

มาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมสิทธิในการหายใจ
ในอากาศสะอาด: ศึกษากรณีประเทศจีน สหรัฐอเมริกา
และประเทศสิงคโปร์ *

Legal Measures to Promote the Right to Breathe in Clean
Air: A Case Study of China, United States, and Singapore

สลิลลา กลั่นเรืองแสง และ รพีพร สายสงวน

Salila Klanreaungseang and Rapeeporn Saisa-nguan

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

Faculty of Law, Rangsit University

Corresponding Author, E-mail: Rapeeporn.s@rsu.ac.th

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของสิทธิในการหายใจ
ในอากาศสะอาด ที่จำเป็นต้องมีนโยบายอย่างเป็นรูปธรรม โดยใช้รูปแบบการวิจัยเอกสาร
(Documentary Research) ซึ่งเป็นการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลด้านกฎหมายในหลาย
แหล่งที่มา ทั้งของประเทศไทย ต่างประเทศ และระหว่างประเทศ ซึ่งบทความวิจัยนี้
จะมีประโยชน์ต่อการพัฒนาหน่วยงานด้านการกำกับดูแลมลภาวะทางอากาศเพื่อส่งเสริมสุขภาพ
ที่ดีของประชาชน

กล่าวได้ว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยในปัจจุบัน ต้องใช้กฎหมายหลายฉบับประกอบ
กัน เพื่อลดการสร้างมลภาวะทางอากาศ ซึ่งจากปัญหาข้อเท็จจริงในการบังคับใช้กฎหมายที่มี
อยู่นั้น สรุปผลวิจัยที่สำคัญ ประการแรก คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรณรงค์ให้ประชาชน
ตระหนักป้องกันตนเองเมื่อเผชิญกับอากาศที่ไม่สะอาด พร้อมให้คำแนะนำด้านสุขภาพที่อ้างอิง

* ได้รับบทความ: 21 มิถุนายน 2567; แก้ไขบทความ: 12 กันยายน 2567; ตอรับตีพิมพ์: 16 กันยายน 2567



มาตรฐานสากลที่น่าเชื่อถือ ประการที่สอง คือ สมควรมีองค์กรกลาง ซึ่งอาจทำในลักษณะของ ศูนย์เฉพาะกิจ (เมื่อสถานการณ์ฝุ่นเป็นอันตรายต่อสุขภาพ) เพื่อประสานความร่วมมือให้บังคับใช้ กฎหมายรวดเร็ว ครอบคลุม และทั่วถึง และประการที่สาม คือ ปรับปรุงกฎหมายที่เน้นการ ควบคุมแหล่งกำเนิดหรือผู้ก่อมลพิษ เน้นมาตรการป้องกันล่วงหน้า กับบทกำหนดโทษที่ เหมาะสม (ครอบคลุมทั้งการก่อมลพิษภายในประเทศและกรณีข้ามพรมแดน) เพื่อให้บุคคลหรือ องค์กรที่อาจจะก่อมลพิษทางอากาศ ตระหนักต่อการไม่คุกคามหรือกระทำการละเมิดต่อ สิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้ สหประชาชาติได้รับรอง สิทธิที่จะมีสภาพแวดล้อมที่สะอาด ซึ่งดีต่อสุขภาพ และ ยั่งยืน ในฐานะสิทธิมนุษยชน อีกทั้งเรียกร้องให้รัฐสมาชิกเพิ่มขีดความสามารถในการทำให้มั่นใจ ว่าพลเมืองของรัฐจะมีสภาพแวดล้อมที่สะอาด ที่ดีต่อสุขภาพ และยั่งยืน จึงสมควรที่ประเทศไทย จะต้องพัฒนากฎหมายเฉพาะด้านอย่างเร่งด่วน เพื่อนำไปสู่การแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม อันจะส่งผลให้พลเมืองของรัฐมีสิทธิที่จะหายใจในอากาศสะอาดอย่างยั่งยืนต่อไป

คำสำคัญ: สิทธิที่จะหายใจในอากาศสะอาด; กฎหมายสิ่งแวดล้อม; มลพิษข้ามแดน

Abstract

The purpose of this research was to reflect the importance of the right to breathe clean air, which required concrete policies. It employed the documentary research method involving the search for and collection of legal data from a variety of domestic and worldwide sources. The research would benefit the development of air pollution control agencies to promote the people's good health.

One might argue that Thailand's current environmental laws required the application of multiple statutes in the effort to reduce air pollution. Therefore, the research conclusions based on the actual problems and matters of fact concerning the existing law enforcement were as follows. Firstly, local administrative organizations had to make campaigns to raise public awareness of self-protection



against unclean air together with the provision of health advice on the basis of reliable international standards. Secondly, there should be a central organization that might serve as an ad-hoc center (in time of occurrence of health-threatening dust situation) in order to integrate law enforcement collaboration in a rapid, comprehensive, and thorough manner. Thirdly, the law amendment should focus on the control of sources or polluters, and preventive measures with suitable penalties (covering both domestic and transboundary pollutions). This would raise the awareness of not taking any environment-threatening actions among individuals or entities that could probably cause air pollutions.

In this regard, the United Nations has recognized the “right to a clean, healthy, and sustainable environment” as a human right, and encouraged its member states to enhance their capabilities to ensure their population’s enjoyment of clean, healthy, and sustainable environment. Therefore, Thailand should urgently develop specific laws in achieving concrete solutions in order to sustainably ensure the rights of Thai people to breathe clean air.

Keywords: right to breathe clean air; environmental law; transboundary pollution

1. บทนำ

เนื่องจากสิทธิมนุษยชนเป็นมีหลักประกันที่ทำให้ดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี มีคุณภาพและมีคุณค่า การดูแลด้านสิทธิมนุษยชนจึงเป็นเรื่องสำคัญ อย่างไรก็ตามมลภาวะทางอากาศ (Air Pollutants) เป็นสิ่งที่ไม่มีพรมแดน จำเป็นต้องประสานความร่วมมือในระดับภูมิภาคเพื่ออากาศที่สะอาดอย่างยั่งยืน (Climate and Clean Air Coalition Secretariat (CCAC Secretariat), 2023)

กล่าวได้ว่า สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน คือ สิทธิที่จะมีชีวิต ชีวิตมนุษย์เป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่ไม่อาจล่วงละเมิดได้ ซึ่งสิทธิมนุษยชนที่แท้จริง รวมความถึงความรุนแรงจากการทำลายสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติอย่างไม่ยั้งคิด เพราะฉะนั้น สิทธิในการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ พึงได้รับการส่งเสริมและคุ้มครองอย่างยั่งยืน ด้วยหลักประกันทางกฎหมายทางการเมือง



ทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (เสนห์ จามริก, 2546) แต่ในอีกมุมหนึ่ง กฎหมายอาจไม่ใช่ช่องทางเดินเดียวที่จะนำพาสิทธิให้งอกเงยได้ คำถามคือ หากปล่อยให้สุขภาพตกอยู่ในมือของอำนาจรัฐแต่อย่างเดียว โดยที่ประชาชนไม่มีความตื่นตัวที่จะร่วมรับผิดชอบสุขภาพและชุมชน สังคมโดยรวม ดูเหมือนว่าปัจเจกชนก็มีอาจกลายเป็น **ผู้กระทำ** ได้ (สุรสม กฤษณะจุฑะ, 2550)

โดยหลักแล้วรัฐบาลมีหน้าที่โดยตรงต่อพลเมืองของรัฐในการส่งเสริมสิทธิในการหายใจ ในอากาศสะอาด (Right to Breathe Clean Air) ทั้งเชิงนโยบายและเชิงกฎหมาย ซึ่งตามมติ สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (United Nations (UN), 2022) ได้ยอมรับถึง **สิทธิที่จะมีสภาพแวดล้อมที่สะอาด ดีต่อสุขภาพ และยั่งยืน** ภายใต้หลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม (International Institute for Sustainable Development (IISD), 2022) โดยมุ่งเน้นไปที่ **หลักนิติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม** เพื่อการบรรลุเป้าหมาย SDG16 *SDG 16: Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels* ซึ่งต้องโปร่งใสและไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อให้มั่นใจว่า พลเมืองของรัฐและของโลกนี้ **จะมีสภาพแวดล้อมที่สะอาด ที่ดีต่อสุขภาพ และยั่งยืน สำหรับทุกคน** อย่างไรก็ตาม สรุปรูปตัวอย่างการจัดการที่สำคัญ ดังนี้

สหประชาชาติ: โครงการปฏิบัติการระดับภูมิภาคว่าด้วยมลภาวะทางอากาศ (Regional Action Programme on Air Pollution หรือ RAPAP) (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP), 2024) เป็นโครงการระหว่างสหประชาชาติ และรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ มีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงคุณภาพอากาศโดยการส่งเสริมความร่วมมือตามหลักวิทยาศาสตร์ ตัวอย่างสำคัญคือ เวทีระดับสูงว่าด้วยอากาศสะอาด (High-Level Forum on Clean Air HLFCA) จัดตั้งขึ้นโดยเป็นการร่วมมือของคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก (ESCAP) ร่วมกับโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) และกระทรวงสิ่งแวดล้อมและการท่องเที่ยวของประเทศมองโกเลีย ใน ค.ศ. 2023 เพื่อนำโครงการ RAPAP ไปสู่การปฏิบัติจริง ถือเป็นวางรากฐานของความรู้เพื่อเป็นต้นแบบไปยังภูมิภาคอื่น ๆ ต่อไป (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP), 2023)

สหภาพยุโรป: คำสั่งสหภาพยุโรปว่าด้วยคุณภาพอากาศ (EU Air Quality Directive) ซึ่งมีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 ถือเป็นก้าวแรกที่จะควบคุมการปล่อยมลภาวะสู่ชั้นบรรยากาศ โดยใช้



เครื่องมือ เช่น คำสั่งว่าด้วยเพดานการปล่อยมลภาวะแห่งชาติ (National Emission Ceilings Directives) ที่เข้มงวดเพื่อปกป้องสุขภาพประชาชนและสิ่งแวดล้อม

เอเชียและแปซิฟิก: โครงการปฏิบัติการระดับภูมิภาคว่าด้วยมลภาวะทางอากาศของ คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติสำหรับเอเชียและแปซิฟิก (The UN ESCAP Regional Action Programme on Air Pollution) ถือเป็นความร่วมมือระดับโลกที่ มุ่งหมายในภูมิภาคที่เผชิญกับการขยายตัวอย่างรวดเร็วของเมืองและอุตสาหกรรม

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้: ความตกลงอาเซียนว่าด้วยมลภาวะจากหมอกควันข้าม พรมแดน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)) (Association of Southeast Asian Nation (ASEAN), 2021) เป็นผลมาจากสถานการณ์ไฟป่าและไฟบนบก (Land Fire) อย่างรุนแรงตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 ประเทศสมาชิกอาเซียน (AMS) จึงลงนาม ความตกลง ฯ เมื่อ ค.ศ. 2002 เพื่อควบคุมมลภาวะจากหมอกควันข้ามพรมแดน (Association of Southeast Asian Nation Secretariat (ASEAN Secretariat), 2021)

อย่างไรก็ตาม พบว่า ความร่วมมือระดับระหว่างประเทศ ตลอดจนระดับภูมิภาค มีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาหมอกควันทางอากาศทั้งภายในประเทศและข้ามพรมแดน

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่จะช่วยลดการปล่อยมลภาวะทางอากาศ และการประชาสัมพันธ์ต่อประชาชนให้ตระหนักรักษาสุขภาพในช่วงที่อากาศไม่สะอาด
2. เพื่อนำเสนอข้อกฎหมายที่ควรปรับปรุงเพื่อมลพิษทางอากาศ (จากฝุ่น PM 2.5)
3. เพื่อให้ทราบถึงมาตรการเพื่อการบังคับใช้กฎหมายที่ส่งเสริมสิทธิในอากาศสะอาด

3. วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ อธิบายโดยสรุปถึงวิธีดำเนินการวิจัยดังต่อไปนี้

1. ใช้รูปแบบการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งเป็นการค้นคว้าและรวบรวม ข้อมูลด้านกฎหมายในหลายแหล่งที่มา (โดยไม่มีประชากรและกลุ่มตัวอย่าง)
2. เครื่องมือในการรวบรวมข้อมูล เป็นการศึกษากฎหมายอย่างครอบคลุมในสามบริบท ได้แก่ ระหว่างประเทศ (องค์การสหประชาชาติ) ระดับภูมิภาค (สหภาพยุโรป) และระดับรัฐ (กฎหมายของประเทศจีน สหรัฐอเมริกา และประเทศสิงคโปร์)



3. การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้การวิจัยเชิงเอกสาร อันได้แก่ การศึกษาและสังเคราะห์ประเด็นสำคัญในกฎหมาย อาทิ ตำรากฎหมาย คำพิพากษา หนังสือ บทความ และวิทยานิพนธ์ ตลอดจนสืบค้นข้อมูลจากสื่อดิจิทัล ทั้งของประเทศไทย ต่างประเทศ และระหว่างประเทศ โดยเน้นความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) จากการอ้างอิงจากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ และเป็นที่ยอมรับทั้งในระดับชาติ และในระดับนานาชาติ

ทั้งนี้ เพื่อการนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมายที่สอดคล้องตามวัตถุประสงค์ พร้อมทั้งข้อเสนอแนะ ซึ่งเน้นการส่งเสริมสิทธิในการหายใจในอากาศสะอาดอย่างเป็นรูปธรรม

4. สรุปผลการวิจัย

1. มาตรการที่จำเป็นต่อการควบคุมมลพิษทางอากาศกรณีประเทศไทย

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ แต่การบังคับใช้ยังมีข้อจำกัด ทั้งนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2561) ได้วางหลักการเกี่ยวกับมลภาวะทางอากาศไว้หลายประการ โดยกำหนดบทนิยามคำสำคัญ อาทิ

ภาวะมลพิษ หมายความว่า สภาวะที่สิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงหรือปนเปื้อนโดยมลพิษซึ่งทำให้คุณภาพของสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง เช่น มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ มลพิษในดิน

อากาศเสีย หมายความว่า ของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นไอเสีย กลิ่นควัน ก๊าซ เขม่า ฝุ่นละออง เถ้าถ่าน หรือมลสารอื่นที่มีสภาพละเอียดบางเบาจนสามารถรวมตัวอยู่ในบรรยากาศได้

ยานพาหนะ หมายความว่า รถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ เรือตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทย และอากาศยานตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ

หลักการของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป (มาตรา 32) ตลอดจนกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด สำหรับ การปล่อยทิ้งอากาศเสีย จากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 55) ซึ่งส่วนราชการที่มีอำนาจอาจออกคำสั่งตามกฎหมาย เช่น คำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะนั้นั้นโดยเด็ดขาดหรือจนกว่าจะได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามที่กฎหมายกำหนด (ตามมาตรา 65) เป็นต้น



อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 จะถือเป็นกฎหมายกลางในการรักษาสิ่งแวดล้อม แต่ปัญหาของกฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศมีหลายสาเหตุ อาทิ กฎหมายยังขาดมาตรการจูงใจในการควบคุมกระบวนการผลิต การลงโทษให้ประจักษ์ตามความรุนแรงของการกระทำ และความขัดข้องในการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงปรากฏการณ์ธรรมชาติ เป็นต้น (ฉัตรสุมน พลฤทธิโยธ, 2560) ซึ่งในที่นี้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการมลพิษทางอากาศของประเทศไทยสรุปดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการควบคุมมลภาวะทางอากาศ

แหล่งมลพิษ	กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ดีของประเทศไทย
ภาคอุตสาหกรรม	<ul style="list-style-type: none"> — พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 — พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 — พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 — พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
ยานพาหนะ	<ul style="list-style-type: none"> — พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 — พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 — พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 — พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535
แหล่งมลพิษอื่น	<ul style="list-style-type: none"> — พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 — พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 — พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 — พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535

กล่าวได้ว่า การเผาขยะมูลฝอยในที่โล่ง เป็นสาเหตุส่วนหนึ่งและส่วนใหญ่ที่ก่อให้เกิดฝุ่นละออง PM2.5 (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเหนือของประเทศ) รวมไปถึงการเผาหญ้าหรือขยะริมทางตามเส้นทางจราจร ซึ่งล้วนมีผลกระทบต่อสุขภาพและก่อให้เกิดความเดือดร้อน ทั้งนี้การออกประกาศห้ามเผา ต้องอาศัยการประยุกต์ใช้กฎหมายหลายฉบับเพื่อเป็นการควบคุมและ



ป้องกันการสะสมของมลพิษทางอากาศ ที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ซึ่งต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ กล่าวคือ ครอบคลุมทั้งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (สำหรับการห้ามในเขตพื้นที่ชุมชนและพื้นที่เกษตรกรรม ห้ามเผาขยะมูลฝอย กิ่งไม้ใบไม้ และการเผาในที่โล่งทุกชนิด) ตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ที่เกี่ยวข้องทุกฉบับ (สำหรับห้ามการเผาในพื้นที่ป่า ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขตห้ามล่าสัตว์ป่า) อาศัยบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 (สำหรับห้ามการเผาในเขตทาง พื้นที่ริมทางหลวง และทางหลวงท้องถิ่น) ทั้งนี้หน่วยงานราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกภาคส่วนต้องเป็นตัวอย่างที่ดี ในการไม่เผาวัสดุทุกชนิดในพื้นที่รับผิดชอบและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบและปฏิบัติตามประกาศอย่างเคร่งครัด

อย่างไรก็ตาม การกำจัดขยะมูลฝอย เศษใบไม้ใบหญ้า หรือสิ่งของไม่ใช้แล้ว ในที่ดินของตนเอง แม้การเผาจะเป็นวิถีชีวิตที่คุ้นเคยของประชาชน โดยเฉพาะเกษตรกร เพื่อเตรียมเพาะปลูกใหม่ในฤดูกาลต่อไป แต่ปัจจุบันได้ก่อความเดือดร้อนลูกกลมไปในวงกว้างจากการสะสมของฝุ่นละอองในอากาศ จนค่าเกินมาตรฐาน และส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ ทำให้ปัญหาเรื่องฝุ่นและอากาศไม่ดีจากฝีมือมนุษย์นี้ไม่ใช่เรื่องที่จะมองข้ามได้อีกต่อไป

2. มาตรการควบคุมมลพิษทางอากาศกรณีข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลภาวะจากหมอกควันข้ามพรมแดนของประเทศสมาชิกอาเซียน

2.1 **ความเป็นมา** ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 เกิดวิกฤตสิ่งแวดล้อมขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จากการเผาป่าในที่โล่งในหลายประเทศ โดยจุดที่มีหมอกควันสูงสุด (ตามภาพถ่ายดาวเทียม) อยู่ที่เกาะสุมาตรา เกาะบอร์เนียว ประเทศอินโดนีเซีย โดยปี ค.ศ. 1997 ได้มีเหตุการณ์ไฟไหม้ป่าครั้งร้ายแรง ส่งผลให้เกิดมลภาวะอย่างรุนแรง มีหมอกควันอนุภาคขนาดเล็กปกคลุมทั่วภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยาวนานหลายสัปดาห์

2.2 **กระบวนการเจรจา** ศูนย์ทรัพยากรระดับภูมิภาคแห่งเอเชียและแปซิฟิกภายใต้สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (AIT) กับโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) และ UN Environment Programme Regional Resource Centre for Asia and Pacific (RRCAP) ได้จัดการเจรจา เพื่อให้ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ ร่วมการเจรจา โดยข้อตกลงดังกล่าวได้รับการรับรองและลงนามในปี ค.ศ. 2002 และมีผลบังคับใช้ใน ปี ค.ศ. 2003



2.3 เนื้อหาของตราสาร ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลภาวะจากหมอกควันข้ามพรมแดนของประเทศสมาชิกอาเซียน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution) มีข้อกำหนดการตรวจติดตาม ระบบเตือนภัยล่วงหน้า นอกจากนี้ กำหนดให้จัดตั้งศูนย์ประสานงานอาเซียนเพื่อควบคุมมลภาวะจากหมอกควันข้ามพรมแดน (ASEAN Coordinating Centre on the Control of Transboundary Haze Pollution) อีกด้วย

2.4 การนำไปปฏิบัติ มีการจัดเตรียมแผนปฏิบัติการระดับภูมิภาค (Regional Action Plan) มีคณะทำงานทางเทคนิคด้านหมอกควัน (Haze Technical Task Force) จะประชุมปีละสองครั้งภายใต้โครงการความร่วมมือที่จัดตั้งขึ้น

2.5 อุปสรรค ข้อตกลงฉบับนี้ขาดข้อกำหนดเกี่ยวกับการบังคับใช้และความรับผิดชอบ (Enforcement and Liability Clauses) และการที่ไม่ปฏิบัติตามหลักการผู้ก่อมลภาวะเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle)

2.6 แนวทางการปรับปรุง ควรระบุปริมาณการลดการปล่อยมลภาวะบนพื้นฐานของการประเมินผลกระทบและความเสียหาย รวมถึง ค่าเสียหายสำหรับทั้งภูมิภาค (Costs for the Whole Region) (United Nations Environment Programme (UNEP), 2010)

3. มาตรการที่จำเป็นต่อการควบคุมมลพิษทางอากาศกรณีต่างประเทศ

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการมลภาวะทางอากาศของต่างประเทศที่น่าสนใจ มีดังนี้

3.1. ผลการวิเคราะห์กฎหมายของประเทศจีน

ช่วงปลายทศวรรษ 1990 รัฐบาลจีนจึงตระหนักถึงการเติบโตทางเศรษฐกิจบนพื้นฐานความยั่งยืน จึงวางกรอบการกำกับดูแลสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยมีชุดแผนห้าปี (Five Year Plans หรือ FYP) นอกจากนี้มีกฎหมายปกป้องสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection (EPL) และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและควบคุมมลภาวะทางอากาศ (Law on Air Pollution Prevention and Control) (International Energy Agency (IEA), 2022) โดยมีเครื่องมือด้านการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับมลภาวะทางอากาศ (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2006) อาทิ มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการปล่อยก๊าซเรือนกระจก/การปล่อยมลภาวะ ระบบใบอนุญาตปล่อยมลภาวะ (DPS) ระบบ (Three Synchronisations หรือ “3S”) ซึ่งพบว่า ประเทศไทยควรมีการกำกับดูแลนโยบายสิ่งแวดล้อมที่ดังเช่นการที่ประเทศจีน ได้ดำเนินการดังนี้



3.1.1 มีแผนเกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการจัดการกับการปล่อยฝุ่นหมอกควัน

3.1.2 ระบบใบอนุญาตปล่อยมลภาวะ ที่ใช้สำหรับภาคอุตสาหกรรม (ตั้งแต่การออกแบบการก่อสร้างจนถึงเปิดและเริ่มดำเนินการ) โดยที่ต้องมีระบบลงทะเบียนและยื่นขอใบอนุญาตต่อองค์การกลางภาครัฐ ซึ่งจะจัดสรรปริมาณมลภาวะอนุญาตที่ให้ปล่อยได้ (Allowable Pollution Loads) เพื่อให้ทราบถึงเงื่อนไขซึ่งจะช่วยให้วางได้อย่างถูกต้อง

3.1.3 ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment หรือ EIA) ที่เน้นการควบคุมมลภาวะทางอากาศโดยผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) โดยรัฐบาลต้องจัดให้มีกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้มากที่สุด

3.1.4 ต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่ เช่น สำนักบริหารด้านการป้องกันสิ่งแวดล้อมแห่งรัฐของประเทศจีน (Environmental Protection Bureau หรือ EPB) มีบทบาทเชิงให้คำปรึกษามีส่วนงานเชิงรุกในระดับจังหวัด (Provincial EPBs)

กล่าวได้ว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจในปัจจุบันที่ต้องคำนึงถึงความยั่งยืน พบว่าตัวอย่างของระบบใบอนุญาตปล่อยมลภาวะ อาจนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยได้

3.2 ผลการวิเคราะห์กฎหมายของสหรัฐอเมริกา

พบว่า ในการจัดการด้านมลพิษทางอากาศดังกล่าวมีตัวอย่างสำคัญ ดังนี้

3.2.1 ควรดำเนินการตรากฎหมายเกี่ยวกับอากาศสะอาดโดยด่วน เพื่อกำหนดให้มีองค์การกลาง (ดังเช่นที่บทบาทหน้าที่ของสำนักงานป้องกันสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา) ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานด้านคุณภาพอากาศในบรรยากาศแห่งชาติ (National Ambient Air Quality Standards) ครอบคลุมทั้งด้านสาธารณสุขและการปกป้องสุขภาพประชาชน

3.2.2 ต้องมุ่งเน้นการจัดการปัญหาไปที่แหล่งกำเนิดมลพิษ เพื่อการป้องกันล่วงหน้าอย่างได้ผล รวมถึงแผนจัดการด้านสาธารณสุขที่รองรับผู้ป่วยจากโรคระบบทางเดินหายใจที่ได้รับผลกระทบจากอากาศที่ไม่สะอาดได้อย่างทันเหตุการณ์

ทั้งนี้ กฎเกณฑ์ที่สำคัญของกฎหมายอากาศสะอาด ได้กำหนดให้สำนักงานป้องกันสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกามีหน้าที่ในการวางมาตรฐานแห่งชาติด้านคุณภาพอากาศในบรรยากาศ (National Ambient Air Quality Standards) (40 CFR ส่วนที่ 50) สำหรับมลภาวะหลัก 6 ชนิด (เกณฑ์ ของสารมลภาวะทางอากาศ) ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพประชาชนและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศไว้ 2 ประเภท คือ



1) มาตรฐานระดับปฐมภูมิ (Primary Standards) เน้นด้านสาธารณสุข การปกป้องสุขภาพประชาชนที่ **มีอาการแพ้ง่าย** (Sensitive) เช่น ผู้เป็นโรคหอบหืด เด็ก และ ผู้สูงอายุ

2) มาตรฐานระดับทุติยภูมิ (Secondary Standards) ให้การปกป้องสวัสดิภาพ สาธารณะ รวมถึงความเสียหายต่อสัตว์ พืชผล พืชพรรณ และอาคาร

โดยมาตรฐานคุณภาพอากาศจะมีการทบทวนเป็นระยะๆ ซึ่งมีหน่วยวัด คือ ส่วน ในล้านส่วน (Parts Per Million หรือ ppm) และไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรของอากาศ ($\mu\text{g}/\text{m}^3$) ทั้งนี้ ตัวอย่างการทบทวนค่าที่สอดคล้องกับปัจจุบัน เช่น 6 มกราคม ค.ศ. 2024 แก้ไขมาตรฐาน PM 2.5 ประจำปี (ระดับปฐมภูมิ) (บนพื้นฐานเชิงสุขภาพ (Primary (Health-Based) Annual PM2.5 Standard) จากระดับปัจจุบันที่ 12.0 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ให้อยู่ในช่วง 9.0 ถึง 10.0 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร (Environmental Protection Agency (EPA), 2024)

3.3 ผลการวิเคราะห์กฎหมายของประเทศสิงคโปร์

สิงคโปร์เคยต้องเผชิญกับปัญหาหมอกควันข้ามแดน อย่างไรก็ตาม ภาครัฐของ สิงคโปร์สื่อสารต่อประชาชนด้วยคำแนะนำด้านสุขภาพซึ่งอ้างอิงบนพื้นฐานของดัชนีมาตรฐาน ของสารมลภาวะ (The Pollutant Standards Index) ที่ทันต่อเหตุการณ์

ในส่วนของการจัดการมลภาวะจากหมอกควันข้ามแดน ประเทศสิงคโปร์ได้ตรา กฎหมายว่าด้วยมลภาวะจากหมอกควันข้ามแดน ค.ศ. 2014 (Transboundary Haze Pollution Act หรือ THPA)) (Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2019) ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปดังนี้

3.3.1 กำหนดให้การกระทำที่เป็นสาเหตุของหรือก่อให้เกิดมลภาวะจาก หมอกควันในประเทศสิงคโปร์เป็นความผิดทางอาญา

3.3.2 กำหนด **ความรับผิดชอบนอกอาณาเขต (Extra-Territorial Liability)** สำหรับองค์กรที่มีส่วนทำให้เกิดไฟไหม้ในต่างประเทศ อันก่อให้เกิดควันข้ามพรมแดนมายัง ประเทศสิงคโปร์

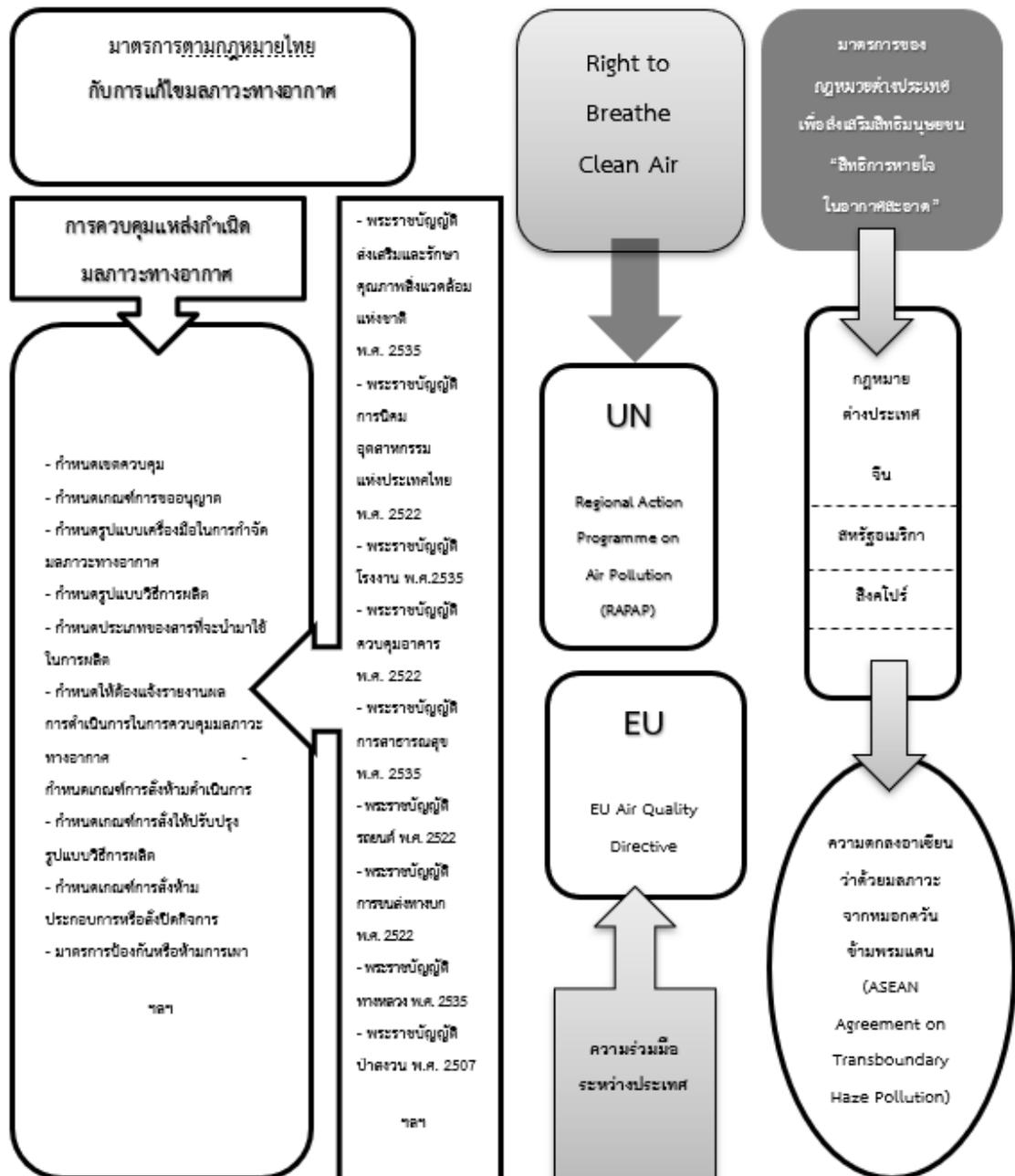
3.3.3 กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการเพื่อต่อสู้กับมลภาวะจากหมอกควัน ทั้งหมดหรือบางส่วนที่เกิดจากไฟไหม้บนพื้นดินหรือไฟไหม้ป่า **นอกประเทศสิงคโปร์**

จะเห็นได้ว่า แม้ว่าจะเป็นพฤติกรรมหรือสิ่งใดก็ตามที่เกิดขึ้น **นอกประเทศสิงคโปร์** หากเป็นสาเหตุของหรือก่อให้เกิดมลภาวะจากหมอกควัน **ในประเทศสิงคโปร์** กฎหมายฉบับนี้



	ผลการวิจัย	ประเทศ ต้นแบบ
มาตรการ เพื่อส่งเสริม การบังคับใช้ กฎหมาย	<ul style="list-style-type: none"> ● จัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อมที่ทำงานเชิงรุก เช่น สำนักบริหาร ด้านการป้องกันสิ่งแวดล้อมแห่งรัฐ (Environmental Protection Bureau หรือ EPB) มีบทบาทเชิงให้คำปรึกษาอย่างทั่วถึงในระดับจังหวัด (Provincial EPBs) ● จัดตั้งองค์กรองค์กรกลาง ที่มีบทบาทครอบคลุมทั้งด้านวิทยาศาสตร์และด้าน สาธารณสุขโดยเน้นไปที่การปกป้องสุขภาพประชาชน ตลอดจนครอบคลุม การคุ้มครองสาธารณะ (ลดความเสียหายต่อสัตว์ พืชพรรณ และอาคาร สถานที่) 	จีน สหรัฐอเมริกา

กล่าวโดยสรุป มาตรการดังตารางข้างต้นนั้น ย่อมจะช่วยลดการปล่อยมลภาวะทาง
อากาศ และเป็นไปเพื่อส่งเสริมสิทธิในอากาศสะอาดของพลเมืองให้ดียิ่งขึ้น การจัดการปัญหา
อากาศไม่สะอาด ย่อมต้องอาศัยเครื่องมือเชิงบังคับ คือ กฎหมาย อธิบายดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1. แสดงการสังเคราะห์ข้อมูลเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ (ในบริบทของความร่วมมือระหว่างประเทศ)



5. อภิปรายผลการวิจัย

1. การมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขมลภาวะหลายฉบับ

ผลการวิจัย พบว่า ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งถือเป็นกฎหมายกลางในการรักษาสภาพแวดล้อม แต่ยังคงขาดมาตรการจูงใจให้ปฏิบัติตามกับการลงโทษอย่างเคร่งครัดให้เป็นอย่าง ซึ่งสอดคล้องกับงานเขียนของ กิตติมา อรุณพลทรัพย์ (2563) ซึ่งได้กล่าวไว้ว่า การจัดการปัญหาฝุ่นละออง PM 2.5 ที่ผ่านมานั้น แม้ภาครัฐจะตรากฎหมายขึ้นมาหลายฉบับ รวมทั้งมีนโยบายต่าง ๆ อีกมากมาย แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ได้ เนื่องจากการแก้ไขปัญหเกี่ยวกับฝุ่นละออง PM 2.5 นั้นไม่ใช่เรื่องง่ายและคงไม่สามารถกระทำได้ในระยะเวลาอันรวดเร็ว

2. ปัญหาการเผาในที่โล่งของภาคเกษตรกรรม

ผลการวิจัย พบว่า เพื่อเป็นการควบคุมและป้องกันการสะสมของมลพิษทางอากาศที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ซึ่งมีสาเหตุจากการเผาในที่โล่ง จำเป็นต้องประยุกต์ใช้กฎหมายหลายฉบับเพื่อออกประกาศห้ามเผา แต่ทว่าการเผาในที่โล่ง เป็นวิถีชีวิตที่คุ้นเคยของประชาชน แต่ปัจจุบันยังก่อให้เกิดการสะสมของฝุ่นละอองในอากาศ จนค่าเกินมาตรฐาน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ อภิรัฐ ดีทองอ่อน (2559) ซึ่งได้กล่าวไว้ว่า จากการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางอากาศอันเกิดจากการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรม พบว่ามาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรมได้ เนื่องจากมาตรการหลักในการควบคุม คือ มาตรการในการควบคุมเหตุรำคาญ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 นั้น มีปัญหาในการใช้บังคับหลายประการ ตั้งแต่ปัญหาในขั้นตอนการรับรู้ข้อเท็จจริงอันอาจเป็นเหตุรำคาญ ปัญหาในการวินิจฉัยข้อเท็จจริง และปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุมเหตุรำคาญ

3. แง่มุมเชิงนโยบายด้านเศรษฐกิจในการจัดการมลพิษข้ามพรมแดน

ผลการวิจัย พบว่า การนำอนุสัญญาและพิธีสารไปปฏิบัติ จะช่วยลดผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม และยังจะสร้างประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้อีกด้วย เนื่องจากมาตรฐานที่สอดคล้องกัน จะสร้างการแข่งขันที่เท่าเทียมกัน ให้กับอุตสาหกรรมของประเทศต่าง ๆ และป้องกันไม่ให้อุตสาหกรรมแข่งขันกันเอง โดยต้องแลกมาด้วยสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ซึ่งสอดคล้องกับ



แนวคิดของ พวงผกา บุญโสภาคย์, ประสาน บุญโสภาคย์, และ ณปภัช นธกิจไพศาล (2561) สรุปความว่า ในปัจจุบันโรงงานในประเทศไทยเพิ่มจำนวนขึ้นมาก ถึงแม้ว่าการประกอบกิจการอุตสาหกรรมมีคุณประโยชน์อย่างยิ่งต่อเศรษฐกิจของประเทศ และทำให้การดำรงชีพของประชาชนมีความสะดวกสบาย แต่ก็ก่อให้เกิดมลพิษขึ้นด้วย เช่น ขยะ มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ มลพิษทางเสียง มลพิษทางความร้อน เป็นต้น

6. องค์ความรู้จากการวิจัย

ตารางที่ 3 แสดงข้อจำกัดเชิงกฎหมายที่ประเทศไทยควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น

ประเด็นทางกฎหมาย	ประเทศ จีน	สหรัฐ อเมริกา	ประเทศ สิงคโปร์	ประเทศ ไทย	หมายเหตุ
1. การกำกับดูแลผู้ก่อมลพิษที่เข้มงวดอย่างเป็นรูปธรรม	✓	✓	✓	✓	กรณีประเทศไทยนั้น การกำกับดูแลผู้ก่อมลพิษที่เข้มงวดอย่างเป็นรูปธรรมยังขาดองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ตั้งศูนย์กลางในการจัดการด้านคุณภาพทางอากาศโดยเฉพาะ
3. นโยบายเชิงแนะนำให้ป้องกันตนเองจากอากาศที่ไม่สะอาด	✓	✓	✓	✓	กรณีประเทศไทยนั้น การเข้าถึงข้อมูลและการตระหนกอย่างจริงจังในการป้องกันรักษาสุขภาพของตนเองยังมีข้อจำกัด
4. มีกฎหมายว่าด้วยอากาศสะอาดเพื่อกำหนดมาตรฐานด้านคุณภาพอากาศในบรรยากาศแห่งชาติ	✓	✓	✓		อยู่ระหว่างดำเนินการ
5. มีกฎหมายว่าด้วยมลภาวะจากหมอกควันข้ามแดน			✓		อยู่ระหว่างดำเนินการ

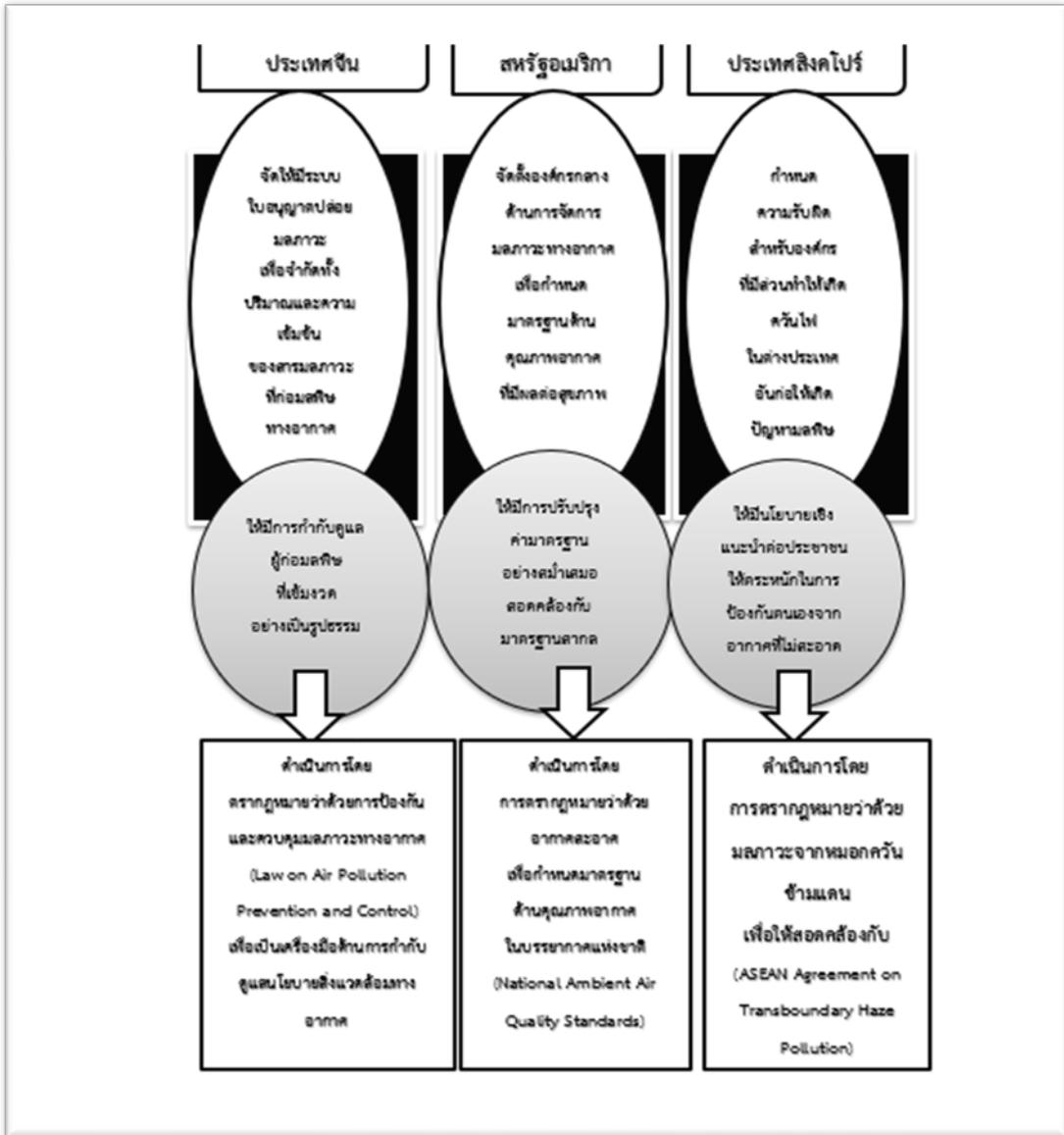


ทั้งนี้ แนวทางในการนำมาปรับปรุงข้อกำหนดสำคัญที่ส่งเสริมสิทธิในอากาศสะอาดสำหรับประเทศไทย สรุปดังนี้

1. ประเทศไทยควรมีการกำกับดูแลนโยบายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับมลภาวะทางอากาศที่เข้มงวด (ดังเช่นประเทศจีน) อาทิ ระบบใบอนุญาตปล่อยมลภาวะ (DPS) เพื่อทำหน้าที่ออกใบอนุญาต จำกัด ทั้งปริมาณและความเข้มข้นของสารมลภาวะ

2. ประเทศไทยควรมีการแก้ไขปัญหามลภาวะทางอากาศที่เกิดจากยานพาหนะ โดยพิจารณาตัวอย่างสำคัญ (ดังเช่นสหรัฐอเมริกา) โดยควรดำเนินการตรากฎหมายเกี่ยวกับอากาศสะอาด เพื่อกำหนดให้มีองค์กรกลางด้านการจัดการมลภาวะทางอากาศ (ดังเช่นที่ทบพท หน้าที่ของสำนักงานป้องกันสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา) โดยทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานด้านคุณภาพอากาศในบรรยากาศแห่งชาติ (National Ambient Air Quality Standards) ที่มีการปรับปรุงค่ามาตรฐานอย่างสม่ำเสมอ เพื่อประโยชน์ด้านการบริหารงานสาธารณสุข

3. ประเทศไทยควรมีนโยบายเชิงแนะนำต่อประชาชน (ดังกรณีประเทศสิงคโปร์) ให้ตระหนักป้องกันตนเองหากอยู่ในพื้นที่ที่อากาศที่ไม่สะอาด และสมควรมีกฎหมายเกี่ยวกับมลภาวะจากหมอกควันข้ามแดน (Transboundary Haze Pollution Act) เพื่อให้สอดคล้องกับ ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแล้ว)



ภาพที่ 2. แสดงแนวทางในการปรับปรุงข้อกำหนดสำคัญที่ส่งเสริมสิทธิในอากาศสะอาดสำหรับประเทศไทย



7. ข้อเสนอแนะ

ประเทศไทยควรมีกฎหมายเกี่ยวกับอากาศสะอาด (ดังเช่นสหรัฐอเมริกา) และบังคับใช้อย่างเคร่งครัด พร้อมทั้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทหน้าที่ด้านการกำกับดูแลสิทธิในอากาศสะอาดในพื้นที่ของตน โดยให้คนในพื้นที่ตระหนักถึงปัญหาฝุ่นควันและส่งเสริมให้คนชุมชนร่วมกันดูแลคุณภาพสิ่งแวดล้อมเดียวกันเพื่อการ ใช้ชีวิตอย่างปกติสุข นอกจากนี้ สมควรมีกฎหมายกลางที่มีวัตถุประสงค์ ในการแก้ไขปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ ดังเช่นประเทศสิงคโปร์ที่ได้รวบรวมไว้ในฉบับเดียว คือ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อม (Environmental Pollution Control Act) ลดปัญหาการทับซ้อนของอำนาจการบริหารจัดการ ในหน่วยงานของรัฐ ยิ่งไปกว่านั้น หากสามารถมีองค์กรกลาง (ดังเช่นสำนักงานป้องกันสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Bureau หรือ EPB) ของประเทศจีน) ที่ทำหน้าที่เชิงรุกในการคุ้มครองและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม ย่อมถือเป็นนวัตกรรมเชิงกฎหมายและเชิงสถาบันที่มีประโยชน์ต่อการประยุกต์ใช้กับประเทศไทยได้อย่างเป็นรูปธรรม

ตารางที่ 4 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์กับข้อเสนอแนะ

	วัตถุประสงค์	ข้อเสนอแนะ
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	คุ้มครองและรักษาสุขภาพประชาชนและประโยชน์ต่อสาธารณะ	<ul style="list-style-type: none"> การสื่อสารข้อความสุขภาพต้องกระทำอย่างทั่วถึงและถูกต้องตามมาตรฐานสากล การส่งเสริมให้พลเมืองของรัฐได้ตระหนักรู้ป้องกันตนเองและยอมรับความจริงที่ว่า สิทธิในอากาศสะอาดนั้น เป็นสิ่งที่พลเมืองของรัฐต้องร่วมกันแก้ไขต้องดำเนินการโดยเคร่งครัด
ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ	เป็นไปเพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Safeguard) และรักษาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อความมั่นคงทางอาหารของประชาชน รวมไปถึงเพื่อส่งเสริมสิทธิในอากาศสะอาดในฐานะสิทธิมนุษยชนบนพื้นฐานของความร่วมมือกันในระดับภูมิภาค	<ul style="list-style-type: none"> ควรมีกฎหมายเฉพาะด้านอากาศฉบับเดียว ที่กำหนดองค์กรที่รับผิดชอบอย่างชัดเจนเพื่อรับผิดชอบและประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งรัฐและเอกชน เพื่อให้การบังคับใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรม กฎหมายที่ร่างขึ้นใหม่ ควรเน้นที่การลดการก่อมลพิษทางอากาศ โดยมุ่งตรงไปที่แหล่งกำเนิดหรือผู้ก่อมลพิษ ซึ่งต้องมีบทกำหนดโทษ ที่สมเหตุสมผล เพื่อให้จัดการกระทำโดยตรงหรือคุกคามหรือละเมิดต่อสิ่งแวดล้อม



	วัตถุประสงค์	ข้อเสนอแนะ
		<ul style="list-style-type: none"> • สร้างกฎหมายที่สามารถป้องปราม (Deterrence) ในอย่างเป็นรูปธรรม โดยเน้นทั้งหมอกควันทั้งหมดหรือบางส่วนที่เกิดจากไฟไหม้ทั้งในและนอกประเทศ • ยกกระดับความร่วมมือด้านหมอกควันในภูมิภาคอาเซียนผ่านกลไกทางค้ำระหว่างประเทศ เพื่อให้แต่ละประเทศให้ความสำคัญกับปัญหาหมอกควันจากหมอกควันข้ามพรมแดนตระหนักในการผ่านกฎหมายภายในของรัฐที่มีเนื้อหาสาระครอบคลุมผู้ฝ่าฝืนและก่อมลพิษทั้งภายในประเทศและนอกอาณาเขตของรัฐ แต่อยู่ในภูมิภาคเดียวกัน และได้รับความเดือดร้อนเช่นเดียวกัน
ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป	เพื่อกำกับดูแลผู้ฝ่าฝืนและก่อมลพิษอากาศอย่างเร่งด่วนและในสถานการณ์ที่กระทบต่อสุขภาพของประชาชนอย่างยิ่ง	<ul style="list-style-type: none"> • ควรศึกษาในเรื่องของระบบกำกับดูแล (Regulator Body) ในกลไกการบังคับใช้กฎหมาย (อากาศสะอาด) เมื่อมีการประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว

กล่าวโดยสรุป ในปัจจุบันปัญหาหมอกพิษทางอากาศไม่ได้มีสาเหตุเพียงแหล่งกำเนิดมลพิษภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยจำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยอากาศสะอาดเพื่อบังคับใช้ภายในประเทศ โดยหากในอนาคตภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ร่วมมือกันอย่างเข้มแข็งกรณีหมอกควันข้ามพรมแดนอาจบรรเทาได้ ทั้งนี้ การส่งเสริมสิทธิในการหายใจในอากาศสะอาดนั้นไม่อาจสำเร็จได้เพียงลำพังโดยประเทศใดประเทศหนึ่งอีกต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กิตติมา อรุณพลทรัพย์. (2563). การยกระดับมาตรการทางกฎหมายในการป้องกัน และแก้ไข ปัญหาฝุ่นละออง PM 2.5. สืบค้นจาก <https://www.senate.go.th/view/93/กฎหมายนำรัฐ/TH-TH?year=&page101=6>
- ฉัตรสุมน พงศ์ภิญโญ. (2560). กฎหมายกับการควบคุมมลภาวะทางอากาศ. *วารสารกฎหมายสุขภาพและสาธารณสุข*, 3(3), 401- 424.



พวงผกา บุญโสภาคย์, ประสาน บุญโสภาคย์, และ ณปภัช นธกิจไพศาล. (2561). มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นจากโรงงานอุตสาหกรรม. *วารสารเกษมบัณฑิต*, 19(ฉบับพิเศษ), 118–129.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2561). พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. สืบค้นจาก

<https://krisdika.ocs.go.th/librarian/get?sysid=396089&ext=htm>

สุรสม กฤษณะจุกะ. (2550). *สิทธิสุขภาพ สิทธิมนุษยชน*. นทบุรี: สำนักวิจัยสังคมและสุขภาพ.

เสนห์ จามริก. (2546). *สิทธิมนุษยชนไทยในสถานการณ์สากล*. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันชุมชนพัฒนา.

อภิรัฐ ดีทองอ่อน. (2559). *มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางอากาศอันเกิดจากการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรม* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตรบัณฑิต).

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ

Association of Southeast Asian Nation (ASEAN). (2021). ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution. Retrieved from <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/ASEANAgreementonTransboundaryHazePollution-1.pdf>

Association of Southeast Asian Nation Secretariat (ASEAN Secretariat). (2021). Action: ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution. Retrieved from <https://hazeportal.asean.org/action/asean-agreement-on-transboundary-haze-pollution/>

Climate and Clean Air Coalition Secretariat (CCAC Secretariat). (2023). In a World Full of Dirty Air, Regional Agreements on Air Pollution Offer a Glimmer of Hope Retrieved from <https://www.ccacoalition.org/news/world-full-dirty-air-regional-agreements-air-pollution-offer-glimmer-hope>

Environmental Protection Agency (EPA). (2024). Criteria Air Pollutants: NAAQS Table. Retrieved from <https://www.epa.gov/criteria-air-pollutants/naaqs-table>

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2019).

Transboundary Haze Pollution Act 2014 (No. 24 of 2014). Retrieved from <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC137119/>



- International Energy Agency (IEA). (2022). Law on Air Pollution Prevention and Control. Retrieved from <https://www.iea.org/policies/11896-law-on-air-pollution-prevention-and-control>
- International Institute for Sustainable Development (IISD). (2022). UNGA Recognizes Human Right to Clean, Healthy, and Sustainable Environment. Retrieved from <https://sdg.iisd.org/news/unga-recognizes-human-right-to-clean-healthy-and-sustainable-environment/>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2006). Environmental Compliance and Enforcement in CHINA: An Assessment of Current Practices and Ways Forward. Retrieved from <https://www.oecd.org/environment/outreach/37867511.pdf>
- Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO) (2024). Secretariat. Retrieved from <https://rspo.org/who-we-are/governance/secretariat/>
- United Nations (UN). (2022). The human right to a clean, healthy and sustainable environment. Retrieved from <https://digitallibrary.un.org/record/3982508?ln=en&v=pdf>
- United Nations Environment Programme (UNEP). (2010). Air Pollution: Promoting regional cooperation. Retrieved from <http://www.rrcap.ait.ac.th/Publications/Air%20Pollution%20-%20Promoting%20Regional%20Cooperation.pdf>
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP). (2023). A brief Introduction. Retrieved from <https://www.unescap.org/sites/default/d8files/2023-09/Air-pollution-infographics-30-Aug-2023.pdf>
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP). (2024). Clean Air. Retrieved from <https://www.unescap.org/our-work/environment-and-development/climate-and-clean-air/clean-air>