิงเดี่ยวอย่างเดียว และทำความเข้าใจกับชาวบ้านในเรื่องช่วงเวลาการเผาว่าควรจะเลี่ยงช่วงไหนและช่วงไหนที่สามารถเผาได้ เนื่องจากปัจจุบันยังเป็นการทำงานเฉพาะของสถานีควบคุมไฟป่าเท่านั้น ต้องมีเจ้าภาพหรือคนเข้าไปดำเนินการ เพราะมีพื้นที่อีกจำนวนมากที่ไม่มีเจ้าภาพเข้าไปส่งเสริมให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม ทั้งนี้แต่ละจังหวัดควรจะกำหนดได้ว่าควรจะเผาเดือนไหนหรือช่วงไหน โดยเลือกช่วงเวลาที่ดีที่สุดที่ไม่เป็นปัญหาต่อสุขภาพซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนพิจารณาความเหมาะสมจากสภาพพื้นที่ที่แตกต่างกันย่อมกำหนดช่วงเวลาที่ไม่เหมือนกันได้

สำหรับการสื่อสารกับสังคมนั้นต้องสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเรื่องการจัดการเชื้อเพลิงให้กับสังคม โดยเฉพาะการเผาที่เกิดขึ้นในช่วงปลายปีจนถึงเดือนมกราคมนั้นถือเป็นช่วงจัดการเชื้อเพลิงเพื่อลดความรุนแรงจากไฟป่าที่จะเกิดขึ้นในช่วงเดือนกุมภาพันธ์และเดือนมีนาคม ซึ่งจะนำมาสู่ความเข้าใจว่าการเผานั้นเป็นมาตรการจัดการเชื้อเพลิงก่อนที่จะเป็นปัญหาในช่วงวิกฤตหมอกควัน โดยเฉพาะในป่าบางประเภท เช่น ป่าเต็งรังที่การเกิดไฟป่านั้นเป็นกระบวนการในการนำธาตุอาหารจากใบไม้ลงสู่พื้นดิน ดังนั้นจำเป็นจะต้องมีการศึกษาว่าป่าประเภทใดที่จำเป็นต้องมีไฟในระบบนิเวศน์ โดยอาจเป็นแนวทางของจังหวัดที่ต้องสื่อสารกับสังคมให้ชัดเจนและอธิบายว่าการจัดการเชื้อเพลิงหรือการชิงเผาคืออะไร มีประโยชน์อย่างไร ต่อการแก้ไขไฟป่าที่รุนแรงและปริมาณปัญหาหมอกควันเกินระดับมาตรฐาน ส่วนในภาพรวมนั้นควรที่จะมีการให้ความรู้เรื่องไฟป่ากับสาธารณะชน เพราะปัจจุบันยังไม่ค่อยเห็นมีการนำเสนอองค์ความรู้เรื่องไฟป่าผ่านสื่อสารมวลชน และในระยะต่อไปควรจะต้องสนับสนุนให้เกิดการสร้างแหล่งเรียนรู้ด้านการจัดการไฟป่าโดยชุมชน ซึ่งหน่วยงานภาครัฐและสังคมจะต้องให้ความสำคัญและเห็นคุณค่าขององค์กรชุมชนในการแก้ไขปัญหาต่อไป โดยมีรูปแบบ เช่น การจัดทำแนวกันไฟ ในพื้นที่ป่าเพื่อตัดความต่อเนื่องของเชื้อเพลิงในพื้นที่ที่มีความสำคัญ โดยบูรณการหน่วยงานภาครัฐ และประชาชน การชิงเผาเพื่อจัดการเชื้อเพลิง ในพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดไฟป่าเพื่อลดปริมาณเชื้อเพลิงในช่วงเวลาที่เหมาะสม และการจัดระเบียบการเผาในพื้นที่เกษตรและควบคุมการเผาในพื้นที่ชุมชนโดยอยู่ภายใต้การควบคุมจากผู้ใหญ่บ้านผ่านคณะกรรมการหมู่บ้านก่อนดำเนินการทุกครั้ง ทั้งนี้ ในอดีตการควบคุมจัดการไฟในพื้นที่เกษตร ไปสู่การควบคุมจัดการไฟในพื้นที่ป่าอย่างจริงจังมากขึ้น คือเริ่มมีการทำแนวป้องกันไฟป่ารอบเขตป่าที่ชุมชนรับผิดชอบอย่างชัดเจน

มีการเฝ้าระวังและเข้าดับไฟป่าเมื่อเกิดไฟ ทั้งนี้โดยส่วนใหญ่ดำเนินการในเขตชุมชนชนเผ่ากะเหรี่ยงและม้ง อีกทั้งชุมชนพื้นราบที่อยู่ใกล้เขตป่าจึงเริ่มเข้ามาจัดการไฟป่าเช่นกัน โดยดำเนินมาตรการทำแนวกันไฟและดับไฟป่าที่เกิดขึ้น ชุมชนในเขตพื้นราบที่มีพื้นที่ป่าส่วนใหญ่มีสภาพเป็นป่าเต็งรัง จึงเริ่มปรับเปลี่ยนรูปแบบในการจัดการปัญหาไฟป่าที่เน้นไปที่การจัดการลดเชื้อเพลิง ในช่วงต้นฤดู หรือการชิงเผาเพื่อลดเชื้อเพลิงมากขึ้น รวมทั้งชุมชนชาวไทยภูเขาที่มีป่าเต็งรังบางส่วนในพื้นที่ป่า ก็เริ่มนำเอาหลักการจัดการลดเชื้อเพลิง ในช่วงต้นฤดูไปปรับใช้เช่นกันในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่

นอกจากนี้ยังได้มีการสร้างระเบียบกติกาในการควบคุมสมาชิกในชุมชน มีการปรับสมาชิกชุมชนวันละ 200 บาท หากไม่ไปเข้าร่วมในกิจกรรมการชิงเผาหรือร่วมทำแนวกันไฟ รวมทั้งมีการปรับหากมีการปล่อยให้มีการเกิดไฟลามออกจากพื้นที่เกษตร เช่น กรณีบ้านขุนกลาง จำแนกไว้ 3 ลักษณะในการเผาวัชพืชในพื้นที่เกษตร คือ กรณีไม่ทำแนวกันไฟรอบพื้นที่เกษตร หรือทำแนวกันไฟรอบพื้นที่เกษตรแล้วเผาโดยไม่แจ้งกรรมการ หากเกิดไฟไหม้ลามเข้าพื้นที่ป่าจะต้องเสียค่าปรับไร่ละ 3,000 บาท หรือทำแนวกันไฟแล้ว แจ้งกรรมการแล้วแต่ยังเกิดไฟไหม้ลามเข้าป่า การปรับลงโทษจะอยู่ที่ดุลพินิจของกรรมการ ในการเผาวัชพืชส่วนใหญ่จะกำหนดให้เผาในช่วงเช้าหรือช่วงเย็นๆ เนื่องจากอากาศเย็น ลมไม่แรง เพื่อลดความเสี่ยงในการป้องกันไฟไหม้ลามเข้าป่า เป็นต้น อีกทั้ง ชุมชนยังมีการใช้ความเชื่อ เพื่อเป็นมาตรการในการควบคุมการลักลอบทำผิด โดยการจัดทำพิธีสาปแช่ง ผู้ลักลอบจุดไฟเผาป่า เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่ได้ดำเนินการมาต่อเนื่องเป็นระยะนำมาเป็นกิจกรรมป้องปราม ให้เกิดความเกรงกลัว เพื่อให้การเกิดไฟป่าเกิดขึ้นน้อยที่สุด มาตรการลาดตระเวนตรวจไฟ และเข้าดับไฟป่าในช่วงฤดูไฟป่า เป็นมาตรการสำคัญที่แทบทุกหมู่บ้านได้ช่วยกันในช่วงเดือนมีนาคมถึงเมษายน โดยในปัจจุบันยังได้ร่วมกับสถานีควบคุมไฟป่า และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ในการสนธิกำลังในการระดมคนอยู่ในจุดที่เสี่ยงต่อการเกิดไฟ และลาดตระเวนและเข้าดับไฟในพื้นที่เสี่ยง โดยควรมีแผนงานที่ชัดเจน เช่น การยกระดับการจัดการสู่สถานะทางวิชาการและองค์ความรู้ที่ชัดเจน ทั้งด้านการจัดการเชื้อเพลิงและการป้องกันไฟ การปรับปรุงหรือเพิ่มข้อบัญญัติท้องถิ่นให้เป็นจริงในทางกฎหมาย เพื่อรองรับสนับสนุนเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการไฟ และควบคุมการเผาในที่โล่งของชุมชม และการยกระดับสร้างความพร้อมในการเป็นพื้นที่เรียนรู้เพื่อร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับชุมชนหมู่บ้านและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล	นางสาวกฤติญา สุขเพิ่ม
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ.2542
	ประกาศนียบัตร หลักสูตรการอบรม วิชาว่าความ สภาทนายความ ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ.2545
	นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ.2548
ประสบการณ์ทำงาน	พ.ศ.2548 อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ วิทยาลัยเชียงราย
	พ.ศ.2551 อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ วิทยาลัยนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด
	พ.ศ.2557 ถึงปัจจุบัน รองคณบดี คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด