

การแย่งยึดที่ดินเพื่อเพิ่มพื้นที่ปล่อยฝุ่น PM 2.5

เลิศศักดิ์ คำคงศักดิ์

26 มกราคม 2562

ถ้าตัดเรื่องการเลือกตั้งที่มีความสำคัญมากต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดอนาคตบ้านเมืองออกไป เหตุเพราะมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งประกาศออกมาแล้ว และคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ก็ได้ประกาศให้มีการเลือกตั้ง ส.ส. ในวันที่ 24 มีนาคม 2562 แล้ว ปัญหาเร่งด่วนอันดับแรกคือปัญหาเรื่องมลภาวะในอากาศที่เผชิญกับฝุ่น PM 2.5 สูงเกินค่ามาตรฐานอยู่ในขณะนี้

จนถึงวันนี้ค่าฝุ่น PM 2.5 ยังพุ่งสูงเกินค่ามาตรฐานกระจายไปทั่วกรุงเทพฯ และปริมณฑลไม่หยุด ขนาดเกิดวิกฤติถึงขั้นที่ค่าฝุ่น PM 2.5 สูงกว่ามาตรฐานเฉลี่ย 24 ชั่วโมงที่องค์การอนามัยโลก (WHO) กำหนดไว้ที่ 25 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตร ถึง 2-3 เท่า และมีค่าเกินมาตรฐานต่อเนื่องตลอดเดือนมกราคม อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ (คพ.) ยังไม่เสนอให้รัฐบาลประกาศใช้มาตรา 9 ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อประกาศให้กรุงเทพฯ และปริมณฑลเป็นเขตควบคุมมลพิษเพราะ “คำนึงถึงภาพลักษณ์ของประเทศ”

คงกลัวความเสียหายเกิดขึ้นต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวจนอาจส่งผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ หรือ GDP ตก

ขณะที่หลายหน่วยงานขององค์กรภาครัฐและเอกชนต้องปรับเวลาทำงานใหม่เพื่อหลีกเลี่ยงการออกมาเผชิญผลกระทบจากภาวะมลพิษในอากาศช่วงเข้ากันแล้ว และมีลูกจ้างจำนวนไม่น้อยต้องลาป่วยไม่สามารถออกไปทำงานได้จากโรคทางเดินหายใจและภูมิแพ้ แต่อธิบดี คพ. ยังออกมาให้สัมภาษณ์ว่าจะยังไม่ประกาศให้กรุงเทพฯ และปริมณฑลเป็นเขตควบคุมมลพิษเพราะกลัวกระทบภาพลักษณ์ของประเทศ

นี่แหละสมองของระบบราชการในองคตพยรัฐเผด็จการ ที่หน่วยงานหนึ่งคือ คพ. ไม่กล้าใช้มาตรการเด็ดขาดเสนอให้รัฐบาลประกาศใช้มาตรา 9 เพื่อลดฝุ่น PM 2.5 ให้เห็นผลมากกว่านี้ เช่น การประกาศใช้มาตรการปรับค่ามาตรฐานฝุ่น PM 2.5 ให้ใกล้เคียงกับของ WHO ที่ตั้งค่ามาตรฐานฝุ่น PM 2.5 ค่าเฉลี่ย 1 ปีไว้ที่ 10 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตร (ขณะที่ค่าเฉลี่ย 1 ปีของไทยอยู่ที่ 25 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตร) และค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมงไว้ที่ 25 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตร (ขณะที่ค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมงของไทยอยู่ที่ 50 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตร) เป็นต้น อีกหน่วยงานหนึ่งคือกระทรวงอุตสาหกรรมยังบิดเบือนข้อเท็จจริงหนักข้อขึ้นไปอีกด้วยการออกมาให้ข่าวว่าจากการตรวจโรงงานพื้นที่เสี่ยงกว่า 470 แห่ง ไม่พบฝุ่น PM 2.5 เกินค่ามาตรฐาน โดยเฉพาะในกลุ่มโรงงานข

ขนาดใหญ่จำนวน 59 โรงงาน 142 ปล่อง พบว่ามีปริมาณฝุ่นค่าเฉลี่ยที่ 0.8 – 50 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งไม่เกินค่ามาตรฐานฝุ่นจากปล่องระบายของโรงงานทั่วไป คือ 240 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ก็ในเมื่อมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากปลายปล่องระบายของโรงงานทั่วไปตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมไม่ได้กำหนดให้วัดค่าฝุ่น PM 2.5 เสียหน่อย มันจะไปตรวจพบฝุ่น PM 2.5 ได้อย่างไรเล่า

ประชาชนอย่างเราจึงได้เห็นวิธีแก้ปัญหาแบบการใช้อำนาจที่โง่เขลา คนหนึ่งซึ่งเป็นลูกน้องกำลังซึ่งใจดูว่า จะเสนอให้รัฐบาลใช้มาตรา 9 ดีไหม ขณะที่อีกคนมีตำแหน่งใหญ่กว่าบอกว่าอย่าอย่าใช้มาตรา 9 เด็ดขาด ขอเลี้ยงข้าวเหนียวมะม่วงนักท่องเที่ยวยากก่อน เพื่อฟื้นฟูความสัมพันธ์ที่เคยปลั่งปากกล่าวหานักท่องเที่ยวว่า ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบจนเป็นต้นเหตุทำให้นักท่องเที่ยวชาติเดียวกันเสียชีวิต 41 ราย จากเหตุเรือล่มใกล้กับเกาะภูเก็ตเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2561 และถือโอกาสกระตุ้นอุตสาหกรรมท่องเที่ยวโดยไม่สนใจว่ากรุงเทพฯ และปริมณฑลเป็นเมืองที่ปลอดภัยต่อระบบทางเดินหายใจและเสี่ยงต่อการเป็นโรคมะเร็งแพ้นักท่องเที่ยวชาวจีนหรือเปล่า

ก็เลยหมดเงินไปประมาณ 7.5 ล้านบาท ถ้าเอาเงินจำนวนนี้ไปซื้อหน้ากากกันฝุ่น PM 2.5 ให้ประชาชน จะได้ไม่ต่ำกว่า 250,000 ชิ้นทีเดียว

นี่แหละวิสัยทัศน์ของรัฐบาลผู้เขียนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ

ในประเทศจีนมีกรณีแบบเดียวกันกับไทย แต่รุนแรงกว่ามาก ช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมามีการปกปิดและบิดเบือนข้อมูลเกี่ยวกับฝุ่น PM 2.5 มาหลายปี จากการที่สถานทูตอเมริกาในกรุงปักกิ่งติดตั้งเครื่องตรวจวัดคุณภาพอากาศบนหลังคาสถานทูต และแจ้งข่าวผ่านทวิตเตอร์ให้กับพนักงานในสถานทูตว่าวันไหนอากาศแยก็ไม่ควรอยู่นอกอาคาร จนทำให้พลเมืองตื่นตัวในจีนรับรู้เรื่องนี้มากขึ้นเรื่อย ๆ มีข้อหนึ่งที่ติดใจชาวจีนตรงที่ข่าวของรัฐบาลจีนมักบอกว่าอเมริกาและจีนมีมาตรฐานในเรื่องการวัดมลภาวะไม่เหมือนกัน มาตรฐานของอเมริกาอาจจะสูงไปได้ ในขณะที่สถานทูตอเมริกาบอกว่าสภาพอากาศจากฝุ่น PM 2.5 สูงและอันตรายมากสำหรับมาตรฐานของอเมริกา แต่รัฐบาลจีนบอกว่าสภาพมลภาวะของจีนอยู่ในเกณฑ์ปลอดภัยดี จนทำให้ชาวจีนถามว่า “คนอเมริกันมีคุณภาพของความเป็นคนมากกว่าคนจีนหรือ”

เรื่องนี้ไม่ต่างจากไทยตรงที่ปัจจุบันบ้านเรากำหนดมาตรฐานการปล่อยฝุ่น PM 2.5 สูงเกินกว่ามาตรฐานของ WHO

คนไทยจึงไม่แพ้ชาติใดในโลก ตรงที่ร่างกายและจิตใจแกร่งกว่าคนประเทศอื่นเพราะได้สิทธิพิเศษในการรับมลพิษทางอากาศสูงกว่าคนประเทศอื่น จึงทำให้ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ถูกลดทอนลงจากความสามารถในการรับมลพิษทางอากาศสูงกว่าคนประเทศอื่น

ในเรื่องของระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก หรือ Eastern Economic Corridor (EEC) ก็เช่นกัน โจทย์ที่ควรตั้งก็คือ นับตั้งแต่การพัฒนาอุตสาหกรรมชายฝั่งทะเลตะวันออกตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 เรื่อยมา ศักยภาพของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกต้องเผชิญกับ

สภาวะแบกรับมลภาวะเกินขีดจำกัดมากเกินควรแล้ว ซึ่งมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องทำการประเมินสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment : SEA) ทั่วทั้งพื้นที่ภาคตะวันออกได้แล้วว่าถ้าจะต้องเพิ่มการพัฒนาอุตสาหกรรมบนพื้นที่นี้ต่อไปภายใต้นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่ EEC จะเป็นการเพิ่มขีดจำกัดของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมในการแบกรับมลภาวะมากยิ่งขึ้น ๆ ขึ้นไปอีกหรือไม่ อย่างไร ดังจะเห็นได้จากบทเรียนสำคัญที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วเมื่อปี 2552 กรณีศาลปกครองมีคำสั่งคุ้มครองชุมชนในพื้นที่ตำบลมาบตาพุด อำเภอบ้านฉางและใกล้เคียง จังหวัดระยอง โดยให้ระงับโครงการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมไว้เป็นการชั่วคราว 76 โครงการ มูลค่า 400,000 ล้านบาท จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นนั้น เป็นกรณีศึกษาได้ดีที่การพิจารณาคดีด้านสิ่งแวดล้อมให้ความสำคัญหรือตระหนักถึงในประเด็นของ “ขีดจำกัดของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมในการแบกรับมลภาวะ”

ในประเด็นเรื่องขีดจำกัดของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมในการแบกรับมลภาวะมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของฝุ่น PM 2.5 ที่จะเพิ่มสูงเกินค่ามาตรฐานยิ่งขึ้นไปอีกจากนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่ EEC นั้นคือการแย่งยึดที่ดินทำกินของประชาชน

สิ่งแรกที่คณะกรรมการนโยบายและคณะกรรมการบริหารการพัฒนา EEC จะต้องทำก็คือจัดทำแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินในภาพรวม ซึ่งจะบรรลุเจตนารมณ์ให้เกิดรูปธรรมในการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่ EEC ได้นั้น กฎหมาย EEC หรือพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 จึงบัญญัติให้สามารถเวนคืนที่ดินส่วนบุคคล ยึดที่ดินราชพัสดุและ ส.ป.ก. ได้โดยให้อำนาจทั้งปวงที่เคยเป็นของกรมธนารักษ์ในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการบริหารจัดการที่ดิน ส.ป.ก. ในพื้นที่ EEC ตกเป็นอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายและคณะกรรมการนโยบาย EEC แทน เพื่อให้มีความเด็ดขาดในการส่งเสริมและอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุนเป็นหลักด้วยการ

- (1) กำหนดสิทธิประโยชน์ให้มากที่สุดแก่ผู้ลงทุน เช่น การยกเว้นภาษีต่าง ๆ
- (2) ให้ผู้ลงทุนเช่าที่ดินระยะยาว 99 ปีตามที่เคยปรากฏเป็นข่าวได้
- (3) ยกเว้นบังคับใช้กฎหมายผังเมืองและยกเลิกผังเมืองรวมอย่างน้อยสามจังหวัดที่ไม่สอดคล้องกับแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินและแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณสุขปโภคเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่ EEC ได้แก่ จังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรีและระยอง และจังหวัดอื่นที่อยู่ใกล้เคียง
- (4) ให้มีคณะกรรมการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (คชก.) เพื่อพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ หรือ EIA/EHIA แล้วแต่กรณีของโครงการหรือกิจการในพื้นที่ EEC เป็นการเฉพาะ โดยว่าจ้างจากผู้ชำนาญการต่างประเทศที่ไม่จำเป็นต้องมีสัญชาติไทยก็ได้ และให้มีค่าตอบแทนพิเศษแก่ คชก. เฉพาะพื้นที่ EEC ด้วย

(5) ห้ามนำบทบัญญัติว่าด้วยการขอและการออกใบอนุญาตและคุณสมบัติของผู้ได้รับใบอนุญาตจัดทำรายงาน EIA/EHIA ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมมาใช้บังคับแก่บริษัทที่ปรึกษา/นักวิชาการที่รับจ้างจัดทำรายงาน EIA/EHIA ที่ไม่มีสัญชาติไทย

(6) จากข้อ (4) และ (5) มีความเป็นไปได้สูงที่ “การจัดทำ” และ “การพิจารณา” รายงาน EIA/EHIA อาจจะมีผลประโยชน์ทับซ้อน หรือมีลักษณะชงเองกินเอง เพราะแยกบทบาทหน้าที่ไม่ชัดเจนระหว่างบริษัทที่ปรึกษา/นักวิชาการที่รับจ้างจัดทำรายงานกับ คชก. ที่พิจารณารายงาน เนื่องจากกฎหมายเปิดช่องโหว่ไว้จนอาจทำให้หลายโครงการในพื้นที่ EEC สามารถมี คชก. และบุคลากรในบริษัทที่ปรึกษา/นักวิชาการที่รับจ้างจัดทำรายงาน EIA/EHIA เป็นคนคนเดียวกันได้

(7) เร่งรัดให้การพิจารณา EIA/EHIA สำหรับโครงการหรือกิจการในพื้นที่ EEC แล้วเสร็จให้ได้ภายใน 120 วันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน เพื่อเอาใจนักลงทุน ซึ่งถ้าเป็นโครงการปรกตินอกพื้นที่ EEC อาจจะใช้เวลาในการพิจารณา EIA/EHIA เป็นปีหรือไม่มีกำหนดก็ได้

(8) นำที่ดินส่วนบุคคลที่ได้มาจากเวนคืน ที่ราชพัสดุและ ส.ป.ก. ที่ยึดมาไปให้เอกชนสัมปทานได้

นี่คืออำนาจเด็ดขาดของสำนักงานคณะกรรมการนโยบาย, คณะกรรมการนโยบายและคณะกรรมการบริหารการพัฒนา EEC ที่ คสช. เขียนกฎหมายแบบให้อำนาจล้นเกินเหตุ เช่นเรื่องการยึดที่ดิน ส.ป.ก. ที่กฎหมาย EEC มีผลไปล้มล้าง “หัวใจ” หรือ “หลักการสำคัญ” ของกฎหมาย ส.ป.ก. (พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518) ซึ่งทั้งสองเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมีศักดิ์ในระดับเดียวกัน

หัวใจหรือหลักการสำคัญของกฎหมาย ส.ป.ก. ก็คือการคุ้มครองการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่เกษตรกรรายย่อยและคนยากคนจนทั้งหลาย และไม่สามารถนำที่ดิน ส.ป.ก. ไปใช้ประโยชน์อื่นที่ไม่เกี่ยวเนื่องกับเกษตรกรรมได้ แม้แต่คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งและรัฐบาลเผด็จการทหาร คสช. เองเมื่อต้องการเพิกถอนสภาพเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร (ที่ดิน ส.ป.ก.) ก็ยังต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่ในกฎหมาย EEC คสช. กลับเขียนให้คณะกรรมการนโยบาย EEC มีอำนาจเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. เพื่อนำไปประกอบกิจการอื่นใดนอกเหนือจากการเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนสภาพเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร (ที่ดิน ส.ป.ก.) แต่อย่างใดได้เลย

ในเมื่อหัวใจหรือหลักการสำคัญนี้สูญหายไปแล้วโดยกฎหมาย EEC ก็เสมือนว่ากฎหมาย ส.ป.ก. มีสถานะว่างเปล่าในพื้นที่ EEC ซึ่งเป็นการใช้กฎหมายฉบับหนึ่งไปหักล้างหลักการสำคัญของกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่มีศักดิ์เท่าเทียมกันเกินกว่าเหตุ จากข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2561[1] ได้สรุปผลการดำเนินงานจัดที่ดิน ส.ป.ก. เพื่อเกษตรกรและชุมชนในพื้นที่ 3 จังหวัดของ EEC ไว้ดังนี้ (1) จังหวัดฉะเชิงเทรา 448,074 ไร่ (2) จังหวัดชลบุรี

---

[1] ข้อมูลจากเว็บไซต์ <https://alro.go.th/alro/internet/Land-Three/all.htm> (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) เข้าถึงข้อมูลออนไลน์เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2562

622,748 ไร่ และ (3) จังหวัดระยอง 80,068 ไร่ รวมทั้งหมด 1,150,890 ไร่ เป็นทั้งหมดของที่ดิน ส.ป.ก. ที่คณะกรรมการนโยบาย EEC สามารถหยิบเอาตรงบริเวณใดและขนาดใดก็ได้ที่สอดคล้องกับแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินในภาพรวมตามแผนพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่ EEC มอบเป็นสัมปทานแก่เอกชนเพื่อใช้พัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่ EEC ได้เลยโดยไม่ต้องออกพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนสภาพเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร (ที่ดิน ส.ป.ก.) ให้อยู่ยากแต่อย่างใด

นี่คือทั้งหมดของเรื่องราวการแย่งยึดที่ดินแปลงใหญ่ที่รัฐบาลเผด็จการทหาร คสช. เขียนกฎหมายเหยียบหัวประชาชน และทั้งหมดนี้ก็เพื่อให้มีพื้นที่อุตสาหกรรมใหม่ ๆ ในการปล่อยฝุ่น PM 2.5 ให้กระจายไปอย่างกว้างขวางและมากขึ้นกว่าเดิม.

---