

ปัญหาการใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุม
และแก้ไขฝุ่น PM 2.5 ในภาคเหนือตอนบน*

Addressing Challenges in Implementing Legal Measures
for Controlling and Resolving PM 2.5
In the Upper Northern Region

ศศิธร แจ่มจันทร์**

นักศึกษาลัทธิสุตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์
วิชาเอกกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

Sasithon Jamjan

Master Students of Laws

Sukhothai Thammathirat Open University

วันที่รับบทความ 22 กันยายน 2567; วันที่แก้ไขบทความ 3 ธันวาคม 2567; วันที่ตอบรับบทความ 5 ธันวาคม 2567

* บทความนี้สรุปมาจากการศึกษาค้นคว้าอิสระของ ศศิธร แจ่มจันทร์ เรื่อง “ปัญหาการใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและแก้ไขฝุ่นขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM 2.5) ในภาคเหนือตอนบน” หลักสูตรปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช โดยผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุพัตรา แผนวิจิต เป็นอาจารย์ที่ปรึกษา

** นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช; อีเมลติดต่อ
sasithon.jam@gmail.com

บทคัดย่อ

ปัญหาฝุ่น PM 2.5 ในภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ทั้งในด้านสุขภาพ อนามัย และการดำเนินชีวิต ซึ่งถือเป็นภัยคุกคามอย่างหนึ่งที่กระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยในช่วงเดือนธันวาคม-เมษายน ของทุกปี จะเกิดฝุ่น PM 2.5 ในปริมาณที่สูง อันเนื่องมาจากปัญหาไฟป่า การเผาในพื้นที่เกษตร และฝุ่นควันข้ามแดน เนื่องจากสภาพภูมิศาสตร์ของภาคเหนือส่วนใหญ่เป็นภูเขาสูงและมีที่ราบคล้ายแอ่งกระทะ จึงทำให้ฝุ่นละอองไม่แพร่กระจายและสามารถแขวนลอยอยู่ในชั้นบรรยากาศได้นานโดยไม่ตกลงสู่พื้นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาหมอกควันข้ามแดนที่มีต้นเหตุมาจากการกระทำนอกราชอาณาจักร ส่วนหนึ่งมาจากภาคเอกชนของไทยที่มีส่วนสนับสนุนการทำเกษตรทั้งในภาคเหนือตอนบนและประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายใดที่จะบังคับการกระทำที่ก่อให้เกิดมลพิษเข้ามาในราชอาณาจักรไทยได้ จากปัญหาที่เกิดขึ้น ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ร่วมลงนามในความตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษหมอกควันข้ามแดน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution) เพื่อให้ประเทศภาคีวิเคราะห์ต้นเหตุ และระดับความรุนแรงของไฟป่าและหมอกควันเพื่อหาแนวทางแก้ปัญหาร่วมกัน แต่ด้วยข้อกำหนดและแนวทางการดำเนินงานเป็นเพียงการรวมตัวเพื่อบันทึกความเข้าใจและความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกเท่านั้น ซึ่งไม่มีนัยยะผูกพันทางกฎหมายที่ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด จึงทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาฝุ่นควันข้ามแดนได้อย่างเป็นรูปธรรม

จากผลกระทบที่ประชาชนได้รับ ถือเป็น การถูกละเมิดสิทธิในชีวิต และสิทธิในสุขภาพ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในฐานะสิทธิมนุษยชน ทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในของนานาอารยประเทศ และในปัจจุบันองค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ได้ยกระดับความคุ้มครองสิทธิของประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อม โดยประกาศให้การเข้าถึงสิ่งแวดล้อมที่สะอาด ดีต่อสุขภาพ และยั่งยืน เป็นสิทธิมนุษยชนสากลเทียบเท่าสิทธิขั้นพื้นฐานด้านอื่น แต่อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังไม่ปรากฏความคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมตามมาตรฐานสากล จึงทำให้ปัญหาการ

ถูกคุกคามสิทธิจากสิ่งแวดล้อมไม่ได้รับการคุ้มครองเท่าที่ควร สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการป้องกันและการแก้ไขปัญหาฝุ่น PM 2.5 ในภาคเหนือตอนบน คือกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีหลายฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับมีการบัญญัติและใช้บังคับมานานจึงทำให้เกิดความล่าช้า ทั้งในมาตรฐานการกำหนดคุณภาพอากาศที่เปลี่ยนไป และแหล่งกำเนิดมลพิษยังขาดมาตรฐานการควบคุมมลพิษทางอากาศ ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบจะกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศที่แตกต่างกัน ทำให้ขาดการบูรณาการในการทำงาน และการแก้ปัญหาไม่สามารถดำเนินได้อย่างเป็นระบบและทันทั่วถึง

จากข้อเรียกร้องขององค์การสหประชาชาติที่ให้รัฐสมาชิกเร่งความพยายามในการแก้ปัญหา จึงเป็นผลให้ประเทศสมาชิก ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้นำหลักการคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมดังกล่าวไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของตนเอง เพื่อคุ้มครองพลเมืองของรัฐให้พ้นจากการถูกคุกคามจากภัยธรรมชาติ นอกจากนี้ ยังมีการบัญญัติกฎหมายอากาศสะอาด (Clean Air Act) เพื่อใช้บังคับในการแก้วิกฤตมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันจนประสบความสำเร็จ สำหรับมาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น ได้มีการบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นการเฉพาะ และภายหลังได้นำกฎหมายดังกล่าวไปบัญญัติแนบท้ายรัฐธรรมนูญให้มีสถานะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอีกประการหนึ่งด้วย สำหรับประเทศไทยหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา จึงได้ผลักดันร่างพระราชบัญญัติอากาศสะอาดขึ้นมารวมทั้งสิ้น 7 ฉบับ โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติกักตุนและการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. ที่ได้ถูกเสนอโดยภาคประชาชนจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 22,000 รายชื่อ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า มีหลักการที่คล้ายคลึงกับกฎหมายอากาศสะอาด (Clean Air Act) ของสหรัฐอเมริกา ที่ได้ใช้บังคับใช้ในการแก้ปัญหามลพิษทางอากาศได้อย่างมีประสิทธิภาพจนถึงปัจจุบัน เพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาฝุ่น PM 2.5 ในภาคเหนือตอนบนอย่างเป็นรูปธรรม และให้ประชาชนชาวไทยได้รับความคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม จึงสมควรตรากฎหมายสำหรับแก้ปัญหามลพิษทางอากาศขึ้นมาเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแก้ปัญหามลพิษทางอากาศโดยตรง มีคณะทำงานซึ่งขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อตัดสินใจและแก้ปัญหาได้อย่างเร่งด่วน มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังภูมิภาค และกำหนดพื้นที่เฉพาะที่มีปัญหา

มลพิษทางอากาศเป็นประจำทุกปีและมีค่าฝุ่นละอองที่เกินมาตรฐานกระทบต่อสุขภาพของประชาชน เพื่อเฝ้าระวังและกำหนดแผนการดำเนินงานที่แตกต่างไปจากพื้นที่ทั่วไป นอกจากนี้ เพื่อให้สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมได้รับความคุ้มครองตามมาตรฐานสากล จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติ ให้บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตด้วยอากาศที่สะอาดโดยไม่ส่งผลร้ายต่อสุขภาพ และต้องไม่เสียชีวิตก่อนวัยอันควรจากมลพิษในอากาศ โดยปราศจากการกระทำละเมิดไม่ว่าจากบุคคลหรือจากหน่วยงานของรัฐ

คำสำคัญ: ฝุ่น PM 2.5; คุณภาพอากาศ; สิทธิด้านสิ่งแวดล้อม; กฎหมายอากาศสะอาด

Abstract

The PM 2.5 pollution crisis in Northern Thailand poses significant health, hygiene, and lifestyle challenges, threatening the well-being and livelihoods of the local population. From December to April each year, the region experiences heightened levels of PM 2.5 due to a combination of forest fires, agricultural burning, and transboundary haze. The geography of Northern Thailand, characterized by high mountains and basin-like plains, exacerbates the problem as particulate matter becomes trapped in the atmosphere, lingering for extended periods. Agricultural burning in neighbouring countries is a critical contributor to the transboundary haze issue, often linked to Thai private sector activities supporting cross-border agriculture. Currently, the lack of enforceable legal mechanisms within Thailand hinders efforts to address pollution caused both domestically and internationally. ASEAN member states have signed the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution to combat these challenges, a cooperative framework designed to analyse and mitigate the causes and impacts of forest fires and haze. However, the agreement remains non-binding, relying on voluntary compliance and mutual cooperation. This absence of enforceable obligations significantly limits the effectiveness of efforts to address transboundary haze in a tangible and sustainable manner. Stronger legal frameworks and actionable policies are urgently needed to tackle this pressing environmental issue and protect the region's ecosystems and communities.

The PM 2.5 pollution crisis in Northern Thailand represents a significant violation of fundamental human rights, including the right to life and the right to health, as recognized under international and domestic law in many advanced nations. Recently, the United Nations (UN) elevated environmental

protection by declaring access to a clean, healthy, and sustainable environment as an international human right, placing it on par with other fundamental rights. However, the Constitution of the Kingdom of Thailand has yet to fully align with these international standards, leaving environmental rights inadequately protected. This gap undermines the safeguarding of individuals' rights and weakens efforts to address critical environmental issues such as air pollution. A significant obstacle to resolving the PM 2.5 problem lies in the fragmented and outdated legal framework governing air quality. Many current laws were enacted years ago, leading to inefficiencies in addressing contemporary challenges. Air quality standards remain outdated, and specific pollution control regulations targeting major sources are lacking. Furthermore, differing air quality standards set by various responsible agencies create inconsistencies, hindering coordination and integrated action. This disjointed regulatory approach prevents systematic and timely resolution of the PM 2.5 crisis, highlighting the urgent need for comprehensive legal reform, modernized standards, and effective interagency collaboration to protect public health and environmental rights.

The United Nations' call for accelerated action on environmental protection has prompted countries like the United States and the French Republic to incorporate environmental rights into their constitutions. These initiatives aim to safeguard citizens from environmental threats, including those posed by natural disasters. The Clean Air Act in the United States stands as a landmark framework, effectively addressing air pollution crises and achieving sustained success over decades. Similarly, the French Republic enacted specific environmental laws that were subsequently integrated into its constitution as fundamental rights, underscoring the critical importance of environmental protection at the constitutional level.

In Thailand, increasing awareness of the air pollution crisis among government agencies, the private sector, and the public has led to the proposal of seven drafts of the Clean Air Act. Among these, the Integrated Clean Air Management for Health Act B.E. was submitted with the support of 22,000 eligible voters. Studies indicate that this draft law incorporates principles akin to the U.S. Clean Air Act, which has been instrumental in mitigating air pollution.

To address the persistent PM 2.5 pollution problem in Northern Thailand and protect the environmental rights of its citizens, the following recommendations are proposed: Enact a Specific Clean Air Law: A dedicated law should be introduced to address air pollution comprehensively. This legislation should establish an agency specifically tasked with air pollution management, equipped with a task force reporting directly to the prime minister. Such a structure would enable swift decision-making and prompt action. Decentralize Authority: Decision-making power should be devolved from central government to regional and local authorities, particularly in areas with recurring air pollution exceeding health standards. Tailored monitoring and operational plans should be developed for these areas, distinct from general national measures. Amend the Constitution: To align with international standards, Thailand's Constitution should be amended in Chapter 3: Rights and Freedoms of the Thai People to explicitly recognize the right to live in an environment with clean air that does not harm health. Furthermore, protections should ensure that no individual suffers premature death due to air pollution, with enforceable measures to prevent violations by individuals or government agencies.

These recommendations aim to establish a robust and integrated legal framework, ensuring effective management of air pollution, safeguarding

public health, and upholding Thai citizens' environmental rights per global standards.

Keywords: PM 2.5; Air Quality; Environmental Rights; Clean Air Law

1. บทนำ

ปัญหามลพิษทางอากาศ (Air Pollution) เป็นวิกฤติการณ์ที่กำลังทวีความรุนแรงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยอากาศที่ไม่สะอาดก่อให้เกิดวิกฤติการณ์ด้านสุขภาพและสาธารณสุข จากข้อมูลพบว่า มีผู้เสียชีวิตก่อนวัยอันควรจากมลพิษทางอากาศกว่า 5 ล้านคนทั่วโลกในแต่ละปี¹ ในขณะเดียวกันสถานการณ์ฝุ่น PM 2.5² ในภาคเหนือตอนบนของประเทศไทยได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลากว่า 10 ปี ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในพื้นที่อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งมลพิษทางอากาศเป็นภัยเงียบที่ส่งผลอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน ดังจะเห็นได้จากการที่องค์การอนามัยโลกได้ประกาศเตือนถึงผลร้ายที่กระทบต่อระบบการหายใจเรื้อรัง ทั้งโรคจมูกอักเสบ ภูมิแพ้ โรคหืด และโรคถุงลมโป่งพอง และอาจมีส่วนทำให้เกิดมะเร็งปอดได้เพิ่มขึ้น³ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนกลุ่มเปราะบาง เช่น เด็ก หญิงมีครรภ์ ผู้ป่วยโรคเรื้อรัง ผู้สูงอายุ และผู้ทำงานในที่โล่ง⁴ นอกจากนี้ ยังส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวเป็นวงกว้าง ประชาชนต้องยกเลิกการจองห้องพัก และสายการบินต้องงดเที่ยวบินเพื่อความปลอดภัยของผู้โดยสาร⁵ ด้วยสภาพภูมิศาสตร์ของภาคเหนือส่วนใหญ่เป็นภูเขาสูงและมีที่ราบคล้ายแอ่งกระทะ จึงเป็นอุปสรรคต่อการกระจายตัวของมลพิษหมอกควันและฝุ่นละอองขนาดเล็กเพิ่มขึ้น ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าวเกษตรกรในพื้นที่มีการเผาเศษวัสดุพืชและเศษวัสดุทาง

¹ SDGs, พ.ร.บ. อากาศสะอาด หลักประกันให้คนไทยกลับมาสูดอากาศที่ดีต่อลมหายใจ [ออนไลน์], 15 สิงหาคม 2567, แหล่งที่มา: <https://www.sdgmovement.com/2021/05/13/sdg-updates-thailandcan-clean-air-act-for-thai-people/>

² ฝุ่นขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM 2.5) ซึ่งต่อไปนี้จะใช้คำย่อว่า “ฝุ่น PM 2.5”

³ สำนักงานรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รู้จักฝุ่นพิษ PM 2.5 ที่มากับมลภาวะ และวิธีการเลือกหน้ากากป้องกัน [ออนไลน์], 20 กรกฎาคม 2566, แหล่งที่มา: <http://www.tlclab.net/pm25/>

⁴ กรมอนามัย, คู่มือฉบับประชาชน การเฝ้าระวัง PM 2.5 อย่างไรให้ปลอดภัย, (นนทบุรี: ชุมชนสมรรถนะการเกษตรแห่งประเทศไทย, 2563) หน้า 9.

⁵ กรมควบคุมมลพิษ, มลพิษหมอกควันในพื้นที่ภาคเหนือ: ปัญหาและแนวทาง [ออนไลน์], 26 กรกฎาคม 2566, แหล่งที่มา: https://www.pcd.go.th/wp-content/uploads/2020/06/pcdnew-2020-06-05_07-33-31_040770.pdf

การเกษตรเพื่อเตรียมพื้นที่สำหรับการเกษตรในช่วงฤดูฝน จึงทำให้เพิ่มความรุนแรงของปัญหายิ่งขึ้น อีกทั้ง ปัญหาหมอกควันข้ามแดนจากไฟป่าในพื้นที่ติดกับประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ได้แก่ ประเทศสาธารณประชาธิปไตยประชาชนลาว และประเทศเมียนมา⁶ ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐได้มีความพยายามบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง⁷ เพื่อแก้ปัญหาในด้านต่าง ๆ แต่มาตรการเหล่านี้ยังไม่สามารถแก้ปัญหาฝุ่น PM 2.5 ที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปีได้ กระทรวงสาธารณสุขได้ทำการสำรวจข้อมูลจำนวนผู้ป่วยที่ได้รับผลกระทบจากฝุ่นควันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563-2566 มีจำนวนทั้งสิ้น 2,648,243 คน โดยจังหวัดที่มีผู้ป่วยที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษมากที่สุด 3 อันดับแรก ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 649,032 ราย รองลงมา คือ จังหวัดเชียงราย จำนวน 467,574 ราย และจังหวัดลำปาง จำนวน 396,271 ราย⁸ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนกลุ่มเปราะบาง⁹ และในปี พ.ศ. 2567 มีผู้ป่วยที่เข้ารับการรักษาด้วยผลกระทบจากฝุ่น PM 2.5 ในโรงพยาบาลมหาราชนครเชียงใหม่ในช่วงวันที่ 1 มกราคม – 15 มีนาคม 2567 มีจำนวนทั้งสิ้น 30,339 ราย ซึ่งมากกว่าจำนวนผู้ป่วยที่เข้ารับการรักษาในช่วงเดียวกันของปี พ.ศ. 2566 กว่า 1 เท่าตัว ส่วนใหญ่พบมีอาการของโรคภูมิแพ้กำเริบ เยื่อจมูกอักเสบ โรคติดเชื้อทางเดินหายใจส่วนบน เยื่อบุตาอักเสบ โรคหืด เลือดกำเดาไหล โรคถุงลมโป่งพอง¹⁰ จากผลกระทบที่ประชาชนได้รับอย่างต่อเนื่องนั้น ถือได้ว่าเป็นการถูกระงับละเมิดในสิทธิ

⁶ ทวีศักดิ์ ใจคำสืบ, สถานการณ์หมอกควันในภาคเหนือตอนบน [ออนไลน์], 26 สิงหาคม 2566, แหล่งที่มา: <https://www.tei.or.th/thaicityclimate/public/document-36.pdf>

⁷ อภิรัฐ ดีทองอ่อน, มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางอากาศอันเกิดจากการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรม [ออนไลน์], 12 พฤษภาคม 2566. แหล่งที่มา: <https://so01.tci-thaijo.org>

⁸ เรื่องเดียวกัน

⁹ ไ้แก้ว เด็ก สตรีมีครรภ์ ผู้ป่วยโรคเรื้อรัง ผู้สูงอายุ เป็นต้น

¹⁰ รุจน์ ชื่นบาน และนันทรัฐ ไผ่เจริญ, ปี 67 เชียงใหม่มีผู้ป่วยจาก PM2.5 แล้วกว่า 3 หมื่นราย [ออนไลน์], 20 กรกฎาคม 2566. แหล่งที่มา: <https://www.benarnews.org/thai/news/th-air-pollution-patients-chiangmai-03202024150824.html>

พื้นฐาน¹¹ อย่างร้ายแรง ซึ่งในบริบทของสิทธิมนุษยชนให้ถือว่าการเข้าถึงสิ่งแวดล้อมที่สะอาด ดีต่อสุขภาพ และยั่งยืน เป็นสิทธิมนุษยชนสากล¹² ที่ต้องให้การเคารพและจะละเมิดไม่ได้

นอกจากผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนและกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในภาพรวมแล้ว ฝุ่น PM 2.5 ยังเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ¹³ เพราะเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรเป็นสารอินทรีย์ที่เป็นแหล่งกักเก็บพลังงานจากธรรมชาติหรือเรียกว่าชีวมวลที่สามารถนำมาใช้ผลิตพลังงานได้¹⁴ หากใช้วิธีการกำจัดโดยการเผาจะทำให้ชีวมวลเหล่านี้จะกลายเป็นก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ซึ่งมีปริมาณมากที่สุดของก๊าซเรือนกระจกทั้งหมด¹⁵ ปัญหามลพิษทางอากาศจึงเป็นเรื่องที่สำคัญและเร่งด่วนที่นานาอารยประเทศได้ให้ความสำคัญและได้ร่วมลงนามอนุสัญญาของว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate

¹¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ รับรองให้ สิ่งแวดล้อมสะอาดเป็นสิทธิมนุษยชน [ออนไลน์], 2 พฤศจิกายน 2566. แหล่งที่มา: 22 พฤษภาคม 2566. สืบค้นจาก <https://lawforasean.krisdika.go.th/Content/View?Id=858&Type=1>

¹² สำนักข่าวไทยรัฐ, สมัชชาใหญ่ UN ประกาศให้การเข้าถึงสิ่งแวดล้อมที่ดีเป็นสิทธิมนุษยชน เพิ่มพลังให้การต่อสู้ด้านสิ่งแวดล้อม [ออนไลน์], 23 พฤษภาคม 2566. แหล่งที่มา: <https://plus.thairath.co.th/topic/naturematter/101915>

¹³ กรมอุตุนิยมวิทยา, ภาวะเรือนกระจก [ออนไลน์], 15 สิงหาคม 2566. แหล่งที่มา: <http://climate.tmd.go.th>

¹⁴ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, พลังงานชีวมวล พลังงานจากสิ่งมีชีวิต ต่อชีวิตให้ชาวโลก [ออนไลน์], 15 สิงหาคม 2566. แหล่งที่มา: <https://www.opsmoac.go.th/kamphaengphet-manual-files-421891791835>

¹⁵ กิตติยาภรณ์ รองเมือง, การประเมินการปลดปล่อยมลพิษจากการเผาไหม้เศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรในที่โล่งแจ้ง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรวิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี, 2558.) หน้า 7.

Change – UNFCCC)¹⁶ และประเทศไทยได้ร่วมลงนามเป็นภาคีสมาชิกแห่งอนุสัญญาฉบับนี้ด้วย¹⁷ ภายหลังได้จัดทำพิธีสารเกียวโต¹⁸ และข้อตกลงปารีส¹⁹ ตามมาอีก 2 ฉบับ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประเทศภาคีสมาชิกลดการก่อให้เกิดภาวะเรือนกระจก ซึ่งประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามอันเป็นข้อผูกมัดที่เกิดจากฉันทามติ (Consensus) ซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันในการทำสัญญาระหว่างกันของรัฐ²⁰ เพื่อจุดประสงค์ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐ ที่จะตระหนักถึงความสำคัญตามข้อกำหนด และผลผูกพันของกฎหมายระหว่างประเทศที่ได้กำหนดขึ้น เพื่อดำรงไว้ซึ่งความปกติสุขและให้พลเมืองในรัฐมีคุณภาพชีวิตที่ดีภายใต้สภาวะแวดล้อมและทรัพยากรที่สมบูรณ์อย่างยั่งยืน

จากปัญหาที่เกิดขึ้น หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และพรรคการเมือง ได้ผลักดันร่างพระราชบัญญัติอากาศสะอาดจำนวนทั้งสิ้น 7 ฉบับ โดยพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. เป็นร่างกฎหมายเพียงฉบับเดียวที่ได้เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 22,000 รายชื่อ และปัจจุบันอยู่ในขั้นตอน

¹⁶ นัทมน คงเจริญ, เอกสารประกอบการสอนกฎหมายกับสิ่งแวดล้อม (177452) ปีการศึกษา 1/2561 [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.law.cmu.ac.th/law2011/journal/e1559374102.pdf>

¹⁷ กระทรวงการต่างประเทศ, ความตกลงปารีส: ก้าวสำคัญของการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ. [ออนไลน์], 5 กรกฎาคม 2566. แหล่งที่มา: <https://thai-inter-org.mfa.go.th>

¹⁸ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, มาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการจัดการปัญหาด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, จุลนิต, ปีที่ 20 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2566). หน้า 7.

¹⁹ กรมอุตุนิยมวิทยา, การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ [ออนไลน์], 15 สิงหาคม 2566. แหล่งที่มา: <http://climate.tmd.go.th>

²⁰ ปณิษฐ์ ปทุมวัฒน์, ข้อพิจารณาทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ, จุลนิต, ปีที่ 53 ฉบับที่ 1 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2553), หน้า 181.

การพิจารณาในวาระที่ 2 และ 3 เพื่อให้มีผลบังคับใช้ต่อไป²¹ โดยร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. นั้น มีสาระสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิในชีวิตและสิทธิในสุขภาพ และนำไปสู่การมีสิทธิที่จะหายใจในอากาศสะอาด และไม่ถูกละเมิดจากบุคคลและหน่วยงานของรัฐ ทั้งเป็นการสร้างความตระหนักรู้ให้กับทุกภาคส่วน ให้คำนึงถึงผลกระทบในด้านสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติต่อไป ผู้ศึกษาได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นและความปลอดภัยในชีวิตของประชาชนในพื้นที่ จึงได้ศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและแก้ปัญหาฝุ่น PM 2.5 ในภาคเหนือตอนบน ตามมาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน และร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติในการแก้ปัญหาฝุ่น PM 2.5 ในภาคเหนือตอนบนอย่างยั่งยืน เพื่อผลักดันให้เกิดการบังคับใช้เป็นกฎหมายเฉพาะในการแก้ปัญหามลพิษทางอากาศในระยะยาวต่อไป

2. ความหมายและผลกระทบของฝุ่น PM 2.5

2.1 ความหมายของฝุ่น PM 2.5

คำว่า PM ย่อมาจาก Particulate Matters เป็นคำเรียกค่ามาตรฐานของฝุ่นละอองขนาดเล็กที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 2 ชนิด ได้แก่ PM 10 และ PM 2.5 ส่วนตัวเลข 2.5 นั้นมาจากหน่วย 2.5 ไมครอนหรือไมโครเมตร²² ซึ่งเป็นอนุภาคที่มีขนาดเล็กเส้นผ่านศูนย์กลางเฉลี่ยน้อยกว่า 2.5 ไมโครเมตร สามารถแขวนลอยอยู่ในอากาศร่วมกับไอน้ำ คาร์บอน และก๊าซต่าง ๆ ได้และไม่สามารถมองเห็นได้ด้วยตาเปล่า แต่เมื่ออยู่

²¹ สำนักข่าวอิสรา, กางร่าง พ.ร.บ.อากาศสะอาด 7 ฉบับ ญกแจงแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศของไทย [ออนไลน์], 19 ตุลาคม 2567. แหล่งที่มา: <https://isranews.org/article/isranews-scoop/128236-isra-news-6.html>

²² สำนักงานรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รู้จักฝุ่นพิษ PM 2.5 ที่มากับมลภาวะ และวิธีการเลือกหน้ากากป้องกัน.

รวมกันจะกินพื้นที่ในอากาศอย่างมหาศาล²³ ล่องลอยอยู่ในชั้นบรรยากาศปริมาณสูง เกิดเป็นหมอกควัน ฝุ่นละออง PM 2.5 จึงถือเป็นมลพิษต่อสุขภาพของมนุษย์ ตามที่ องค์การอนามัยโลกให้ความสำคัญและออกประกาศแจ้งเตือน เพราะเป็นฝุ่นที่มีขนาดเล็กมากโดยมีขนาดเล็กกว่าเส้นผมถึง 20 เท่า ซึ่งฝุ่น PM 2.5 นี้เกิดจากการเผาไหม้ทั้งจาก ยานพาหนะ การเผาวัสดุเหลือทิ้งทางการเกษตร ไฟป่า และกระบวนการอุตสาหกรรม²⁴ เป็นต้น

2.2 ผลกระทบจากฝุ่น PM 2.5

ผลกระทบจากฝุ่น PM 2.5 นั้น ส่งผลต่อสุขภาพทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และยังกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวของประเทศโดยรวม ดังนี้

2.2.1 ผลกระทบต่อสุขภาพภาพ

จากการที่พื้นที่ในภาคเหนือตอนบนยังคงพบเจอกับปัญหาหมอกควันจากฝุ่น ควันอย่างหนัก ซึ่งส่งกระทบและเป็นอุปสรรคในการคมนาคมขนส่งผลกระทบต่อธุรกิจ การท่องเที่ยว และที่สำคัญที่สุดยังส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนอีกด้วย ซึ่งผลกระทบต่อสุขภาพจากฝุ่น PM 2.5 ขึ้นอยู่กับระดับการรับสัมผัส และระยะเวลาที่รับ สัมผัส คือ ระยะสั้น หรือระยะยาว²⁵ แต่ละบุคคลอาจมีความอ่อนไหวในด้านสุขภาพจาก ฝุ่นละอองขนาดเล็กแตกต่างกัน ผลกระทบต่อสุขภาพในระยะสั้น เช่น การระคายเคืองตา จมูก และลำคอ การไอ การหายใจเสียงหวีด และการติดเชื้อทางเดินหายใจส่วนล่าง เฉียบพลันถึงถึงปอด²⁶ ในระยะยาวการรับสัมผัสอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานานไม่ว่าจะ ในรับในปริมาณสูงหรือต่ำ ย่อมนำไปสู่การเพิ่มความเสี่ยงของการติดเชื้อทางเดินหายใจ การกำเริบของโรคหอบหืด โรคหลอดเลือดอักเสบ หรือผลกระทบรุนแรงที่เรื้อรัง และการ

²³ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เรียนรู้อยู่กับฝุ่น [ออนไลน์], 26 กรกฎาคม 2566. แหล่งที่มา: <https://www.chula.ac.th/wp-content/uploads/2019/10/Chula-PM25.pdf>

²⁴ เรื่องเดียวกัน

²⁵ เรื่องเดียวกัน

²⁶ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง ปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก เกิน 2.5 ไมครอน (PM 2.5) ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล, (กรุงเทพมหานคร: สำนัก กรรมการ 1, 2563), หน้า 40.

เสียชีวิตก่อนวัยอันควร²⁷ ยิ่งไปกว่านั้น ฝุ่น PM 2.5 ยังมีองค์ประกอบของสารประกอบหลายชนิดที่ถูกจัดว่าเป็นสารก่อมะเร็ง²⁸ เช่นเดียวกับไอเสียของเครื่องยนต์ดีเซล เมื่อสะสมในร่างกายเป็นระยะเวลานานอาจก่อให้เกิดเป็นมะเร็งปอดได้

2.2.2 ผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว

ในช่วงเดือนพฤศจิกายนถึงเดือนมีนาคมของทุกปีของภาคเหนือตอนบนจะมีนักท่องเที่ยวนิยมเข้ามาท่องเที่ยวมากในช่วงเนื่องจากเข้าสู่ฤดูหนาวซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกันกับที่เกิดปัญหาหมอกควันคือช่วงเดือนมกราคมถึงเดือนเมษายน จากปริมาณค่าฝุ่น PM 2.5 ที่สูงเกินค่ามาตรฐานมีผลกระทบต่อสุขภาพและกระทบต่อการทำกิจกรรมภายนอกเป็นเวลานาน จึงส่งผลให้นักท่องเที่ยวเกิดความกังวลในเรื่องของผลกระทบต่อสุขภาพ เมื่อจำนวนนักท่องเที่ยวในภาคเหนือลดลง จึงเกิดสภาวะการว่างงานของประชาชนในพื้นที่จังหวัดภาคเหนือเป็นจำนวนมาก²⁹ จึงเป็นผลให้รายได้ภาคธุรกิจท่องเที่ยวลดลงอย่างกะทันหัน สร้างความสูญเสียทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล จากการประเมินผลกระทบของเศรษฐกิจภาคเหนือของศูนย์วิจัยกสิกรไทยพบว่าวิกฤตฝุ่น PM 2.5 อาจก่อให้เกิดความสูญเสียโอกาสในการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยว โดยเฉพาะในช่วงเทศกาลสงกรานต์ไม่ต่ำกว่า 700 ล้านบาท จากปกติที่สร้างรายได้ให้กับธุรกิจในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน เป็นมูลค่าราว 2,000 ล้านบาท³⁰

²⁷ กรมอนามัย, คู่มือฉบับประชาชน การเฝ้าระวัง PM 2.5 อย่างไรให้ปลอดภัย, หน้า 9.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

²⁹ THE CITIZEN.PLUS Thai PBS, **ส่องวิกฤตปัญหาฝุ่นควันภาคเหนือตอนบน ที่ส่งผลกระทบต่อหลายภาคส่วนมาอย่างยาวนาน** [ออนไลน์], 15 สิงหาคม 2566. แหล่งที่มา: <https://thecitizen.plus/node/75677>

³⁰ ศูนย์วิจัยกสิกร, **วิกฤตฝุ่นขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM 2.5) อาจยังแย่งถ้าไม่เร่งจัดการ** [ออนไลน์], 8 สิงหาคม 2566. แหล่งที่มา: <https://www.kasikornresearch.com/th/analysis/k-econ/business/Pages/PM25-Pollution-CIS3401-10-04-2023.aspx>

2.3 มาตรฐานดัชนีคุณภาพอากาศตามมาตรฐานองค์การอนามัยโลกและประเทศไทย

ดัชนีคุณภาพอากาศ (Air Quality Index: AQI) เป็นการรายงานข้อมูลคุณภาพอากาศในรูปแบบที่ง่ายต่อความเข้าใจของประชาชนทั่วไป เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้สาธารณชนได้รับทราบถึงสถานการณ์มลพิษทางอากาศในแต่ละพื้นที่ว่าอยู่ในระดับใด มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยหรือไม่³¹ ใช้เป็นตัวแทนค่าความเข้มข้นของสารมลพิษทางอากาศ 6 ชนิด³² ได้แก่ ฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM 2.5) ฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน (PM 10) ก๊าซโอโซน (O₃) ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ (CO) ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ (NO₂) ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO₂) องค์การอนามัยโลก (WHO) ได้ประกาศเกณฑ์แนะนำคุณภาพอากาศ (Air Quality Guidelines: AQGs) เพื่อเป็นมาตรฐานสำหรับการลดผลกระทบมลพิษทางอากาศที่มีต่อสุขภาพมวลมนุษยชาติ³³ โดยกำหนดมาตรฐานค่าเฉลี่ยรายปีของฝุ่น PM 2.5 อยู่ที่ 5 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และค่าเฉลี่ยราย 24 ชั่วโมงของฝุ่น PM 2.5 อยู่ที่ 15 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร³⁴

2.3.1 ดัชนีคุณภาพอากาศของประเทศไทย

กรมควบคุมมลพิษได้กำหนดมาตรฐาน AQI ของประเทศไทยซึ่งมีค่าตั้งแต่ 0 ถึง 201 ขึ้นไป โดยใช้สีในการแบ่งระดับของผลกระทบต่อสุขภาพ ซึ่งหาก AQI เฉลี่ย 24 ชั่วโมงมีค่าสูงกว่า 100 จัดเป็นระดับที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ³⁵ โดยดัชนีคุณภาพอากาศของประเทศไทยแบ่งเป็น 5 ระดับ คือ ตั้งแต่ 0 ถึงมากกว่า 300 ซึ่งแต่ละระดับจะใช้สีเป็นสัญลักษณ์

³¹ พงษ์ศักดิ์ ปัตตา, *กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมฝุ่น PM 2.5* [ออนไลน์], 5 มิถุนายน 2566. แหล่งที่มา: https://cdc.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=2365

³² สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.), *ดัชนีคุณภาพอากาศ* [ออนไลน์], 5 มิถุนายน 2566. แหล่งที่มา: https://pm2_5.nrct.go.th/definition

³³ The Citizen. Plus, Thai PBS, *ค่ามาตรฐานฝุ่น แคไหนที่ปลอดภัยกับสุขภาพ* [ออนไลน์], 6 มิถุนายน 2566. แหล่งที่มา: <https://thecitizen.plus/node/51914>

³⁴ สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.), *ดัชนีคุณภาพอากาศ*

³⁵ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, *ค่า AQI ดัชนีคุณภาพอากาศ (Air Quality Index)* [ออนไลน์], 6 มิถุนายน 2566. แหล่งที่มา: <https://www.eng.chula.ac.th/th/29782>

เปรียบเทียบระดับของผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย³⁶ โดยดัชนีคุณภาพอากาศ 100 จะมีค่าเทียบเท่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป หากดัชนีคุณภาพอากาศมีค่าสูงเกินกว่า 100 แสดงว่าค่าความเข้มข้นของมลพิษทางอากาศมีค่าเกินมาตรฐานและคุณภาพอากาศในวันนั้นจะเริ่มมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน

ตารางที่ 1 เกณฑ์ดัชนีคุณภาพอากาศของประเทศไทย (PM 2.5 ค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมง)

AQI	Pm 2.5	PM 10	สี	ความหมาย	ข้อควรแจ้ง
0-25	0-25	0-50	ฟ้า	คุณภาพอากาศดีมาก	เหมาะสำหรับกิจกรรมกลางแจ้งและการท่องเที่ยว
26-50	26-37	51-80	เขียว	คุณภาพอากาศดี	สามารถทำกิจกรรมกลางแจ้งและการท่องเที่ยวได้ตามปกติ
51-100	38-50	81-120	เหลือง	ปานกลาง	สามารถทำกิจกรรมกลางแจ้งได้ตามปกติ อาจมีอาการเบื้องต้น เช่น ไอ หายใจลำบาก ระคายเคืองตา
101-200	51-90	121-180	ส้ม	เริ่มมีผลกระทบต่อสุขภาพ	ควรลดเวลาทำกิจกรรมกลางแจ้ง หรือใช้อุปกรณ์ป้องกันตนเองหากมีความจำเป็น ควรเฝ้าระวังสุขภาพ ถ้ามีอาการเบื้องต้น เช่น ไอ หายใจลำบาก ระคายเคืองตา
201 ขึ้นไป	91 ขึ้นไป	181 ขึ้นไป	แดง	มีผลกระทบต่อสุขภาพ	ทุกคนควรหลีกเลี่ยงกิจกรรมกลางแจ้ง หรือต้องใช้อุปกรณ์ป้องกันตนเองหากมีความจำเป็นต้องอยู่กลางแจ้ง

ข้อมูลจาก : สถาบันวิจัยและพัฒนาพลังงาน นครพิงค์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ณ วันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2566

2.3.2 สถิติข้อมูลย้อนหลังปริมาณค่าฝุ่นละออง PM 2.5 ตั้งแต่ปี

พ.ศ. 2564 - พ.ศ. 2567

ข้อมูลสถิติปริมาณการเกิดฝุ่น PM 2.5 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2564 - พ.ศ. 2567 ซึ่งตรวจวัด ณ เวลา 09.00 น. ในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน 9 จังหวัด ระหว่างเดือนมกราคม ถึง เดือนเมษายน

³⁶ กรมควบคุมมลพิษ, ประกาศดัชนีคุณภาพอากาศของประเทศไทย พ.ศ. 2566 ปรับค่าสารมลพิษเข้มข้นขึ้น ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว [ออนไลน์], 10 กรกฎาคม 2566. แหล่งที่มา: https://www.pcd.go.th/pcd_news/30028

ตารางที่ 2 สถิติค่าเฉลี่ยสูงสุดในการเกิด PM 2.5 ณ เวลา 09.00 น. ในพื้นที่ 9 จังหวัด

ภาคเหนือตอนบน ระหว่างเดือนมกราคม – เมษายน

ในช่วงปี พ.ศ. 2564- พ.ศ. 2567³⁷

จังหวัด/ เดือน	พ.ศ. 2564				พ.ศ. 2565				พ.ศ. 2566				พ.ศ. 2567			
	ม.ค	ก.พ	มี.ค	เม.ย	ม.ค	ก.พ	มี.ค	เม.ย	ม.ค	ก.พ	มี.ค	เม.ย	ม.ค	ก.พ	มี.ค	เม.ย
เชียงราย	79	74	402	358	42	41	60	105	53	157	519	344	42	67	210	208
เชียงใหม่	89	75	132	169	41	74	117	105	88	264	365	342	38	82	162	224
ลำปาง	85	140	148	105	43	60	66	77	73	186	153	186	70	100	178	108
ลำพูน	61	67	102	74	44	68	59	57	75	231	176	194	53	62	164	135
แม่ฮ่องสอน	50	85	329	197	24	102	142	158	53	150	422	398	30	76	201	252
น่าน	55	65	90	109	40	66	61	130	64	143	268	418	51	72	137	119
แพร่	65	98	99	98	46	79	63	98	65	107	152	166	59	76	131	83
พะเยา	83	74	106	104	56	70	58	78	63	172	186	234	41	68	117	123
ตาก	72	120	128	67	54	61	68	92	62	127	190	75	60	91	107	82

ข้อมูลจาก : กรมควบคุมมลพิษ ณ วันที่ 15 ตุลาคม 2567

จากข้อมูลสถิติพบปริมาณฝุ่นละออง PM 2.5 ในอากาศโดยเฉลี่ยมีปริมาณที่สูงอยู่ในเกณฑ์ที่กระทบต่อสุขภาพของประชาชนตั้งแต่อาการเบื้องต้น เช่น ไอ หายใจลำบาก ระคายเคืองตา ไปจนถึงกระทบต่อสุขภาพอย่างรุนแรง ซึ่งควรหลีกเลี่ยงกิจกรรมกลางแจ้ง หรือต้องใช้อุปกรณ์ป้องกันตนเอง หากประชาชนมีความจำเป็นต้องอยู่กลางแจ้งก็อาจได้รับผลกระทบสุขภาพจากการได้รับฝุ่นละอองในปริมาณที่มาก ต่อเนื่องเป็นระยะเวลานานและอาจนำไปสู่โรคในระบบทางเดินหายใจ โรคปอด และกลายเป็นโรคมะเร็งได้

³⁷ กรมควบคุมมลพิษ, ข้อมูลสถิติย้อนหลัง [ออนไลน์], 7 มิถุนายน 2566. แหล่งที่มา:

<http://air4thai.pcd.go.th/webV3/#/History>

2.4 แหล่งกำเนิดของฝุ่น PM 2.5 ในภาคเหนือตอนบนและมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในปัจจุบัน

ฝุ่น PM 2.5 ที่เกิดขึ้นในภาคเหนือตอนบน มีสาเหตุมาจาก 3 ปัจจัยหลัก³⁸ คือ การเผาในพื้นที่เกษตร ไฟป่า และฝุ่นควันข้ามแดน โดยอาจจำแนกเป็นแหล่งกำเนิดที่เกิดขึ้นในประเทศ และแหล่งกำเนิดที่เกิดขึ้นนอกประเทศ ซึ่งในปัจจุบันมีมาตรการควบคุมและแก้ไข ดังต่อไปนี้

2.4.1 แหล่งกำเนิดภายในประเทศ

2.4.1.1 การเผาในพื้นที่เกษตร

ปัญหาการเผาวัสดุเหลือทิ้งทางการเกษตรส่วนใหญ่เกิดจากการเผาตอซังข้าว ชากพืชเกษตร เศษวัชพืช และการเผาหน้าดิน เพื่อเตรียมพื้นที่ทางการเกษตรสำหรับการเพาะปลูกในครั้งต่อไป ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้วิธีการเผาในไร่อ้อย ข้าว และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ โดยเฉพาะอ้อยและข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ที่ได้รับการสนับสนุนให้เกษตรกรทำการเพาะปลูกเนื่องจากเป็นพืชเศรษฐกิจหลักที่สร้างรายได้ให้แก่ประเทศ เพื่อเป็นสินค้าส่งออกของอุตสาหกรรมน้ำตาลและอาหารสัตว์ ในปัจจุบันมีกฎหมายที่นำมาใช้บังคับในการเผาในที่โล่งหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งมีมาตรการทางกฎหมายดังนี้

1) มาตรการควบคุมมลพิษทางอากาศ

1.1) ผู้มีอำนาจกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 32(4)³⁹ ให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป ในกรณีที่เห็นสมควรสามารถกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สูงกว่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่

³⁸ อนุชา ตีสวัสดิ์, ปัญหาฝุ่นพิษภาคเหนือของประเทศไทย [ออนไลน์], 10 สิงหาคม 2566
แหล่งที่มา: <https://dl.parliament.go.th/handle/20.500.13072/611509>

³⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 32

กำหนดไว้ในมาตรา 32 ได้⁴⁰ กล่าวคือ หากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเห็นว่าในพื้นที่ใดมีสภาพปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤตจำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขโดยทันที ซึ่งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขปัญหาได้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรีขออนุมัติเข้าดำเนินการเพื่อใช้มาตรการคุ้มครอง ตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาในพื้นที่นั้นได้⁴¹ และในกรณีที่ปรากฏว่าท้องที่ใดมีปัญหามลพิษซึ่งมีแนวโน้มที่ร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพ อนามัยของประชาชน หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้ท้องที่นั้นเป็นเขตควบคุมมลพิษเพื่อดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษได้⁴²

1.2) มาตรการควบคุมมลพิษทางอากาศจากแหล่งกำเนิด

ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้การกระทำใดที่ก่อให้เกิดฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด เป็นเหตุให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือเกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ ตามมาตรา 25 (4)⁴³ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้นั้นก่อเหตุรำคาญในที่สาธารณะหรือสถานที่เอกชน รวมทั้งมีอำนาจระงับเหตุรำคาญ ตลอดจนมีอำนาจดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษา สถานที่ต่าง ๆ ให้ปราศจากเหตุรำคาญ นอกจากนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัด และควบคุมเหตุรำคาญต่าง ๆ ได้ด้วย⁴⁴ ซึ่งจำแนกเป็นกรณี ดังนี้

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน มาตรา 33

⁴¹ เรื่องเดียวกัน มาตรา 45

⁴² เรื่องเดียวกัน มาตรา 59

⁴³ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 25

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน มาตรา 26

1.2.1) กรณีเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในพื้นที่

สาธารณะ⁴⁵

เมื่อมีเหตุรำคาญเกิดขึ้น หรืออาจเกิดขึ้นในที่สาธารณะให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ระวังหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเหตุสมควรจะให้กระทำโดยวิธีการใดเพื่อระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้น หรือป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้ กรณีที่ไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเหตุรำคาญนั้นอาจเกิดอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระงับเหตุรำคาญนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญนั้นขึ้นอีก โดยบุคคลซึ่งก่อให้เกิดเหตุรำคาญต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการนั้น

1.2.2) กรณีเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในพื้นที่

เอกชน⁴⁶

เมื่อเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชนให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น ระวังเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจให้กระทำโดยวิธีใด หรือกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นได้ กรณีที่ไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้นโดยจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก และถ้าเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากการละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น

ถ้าปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นนั้น อาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ในการดำรงชีพของประชาชนเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของ

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน มาตรา 27

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน มาตรา 28

หรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วนจนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นและก็ได้

1.2.3) กรณีการเผาในที่ที่เกษตรกรรม

ตามประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดการกระทำที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชน ตามมาตรา 220⁴⁷ ได้กำหนดให้การกระทำที่ก่อให้เกิดเพลิงไหม้แก่วัตถุใด ๆ แม้เป็นของตนเองก็ตาม หากการเกิดเพลิงไหม้นั้นน่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของผู้อื่นต้องระวางโทษตามกฎหมายอาญา อนึ่ง แม้การกระทำที่ก่อให้เกิดเพลิงไหม้นั้น ได้กระทำโดยประมาทและเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นเสียหาย หรือน่าจะเป็นอันตรายแก่ชีวิตของบุคคลอื่น ต้องระวางโทษตามกฎหมายอาญาทั้งจำและปรับตามมาตรา 225⁴⁸

1.3) กรณีเป็นสาธารณภัย

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มีขอบเขตการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยครอบคลุมเรื่อง อุบัติภัยและอัคคีภัยตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชน⁴⁹ ไม่ว่าจะเกิดโดยธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิด อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชนการควบคุมมลพิษทางอากาศจากการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรม ในกรณีที่เกิดสารมลพิษจากการเผาสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมากจนถึงขนาดเป็นสาธารณภัย รัฐอาจนำมาตรการทางกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมาบังคับใช้ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ โดยการใช้มาตรการในลักษณะนี้อาจปรากฏได้ 2 กรณี ได้แก่ การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ดังนี้

⁴⁷ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 220

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน มาตรา 225

⁴⁹ กฤติยา สุขเพิ่ม, มาตรการทางกฎหมายของการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง กรณีศึกษา ในพื้นที่ 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน, (วิทยานิพนธ์ปริญญาเอก หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2558), หน้า 129.

1.3.1) อำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและ

บรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

ตามมาตรา 21⁵⁰ ได้กำหนดว่า กรณีที่เกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นที่ใด ให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีหน้าที่เข้าดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยเร็วและแจ้งให้ผู้อำนวยการอำเภอ ที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่นั้นและผู้อำนวยการจังหวัดทราบทันที และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการอำเภอและผู้อำนวยการจังหวัดให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้อำนวยการท้องถิ่น ตามมาตรา 22⁵¹ เพื่อให้สั่งการได้สำหรับในเขตจังหวัดของตน

ในกรณีเกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ผู้อำนวยการท้องถิ่นซึ่งมีพื้นที่ติดต่อหรือใกล้เคียงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเกิดสาธารณภัยนั้น มีหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้น⁵² สำหรับหน้าที่ในการบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้น ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ประสบเหตุต้องเข้าดำเนินการเพื่อระงับสาธารณภัยนั้น แล้วรีบรายงานให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นที่รับผิดชอบในพื้นที่เพื่อสั่งการ ในกรณีจำเป็นซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เจ้าพนักงานอาจดำเนินการเพื่อคุ้มครองชีวิตหรือป้องกันภัยอันตรายที่จะเกิดแก่บุคคลได้⁵³

1.3.2) อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบ

บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

ตามมาตรา 54⁵⁴ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรีกระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด

⁵⁰ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 21

⁵¹ เรื่องเดียวกัน มาตรา 22

⁵² เรื่องเดียวกัน มาตรา 23

⁵³ เรื่องเดียวกัน มาตรา 24

⁵⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 54

และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ ซึ่งอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น จะกระทำภายใต้อำนาจของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ กล่าวคือ อำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45⁵⁵ มาตรา 46⁵⁶ มาตรา 47⁵⁷ นอกจากนี้ ยังมีอำนาจอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ซึ่งออกตามความในมาตรา 6 และมาตรา 45 (8) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ที่ได้กำหนดกิจการซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ

2.4.1.2 ไฟป่า

ไฟป่า (Wildfire) คือ ไฟที่เกิดจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงธรรมชาติ เช่น เศษดิน เศษหญ้า กิ่งไม้ และใบไม้แห้ง รวมไปถึงต้นไม้ที่ยังมีชีวิตอยู่ภายในป่า (Forest) หรือสวนป่า (Urban Forest) จนเกิดไฟลุกลามไหม้ที่ปราศจากการควบคุม สามารถลุกลามต่อเนื่องไปได้อย่างอิสระ โดยไม่มีขอบเขต⁵⁸ ซึ่งอาจจำแนกเป็นไฟป่าที่เกิดจากธรรมชาติ และเกิดจากการกระทำของมนุษย์ ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมไฟป่าโดยตรง ในทางปฏิบัติจึงต้องอาศัยพระราชบัญญัติเกี่ยวกับป่าไม้ 4 ฉบับ ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามจุดไฟเผาป่า และมีบทกำหนดโทษผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว ได้แก่

1) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

มาตราที่เกี่ยวข้องกับควบคุมไฟป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2518 มาตรา 54⁵⁹ ได้กำหนดห้ามมิให้ก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็น

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน มาตรา 45

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน มาตรา 46

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน มาตรา 47

⁵⁸ มูลนิธิสืบนาคะเสถียร, สาเหตุและผลกระทบของการเกิดไฟป่า [ออนไลน์], 30 กันยายน 2567. แหล่งที่มา: <https://www.seub.or.th/blogging/knowledge/2024-74/>

⁵⁹ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 54

ประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษตามกฎหมาย

2) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

ตามมาตรา 14⁶⁰ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กำหนดว่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติห้ามมิให้บุคคลยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำการด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย หากฝ่าฝืนระวางโทษตามกฎหมาย⁶¹

3) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16 ได้กำหนดห้ามกระทำการภายในเขตอุทยาน อันได้แก่ ห้ามยึดถือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงก่อสร้าง แผ้วถางหรือเผาป่า⁶² ห้ามยิงปืน ทำให้เกิดระเบิดซึ่งวัตถุระเบิดหรือจุดดอกไม้เพลิง⁶³ ห้ามทั้งสิ่งที่เป็นเชื้อเพลิง ซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิง⁶⁴ หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษตามกฎหมาย⁶⁵

4) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ได้กำหนดห้าม⁶⁶ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ปลูก ก่อสร้างสิ่งใด หรือตัดโค่น แผ้วถาง เผา หรือทำลายต้นไม้ ชุกหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์ หรือปล่อยสัตว์ หรือกระทำการอื่นใดที่กระทบต่อป่าไม้หรือสัตว์ป่า หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษ⁶⁷

⁶⁰ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14

⁶¹ เรื่องเดียวกัน มาตรา 31

⁶² พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16 (1)

⁶³ เรื่องเดียวกัน มาตรา 16 (16)

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน มาตรา 16 (19)

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน มาตรา 24 และ มาตรา 27

⁶⁶ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 38 วรรคแรก และมาตรา 42

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน มาตรา 54

2.4.2 แหล่งกำเนิดต่างประเทศ

2.4.2.1 ฝุ่นควันข้ามแดน

ปัญหาฝุ่นควันข้ามแดนแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนแรก อาเซียนตอนบน เกิดในช่วงเดือนธันวาคม - เมษายนของทุกปี ส่วนที่สอง อาเซียนตอนล่าง เกิดตั้งแต่ มิถุนายน - สิงหาคมของทุกปีอันมาจากการเผาในอินโดนีเซียส่งผลกระทบต่อหลายจังหวัดของภาคใต้ ซึ่งในการศึกษานี้ ได้ศึกษาในพื้นที่ภาคเหนือตอนบนซึ่งอยู่ในเขตอาเซียนตอนบน จากสถิติการเผาในที่โล่งแจ้งในอาเซียนรายประเทศตั้งแต่ปี 2562 – 2566 ปรากฏพบการเผาที่โล่งมากที่สุดคือ สปป.ลาว เมียนมา และกัมพูชา ส่วนประเทศไทยอยู่ที่ 10^{68} ดังนั้น จะเห็นได้ว่ามลพิษจากการเผาในที่โล่งแจ้งในอาเซียนตอนเหนือมีรุนแรงกว่าอาเซียนตอนล่าง

1) มาตรการทางกฎหมาย

ปัญหาฝุ่นควันข้ามพรมแดนได้เกิดขึ้นในเขตอาเซียนตั้งแต่ พ.ศ. 2523 โดยเฉพาะในปี 2540 – 2541 ที่เป็นช่วงระยะเวลาที่วิกฤตรุนแรงมากที่สุดและเกิดผลกระทบในหลายประเทศ อย่างเช่น บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และประเทศไทย⁶⁹ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2545 ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ลงนามในความตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษหมอกควันข้ามแดน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution)⁷⁰ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประเทศภาคี ดำเนินการทั้งด้วยตนเองและร่วมกับประเทศภาคีอื่น เพื่อวิเคราะห์แหล่งต้นเหตุ สาเหตุ ลักษณะ และระดับความรุนแรงของไฟบนพื้นดิน และไฟป่า และหมอกควันที่เกิดขึ้นตามมา เพื่อป้องกันและควบคุมแหล่งกำเนิดของมลพิษ

⁶⁸ ศิริรัตน์ เปลี่ยนเพ็ญ, ปัญหาฝุ่นละออง PM 2.5 และกฎหมายมลพิษข้ามพรมแดน [ออนไลน์], 15 ตุลาคม 2567. แหล่งที่มา: https://cdc.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=3503

⁶⁹ สำนักข่าวอิสรา, ฝุ่นพิษ PM 2.5 ข้ามพรมแดน กลไกอาเซียนไร้ความหมาย ต้องใช้ กม. ระหว่างประเทศ [ออนไลน์], 30 กันยายน 2567. <https://www.isranews.org/article/isranews-scoop/119777-isranews-336.html>

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน

โดยนโยบาย วิถีปฏิบัติ และเทคโนโลยีที่เป็นผลดีต่อสิ่งแวดล้อมมาใช้ ตลอดจนเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถทั้งระดับชาติและระดับภูมิภาค และเสริมสร้างความร่วมมือในการวิเคราะห์ การป้องกัน การลด และการจัดการไฟบนพื้นดินและไฟป่า และหมอกควันที่เกิดขึ้นตามมา

2) ผู้มีอำนาจดำเนินการตามข้อตกลงว่าด้วยมลพิษหมอกควัน

ข้ามแดน

มีการแต่งตั้งหน่วยงานรับผิดชอบภายใต้ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษหมอกควันข้ามแดน ตามมาตรา 6 และ มาตรา 7 โดยกำหนดให้ประเทศภาคีแต่งตั้งหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน และศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติ (National Monitoring Centre) เพื่อดำเนินงานตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษหมอกควันข้ามแดน ซึ่งประเทศไทยได้แต่งตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้⁷¹

1. หน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน ได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ
2. ศูนย์ติดตามตรวจสอบแห่งชาติ ได้แก่ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
3. หน่วยงานที่มีอำนาจ ได้แก่ (1) กรมควบคุมมลพิษ (2) กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช (3) กรมป่าไม้ (4) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (5) กรมการปกครอง (6) กรมส่งเสริมการเกษตร (7) กรมทางหลวง (8) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3) กลไกการดำเนินงานภายใต้กรอบการดำเนินงานด้านมลพิษหมอกควันข้ามแดน⁷²

1. การประชุมประเทศภาคีต่อข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน เพื่อพิจารณาแนวทางในการแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามแดน อันมีสาเหตุเนื่องมาจากปัญหาการเผาในที่โล่งในประเทศต่าง ๆ

⁷¹ กระทรวงต่างประเทศ, การดำเนินงานตามข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน [ออนไลน์], 30 กันยายน 2567. <https://fad.mnre.go.th/th/as/content/255>

⁷² เรื่องเดียวกัน

2. การประชุมรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม และคณะทำงานภายใต้รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม 5 ประเทศอนุภูมิภาคแม่โขง ได้แก่ เมียนมา สปป. ลาว เวียดนาม กัมพูชา และไทย โดยเป็นการประชุมเรื่อง มลพิษจากหมอกควันข้ามแดน

3) การประชุมรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมและคณะทำงานภายใต้รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม 5 ประเทศ ได้แก่ บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ และไทย โดยเป็นการประชุมเรื่อง มลพิษจากหมอกควันข้ามแดน

4) แผนการผลักดันข้อตกลงอาเซียน⁷³

1) จัดตั้งศูนย์ประสานงานกลาง (ACC THPC) ที่อินโดนีเซีย

2) ประชุมรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม 5 ประเทศอนุภูมิภาคแม่โขง เรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน จุดประสงค์เพื่อลดจำนวนจุดความร้อนในอนุภูมิภาคแม่โขง ลงเหลือไม่เกิน 50,000 จุด ในปี 2563 ภายใต้ 4 ยุทธศาสตร์หลักของ ASEAN Transboundary Haze Free Roadmap ทั้งนี้ ได้ถูกขยายออกไปอีก 5 ปี⁷⁴ จนถึงปี 2568

3) ประเทศไทย โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ริเริ่มและผลักดันให้มีการจัดทำ ASEAN Transboundary Haze-Free Roadmap เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการนำข้อตกลงอาเซียนเรื่องไปสู่การปฏิบัติ ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือแลกเปลี่ยนความรู้ ข้อมูล แนวทางปฏิบัติที่ดี และเทคโนโลยีในการแก้ไขปัญหา รวมถึงการพัฒนาศักยภาพบุคลากรเพื่อให้สามารถรับมือกับปัญหาได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

4) Roadmap อาเซียนปลอดหมอกควันเพื่อให้อาเซียนปลอดจากหมอกควันภายในปี พ.ศ. 2563 และที่ประชุมได้มีมติให้ขยายออกไปจนถึงปี 2573

ดังนั้น จากข้อกำหนดและแนวทางการดำเนินงานของความตกลงในระดับอาเซียนนั้นจึงมีความแตกต่างจากสหภาพยุโรป (European Union: EU)

⁷³ เรื่องเดียวกัน

⁷⁴ เรื่องเดียวกัน

เพราะความตกลงในระดับอาเซียนเป็นการรวมตัวของประเทศสมาชิกเพื่อสร้างความร่วมมือในเรื่องต่าง ๆ ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งไม่มีนัยยะผูกพันทางกฎหมายที่ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด เป็นเพียงบันทึกความเข้าใจและความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกเท่านั้น ปัญหาฝุ่นควันข้ามแดน และฝุ่น PM 2.5 ในภาคเหนือตอนบนนั้น ส่วนหนึ่งมาจากภาคเอกชนของไทยที่มีส่วนสนับสนุนการทำเกษตรทั้งในภาคเหนือตอนบนและประเทศเพื่อนบ้าน และประเทศไทยมีการนำเข้าสินค้าเกษตรจากประเทศเมียนมาร์สูงสุดเป็นอันดับ 1⁷⁵ จึงไม่มีมาตรการทางกฎหมายใดที่จะบังคับการกระทำที่ก่อให้เกิดมลพิษเข้ามาในราชอาณาจักรไทยได้

2.5 มาตรการคุ้มครองและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ

กฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันเพื่อเยียวยาความเสียหายผู้ได้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมนั้น ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 96⁷⁶ และมาตรา 97⁷⁷ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิด กล่าวคือ เมื่อผู้เสียหายได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดเท่าใด ศาลจะพิพากษากำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายได้ไม่เกินจากความเสียหายที่แท้จริง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438⁷⁸ ดังนั้นจึงเป็นปัญหาที่ต้องวินิจฉัยในกรณีความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับอย่างร้ายแรง หรือสูญเสียชีวิตจะมีมาตรการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบอย่างไร

2.6 มาตรการคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบันประชากรโลกส่วนใหญ่จำเป็นต้องรับเอาสารพิษและของเสียโดยไม่ยินยอม ทำให้เพิ่มความเสี่ยงในการก่อให้เกิดโรคและความพิการ รวมถึงการตายก่อนวันอันควร (Premature Death) ข้อมูลจากสหประชาชาติ (United Nations: UN) พบว่า ในปี 2020 ภัยธรรมชาติทำให้ผู้คนต้องพลัดถิ่นมากถึง 30 ล้านคน มลพิษทางอากาศส่งผลให้มี

⁷⁵ สำนักข่าวอิศรา, ฝุ่นพิษ PM 2.5 ข้ามพรมแดน' กลไกอาเซียนไร้ความหมาย ต้องใช้ กม. ระหว่างประเทศ

⁷⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน มาตรา 97

⁷⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438

ผู้เสียชีวิตปีละประมาณ 7 ล้านราย⁷⁹ คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ จึงได้ประกาศว่าการเข้าถึงสิ่งแวดล้อมที่สะอาดดีต่อสุขภาพ และยั่งยืน เป็นสิทธิมนุษยชนสากล⁸⁰ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม เป็นภัยคุกคามเร่งด่วนต่ออนาคตของมนุษยชาติ และเรียกร้องให้รัฐชาติสมาชิกเร่งความพยายามในการดำเนินการแก้ปัญหา และได้เรียกร้องให้ประเทศต่าง ๆ ยกระดับความสามารถในการรักษาสิ่งแวดล้อม รวมถึงการพัฒนากฎหมายและนโยบายการปกป้องสิ่งแวดล้อมที่เข้มข้นและสอดคล้องกันมากขึ้น

สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี เป็นแนวทางการปกป้องคุณภาพของสิ่งแวดล้อมโดยใช้แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมสนับสนุนเพื่อปกป้องระบบนิเวศที่ดีต่อสุขภาพของมนุษย์⁸¹ โดยเชื่อมโยงกับสิทธิมนุษยชนด้านสุขภาพและด้านอื่น ๆ เช่น สิทธิมนุษยชนในน้ำและการสุขาภิบาล (Human Right to Water and Sanitation) สิทธิในอาหาร (Right to Food) และสิทธิในสุขภาพ สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี เป็นต้น⁸² ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้รับรองสิทธิที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมไว้หลายประการ ดังนี้

ก) สิทธิในการมีส่วนร่วมจัดการสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตาม

⁷⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติรับรองให้สิ่งแวดล้อมสะอาดเป็นสิทธิมนุษยชน [ออนไลน์], 2 พฤศจิกายน 2566. แหล่งที่มา: 22 พฤษภาคม 2566. สืบค้นจาก <https://lawforsean.krisdika.go.th/Content/View?Id=858&Type=1>

⁸⁰ Amnesty International Thailand, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน [ออนไลน์] 20 พฤษภาคม 2566, แหล่งที่มา: <https://www.amnesty.or.th/our-work/hre/what-udhr/>

⁸¹ วรณภา ดิระสังขะ, กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมประเทศฝรั่งเศส: หลักการพื้นฐานในกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Le Code de l'environnement) [ออนไลน์], 2 พฤศจิกายน 2566. แหล่งที่มา: <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=707>

⁸² วีรวัฒน์ เพ็ชรสม, การคุ้มครองและรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญกับศาลยุติธรรม, (การศึกษาค้นคว้าอิสระ หลักสูตรผู้พิพากษาหัวหน้าศาล รุ่นที่ 18 วิทยาลัยข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม, 2562).

วิธีการที่กฎหมายบัญญัติ⁸³ โดยให้สิทธิแก่ชุมชนและบุคคลมีส่วนร่วมในการฟ้องร้องหน่วยงานรัฐ และสิทธิชุมชนที่จะได้รับความคุ้มครองนั้นจะต้องบัญญัติออกมาในลักษณะของกฎหมายลูกอีกครั้ง จึงอาจทำให้สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมในด้านสิ่งแวดล้อมไม่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญโดยตรง

ข) สิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในโครงการต่าง ๆ โดยการแสดงความคิดเห็นหรือให้ความยินยอมต่อการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ โดยให้สิทธิในการเสนอแนะในกิจการต่าง ๆ ที่อาจกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชน⁸⁴ และรัฐต้องประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน⁸⁵ ก่อนจะมีการอนุญาตประกอบกิจการใด

ค) สิทธิในการรับฟังความเห็นจากประชาชนและชุมชนในการดำเนินการของรัฐที่อาจกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โดยรัฐจะต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด ต้องจัดทำรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อนเพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาต⁸⁶ ซึ่งบุคคลและชุมชนมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนมีการอนุญาตโครงการใด ๆ

แต่อย่างไรก็ตาม สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมยังไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การที่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศไม่มีการคุ้มครองสิทธิในด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนไว้ดังเช่นสิทธิพื้นฐานในด้านอื่น จะเป็นผลให้ประชาชนถูกกระทำละเมิดจากฝุ่น PM 2.5 โดยไม่มีการคุ้มครองเยียวยา ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจึงมีสิทธิเรียกร้องได้เพียงค่าเสียหายกรณีละเมิดตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยไม่ต้องพิสูจน์ความเสียหายจนเป็นที่ประจักษ์ว่าความเดือดร้อนเสียหายนั้น เป็นผลกระทบจากฝุ่น PM 2.5 จริง ซึ่งหลักการสำคัญในการคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนให้มีสถานะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานนั้น เป็นเจตนารมณ์ขององค์การสหประชาชาติที่ได้ประกาศไว้ในปฏิญญาสากล

⁸³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 (2)

⁸⁴ เรื่องเดียวกัน มาตรา 43 (3)

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน มาตรา 58

⁸⁶ เรื่องเดียวกัน

ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เพื่อมุ่งคุ้มครองพลเมืองจากการถูกคุกคามจากมลพิษทางอากาศซึ่งประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้เผชิญ

2.7 พันธกรณีตามอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ประเทศไทยได้รับการจัดลำดับจากองค์กร German watch ให้เป็น 1 ใน 10 ของประเทศที่มีความเสี่ยงสูงต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระยะยาว⁸⁷ ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่พึ่งพาการใช้พลังงานจากเชื้อเพลิงฟอสซิลและมีการเติบโตของพื้นที่เมืองอย่างต่อเนื่อง จึงมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เพิ่มขึ้น นับตั้งแต่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) เมื่อปี พ.ศ. 2537⁸⁸ ประเทศไทยมีการกำหนดเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทยภายหลังปี พ.ศ. 2563 ที่ร้อยละ 20 – 25 จากกรณีปกติ⁸⁹ และได้จัดตั้งคณะทำงานจัดทำแผนการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ ภายใต้คณะอนุกรรมการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้านการบูรณาการนโยบายและแผนเพื่อพิจารณาและจัดทำร่างแผนที่นำทางการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ ปี พ.ศ. 2564 – 2573⁹⁰ เพื่อนำมาเป็นข้อเสนอในการมีส่วนร่วมของประเทศไทย ในการลดก๊าซเรือนกระจกและการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกับประชาคมโลก ผ่านการดำเนินการใน

⁸⁷ ไทยพับลิก้า, ประเทศไทยถูกจัดให้มีความเสี่ยงด้านภูมิอากาศสูงเป็นอันดับ 9 ของโลก [ออนไลน์], 5 มีนาคม 2566. แหล่งที่มา: <https://thaipublica.org/2021/04/complex-world-prasart01>

⁸⁸ อนันต์ คงศรีอพันธ์ุ, กฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Law and Climate Change), กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2559).

⁸⁹ กองประสานการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, แผนที่นำทางการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ ปี พ.ศ. 2564-2573 [ออนไลน์], 10 พฤศจิกายน 2566. แหล่งที่มา: <https://climate.onep.go.th/th/topic/policy-and-strategy/thailand-ndc-roadmap-on-mitigation/>

⁹⁰ เรื่องเดียวกัน

สาขาต่าง ๆ 4 สาขา⁹¹ ได้แก่ สาขาลังงาน สาขาคมนาคมขนส่ง สาขาอุตสาหกรรม และ
สาขาจัดการของเสีย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้

3. มาตรการทางกฎหมายในการแก้ปัญหาฝุ่น PM 2.5 ในภาคเหนือตอนบน ตามร่าง พระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ.

สถานการณ์ฝุ่น PM 2.5 ในพื้นที่ภาคเหนือกำลังวิกฤตในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะ
จังหวัดเชียงใหม่ที่ติดอันดับ 2 ของเมืองที่มีมลพิษมากที่สุดในโลก⁹² ในขณะที่ร่าง
พระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ.
กำลังอยู่ในขั้นพิจารณาของคณะกรรมการ เพื่อให้มีผลบังคับใช้ต่อไปนั้น ร่าง
พระราชบัญญัตินี้มีหลักการสำคัญของการรับรองและคุ้มครองสิทธิในชีวิต และสิทธิใน
สุขภาพ ซึ่งนำไปสู่การมีสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด โดยมุ่งคุ้มครองสิทธิของบุคคลทุกคน
ในการดำรงชีวิตด้วยอากาศสะอาดที่ไม่ส่งผลร้ายต่อสุขภาพ และไม่เสียชีวิตก่อนวัยอันควร
รวมถึงการคุ้มครองกลุ่มเปราะบางเป็นพิเศษ โดยมีการบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
อย่างเป็นระบบ ปราศจากการบริหารราชการแบบแยกส่วน หากมีกรณีที่มีการขัดหรือแย้ง
กับกฎหมายฉบับอื่น ให้ถือว่าพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายหลักและกฎหมายเฉพาะ
ในการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการที่ต้องนำมาใช้บังคับก่อน ซึ่งมี
สาระสำคัญดังนี้

⁹¹ วชิรินทร์ ชินวรวัฒนา, นโยบายการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจสีเขียว เปรียบเทียบของไทยและ
ต่างประเทศ [ออนไลน์], 16 ตุลาคม 2566. แหล่งที่มา: <https://www.bot.or.th/th/research-and-publications/research/economic-pulse/economic-pulse-202307.html>

⁹² Thai PBS, เทียบร่างกฎหมายอากาศสะอาด 7 ฉบับ [ออนไลน์], 15 ตุลาคม 2567
แหล่งที่มา: <https://policywatch.thaipbs.or.th/article/environment-16>

3.1 ผู้มีอำนาจกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ

3.1.1 อำนาจควบคุมส่วนกลาง

ตามมาตรา 40⁹³ ของร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. ได้กำหนดให้องค์การอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพ มีหน้าที่กำกับดูแล ติดตาม และดำเนินการจัดการอากาศสะอาดที่เชื่อมโยงมิติสุขภาพกับสิ่งแวดล้อม โดยมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ อยู่ในกำกับของคณะกรรมการกำกับ และสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ อาทิ ดำเนินงานตามนโยบายและแผนแม่บท ประสานงานและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการทั้งหลาย และหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพ และรายงานข้อมูลการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการบริหารจัดการกองทุนอากาศสะอาด การวิเคราะห์และกำหนดเครื่องมือ ที่เกี่ยวกับการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน⁹⁴ เป็นต้น

3.1.2 อำนาจควบคุมส่วนจังหวัด

ตามมาตรา 54⁹⁵ ของร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการร่วมด้านอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพระดับจังหวัด เน้นองค์ประกอบที่มาจากภาคประชาสังคม มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำแผนแม่บทในจังหวัด กำหนดหลักเกณฑ์การกำกับติดตามหน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการป้องกัน แก้ไข และเยียวยา เพื่อเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการกำกับเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคุณภาพทางอากาศเพื่อสุขภาพ ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมาย หรือดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้อง และต้องติดตามการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง⁹⁶

⁹³ ร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลและการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. มาตรา 40

⁹⁴ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 41

⁹⁵ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 54

⁹⁶ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 58 มาตรา 59

นอกจากนี้ ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่แจ้งเตือนประชาชน⁹⁷ หากปรากฏผลในระบบติดตามข้อมูลคุณภาพอากาศในพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบมีคุณภาพอากาศต่ำกว่าดัชนีคุณภาพอากาศ หรือดัชนีคุณภาพอากาศเพื่อสุขภาพ

3.1.3 อำนาจควบคุมส่วนท้องถิ่น

ตามมาตรา 60⁹⁸ ของร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาด เพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. กำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องคำนึงถึงกลุ่มเปราะบาง และให้คณะกรรมการกำกับ โดยความเห็นของคณะกรรมการร่วม กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการส่งเสริมและสนับสนุนด้านงบประมาณ ทรัพยากร เครื่องมือ และองค์ความรู้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพ ร่วมกับภาคประชาสังคม ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา และชุมชน เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพ

3.1.4 อำนาจควบคุมในเขตพื้นที่เฉพาะ

ตามมาตรา 64⁹⁹ และมาตรา 65¹⁰⁰ ได้กำหนดให้คณะกรรมการร่วม มีอำนาจตราพระราชกฤษฎีกา เพื่อกำหนดเขตพื้นที่เฉพาะ และแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมด้านอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพในเขตพื้นที่เฉพาะ กรณีที่พื้นที่ใดมีปัญหาคุณภาพอากาศที่ก่อหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อม ต้องทบทวนเขตพื้นที่เฉพาะ ทุกหนึ่งปี และให้องค์กรเอกชนหรือองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมสุขภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา หรือภาคประชาสังคมกำหนดเขตพื้นที่เฉพาะได้โดยพิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ค่าดัชนีคุณภาพอากาศ ดัชนีคุณภาพอากาศเพื่อสุขภาพ หรือเขตพื้นที่ที่มีผู้ป่วยเป็นกลุ่มเปราะบาง และเป็นโรคระบบทางเดินหายใจอันเนื่องมาจากหมอกควันพิษ

3.2 มาตรการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

(ก) มาตรการจัดเก็บค่าธรรมเนียมแหล่งกำเนิดหมอกควันพิษ

⁹⁷ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 62

⁹⁸ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 60

⁹⁹ เรื่องเดียวกัน..... มาตรา 64

¹⁰⁰ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 65

เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดหมอกควันพิษต้องเสียค่าธรรมเนียมการจัดการหมอกควันพิษ¹⁰¹ เพื่อนำมาเป็นเงินค่าบริการในการบำบัดหรือจัดการหมอกควันพิษที่เกิดขึ้น ซึ่งแหล่งกำเนิดหมอกควันพิษที่ต้องเสียค่าธรรมเนียม¹⁰² ได้แก่ เครื่องยนต์ที่มีการเผาไหม้เชื้อเพลิงในยานพาหนะทุกชนิด เครื่องจักรที่มีการเผาไหม้เชื้อเพลิงในกระบวนการผลิตภาคอุตสาหกรรม รวมถึงโรงไฟฟ้าโครงการก่อสร้างและการพัฒนาเมือง โดยภาครัฐและภาคเอกชน กิจกรรมเหมืองแร่ กิจกรรมทางการเกษตร และการเผาในที่โล่ง รวมถึงแหล่งกำเนิดหมอกควันพิษอื่นตามที่คณะกรรมการกำกับประกาศกำหนดด้วย

(ข) มาตรการจัดเก็บเงินกองทุนสำหรับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดมลพิษและกระทบต่อสุขภาพ

สินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดหมอกควันพิษและส่งผลกระทบต่อสุขภาพ ต้องนำส่งเงินเข้ากองทุนในอัตราร้อยละสิบของภาษีที่จัดเก็บจากสินค้าหรือบริการนั้น¹⁰³ ซึ่งสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดหมอกควันพิษและส่งผลกระทบต่อสุขภาพ แบ่งเป็น 3 ประเภท¹⁰⁴ คือ 1) ประเภทสินค้า 2) ประเภทกิจการ และ 3) สินค้าหรือบริการ ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ที่ประกาศกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

(ค) ฝุ่นควันข้ามแดน

ผู้ที่เป็นเจ้าของหรือครอบครองแหล่งกำเนิดหมอกควันพิษนอกราชอาณาจักรไทย ซึ่งก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดการรบกวนหรือแพร่กระจายหมอกควันพิษเข้ามาในราชอาณาจักรไทยจนเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในราชอาณาจักรไทย¹⁰⁵ ต้องระวางโทษตามกฎหมาย¹⁰⁶ และมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายนั้น เว้นแต่¹⁰⁷ พิสูจน์ได้ว่าหมอกควันพิษเช่นนั้นเกิดจาก

¹⁰¹ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 95

¹⁰² เรื่องเดียวกัน. มาตรา 72 มาตรา 96

¹⁰³ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 72

¹⁰⁴ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 73

¹⁰⁵ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 108

¹⁰⁶ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 110

¹⁰⁷ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 109

ปรากฏการณ์ธรรมชาติหรือการกระทำสงครามที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ หรือไม่อาจต้านทานได้ และไม่สามารถป้องกันได้โดยการกระทำของมนุษย์ ทั้งนี้ ผู้ใช้และผู้สนับสนุนในการกระทำ ความผิด นายจ้าง ผู้ว่าจ้าง หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าจะอยู่ในหรือนอกราชอาณาจักร ต้องรับผิดชอบร่วมกับผู้กระทำผิด¹⁰⁸

3.3 มาตรการคุ้มครองและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ

ในกรณีที่มีความเสียหายจากหมอกควันพิษที่เกิดขึ้นในราชอาณาจักรกระทบต่อ สิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัยของประชาชน ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้องค์กร เอกชนที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับสุขภาพ สิ่งแวดล้อม ผู้บริโภค เด็ก ผู้สูงอายุ หญิงมีครรภ์ ผู้ป่วย และผู้ทำงานกลางแจ้ง¹⁰⁹ มีสิทธิในการดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง และดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ รวมถึงเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายในคดี ที่เกี่ยวกับอากาศสะอาดได้

กรณีความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนจากแหล่งกำเนิดที่ เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดซึ่งกระทำในราชอาณาจักรไทย และให้ศาลแพ่ง ศาลอาญา หรือศาลปกครองมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีตามแต่ กรณี¹¹⁰ โดยให้ผู้เสียหายหรือผู้อาจเสียหายที่มีสิทธิฟ้องร้องดำเนินคดีจากการกระทำ ความผิดนั้นได้ รวมถึงบุคคล นิติบุคคล ชุมชน กลุ่มบุคคล ประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ที่ ได้รับผลกระทบจากหมอกควันพิษในช่วงเวลาที่มีการกระทำความผิด¹¹¹ สำหรับอายุความ ของการดำเนินฟ้องร้องดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิดให้มีอายุความ 10 ปี¹¹² นับแต่วันที่หมอก ควันพิษข้ามแดนเข้ามาในราชอาณาจักรไทย

¹⁰⁸ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 111

¹⁰⁹ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 16

¹¹⁰ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 113

¹¹¹ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 114

¹¹² เรื่องเดียวกัน. มาตรา 118

3.4 มาตรการคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม

(ก) สิทธิด้านสิ่งแวดล้อม

ได้กำหนดให้บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด กล่าวคือ บุคคลมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตด้วยอากาศที่สะอาด ไม่ส่งผลร้ายต่อสุขภาพ และไม่เสียชีวิตก่อนวัยอันควร¹¹³ ซึ่งมีความสอดคล้องและสัมพันธ์กับสิทธิในสุขภาพและสิทธิในชีวิต อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองคุ้มครองในฐานะสิทธิมนุษยชน¹¹⁴ ที่ได้รับความคุ้มครองในฐานะกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในของนานาอารยประเทศ รวมถึงราชอาณาจักรไทย

(ข) สิทธิได้รับการตรวจสอบสุขภาพ

ผู้ที่อยู่ในกลุ่มเปราะบาง ซึ่งมีภูมิด้านทาน และความทนทานการรับปริมาณสารมลพิษต่ำกว่าบุคคลทั่วไป¹¹⁵ เช่น เด็ก หญิงมีครรภ์ ผู้สูงอายุ ผู้ป่วยเรื้อรัง ผู้ป่วยโรคทางเดินหายใจ ผู้ทำงานกลางแจ้ง และผู้ที่ต้องอยู่ในพื้นที่ที่มีหมอกควันพิษปกคลุม มีสิทธิได้รับการตรวจสอบสุขภาพจากโรงพยาบาลของรัฐ หรือสถานพยาบาลที่มีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าโรงพยาบาลที่รัฐจัดให้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย¹¹⁶ เพื่อเป็นการเฝ้าระวังแนวโน้มที่อาจเกิดโรคอันมีสาเหตุจากหมอกควันพิษ

(ค) สิทธิได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพอากาศและผลกระทบต่อสุขภาพ

บุคคลทุกคนมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพของอากาศและผลกระทบต่อคุณภาพอากาศที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และสิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการกำหนดนโยบาย จัดทำกฎหมาย และกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาด รวมถึง สิทธิในการเข้าถึงและได้รับความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม¹¹⁷

(ง) หน้าที่ของรัฐในการดำเนินการ

¹¹³ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 8

¹¹⁴ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 5

¹¹⁵ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 3

¹¹⁶ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 8

¹¹⁷ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 9

รัฐมีหน้าที่ที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บุคคลทุกคนได้รับสิทธิดังกล่าวตามที่กล่าวมานั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ¹¹⁸ โดยทุกฝ่ายต้องร่วมพิจารณาผลกระทบด้านสุขภาพ โดยการประยุกต์ใช้แนวทางและเครื่องมือที่มีการคาดการณ์ และพิจารณาผลกระทบด้านสุขภาพที่อาจเกิดขึ้น¹¹⁹ ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ

4. มาตรการทางกฎหมายในการแก้ปัญหามลพิษทางอากาศของต่างประเทศ

ประเทศตัวอย่างที่ได้ศึกษา ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยสหรัฐอเมริกามีการใช้บังคับกฎหมายอากาศสะอาด (Clean Air Act) มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 และเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จในการลดมลพิษทางอากาศในระยะยาวได้ ในขณะที่สาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้มีการออกกฎหมายอนุวัติการตามกฎหมายของสหภาพยุโรปที่ได้ลงนามในอนุสัญญาของสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) ซึ่งมีกลไกการจัดการมลพิษทางอากาศในภาวะวิกฤตได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

4.1 สหรัฐอเมริกา

สถานการณ์ปัญหาฝุ่นในสหรัฐอเมริกานั้น เกิดขึ้นในวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ 1948 ณ เมืองอุตสาหกรรมโดโนรา (Donora) รัฐเพนซิลเวเนีย โดยเกิดการปรากฏการณ์ท้องฟ้าถูกปกคลุมไปด้วยหมอกควันพิษสีเทาอยู่เหนือเมืองเล็ก ๆ ที่มีประชากรประมาณ 14,000 คน เป็นระยะเวลา 5 วัน¹²⁰ ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าว เช่น มีอาการระคายเคือง แสบตาแสบจมูก และหลอดลม ซึ่งเมฆหมอกนี้เกิดจากสารคาร์บอนมอนอกไซด์ ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และฝุ่นพิษโลหะ ที่มาจากรถงานถลุงเหล็ก และโรงงานหล่อสังกะสีที่อยู่ใกล้เคียง เป็นเหตุให้มีประชาชนเสียชีวิตถึง 20 คน และ

¹¹⁸ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 12

¹¹⁹ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 3

¹²⁰ อันโตนิโอ โฉมซา. ย้อนรอยฝุ่นควันมรณะทั่วโลก. [ออนไลน์], 15 ตุลาคม 2567
แหล่งที่มา: <https://www.blockdit.com/posts/5e2e791e5070e60cabfffb120>

เจ็บป่วยเป็นจำนวนกว่า 6,000 คน¹²¹ ด้วยโรคทางเดินหายใจเรื้อรัง จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น จึงเป็นสัญญาณเตือนให้เห็นถึงอันตรายที่มลภาวะทางอากาศมีผลต่อสุขภาพ จนเป็นเหตุให้มีการตรากฎหมายหลายฉบับ ทั้งกฎหมายในระดับสหรัฐและกฎหมายของมลรัฐ เพื่อสนองตอบต่อปัญหาดังกล่าว รวมไปถึงกฎหมายอากาศสะอาดของสหรัฐอเมริกา หรือ Clean Air Act ที่เป็นฉบับดั้งเดิมในปี ค.ศ. 1963 ด้วย¹²² เพื่อแก้ปัญหามลพิษทางอากาศ จนกระทั่งต่อมา ในปี ค.ศ. 1970 สภาคองเกรสได้ตรากฎหมาย Clean Air Act¹²³ ที่ครอบคลุมในการแก้ปัญหายิ่งขึ้น และได้ตั้งสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency: EPA) ขึ้นมาโดยมีหน้าที่ในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว มีสาระสำคัญ ดังนี้

4.1.1 มาตรการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

(1) ในเขตพื้นที่ไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพอากาศ รัฐบาลระดับมลรัฐจะอนุญาตการประกอบกิจการหรือกิจกรรมอันเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษใหม่ไม่ได้ เว้นแต่จะได้มีการลดปริมาณการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่มีอยู่เดิมลง¹²⁴ การอนุญาตให้ผู้ประกอบการเดิมขยายโรงงาน จะต้องกำหนดให้ลดปริมาณการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิดเดิม หรือซื้อสิทธิการปล่อยมลพิษ (Emission Credits) จากผู้ประกอบการอื่นที่ลดปริมาณการปล่อยมลพิษลงได้แล้ว

(2) การอนุญาตให้ประกอบกิจการอันเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษใหม่นี้รัฐบาลระดับมลรัฐจะต้องกำหนดให้ใช้กระบวนการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษใหม่ในพื้นที่ไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพอากาศ (Non-Attainment New Source Review) โดยอย่างน้อย

¹²¹ รักษ์ไท เทพปัญญา, กฎหมายอากาศสะอาด (Clean Air Act) ของสหรัฐอเมริกา, กฎศีกาสาร, ปีที่ 16 ฉบับที่ 2 (สิงหาคม-กันยายน 2564), หน้า 21.

¹²² เรื่องเดียวกัน

¹²³ เรื่องเดียวกัน

¹²⁴ ปรางทิพย์ ระเบียบ, กฎหมายเพื่อการจัดการมลพิษทางอากาศของประเทศไทยและของต่างประเทศ และข้อเสนอเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษขนาดเล็กและสารมลพิษอื่น [ออนไลน์], 15 ตุลาคม 2567 แหล่งที่มา: https://www.ocs.go.th/static/content/right/resources/20240524NTFCGVFU_448.pdf

ต้องกำหนดให้ต้องใช้เทคโนโลยีการควบคุมมลพิษที่ดีที่สุด¹²⁵ที่มีอยู่ ณ วันที่อนุญาต (Best Available Control Technology - BACT) และเมื่อพิจารณาจากค่าความหนาแน่นของมลพิษ ณ วันที่อนุญาต จะไม่ทำให้ค่าความหนาแน่นของมลพิษในภาพรวมเพิ่มสูงขึ้นเกินเกณฑ์มาตรฐานระดับชาติและไม่ก่อความเสียหายให้แก่พื้นที่อนุรักษ์ เช่น อุทยานแห่งชาติ หรือพื้นที่คุ้มครองอื่น

(3) ในกรณีที่สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม (EPA) กำหนดเขตพื้นที่ในมลรัฐใด ให้เป็นเขตพื้นที่ไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพอากาศ (Non-Attainment Areas) รัฐบาลของมลรัฐนั้นจะต้องจัดทำแผนลดมลพิษและกำหนดมาตรการเพื่อลดมลพิษภายในเขตพื้นที่ดังกล่าว โดยมาตรการที่กำหนดนั้นจะต้องทำให้เกิดการลดความหนาแน่นของมลพิษชนิดนั้นได้จริงภายในกำหนดระยะเวลา 5 ปี โดยในกรณีที่เกิดปัญหามลพิษเข้าขั้นรุนแรง สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม อาจกำหนดระยะเวลาดำเนินการสูงกว่า 5 ปี ได้แต่ต้องไม่เกิน 10 ปี นอกจากนี้ มลรัฐจะต้องรายงานผลการลดความหนาแน่นของมลพิษรายปีต่อสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งจะต้องมีความก้าวหน้าอันสมเหตุสมผลอันจะทำให้สามารถลดความหนาแน่นของมลพิษให้ได้ตามเป้าหมายภายในกำหนดระยะเวลาในพื้นที่ดังกล่าว หน่วยงานที่รับผิดชอบในการอนุมัติแผนพัฒนาด้านการขนส่งจะต้องพิจารณาแผนลดมลพิษระดับมลรัฐประกอบด้วย

4.1.2 มาตรการคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ

ในการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของพลเมืองสหรัฐนั้น ได้ปรากฏหลักการคุ้มครองสิทธิในรัฐธรรมนูญของมลรัฐนิวยอร์ก เพื่อให้พลเมืองของตนได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี และถือว่ารัฐมีหน้าที่ในการปกป้องรักษาและป้องกันเพื่อคงไว้ซึ่งสิ่งแวดล้อมที่ดีและลดการทำลายสิ่งแวดล้อมในอนาคต¹²⁶ ซึ่งการรับรองสิทธิของมลรัฐนิวยอร์กนั้น มีเหตุและปัจจัยจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่พลเมืองนิวยอร์กได้รับผลกระทบจากมลพิษด้าน

¹²⁵ รักไท เทพปัญญา. กฎหมายอากาศสะอาด (Clean Air Act) ของสหรัฐอเมริกา. หน้า 24.

¹²⁶ ภทริดา สุขคนี, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. [ออนไลน์], 20 ตุลาคม 2567 แหล่งที่มา: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=153

สิ่งแวดล้อม อาทิ การปนเปื้อนในอากาศ จากสาร Perfluoro-and Polyfluorinated Alkyl Substances (PFAS)¹²⁷ ที่ยังไม่ได้รับการควบคุมอย่างจริงจังในรัฐนิวยอร์ก ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนอย่างรุนแรงจากโรงงานผลิตพลาสติกเป็นระยะเวลานาน จึงได้มีการเรียกร้องให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อให้บัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ทำให้การบังคับใช้และตีความกฎหมายที่มีอยู่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมากยิ่งขึ้น

สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของมลรัฐนิวยอร์ก ทำให้พลเมืองนิวยอร์กทุกคนสามารถใช้สิทธินี้เพื่อมีอำนาจกำหนดโครงสร้างของรัฐบาล โดยกำหนดให้คณะกรรมการผังเมือง สภาเมืองและเทศบาล สมาชิกนิติบัญญัติ และผู้ว่าการรัฐ กำหนดนโยบายตามสิทธิที่พลเมืองและมีการจัดการที่เด็ดขาดต่อผู้ละเมิดสิทธิสิ่งแวดล้อมดังกล่าว¹²⁸ นอกจากนี้การบัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานเช่นเดียวกับสิทธิและเสรีภาพด้านอื่นจะส่งผลให้สิทธิดังกล่าวไม่อาจถูกพรากไป หรือยกให้แก้กันได้ เช่น เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการนับถือศาสนา และสิทธิในการลงคะแนนเสียง ซึ่งหลักการสำคัญของสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐธรรมนูญนิวยอร์กนั้น ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 19¹²⁹ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิของพลเมืองนิวยอร์ก ในการมีสิทธิในอากาศและน้ำที่สะอาด และสิทธิในการอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพ จึงก่อให้เกิดมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของพลเมืองนิวยอร์กที่สำคัญ อันได้แก่ (1) มาตรฐานการดำเนินงานของ

¹²⁷ คือ กลุ่มสารเคมีที่ประกอบด้วยคาร์บอนและฟลูออรีน เป็นกลุ่มสารที่มีคุณสมบัติทนความร้อน ป้องกันความชื้นและไขมันได้ดี จึงมีการนำสารกลุ่ม PFAS มาใช้อย่างแพร่หลายในอุตสาหกรรมการผลิตสิ่งของต่างๆ เช่น พรหม เสื้อผ้า เฟอร์นิเจอร์ บรรจุภัณฑ์กระดาษสำหรับอาหาร และเครื่องครัวเคลือบกันเปื้อน (Non-Stick) เป็นต้น

¹²⁸ เนตรธิดา บุญนาค, พลเมืองรัฐนิวยอร์กเห็นชอบแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้ทุกคนมีสิทธิในอากาศและน้ำสะอาด และสิ่งแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพ [ออนไลน์], 20 ตุลาคม 2567 แหล่งที่มา: <https://www.sdgmovement.com/2021/11/12/environmental-rights-amendment-pass-in-new-york-constitution/>

¹²⁹ รัฐธรรมนูญนิวยอร์ก มาตรา 19

หน่วยงานรัฐ¹³⁰ (2) มาตรฐานความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม¹³¹ (3) มาตรฐานการคุ้มครองสิทธิของพลเมืองในสหรัฐ¹³² (4) การรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในมลรัฐอื่นของสหรัฐอเมริกา เช่น เพนซิลเวเนีย¹³³ และมอนทานา¹³⁴

4.2 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

กฎหมายด้านคุณภาพอากาศของฝรั่งเศส มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสุขภาพของประชาชน ตลอดจนสิ่งมีชีวิตอื่น ในระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมด้วย¹³⁵ ทั้งได้มีการรับรองสิทธิในอากาศอันปลอดภัยต่อสุขภาพ และสิทธิในข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคุณภาพอากาศและผลกระทบต่อสุขภาพ¹³⁶ สิทธิทั้ง 2 ประการดังกล่าวเป็นสิทธิที่รับรองโดยกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ ซึ่งได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่กำหนดนโยบายและดำเนินมาตรการป้องกันการแผ่กระจาย และการลดมลพิษ และการรักษาไว้ซึ่งคุณภาพทางอากาศที่ดี ตลอดจนแจ้งเตือนประชาชนในเชิงรุกเพื่อให้ประชาชนสามารถป้องกันตนจากสภาวะมลพิษได้โดยทันทีทันใด นอกจากนี้ ยังกำหนดอำนาจให้เจ้าหน้าที่ในการสั่งระงับกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษได้

¹³⁰ Earth Justice. **Article 1 Section 19: New York's new Environmental Right.** September 12, 2023. Retrieved from : https://earthjustice.org/wp-content/uploads/20230209_green_amendment.pdf

¹³¹ เรื่องเดียวกัน

¹³² เรื่องเดียวกัน

¹³³ เรื่องเดียวกัน

¹³⁴ Thai Publica, ศาลตัดสินกลุ่มเยาวชนชนะ รัฐละเมิดสิทธิที่จะมีสภาพแวดล้อมที่สะอาดตามรัฐธรรมนูญ [ออนไลน์], 28 พฤศจิกายน 2566. แหล่งที่มา: [https://thaipublica.org/2023/08/judge-rules-in-favor-of-young-activists-in-mon tana-climate-trial/](https://thaipublica.org/2023/08/judge-rules-in-favor-of-young-activists-in-mon-tana-climate-trial/)

¹³⁵ กรณีศึกษา สิทธิพิงซ์, เจตนาธรรมและขอบเขตของกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม [ออนไลน์], 28 พฤศจิกายน 2566. แหล่งที่มา: <https://www.admincourt.go.th/admincourt/editorupload/files/1.pdf>

¹³⁶ เรื่องเดียวกัน

4.2.1 มาตรการควบคุมมลพิษ

(1) การรับรองสิทธิในอากาศอันปลอดภัยต่อสุขภาพ และสิทธิในข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคุณภาพอากาศและผลกระทบต่อสุขภาพ

แนวปฏิบัติของสหภาพยุโรป เกี่ยวกับเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในทางสิ่งแวดล้อม โดยมีเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทั้งที่เป็นข้อมูลแบบเขียนแบบวิดิทัศน์ แบบเสียง หรือ ที่เก็บไว้ในแฟ้มข้อมูลในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ¹³⁷ ซึ่งมีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับสภาพสิ่งแวดล้อม กิจกรรม หรือมาตรการต่าง ๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกรณีที่เป็นการป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ด้วย การแจ้งเตือนประชาชนในเชิงรุกนี้ได้กำหนดเป็นแนวทางให้รัฐสมาชิกเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ โดยรัฐสมาชิกต้องแจ้งเตือนสภาวะมลพิษแก่ประชาชนเมื่อความหนาแน่นสูงกว่า ค่ามาตรฐาน โดยวิธีทางวิทยุ โทรทัศน์ และสื่อ โดยปรากฏในกฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อมฝรั่งเศส มาตรา 7¹³⁸ ที่กำหนดให้ต้องมีการแจ้งเตือนประชาชนโดยทันทีที่ตรวจวัดความหนาแน่นของมลพิษได้สูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพอากาศ¹³⁹ โดยรายการข้อมูลที่ต้องแจ้งประกอบด้วยค่าความหนาแน่นของมลพิษที่ตรวจวัดได้ ผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนวิธีป้องกันตนจากมลพิษ

(2) มาตรการควบคุมมลพิษ

เดิมกฎหมายกำหนดให้อำนาจดุลพินิจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด¹⁴⁰ ในการสั่งให้ระงับหรือจำกัดกิจกรรมการปล่อยมลพิษ ในระยะเริ่มต้น ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ใช้อำนาจดังกล่าว เนื่องจากเป็นคำสั่งที่กระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของประชาชนโดย

¹³⁷ เรื่องเดียวกัน

¹³⁸ กฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศส มาตรา 7

¹³⁹ สิริโฉม พรหมโฉม, มาตรการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศและฝุ่นละออง PM 2.5 ตามกฎหมายต่างประเทศ. หน้า 242.

¹⁴⁰ ปรางทิพย์ ระเบียบ, กฎหมายเพื่อการจัดการมลพิษทางอากาศของประเทศไทยและของต่างประเทศ และข้อเสนอเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศขนาดเล็กและสารมลพิษอื่น [ออนไลน์], 15 ตุลาคม 2567 แหล่งที่มา: https://www.ocs.go.th/static/content/right/resources/20240524NTFCGVFU_448.pdf

กว้างขวาง จึงทำให้ไม่มีการใช้บังคับกฎหมายและไม่สามารถแก้ไขปัญหาวิกฤตมลพิษได้ ต่อมาจึงได้มีการปรับปรุงกฎหมาย¹⁴¹ เพื่อกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ดำเนิน มาตรการเร่งด่วนเพื่อจำกัดหรือพักกิจกรรมก่อมลพิษทางอากาศเมื่อเกิดวิกฤตมลพิษขึ้น

เมื่อได้ผลตรวจวัดค่าความหนาแน่นของมลพิษทางอากาศสารหนึ่งสารใด หรือรวมกัน สูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพอากาศเพื่อการแจ้งเตือน หรือสูงกว่าเกณฑ์ มาตรฐานคุณภาพอากาศเพื่อการแจ้งเตือนสำหรับกลุ่มเปราะบางได้ในพื้นที่บริเวณใด ให้ถือว่าเกิดวิกฤตมลพิษขึ้นในบริเวณนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องประกาศให้พื้นที่นั้นให้ เป็นเขตแจ้งภัยมลพิษโดยทันที¹⁴² และสั่งให้งดกิจกรรมประเภทที่กระทบกระเทือนต่อ เสรีภาพ และการประกอบอาชีพของประชาชนน้อยกว่าเสียก่อน ในกรณีที่เกิดสภาวะวิกฤต มลพิษต่อเนื่อง เป็นระยะเวลายาวกว่า 3 วัน ติดต่อกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องสั่งให้ใช้ มาตรการอื่นเพิ่มเติมที่เข้มงวดขึ้น ซึ่งจะกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพตลอดจนกิจกรรมทาง เศรษฐกิจอย่างรุนแรงขึ้นก็ได้ ซึ่งประเภทกิจกรรมที่จะสั่งให้งดเมื่อเกิดวิกฤตมลพิษ และสภาวะวิกฤตมลพิษต่อเนื่อง เป็นไปตามแผนระดับภูมิภาคซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้น หรือแผนคุ้มครองคุณภาพอากาศ (Plan de protection de l'atmosphère – PPA) ในเขตเมืองมีผู้อยู่อาศัยตั้งแต่ 250,000 คนขึ้นไป โดยกำหนดรายการและกำหนดระยะเวลาที่จะสั่งให้งดกิจกรรมแต่ละประเภทโดยละเอียด และชัดเจน

4.2.2 มาตรการคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ

ในอดีตสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ สิ่งแวดล้อมไว้เป็นหมวดหมู่ในรูปของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Le Code de l'environnement)¹⁴³ บังคับใช้เป็นกฎหมายพื้นฐานและมีกฎหมายอีกหลายฉบับทั้ง ระดับรัฐกำหนด รัฐกฤษฎีกา และกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ รวบรวมไว้¹⁴⁴ ต่อมา ได้มีการนำ

¹⁴¹ เรื่องเดียวกัน

¹⁴² สิริโฌม พรหมโฌม. มาตรการแก้ไขปัญหาหมลพิษทางอากาศและฝุ่นละออง PM 2.5 ตาม กฎหมายต่างประเทศ. หน้า 243.

¹⁴³ วรณภา ติระสังชะ, กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมประเทศฝรั่งเศส.

¹⁴⁴ เรื่องเดียวกัน.

หลักการต่าง ๆ ที่ได้รับการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมไปบัญญัติใหม่เป็นหลักการแนบท้ายในรัฐธรรมนูญ ในการอนุรักษ์และปรับปรุงทรัพยากรธรรมชาติ¹⁴⁵ รวมถึงการป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม¹⁴⁶ โดยให้มีสถานะเทียบเท่าสิทธิขั้นพื้นฐานด้านอื่น ส่งผลให้ประชาชนฝรั่งเศสมีสิทธิที่จะมีอากาศที่ดีและสภาพแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพ¹⁴⁷ และยังได้กำหนดความรับผิดชอบของผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบต่อผู้อื่น ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นต้องเยียวยาความเสียหายที่ตนได้ก่อขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมตามเงื่อนไขที่กำหนด¹⁴⁸ อันเป็นหลักขดเชยความเสียหายตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย¹⁴⁹ และแม้ในกรณีที่มีความเสียหายที่เกิดขึ้นยังไม่เป็นที่แน่นอนจากการพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ แต่ผลกระทบนั้นเกิดขึ้นอย่างร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมและไม่อาจทำให้กลับคืนสภาพเดิมได้ กฎบัตรนี้ได้ให้สิทธิเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สอดส่องดูแลโดยการใช้หลักกว่าด้วยการป้องกันภัยไว้ก่อน¹⁵⁰ โดยนำกระบวนการประเมินความเสี่ยงมาใช้เพื่อป้องกันการเกิดความเสียหายดังกล่าวขึ้น

5. วิเคราะห์และเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาฝุ่น PM 2.5 ของประเทศไทยและต่างประเทศ

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายแก้ปัญหามลพิษทางอากาศและปัญหาฝุ่น PM 2.5 ของประเทศไทย โดยจำแนกเป็นมาตรการที่ใช้บังคับในปัจจุบัน และมาตรการตามร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลและการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. ... เปรียบเทียบกับมาตรการแก้ปัญหามลพิษทางอากาศของต่างประเทศ อันได้แก่

¹⁴⁵ กฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อมฝรั่งเศส มาตรา 2

¹⁴⁶ เรื่องเดียวกัน มาตรา 3

¹⁴⁷ เรื่องเดียวกัน มาตรา 1

¹⁴⁸ เรื่องเดียวกัน มาตรา 4

¹⁴⁹ นฤมล เสกธีระ, *ความมีประสิทธิภาพของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม*, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 (พฤษภาคม 2558) หน้า 53.

¹⁵⁰ กฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อมฝรั่งเศส มาตรา 5

สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ซึ่งในอดีตได้เผชิญวิกฤตการณ์มลพิษทางอากาศ เช่นเดียวกับประเทศไทย และประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง ยังมีการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อไม่ให้ถูกละเมิด จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ จึงนำไปสู่การวิเคราะห์และเปรียบเทียบในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

5.1 มาตรการทางกฎหมายในการแก้ปัญหาฝุ่น PM 2.5 จากแหล่งกำเนิด

สถานการณ์ปัญหาฝุ่นในสหรัฐอเมริกาเป็นสัญญาณเตือนให้เห็นถึงอันตรายที่มลภาวะทางอากาศมีผลต่อสุขภาพ จนเป็นเหตุให้มีการตรากฎหมายหลายฉบับทั้งกฎหมายในระดับรัฐและกฎหมายของมลรัฐ เพื่อสนองตอบต่อปัญหาดังกล่าว รวมไปถึงกฎหมายอากาศสะอาดของสหรัฐอเมริกา หรือ Clean Air Act โดยจัดตั้งสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม (EPA) ให้รับผิดชอบโครงการต่าง ๆ ซึ่งมีขอบเขตของอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้ข้อกำหนดตามกฎหมายเพื่อลดการปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม

มาตรการแก้ปัญหามลพิษของสหรัฐอเมริกานั้น ได้มีการออกกฎหมายอากาศสะอาด (Clean Air Act) เพื่อใช้บังคับในการแก้ปัญหามลพิษทางอากาศเป็นการเฉพาะ¹⁵¹ โดยรัฐบาลของสหรัฐและรัฐบาลของมลรัฐสามารถออกกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมการปล่อยมลพิษหรือก๊าซต่าง ๆ และนำไปใช้บังคับกับโรงงานอุตสาหกรรมและยานพาหนะโดยตั้งสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency: EPA) เป็นองค์กรเฉพาะ ทำหน้าที่ออกกฎระเบียบและช่วยเหลือมลรัฐในการวางแผนการลดมลพิษและควบคุมตรวจสอบให้ปฏิบัติตามกฎหมาย และกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศระดับชาติสำหรับมลพิษที่แพร่กระจายโดยทั่วไป¹⁵² แต่มลรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดกระบวนการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐาน โดยมลรัฐจะต้องจัดทำแผนที่เรียกว่า แผนปฏิบัติการของมลรัฐ

¹⁵¹ เนตรจิตต์ บุนนาค, ครบรอบ 50 ปี พ.ร.บ. อากาศสะอาด ปี 1970 ที่สร้างการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศของสหรัฐอเมริกา [ออนไลน์], 20 สิงหาคม 2566. แหล่งที่มา: <https://www.sdgmovement.com/2021/04/06/50th-anniversary-of-usa-clean-air-act-of-1970/>

¹⁵² กฎหมายอากาศสะอาด (Clean Air Act) มาตรา 112

(State Implementation Plans: SIPs)¹⁵³ และส่งแผนให้สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมพิจารณาว่าเป็นไปตามมาตรฐานหรือไม่ พื้นที่ที่ไม่ส่งแผนปฏิบัติการของมลรัฐ หรือส่งแผนปฏิบัติการของมลรัฐที่ไม่ได้มาตรฐาน หรือไม่ปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการของมลรัฐ หรือกำหนดกิจกรรมที่ไม่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการของมลรัฐ จะไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลกลางให้ดำเนินการ (Federal Permits) และไม่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินสำหรับการควบคุมมลพิษ¹⁵⁴

เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลและการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. เปรียบเทียบกฎหมายอากาศสะอาด (Clean Air Act) ของสหรัฐอเมริกา พบว่ามีลักษณะคล้ายคลึงกัน โดยมีการตั้งองค์การอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพ¹⁵⁵ มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินงานตามนโยบายและแผนแม่บทวิเคราะห์และกำหนดเครื่องมือและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพ¹⁵⁶ นอกจากนี้ ได้มีการกระจายอำนาจการดำเนินงานไปยังส่วนจังหวัด¹⁵⁷ ส่วนท้องถิ่น¹⁵⁸ และพื้นที่เฉพาะ¹⁵⁹ ให้มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินงานภายในเขตอำนาจของตน โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับและคณะกรรมการร่วม สำหรับมาตรการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด มีการกำหนดมาตรการควบคุมมลพิษออกเป็น 3 ประเภท คือ 1) จัดเก็บค่าธรรมเนียมแหล่งกำเนิดหมอกควันพิษจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดหมอกควันพิษ¹⁶⁰ 2) การจัดเก็บเงินกองทุนสำหรับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดหมอกควันพิษและกระทบต่อสุขภาพ จากสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดหมอกควันพิษและส่งผลกระทบต่อ

¹⁵³ ริกไท เทพปัญญา, กฎหมายอากาศสะอาด (Clean Air Act) ของสหรัฐอเมริกา, หน้า 23.

¹⁵⁴ เรื่องเดียวกัน

¹⁵⁵ ร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลและการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. มาตรา 40

¹⁵⁶ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 36

¹⁵⁷ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 54

¹⁵⁸ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 60

¹⁵⁹ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 64

¹⁶⁰ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 95 มาตรา 96

สุขภาพ¹⁶¹ และ 3) แหล่งกำเนิดที่เป็นฝุ่นควันข้ามแดน¹⁶² ซึ่งบังคับกับผู้ที่เป็นเจ้าของหรือครอบครองแหล่งกำเนิดหมอกควันพิษนอกราชอาณาจักร รวมถึงผู้ใช้ ผู้สนับสนุน นายจ้าง ผู้ว่าจ้าง หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง¹⁶³

5.2 มาตรการคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญ

ปัญหามลพิษทางอากาศที่ประชาชนต้องเผชิญอย่างต่อเนื่องยาวนาน เป็นวิกฤตมลพิษที่หน่วยงานภาครัฐไม่มีหลักประกันความเสี่ยงภัยให้กับประชาชน อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่พึงมีตามเจตนารมณ์ของสหประชาชาติ¹⁶⁴ เพื่อเป็นการยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิของปวงชนชาวไทย จึงจำเป็นต้องพิจารณามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในการคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเปรียบเทียบกับประเทศไทยเพื่อนำไปสู่มาตรการที่เหมาะสม ดังต่อไปนี้

สหรัฐอเมริกา มีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ ซึ่งแต่ละมลรัฐมีรัฐธรรมนูญของตนเอง¹⁶⁵ ผู้ศึกษาจึงได้เลือกศึกษารัฐธรรมนูญของมลรัฐนิวยอร์กและมลรัฐมอนทานาที่ได้มีการบัญญัติสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญของตนเอง¹⁶⁶ ส่งผลให้พลเมืองของมลรัฐทุกคนสามารถใช้สิทธิดังกล่าวเพื่อกำหนดโครงสร้างของรัฐบาลได้¹⁶⁷ ซึ่งรัฐธรรมนูญของมลรัฐนิวยอร์กได้ก่อให้เกิดมาตรฐานต่าง ๆ คือ มาตรฐานในการดำเนินการของรัฐ มาตรฐานความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม และมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิพลเมืองในสหรัชนอกจากนี้ ในมลรัฐมอนทานายังได้สร้างบรรทัดฐานในการพิจารณาคดีของศาล¹⁶⁸ โดยได้

¹⁶¹ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 73

¹⁶² เรื่องเดียวกัน. มาตรา 108

¹⁶³ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 111

¹⁶⁴ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, **สมุดปกเขียวอากาศสะอาด (Clean Air Green Paper): บุรณาการข้ามศาสตร์เพื่อข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับอากาศสะอาด**, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ภาพพิมพ์ จำกัด, 2565), หน้า 13-600.

¹⁶⁵ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 11, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2564), หน้า 83.

¹⁶⁶ รัฐธรรมนูญมลรัฐนิวยอร์ก มาตรา 19

¹⁶⁷ Earth Justice. Article 1 Section 19: New York's new Environmental Right.

¹⁶⁸ Thai Publica, ศาลตัดสินกลุ่มเยาวชนชนะ รัฐละเมิดสิทธิที่จะมีสภาพแวดล้อมที่สะอาดตามรัฐธรรมนูญ

พิพากษาให้กลุ่มประชาชนที่ถูกละเมิดจากการกระทำของรัฐบาลที่ไม่จัดการมลพิษทางอากาศเป็นการกระทำละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ¹⁶⁹ ซึ่งถือเป็นบรรทัดฐานในการคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนในสหรัฐอเมริกา

สำหรับมาตรการคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้มีการนำกฎหมายสิ่งแวดล้อมซึ่งเดิมเป็นกฎหมายแยกต่างหากจากรัฐธรรมนูญ ต่อมาได้นำกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้นมาบัญญัติแนบท้ายรัฐธรรมนูญ เรียกว่า กฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม¹⁷⁰ โดยให้สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมมีสถานะเทียบเท่าสิทธิขั้นพื้นฐานในด้านอื่น ๆ และให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และมีส่วนร่วมในกระบวนการการตัดสินใจในกิจการของสาธารณะที่อาจจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้¹⁷¹ นอกจากนี้ การกำหนดนโยบายต่าง ๆ ของรัฐไม่เพียงแต่เป็นแนวทางการดำเนินงานในด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังมีผลเป็นกฎหมายที่จะบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามนโยบาย หากรัฐไม่ดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว ประชาชนสามารถฟ้องร้องให้รัฐบาลดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ นั่นได้

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้มีการบัญญัติให้สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน คงมีเพียงสิทธิของบุคคลและชุมชน¹⁷² ในการมีส่วนร่วมอนุรักษ์ ฟื้นฟู บำรุง จัดการทรัพยากรและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ¹⁷³ ส่วนหน้าที่ในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู รวมถึงการบริหารจัดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเป็นหน้าที่ของรัฐ โดยรัฐต้องศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพของประชาชน¹⁷⁴ และชุมชนบนหลักการมีส่วนร่วม

¹⁶⁹ รัฐธรรมนูญมลรัฐมอนทานา มาตรา 15

¹⁷⁰ กฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม มาตรา 1

¹⁷¹ กฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม มาตรา 7

¹⁷² คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม, *ความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*, วารสารรวมคำแห่ง ฉบับนิติศาสตร์, ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2562). หน้า 15-16.

¹⁷³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43

¹⁷⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 57

จากประชาชน¹⁷⁵ การที่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดไม่ได้คุ้มครองประชาชนให้มีสิทธิดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี การใช้สิทธิเรียกร้องการชดเชยเยียวยาความเสียหายของประชาชน จึงเป็นข้อเรียกร้องที่ไม่มีน้ำหนักในแง่ของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมอยู่เสมอ

อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลและการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. ได้บัญญัติให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองในสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม¹⁷⁶ และยังส่งเสริมการคุ้มครองด้านการตรวจสุขภาพ สำหรับผู้ที่อยู่ในกลุ่มเปราะบางที่ภูมิคุ้มกันและความทนทานการรับปริมาณสารมลพิษต่ำกว่าบุคคลทั่วไป ให้มีสิทธิได้รับการตรวจสุขภาพจากโรงพยาบาลของรัฐ หรือสถานพยาบาลที่มีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าโรงพยาบาลที่รัฐจัดให้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ ประชาชนยังมีสิทธิได้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพอากาศและผลกระทบของคุณภาพอากาศ¹⁷⁷ ที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพด้วย

5.3 มาตรการลดก๊าซเรือนกระจก ตามอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ประเทศไทยได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศพิธีสารเกียวโต และข้อตกลงปารีส ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกซึ่งประเทศภาคีสมาชิกต้องดำเนินการในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศ และต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อสหประชาชาติทุก ๆ 5 ปี ซึ่งในปัจจุบันฝุ่น PM 2.5 ในภาคเหนือตอนบนยังไม่มีแนวโน้มที่ลดลง แต่ยิ่งทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากปัญหาไฟป่า การเผาในที่เกษตร และฝุ่นควันข้ามแดน ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่จะบังคับใช้ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมได้ และมลพิษที่เกิดขึ้นล้วนก๊าซเรือนกระจกทั้งสิ้น จึงอาจส่งผลให้ประเทศไทยไม่สามารถดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามอนุสัญญาดังกล่าวได้

¹⁷⁵ เรื่องเดียวกัน 2560 มาตรา 58

¹⁷⁶ ร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลและการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. ... มาตรา 8

¹⁷⁷ เรื่องเดียวกัน มาตรา 5

สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและปัญหามลพิษ ภายหลังได้ลงนามในข้อตกลงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการออกกฎหมายเพื่ออนุวัติการตามความตกลงปารีส เป็นผลให้พันธกรณีในความตกลงปารีสมีผลบังคับใช้ในระบบกฎหมายภายใน ส่งผลให้มาตรการทางกฎหมายในการแก้ปัญหาทางอากาศ ตลอดจนเป้าหมายในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก จึงเป็นเป้าหมายที่มีสภาพบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ซึ่งความในข้อนี้เชื่อมโยงกับสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

สำหรับสหรัฐอเมริกาซึ่งปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์สูงสุดเป็นลำดับที่ 2 ของโลก และเป็นภาคีสมาชิกตามอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แต่สหรัฐอเมริกาไม่เข้าร่วมการประชุมในพิธีสารเกียวโต ที่ได้จัดขึ้นที่ประเทศญี่ปุ่น เพราะไม่สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ให้ลดคาร์บอนไดออกไซด์อย่างเข้มงวดได้ และต่อมาจึงได้มีการจัดประชุมขึ้นอีกครั้ง เพื่อต้องการให้สหรัฐอเมริกาซึ่งมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นอันดับต้นได้ร่วมลงนามในข้อตกลงด้วย จึงเกิดการลงนามในข้อตกลงปารีสขึ้น แต่ภายหลังสหรัฐอเมริกาได้ประกาศถอนตัวจากข้อตกลงปารีส เพราะข้อกำหนดต่าง ๆ นั้นกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและการเติบโตของประเทศ จึงไม่อาจดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

ปัญหาฝุ่น PM 2.5 ในภาคเหนือตอนบนของประเทศไทยกว่า 10 ปี มีสาเหตุมาจาก 3 ปัจจัยหลัก คือ ไฟป่า การเผาในพื้นที่เกษตร และฝุ่นควันข้ามแดน หน่วยงานภาครัฐได้มีความพยายามในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ปัญหา แต่ก็ไม่อาจแก้ปัญหาฝุ่น PM 2.5 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นจึงนำไปสู่การศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์เปรียบเทียบทางกฎหมายเกี่ยวกับปัญหามลพิษทางอากาศของประเทศไทยและต่างประเทศ อันได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ซึ่งเคยเกิดวิกฤตฝุ่นควันและสามารถจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อนำไปสู่การค้นหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาฝุ่น PM 2.5 ที่เกิดขึ้นในภาคเหนือตอนบน

ของประเทศไทย และนำมาตรการคุ้มครองชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในการถูกละเมิดจากสิ่งแวดล้อม โดยจากการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาต่าง ๆ ทำให้ผู้ศึกษาทราบแนวทางและมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญสำหรับการนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาฝุ่น PM 2.5 ในภาคเหนือตอนบน ซึ่งแยกเป็นประเด็น ดังต่อไปนี้

6.1.1 ปัญหาฝุ่น PM 2.5 จากแหล่งกำเนิด

มาตรการแก้ปัญหาการเกิดฝุ่น PM 2.5 จากแหล่งกำเนิดในภาคเหนือตอนบนของประเทศไทยในปัจจุบัน พบว่า มีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535¹⁷⁸ พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535¹⁷⁹ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550¹⁸⁰ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในระดับท้องถิ่น ซึ่งมาตรการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจนั้นมีลักษณะเป็นการมาตรการลงโทษสำหรับผู้กระทำความผิด กล่าวคือ เมื่อกรณีเกิดฝุ่นควัน หรือฝุ่น PM 2.5 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะใช้อำนาจในการระงับเหตุ นั้น โดยถือว่าเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญ ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเพื่อระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้น สำหรับกรณีที่เกิดสาธารณภัยไม่ว่าโดยธรรมชาติหรือมีผู้ทำให้เกิด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เพื่อระงับสาธารณภัยนั้นภายในเขตอำนาจของตน จะเห็นได้ว่ากฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานนั้นมีหลายฉบับ จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาว่าภัยพิบัติที่เกิดขึ้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใด ซึ่งเป็นปัญหาการใช้กฎหมายที่มีความทับซ้อนกัน อีกทั้ง มาตรการทางกฎหมายในการแก้ปัญหายังไม่อาจแก้ปัญหาที่ต้นเหตุได้อย่างตรงจุด

สำหรับมาตรการแก้ไขปัญหามลพิษจากแหล่งกำเนิดที่เกิดประสิทธิภาพมากที่สุดพบว่า การบัญญัติกฎหมายอากาศสะอาด (Clean Air Act) ของสหรัฐอเมริกาเพื่อแก้ปัญหาวิกฤตมลพิษทางอากาศเป็นมาตรการที่ดีที่สุด ที่จะนำมาบังคับใช้ในแก้ปัญหา

¹⁷⁸ ปิยนันท์ ศรีทองทิม, มาตรการทางกฎหมายในการลดมลพิษทางอากาศจากฝุ่น PM 2.5, วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร, ปีที่ 11 ฉบับที่ 2 (ตุลาคม 2563). หน้า 285.

¹⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 286.

¹⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 287.

มลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นจากแหล่งกำเนิดโดยตรง ซึ่งมีการกำหนดบทบังคับสำหรับผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ และมาตรการลงโทษกรณีก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศขึ้น มีการจัดตั้งองค์กรเฉพาะทำหน้าที่แก้ปัญหามลพิษทางอากาศโดยตรง และมีการกระจายอำนาจไปยังมลรัฐต่าง ๆ ทำให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมาตรการดังกล่าวประเทศไทยยังไม่มีบทบังคับใช้ แต่อย่างไรก็ตาม ได้ปรากฏหลักการในร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลและการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ.

6.1.2 มาตรการคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญ

องค์การสหประชาชาติได้ประกาศในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ให้สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิมนุษยชนสากล เพื่อมุ่งคุ้มครองพลเมืองจากการถูกคุกคามจากมลพิษทางอากาศที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้เผชิญ จึงนับเป็นวิกฤตการณ์ที่รุนแรง โดยสหประชาชาติได้เรียกร้องให้แต่ละประเทศให้ความสำคัญต่อสิทธิของพลเมืองในด้านสิ่งแวดล้อม ด้วยการบัญญัติสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญของตน จากการศึกษาพบว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกาได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญของตนเอง โดยให้มีสถานะเทียบเท่าสิทธิขั้นพื้นฐานในด้านอื่น ทั้งยังให้สิทธิแก่ประชาชนในการรับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคุณภาพอากาศ และผลกระทบต่อสุขภาพอีกด้วย นอกจากนี้ หากประชาชนถูกระงับการละเมิดจากการไม่ดำเนินการแก้ปัญหามลพิษทางอากาศของหน่วยงานรัฐ หรือการกระทำที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศต่อประชาชนให้ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ กรณีเช่นนี้ ศาลมีอำนาจพิจารณาถึงสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่คุ้มครองไว้ และมีอำนาจพิพากษาให้หน่วยงานหรือผู้กระทำความผิดกระทำการยับยั้งการละเมิดนั้นหรือการให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนนั้นได้ ซึ่งสิทธิดังกล่าวเหล่านี้ ยังไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย คงมีเพียงหลักการทั่วไปในการจัดการ บำรุงรักษา และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ในการเรียกร้องค่าเสียหายจากผลกระทบของสิ่งแวดล้อมนั้นต้องบังคับตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์¹⁸¹ซึ่งยากต่อการพิสูจน์ได้ จึงทำให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบต่อชีวิตและร่างกายไม่อาจได้รับการคุ้มครองเยียวยาในความเสียหายที่เกิดขึ้นได้

¹⁸¹ ประภาภรณ์ โรจน์ศิริรัตน์. มาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากฝุ่นมลพิษ, วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น, ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2564) หน้า 155.

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้มีการบัญญัติให้สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน คงมีเพียงหลักการจัดการสิ่งแวดล้อมทั่วไปในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น อย่างไรก็ตาม หลักการคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนได้ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลและการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. โดยให้บุคคลมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตด้วยอากาศที่สะอาด ไม่ส่งผลร้ายต่อสุขภาพ และไม่เสียชีวิตก่อนวัยอันควร ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้สอดคล้องกับสิทธิสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการรับรองคุ้มครองในฐานะสิทธิมนุษยชน อีกทั้งยังให้สิทธิกับประชาชนกลุ่มเปราะบางที่มีภูมิئاتาน และความทนทานการรับปริมาณสารมลพิษต่ำกว่าบุคคลทั่วไป ในการตรวจสอบสุขภาพจากโรงพยาบาลรัฐ หรือสถานพยาบาลที่มีมาตรฐาน ไม่ต่ำกว่าโรงพยาบาลที่รัฐจัดให้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งให้ความสำคัญต่อบุคคลทุกคนที่จะมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลและผลกระทบของคุณภาพอากาศที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมด้วย

6.1.3 มาตรการลดก๊าซเรือนกระจก ตามอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความพยายามอย่างยิ่งในการกำหนดแนวทางดำเนินงานในการแก้ปัญหามลพิษทางอากาศ โดยได้ออกกฎหมายภายในเพื่ออนุวัติการตามความตกลงปารีส เป็นผลให้พันธกรณีในความตกลงปารีสมีผลบังคับใช้ในระบบกฎหมายภายในที่มีสภาพบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด สำหรับมาตรการลดก๊าซเรือนกระจกสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น ได้กำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาที่รัฐบาลเคยให้เงินอุดหนุนน้ำมันดีเซล ทำให้ปริมาณรถยนต์ส่วนบุคคลเพิ่มมากขึ้นและควันพิษจากอุตสาหกรรมหนักเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ดังนั้น แผนการลดก๊าซเรือนกระจกจึงเป็นการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุจากนโยบายที่ภาครัฐได้กำหนด คือการเพิ่มบริการสาธารณะ และสนับสนุนการใช้พลังงานธรรมชาติ จึงทำให้สาธารณรัฐฝรั่งเศสสามารถดำเนินการตามพันธกรณีในความตกลงปารีสได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประเทศไทยจึงควรให้ความสำคัญต่อการลดมลพิษทางอากาศ และลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างจริงจัง รัฐต้องมีมาตรการทางกฎหมายในการแก้ปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นดังเช่นสาธารณรัฐฝรั่งเศส เพราะมาตรการเหล่านี้ย่อมนำไปสู่

การแก้ปัญหาที่ต้นเหตุของการเกิดก๊าซเรือนกระจกไปในตัวเอง และย่อมเป็นผลให้แผนการดำเนินงานลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทยเกิดผลสัมฤทธิ์ตามไปด้วย นอกจากนี้ในการจัดทำรายงานแผนการดำเนินงานลดก๊าซเรือนกระจกเพื่อเสนอต่อองค์การสหประชาชาติในทุกๆ 5 ปี หน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถนำรายงานการดำเนินงานและฐานข้อมูลการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของมลพิษทางอากาศจากการรายงานผลของคณะกรรมการอากาศสะอาดมาจัดทำรายงานเพื่อเสนอต่อที่ประชุมสหประชาชาติได้

6.2 ข้อเสนอแนะ

ประการแรก สมควรตรากฎหมายสำหรับแก้ปัญหามลพิษทางอากาศขึ้นมาเป็นการเฉพาะ โดยพิจารณาหลักการตามร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลและการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. เพื่อให้มีความเหมาะสมกับบริบททางสังคมไทยมากขึ้น โดยให้ครอบคลุมปัญหาในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศไทย ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

1) มาตรการคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อม

1.1) บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิในชีวิต และสิทธิในสุขภาพ และนำไปสู่การมีสิทธิที่จะหายใจในอากาศสะอาด อันเป็นสิทธิที่ทำให้บุคคลทุกคนดำรงชีวิตด้วยอากาศสะอาดที่ไม่ส่งผลร้ายต่อสุขภาพ และไม่เสียชีวิตก่อนวัยอันควร ซึ่งสอดคล้องกับสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ได้รับรองและคุ้มครองไว้ รวมถึงการกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ปฏิบัติตามและบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด โดยปราศจากการบริหารราชการแบบแยกส่วนจนเป็นเหตุกระทบสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชน โดยอยู่บนหลักธรรมาภิบาลและหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน

1.2) กำหนดให้บุคคลทุกคนมีสิทธิในการได้รับอากาศที่สะอาด และสิทธิในการดำรงชีวิตด้วยอากาศที่ไม่ส่งผลร้ายต่อสุขภาพ และต้องไม่เสียชีวิตก่อนวัยอันควรจากมลพิษในอากาศ รวมถึงกำหนดให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่สำคัญเกี่ยวกับมลพิษในอากาศและคุณภาพอากาศที่จะส่งผลกระทบต่อตนเอง สิทธิในการเฝ้าระวังและ ป้องกันตนเองและบุคคลอื่นจากภัยอันตรายที่เกิดจากมลพิษในอากาศ

1.3) ต้องให้สิทธิแก่ประชาชน องค์กร กลุ่มบุคคล คณะบุคคล หรือชุมชน ที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกระบวนการของรัฐ รวมถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดการเพื่ออากาศสะอาด การกำหนดแผน การจัดทำแผน การนำแผนไปสู่การปฏิบัติ การติดตามผลการดำเนินการให้เป็นไปตามแผน รวมถึงติดตามและร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการร่วมแก้ไขสถานการณ์ปัญหามลพิษในอากาศ

2) มาตรการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

จัดทำระบบฐานข้อมูลคุณภาพอากาศแห่งชาติ ให้คณะกรรมการอากาศสะอาดจัดทำข้อมูลที่ระบุแหล่งกำเนิดมลพิษในอากาศที่ตั้งอยู่ในระดับจังหวัด ระดับอำเภอไว้ในแผนที่ข้อมูลสารสนเทศของแต่ละจังหวัด โดยอย่างน้อยต้องมีแหล่งกำเนิดมลพิษในอากาศในแต่ละจังหวัด ดังนี้

- (1) แหล่งกำเนิดมลพิษจากการเผาป่า
- (2) แหล่งกำเนิดมลพิษจากพื้นที่เกษตร
- (3) แหล่งกำเนิดมลพิษจากการเผาในที่โล่ง ซึ่งไม่รวมถึง (1) และ (2)
- (4) แหล่งกำเนิดมลพิษจากยานพาหนะ
- (5) แหล่งกำเนิดมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม
- (6) แหล่งกำเนิดมลพิษจากการก่อสร้าง
- (7) แหล่งกำเนิดมลพิษจากสถานที่ประกอบกิจการ
- (8) แหล่งกำเนิดมลพิษในอากาศที่อยู่นอกราชอาณาจักรไทย
- (9) แหล่งกำเนิดมลพิษในอากาศอื่น ๆ

2.1) แหล่งกำเนิดประเภทเผาในที่โล่ง

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอากาศสะอาด ประกาศกำหนดรายการที่ต้องห้ามเผาในที่โล่ง หากไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำหนดมาตรการ หลักเกณฑ์ วิธีการ หรือแนวทางในการบริหารการเผาในที่โล่ง พื้นที่เกษตรกรรม เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในอากาศ โดยกำหนดช่วงระยะเวลาที่จะให้ดำเนินการประเภทกิจกรรม พื้นที่ และเงื่อนไขการเผาในที่โล่ง ตามความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดมาตรการ หลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวทางการแก้ไขปัญหา การเผาในที่โล่ง และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในพื้นที่ รับทราบถึงและผลร้ายแรงที่อาจเกิดขึ้นจากการเผาในที่โล่ง

2.3) แหล่งกำเนิดประเภทเผามลพิษข้ามแดน

กำหนดความรับผิดชอบของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษในอากาศนอกราชอาณาจักรไทย ที่ก่อให้เกิดหรือมีส่วนก่อให้เกิดภาวะมลพิษในอากาศแพร่กระจายเข้ามาในราชอาณาจักรไทยจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชน ในราชอาณาจักรไทย ให้ถือว่าเจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็นผู้กระทำความผิดในราชอาณาจักร และต้องรับผิดชอบชดเชย ค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น

เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนอกราชอาณาจักร ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายรายบุคคล และค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องซึ่งรัฐต้องจ่ายไปกับการบำบัด ขจัด เยียวยา และความสูญเสียหรือเสียหาย ทางเศรษฐกิจทางสิ่งแวดล้อมทางสุขภาพอนามัยต่อประชาชนและราชอาณาจักรไทย ไม่ว่าการแพร่กระจาย ของมลพิษนั้น จะเกิดจากการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิด มลพิษในอากาศหรือไม่ก็ตาม

ประการที่สอง แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติ ให้บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตด้วยอากาศที่สะอาด โดยไม่ส่งผลร้ายต่อสุขภาพ และต้องไม่เสียชีวิตก่อนวัยอันควรจากมลพิษในอากาศ โดยปราศจากการกระทำละเมิดไม่ว่าจากบุคคลหรือจากหน่วยงานของรัฐ และให้หมายรวมถึงสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่สำคัญเกี่ยวกับมลพิษในอากาศและคุณภาพอากาศที่จะส่งผลกระทบต่อตนเองด้วย โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติดังนี้

“มาตรา... บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตด้วยอากาศที่สะอาด โดยไม่ส่งผลร้ายต่อสุขภาพ และต้องไม่เสียชีวิตก่อนวัยอันควรจากมลพิษในอากาศ โดยปราศจากการกระทำละเมิดไม่ว่าจากบุคคลหรือจากหน่วยงานของรัฐ

สิทธิตามวรรคหนึ่ง ให้หมายรวมถึงสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่สำคัญเกี่ยวกับมลพิษในอากาศและคุณภาพอากาศที่จะส่งผลกระทบต่อตนเองด้วย”

รายการอ้างอิง

- กรมควบคุมมลพิษ, ข้อมูลสถิติย้อนหลัง [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://air4thai.pcd.go.th/webV3/#/History>
- กรมควบคุมมลพิษ, ประกาศดัชนีคุณภาพอากาศของประเทศไทย พ.ศ. 2566 **ปรับค่าสารมลพิษเข้มข้นขึ้น ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://www.pcd.go.th/pcd_news/30028
- กรมควบคุมมลพิษ, มลพิษหมอกควันในพื้นที่ภาคเหนือ: ปัญหาและแนวทาง [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://www.pcd.go.th/wp-content/uploads/2020/06/pcdnew-2020-06-05_07-33-31_040770.pdf
- กรมอุตุนิยมวิทยา, การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://climate.tmd.go.th>
- กรมอนามัย, คู่มือฉบับประชาชน การเฝ้าระวัง PM 2.5 อย่างไรให้ปลอดภัย, (นนทบุรี: ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2563).
- กรมอุตุนิยมวิทยา, ภาวะเรือนกระจก [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://climate.tmd.go.th>
- กรรณิกา สันธิพงษ์, เจตนารมณ์และขอบเขตของกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.admincourt.go.th/admincourt/editorupload/files/1.pdf>
- กองประสานการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, แผนที่นำทางการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ ปี พ.ศ. 2564-2573 [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://climate.onep.go.th/th/topic/policy-and-strategy/thailand-ndc-roadmap-on-mitigation/>
- กฤติยา สุขเพิ่ม, มาตรการทางกฎหมายของการป้องกันและควบคุมมลพิษหมอกควันจากการเผาในที่โล่ง กรณีศึกษา ในพื้นที่ 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน, (วิทยานิพนธ์ปริญญาเอก หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2558).

- กระทรวงต่างประเทศ, การดำเนินงานตามข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน [ออนไลน์], <https://fad.mnre.go.th/th/as/content/255>

- กระทรวงการต่างประเทศ, ความตกลงปารีส: ก้าวสำคัญของการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ. [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://thai-inter-org.mfa.go.th>

- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, พินิจสารเกียวโต [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://fad.mnre.go.th/th/mph/content/207>

- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ความตกลงปารีส [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://fad.mnre.go.th/th/mph/content/208>

- กิตติยาภรณ์ รองเมือง, การประเมินการปลดปล่อยมลพิษจากการเผาไหม้เศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรในที่โล่งแจ้ง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรวิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี, 2558.)

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 11, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2564).

- คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม, ความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์, ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2562).

- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ค่า AQI ดัชนีคุณภาพอากาศ (Air Quality Index) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.eng.chula.ac.th/th/29782>

- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เรียนรู้เกี่ยวกับฝุ่น [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.chula.ac.th/wp-content/uploads/2019/10/Chula-PM25.pdf>

- ทวีศักดิ์ ใจคำสืบ, สถานการณ์หมอกควันในภาคเหนือตอนบน [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.tei.or.th/thaicityclimate/public/document-36.pdf>

- ไทยพับลิก้า, ประเทศไทยถูกจัดให้มีความเสี่ยงด้านภูมิอากาศสูงเป็นอันดับ 9 ของโลก [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://thaipublica.org/2021/04/complex-world-prasart01>

- นัทธมน คงเจริญ, เอกสารประกอบการสอนกฎหมายกับสิ่งแวดล้อม (177452) ปีการศึกษา 1/2561 [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.law.cmu.ac.th/law2011/journal/e1559374102.pdf>

- นฤมล เสกธีระ, **ความมีประสิทธิภาพของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม**, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 (พฤษภาคม 2558).

- เนตรธิดา บุณนาค, **ครบรอบ 50 ปี พ.ร.บ. อากาศสะอาด ปี 1970 ที่สร้างการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศของสหรัฐอเมริกา** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.sdgmovement.com/2021/04/06/50th-anniversary-of-usa-clean-air-act-of-1970/>

- เนตรธิดา บุณนาค, **พลเมืองรัฐนิวยอร์กเห็นชอบแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้ทุกคนมีสิทธิในอากาศและน้ำสะอาด และสิ่งแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพ** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.sdgmovement.com/2021/11/12/environmental-rights-amendment-pass-in-new-york-constitution/>

- ประภาภรณ์ โรจน์ศิริรัตน์, **มาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากฝุ่นมลพิษ**, วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น, ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2564).

- ปณิธิ์ ปทุมวัฒน์, **ข้อพิจารณาทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ**, จุลนิต, ปีที่ 53 ฉบับที่ 1 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2553).

- ปิยนันท์ ศรีทองทิพย์, **มาตรการทางกฎหมายในการลดมลพิษทางอากาศจากฝุ่น PM 2.5**, วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร, ปีที่ 11 ฉบับที่ 2 (ตุลาคม 2563).

- พงษ์ศักดิ์ ปัตถา, **กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมฝุ่น PM 2.5** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://cdc.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=2365

- ภัทริดา สุขนนี่, **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=153

- รักไท เทพปัญญา, กฎหมายอากาศสะอาด (Clean Air Act) ของสหรัฐอเมริกา , ภาษฎีกาสาร, ปีที่ 16 ฉบับที่ 2 (สิงหาคม-กันยายน 2564).

- รุจน์ ชื่นบาน และนนทรัฐ ไผ่เจริญ, ปี 67 เชียงใหม่มีผู้ป่วยจาก PM2.5 แล้วกว่า 3 หมื่นราย [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.benarnews.org/thai/news/th-air-pollution-patients-chiangmai-03202024150824.html>

- วรรณภา ตีระสังขะ, กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมประเทศฝรั่งเศส: หลักการพื้นฐานในกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Le Code de l'environnement) [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=707>

- วีรวัฒน์ เพ็ชรสม, การคุ้มครองและรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญกับศาลยุติธรรม, (การศึกษาค้นคว้าอิสระ หลักสูตรผู้พิพากษาหัวหน้าศาล รุ่นที่ 18 วิทยาลัยข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม, 2562).

- วัชรินทร์ ชินวรวัฒนา, นโยบายการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจสีเขียว เปรียบเทียบของไทยและต่างประเทศ [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.bot.or.th/th/research-and-publications/research/economic-pulse/economic-pulse-202307.html>

- ศิริรัตน์ เปลี่ยนเพ็ญ, ปัญหาฝุ่นละออง PM 2.5 และกฎหมายมลพิษข้ามพรมแดน [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://cdc.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=3503

- ศูนย์วิจัยกสิกร, วิกฤตฝุ่น PM 2.5 อาจยังแย่งลงถ้าไม่เร่งจัดการ [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://www.kasikomresearch.com/th/analysis/k-econ/business/Pages/PM2_5_-_Pollution-CIS3401-10-04-2023.aspx

- สำนักข่าวไทยรัฐ, สมัชชาใหญ่ UN ประกาศให้การเข้าถึงสิ่งแวดล้อมที่ดีเป็นสิทธิมนุษยชน เพิ่มพลังให้การต่อสู้ด้านสิ่งแวดล้อม [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://plus.thairath.co.th/topic/naturematter/101915>

- สำนักข่าวอิสรา, กางร่าง พ.ร.บ.อากาศสะอาด 7 ฉบับ ฤกษ์แก้ไขปัญหา มลพิษทางอากาศของไทย [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://isranews.org/article/isranews-scoop/128236-isra-news-6.html>

- สำนักข่าวอิศรา, **ฝุ่นพิษ PM 2.5 ข้ามพรมแดน' กลไกอาเซียนไร้ความหมาย ต้องใช้ กม.ระหว่างประเทศ** [ออนไลน์], <https://www.isranews.org/article/isranews-scoop/119777-isranews-336.html>

- สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, **สมุดปกเขียวอากาศสะอาด (Clean Air Green Paper): บูรณาการข้ามศาสตร์เพื่อข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับอากาศสะอาด**, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ภาพพิมพ์ จำกัด, 2565).

- สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ, **ดัชนีคุณภาพอากาศ** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://pm2_5.nrct.go.th / definition

- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, **คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ รับรองให้ สิ่งแวดล้อมสะอาดเป็นสิทธิมนุษยชน** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://lawforasean.krisdika.go.th/ Content/ View?Id=858&Type=1>

- สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, **พลังงานชีวมวล พลังงานจากสิ่งมีชีวิต ต่อชีวิตให้ชาวโลก** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.opsmoac.go.th/kamphaengphet-manual-files-421891791835>

- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, **มาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการจัดการปัญหาด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ**, จุลินิติ, ปีที่ 20 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2566).

- สำนักงานรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **รู้จักฝุ่นพิษ PM 2.5 ที่มากับมลภาวะ และวิธีการเลือกหน้ากากป้องกัน** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.tlclab.net/pm25/>

- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, **รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง ปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM 2.5) ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักกรรมการ 1, 2563).

- อนันต์ คงเครือพันธุ์, **กฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Law and Climate Change)**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2559).

- อนุชา ดีสวัสดิ์, **ปัญหาฝุ่นพิษภาคเหนือของประเทศไทย** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://dl.parliament.go.th/handle/20.500.13072/611509>

- อภิรัฐ ดีทองอ่อน, มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางอากาศอันเกิดจากการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรม [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://so01.tci-thaijo.org>

- อันโตนิโอ โคมซา. ย้อนรอยฝุ่นควันมรสุมทั่วโลก. [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.blockdit.com/posts/5e2e791e5070e60cabffb120>

- Earth Justice, **Article 1 Section 19: New York's new Environmental Right.** [Online], Source: https://earthjustice.org/wp-content/uploads/20230209_green_amendment.pdf

- SDGs, พ.ร.บ. อากาศสะอาด หลักประกันให้คนไทยกลับมาสูดอากาศที่ดีต่อลมหายใจ [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.sdgmovement.com/2021/05/13/sdg-updates-thailandcan-clean-air-act-for-thai-people/>

- Thai PBS, **เทียบร่างกฎหมายอากาศสะอาด 7 ฉบับ** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://policywatch.thaipbs.or.th/article/environment-16>

- Thai Publica, ศาลตัดสินกลุ่มเยาวชนชนะ รัฐละเมิดสิทธิที่จะมีสภาพแวดล้อมที่สะอาดตามรัฐธรรมนูญ [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://thaipublica.org/2023/08/judge-rules-in-favor-of-young-activists-in-montana-climate-trial/>

- THE CITIZEN.PLUS Thai PBS, **ส่องวิกฤตปัญหาฝุ่นควันภาคเหนือตอนบน ที่ส่งผลกระทบต่อหลายภาคส่วนมาอย่างยาวนาน**, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://thecitizen.plus/node/75677>

- The Citizen. Plus, Thai PBS, **ค่ามาตรฐานฝุ่น แคลไหนที่ปลอดภัยกับสุขภาพ** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://thecitizen.plus/node/51914>

- Amnesty International Thailand, **ปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.amnesty.or.th/our-work/hre/what-udhr/>