



วิจัยปริทัศน์

(Research Review Article)

ฉบับที่ 28 เดือนพฤศจิกายน 2565

กฎหมายว่าด้วยอากาศสะอาด



กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร





กฎหมายว่าด้วยอากาศสะอาด

บุชิตา ไวทยานนท์*

บทคัดย่อ

ปัญหามลพิษทางอากาศโดยเฉพาะปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM_{2.5} ที่มีผลกระทบต่อรุนแรงมากขึ้น ตั้งแต่ปี 2562 จนกระทั่งรัฐบาลได้กำหนดให้การแก้ไขปัญหาฝุ่นละออง PM_{2.5} เป็นวาระแห่งชาติ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2562 และจัดตั้งศูนย์แก้ไขปัญหาหมอกพิษทางอากาศ (ศกพ.) เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2563 แต่หมอกพิษทางอากาศก็ยังคงทวีความรุนแรงขึ้นทั่วประเทศ ทำให้ประชาชนเริ่มตื่นตัวและหันมาสนใจปัญหาดังกล่าวมากยิ่งขึ้น โดยการสูดฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM_{2.5} เข้าปอดเป็นเวลานานนั้นทำให้ร่างกายเสี่ยงต่อโรคร้ายทั้งในระบบทางเดินหายใจ หรือโรคหัวใจ และอาจทำให้ประชากรไทยมีอายุขัยเฉลี่ยสั้นลง ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ด้านสุขภาพ จากสถานการณ์คุณภาพอากาศโลกในปี 2564 ประเทศไทยมีค่าเฉลี่ยฝุ่นรายปีอยู่ในอันดับที่ 45 จากทั้งหมด 117 ประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะพบว่า มีจังหวัดและเมืองของไทย ติด 5 อันดับสูงสุดในอาเซียนที่มี PM_{2.5} สูงที่สุดในปี 2564 คือ ลำปาง ปาย และน่าน นอกจากนี้ จังหวัดที่มีฝุ่นเยอะอย่างกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และจังหวัดในภาคเหนือมีอากาศดีหายใจเพียงแค่ 4 เดือนจากทั้งปี คือ ช่วงเดือนมิถุนายน-กันยายน ซึ่งเป็นช่วงฤดูฝน แม้ว่าประเทศไทยจะมีแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติการแก้ไขมลพิษด้านฝุ่นละอองมาตั้งแต่ปี 2562 แต่การแก้ปัญหาดังกล่าวก็ยังไม่คืบหน้าเท่าที่ควร เนื่องจากอำนาจหน้าที่ที่ทับซ้อนกันของแต่ละกระทรวงทำให้หน่วยงานที่ดูแลอาจไม่มีหน้าที่สั่งการ หรือการบูรณาการช่วยเหลือของหน่วยงานรัฐดำเนินไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

อากาศสะอาดเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชากรทุกคนในประเทศ นั่นคือสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด (Right to Breathe Clean Air) รัฐบาลจะสามารถบริหารจัดการปัญหามลพิษทางอากาศให้มีประสิทธิภาพได้นั้น มีความจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางอากาศ แยกออกจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ครอบคลุมทุกเรื่อง เนื่องจากการจัดการปัญหาด้านคุณภาพอากาศนั้นเป็นสิ่งที่มีความเฉพาะตัว และไม่สามารถใช้ระบบบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของรัฐในปัจจุบันมาใช้แก้ไขได้ และจะต้องคำนึงถึงสภาพบริบทของประเทศเป็นสำคัญผ่านการเรียนรู้จากประสบการณ์ของกฎหมายสะอาดในต่างประเทศ ซึ่งการได้มาซึ่งอากาศสะอาดจะนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างยั่งยืน

*วิทยากรชำนาญการ กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ



บทนำ

การพัฒนาประเทศให้มีความเจริญและเติบโตทางเศรษฐกิจ ทั้งในภาคยานยนต์ ภาคอุตสาหกรรม และการก่อสร้างและพัฒนาเมืองก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางอากาศ (Air Pollution) ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อมอย่างมาก ในปี 2562 กรุงเทพมหานครเกิดวิกฤติคุณภาพอากาศจากสถานการณ์ปัญหาหมอกควันพิษ และปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน หรือ PM_{2.5} ทำให้อากาศขมุกขมัวและมีค่าระดับฝุ่น PM_{2.5} อยู่ในระดับที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน ส่งผลให้ประชาชนจำนวนมากเกิดความวิตกกังวลว่าจะเกิดผลกระทบต่อสุขภาพ โดยเฉพาะผลกระทบที่จะเกิดกับเด็ก คนชรา และผู้ป่วยโรคเรื้อรัง นอกจากนี้ โรงเรียนและสถาบันการศึกษาได้มีการประกาศหยุดการเรียนการสอน และหลายหน่วยงานได้เข้าร่วมแก้ไขความวิตกกังวลต่อฝุ่น PM_{2.5} ทำให้หน้ากากอนามัย N-95 และเครื่องฟอกอากาศขาดตลาด เนื่องจากฝุ่น PM_{2.5} ถือเป็นเรื่องใหม่สำหรับสังคมไทยที่เริ่มมีการกล่าวถึงกันมากขึ้นในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา ประกอบกับข้อมูลเรื่องฝุ่น PM_{2.5} อาจมีข้อมูลที่ขัดแย้งกัน ทำให้เป็นการเพิ่มความสับสนแก่ประชาชน เพื่อป้องกันการสับสนที่เกิดขึ้นนั้นหน่วยราชการและองค์กรวิชาชีพที่เกี่ยวข้องต้องออกมาให้ความรู้ ออกแถลงการณ์ และเผยแพร่ความรู้ให้กับประชาชนผ่านช่องทางต่าง ๆ ถึงอันตรายร้ายแรงและวิธีการป้องกันตนเอง จนกระทั่งรัฐบาลได้ประกาศให้ปัญหาฝุ่น PM_{2.5} กลายเป็นวาระแห่งชาติในวันที่ 1 ตุลาคม 2562 นอกจากหน่วยงานภาครัฐแล้ว ยังมีนักวิชาการ บุคลากรวิชาชีพ และภาคประชาชนออกมาให้ความรู้และให้ข้อเสนอแนะเพื่อการจัดการปัญหา รวมถึงมีการรวมตัวกันเพื่อร่วมกันคิดและทำความเข้าใจกับปัญหาและหาทางออกทั้งระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาวอย่างยั่งยืน มีการจัดเวทีระดมความคิดเห็นจากหน่วยงานและสถาบันต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ปัญหาหมอกพิษทางอากาศที่มีสาเหตุมาจากฝุ่น PM_{2.5} มีความซับซ้อนเป็นอย่างยิ่ง การทำความเข้าใจปัญหาเพื่อกำหนดแนวทางแก้ไข จึงต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งองค์ความรู้จากนักวิชาการและบุคลากรวิชาชีพด้านสุขภาพ รวมถึงความเห็นจากภาคประชาชน เพื่อเชื่อมประสานกับทุกภาคส่วนร่วมกันกำหนดทิศทางและวางแนวทางการทำงานร่วมกัน เพราะวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นมิได้เป็นเพียงปัญหาของกรุงเทพมหานครเท่านั้น แต่เป็นปัญหาของทุกคนที่อยู่ในสังคมไทย

มลพิษทางอากาศเกิดขึ้นได้จากการเผาไหม้เชื้อเพลิงในภาคยานยนต์ กระบวนการผลิตในภาคอุตสาหกรรม การก่อสร้างและพัฒนาเมือง การเผาในที่โล่งแจ้งในภาคเกษตร และป่าไม้ โดยฝุ่นละอองมีสารพิษในรูปแบบสารอินทรีย์ย่อยสลายยาก หรือสาร POPs (Persistent Organic Pollutants) ซึ่งส่วนใหญ่มีฤทธิ์ก่อให้เกิดมะเร็ง อาทิ สารโพลีไซคลิกอะโรมาติกไฮโดรคาร์บอน หรือสาร PAHs (Polycyclic Aromatic Hydrocarbons) สารไดออกซิน (Dioxins) สารโพลีคลอริเนตเต็ดไบฟีนิล (Polychlorinated Biphenyls) หรือสาร PCBs สารโพลีโบรมิเนตไดฟีนิลอีเทอร์ (Polybrominated Diphenyl Ethers) หรือสาร PBDEs โลหะหนักที่มีความเป็นพิษสูง เช่น ปรอท ตะกั่ว แคดเมียม และสารหนู เป็นต้น ซึ่งการสูดดมเอาสารพิษเหล่านี้เข้าสู่ร่างกายย่อมส่งผลต่อสุขภาพของประชาชนได้ทั้งอวัยวะภายนอก อาทิ ตาและผิวหนัง และอวัยวะภายในอย่างทางเดินหายใจตั้งแต่เยื่อบุโพรงจมูก ลำคอ หลอดลม หลอดลมย่อยในปอด ถุงลมฝอยที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อเนื้อเยื่อ ระบบภูมิคุ้มกัน และระบบอื่น ๆ ในปอด ส่งผลไปยังระบบเส้นเลือดที่เป็นเส้นทางผ่านทั่วร่างกาย โดยเฉพาะเส้นเลือดในหัวใจและสมองซึ่งเป็นอวัยวะสำคัญอย่างมากและมีผลต่ออวัยวะอื่น ๆ ของร่างกาย ปัญหาฝุ่น PM_{2.5} จึงทำให้มลพิษทางอากาศกลายเป็นความเสี่ยงต่อสุขภาพของประชาชน ทั้งนี้ องค์การสหประชาชาติได้ประกาศให้มลพิษทางอากาศเป็นปัจจัยเสี่ยงที่ 5 ของโรคไม่ติดต่อที่สำคัญ 5 กลุ่มโรค



ได้แก่ โรคระบบหัวใจและหลอดเลือด โรคระบบทางเดินหายใจเรื้อรัง โรคมะเร็ง โรคเบาหวาน โรคทางจิตและระบบประสาท มลพิษทางอากาศจึงเป็นปัญหาสำคัญที่ทั่วโลกตระหนักและให้ความสำคัญในการรณรงค์เพื่อสุขภาพของประชาชน โดยในการประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ปี 2019 สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด มีความเห็นว่าควรถูกรับรองให้เป็นสิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกับสิทธิในน้ำ ทั้งนี้ กฎหมายสิ่งแวดล้อมบางประเทศได้บัญญัติสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาดไว้ในกฎหมายโดยตรง เช่น The Philippines Clean Air ประเทศฟิลิปปินส์, The Environmental Code of France ประเทศฝรั่งเศส, The General Law on the Environment and Natural Resources 2000 of the Dominican Republic สาธารณรัฐโดมินิกัน โดยศาลภายในประเทศบางประเทศยืนยันว่า สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาดเป็นสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ เช่น อินเดีย ปากีสถาน เป็นต้น ดังนั้น การที่รัฐจะสามารถบริหารจัดการปัญหาหมอกควันพิษให้มีประสิทธิภาพได้นั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางอากาศ แยกออกจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ครอบคลุมทุกเรื่อง เนื่องจากการจัดการปัญหาด้านคุณภาพอากาศนั้น เป็นสิ่งที่มีความเฉพาะตัวและไม่สามารถใช้ระบบบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของรัฐในปัจจุบันมาใช้แก้ไขปัญหาได้ โดยคำนึงถึงสภาพบริบทของประเทศไทยเป็นสำคัญผ่านการเรียนรู้จากประสบการณ์ของกฎหมายอากาศสะอาดในต่างประเทศ เพื่อให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

PM_{2.5} (Particulate Matter 2.5: PM_{2.5})

ฝุ่นละอองขนาดเล็ก หรือ PM_{2.5} ย่อมาจาก Particulate Matter 2.5 หมายถึง การผสมของอนุภาคของแข็งและหยดของเหลวซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในอากาศ เป็นฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ซึ่งมีขนาดเล็กกว่า 1 ใน 25 ส่วนของเส้นผ่านศูนย์กลางของเส้นผมมนุษย์ ไม่สามารถมองเห็นได้ด้วยตาเปล่า และก่อให้เกิดอันตรายอย่างรุนแรงต่อสุขภาพ เนื่องจากสามารถเข้าสู่ระบบทางเดินหายใจได้ลึกที่สุด ส่งผลกระทบต่อระบบทางเดินหายใจ ทำอันตรายต่อปอด ถุงลม และเพิ่มความเสี่ยงต่อการเป็นโรคเรื้อรังทางระบบทางเดินหายใจ โดยแหล่งกำเนิดของ PM_{2.5} คือ เกิดเองตามธรรมชาติและจากการกระทำของมนุษย์ มาจากทั้งแหล่งกำเนิดปฐมภูมิและแหล่งกำเนิดทุติยภูมิ แหล่งกำเนิดปฐมภูมิ คือ ฝุ่นจากการเกษตร ฝุ่นที่กลับมาแขวนลอยใหม่จากกิจกรรมบนท้องถนนและไฟป่า สำหรับแหล่งกำเนิดทุติยภูมิ ส่วนมากเกิดจากการกระทำของมนุษย์ ได้แก่ การอุตสาหกรรม การจราจร การทำอาหาร การเผาไหม้เชื้อเพลิง และการก่อสร้าง โดยพบว่า การกระทำของมนุษย์เป็นสาเหตุของ PM_{2.5} ปฐมภูมิเกือบทั้งหมด สารตั้งต้นของ PM_{2.5} ได้แก่ ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO₂) ออกไซด์ของไนโตรเจน (NOx) แอมโมเนีย (NH₃) และสารอินทรีย์ระเหยง่าย (VOCs) โดยมีแหล่งกำเนิด ดังนี้

SO₂ มีแหล่งกำเนิดหลักจากการผลิตกระแสไฟฟ้า ประมาณร้อยละ 67

NOx มีแหล่งกำเนิดจากยานพาหนะบนท้องถนน ร้อยละ 34 ยานพาหนะอื่น ๆ ร้อยละ 21 และจากการผลิตกระแสไฟฟ้า ร้อยละ 13

NH₃ ร้อยละ 55 และการใช้ปุ๋ย ร้อยละ 26

VOCs มีแหล่งกำเนิดจากธรรมชาติ ร้อยละ 70

องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้รวบรวมงานวิจัยทางวิทยาศาสตร์ในหลากหลายสาขา อาทิ เคมีบรรยากาศ วิทยาศาสตร์การสัมผัส การวัดขนาดสัมผัส ระบาดวิทยา การสัมผัสในมนุษย์ และพิษวิทยาในสัตว์ และหลักฐานต่าง ๆ ยืนยันว่าการสัมผัส PM_{2.5} ทั้งระยะสั้นและระยะยาว พบความสัมพันธ์



เชิงเหตุและผล (Causal relationship) กับโรคหัวใจและหลอดเลือด และอัตราการรวม (ไม่นับอุบัติเหตุ) พบความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลที่เป็นไปได้ (Likely to be causal relationship) ระหว่าง PM_{2.5} กับโรคระบบทางเดินหายใจ โรคระบบประสาท และมะเร็งปอด ประชากรหลากหลายกลุ่มไม่ว่าจะเป็นกลุ่มสุขภาพดีหรือมีโรคประจำตัว หรือไม่ว่าจะเป็นกลุ่มอายุใด (เด็ก ผู้สูงอายุ ฯลฯ) ล้วนแล้วแต่เป็นกลุ่มเสี่ยงต่อผลกระทบด้านสุขภาพจากการสัมผัส PM_{2.5} ประชากรบางกลุ่มอาจมีความเสี่ยงมากเป็นพิเศษ อาทิ ผู้ที่มีภาวะน้ำหนักเกินหรืออ้วน ผู้ที่มีโรคประจำตัวในกลุ่มโรคหัวใจ หลอดเลือดและระบบทางเดินหายใจ และผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศทั่วไปในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 32 กำหนดว่า จะต้องอาศัยหลักวิชาการ กฎเกณฑ์ และหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เป็นพื้นฐาน และจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องด้วย

นอกจากนี้ กรมควบคุมมลพิษและหน่วยงานอื่น ๆ ได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ต้นเหตุของปัญหาตามหลักวิทยาศาสตร์ สามารถสรุปได้ว่า ปัญหาฝุ่นละออง PM_{2.5} มีที่มาจากสามแหล่งใหญ่ ได้แก่

1. การเผาชีวภาพในที่โล่ง อาทิ การเผาป่า เผาอ้อยก่อนเก็บเกี่ยว เผาซังข้าว และการเผาอื่น ๆ
2. การเผาไหม้ของเครื่องยนต์ ทั้งรถยนต์ รถโดยสาร รถบรรทุก โดยเฉพาะเครื่องยนต์ดีเซล
3. การเผาไหม้ของโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ รวมถึงโรงไฟฟ้าที่ใช้เชื้อเพลิงถ่านหิน

เนื่องจากฝุ่นสามารถพัดกระจายไปได้ในระยะทางไกล ๆ ในบางครั้งต้นเหตุของปัญหาอาจมาจากแหล่งอื่น หรือแม้กระทั่งข้ามพรมแดน เช่น ไฟป่า หรือการเผาทางการเกษตรที่เกิดขึ้นในประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้การแก้ปัญหามีความละเอียดอ่อนและยากขึ้น ช่วงเวลาของแต่ละปีแหล่งที่มาของฝุ่นอาจต่างกันไปในช่วงเก็บเกี่ยวอ้อย ฝุ่นอาจมาจากการเผาอ้อยก่อนเก็บเกี่ยวมากกว่าแหล่งอื่น ๆ ขณะที่ฝุ่นจากรถยนต์และการขนส่งเกิดขึ้นสม่ำเสมอตลอดทั้งปี ขณะเดียวกันสังเกตได้ว่าในช่วงฤดูฝน ฝุ่นมักจะไม่ค่อยเป็นปัญหาใหญ่ แม้จะมีการเผา การปล่อยมลพิษจากรถยนต์และโรงงานอุตสาหกรรมกันเป็นปกติ เพราะมีฝนมาช่วยลดปริมาณฝุ่น และเป็นช่วงที่มีลมพัดเข้าออกอย่างต่อเนื่อง ในทางกลับกันปัญหาฝุ่นมักจะรุนแรงมากขึ้นในฤดูหนาว ในช่วงที่มีความกดอากาศสูง อากาศนิ่งทำให้ฝุ่นวนค้างอยู่ในพื้นที่ไม่ไปไหน ที่สำคัญคือฝุ่นมักจะหนาแน่นขึ้นในช่วงเย็นและค่ำ โดยน่าจะเป็นผลมาจากการสะสมฝุ่นที่เกิดขึ้นตลอดทั้งวัน จนมีความหนาแน่นขึ้นเมื่ออากาศเย็นลง ก่อนจะกลับมามีขึ้นในช่วงเช้า แปลว่าสภาพอากาศเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ปัญหาฝุ่นทวีความรุนแรงขึ้น

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

อากาศที่ไม่สะอาด (Dirty Air) ได้ก่อให้เกิดวิกฤตด้านสุขภาพของประชากรทั่วโลก ซึ่งพบว่า มีผู้เสียชีวิตก่อนวัยอันควรที่มีสาเหตุมาจากมลพิษทางอากาศมากกว่า 5 ล้านคนทั่วโลกในแต่ละปี มลพิษทางอากาศจึงเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหลายประเภท อาทิ สิทธิในชีวิต สิทธิในสุขภาพ เป็นต้น ซึ่งได้รับการรับรองในฐานะของสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Rights) โดยเฉพาะผลกระทบจากฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM_{2.5} ตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและสิ่งแวดล้อมมีความเชื่อมโยงและเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เนื่องจากมนุษย์แต่ละคนย่อมไม่สามารถมีและใช้สิทธิมนุษยชนต่าง ๆ อาทิ สิทธิในชีวิตและร่างกาย สิทธิในสุขภาพ สิทธิในอาหาร สิทธิในน้ำ และสิทธิเด็กได้อย่างแท้จริง หากปราศจากการดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สมบูรณ์ สะอาด ปลอดภัย และยั่งยืน โดยเฉพาะการดำรงชีวิตอยู่ในอากาศ



สะอาด (Clean Air) ซึ่งมักถูกเรียกรวมกันว่าเป็นสิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Human Rights) อันประกอบด้วย สิทธิเชิงเนื้อหา (Substantive Rights) และสิทธิเชิงกระบวนการ (Procedural Rights) อย่างไรก็ตาม หลายประเทศได้มีการตรากฎหมายเพื่อจัดการกับปัญหาอากาศที่ไม่สะอาดแตกต่างกันออกไป สามารถจัดประเภทได้ ดังนี้

1. ประเทศที่มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมครอบคลุมทุกเรื่องในกฎหมายฉบับเดียว เช่น อียิปต์ (Environmental Protection Law) แอฟริกาใต้ (National Environmental Management Act) ปากีสถาน (Environmental Protection Act) บัลแกเรีย (Environmental Protection Act) ฟินแลนด์ (Environmental Protection Act และ Act on Implementation of the Legislation on Environmental Protection) ฝรั่งเศส (Code de l'environnement) ลิทัวเนีย (Environmental Protection Law) เนเธอร์แลนด์ (Environment Protection Act)

2. ประเทศที่มีทั้งกฎหมายสิ่งแวดล้อมสำหรับประเด็นทั่วไปและมีกฎหมายพิเศษเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอากาศ เช่น จีน (Basic Environment Act และ Air Pollution Control Act) อินเดีย (Environment Protection Act และ Air Prevention and Control of Pollution Act) ญี่ปุ่น (Basic Environment Law และ Air Pollution Control Law) เยอรมัน (Law on Conservation and Environmental Care และ Law on Protection for Environmental Harms due to Air Pollution, Noise, etc.) ไอร์แลนด์ (Protection of the Environment Act และ Air Pollution Act) สโลวาเนีย (Environment Protection Act และ Rules on Amendments and Supplements to the Rules on Initial Measurements and Operational Monitoring of the Emission of Substances into the Atmosphere from Stationary Sources of Pollution, and on the Conditions for their Implementation) สวีเดน (Swedish Environmental Code และ Ordinance on Environmental Quality Standards on Ambient Air) สวิตเซอร์แลนด์ (Environmental Protection Act และ Ordinance on Air Pollution) อังกฤษ (Environmental Protection Act และ Clean Air Act) สหรัฐอเมริกา (National Environmental Policy Act และ Clean Air Act) ออสเตรเลีย (Environmental Protection Act, Clean Energy Act, Ozone Protection Act, และ National Greenhouse and Energy Reporting Act) นิวซีแลนด์ (Environment Act, Climate Change Response Act และ Clean Air Act)

สำหรับประเทศไทยการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจัดอยู่ในประเภทแรก คือ มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมครอบคลุมทุกเรื่องในกฎหมายฉบับเดียว ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎหมายเฉพาะเรื่องที่ไม่ใช่เรื่องอากาศ ได้แก่ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 และยังปรากฏการมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐหลายกระทรวง ในลักษณะที่แยกส่วนการทำงานกันอย่างชัดเจน ในขณะที่การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่แยกส่วนไม่ได้ ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายที่ผ่านมานั้นไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากหน่วยงานยังมีลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ ภายใต้อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่อย่างจำกัด และขาดการประสานงานร่วมกัน ตลอดจนมาตรฐานและระบบต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการคุณภาพอากาศที่ยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล รวมทั้งการขาดการสถาปนาและรับรองสิทธิของประชาชนเกี่ยวกับอากาศอย่างเป็นระบบในกฎหมาย ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดให้การรับรองสิทธิในอากาศสะอาดไว้อย่างชัดเจน มีเพียงมาตรการที่วางหลักประกันสิทธิในอากาศสะอาดไว้ในหลักการกฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อาทิ สิทธิ



ในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการทำให้เกิดสิ่งแวดล้อมที่ดี หรือสิทธิในชีวิตและร่างกายเป็นการรับรองสิทธิเรื่องใด ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดย่อมมีผลให้สิทธิเรื่องนั้นเป็นคุณค่าที่ถูกลดทอนหรือเปลี่ยนแปลงได้ยาก เว้นแต่จะเข้ากรณีที่รัฐธรรมนูญยินยอมให้มีการจำกัดหรือเพิกถอนสิทธิเช่นว่านั้นได้ ดังนั้น การบัญญัติสิทธิ ในสิ่งแวดล้อมที่ดีหรือสิทธิในอากาศสะอาดแยกออกมา โดยกำหนดกลไกบังคับการหรือคุ้มครองสิทธิที่ชัดเจน ย่อมจะทำให้เกิดความชัดเจนในการตีความมากกว่าปล่อยให้เกิดความคลุมเครือว่าสิทธิทางสิ่งแวดล้อมหรือ ในทางสุขภาพเรื่องใดอยู่ภายในขอบเขตของสิทธิในชีวิตบ้าง

ร่างกฎหมายอากาศสะอาดเพื่อแก้ปัญหามลพิษทางอากาศในประเทศไทย

ปัญหามลพิษทางอากาศเป็นหนึ่งในปัญหาสำคัญที่หลายประเทศต้องเผชิญ โดยเฉพาะในประเทศไทย ที่ขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจโดยการพึ่งพาอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ซึ่งปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมเป็นจำนวนมาก ในภูมิภาคเอเชีย ประเทศจีนและประเทศเกาหลีใต้ต่างประสบปัญหาดังกล่าวเช่นกัน แต่ทั้งสองประเทศต่างมี มาตรการจากรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยจีนนอกจากจะมีมาตรการในทางบริหารโดยการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างคมนาคมแล้ว ยังมีการปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อม และจัดตั้งหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ไข ปัญหามลพิษทางอากาศโดยเฉพาะ ขณะที่เกาหลีใต้รัฐบาลได้ห้ามไม่ให้รถยนต์จดทะเบียนก่อนปี 2005 เข้ามา วิ่งในกรุงโซล และลดกำลังการผลิตของโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนและถ่านหิน สำหรับประเทศไทยที่ประสบ ปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM_{2.5} เช่นเดียวกัน แม้จะมีมาตรการจากรัฐบาล เช่น การฉีดน้ำลดฝุ่น การจัดทำ แอปพลิเคชัน Air4Thai สำหรับแจ้งข้อมูลค่าฝุ่นละออง เป็นต้น แต่รัฐบาลไทยยังไม่มีกรอบกฎหมายระดับ พระราชบัญญัติเพื่อจัดการปัญหามลพิษให้เกิดอากาศสะอาดอย่างชัดเจน ตั้งแต่ช่วงกลางปี 2563 เป็นต้นมา มีผู้เสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษและอากาศสะอาดถึงสี่ฉบับด้วยกัน จากผู้เสนอกฎหมาย สี่ฝ่าย ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคภูมิใจไทย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคก้าวไกล และ ภาคประชาชน นำโดยสภาหอการค้าไทยและเครือข่ายอากาศสะอาด สามารถสรุปได้ ดังนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติอากาศสะอาดเพื่อประชาชน พ.ศ. เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2563
2. ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. เสนอโดยประชาชน โดยผู้ริเริ่มร่างกฎหมายดังกล่าว ประกอบด้วยหอการค้าไทย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย หอการค้าจังหวัด ทั่วประเทศ สมาคมการค้า สภาอุตสาหกรรมจังหวัด มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย และเครือข่ายภาคประชาสังคม ได้รวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 12,000 คน และนำรายชื่อมาส่งมอบต่อสภาเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2563
3. ร่างพระราชบัญญัติการรายงานการปล่อยและการเคลื่อนย้ายสารมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม พ.ศ. เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคก้าวไกล เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2563
4. ร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. ริเริ่มโดยเครือข่ายอากาศสะอาด ยื่นรายชื่อต่อสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2565



ร่างพระราชบัญญัติอากาศสะอาดเพื่อประชาชน พ.ศ. เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย และร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. เสนอโดยประชาชน

ร่างพระราชบัญญัติอากาศสะอาดเพื่อประชาชน พ.ศ. ที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย และร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. ที่เสนอโดยประชาชน นอกจากช่วงเวลาในการเสนอร่างกฎหมายและรวบรวมรายชื่อส่งสภาจะใกล้เคียงกันแล้ว เนื้อหาของร่างกฎหมายทั้งสองฉบับยังใกล้เคียงกันด้วย โดยร่างกฎหมายทั้งสองฉบับต่างรับรองสิทธิในการได้รับอากาศสะอาดของบุคคล สิทธิทางศาลในการฟ้องร้องต่อผู้ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และกำหนดให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเพื่ออากาศสะอาด นอกจากกำหนดสิทธิประชาชนแล้ว ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับยังกำหนดหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดระบบบริหารเพื่อให้เกิดอากาศสะอาด ผ่านการจัดนโยบายระดับชาติ การสั่งการหน่วยงานรัฐ การจัดสรรงบประมาณ กำหนดให้รัฐต้องพัฒนาระบบติดตาม ตรวจสอบ เฝ้าระวัง นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติอากาศสะอาดเพื่อประชาชน พ.ศ. ที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมไปถึงระดับประชาคมอาเซียน เพื่อสร้างความร่วมมือในการป้องกันและแก้ไขมลพิษทางอากาศ ซึ่งในส่วนนี้เป็นสิ่งที่ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. ที่เสนอโดยประชาชนไม่ได้กำหนดไว้ โดยร่างกฎหมายทั้งสองฉบับได้กำหนดโครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการอากาศสะอาดเพื่อประชาชน โดยมีสาระสำคัญคล้ายคลึงกัน แยกพิจารณาได้ดังนี้

คณะกรรมการอากาศสะอาด ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการดูแลอากาศสะอาดจากหลายกระทรวง เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติอากาศสะอาดเพื่อประชาชน พ.ศ. ที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย กำหนดเรื่องการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จึงมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเข้ามามีบทบาทในการเป็นคณะกรรมการอากาศสะอาดด้วย

ร่างพระราชบัญญัติอากาศสะอาดเพื่อประชาชน พ.ศ. ที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย และร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. ที่เสนอโดยประชาชน ยังได้กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ผ่านการเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับการป้องกันหรือแก้ไขคุณภาพอากาศสะอาดของคณะกรรมการอากาศสะอาด ซึ่งมีจำนวนไม่เกินแปดคน โดยกำหนดให้ต้องมีผู้แทนเอกชนหรือภาคประชาชนด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งหรือไม่น้อยกว่าสี่คน

ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับกำหนดอำนาจของคณะกรรมการอากาศสะอาดไว้เหมือนกันในสาระสำคัญ โดยคณะกรรมการอากาศสะอาดมีอำนาจกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ แต่งตั้งคณะกรรมการมลพิษทางอากาศ เสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและการพัฒนาอากาศสะอาดต่อคณะรัฐมนตรี เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง ภาษีอากร ต่อคณะรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบยุทธศาสตร์พัฒนาอากาศสะอาดที่ต้องไม่ขัดต่อยุทธศาสตร์ชาติด้วย ฯลฯ โดยท้ายที่สุดแล้วต้องขึ้นอยู่กับคณะรัฐมนตรี และต้องไม่ขัดกับยุทธศาสตร์ชาติ

คณะกรรมการมลพิษทางอากาศ ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการอากาศสะอาด โครงสร้างองค์ประกอบไปด้วยปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธาน ในระดับกรมการประกอบไปด้วยข้าราชการประจำระดับอธิบดีหลายกระทรวง นอกจากนี้ ยังมีกรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้วย ในร่างพระราชบัญญัติอากาศสะอาดเพื่อประชาชน พ.ศ. ที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย



ได้กำหนดให้ผู้แทนภาคเอกชนไม่เกินสามคน เป็นกรรมการ ซึ่งการกำหนดเช่นนี้ไม่มีในร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. ที่เสนอโดยประชาชน

สำหรับอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการมลพิษทางอากาศ ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับกำหนดเหมือนกันในสาระสำคัญ ให้คณะกรรมการมลพิษทางอากาศมีอำนาจหน้าที่กำหนดประเภทและลักษณะของมลพิษ ค่าความเป็นมลพิษ พิจารณาและให้ความเห็นชอบเสนอรัฐมนตรีให้ประกาศกำหนดเขตพื้นที่มลพิษระดับวิกฤติ ประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ เอกชน เพื่อป้องกันและลดมลพิษทางอากาศ ฯลฯ

เจ้าพนักงานอากาศสะอาด ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับกำหนดอำนาจให้แก่เจ้าพนักงานอากาศสะอาด สามารถออกหนังสือเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือชี้แจง เพื่อตรวจสอบหรือเป็นหลักฐานในการกำหนดมาตรฐานอากาศสะอาด สามารถเข้าไปในอาคาร สถานที่ใด ๆ เพื่อตรวจสอบ ควบคุม หรือสั่งให้ยุติการกระทำที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ และเจ้าพนักงานอากาศสะอาดมีอำนาจสั่งให้เจ้าของรวมไปถึงผู้ครอบครองมลพิษหรือหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่จัดเก็บข้อมูลมลพิษทางอากาศต้องส่งข้อมูลให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กรณีที่ไม่ผ่านหรือไม่อำนวยความสะดวกปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานอากาศสะอาด ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. ที่เสนอโดยประชาชน กำหนดโทษไว้ที่ปรับไม่เกินห้าพันบาท ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติอากาศสะอาดเพื่อประชาชน พ.ศ. ที่เสนอโดย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย กำหนดโทษกรณีไว้แต่ละกรณีแตกต่างกันออกไป โดยมีโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน จำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แล้วแต่กรณี

การรับมือปัญหามลพิษเพื่ออากาศสะอาด ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับกำหนดหลักการ มีสาระสำคัญเหมือนกันในกรณีที่ปรากฏว่า เขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งมีมลภาวะทางอากาศร้ายแรงจนจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน หรืออาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการอากาศสะอาดสามารถประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้ท้องที่นั้นเป็นเขตมลพิษ ซึ่งคณะกรรมการด้านวิชาการจะต้องทำงานร่วมกับกรมควบคุมมลพิษ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด เข้าไปตรวจสอบกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษในเขตมลพิษนั้น ๆ และสามารถสั่งการให้ยุติกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษได้ หากเขตมลพิษนั้นยังมีมลพิษเป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตและสิ่งแวดล้อม จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดจะต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษ

ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับยังกำหนดบทบาทของกรมควบคุมมลพิษและกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นบทบาทในเชิงรับ โดยจัดทำฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการรับมือปัญหามลพิษ ให้อำนาจคณะกรรมการอากาศสะอาดในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศสะอาด และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อประโยชน์ในการจัดระบบสภาพแวดล้อม

ร่างพระราชบัญญัติการรายงานการปล่อยและการเคลื่อนย้ายสารมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม พ.ศ.
เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคก้าวไกล

ร่างพระราชบัญญัติการรายงานการปล่อยและการเคลื่อนย้ายสารมลพิษ สู่สิ่งแวดล้อม พ.ศ. (Pollutant Release and Transfer Registers: PRTR) เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคก้าวไกล มีหลักการที่เป็นสาระสำคัญแตกต่างไปจากร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับอากาศสะอาดฉบับอื่น ๆ โดยร่างกฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นไปที่การจัดทำฐานข้อมูลด้านมลพิษซึ่งเป็นต้นตอของปัญหามลพิษทางอากาศ เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ข้อมูล



มลพิษและแก้ไขปัญหาดังกล่าวสำหรับการจัดทำฐานข้อมูลมลพิษ ร่างกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้บุคคล นิติบุคคล อาทิ ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด หรือหน่วยงานรัฐ ที่ผลิต มีไว้ในครอบครอง เคลื่อนย้าย หรือปล่อย สารมลพิษที่มีประกาศกำหนดลงสู่สิ่งแวดล้อม ต้องจัดทำรายงานข้อมูลชนิดและปริมาณการปล่อยและการเคลื่อนย้ายสารมลพิษต่อกรมควบคุมมลพิษ หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประเมินปริมาณการปล่อยสารพิษจากแหล่งกำเนิดสารพิษนั้น ๆ และจัดส่งข้อมูลให้แก่ กรมควบคุมมลพิษเช่นกัน ซึ่งกรมควบคุมมลพิษจะวิเคราะห์และจัดทำฐานข้อมูลการปล่อยและการเคลื่อนย้าย สารมลพิษจากรายงานทั้งสองส่วนเพื่อประมวลผลข้อมูลดังกล่าว จากนั้นจึงเผยแพร่ข้อมูลผ่านช่องทาง อินเทอร์เน็ตและช่องทางอื่น ๆ วิธีนี้จะทำให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ว่ามีปริมาณการปล่อยและการเคลื่อนย้ายสารมลพิษจากแหล่งกำเนิดลงสู่สิ่งแวดล้อมเท่าไร เป็นสารมลพิษประเภทใดบ้าง และสถาน ประกอบการใดที่เกี่ยวข้องกับการปล่อยมลพิษ

ร่างพระราชบัญญัติการรายงานการปล่อยและการเคลื่อนย้ายสารมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม พ.ศ. ได้กำหนดบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลัก ๆ คือ กรมควบคุมมลพิษ คณะกรรมการข้อมูลการปล่อยและการเคลื่อนย้ายสารมลพิษ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอำนาจหน้าที่ของกรมควบคุมมลพิษนอกจาก จัดเก็บรายงานมลพิษ วิเคราะห์ ประมวลผล และเผยแพร่แล้ว ยังต้องส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลการ ปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษ จัดให้มีการศึกษาวิจัยและประเมินความอันตรายของสารมลพิษ และเผยแพร่ ข้อมูลต่อสาธารณชน รวมไปถึงการเสนอเรื่องที่อาจกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนต่อ คณะกรรมการข้อมูลการปล่อยและการเคลื่อนย้ายสารมลพิษ เพื่อให้คณะกรรมการฯ พิจารณาให้เห็น คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่สำคัญ คือ การออกประกาศในราชกิจจานุเบกษาเกี่ยวกับเรื่องบัญชีรายชื่อสาร มลพิษ เกณฑ์ปริมาณการผลิตและการมีไว้ในครอบครอง และสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการพิจารณากำหนดโทษทางปกครองกรณีทีบุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ต้องรายงานข้อมูล เกี่ยวกับสารมลพิษนั้นไม่ยอมรายงานข้อมูล ด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและ สนับสนุนสิทธิประชาชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากข้อมูลการปล่อยและการเคลื่อนย้ายสารมลพิษ และสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการออกใบอนุญาต การพักใช้ หรือ การเพิกถอนการประกอบกิจการ ตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข

ร่างพระราชบัญญัติการรายงานการปล่อยและการเคลื่อนย้ายสารมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม พ.ศ. ได้กำหนดบทลงโทษสองรูปแบบด้วยกัน ได้แก่

รูปแบบแรก คือ โทษปรับทางปกครอง ในกรณีที่บุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ต้อง รายงานข้อมูลเกี่ยวกับสารมลพิษนั้นไม่ยอมรายงานข้อมูล หรือกรณีที่ผู้ไม่ยอมรายงานข้อมูล และอธิบดี กรมควบคุมมลพิษได้สั่งให้ส่งรายงานหรือส่งข้อมูลแล้ว แต่ยังไม่ยอมส่งรายงานหรือข้อมูล อธิบดีมีอำนาจปรับ ในอัตราไม่เกินหนึ่งล้านบาทของรายได้ในปีที่กระทำผิด หรือถ้ากระทำผิดปีแรก ปรับในอัตราไม่เกินหนึ่งล้านบาท และปรับเพิ่มวันละตั้งแต่ 20,000–50,000 บาท หากยังไม่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งของอธิบดี

รูปแบบที่สอง โทษทางอาญา ในกรณีที่บุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ต้องรายงาน ข้อมูลเกี่ยวกับสารมลพิษ รายงานข้อมูลอันเป็นเท็จ หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่เรียกให้มาชี้แจงข้อเท็จจริง หรือส่งเอกสารหลักฐานประกอบการพิจารณา และได้ชี้แจงหรือส่งเอกสารอันเป็นเท็จ มีโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับตั้งแต่ 500,000–1,000,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และกรณีที่ผู้ไม่มาชี้แจงหรือไม่ส่งเอกสารชี้แจง



ตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ มีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับตั้งแต่ 20,000–50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกวันละไม่เกิน 20,000 บาท

ร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. เสนอโดยภาคประชาชน

โดยหลักการพื้นฐานร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. ได้รับรองสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาดของบุคคล รัฐมีพันธกรณีที่จะต้องคุ้มครอง เช่นเดียวกับสิทธิมนุษยชน ซึ่งสิทธิดังกล่าวต้องได้รับการเคารพและไม่ถูกละเมิดจากบุคคลและหน่วยงานของรัฐ กรณีของบุคคลที่อยู่ในข่ายของกลุ่มเปราะบาง ซึ่งเป็นบุคคลที่มีภูมิปัญญาและความทนทานในการรับปริมาณสารมลพิษได้ต่ำกว่าบุคคลทั่วไป เช่น เด็ก ผู้มีครรภ์ ผู้สูงอายุ ผู้ป่วยเรื้อรัง ผู้ป่วยทางเดินหายใจ ผู้ทำงานกลางแจ้ง ผู้ที่ต้องอยู่ในพื้นที่หมอกควันพิษปกคลุม เป็นต้น มีสิทธิได้รับการตรวจสอบสุขภาพจากโรงพยาบาลรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เพื่อเฝ้าระวังแนวโน้มการเกิดโรคจากสภาวะหมอกควันพิษปกคลุม การกำหนดเช่นนี้ไม่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติอากาศสะอาดเพื่อประชาชน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐ ต้องให้ข้อมูลด้านที่มาของปัญหาคุณภาพอากาศแก่ประชาชน อาทิ ข้อมูลบัญชีการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายหมอกควันพิษ รัฐต้องรับฟังข้อมูลข้อร้องเรียนจากประชาชน ต้องจัดเก็บรวบรวม ประมวลผลข้อมูล เพื่อแจ้งเตือนประชาชน รวมทั้งสนับสนุนงบประมาณแก่ภาคเอกชนหรือประชาชน เกี่ยวกับการจัดระบบหรือเผยแพร่ข้อมูลอากาศสะอาด ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ของรัฐข้างต้นเป็นไปเพื่อให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับอากาศสะอาด และได้กำหนดมีสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม โดยรัฐต้องรับเรื่องร้องเรียนและให้คำแนะนำแก่ผู้ร้องเรียนในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับหมอกควันพิษ เพื่อให้ผู้ร้องเรียนจะได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหาย ร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. กำหนดโครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการอากาศสะอาดอย่างมีบูรณาการ ดังนี้

คณะกรรมการร่วมนโยบายอากาศสะอาดประกอบด้วย บุคคลจากหลายภาคส่วนทั้งคณะรัฐมนตรี หน่วยงานรัฐ ภาคประชาชน เพื่อทำนโยบายและแผนแม่บทในการกำกับดูแลและการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐ การทำแผนแม่บทนั้นจะต้องพิจารณาความเห็นของกลุ่มเปราะบางและกลุ่มผู้ที่อาจได้รับผลกระทบทางสุขภาพ จากปัญหามลพิษในอากาศมาพิจารณาประกอบด้วย ทั้งนี้ แผนแม่บทต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เพื่อทราบและประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

คณะกรรมการกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพ ด้านสิ่งแวดล้อมสุขภาพ ด้านเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแล ตรวจสอบ องค์กรที่เกี่ยวข้องกับอากาศสะอาด เพื่อให้ดำเนินการเป็นไปตามนโยบายและแผนแม่บทที่คณะกรรมการร่วมกำหนด และสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น มาตรฐานคุณภาพอากาศสะอาด ระดับการแจ้งเตือนเมื่อพบว่าคุณภาพอากาศต่ำกว่าดัชนีคุณภาพอากาศสะอาด เป็นต้น

องค์การอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพ (อ.อ.ส.ส.) มีสถานะเป็นนิติบุคคล วัตถุประสงค์เพื่อกำกับ ดูแล ติดตาม ดำเนินการจัดการอากาศสะอาดอย่างบูรณาการ มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามนโยบายและแผน



แม่บทที่คณะกรรมการร่วมจัดทำขึ้น รวบรวม ศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลการปล่อยและการเคลื่อนย้ายสารมลพิษ จากแหล่งกำหนดหมอกมลพิษ ส่งเสริมการวิจัย สนับสนุนข้อมูล และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับอากาศสะอาด เพื่อสุขภาพ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนและบริการจัดการกองทุนอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพ

โดยมีกลไกที่สำคัญและเป็นจุดเด่นของร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาด เพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. คือ การกำหนดเครื่องมือและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่ออากาศสะอาด ซึ่งไม่มีข้อกำหนดในร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษหรืออากาศสะอาดฉบับอื่น ๆ โดยมี เครื่องมือและมาตรการดังกล่าวหลากหลายรูปแบบ เช่น

1. กองทุนอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพ ซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของ อ.อ.ส.ส. จัดตั้งเพื่อใช้ ทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายในการช่วยเหลือ อุดหนุน พัฒนา ส่งเสริม คุ้มครอง ป้องกัน จัดการปัญหาอากาศ สะอาดอย่างมีบูรณาการ โดยกองทุนดังกล่าวจะประกอบด้วยเงินจากหลายภาคส่วน อาทิ เงินทุนประเดิมที่ รัฐบาลจัดสรรให้ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี เงินที่ได้รับจากค่าปรับ ค่าสินไหมทดแทน ค่าเสียหายที่ได้รับจากการฟ้องร้องดำเนินคดี

2. ภาษีเพื่ออากาศสะอาดและเงินบำรุงกองทุน คณะกรรมการกำกับสามารถปรึกษา ขอความ ร่วมมือ เสนอแนะหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีอากร เพื่อส่งเสริมอากาศสะอาด กำหนดมาตรการทาง ภาษีในการเพิ่มหรือลดหรือยกเว้นภาษีเพื่อส่งเสริมอากาศสะอาด เช่น เพิ่มภาษีสำหรับบุคคลหรือนิติบุคคลที่ ประกอบกิจการที่มีการปล่อยสารมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมจำนวนมาก เป็นต้น

3. ค่าธรรมเนียมการจัดการหมอกควันพิษ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดหมอกควันพิษ ต้องเสียค่าธรรมเนียมเป็นเงินค่าบริการในการบำบัดหมอกควันพิษ ซึ่งเงินดังกล่าวจะถูกส่งเข้ากองทุนอากาศ สะอาดเพื่อสุขภาพด้วย กล่าวคือ เป็นการนำเงินจากผู้มีส่วนในการก่อมลพิษ นำไปใช้ในการแก้ปัญหามลพิษ

ร่างกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดบทลงโทษทางอาญา ในกรณีที่มีเหตุที่จะกระทบต่อสิทธิในอากาศ สะอาด หากนายกรัฐมนตรียกคำสั่งเพื่อระงับการกระทำ หรือคำสั่งให้กระทำการใด ๆ แล้วฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติ ตามคำสั่งนายฯ มีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี ปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และจะต้องรับโทษ หนักขึ้นหากผู้ฝ่าฝืนนั้น เป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่ออากาศสะอาด ผู้มีหน้าที่ส่งเงินบำรุงกองทุนอากาศ สะอาดเพื่อสุขภาพ และผู้มีหน้าที่จ่ายค่าธรรมเนียมการจัดการหมอกควันพิษ หากหลีกเลี่ยงมีโทษจำคุกไม่เกิน หนึ่งปี หรือปรับตั้งแต่ห้าถึงยี่สิบเท่าของเงินบำรุงกองทุนหรือเงินค่าธรรมเนียมที่ต้องเสีย ซึ่งเป็นการคิดโทษ ปรับตามอัตราตามแต่ละชั้น โดยไม่ได้กำหนดจำนวนค่าปรับขั้นต่ำหรือขั้นสูงสุดไว้ กรณีที่เจ้าพนักงานรัฐ เพื่อป้องกัน ฝ้าระวัง ดูแลอากาศสะอาด ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการที่คณะกรรมการตามร่างกฎหมายนี้ กำหนด ในร่างกฎหมายได้กำหนดให้ถือว่ากระทำการโดยจงใจละเว้นปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามกฎหมาย ซึ่งจะมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 มีโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งถึง 10 ปี หรือปรับตั้งแต่ 20,000– 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

แนวปฏิบัติเกี่ยวกับกฎหมายอากาศสะอาดของต่างประเทศ

พระราชบัญญัติอากาศสะอาดของสหรัฐอเมริกา

พระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ 1970 เป็นกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญและสร้าง การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ที่สุดในสหรัฐอเมริกา แม้ในปัจจุบันจำนวนประชากรและรถยนต์บนท้องถนนเพิ่มขึ้น



และเศรษฐกิจก็ขยายตัวมากขึ้น แต่คุณภาพอากาศทั่วสหรัฐอเมริกาสะอาดขึ้นถึงร้อยละ 77 ความพยายามในการปรับปรุงคุณภาพอากาศในครั้งนั้นทำให้ประชาชนชาวอเมริกันมีชีวิตยืนยาวขึ้น ช่วยประหยัดเงินได้หลายล้านล้านดอลลาร์ และทำให้สหรัฐอเมริกากลายเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จระดับโลกในการจัดการมลพิษทางอากาศ

การดำเนินการของพระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1970

ปี 1970 ประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน ลงนามพระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1970 ซึ่งเป็นปีเดียวกับการกำหนดวันคุ้มครองโลก (Earth Day)

ปี 1977 แก้ไขพระราชบัญญัติอากาศสะอาด เพื่อจัดการปัญหาคุณภาพอากาศโดยรอบในเมืองต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา

ปี 1990 แก้ไขพระราชบัญญัติอากาศสะอาด โดยมีการขยายกฎระเบียบด้านคุณภาพอากาศอย่างมีนัยสำคัญ รวมถึงโครงการหยุดฝนกรด

ปี 1996 แบนการใช้น้ำมันเบนซินในรถยนต์รุ่นใหม่ ช่วยในการลดปริมาณสารตะกั่วซึ่งเป็นมลพิษทางอากาศลงอย่างมาก

ปี 1999 มีโครงการลดการปล่อยก๊าซไนโตรเจนออกไซด์ ซึ่งสามารถลดความเข้มข้นของโอโซนโดยเฉลี่ยลงได้ร้อยละ 6 ในที่สุด

ปี 2005 ออกพระราชบัญญัตินโยบายพลังงาน ค.ศ. 2005 ซึ่งมีบทบัญญัติของพระราชบัญญัติอากาศสะอาดสำหรับกฎระเบียบด้านเชื้อเพลิง

ปี 2011 กำหนดกฎหมายมลพิษทางอากาศข้ามรัฐซึ่งควบคุมการปล่อยมลพิษที่จะเพิ่มปริมาณมลพิษทางอากาศให้รัฐอื่น ๆ

ปี 2020 ครบรอบ 50 ปี พระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1970 ซึ่งยังคงเป็นมาตรฐานความสำเร็จของการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1970 เป็นกฎหมายสาธารณสุขของสหรัฐอเมริกาที่มีประสิทธิภาพที่สุด นับตั้งแต่มีพระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1970 ความเข้มข้นของฝุ่น PM_{2.5} (อนุภาคละเอียดที่เป็นอันตรายที่มีเส้นผ่านศูนย์กลางต่ำกว่า 2.5 ไมโครเมตร) ในอากาศได้ลดลงเป็นวงกว้างทั่วประเทศ โดยมีค่าเฉลี่ยปี 2016 อยู่ที่ 7.5 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตร (องค์การอนามัยโลกกำหนดมาตรฐานค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมงของฝุ่น PM_{2.5} ไว้ที่ไม่เกิน 25 และค่าเฉลี่ยรายปีอยู่ที่ 10 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตร) และหนึ่งในบทบัญญัติมีข้อกำหนดให้ผู้ผลิตรถยนต์ต้องกำจัดมลพิษจากท่อไอเสียลงให้ได้ร้อยละ 90 ทำให้รถยนต์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีระบบการเผาไหม้เชื้อเพลิงที่สะอาดกว่ารถยนต์ที่ผลิตก่อน ค.ศ. 1970 ถึงร้อยละ 99 กฎหมายฉบับนี้เปลี่ยนการดำเนินการเพื่อควบคุมคุณภาพทางอากาศที่ส่วนใหญ่เป็นความพยายามภายในแต่ละรัฐมาเป็นการดำเนินการนำโดยรัฐบาลกลาง (United States Environmental Protection Agency: EPA) กระตุ้นให้เกิดการจำกัดมลพิษทางอากาศหลัก ๆ ทั่วสหรัฐอเมริกาอย่างเข้มแข็งและบูรณาการ โดยมีเป้าหมายและลำดับการดำเนินการที่เจาะจง นอกจากนี้ยังให้อำนาจประชาชนในการฟ้องร้องรัฐบาลหากล้มเหลวในการปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วย พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับความเห็นชอบเป็นเอกฉันท์จากวุฒิสภา และผ่านสภาผู้แทนราษฎร



โดยมีเพียงเสียงเดียวที่คัดค้านเท่านั้น จึงกล่าวได้ว่าผู้บริหารหรือรัฐบาลจะต้องมีความพร้อมในการบริหารจัดการปัญหามลพิษทางอากาศบนหลักฐานทางวิทยาศาสตร์

พระราชบัญญัติอากาศสะอาดของสหราชอาณาจักร

ประเทศอังกฤษประสบกับสถานการณ์หมอกควัน (Smog) ครั้งรุนแรงที่สุดในประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างช่วงปลายปี 1952 (ระหว่างวันที่ 5–9 ธันวาคม 1952) ที่พบปัญหาหมอกควันกระจายตัวในบริเวณพื้นที่ใจกลางเมืองและพื้นที่โดยรอบมหานครลอนดอนอันเป็นเมืองหลวงของประเทศอังกฤษ ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าว มีปัจจัยอื่น ๆ ทำให้สถานการณ์หมอกควันเลวร้ายยิ่งขึ้น จนส่งผลกระทบต่อประชาชนทั้งในด้านชีวิต ร่างกาย อนามัยและทรัพย์สินนั้น คือปรากฏการณ์ของสภาพภูมิอากาศที่เกิดขึ้นและการปล่อยหมอกควันจากโรงงานอุตสาหกรรมบริเวณพื้นที่ใจกลางมหานครลอนดอนในเวลานั้น หรือเรียกว่า มหาวิกฤติหมอกควันลอนดอน ค.ศ. 1952 (Great Smog of London 1952) มหาวิกฤตินี้ส่งผลให้เกิดความเสียหายอย่างยิ่งต่อสาธารณสุขในหลายภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาคสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม คมนาคมและเศรษฐกิจ อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อภาคส่วนอื่นอีกเป็นจำนวนมาก ภายหลังจากเกิดมหาวิกฤตินี้แล้ว รัฐบาลอังกฤษได้พยายามสอบสวนหาต้นตอสาเหตุ และแสวงหาข้อแนะนำ แนวทางการลดผลกระทบจากปัญหาหมอกควัน โดยตั้งคณะกรรมการบีเวอร์ (The Beaver Committee) ขึ้นมาตามชื่อของผู้เป็นประธานคณะกรรมการชุดนี้ ได้แก่ เซอร์ ฮิวจ์ บีเวอร์ (Sir Hugh Beaver) จากรายงานของคณะกรรมการชุดดังกล่าวพบว่า ประเทศอังกฤษไม่มีบทบัญญัติกำหนดมาตรการทางกฎหมายมาส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการปรับปรุงการใช้พลังงานของทุกภาคส่วนที่ไม่สร้างปัจจัยที่ก่อมลพิษทางอากาศในชุมชนเมือง หรือเปลี่ยนแปลงการเลือกใช้แหล่งพลังงานในชีวิตประจำวัน หรือการผลิตให้เหมาะสมกับการลดมลพิษทางอากาศ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้ประโยชน์จากพลังงานหรือวัตถุดิบที่ก่อพลังงานในชีวิตประจำวัน หรือการผลิตให้เหมาะสมต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่ไม่ก่อให้เกิดผลเสียหรือผลกระทบต่อสภาพอากาศในชุมชนเมือง หรือเกิดผลกระทบน้อยที่สุดต่ออากาศที่ประชาชนอังกฤษจะต้องใช้หายใจ โดยการเปลี่ยนแปลงแหล่งพลังงานที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศน้อยที่สุดเรียกว่า เป็นการรักษาอากาศสะอาดในชุมชนเมืองเอาไว้ พร้อมกับกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาแหล่งพลังงานรูปแบบใหม่ ๆ มาตอบสนองต่อการรักษาอากาศสะอาดในชุมชนเมืองเอาไว้ในอีกทางหนึ่ง ผลจากรายงานของคณะกรรมการดังกล่าวนี้ รัฐบาลอังกฤษได้ออกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1956 ขณะเดียวกันรัฐบาลอังกฤษได้พัฒนามาตรการสนับสนุนบทบาทของท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีอำนาจเกี่ยวกับการดำเนินงานควบคุมดูแลในการสร้างอากาศดี เหมาะสำหรับการหายใจของมนุษย์และสร้างความสมดุลต่อระบบนิเวศ

การปฏิรูปครั้งแรกที่รัฐบาลอังกฤษได้ตราพระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1968 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมและขยายเนื้อหาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1956 เพื่อแก้ปัญหาหมอกควันที่ถูกปล่อยมาจากปล่องควันสูง จากภาคอุตสาหกรรมที่ปล่อยควันจากการเผาไหม้ถ่านหิน เชื้อเพลิงที่เป็นของเหลว และแก๊สเชื้อเพลิง โดยรัฐบาลอังกฤษเห็นว่าปล่องควันสูงจะทำให้เกิดการแพร่กระจายมลพิษทางอากาศไปได้ในบริเวณวงกว้าง พระราชบัญญัตินี้จึงเพิ่มเติมโทษแก่ภาคอุตสาหกรรมที่ปล่อยควันจากปล่องควันสูง และควันดังกล่าวเกิดขึ้นจากการใช้เชื้อเพลิงเผาไหม้อย่างไม่เหมาะสม รวมทั้งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดระเบียบขึ้นเพื่อควบคุมตำแหน่งและความสูงของการติดตั้งปล่องควัน และควบคุมมาตรฐานติดตั้ง พร้อมกับให้อำนาจจับกุมภาคอุตสาหกรรมที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการออกแบบติดตั้งเตาเผาอุณหภูมิสูง และให้อำนาจกำหนดปริมาณการปล่อยมลพิษทางอากาศจากการเผาไหม้จากเตาเผาอุณหภูมิสูง



ผ่านการจัดระดับความดำของควันที่ถูกปล่อยออกมาจากปล่องควันสูงที่อาศัยมาตรการการวัดค่าความทึบแสงของเขม่าควันจากปล่องระบายอากาศเสียด้วยวิธีริงเกิลมานน์ (Ringelmann's Method) สำหรับใช้ตรวจวัดประสิทธิภาพการเผาไหม้ของเตาเผาอุณหภูมิสูง (เตาเผาขนาดใหญ่ในโรงงาน)

การปฏิรูปครั้งที่สอง รัฐบาลอังกฤษได้ตราพระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1993 ขึ้นมาอีกครั้ง โดยบรรจุหลักเกณฑ์และสาระสำคัญใหม่ ๆ อาทิ การกำหนดนิยามความหมายของควันดำให้ครอบคลุมปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นทั้งจากการปล่อยควันดำ อันเป็นมลพิษทางอากาศจากปล่องควันสูงของภาคอุตสาหกรรมและเชื้อเพลิงเครื่องยนต์ของรถยนต์ พร้อมกับกำหนดข้อห้ามการปล่อยควันดำจากปล่องควันสูง การกำหนดมาตรฐานการออกแบบติดตั้งเตาเผาอุณหภูมิสูงที่ถูกติดตั้งขึ้นใหม่ การกำหนดหลักเกณฑ์ของการวางพื้นที่ควบคุมหมอกควัน หรือ SCAs และหลักเกณฑ์การห้ามไม่ให้ปล่อยหมอกควันในพื้นที่ควบคุมหมอกควัน การกำหนดประเภทของมลพิษทางอากาศประเภทใหม่ ๆ เอาไว้ในกฎหมาย (Types of Air Pollution) โดยเฉพาะมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นจากการเผาไหม้ของน้ำมันเชื้อเพลิงในเครื่องยนต์ที่ไม่สมบูรณ์ของรถยนต์และรถยนต์ที่ปล่อยก๊าซนี้ออกมา เช่น ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (Sulfur dioxide) และคาร์บอนมอนอกไซด์ (Carbon Monoxide) เป็นต้น พร้อมทั้งกำหนดให้ภาครัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศ แจกจ่ายข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นต่อประชาชน โดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารจากงานวิจัย เอกสารตีพิมพ์เผยแพร่และข้อมูลด้านสุขภาพอนามัย รวมไปถึงสิทธิพื้นฐานในการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนในการแสวงหาความเป็นธรรม เพื่อป้องกันตนเองให้ปลอดภัยจากมลพิษทางอากาศและแสวงหาอากาศสะอาดเพื่อให้ตนเองได้รับอากาศสะอาดที่เหมาะสมกับความเป็นอยู่ที่ดีในชีวิตประจำวัน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการศึกษากฎหมายว่าด้วยอากาศสะอาดสามารถสรุปได้พอสังเขปดังนี้

สถานการณ์วิกฤติหมอกควันของลอนดอน ใน ค.ศ. 1952 และพัฒนาการของพระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1956 ของสหราชอาณาจักร สามารถพิจารณาถึงการเกิดขึ้นของมาตรการทางกฎหมายสำหรับลดมลพิษทางอากาศในเมืองควบคู่ไปกับการบูรณาการความพยายามของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากทุกภาคส่วนให้เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้กล่าวในการกำหนดพื้นที่ควบคุมหมอกควันเพื่อปรับปรุงคุณภาพอากาศ พร้อมกับเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ ผลกระทบด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากมลพิษทางอากาศ และความเข้าใจในเรื่องอากาศสะอาดในชุมชน ทั้งนี้ มลพิษทางอากาศได้กลายมาเป็นปัญหาที่คาดการณ์สถานการณ์ได้ยากและเกิดขึ้นบ่อยครั้งในประเทศไทย ปริมาณฝุ่น ควัน และก๊าซในอากาศที่เกิดขึ้นยากจะคาดเดาถึงผลลัพธ์ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยอาจจะต้องเตรียมรับมือต่อปัญหามลพิษทางอากาศตลอดเวลาอย่างทันที่ทันที่ ถือว่ามีความเร่งด่วนที่ภาคอุตสาหกรรมและภาคธุรกิจ ตลอดจนภาคการเกษตรที่จะเข้ามามีส่วนร่วมลดการปล่อยมลพิษทางอากาศโดยการบัญญัติกฎหมายอากาศสะอาดในประเทศไทยอาจเป็นหนทางที่สนับสนุนให้ลดการปล่อยฝุ่นควันขณะเดียวกันเป็นการสนับสนุนให้เกิดคุณภาพอากาศสะอาดในประเทศไทยได้ ผ่านการศึกษาประวัติศาสตร์เป็นมาและวิวัฒนาการของพระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1956 ของสหราชอาณาจักรจากเอกสารประวัติศาสตร์ โดยปีดิเทพ อยู่ยั้ง (2563) ได้หยิบยกมาอ้างอิงและกฎหมายอากาศฉบับอื่น ๆ ที่ได้ถูก



พัฒนาขึ้นมาภายหลัง โดยอาศัยแนวคิดพื้นฐานของพระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1956 ตั้งแต่จุดเริ่มต้น กำหนดพระราชบัญญัติไปจนถึงผลที่เกิดขึ้นจากความเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายภายหลังจากเกิดวิกฤติหมอกควัน ของลอนดอน ค.ศ. 1952 ผลการศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการรู้จักใช้บทเรียนจากวิกฤติหมอกควันของ ลอนดอน ค.ศ. 1952 และการทบทวนบทเรียนดังกล่าวผ่านการจัดทำข้อเสนอแนะของคณะกรรมการบีเวอร์ ซึ่งอิทธิพลแนวความคิดจากข้อเสนอแนะของคณะกรรมการบีเวอร์ นำไปสู่การบัญญัติกฎหมายฉบับใหม่ขึ้นมา ต่อสู้กับมลพิษทางอากาศและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อม ภายใต้แนวคิดกฎหมายอากาศสะอาด ประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการของพระราชบัญญัติดังกล่าว อาจเป็นเครื่องสะท้อนและให้บทเรียนกับ ประเทศไทยในการจัดการกับปัญหาด้านหมอกควัน ทั้งในแง่ของประสบการณ์การอาศัยกฎหมายอากาศสะอาด มาเป็นเครื่องมือในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางอากาศจากหมอกควัน ปัญหาหมอกควันกลายเป็นปัญหา ที่ส่วนรวมและประชาชนต้องเผชิญในชีวิตประจำวัน จึงควรเป็นภาระของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ รวมทั้ง ท้องถิ่น ที่จะต้องแสวงหาเครื่องมือทางกฎหมายมาช่วยแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศจากการใช้ยานพาหนะ การดำเนินกิจการโรงงานอุตสาหกรรม การเผาในภาคการเกษตร การเผาในที่โล่ง และการเผาป่า ให้คุณภาพ อากาศกลับมาอยู่ในระดับที่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิตของประชาชนและรักษาสิ่งแวดล้อมให้ดีเหมาะสมกับสมดุล ระบบนิเวศต่อไปในอนาคต

ขณะที่อากาศมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ แต่เมื่อมีการพัฒนา กระบวนการผลิตของภาคอุตสาหกรรม มีการระบายถ่ายเทอากาศเสียออกสู่บรรยากาศโดยไม่ผ่านการบำบัด กำจัดอากาศเสียก่อนปล่อยออกสู่สภาวะแวดล้อมอันทำให้เกิดมลพิษทางอากาศ ด้วยเหตุนี้จึงมีการ ให้ความสำคัญกับหลักการกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP) สำคัญของ หลักการ คือ การกำหนดให้เจ้าของ ผู้ครอบครอง และผู้ประกอบการประเภทโรงงานอุตสาหกรรมตามที่ กฎหมายกำหนด ต้องติดตั้งเครื่องมือในการบำบัดอากาศเสียเพื่อควบคุม กำจัด ลด หรือขจัดมลพิษทางอากาศ ก่อนที่จะปล่อยออกจากโรงงานอุตสาหกรรมสู่สภาวะแวดล้อม โดยมีเป้าหมายเพื่อรักษาคุณภาพอากาศ ในบรรยากาศให้ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งประเทศต่าง ๆ ได้ให้ความสำคัญโดยนำหลักการ ดังกล่าวมาบัญญัติในกฎหมายภายใน นฤมล เสกธีระ (2556) เห็นว่า กฎหมายของประเทศไทยควรมีการ บัญญัติแยกกฎหมายมลพิษแต่ละประเภทไว้เป็นการเฉพาะ ดังเช่นในเรื่องของมลพิษทางอากาศควรมีกฎหมาย เรื่องการควบคุมมลพิษทางอากาศไว้เป็นการเฉพาะ ไม่ควรบัญญัติแยกออกเป็นพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ควรดูที่มลพิษ มากกว่า ในส่วนของกฎหมายเฉพาะในการควบคุมมลพิษทางอากาศนั้น ควรจะบัญญัติถึงเรื่องของการควบคุม มลพิษทางอากาศ อันได้แก่ มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป (Ambient Standard) มาตรฐาน ควบคุมมลพิษทางอากาศจากแหล่งกำเนิด ประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศที่จะต้องถูกควบคุมการ ปล่อยมลพิษทางอากาศ ซึ่งเป็นการกล่าวถึงแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศทุกประเภท รวมถึงโรงงาน อุตสาหกรรมที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศที่จะต้องถูกควบคุมการระบายอากาศเสียหรือมลพิษทาง อากาศออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษ เช่น โรงงานอุตสาหกรรมใดบ้างที่ต้องถูกควบคุมการปล่อยอากาศเสียแล้ว กฎหมายฉบับดังกล่าวจะบัญญัติให้เจ้าของ ผู้ครอบครองหรือผู้ประกอบการประเภทแหล่งกำเนิดมลพิษที่ กฎหมายกำหนด ต้องทำตามหลักการกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายในการติดตั้งระบบบำบัดอากาศเสีย เพื่อควบคุม กำจัด ลด หรือขจัดมลพิษทางอากาศ หากมีการฝ่าฝืนหลักการกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย กฎหมายเฉพาะดังกล่าวจะกำหนดให้เจ้าของ ผู้ครอบครองหรือผู้ประกอบการประเภทแหล่งกำเนิดมลพิษ



ทางอากาศ รวมถึงประเภทของโรงงานอุตสาหกรรมแต่ละประเภทที่กฎหมายกำหนดต้องรับผิดชอบตามมาตรการทางปกครอง มาตรการทางอาญาหรือความรับผิดทางอาญา และมาตรการทางแพ่งหรือความรับผิดทางแพ่งที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะในการควบคุมมลพิษทางอากาศ

สิทธิที่ร้องรับการกล่าวอ้างสิทธิในอากาศสะอาดในกฎหมายปัจจุบันเพื่อสนับสนุนการผลักดันร่างกฎหมาย เพื่อวางกลไกรองรับสิทธิในอากาศสะอาด อย่างไรก็ตาม การบัญญัติรับรองสิทธิต่าง ๆ ในกฎหมายไม่ใช่สิ่งที่จะแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ทุกเรื่อง ดังนั้น จึงควรตั้งข้อสังเกตไว้ด้วยว่าแนวคิดการบัญญัติรับรองสิทธิในอากาศสะอาดในกฎหมายเฉพาะนั้น มีเรื่องใดที่อาจถือเป็นข้อจำกัด หรือข้อพิจารณาบ้างหรือไม่ เพื่อประโยชน์ต่อการวางแนวทางรับรองและคุ้มครองสิทธิดังกล่าวในอนาคต โดยข้อสังเกตประการแรกได้แก่ การบัญญัติรับรองสิทธิต่าง ๆ ในกฎหมายไม่สามารถใช้ได้จริงตรงใดที่การบัญญัติรับรองสิทธิยังคงขาดกลไกคุ้มครองหรือบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิเช่นเดียวกับการบัญญัติรับรองสิทธิในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 และประการที่สอง สิทธิที่ได้รับการรับรองในกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติยังมีข้อจำกัดเพราะหากมีกฎหมายอื่นให้อำนาจกระทำการที่อาจกระทบต่อสิทธิที่ได้รับการกระทบกระเทือน เช่น การปล่อยควันจากท่อไอเสียไม่เกินค่ามาตรฐานหรือห้ามการสูบบุหรี่หรือทราบเท่าที่ไม่ได้สูบในที่ห้ามสูบเช่นนี้ แม้บุคคลจะสูดเอาควันจากรถยนต์นั้นหรือจากการสูบบุหรี่ดังกล่าวไปบ้างแต่ไม่ถึงกับเป็นอันตรายแก่กายในทันทีทันใด (ในลักษณะที่ผู้ก่อมลพิษจะจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่อได้) ก็ย่อมไม่สามารถฟ้องร้องดำเนินคดีโดยอาศัยสิทธิในอากาศสะอาดได้ เพราะสิทธิในอากาศสะอาดของตนได้รับผลกระทบจากการใช้สิทธิประเภทอื่น ๆ ที่ไม่เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น ดังนั้น การบัญญัติรับรองสิทธิในกฎหมายพระราชบัญญัติจะเกิดมรรคผลที่ทำให้มาตรการประกันสิทธิดีกว่าและไปได้ไกลกว่ากลไกในกฎหมายปัจจุบันก็ต่อเมื่อมีการวางกลไกประกัน และบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิชัดเจนพร้อม ๆ กับวางมาตรการควบคุมกิจกรรมที่จะทำให้เกิดคุณภาพอากาศที่แย่งควบคุมไปด้วย เช่น การกำหนดเป้าหมายระยะยาวในการยกเลิกหรือลดการใช้ยานพาหนะที่ใช้น้ำมันดีเซลและการควบคุมการเผาในที่โล่งในที่ดินเอกชน เป็นต้น

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ประเทศไทยติดอันดับประเทศที่มีฝุ่นละออง PM_{2.5} อยู่ในระดับที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและระบบทางเดินหายใจของประชาชนในอันดับที่ 3 จาก 96 ประเทศทั่วโลก โดยมีสาเหตุสำคัญที่เป็นอุปสรรคของรัฐบาลในการป้องกันและการแก้ไขปัญหาหมอกควันพิษ หรือฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM_{2.5} ได้แก่ 1) ความไม่เพียงพอของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันในการเข้ามาป้องกัน ควบคุม ที่มาจากแหล่งกำเนิดต่าง ๆ ตลอดจนกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมหมอกควันพิษที่มีอยู่นั้น ล้วนเป็นกฎหมายที่ริเริ่มจากภาครัฐเป็นผู้บัญญัติขึ้นเมื่อนานมาแล้ว และยังคงมีผลบังคับใช้อยู่ แต่ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนอย่างเต็มที่ รวมทั้งเนื้อหาบางส่วนไม่ทันสมัยโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อม ความไม่ทันสมัยของการกำหนดมาตรฐานคุณภาพทางอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป การไม่มีกฎหมายหลักในการบริหารจัดการรองรับระบบฐานข้อมูลและรายงานข้อมูลการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษ และการกำหนดมาตรฐานของมลพิษทางอากาศจากแหล่งกำเนิดมลพิษระหว่างหน่วยงานที่แตกต่างกัน และ 2) ปัญหาในเชิงโครงสร้าง ระบบ องค์กร และอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ที่ดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม ที่ต่างฝ่ายต่างทำภายใต้กฎหมายแต่ละฉบับที่ให้อำนาจ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับยังคงมีความกระจัดกระจาย ขาดการบูรณาการที่ต้องตอบสนองต่อการทำงานของระบบนิเวศที่ต้องไม่แยกส่วนจากกัน



ทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทำให้การแก้ปัญหาหมอกควันพิษ รวมทั้งปัญหาฝุ่นพิษ PM_{2.5} ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบและทันทั่วถึง อันส่งผลกระทบต่อการรับรองคุ้มครองสิทธิที่จะหายใจ อากาศสะอาดของประชาชนที่บุคคลทุกคนพึงมี ซึ่งรัฐต้องมีหน้าที่เฝ้าระวัง ปกป้อง และทำให้สิทธิที่จะหายใจ อากาศสะอาดของบุคคลเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง รวมทั้งรัฐต้องอำนวยความสะดวกและกำกับดูแลการจัดการร่วมอากาศ เพื่อสุขภาพอย่างบูรณาการระหว่างหน่วยงานของรัฐ และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับภาคประชาชนในรูปแบบ การจัดการร่วม เพื่อจูงใจให้ผู้ประกอบการที่เป็นต้นเหตุสำคัญการก่อหมอกควันพิษได้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรม และวิธีการผลิตให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษากฎหมายอากาศสะอาดเพื่อแก้ไขปัญหาฝุ่นละออง PM_{2.5} ในต่างประเทศนั้น จะเห็นได้ว่า รัฐบาลไทยตระหนักถึงความสำคัญในการแก้ปัญหาดังกล่าวเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งรัฐบาลได้มีการประกาศให้ การแก้ไขปัญหาหมอกควันด้านฝุ่นละออง PM_{2.5} เป็นวาระแห่งชาติ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2562 และในปี 2563 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแผนเฉพาะกิจเพื่อการแก้ไขปัญหาหมอกควันด้านฝุ่นละอองภายใต้ 3 มาตรการหลัก ได้แก่ การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ การป้องกันและลดการเกิดมลพิษที่ต้นทาง และการเพิ่ม ประสิทธิภาพการบริหารจัดการมลพิษ โดยมีการจัดตั้งศูนย์แก้ไขปัญหาหมอกควันทางอากาศ (ศกพ.) พร้อมทั้ง ปี 2565 ได้จัดทำแผนเฉพาะกิจฯ 9 ข้อ จากนโยบายของรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) ประกอบด้วย “1 สื่อสาร 5 ป้องกัน 3 เฉลี่ยเหตุ” เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการดำเนินงานตามอำนาจ หน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และแผนเฉพาะกิจเพื่อการแก้ไขปัญหาหมอกควันด้านฝุ่นละออง อาทิ การตรวจสอบตรวจวัดควันดำรถบรรทุกและรถโดยสารทั่วประเทศ เพื่อปรับปรุงค่ามาตรฐานควันดำเพื่อเพิ่ม ความเข้มงวดและประสิทธิภาพการควบคุมมลพิษและแก้ไขปัญหา PM_{2.5} จากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทรถยนต์ การแก้ไขปัญหาอ้อยไฟไหม้ และการแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามแดนโดยมีการประสานผ่านสำนักเลขาธิการ อาเซียนเพื่อขอความร่วมมือประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งยกระดับการสื่อสารประชาสัมพันธ์และการพยากรณ์ฝุ่น ละอองให้มีความแม่นยำมากขึ้น มุ่งเน้นเน้นการเพิ่มบทบาทของท้องถิ่น และเพิ่มความเข้มงวดมลพิษจาก แหล่งกำเนิด ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายสะอาดของสหรัฐอเมริกาที่ให้อำนาจทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ ต่าง ๆ ออกกฎเกณฑ์จำกัดการปล่อยก๊าซทั้งกับโรงงานอุตสาหกรรมและยานพาหนะ และมีการจัดตั้งสำนักงาน ปกป้องสิ่งแวดล้อมสหรัฐอเมริกา (United States Environmental Protection Agency: EPA)

ดังนั้น การที่รัฐไทยจะสามารถบริหารจัดการปัญหาหมอกควันทางอากาศให้มีประสิทธิภาพได้นั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษ ทางอากาศ แยกออกจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ครอบคลุมทุกเรื่อง เพราะปัญหาด้านคุณภาพอากาศนั้นเป็นสิ่งที่ มีความเฉพาะตัว และไม่สามารถใช้ระบบบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของรัฐในปัจจุบันมาใช้แก้ไขปัญหาได้ ภาครัฐควรออกกฎหมายเฉพาะด้านการจัดการกับปัญหาหมอกควันทางอากาศด้วยการออกกฎหมายบูรณาการ ตั้งแต่สาเหตุหรือที่มาของการก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ จนถึงผลกระทบของมลพิษทางอากาศที่มีต่อระบบ นิเวศและสุขภาพของประชาชนโดยรวม โดยยกร่างกฎหมายอากาศสะอาดที่รอบด้านทั้งการควบคุมและลด มลพิษ พร้อมทั้งตั้งหน่วยงานกลาง ดังเช่น EPA ของสหรัฐอเมริกา รวมถึงสร้างระบบติดตามตรวจสอบสภาพ อากาศในทุกพื้นที่และกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีความอิสระในการแก้ไขปัญหาหมอกควันทางอากาศ ดังอังกฤษ ตลอดจนผลิตองค์ความรู้ที่ทันสมัยเพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจผลกระทบด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม อันเนื่องมาจากมลพิษทางอากาศและความเข้าใจในเรื่องอากาศสะอาดในชุมชน รวมไปถึงสิทธิพื้นฐานในการ



ยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนในการแสวงหาความเป็นธรรมเพื่อป้องกันตนเองให้ปลอดภัยจากมลพิษทางอากาศเพื่อให้ตนเองได้รับอากาศสะอาดที่เหมาะสม

จากการประมวลผลการศึกษารายงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำมาซึ่งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างกฎหมายว่าด้วยอากาศสะอาด ได้ดังนี้

1. รัฐควรกำหนดให้สิทธิของบุคคลในการได้รับอากาศสะอาดได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย
2. รัฐมีหน้าที่ต้องอำนวยความสะดวกและกำกับดูแลการจัดการร่วมอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพอย่างบูรณาการระหว่างหน่วยงานของรัฐ และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับภาคประชาสังคม
3. ควรกำหนดให้บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพของอากาศและผลกระทบของคุณภาพอากาศที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และมีส่วนร่วมกับรัฐในการกำหนดนโยบาย จัดทำกฎหมาย กำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพ ตลอดจนสิทธิในการเข้าถึงและได้รับความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม

กล่าวโดยสรุปได้ว่า กฎหมายอากาศสะอาดจะเป็นแม่บทสำคัญในการวางรากฐานของสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาดในประเทศไทย ถือเป็นสิทธิที่ทำให้บุคคลดำรงชีวิตด้วยอากาศสะอาดที่ไม่ส่งผลเสียต่อสุขภาพ และไม่เสียชีวิตก่อนวัยอันควร รวมไปถึงสิทธิในสุขภาพและสิทธิในชีวิต อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการคุ้มครองในฐานะสิทธิมนุษยชน ทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศ เพื่อส่งเสริมให้ประชากรทุกคนมีสิทธิที่ได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพของอากาศและผลกระทบของคุณภาพอากาศที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพโดยรวม สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐบาลในการกำหนดนโยบาย จัดทำร่างกฎหมาย และกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาด พร้อมทั้งสิทธิในการเข้าถึงและได้รับความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม

บรรณานุกรม

- กรุงเทพธุรกิจ. (2564). **รู้จัก** ร่าง พ.ร.บ. อากาศสะอาด สิทธิในชีวิต-สุขภาพประชาชน. สืบค้น 15 ตุลาคม 2565 จาก <https://www.bangkokbiznews.com/social/959383>
- คณินิจ ศรีบัวเยี่ยม. (ม.ป.ป.). **โตอาร์ความคิด...เรามีสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด**. สืบค้น 15 ตุลาคม 2565 จาก <https://thailandcan.org/en/knowledge>
- เครือข่ายอากาศสะอาด ประเทศไทย. (ม.ป.ป.). **สมุดปกขาวอากาศสะอาด (Clean Air White Paper)**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ.
- . (2563). **สมุดปกฟ้าอากาศสะอาด (Clean Air Blue Paper): เจาะลึกผลกระทบของมลพิษทางอากาศและรากเหง้าของปัญหา**. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน. (2564). **สำรวจสี่ร่างกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษ-อากาศสะอาด แก้ปัญหา PM 2.5**. สืบค้น 15 ตุลาคม 2565 จาก <https://ilaw.or.th/node/5834>
- นฤมล เสกธีระ. (2556). หลักการกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเพื่อแก้ปัญหามลพิษทางอากาศจากภาคอุตสาหกรรม. **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร**, 6(1), 175-199.



- ปีดิเทพ อยู่ยืนยง. (2563). ประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการของพระราชบัญญัติอากาศสะอาด 1956 ของ สหราชอาณาจักร. *วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์*, 4(2), 37–55.
- พงศ์เทพ วีวรรณเดชะ. (2550). *โครงการระดับรายวันของฝุ่นในอากาศ และผลกระทบต่อสุขภาพในผู้ป่วย ที่เป็นโรคหอบหืดจังหวัดเชียงใหม่และลำพูน: รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน กองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- พิพัฒน์ เหลืองนฤมิตชัย. (2562). *ข้อควรรู้เกี่ยวกับ PM 2.5 : ฝ่าวิกฤตฝุ่นด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์*. สืบค้น 15 ตุลาคม 2565 จาก <https://www.the101.world/how-to-deal-with-pm-25/>
- ศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน. (2564). *ครบรอบ 50 ปี ‘พ.ร.บ. อากาศสะอาด ปี 1970’ ที่สร้างการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศของสหรัฐอเมริกา*. สืบค้น 15 ตุลาคม 2565 จาก <https://www.sdgmovement.com/2021/04/06/50th-anniversary-of-usa-clean-air-act-of-1970/>
- สุรศักดิ์ บุญเรือง. (2564). สิทธิในอากาศสะอาดในกฎหมายไทย : สถานะปัจจุบันและอนาคต. *วารสาร นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 50(1), 114–126.
- Abbott, J., Conolly, C., Cooke, S., Passant, N., Stewart, R. & Wagner, A. (2012). *Assessment of the effectiveness of measures under the Clean Air Act 1993*. London: Department for Environment, Food and Rural Affairs.
- Ball, A. (2018). *The long-term economic costs of the Great London Smog*. London: University of London, Birkbeck College,
- Boyd, D. R. (2019). The human right to breathe clean air. *Annals of global health*, 85(1), 1-2.
- Department for Environment, Food and Rural Affairs. (2012). *The Future of the Clean Air Act*. London: Author.
- Kotzé, L. J. & Daly, E. (2019). *The oxford handbook of Comparative Environmental Law*, Oxford: Oxford University Press.
- Mayor of London. (2002). *50 years on The struggle for air quality in London since the great smog of December 1952*. London: Greater London Authority.
- Mosley, S. (2009). “A Network of Trust”: Measuring and Monitoring Air Pollution in British Cities. *Environment and History*, 3(15), 273–302.
- United Nations. (2018). *Political declaration of the third high-level meeting of the General Assembly on the prevention and control of non-communicable diseases*. Retrived October, 15 2022 from <https://digitallibrary.un.org/record/1648984?ln=en>



United Nations Human Rights Council. (2019). **Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment.** Retrived October, 15 2022 from <http://srenvironment.org/sites/default/files/Reports/2019/UN%20HRC%20Right%20to%20clean%20air.pdf>