

การเข้าถึงข้อมูลมลพิษของประชาชน การป้องกันคุณภาพสิ่งแวดล้อมเชิงรุก

โดย: เพ็ญโฉม แซ่ตั้ง มูลนิธิบูรณะนิเวศ

3 ธันวาคม 2556

ปัญหามลพิษอุตสาหกรรมกับประเทศไทย

ด้วยความคาดหวังต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทยได้ถูกผลักดันให้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว หลายพื้นที่ในทุกภูมิภาคของประเทศไทยจึงเต็มไปด้วยเขตอุตสาหกรรม โรงงานใหญ่ๆ โรงไฟฟ้า และสถานประกอบการอื่นๆ ที่ตั้งขึ้นมาเพื่อรองรับอุตสาหกรรมหลากหลายประเภท

แต่นอกจากภาพความทันสมัยและการพุ่งขึ้นของตัวเลขทางเศรษฐกิจแล้ว การพัฒนาอุตสาหกรรมก็ได้ก่อผลในทางลบคู่ขนานไปพร้อมกันด้วย นั่นคือได้กลายเป็นทั้งแหล่งกำเนิดและจุดแพร่กระจายที่สำคัญของมลพิษสภาพแวดล้อมในหลายพื้นที่ของประเทศไทยจึงเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว กลายเป็นพื้นที่ปนเปื้อนมลพิษที่เต็มไปด้วยสารโลหะหนักและสารเคมีอันตรายอื่นๆ ที่ปล่อยออกมาจากโรงงานอุตสาหกรรมในรูปของน้ำเสีย อากาศเสีย และของเสียอันตรายต่างๆ สารมลพิษเหล่านี้กำลังคุกคามระบบนิเวศในธรรมชาติและสุขภาพของมนุษย์ ซึ่งไม่เฉพาะแต่ผู้ที่พักอาศัยอยู่ใกล้ขีดพื้นที่ก่อเกิดมลพิษเท่านั้น แต่ด้วยเหตุที่สารพิษต่างๆ สามารถแพร่กระจายออกไปปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อมได้อย่างกว้างไกล มลพิษจึงสามารถเดินทางไปถึงคุกคามสุขภาพของผู้คนได้หลายร้อยกิโลเมตรจากแหล่งกำเนิด

นอกจากนี้ มลพิษอุตสาหกรรมซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรง ไม่ได้ก่อปัญหาหรือส่งผลกระทบเฉพาะในมิติความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของมนุษย์เท่านั้น แต่ยังสามารถขยายตัวออกไปอย่างซับซ้อนจนกลายเป็นปัญหาในมิติสังคม ในหลายพื้นที่ ปัญหามลพิษได้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้คนต้องเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตไปในทิศทางที่ไม่ต้องการ คุณภาพชีวิตตกต่ำลง หลายชุมชนเกิดความขัดแย้ง บางชุมชนล่มสลาย ยังไม่นับอีกหลายต่อหลายกรณีที่ผู้คนในชุมชนจำต้องรวมตัวกันขึ้นประท้วงและต่อต้านโรงงานอุตสาหกรรมตลอดจนการลงทุนโครงการอุตสาหกรรมด้วยตนเอง เนื่องจากเสื่อมศรัทธาต่อกลไกและการแก้ไขปัญหามาของหน่วยงานรัฐ ทั้งนี้ ยังไม่นับความเครียด สุขภาพจิตตกต่ำ จากการที่ต้องเผชิญกับปัญหาและไม่อาจดำรงชีวิตตามปกติสุขได้ ซึ่งแน่นอนว่าในที่สุดแล้วปัญหาอันซับซ้อนเหล่านี้ก็ได้ส่งผลกระทบย้อนกลับไปสู่ปัญหาในมิติเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

อุปสรรคในการแก้ไขและป้องกันปัญหามลพิษในประเทศไทย

• การไม่ตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาเนื่องจากไม่ทราบสถานการณ์ที่แท้จริง

ด้วยหลายๆ สาเหตุ อาทิ เพื่อรักษาภาพลักษณ์ด้านการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว ความวิตกว่าประชาชนจะตื่นตระหนก ฯลฯ ทำให้รัฐบาลปกปิดสถานการณ์ที่แท้จริงของปัญหามลพิษ หรือไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลอย่างชัดเจน และตรงไปตรงมา ประชาชนจำนวนมากแม้แต่ผู้ที่อาศัยอยู่ใกล้ขีดเขตอุตสาหกรรมหรือโรงงานหลายแห่งจึงไม่ทราบสถานการณ์ของปัญหา หรือทราบต่อเมื่อสถานการณ์ถึงจุดวิกฤติแล้ว เช่น น้ำในแม่น้ำลำคลองสาธารณะเน่าเสีย ปลาตาย ผู้คนเจ็บป่วย ซึ่งในหลายกรณีหากประชาชนได้รับทราบและตระหนักถึงปัญหาอยู่ก่อน ก็อาจช่วยให้สามารถหาแนวทางป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นทั้งต่อตนเองและสภาพแวดล้อมได้ทันที่

• ตระหนักถึงปัญหา แต่เข้าไปไม่ถึงข้อมูล

ในหลายกรณีมีประชาชนตระหนักถึงปัญหามลพิษอุตสาหกรรม แต่ก็ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลสำคัญโดยเฉพาะชนิดและปริมาณสารเคมีอันตรายที่โรงงานต่างๆ ใช้อยู่และปล่อยออกมาสู่สิ่งแวดล้อมในแต่ละวัน ด้วยเหตุผลว่าเป็นความลับใน

ทางธุรกิจ เป็นความลับของทางราชการ เป็นภัยต่อความมั่นคง ยากต่อการตรวจวัดหรือต้องลงทุนสูง ขาดแคลนเทคโนโลยี ฯลฯ

การปกปิดข้อมูลด้วยข้ออ้างเหล่านี้ ไม่เพียงแต่ทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้เขตอุตสาหกรรมไม่มีโอกาสได้รับทราบถึงข้อมูลที่จำเป็น จนไม่สามารถวางแผนดูแลป้องกันตนเองในชีวิตประจำวันได้รัดกุมเพียงพอ แต่ยังทำให้ยากต่อการรับมือและเผชิญเหตุของทุกฝ่ายเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินขึ้น เช่น เมื่อเกิดอุบัติเหตุสารเคมีในโรงงานที่อยู่ใกล้ชุมชน ชาวบ้านจะไม่สามารถป้องกันอันตรายหรือช่วยตัวเองได้ถูกต้อง ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง อาทิ เจ้าหน้าที่ดับเพลิง หน่วยอาสาสมัคร แพทย์และพยาบาลก็จะไม่สามารถรับมือกับอุบัติเหตุเคมีฉุกเฉินได้ เนื่องจากขาดข้อมูลในการวางแผนและตอบโต้กับสถานการณ์ได้อย่างถูกต้องและแบบทันท่วงที ดังที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วหลายครั้ง



• กฎหมาย - กลไกรัฐไม่รัดกุมและเท่าทันสถานการณ์มากพอ

การจะแก้ไขและป้องกันปัญหามลพิษนั้น จำเป็นต้องมีกลไกทางกฎหมายที่ทันสมัย ครอบคลุม และรัดกุมเพียงพอขึ้นมากำกับดูแล ที่สำคัญคือต้องให้อี้อต่อการตรวจสอบจากทุกฝ่ายรวมถึงประชาชนในประเทศซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง

แต่ที่ผ่านมากฎหมายและกลไกการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทยนั้นยังไม่สามารถก้าวตามสถานการณ์ปัญหา และเต็มไปด้วยช่องโหว่ การควบคุมการปล่อยมลพิษของสถานประกอบการจึงเป็นไปอย่างยากลำบาก จนอาจกล่าวได้ว่าไม่สามารถปกป้องสุขภาพของประชาชนจากปัญหาหรือผลกระทบของมลพิษและสารอันตรายต่างๆ ได้อย่างแท้จริง รวมถึงไม่สามารถหรือไม่มี การดำเนินการทางกฎหมายกับผู้ก่อมลพิษที่กระทำผิดขั้นรุนแรงได้

นอกจากนี้ กฎหมายที่มีอยู่ยังไม่เอื้อต่อการประเมินสถานการณ์มลพิษที่แท้จริงได้ อาทิ กฎหมายในปัจจุบันกำหนดให้มีการรายงานข้อมูลมลพิษที่ปล่อยออกมาจากโรงงานอุตสาหกรรมเพียงไม่กี่ชนิด ซึ่งไม่ครอบคลุมจำนวนชนิดสารมลพิษที่ถูกปล่อยออกมาอย่างครบถ้วน ยิ่งกว่านั้นคือไม่ได้กำหนดให้ต้องรายงานปริมาณสารมลพิษในน้ำทิ้งและอากาศเสีย กฎหมายขณะนี้มีการกำหนดเพียงให้มีการรายงาน “ความเข้มข้น” ของสารมลพิษบางชนิดเท่านั้น ดังนั้น เจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงไม่มีโอกาสรู้และไม่สามารถประเมินปริมาณสารมลพิษในระดับภาพรวมของพื้นที่และของประเทศได้เลย

• ขาดกลไกที่เอื้อและส่งเสริมการตรวจสอบโดยประชาชน

แม้ว่าอุตสาหกรรมจะถูกเร่งรัดให้ขยายตัวไปทั่วทุกภูมิภาคของประเทศไทย และมีโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมากที่ไปตั้งอยู่ใกล้ชิดกับชุมชนดั้งเดิม แต่การติดตามตรวจสอบสถานการณ์มลพิษโดยประชาชน รวมทั้งผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ กลับยังคงเป็นไปอย่างยากลำบาก เนื่องจากขาดทั้งกลไกที่ส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน ที่สำคัญคือประชาชนทั่วไปยังขาดช่องทางและโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลสำคัญๆ อาทิ ชนิดและปริมาณสารเคมีอันตรายที่เก็บไว้และใช้ไปในอุตสาหกรรมต่างๆ ทำให้ยากต่อการร่วมตรวจสอบและร่วมกับภาครัฐในการป้องกันปัญหา ขณะเดียวกันในกรณีที่มิชอบพิพาทและการฟ้องร้องเพื่อความเป็นธรรมต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง เงื่อนไขเดียวกันนี้ก็ทำให้ประชาชน/ชุมชนขาดแหล่งข้อมูลในการหาหลักฐานที่จำเป็นเพื่อประกอบการสู่คดี การเข้าถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมจึงเป็นไปได้ยาก

เปลี่ยนวิธีลดมลพิษด้วยการ “แก้ที่ต้นทาง”

แนวคิดและวิธีการจัดการมลพิษของประเทศตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเป็นการจัดการที่มุ่งบำบัดที่ปลายทางหรือการจัดการที่ปลายท่อ (End of Pipe) ซึ่งคือการควบคุมมลพิษให้เป็นไปตามข้อกำหนดหรือมาตรฐานตามกฎหมายก่อนที่จะปล่อยทิ้งสู่แหล่งน้ำ อากาศ และดิน วิธีการนี้ใช้กันมาตั้งแต่ยุคแรกของการพัฒนาอุตสาหกรรม การจัดการตามแนวทางดังกล่าวนอกจากล่าสมัยแล้ว ยังมีต้นทุนสูง ขณะที่ประสิทธิภาพต่ำเมื่อมองในเชิงภาพรวมของการควบคุมมลพิษ

การเปลี่ยนความคิดมาใช้วิธีแก้ไขปัญหามลพิษอุตสาหกรรมตั้งแต่ต้นทางเป็นเรื่องสำคัญและเร่งด่วน แนวทางนี้ไม่ใช่การเรียกร้องให้โรงงานทั้งหมดในประเทศไทยต้องลดการผลิต แต่คือการทำให้เกิดกระบวนการที่จะช่วยลดการปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมไปถึงการเปลี่ยนชนิดของเชื้อเพลิง วัตถุดิบบางชนิดที่ปลอดภัยต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมมากกว่ากระบวนการและ/หรือเทคโนโลยีการผลิต เป็นต้น แนวทางนี้จะช่วยลดปริมาณของเสียจากการผลิต ซึ่งจะนำไปสู่การลดการปล่อยสารมลพิษในภาพรวมด้วย

เครื่องมือสำคัญที่ขาดไม่ได้เพื่อให้กระบวนการเหล่านี้สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพก็คือข้อมูลที่เกี่ยวข้อง จึงจำเป็นจะต้องมีกลไกทำให้เกิดการรายงานและเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย โดยเฉพาะข้อมูลชนิดและปริมาณของสารเคมีอันตรายที่ปล่อยออกมาสู่สิ่งแวดล้อม ซึ่งแท้จริงแล้วเป็นสิทธิของประชาชนที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง แต่ที่ผ่านมาข้อมูลเหล่านี้ยังคงถูกปกปิดไว้จากการรับรู้ของประชาชนเป็นส่วนใหญ่

การเข้าถึงข้อมูลสารมลพิษที่ปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม

หนึ่งในเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การป้องกันและจัดการปัญหาที่เกี่ยวข้องกับมลพิษอุตสาหกรรมในหลายๆ สถานการณ์ไม่อาจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ก็คือข้อมูลที่ไม่เพียงพอ โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับชนิดและปริมาณสารเคมีอันตรายต่างๆ ซึ่งใช้ในอุตสาหกรรม ที่ถูกเคลื่อนย้าย และปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมตามช่องทางต่างๆ

ข้อมูลเหล่านี้ไม่เพียงแต่ยังเป็นสิ่งปกปิดสำหรับสาธารณะเท่านั้น แม้แต่หน่วยงานราชการอื่นๆ ที่มีความจำเป็นต้องมีข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบาย การกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหา หรือการให้การรักษายาบาลที่เหมาะสมก็ยังไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลเหล่านี้ได้เช่นกัน

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายกำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่สำคัญที่สุด ต้องรายงานข้อมูลมลพิษทั้งชนิดและปริมาณการปล่อยต่อหน่วยงานราชการ การขาดกฎหมายเฉพาะในเรื่องนี้เป็นช่องโหว่ใหญ่ที่ทำให้ภาครัฐไม่สามารถบอกหรือประเมินได้ว่า โรงงานต่างๆ ที่มีอยู่ทั่วประเทศปล่อยสารมลพิษอะไรบ้างและในปริมาณเท่าไรต่อปี ตลอดจนไม่สามารถที่จะเชื่อมโยงได้ว่าต้นเหตุของสภาพแวดล้อมที่ปนเปื้อนมลพิษอยู่ที่ไหน แม้จะมีข้อมูลว่าสถานการณ์ของดิน น้ำ อากาศเสื่อมโทรม-เสียหายอย่างไร แต่ก็ไม่สามารถจับต้นชนปลายได้ว่าจะต้องแก้ไข ณ จุดไหน อย่างไร



มลพิษอากาศที่มาจากไฟป่า (ภาพโดยมูลนิธิบูรณะนิเวศ)

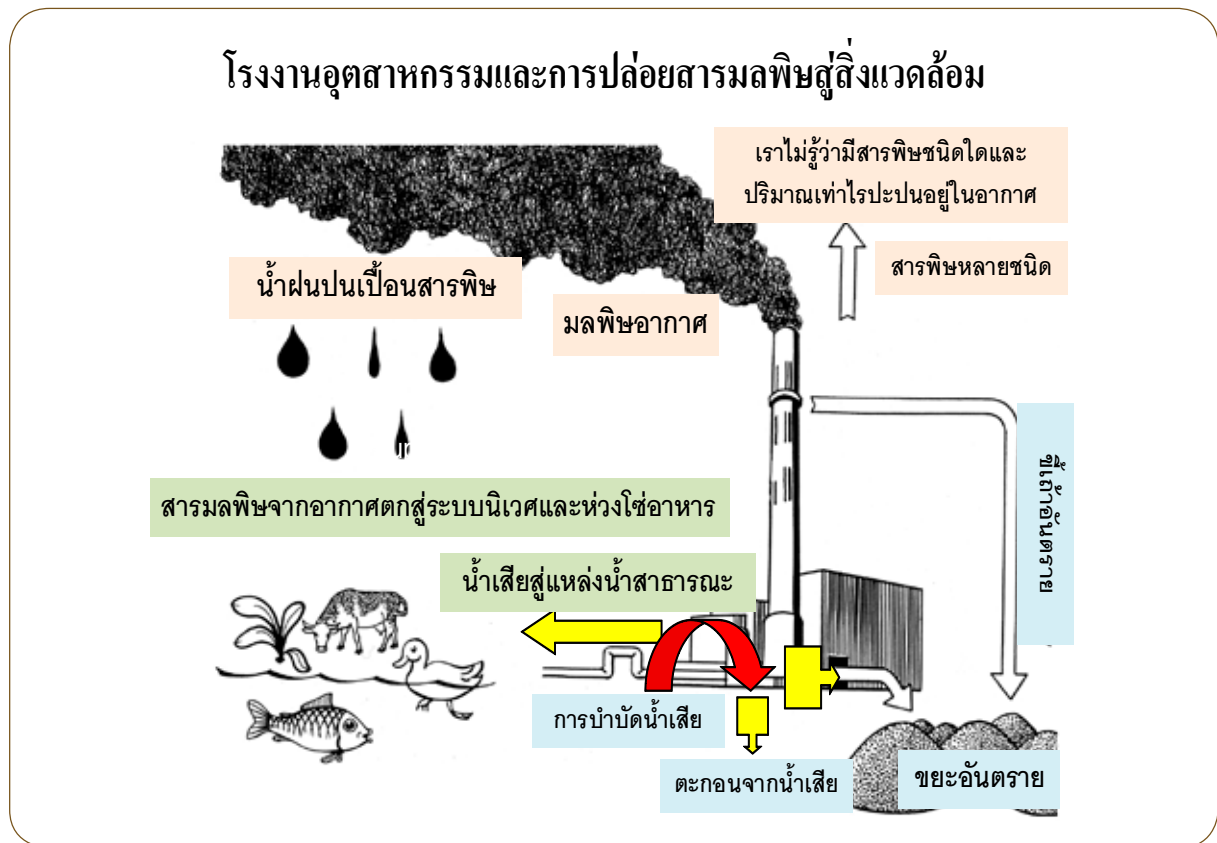
การปกปิดข้อมูลสารมลพิษ รวมถึงสารเคมีอันตราย ไม่เพียงแต่ทำให้ยากต่อการรับมือสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเกิดอุบัติเหตุขึ้นแล้วเท่านั้น แต่ยังทำให้การวางแผนป้องกันเหตุ การให้คำแนะนำแก่ประชาชนในสถานการณ์ปกติ รวมถึงการวินิจฉัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและจำเป็นต้องใช้ข้อมูลเหล่านี้เป็นไปอย่างยากลำบากอีกด้วย

ยิ่งไปกว่านั้น การปกปิดข้อมูลยังทำให้เกิดความเคลงใจ ไม่ไว้วางใจ จนอาจกลายเป็นทัศนคติด้านลบของประชาชน ทั้งต่อหน่วยงานรัฐซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องและผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมากที่ตั้งอยู่ใกล้ชุมชน แต่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนรอบๆ โรงงานกลับไม่สามารถทราบได้เลยว่า สารเคมีที่ถูกปล่อยออกมาในแต่ละวันผ่านช่องทางต่างๆ นั้นมีสารอะไรบ้าง และมีปริมาณเท่าใด ไม่อาจชี้ชัดว่าอาการเจ็บป่วยต่างๆ ที่พวกเขาเผชิญอยู่นั้นมีความเกี่ยวข้องกับมลพิษอุตสาหกรรมจริงตามที่สงสัย หรือแท้จริงแล้วเกิดจากสาเหตุอื่นโดยไม่มีเกี่ยวข้องใดๆ กับสิ่งที่โรงงานปล่อยออกมาเลย เป็นต้น

การปกปิดข้อมูลดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อทุกฝ่าย ทั้งประชาชน หน่วยงานรัฐ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเอง ที่สำคัญคือทำให้กระบวนการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษอุตสาหกรรมในประเทศไทย ดำเนินไปอย่างด้อยประสิทธิภาพ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

PRTR คืออะไร

PRTR (Pollutant Release and Transfer Register) เป็นระบบการรายงานข้อมูลการปล่อยและการเคลื่อนย้ายสารมลพิษที่ปล่อยออกมาสู่สิ่งแวดล้อม การเคลื่อนย้ายสารมลพิษในที่นี้รวมไปถึงสารอันตรายที่ปนเปื้อนอยู่ในขยะพิษหรือของเสียอันตรายที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งจะต้องมีการนำไปบำบัดและ/หรือมีการขนส่งจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เป็นแหล่งกำเนิดไปบำบัดและกำจัดนอกสถานที่ การพัฒนาระบบการรายงานข้อมูลดังกล่าวจะต้องมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมารองรับ เพื่อให้ทุกฝ่ายรวมถึงประชาชนทั่วไป สามารถเข้าถึงข้อมูลมลพิษและสารอันตรายที่สถานประกอบการอุตสาหกรรมต่างๆ ปล่อยออกมาสู่สภาพแวดล้อม และสามารถนำข้อมูลเหล่านี้ไปใช้ประโยชน์ในการติดตามเฝ้าระวัง โดยเฉพาะการควบคุมและป้องกันคุณภาพสิ่งแวดล้อม



ทั้งนี้ การพัฒนาระบบ PRTR ที่จะต้องมีองค์ประกอบสำคัญคือ 1) ความร่วมมือจากโรงงาน 2) การควบคุมตรวจสอบโดยรัฐ 3) การเผยแพร่ข้อมูลสู่สาธารณะ และ 4) ความถูกต้องและเชื่อถือได้ของข้อมูล

กล่าวโดยสรุป PRTR คือ ระบบที่สร้างกลไกให้ผู้ที่ก่อมลพิษจะต้องส่งรายงานชนิดและปริมาณสารมลพิษหรือสารเคมีอันตรายต่างๆ ที่ถูกปล่อยออกมาในลักษณะที่เป็นน้ำเสีย อากาศเสีย และของเสียจากกระบวนการผลิตและปล่อยออกสู่ตัวกลางสิ่งแวดล้อมทั้งทางดิน น้ำ และอากาศ รวมทั้งที่มีการเก็บขนและเคลื่อนย้ายออกไปบำบัดหรือกำจัดนอกเขตโรงงานอุตสาหกรรม ทั้งนี้ ข้อมูลที่รายงานจะต้องบอก “ปริมาณ” ของสารมลพิษ เพื่อใช้เป็นตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหรือแสดงสถานการณ์ในพื้นที่ต่างๆ โดยสม่ำเสมอ จากนั้นหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบจะทำหน้าที่รวบรวมและสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้เพื่อนำเสนอต่อสาธารณะในรูปแบบที่เข้าถึงและเข้าใจได้ง่ายเป็นประจำทุกปี เพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถรับรู้และทำความเข้าใจได้อย่างเท่าเทียมกัน อันนำไปสู่ทั้งการป้องกันอันตรายในภาวะปกติและรับมือต่อสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างถูกต้องรัดกุม การตรวจวิเคราะห์มลพิษและสาเหตุการเจ็บป่วยของประชาชนในพื้นที่อุตสาหกรรมได้อย่างแม่นยำมากยิ่งขึ้น รวมถึงการพัฒนานโยบาย/แนวทางในการจัดการปัญหามลพิษอุตสาหกรรมได้ดียิ่งขึ้น

บทบัญญัติสำคัญข้อหนึ่งของ PRTR คือการออกกฎหมายรับรองสิทธิของชุมชนในการเข้าถึงข้อมูลมลพิษและสารอันตราย (Community Right to Know) ควบคู่ไปกับการออกกฎหมายการป้องกันมลพิษ เพื่อส่งเสริมบทบาทของชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบและเฝ้าระวังมลพิษ เนื่องจากชุมชนนั้นเป็นผู้อยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมรอบๆ โรงงาน/สถานประกอบการอุตสาหกรรม จึงเป็นผู้ที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงลำดับแรก นอกจากนี้การส่งเสริมสิทธิชุมชนยังเป็นการกระตุ้นให้ชุมชนมีความตื่นตัวต่อสารเคมีอันตรายและมีส่วนร่วมในการวางแผนรับมือกับภัยฉุกเฉินได้อย่างถูกต้องอีกด้วย

แนวคิดและหลักการของ PRTR

แนวคิดการรายงานข้อมูลการปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษนี้เกิดขึ้นครั้งแรกที่ประเทศสหรัฐอเมริกา และมีการพัฒนากฎหมายท้องถิ่นต่อเนื่องมาเรื่อยๆ จนกระทั่งภายหลังจากที่เกิดเหตุการณ์โศกนาฏกรรมจากสารเคมีรั่วที่เมืองโบพาล ประเทศอินเดีย เมื่อปี พ.ศ. 2527 สหรัฐฯ จึงได้ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ให้รัดกุมมากยิ่งขึ้น โดยหลังเหตุการณ์ที่เมืองโบพาลไม่นาน สภาครองเกรสของสหรัฐฯ ก็ได้ผ่านกฎหมายว่าด้วยการวางแผนกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินและสิทธิการรับรู้ข้อมูลของชุมชน (Emergency Planning and Community Right to Know Act of 1986) ทำให้มีการพัฒนาระบบการรายงานข้อมูลที่เรียกว่า Toxics Release Inventory หรือ TRI ให้ครอบคลุมจำนวนชนิดของสารมลพิษและสารเคมีอันตรายมากขึ้น

หลังจากระบบ TRI ประสบผลสำเร็จในการลดการปล่อยสารมลพิษ ทำให้หลายประเทศเริ่มพัฒนาระบบรายงานลักษณะเดียวกันนี้ขึ้นมาใช้ในประเทศ เช่น อังกฤษ ออสเตรเลีย เม็กซิโก แคนาดา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น ปัจจุบันมีประเทศต่างๆ ทั่วโลกที่มีการออกกฎหมายและพัฒนากลไก PRTR หรือระบบที่ใกล้เคียงกันอย่างน้อย 36 ประเทศ และมีอีกหลายประเทศที่อยู่ในระหว่างการบัญญัติกฎหมายและการพัฒนาระบบ ทั้งนี้เนื่องจากการประชุมสุดยอดแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมโลกและการพัฒนาที่กรุงริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิลเมื่อ พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) ที่ประชุมได้มีมติที่เห็นพ้องกันว่า การพัฒนาอุตสาหกรรมและการใช้สารเคมีอันตรายก่อให้เกิดผลกระทบต่อด้านลบที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของคนและสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวางและรุนแรงมากขึ้น จึงจำเป็นต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะจากภาคอุตสาหกรรม มติดังกล่าวได้กลายเป็นนโยบายสำคัญที่ได้ขับเคลื่อนให้ประเทศสมาชิกของสหประชาชาติทยอยพัฒนากฎหมายและระบบ PRTR ขึ้นมา

องค์ประกอบทั่วไปของการรายงานข้อมูลสารมลพิษตามระบบ PRTR

- 1) ผู้รายงานคือ ผู้ประกอบการหรือโรงงานแต่ละโรงที่เป็นแหล่งกำเนิดอยู่กับที่ (point source)
- 2) สารมลพิษและสารเคมีที่จะต้องรายงาน: บอกรายชื่อของสารมลพิษหรือสารเคมีแบบรายตัว (กำหนดระดับการปล่อย)
- 3) สารมลพิษที่ปล่อยสู่อากาศ น้ำ และดิน
- 4) การรายงานของเสียและน้ำเสียตั้งแต่การเกิด เก็บ ขนย้าย จนถึงการกำจัด
- 5) การรายงานข้อมูลจากแหล่งกำเนิดมลพิษแบบกระจายหรือแบบเคลื่อนที่ได้
- 6) การรายงานกรณีเกิดอุบัติเหตุที่เกี่ยวข้อง
- 7) ประเภทอุตสาหกรรมและกิจกรรมการผลิตแบบเข้มข้นทุกประเภท
- 8) การพัฒนากฎหมายเฉพาะและกำหนดระยะเวลาของการรายงานเป็นรายปี
- 9) ข้อมูลการรายงานต้องเป็นไปตามเวลาจริง ตามระดับการปล่อยที่กฎหมายกำหนดให้มีการรายงาน และจำกัดข้อมูลที่จะปกปิดหรือที่เป็นความลับ (limited confidentiality)
- 10) การเผยแพร่ข้อมูลสู่สาธารณะให้เผยแพร่ผ่านทางอินเทอร์เน็ตด้วยระบบที่ใช้ง่าย-เข้าใจง่าย และประชาชนเข้าถึงง่าย และมีการเผยแพร่ผ่านช่องทางอื่นประกอบด้วย
- 11) ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนากฎหมายและข้อมูลที่จะต้องรายงาน
- 12) เป็นฐานข้อมูลคอมพิวเตอร์และมีโครงสร้างข้อมูลที่ดี

แนวคิดและหลักการที่นำมาสู่การพัฒนากระบวนการรายงานข้อมูลการปล่อยและการเคลื่อนย้ายสารมลพิษ หรือ PRTR ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ สิทธิการรับรู้ข้อมูล (Right to know) สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน (People participation) และสิทธิการเข้าถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม (Right of access to justice)

- **สิทธิการรับรู้ข้อมูล** ในสังคมประชาธิปไตยประชาชนมีสิทธิที่จะเข้าถึงข้อมูล ซึ่งรวมทั้งข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมด้วย รัฐบาลมีหน้าที่ต้องสนับสนุนประชาชนโดยสร้างกลไกให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้โดยง่าย

- **สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน** ผู้มีอำนาจตัดสินใจทางนโยบายที่นำหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามาใช้ในกระบวนการตัดสินใจจะได้รับความเชื่อถือมากขึ้น การตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อมก็จะมีแนวโน้มโปร่งใสมากขึ้น ส่งผลให้การตัดสินใจมีคุณภาพดีขึ้น

- **สิทธิการเข้าถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม** ในกรณีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมนั้น ประชาชนจำเป็นต้องมีแหล่งข้อมูลที่จะใช้เป็นหลักฐานส่งต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ดังนั้นรัฐบาลจำเป็นต้องสร้างแหล่งข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อสนับสนุนให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิดังกล่าวนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากหลักการสำคัญ 3 ประการข้างต้น ทำให้ระบบการรายงานข้อมูลการปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษได้รับการพัฒนาขึ้นในฐานะที่เป็นเครื่องมือสนับสนุนการเข้าถึงสิทธิดังกล่าวของประชาชน แต่โดยพื้นฐานของกฎหมายนี้คือ การกำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งตั้งอยู่กับที่ (point sources) ทั้งหมดส่งรายงานข้อมูลเหล่านี้แก่หน่วยงานรัฐที่กำกับดูแล แต่ในบางประเทศก็ได้กำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษแบบกระจายหรือแบบเคลื่อนที่ (diffuse sources) อาทิ การใช้สารเคมีของภาคเกษตร การคมนาคม - การขนส่ง เป็นต้น ต้องมีการส่งรายงานการประเมินการปล่อยสารมลพิษด้วย แม้จะมีความแตกต่างกันในรายละเอียด แต่ทั้งหมดล้วนยึดหลักการสำคัญของ PRTR ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล/การเข้าถึงข้อมูลมลพิษของประชาชน และการเป็นประโยชน์ต่อทุกภาคส่วนตั้งแต่หน่วยงานรัฐ อุตสาหกรรมหรือสถานประกอบการ ประชาชน และฝ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

PRTR เป็นประโยชน์ต่อใครบ้าง

ที่ผ่านมา หลายคนมักวิตกว่าการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและการมีกฎหมายใหม่ๆ เพื่อควบคุมและป้องกันมลพิษนั้น จะเป็นการสร้างภาระทางการเงินแก่ภาคอุตสาหกรรมและการแข่งขันทางธุรกิจ หรือจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ จนอาจนำไปสู่การเลิกจ้างงานหรือทำให้สูญเสียชีวิตได้ ฯลฯ แท้จริงแล้วไม่ได้เป็นเช่นนั้น และ PRTR เป็นประโยชน์ทั้งต่อประชาชน ภาครัฐ และภาคอุตสาหกรรมเอง

ประโยชน์ต่อภาครัฐ

1. ผลลัพธ์จากระบบการรายงานนี้ ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้รับจากระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และส่วนกลาง หน่วยงานราชการในทุกระดับจึงสามารถใช้ข้อมูลนี้ในการประเมินความเสี่ยงอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. ผลลัพธ์จากระบบการรายงานนี้จะทำให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับอุบัติเหตุที่อาจทำให้มีสารมลพิษปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อม เช่น การระเบิด การหกรั่วไหลในโรงงานอุตสาหกรรม ระบบนี้จึงจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน และใช้ประกอบการตัดสินใจให้อนุญาตสถานประกอบการขนาดต่าง ๆ ที่อาจเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ
3. เจ้าหน้าที่รัฐสามารถใช้ผลลัพธ์หรือข้อมูลชนิดและปริมาณสารมลพิษที่ปล่อยและเคลื่อนย้ายจากแหล่งกำเนิด เป็นเครื่องมือในการติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินนโยบายการลดสารมลพิษได้ อีกทั้งยังบอกแนวโน้มการสะสมตัวของสารมลพิษในแต่ละช่วงเวลาได้อีกด้วย
4. เจ้าหน้าที่จะสามารถประเมินได้ว่าควรปรับปรุงนโยบายในจุดใดบ้าง รวมทั้งสามารถแสดงให้เห็นผลงานด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการดำเนินนโยบายที่ผ่านมาของรัฐบาลและภาคอุตสาหกรรม ซึ่งอาจส่งผลดีทางด้านการเงินและการลงทุนของประเทศยิ่งขึ้น
5. การติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินการตามอนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับต่างๆ เป็นไปได้สะดวกขึ้น
6. การดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยที่ลดภาระด้านกฎระเบียบการควบคุมที่ต้องใช้องค์กรขนาดใหญ่ในการติดตามตรวจวัดและบังคับใช้กฎหมายดังที่ผ่านๆ มาไปพร้อมกัน

ประโยชน์ต่อภาคอุตสาหกรรม

1. เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนได้เสนอภาพลักษณ์ในด้านความเปิดเผย โปร่งใส และมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ อันจะส่งผลให้การลงทุนมีความยั่งยืน
2. สร้างเสริมบรรยากาศของการอยู่ร่วมกับคนงานและชุมชนด้วยความไว้วางใจ เชื่อมั่นซึ่งกันและกัน
3. ช่วยให้โรงงานโดยเฉพาะขนาดกลางและเล็กสามารถตรวจสอบตัวเองได้ดียิ่งขึ้น เช่น ทำให้ทราบการสูญเสียวัตถุดิบในกระบวนการผลิตหรือสูญเสียชีวิต กระตุ้นให้เกิดการใช้สารเคมีอย่างมีประสิทธิภาพ เพิ่มประสิทธิภาพในการลดการปลดปล่อยสารมลพิษและการขนย้ายต่อช่วงเวลาหนึ่งๆ ซึ่งย่อมหมายถึงการเพิ่มขึ้นของผลกำไร¹
4. ช่วยลดค่าใช้จ่ายในการรวบรวมและรายงานข้อมูลการปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษ

¹ ข้อมูลจากการยอมรับของสมาคมเคมีระหว่างประเทศ (International Council of Chemical Association : ICCA) ซึ่งเป็นสถาบันระหว่างประเทศที่เกิดจากการรวมตัวของกลุ่มบริษัทเคมีชั้นนำของโลกที่ครอบครองการผลิตเคมีในตลาดโลกราวร้อยละ 80 และเข้ามาสืบบทบาทสนับสนุนระบบฐานข้อมูลการปล่อยและการเคลื่อนย้ายมลสารมาตั้งแต่เริ่มต้น

5. ระบบนี้สามารถเป็นต้นแบบการรายงานด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้ระบบมาตรฐานสากล ISO 14000²
6. ช่วยในการวางกรอบการทำงานสำหรับการรายงานมลพิษแบบบูรณาการ
7. หนุนเสริมมาตรการดูแลสถานประกอบการที่ดี (good housekeeping) อาทิ การพัฒนาโครงการตรวจจับการรั่วไหล การวางมาตรการรองรับ และการปรับปรุง/ตรวจสอบภายในอื่นๆ ของสถานประกอบการเอง
8. ส่งเสริมโครงการเกี่ยวเนื่องอื่น ๆ ของภาคอุตสาหกรรม เช่น Responsible Care ทำให้เกิดโอกาสที่จะนำการผลิตที่สะอาดมาใช้
9. สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการจัดลำดับความสำคัญของโรงงานที่ต้องการใช้เทคโนโลยีการผลิตที่สะอาด เช่น โรงงานประเภทเดียวกันที่มีขนาดเท่าๆ กัน โรงงานที่ปล่อยสารมลพิษมากกว่าย่อมต้องการเทคโนโลยีการผลิตที่สะอาดมากกว่าโรงงานที่ปล่อยสารมลพิษน้อย นั่นคือจุดที่ทำให้ผู้ให้บริการและผู้ต้องการบริการด้านเทคโนโลยีสะอาดมาบรรจบกัน
10. ในกรณีที่เกิดข้อพิพาท ข้อมูลที่เปิดเผยมุ่งสู่สาธารณะช่วยให้สามารถชี้ชัดในเบื้องต้นได้ว่า โรงงานใดอยู่ในข่ายก่อหรือไม่ก่อมลพิษจนเกิดผลกระทบ ซึ่งจะช่วยปกป้องโรงงานที่ใช้เทคโนโลยีสะอาดหรือก่อมลพิษน้อยจากผลกระทบด้านภาพลักษณ์
11. ในหลายกรณี การลดปริมาณการปล่อยมลพิษช่วยให้ลดการสิ้นเปลืองสารเคมี ซึ่งส่งผลให้ลดต้นทุนในการผลิตลงไปพร้อมกัน

ประโยชน์ต่อประชาชน

1. ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับรู้ข้อมูลด้านมลพิษและสารเคมีอันตรายที่ถูกปล่อยออกมาในสิ่งแวดล้อมได้อย่างสะดวกรวดเร็ว ทันท่วงทีต่อสถานการณ์ ซึ่งช่วยให้สามารถทำความเข้าใจและประเมินสถานการณ์และภาพรวมด้านมลพิษอุตสาหกรรมในประเทศได้อย่างถูกต้อง เท่าทันมากยิ่งขึ้น
2. ประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้เขตอุตสาหกรรม สามารถวางแผนทางดูแลป้องกันตนเองในชีวิตประจำวันได้อย่างรัดกุมเพียงพอ และการรับมือในกรณีเกิดอุบัติเหตุหรือสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องและอย่างมีประสิทธิภาพ
3. ข้อมูลที่ชัดเจนช่วยให้เจ้าหน้าที่ในชุมชน อาทิ แพทย์ เจ้าหน้าที่ด้านสาธารณสุข เจ้าหน้าที่ดับเพลิงของชุมชน เจ้าหน้าที่ตำรวจ ฯลฯ สามารถวางแผนทางและเลือกใช้มาตรการในการเผชิญเหตุ/รับมือสถานการณ์ได้อย่างถูกต้อง รัดกุม และทันท่วงที
4. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อมของสาธารณชน อีกทั้งข้อมูลที่ชัดเจนและเข้าถึงได้ง่าย ยังช่วยในการตัดสินใจผลักดันนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมร่วมกันได้อย่างถี่ถ้วน ปราศจากอคติ
5. ประชาชนมีโอกาสในการเข้าถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมได้มากขึ้น อาทิ ในกรณีที่มีการพิพาทประชาชนสามารถมีแหล่งข้อมูลที่สามารถเป็นหลักฐานในการเจรจากับผู้ประกอบการ หรือนำเสนอต่อหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจกำกับดูแล รวมถึงใช้เป็นหลักฐานเพื่อฟ้องคดีในศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองได้
6. โอกาสที่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมจะลดการปล่อยมลพิษและ/หรือหันไปใช้เทคโนโลยีที่สะอาดมีมากขึ้น ซึ่งส่งผลดีต่อสุขภาพของประชาชน และคุณภาพของสภาพแวดล้อม

² บริษัทที่ดำเนินการได้ตามมาตรฐานการจัดการสิ่งแวดล้อมต่างยืนยันว่า ระบบนี้สามารถเป็นต้นแบบการรายงานด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้ระบบมาตรฐานสากล ISO 14000

ร่วมผลักดันให้เกิดกฎหมาย PRTR ในประเทศไทย

เรา-ประชาชนในทุกภาคส่วนของสังคม สามารถร่วมกันผลักดันให้เกิดระบบ PRTR ขึ้นในประเทศไทยได้โดยร่วมเข้าชื่อเสนอ (ร่าง) กฎหมาย PRTR ซึ่งจะสามารถเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อประชาชนในสังคมมีความเข้าใจในสถานการณ์ด้านมลพิษและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเล็งเห็นประโยชน์ของระบบ PRTR มากพอ

ขณะนี้ได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติการปล่อยและการเคลื่อนย้ายสารมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม พ.ศ. ขึ้นมาโดยมูลนิธิบูรณะนิเวศ มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม โดยความร่วมมือของนักกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประเทศไทยมีการพัฒนาระบบการรายงานข้อมูลการปล่อยและการเคลื่อนย้ายสารมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม ที่จะนำไปสู่การเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่หน่วยงานของรัฐในการประเมินสถานการณ์ปัญหามลพิษให้ถูกต้องและสามารถจัดการปัญหาตั้งแต่ต้นทางได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น มาตรการดังกล่าวจะช่วยให้อาเภอเอกชนสามารถตรวจสอบระบบการผลิตภายในของตนให้รัดกุม ซึ่งจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินกิจการในระยะยาว รวมทั้งส่งเสริมความตื่นตัวและการมีส่วนร่วมที่ดีของประชาชนทุกภาคส่วนในการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

การรวบรวมรายชื่อประชาชนที่สนับสนุนร่างกฎหมายฉบับนี้จะเริ่มในช่วงต้นปี พ.ศ. 2557 โดยสามารถติดตามข้อมูลและข่าวสารการรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนร่างกฎหมายทางเว็บไซต์ www.learnprtr.net