วารสารนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
THAMMASAT LAW JOURNAL

ชื่อเรื่อง: การปฏิรูปมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการเผาเศษวัสดุทางการเกษตรในที่โล่งเพื่อการจัดการมลพิษทางอากาศอย่างยั่งยืนในประเทศไทย

ชื่อผู้แต่ง: อัคคกร ไชยพงษ์ (ผู้ประพันธ์อันดับแรก) , กฤษรัตน์ ศรีสว่าง (ผู้ประพันธ์ร่วม), ณัฏฐณิชา ยิ้มช้าย (ผู้ประพันธ์บรรณกิจ)

การอ้างอิงที่แนะนำ: อัคคกร ไชยพงษ์, กฤษรัตน์ ศรีสว่าง, ณัฏฐณิชา ยิ้มช้าย, ‘การปฏิรูปมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการเผาเศษวัสดุทางการเกษตร ในที่โล่งเพื่อการจัดการมลพิษทางอากาศอย่างยั่งยืนในประเทศไทย’ (2569) 55(2) วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 674.

ผู้สนับสนุนหลัก

อนุพร อรุณรัตน์

SATYAPON & PARTNERS
THAILAND Intellectual Property Law Firm

Tax and Legal Counsellors
Seri Manop & Doyle
30 Years Serving the Business Community

Baker McKenzie.

SAIJO DENKI
ผู้นำเทคโนโลยีความเย็นเพื่อสุขภาพและพลังงาน

ผู้สนับสนุนร่วม

SJC
SIAM JUSTICE CORPORATION

ETE GROUP

CSBC LAW OFFICES

DS&B DOMNERN SOMGIAT & BOONMA

วิญญูชน

WC&P

โครงการวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 อีเมล tu.lawjournal@tu.ac.th

การปฏิรูปมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการเผาเศษวัสดุทางการเกษตรในที่โล่งเพื่อการจัดการมลพิษทางอากาศอย่างยั่งยืนในประเทศไทย

Legal Reform Measures for Regulating Open Burning of Agricultural Residues toward Sustainable Air Pollution Management in Thailand

อัคคกร ไชยพงษ์
รองศาสตราจารย์ ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
Akkakorn Chaiyapong
Associate Professor, Faculty of Law, Prince of Songkla University
กฤษรัตน์ ศรีสว่าง
รองศาสตราจารย์ ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
Kritsarat Srisawang
Associate Professor, Faculty of Law, Prince of Songkla University
ณัฏฐณิชา ยิ้มซ้าย
นักวิจัยอิสระ บริษัท สำนักกฎหมาย ดร.อัคคกร ไชยพงษ์ จำกัด
Natthanicha Yimsai
Independent researcher

วันที่รับบทความ 23 มกราคม 2569; วันแก้ไขบทความ 20 เมษายน 2569; วันตอบรับบทความ 27 เมษายน 2569

บทคัดย่อ

ปัญหามลพิษทางอากาศจากฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ($PM_{2.5}$) เป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนอย่างกว้างขวางในประเทศไทย

หนึ่งในสาเหตุสำคัญของปัญหาดังกล่าว คือ การเผาเศษวัสดุทางการเกษตรในที่โล่ง ซึ่งเป็นวิธีการจัดการพื้นที่เพาะปลูกที่เกษตรกรนิยมใช้ เนื่องจากมีต้นทุนต่ำและสะดวกในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม การเผาในที่โล่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพอากาศ สิ่งแวดล้อม และสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน อันนำไปสู่ความจำเป็นที่รัฐต้องใช้มาตรการทางกฎหมายเข้ามาควบคุม และจัดการปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเผาเศษวัสดุทางการเกษตรในที่โล่งของประเทศไทย โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์สภาพปัญหา และข้อจำกัดของกฎหมายและนโยบายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ทั้งในด้านโครงสร้างกฎหมาย กลไกการบังคับใช้ และความเหมาะสมกับบริบททางเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ บทความนี้ยังศึกษาหลักกฎหมายและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการเผาเศษวัสดุทางการเกษตรในที่โล่งเพื่อการจัดการมลพิษทางอากาศอย่างยั่งยืนในประเทศไทย อาทิ แนวคิดหลักการป้องกัน แนวคิดหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และแนวคิดเศรษฐศาสตร์กับปัญหาสิ่งแวดล้อม รวมถึงศึกษากฎหมายเปรียบเทียบและแนวปฏิบัติจากต่างประเทศ เพื่อสามารถนำมาปรับใช้กับบริบทประเทศไทยได้อย่างเหมาะสม ซึ่งการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงเอกสาร โดยอาศัยการค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารที่เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ รวมทั้งหาข้อมูลทางเว็บไซต์ที่สามารถเข้าถึงง่าย และเป็นแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ อันเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่องานวิจัย ตลอดจนศึกษาหนังสือ ตำรา เอกสารคำสอน งานวิจัย รายงานการศึกษา วิทยานิพนธ์ บทความทางวิชาการ บทความวิจัย ทั้งที่เป็นหนังสือ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์

ผลการศึกษาพบว่า มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการควบคุมการเผาเศษวัสดุทางการเกษตรยังมีลักษณะกระจัดกระจาย ขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน และมุ่งเน้นการใช้มาตรการเชิงลงโทษเป็นหลัก โดยขาดกลไกสนับสนุนทางเศรษฐกิจ เทคโนโลยี และการมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างเพียงพอ ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน และอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อเกษตรกรในบางกรณี

บทความนี้เสนอให้มีการปฏิรูปมาตรการทางกฎหมายโดยมุ่งเน้นการบูรณาการกฎหมายสิ่งแวดล้อมกับนโยบายด้านการเกษตร การเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การใช้มาตรการเชิงส่งเสริมควบคู่กับมาตรการบังคับ รวมถึงการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมและการเข้าถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม อันจะนำไปสู่การจัดการมลพิษทางอากาศจากการเผาเศษวัสดุทางการเกษตรในที่โล่งอย่างยั่งยืนและเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

คำสำคัญ : การเผาเศษวัสดุทางการเกษตร พื้นที่โล่ง มลพิษทางอากาศ

Abstract

Air pollution caused by fine particulate matter with a diameter of 2.5 microns or less ($PM_{2.5}$) has become a severe environmental problem in Thailand, posing widespread

adverse impacts on public health. One of the major contributors to this problem is the open burning of agricultural residues, which is commonly practiced by farmers as a land management method due to its low cost and operational convenience. However, open burning significantly degrades air quality, harms the environment, and infringes upon the public's fundamental rights, thereby necessitating serious legal intervention by the state to control and address this issue.

This article aims to study and analyze the legal measures governing the control of open burning of agricultural residues in Thailand, with a particular focus on examining existing problems and limitations of current laws and policies. The analysis covers legal structures, enforcement mechanisms, and their suitability within Thailand's socio-economic context. In addition, the article examines relevant legal principles and concepts related to sustainable air pollution management, including the principle of prevention, the polluter pays principle, and economic approaches to environmental problems. Comparative legal materials and international best practices are also explored in order to identify appropriate approaches that may be adapted to the Thai context.

This study employs a qualitative documentary research methodology, based on a comprehensive review of Thai and English-language sources, including books, textbooks, academic articles, research papers, theses, reports, legal documents, and reliable online resources.

The findings reveal that Thailand's legal measures for controlling open burning of agricultural residues remain fragmented and lack effective inter-agency integration. The current legal framework primarily relies on punitive measures, while placing insufficient emphasis on economic incentives, technological support, and community participation. As a result, law enforcement has been ineffective in achieving sustainable solutions and may, in certain cases, lead to unfair outcomes for farmers.

Accordingly, this article proposes legal reforms that integrate environmental law with agricultural policies, strengthen the role of local administrative organizations, adopt supportive and incentive-based measures alongside regulatory enforcement, and protect the public rights to participation and access to environmental justice. Such reforms would contribute to sustainable and context-appropriate management of air pollution caused by the open burning of agricultural residues in Thailand.

Keywords: agricultural residue burning, open burning, air pollution

1. บทนำ

ปัญหามลพิษทางอากาศจากฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน หรือ $PM_{2.5}$ ได้พัฒนาไปจากปัญหาสิ่งแวดล้อมในเชิงเทคนิคสู่ปัญหาเชิงโครงสร้างที่ส่งผลกระทบอย่างลึกซึ้งต่อระบบสาธารณสุข เศรษฐกิจ และคุณภาพชีวิตของประชาชนในวงกว้าง ความรุนแรงของปัญหาดังกล่าวมิได้จำกัดอยู่เพียงผลกระทบด้านสุขภาพในระยะสั้น หากแต่เชื่อมโยงกับการเพิ่มขึ้นของอัตราการเจ็บป่วยเรื้อรัง การสูญเสียผลิตภาพแรงงาน และภาระทางการคลังของรัฐในระยะยาวอย่างมีนัยสำคัญ[1] หลักฐานทางวิชาการด้านระบาดวิทยายืนยันอย่างต่อเนื่องว่าการสัมผัส $PM_{2.5}$ ในระดับสูงมีความสัมพันธ์กับการเพิ่มอัตราการเสียชีวิตก่อนวัยอันควร โดยเฉพาะในกลุ่มเด็ก ผู้สูงอายุ และผู้มีโรคประจำตัว[2]

ในบริบทของประเทศไทย งานวิจัยและรายงานสถานการณ์มลพิษของรัฐชี้ตรงกันว่าแหล่งกำเนิดสำคัญของ $PM_{2.5}$ มิได้เกิดจากกิจกรรมในเมืองเพียงอย่างเดียว หากแต่มีรากฐานสำคัญจากการเผาในที่โล่ง โดยเฉพาะการเผาเศษวัสดุทางการเกษตร เช่น การเผาอ้อยก่อนตัด การเผาตอซังในไร่ข้าวโพด และนาข้าว เพราะเป็นวิธีที่ง่ายและประหยัดแรงงานและค่าใช้จ่ายสำหรับเกษตรกรผู้มีรายได้น้อย การเผาขยะ ในบางพื้นที่มีการเผาเพื่อหาของป่า การเผาเพื่อบุกรุกพื้นที่ป่าและจับจองพื้นที่เพื่อทำมาหากิน และไฟป่าโดยเฉพาะในปีถัดมาหลังจากมีฝนตกชุกในปีก่อน ทำให้มีความชื้นสะสมในป่า นอกจากต้นเหตุที่เกิดภายในประเทศแล้ว ฝุ่นควันที่พัดมาจากประเทศเพื่อนบ้านอันเนื่องจากการเผาวัสดุทางการเกษตรหลังจากการเพาะปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และอ้อยก็เป็นอีกต้นตอหนึ่งโดยเฉพาะจังหวัดในภาคเหนือที่อยู่ติดชายแดนสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา เช่น จังหวัดตาก จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดเชียงราย และภาคตะวันออกที่ติดราชอาณาจักรกัมพูชา ฝุ่นควันดังกล่าวอยู่นอกเหนืออำนาจการจัดการของรัฐไทย ขอบเขตทางภูมิศาสตร์ของฝุ่นมลพิษนี้เรียกว่า airshed หรือแอ่งฝุ่น $PM_{2.5}$[3] ดังนั้นการเผาดังกล่าวก่อให้เกิดมลพิษที่มีลักษณะสะสมในบรรยากาศและแพร่กระจายข้ามเขตการปกครองและข้ามพรมแดนของรัฐ ส่งผลให้ปัญหา $PM_{2.5}$ ไม่สามารถถูกจัดการภายใต้กรอบอำนาจรัฐชาติแบบดั้งเดิมได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งสถานการณ์ฝุ่นควัน หรือ $PM_{2.5}$ สร้างความสูญเสียทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล และผลเสียมีแนวโน้มทวีความรุนแรง ธนาคารโลกประเมินว่าต้นทุนเศรษฐกิจของไทยเพิ่มจาก 2.10 แสนล้านบาทในปี 2533 เป็น 8.71 แสนล้านบาทในปี 2556 และจากการศึกษาของวิษณุ อรรถวานิช (2562) พบว่า มูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจของครัวเรือนไทยสูงถึง 2.17 ล้านล้านบาท/ปี เฉพาะครัวเรือนในกรุงเทพฯ และปริมณฑลมีค่า

---

[1] World Health Organization, 'Air pollution and child health: Prescribing clean air (2018)' <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-CED-PHE-18.01> สืบค้นเมื่อ 21 มกราคม 2569.

[2] World Health Organization, 'Ambient air pollution: Health impacts (2021)' <https://www.who.int/teams/environment-climate-change-and-health/air-quality-and-health/health-impacts> สืบค้นเมื่อ 21 มกราคม 2569.

[3] TDRI: Thailand Development Research Institute, 'ข้อจำกัดในการแก้ไขปัญหาฝุ่น PM 2.5' <dri.or.th/2023/03/pm2-5-thailands-solutions/#:~:text=)> สืบค้นเมื่อ 21 มกราคม 2569.

ความเสียหายต่อครัวเรือน 4.36 แสนล้านบาท/ปี โดยต้นทุนทางเศรษฐกิจที่สำคัญที่สุด คือ ต้นทุนสุขภาพ ข้อมูลของ State of Global Air รายงานว่าไทยมีผู้เสียชีวิตจาก $PM_{2.5}$ ถึง 32,200 คนในปี 2562 (หรือ 33.1 คนต่อประชากรแสนคน) ข้อมูลการวิเคราะห์ 36 จังหวัดที่เผชิญหน้ากับปัญหามลพิษทางอากาศของ Green Peace เผยว่า ในปี 2564 ตัวเลขผู้เสียชีวิตก่อนวัยอันควรจาก $PM_{2.5}$ สูงถึง 29,000 ราย นับเป็นตัวเลขที่สูงกว่าการตายจากอุบัติเหตุบนท้องถนน ยาเสพติด และการฆาตกรรมรวมกันเสียอีก อย่างไรก็ตามอัตราการเสียชีวิตจาก $PM_{2.5}$ ของไทย (33.1 คนต่อประชากรแสนคนในปี 2562) ยังต่ำกว่าเพื่อนบ้าน เช่น สหพันธรัฐมาเลเซีย 43.6 สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม 44.8 สาธารณรัฐอินโดนีเซีย 56.0[4]

ลักษณะเชิงโครงสร้างของปัญหานี้ทำให้บทบาทของกฎหมายต้องถูกตั้งคำถามใหม่ว่ากฎหมายควรทำหน้าที่เป็นเพียงเครื่องมือในการควบคุมและลงโทษพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษภายหลังการเกิดความเสียหาย หรือควรถูกออกแบบให้เป็นกลไกเชิงโครงสร้างที่สามารถป้องกันความเสี่ยงและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้มีส่วนได้เสียตั้งแต่ต้นทางของกระบวนการผลิต แนวคิดทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมร่วมสมัยชี้ให้เห็นว่าการพึ่งพามาตรการเชิงสั่งการและลงโทษ (command and control) เพียงลำพังมักไม่เพียงพอในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีความซับซ้อนและเกี่ยวพันกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างลึกซึ้ง

เมื่อพิจารณากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเผาในที่โล่ง จะเห็นได้ว่า กรอบคิดหลักยังคงยึดโยงกับแนวคิดเชิงลงโทษเป็นศูนย์กลาง พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติควบคุมหรือห้ามการเผาในที่โล่งในฐานะเหตุรำคาญ[5] แต่การบังคับใช้กลับถูกจำกัดอยู่ในมิติของผลกระทบเฉพาะพื้นที่ และขึ้นอยู่กับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง กลไกดังกล่าวไม่สามารถรองรับลักษณะของมลพิษทางอากาศที่มีการสะสมและแพร่กระจายในระดับภูมิภาคได้อย่างแท้จริง

ในทำนองเดียวกัน การนำกฎหมายอาญามาใช้กับการเผาในที่โล่งยังสะท้อนข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของระบบกฎหมายไทย การกำหนดองค์ประกอบความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาซึ่งต้องพิสูจน์ว่าการกระทำมีลักษณะน่าจะเป็นอันตรายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น วางภาระการพิสูจน์ในระดับสูง ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นภาระที่เกินกว่าศักยภาพของกลไกการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ชนบทที่ขาดเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์และฐานข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมที่เพียงพอ ผลลัพธ์คือกฎหมายอาญาทำหน้าที่ได้เพียงเป็นสัญลักษณ์ของความไม่ยอมรับทางสังคมต่อการเผา มากกว่าการเป็นเครื่องมือยับยั้งพฤติกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อจำกัดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ความล้มเหลวในการควบคุมการเผาเศษวัสดุทางการเกษตรในที่โล่งมิได้เกิดจากการขาดกฎหมายหรือความไม่รุนแรงของบทลงโทษ หากแต่เกิดจากการออกแบบกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้มีส่วนได้เสีย กฎหมายประเทศไทยยังคงมองเกษตรกรในฐานะผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย มากกว่าการตระหนักว่าเกษตรกรเป็นส่วนหนึ่งของ

---

[4] เพิ่งอ้าง.

[5] พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 25.

โครงสร้างการผลิตที่รัฐมีบทบาทสำคัญในการกำหนดเงื่อนไขตั้งแต่ต้น การบังคับใช้กฎหมายโดยปราศจากการจัดเตรียมทางเลือกที่เป็นไปได้จึงไม่เพียงล้มเหลวในการแก้ไขปัญหา หากยังซ้ำเติมความไม่เป็นธรรมทางสังคมและตอกย้ำความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองกับชนบทอย่างเป็นระบบ[6]

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ จะพบว่า ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการจัดการปัญหาหมอกควันจากการเผาในที่โล่งมิได้พึ่งพามาตรการทางอาญาเป็นศูนย์กลาง หากแต่เลือกออกแบบกฎหมายให้ทำหน้าที่เป็นกรอบการกำกับดูแลเชิงผสมผสานที่บูรณาการกฎหมาย การบริหารจัดการ และเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ กรณีของสาธารณรัฐสิงคโปร์แสดงให้เห็นการขยายขอบเขตความรับผิดทางกฎหมายให้สอดคล้องกับลักษณะของมลพิษข้ามพรมแดนผ่านการตรากฎหมายเฉพาะที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศอย่างชัดเจน ให้อำนาจการบังคับใช้อย่างรวมศูนย์ และกำหนดบทลงโทษที่มีความแน่นอนและมีนัยสำคัญทางเศรษฐกิจ[7]

ขณะที่เครือรัฐออสเตรเลียเลือกใช้แนวคิดการบริหารจัดการความเสี่ยงเป็นแกนหลักของกฎหมายและนโยบาย โดยจัดระเบียบการเผาภายใต้กรอบการบริหารจัดการเชื้อเพลิง มิใช่การห้ามเผาโดยเด็ดขาด แนวทางดังกล่าวสะท้อนความเข้าใจในธรรมชาติของปัญหาและข้อจำกัดเชิงปฏิบัติของผู้มีส่วนได้เสีย และช่วยลดการเผาที่ไม่สามารถควบคุมได้ควบคู่กับการจำกัดผลกระทบด้านมลพิษให้อยู่ในระดับที่รัฐสามารถบริหารจัดการได้[8]

นอกจากนี้ การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศพัฒนาแล้วยังตอกย้ำบทบาทใหม่ของกฎหมายในฐานะกลไกที่สามารถปรับโครงสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อม การให้เงินอุดหนุนแก่เกษตรกรที่ลดหรือเลิกการเผา การสนับสนุนเทคโนโลยีทางเลือกในการจัดการเศษวัสดุทางการเกษตร และการกำหนดต้นทุนที่แท้จริงต่อการก่อมลพิษผ่านภาษีหรือค่าปรับ เป็นมาตรการที่เชื่อมโยงกฎหมายเข้ากับพฤติกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบดังกล่าว บทความนี้จึงเห็นว่า การปฏิรูปกฎหมายไทยเพื่อควบคุมการเผาเศษวัสดุทางการเกษตรในที่โล่งจำเป็นต้องเป็นการปฏิรูปเชิงโครงสร้างและเชิงแนวคิด โดยเปลี่ยนบทบาทของกฎหมายจากเครื่องมือในการลงโทษไปสู่กลไกในการบริหารจัดการความเสี่ยงและการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในระยะยาว การตรากฎหมายเฉพาะด้านการจัดการการเผาในที่โล่ง การออกแบบระบบบริหารจัดการเชิงพื้นที่ การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ควบคู่กับมาตรการทางกฎหมาย และการจัดตั้งกลไกประสานงานระดับชาติที่มีอำนาจบูรณาการอย่างแท้จริง เป็นเงื่อนไขสำคัญในการยกระดับการจัดการมลพิษทางอากาศของประเทศไทยให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ความเป็นธรรมทางสังคม และหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน

---

[6] TDRI: Thailand Development Research Institute, ‘การเผาวัสดุการเกษตร: ความเสียหาย สาเหตุและทางเลือกในการจัดการชีวมวลอย่างยั่งยืน’ <https://tdri.or.th/2025/05/sustainable-biomass-management-rice-sugarcane-part1/> สืบค้นเมื่อ 22 มกราคม 2569.

[7] ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, ‘PM 2.5 ถอดบทเรียนการรับมือของสิงคโปร์’ (2568) <https://www.kasikornresearch.com/th/analysis/k-social-media/Pages/PM25-CIS3546-FB-2025-01-17.aspx> สืบค้นเมื่อ 22 มกราคม 2569.

[8] NSW legislation, ‘Protection of the Environment Operations (Clean Air) Regulation 2022’ <https://legislation.nsw.gov.au/view/html/inforce/current/sl-2022-0811#statusinformation> สืบค้นเมื่อ 22 มกราคม 2569.

2. แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการเผาเศษวัสดุทางการเกษตรในที่โล่ง

การทำความเข้าใจปัญหาการเผาเศษวัสดุทางการเกษตรในที่โล่งในฐานะปัญหามลพิษทางอากาศเชิงโครงสร้าง จำเป็นต้องเริ่มต้นจากการพิจารณากรอบแนวคิดและหลักกฎหมายที่ใช้เป็นฐานในการออกแบบและประเมินมาตรการทางกฎหมาย ผู้เขียนจึงมุ่งศึกษาแนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการเผาเศษวัสดุทางการเกษตรในที่โล่ง เพื่อใช้เป็นกรอบวิเคราะห์ในการพิจารณาความเหมาะสมและข้อจำกัดของกฎหมายไทยในลำดับต่อไป ดังนี้

2.1 แนวคิดหลักการป้องกัน (Principle of Prevention)

หลักการป้องกันมีวัตถุประสงค์เพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงที่สามารถคาดการณ์ได้ โดยเรียกร้องให้ผู้ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ต้องใช้ความระมัดระวังอย่างเหมาะสม (due diligence) เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระหว่างการดำเนินกิจกรรมนั้น ทั้งนี้ ผู้ดำเนินกิจกรรมดังกล่าวยังมีหน้าที่ต้องกำหนดและดำเนินมาตรการเชิงรุกเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นล่วงหน้า

แนวคิดว่าด้วยการป้องกันความเสียหายล่วงหน้าได้พัฒนาขึ้นมาเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าประมาณแปดสิบปี และได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในฐานะหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ตลอดจนปรากฏอยู่ในความตกลงระหว่างประเทศและมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมจำนวนมาก แม้ว่าหลักการดังกล่าวมักมิได้ถูกบัญญัติไว้โดยตรงในกฎหมายหรือความตกลงระหว่างประเทศหลายฉบับก็ตาม[9] หากแต่สามารถพบบทบัญญัติที่มีเนื้อหา และเจตนารมณ์ใกล้เคียงกันได้ในปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration on Environment and Development 1992)[10]

หลักการป้องกันดังกล่าวสะท้อนการเปลี่ยนบทบาทของกฎหมายจากเครื่องมือในการเยียวยาความเสียหายภายหลัง ไปสู่กลไกในการบริหารจัดการความเสี่ยงและป้องกันความเสียหายเชิงระบบ ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศที่มีลักษณะสะสมและยากต่อการพิสูจน์เชิงเหตุและผล

2.2 แนวคิดหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle)

หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย คือ แนวคิดที่ว่าค่าใช้จ่ายจากกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษควรตกอยู่กับฝ่ายที่ก่อมลพิษนั้น ไม่ใช่บุคคลหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษ ตัวอย่างเช่น บริษัทขนส่ง

---

[9] อรภัทร ตรัยมงคลกูล, 'ข้อพิจารณาเกี่ยวกับหลักการป้องกัน (Principle of Prevention) และหลักการระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) ในกฎหมายสิ่งแวดล้อม ของเครือรัฐออสเตรเลียและประเทศไทย' (2567) วารสารวิชาการศาลปกครอง, 24(2), 6.

[10] ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration on Environment and Development 1992).

สินค้าที่ปล่อยน้ำมันรั่วไหลลงสู่ระบบนิเวศทางทะเลระหว่างการดำเนินงาน จะต้องรับผิดชอบในการทำความสะอาดคราบน้ำมันและบรรเทาผลกระทบทางนิเวศวิทยา[11]

หลักการนี้ถูกพัฒนาขึ้นโดยองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organisation for Economic Co - operation and Development : OECD) ที่จัดตั้งขึ้นภายใต้อนุสัญญาปารีส โดยกำหนดไว้ในแนวทางเกี่ยวกับนโยบายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (PECD Guiding Principles Concerning the International Economic Aspects of Environmental Policies) เมื่อปี 1972 มีการวางหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายไว้ว่า ผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการดำเนินมาตรการควบคุมและป้องกันมลพิษไม่ว่าจะเกิดจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการปล่อยมลพิษโดยตรงหรือการเรียกเก็บผ่านกลไกทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมรูปแบบอื่นหรือจากการถูกบังคับให้ลดการปล่อยมลพิษผ่าน มาตรการทางกฎหมายโดยตรงเพื่อรักษาสภาพแวดล้อมอยู่ในสภาพที่ดีโดยค่าใช้จ่ายในการผลิต เหล่านี้ควรถูกสะท้อนผ่านราคาของสินค้าและบริการตามความเป็นจริง[12]

2.3 แนวคิดเศรษฐศาสตร์กับปัญหาสิ่งแวดล้อม (Environmental and Natural Resource Economics)

เศรษฐศาสตร์กับปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสุขภาพสิ่งแวดล้อม โดยเน้นที่ผลกระทบของพฤติกรรมมนุษย์ต่อทรัพยากรธรรมชาติ เมื่อประชากรเพิ่มขึ้นและเศรษฐกิจขยายตัว ความต้องการทรัพยากร เช่น อากาศ น้ำ และดิน ก็เพิ่มสูงขึ้น นำไปสู่การหมดไปและการเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว สาขาวิชานี้เน้นย้ำว่า แม้การเติบโตทางเศรษฐกิจจะช่วยเพิ่มความเป็นอยู่ที่ดีของแต่ละบุคคลได้ แต่ก็มักมาพร้อมกับความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอก (Externality) เช่น มลพิษ ที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนในวงกว้าง แนวคิดเรื่อง “ทุนสิ่งแวดล้อม” เป็นสิ่งสำคัญ โดยตระหนักว่า ทรัพยากรเป็นของส่วนรวม และผลประโยชน์ส่วนตนของแต่ละบุคคลอาจขัดแย้งกับความเป็นอยู่ที่ดีของส่วนรวม

ลักษณะเด่นอย่างหนึ่งของสาขาวิชานี้ คือ การสำรวจหาแนวทางแก้ไขปัญหาโดยใช้กลไกตลาด เช่น ระบบการซื้อขายสิทธิ์ในการปล่อยมลพิษ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อจำกัดการปล่อยมลพิษโดยอนุญาตให้มีการซื้อขายใบอนุญาตปล่อยมลพิษ ระบบเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความสมดุลที่ซับซ้อนระหว่างการส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยเน้นย้ำถึงความจำเป็นที่ภาคธุรกิจและรัฐบาลจะต้องตอบสนองต่อความท้าทายด้านความยั่งยืนอย่างเชิงรุก ในท้ายที่สุด

---

[11] Katarina Ruhland, ‘Explainer: What Is the Polluter Pays Principle and How Can It Be Used in Climate Policy?’ (2024) <https://earth.org/explainer-what-is-the-polluter-pays-principle-and-how-can-it-be-used-in-climate-policy/> สืบค้นเมื่อ 22 มกราคม 2569.

[12] ชุติมณฑน์ สิริอินทร์, ‘แนวทางกฎหมายทางเลือกเพื่อลดการเผาในที่โล่งในประเทศไทย’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2567) 37.

เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมุ่งหาหนทางที่จะบรรเทาผลกระทบเชิงลบของการบริโภคและการผลิตที่มีต่อโลก โดยสนับสนุนความสัมพันธ์ที่กลมกลืนมากขึ้นระหว่างกิจกรรมของมนุษย์และระบบนิเวศของโลก[13]

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า แนวคิดทั้ง 3 เป็นฐานที่สำคัญในการออกแบบและปฏิรูปมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการเผาเศษวัสดุทางการเกษตรในที่โล่งและการจัดการปัญหามลพิษ $PM_{2.5}$ อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และสอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน

3. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเผาเศษวัสดุทางการเกษตรในประเทศไทย

ผู้เขียนได้ศึกษาและวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องและสามารถบังคับใช้กับการเผาในที่โล่งของประเทศไทยในปัจจุบัน โดยวิเคราะห์ถึงบทบาท ปัญหาและข้อจำกัดของตัวบทกฎหมาย แต่ละฉบับอันจะนำไปสู่การนำเสนอมาตรการทางเลือกในการลดการเผาในที่โล่งที่เหมาะสมในหัวข้อถัดไป ซึ่งกฎหมายที่จะทำการวิเคราะห์ในบทนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการสงวนและอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ตามลำดับ

3.1 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายหลักที่ใช้ควบคุมดูแลงานด้านสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม สุขอนามัยของประชาชน และกิจการที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ รวมถึงมีเจตนารมณ์ให้ราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดการกิจการและกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขลักษณะและการอนามัยสิ่งแวดล้อมของประชาชนในท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ ซึ่งมาตรการทางกฎหมายภายใต้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการเผาในที่โล่ง ได้แก่ มาตรการกำหนดลักษณะและเงื่อนไขของเหตุรำคาญรวมถึงการจัดการเหตุรำคาญโดยที่เกิดจากมลพิษทางอากาศ และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดการมูลฝอยอันเป็นที่มาของการเผาขยะในที่โล่ง[14]

---

[13] Sprague, Nancy, 'Environmental and Natural Resource Economics' (2021) <https://www.ebsco.com/research-starters/economics/environmental-and-natural-resource-economics> สืบค้นเมื่อ 22 มกราคม 2569.

[14] พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550) มาตรา 25(4).

3.2 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญว่าด้วยการดำเนินการป้องกัน บรรเทา และฟื้นฟูสาธารณภัยและอุบัติภัย โดยมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการจัดทำแผนและดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ และให้อำนาจหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนดังกล่าว ทั้งนี้ มาตรการทางกฎหมาย ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการ เผาในที่โล่ง ได้แก่ มาตรการที่กำหนดเงื่อนไขของการเผาในที่โล่งอันจะถือว่าเป็นสาธารณภัยภายใต้พระราชบัญญัตินี้ และมาตรการเกี่ยวกับบทบาทของเจ้าหน้าที่รัฐในการกำหนดเขตสาธารณภัย[15]

3.3 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายสำคัญที่กำหนดหลักการควบคุมมลพิษของประเทศไทย โดยวางกรอบการกำกับดูแลแหล่งกำเนิดมลพิษผ่านการกำหนดมาตรฐานการปล่อยมลพิษ การกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุม และการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน

สำหรับกรณีการเผาในที่โล่ง ซึ่งอาจก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ โดยเฉพาะฝุ่นละอองขนาดเล็ก $PM_{2.5}$ กฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องไว้หลายประการ ได้แก่ มาตรการเกี่ยวกับอำนาจของนายกรัฐมนตรีในการสั่งการเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภยันตรายร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม มาตรการในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด และมาตรการเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งของผู้ก่อให้เกิดมลพิษ[16] อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวยังมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในกรณีการเผาเศษวัสดุทางการเกษตรในที่โล่ง ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษแบบกระจายและยากต่อการควบคุม

3.4 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นกฎหมายพื้นฐานที่กำหนดหลักความรับผิดทางแพ่งในกรณีการกระทำละเมิด โดยกำหนดให้บุคคลผู้กระทำการใดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน[17] ความรับผิดตามกฎหมายฉบับนี้สามารถ

---

[15] พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 4.

[16] พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

[17] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420.

นำมาปรับใช้กับกรณีการเผาในที่โล่งได้ในลักษณะที่การเผานั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น เช่น ความเสียหายจากมลพิษทางอากาศหรือฝุ่นละออง $PM_{2.5}$ อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดสำคัญของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์คือเป็นมาตรการเชิงเยียวยา กล่าวคือ ความรับผิดจะเกิดขึ้นต่อเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว และผู้เสียหายต้องพิสูจน์ความเสียหาย ความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล รวมถึงตัวผู้กระทำละเมิด ซึ่งในกรณีการเผาในที่โล่งที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษแบบไม่แน่นอน การพิสูจน์ดังกล่าวทำได้ยาก ส่งผลให้กฎหมายฉบับนี้ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกเชิงป้องกันปัญหา $PM_{2.5}$ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ[18]

3.5 ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายอาญา กำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระทำให้เกิดเพลิงไหม้และความผิดอันเป็นอันตรายต่อสาธารณชน[19] โดยเฉพาะมาตรา 220 และมาตรา 225 ซึ่งกำหนดให้บุคคลต้องรับโทษหากการกระทำก่อให้เกิดเพลิงไหม้ที่น่าจะเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของผู้อื่น ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยเจตนาหรือโดยประมาท

บทบัญญัติดังกล่าวสามารถนำมาใช้กับกรณีการเผาในที่โล่งได้ต่อเมื่อการเผานั้นก่อให้เกิดอันตรายในระดับที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม มาตรการทางอาญาเป็นมาตรการที่มีลักษณะลงโทษภายหลังการเกิดความเสียหายแล้ว และเน้นการเอาผิดเป็นรายกรณี มิได้มุ่งควบคุมหรือป้องกันการเผาในเชิงระบบ อีกทั้งไม่ครอบคลุมกรณีการเผาขนาดเล็กหรือการเผาที่ก่อให้เกิดมลพิษสะสมในระยะยาว จึงมีข้อจำกัดในการแก้ไขปัญหา $PM_{2.5}$ อย่างยั่งยืน[20]

3.6 กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการสงวนและอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

กฎหมายในกลุ่มนี้มีวัตถุประสงค์หลักในการคุ้มครองทรัพยากรป่าไม้ พื้นที่อนุรักษ์ และระบบนิเวศ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการควบคุมการเผาในพื้นที่ป่าและพื้นที่คุ้มครอง

3.6.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

พระราชบัญญัติป่าไม้กำหนดข้อห้ามเกี่ยวกับการทำลายหรือเผาป่าไม้โดยไม่ได้รับอนุญาต และให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุมและดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืน กฎหมายฉบับนี้ช่วยป้องกันการเผาในพื้นที่ป่าเป็นหลัก แต่ไม่ครอบคลุมการเผาในพื้นที่เกษตรกรรมหรือพื้นที่เอกชนทั่วไป[21] โดยมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเผาในที่โล่ง ได้แก่ มาตรา 4(1) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดนิยามของคำว่าป่าภายใต้พระราชบัญญัตินี้ บทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการห้ามเผา ตามมาตรา 54 และบทกำหนดโทษหากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวตามมาตรา 72 ตรี

---

[18] ชุติมณฑน์ สิริอินทร์ (เชิงอรรถ 13) 58-59.

[19] ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 220 และมาตรา 225.

[20] ชุติมณฑน์ สิริอินทร์ (เชิงอรรถ 13) 59.

[21] พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484.

3.6.2 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการสงวนและคุ้มครองพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยห้ามมิให้มีการกระทำใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ป่า รวมถึงการเผาป่า การบังคับใช้กฎหมายจึงมีบทบาทสำคัญต่อการควบคุมการเผาในเขตป่าสงวน แต่ยังมีข้อจำกัดในกรณีการเผานอกเขตป่าสงวน ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิด $PM_{2.5}$ สำคัญในภาคเกษตร[22] โดยบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเผาในที่โล่ง ได้แก่ มาตรา 4 ที่กำหนดคำนิยามของคำว่าป่าและป่าสงวนแห่งชาติภายใต้พระราชบัญญัตินี้ และบทบัญญัติว่าด้วยการห้ามเผาในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 14 ประกอบมาตรา 15

3.6.3 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติให้ความคุ้มครองพื้นที่อนุรักษ์ที่มีคุณค่าทางระบบนิเวศสูง โดยกำหนดบทลงโทษที่เข้มงวดต่อการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย รวมถึงการเผาในเขตอุทยานแห่งชาติ กฎหมายฉบับนี้มีลักษณะเน้นการอนุรักษ์เชิงเข้มข้น แต่ไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือจัดการการเผาในพื้นที่การเกษตรหรือชุมชนทั่วไปได้ โดยมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเผาในที่โล่ง ได้แก่ บทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดคำนิยามของอุทยานแห่งชาติ ตามมาตรา 4 การกำหนดพื้นที่ที่จะเป็นอุทยานแห่งชาติตามมาตรา 8 บทบัญญัติว่าด้วยพื้นที่อนุรักษ์อื่นภายใต้พระราชบัญญัตินี้ตามมาตรา 28 บทบัญญัติว่าด้วยการห้ามเผาในมาตรา 19 บทกำหนดโทษตามมาตรา 41 และบทบัญญัติว่าด้วยการอาศัย ทำกินในอุทยานแห่งชาติ และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติของประชาชนตามมาตรา 64 และมาตรา 65[23]

3.6.4 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562

กฎหมายฉบับนี้มุ่งคุ้มครองถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าและความหลากหลายทางชีวภาพ การเผาในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าถือเป็นการกระทำผิดตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ขอบเขตการบังคับใช้ยังจำกัดอยู่เฉพาะพื้นที่คุ้มครอง ไม่ครอบคลุมแหล่งกำเนิดมลพิษจากการเผาในพื้นที่เกษตรกรรมเป็นหลัก[24]

3.7 นโยบายด้าน $PM_{2.5}$

ประเทศไทยนั้นมีกรอบนโยบายระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหา PM2.5 หลายฉบับ ได้แก่

3.7.1 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561–2580)

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี กำหนดเป้าหมายด้านการพัฒนาอย่างยั่งยืน การสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยให้ความสำคัญกับคุณภาพชีวิตและสุขภาพ

---

[22] พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.

[23] พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562.

[24] พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562.

ของประชาชน ซึ่งเป็นกรอบนโยบายสำคัญในการสนับสนุนการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศและ $PM_{2.5}$[25]

3.7.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566–2570)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 13 เน้นการพัฒนาประเทศที่คำนึงถึงความยั่งยืนและการรับมือกับปัญหาสิ่งแวดล้อม รวมถึงการลดมลพิษทางอากาศจากภาคการผลิตและภาคเกษตรกรรม แผนฉบับนี้เป็นเครื่องมือเชิงนโยบายที่สนับสนุนการปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิตและการใช้ทรัพยากร[26]

3.7.3 แผนนโยบายและแผนปฏิบัติการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560–2579)

แผนดังกล่าวกำหนดทิศทางและมาตรการในการป้องกัน แก้ไข และฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมถึงการควบคุมมลพิษทางอากาศและฝุ่นละอองขนาดเล็ก แม้แผนจะมีความครอบคลุมเชิงนโยบาย แต่ยังขาดกลไกทางกฎหมายที่มีผลผูกพันโดยตรงต่อผู้ก่อมลพิษ[27]

3.7.4 แผนปฏิบัติการวาระแห่งชาติ “การแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ” ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2568–2570)

แผนปฏิบัติการดังกล่าวเป็นนโยบายเฉพาะที่มุ่งแก้ไขปัญหา $PM_{2.5}$ อย่างเป็นรูปธรรม โดยเน้นการบูรณาการหน่วยงาน การใช้เทคโนโลยี และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน อย่างไรก็ตาม แผนยังมีสถานะเป็นนโยบายเชิงบริหาร ไม่ใช่กฎหมายที่มีบทลงโทษหรือสิทธิหน้าที่ที่ชัดเจน[28]

ดังนั้น เมื่อพิจารณาภาพรวมจะเห็นได้ว่า กฎหมายประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเผาในที่โล่งและปัญหา $PM_{2.5}$ ยังมีลักษณะกระจัดกระจาย เน้นการลงโทษหรือการเยียวยาภายหลังเกิดความเสียหาย และขาดกลไกเชิงป้องกันที่สอดคล้องกับหลักการป้องกันล่วงหน้า (Prevention Principle) ขณะที่กรอบนโยบายระดับชาติแม้จะมีความก้าวหน้า แต่ยังขาดความสอดคล้องให้เกิดผลบังคับทางกฎหมายอย่างแท้จริง

4. วิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัดของมาตรการทางกฎหมายไทย

แม้ประเทศไทยจะมีกรอบกฎหมายจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเผาเศษวัสดุทางการเกษตรในที่โล่ง แต่สถานการณ์มลพิษทางอากาศจาก $PM_{2.5}$ ยังคงปรากฏอย่างต่อเนื่อง

---

[25] ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561- 2580 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก.)

[26] สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ‘แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2566–2570’ <https://www.nesdc.go.th/the-national-economic-and-social-development-plan/the-thirteenth-plan-2023–2027/> สืบค้นเมื่อ 22 มกราคม 2569.

[27] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ‘นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2560–2579’ <https://www.onep.go.th/book/national-environmental-quality-policy-2560–2579/> สืบค้นเมื่อ 22 มกราคม 2569.

[28] กรมควบคุมมลพิษ, ‘แผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ “การแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละออง” ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2568–2570 และระยะ 5 ปีต่อไป’ <https://www.pcd.go.th/strategy/> สืบค้นเมื่อ 22 มกราคม 2569.

การวิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัดของมาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยพิจารณาทั้งในเชิงโครงสร้างกฎหมาย กลไกการบังคับใช้ และความสอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจและสังคมของผู้มีส่วนได้เสีย ดังนั้นการวิเคราะห์ดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อชี้ให้เห็นว่า เหตุใดกฎหมายที่มีอยู่จึงไม่สามารถตอบสนองต่อธรรมชาติของปัญหามลพิษทางอากาศจากการเผาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเผาเศษวัสดุทางการเกษตรในประเทศไทยจะเห็นได้ว่า “กฎหมายของประเทศไทยมีจำนวนหลายฉบับ แต่ไร้ศูนย์กลางการกำกับ” กล่าวคือ การจัดการปัญหา $PM_{2.5}$ ของประเทศไทยนั้นอาศัยกฎหมายหลายฉบับที่มีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน โดยแต่ละฉบับให้อำนาจแก่หน่วยงานที่แตกต่างกันโดยไม่มี “กลไกศูนย์กลาง” ในการบูรณาการอำนาจและความรับผิดชอบอย่างแท้จริง

ดังนั้น สภาพดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่แตกแยกหรือ fragmented environmental governance ซึ่งทำให้กฎหมายไม่สามารถตอบสนองต่อมลพิษที่มีลักษณะสะสมและแพร่กระจายข้ามพื้นที่ได้ การที่การควบคุมการเผาในที่โล่งถูกผลักให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้แนวคิด “เหตุรำคาญ” จึงเป็นการลดทอนปัญหาเชิงโครงสร้างให้เหลือเพียงปัญหาเฉพาะพื้นที่ ทั้งที่ในความเป็นจริง $PM_{2.5}$ เป็นปัญหาระดับภูมิภาคและข้ามพรมแดน ผู้เขียนจึงได้วิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัดของมาตรการทางกฎหมายไทย ดังนี้

4.1 ปัญหาความไม่ครอบคลุมและข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในการควบคุมการเผาในที่โล่ง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จะเป็นกฎหมายหลักที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในระดับพื้นที่ แต่เมื่อพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าว โดยเฉพาะบทบัญญัติตามมาตรา 4 และมาตรา 18 ถึงมาตรา 20 จะเห็นได้ว่า ขอบเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกออกแบบมาเพื่อรองรับการจัดการปัญหาขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในชุมชนเป็นสำคัญ อำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงมุ่งเน้นไปที่การควบคุมการกำจัดขยะมูลฝอยในครัวเรือน หรือกิจกรรมในเขตชุมชนเมือง มากกว่าการเข้าไปจัดการแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศที่มีรากฐานอยู่ในภาคการผลิตและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ชนบท

การออกแบบอำนาจในลักษณะดังกล่าวส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปกำกับดูแลหรือจัดการแหล่งต้นทางของเชื้อเพลิงที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศจากการเผาในที่โล่งได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะการเผาเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรและการจุดไฟเผาในพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่าเป็นแหล่งกำเนิดหลักของฝุ่นละอองขนาดเล็ก $PM_{2.5}$ ในประเทศไทย ผลที่เกิดขึ้นคือ มาตรการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขสามารถจัดการได้เพียงการเผาขยะมูลฝอยในระดับชุมชนซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดรอง ขณะที่แหล่งกำเนิดหลักของมลพิษกลับอยู่นอกเหนือขอบเขตอำนาจตามกฎหมายดังกล่าว

ยิ่งไปกว่านั้น แม้ว่าบทบัญญัติตามมาตรา 25 (4) และมาตรา 26 ถึงมาตรา 28 ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุขจะเปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจสั่งห้ามหรือระงับเหตุรำคาญจากการเผาในที่โล่ง และกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนได้โดยตรง ซึ่งในเชิงนิตินัยอาจครอบคลุมการเผาทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นการเผาเศษวัสดุทางการเกษตร การเผาขยะชุมชน หรือการเผาป่า แต่ในทางปฏิบัติ กลไกดังกล่าวกลับมีลักษณะเป็นมาตรการเชิงสั่งการและควบคุม (command and control) ที่พึ่งพาการตรวจพบการกระทำผิดและการบังคับใช้โทษเป็นหลัก

ลักษณะเชิงสั่งการของกฎหมายดังกล่าวก่อให้เกิดข้อจำกัดอย่างมีนัยสำคัญในการควบคุมและตรวจสอบการเผาในที่โล่ง เนื่องจากการเผาในหลายกรณี โดยเฉพาะการเผาเศษวัสดุทางการเกษตร มักเกิดขึ้นในลักษณะการลักลอบเผาในช่วงเวลาหรือพื้นที่ที่ยากต่อการเข้าถึงของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ประกอบกับข้อจำกัดด้านบุคลากร เครื่องมือทางเทคนิคและระบบข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม ทำให้การพิสูจน์การฝ่าฝืนกฎหมายและการดำเนินคดีเป็นไปได้ยาก ส่งผลให้มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถทำหน้าที่ยับยั้งพฤติกรรมการเผาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ การพึ่งพามาตรการเชิงลงโทษเพียงลำพังยังละเลยเงื่อนไขเชิงโครงสร้างในการดำรงชีวิตของประชาชนในชนบท ซึ่งขาดทางเลือกที่เหมาะสมในการจัดการเศษวัสดุทางการเกษตร ขยะชุมชน และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ การบังคับใช้กฎหมายโดยไม่จัดเตรียมทางเลือกเชิงนโยบายและเศรษฐกิจควบคู่กัน ส่งผลให้ประชาชนจำนวนมากจำเป็นต้องดำเนินชีวิตในลักษณะที่ต่างคนต่างเผา และขาดแรงจูงใจในการร่วมมือกับรัฐในการเฝ้าระวังและควบคุมการเผาในพื้นที่ของตน

ด้วยเหตุนี้ ปัญหาการควบคุมการเผาในที่โล่งภายใต้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จึงมิใช่เพียงปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เข้มงวด หากแต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของการออกแบบกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับธรรมชาติของแหล่งกำเนิดมลพิษและบริบททางเศรษฐกิจและสังคมของผู้มีส่วนได้เสีย การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องพิจารณาปฏิรูปกฎหมายในทิศทางที่ขยายขอบเขตการกำกับดูแลไปสู่แหล่งกำเนิดมลพิษต้นทาง และบูรณาการมาตรการเชิงป้องกันและเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ควบคู่กับมาตรการทางอาญา เพื่อให้การจัดการมลพิษทางอากาศจากการเผาในที่โล่งมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น[29] อีกทั้งเมื่อพิจารณาข้อจำกัดของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ภายใต้กรอบของหลักการป้องกัน จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่ากฎหมายดังกล่าวยังไม่สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกในการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริง หลักการป้องกันนั้นตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของมนุษย์ควรถูกหลีกเลี่ยงตั้งแต่ระยะที่ยังสามารถคาดการณ์ได้ โดยกำหนดให้ทั้งรัฐและผู้ดำเนินกิจกรรมมีหน้าที่ใช้ความระมัดระวังอย่างเหมาะสมและดำเนินมาตรการเชิงรุกเพื่อป้องกันผลกระทบ มิใช่รอให้เกิดความเสียหายก่อนแล้วจึงเข้าไปใช้มาตรการบังคับทางกฎหมาย อย่างไรก็ตาม โครงสร้างอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขกลับสะท้อนแนวคิดเชิงตอบสนองภายหลัง (reactive approach) มากกว่าการป้องกันล่วงหน้า อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจำกัดอยู่ที่การระงับเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นแล้ว และการลงโทษผู้ฝ่าฝืนเป็นรายกรณี โดยปราศจากกลไกทางกฎหมายที่เอื้อให้สามารถเข้าไปจัดการความเสี่ยงจาก

[29] ชุติมณฑน์ สิริอินทร์ (เชิงอรรถ 13) 52-53.

แหล่งกำเนิดมลพิษต้นทาง เช่น การเผาเศษวัสดุทางการเกษตรในระดับโครงสร้าง หรือการกำหนดเงื่อนไขและมาตรการเชิงป้องกันที่ต้องปฏิบัติก่อนการดำเนินกิจกรรม ดังนั้น ในมุมมองของหลักการป้องกัน การปล่อยให้การเผาในที่โล่งเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้รัฐจะมีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับความเชื่อมโยงระหว่างการเผาดังกล่าวกับการเพิ่มขึ้นของระดับ $PM_{2.5}$ ย่อมสะท้อนถึงความล้มเหลวของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ด้าน due diligence ในการคุ้มครองสิทธิในสุขภาพและสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชน การออกแบบกฎหมายที่มุ่งควบคุมพฤติกรรมเฉพาะปลายทาง โดยไม่เข้าไปปรับโครงสร้างแรงจูงใจและทางเลือกในการจัดการเศษวัสดุทางการเกษตร จึงขัดกับเจตนารมณ์ของหลักการป้องกัน ซึ่งเน้นการลดความเสี่ยงตั้งแต่ต้นทางของกระบวนการผลิต นอกจากนี้ ลักษณะของมลพิษทางอากาศจากการเผาในที่โล่งที่มีการสะสมและแพร่กระจายข้ามพื้นที่ ยังตอกย้ำความไม่สอดคล้องกันระหว่างกรอบอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับธรรมชาติของความเสี่ยงที่ต้องจัดการ หลักการป้องกันสนับสนุนให้รัฐออกแบบกลไกการกำกับดูแลในลักษณะบูรณาการและเชิงพื้นที่ เพื่อให้สามารถกำหนดมาตรการป้องกันล่วงหน้าที่สอดคล้องกับระดับความเสี่ยงในแต่ละพื้นที่ แทนการปล่อยให้การควบคุมขึ้นอยู่กับศักยภาพของท้องถิ่นแต่ละแห่งอย่างแยกส่วน

4.2 ข้อจำกัดของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ต่อการควบคุมการเผาในที่โล่ง

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ถูกออกแบบขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักในการจัดการเหตุการณ์ที่มีลักษณะเป็นภัยร้ายแรงและเกิดขึ้นในลักษณะฉับพลัน อันอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชนในวงกว้าง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณานิยามของคำว่า “สาธารณภัย” ตามมาตรา 4 จะเห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าวกำหนดเงื่อนไขการบังคับใช้ไว้อย่างจำกัด โดยการเผาในที่โล่งจะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายได้ต่อเมื่อการเผานั้นมีลักษณะลุกลามจนถึงขั้นเป็นอัคคีภัย หรือเป็น “ภัยอื่น” ที่มีความรุนแรงในระดับที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินอย่างชัดเจนเท่านั้น

ข้อจำกัดดังกล่าวส่งผลให้การเผาในที่โล่งซึ่งเกิดขึ้นในขนาดเล็กถึงปานกลาง เช่น การเผาในบริเวณครัวเรือนเดี่ยว หรือการเผาเศษวัสดุทางการเกษตรในพื้นที่เพาะปลูกเฉพาะแปลง แม้จะมีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ก๊าซพิษ และฝุ่นละอองสู่บรรยากาศโดยตรง และมีส่วนก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศในเชิงสะสม แต่หากยังไม่ปรากฏผลกระทบในระดับที่เข้าลักษณะเป็นอัคคีภัยหรือภัยร้ายแรงตามนิยามของกฎหมาย การกระทำดังกล่าวย่อมไม่ถูกจัดอยู่ภายใต้กรอบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามพระราชบัญญัตินี้

ลักษณะการกำหนดขอบเขตการบังคับใช้ในเชิง “เหตุการณ์” มากกว่าการมุ่งจัดการ “ความเสี่ยง” สะท้อนให้เห็นว่าพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายที่มีธรรมชาติแบบตอบสนองภายหลังการเกิดเหตุ (reactive law) กล่าวคือ กลไกทางกฎหมายจะถูกกระตุ้นให้ทำงานก็ต่อเมื่อภัยได้เกิดขึ้นหรือใกล้จะเกิดขึ้นในระดับรุนแรงแล้ว มิใช่กฎหมายที่ถูกออกแบบมาเพื่อป้องกันผลกระทบเชิงสะสมหรือความเสียหายที่ค่อยเป็นค่อยไปเช่นปัญหามลพิษ

ทางอากาศจากการเผาในที่โล่ง อย่างไรก็ตามแม้ว่ามาตรา 29 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวจะให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจประกาศห้ามบุคคลเข้าไปอยู่อาศัยหรือดำเนินกิจการในพื้นที่ที่เกิดหรือใกล้จะเกิดสาธารณภัยได้ แต่การใช้อำนาจดังกล่าวก็ยังตั้งอยู่บนเงื่อนไขว่าต้องปรากฏสถานการณ์สาธารณภัยที่มีความรุนแรงในวงกว้างเสียก่อน การจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากฝุ่นละอองขนาดเล็ก ซึ่งมักเกิดจากการสะสมของการเผาในที่โล่งหลายจุดในช่วงเวลาต่อเนื่อง จึงไม่สามารถอาศัยกลไกตามพระราชบัญญัตินี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ยิ่งไปกว่านั้น ในหลายกรณีที่เกิดสถานการณ์ฝุ่นละอองในระดับวิกฤตหรืออัคคีภัยขนาดใหญ่ เหตุการณ์ดังกล่าวอาจมิได้มีสาเหตุโดยตรงจากการเผาในที่โล่งเพียงอย่างเดียว หากแต่เกิดจากปัจจัยทางธรรมชาติหรือกิจกรรมอื่นร่วมด้วย ส่งผลให้การเชื่อมโยงการเผาในที่โล่งกับการประกาศเขตสาธารณภัยตามพระราชบัญญัตินี้เป็นไปได้ยากในเชิงการบังคับใช้

ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 จึงมีข้อจำกัดเชิงโครงสร้างในการนำมาใช้เป็นเครื่องมือทางกฎหมายเพื่อควบคุมการเผาในที่โล่งที่มีขนาดเล็กถึงขนาดกลาง แม้การเผาดังกล่าวจะมีส่วนก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศในระดับที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในวงกว้างก็ตาม กฎหมายฉบับนี้จึงไม่อาจตอบโจทย์การจัดการปัญหา $PM_{2.5}$ ที่มีลักษณะเป็นมลพิษเชิงสะสมและต้องการมาตรการป้องกันล่วงหน้า มากกว่าการรอให้เกิดภัยพิบัติรุนแรงก่อนจึงจะเข้าแทรกแซงได้[30]

4.3 ข้อจำกัดของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ถือเป็นกฎหมายแม่บทด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยที่มุ่งคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในภาพรวม อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษทางอากาศจากการเผาในที่โล่ง จะพบว่ากฎหมายดังกล่าวยังมีข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่ทำให้ไม่สามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกันและควบคุมปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประการแรก มาตรา 9 ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการสั่งการควบคุม ระงับ หรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายหรือความเสียหายต่อสาธารณชนในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉินหรือภยันตรายอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติหรือภาวะมลพิษที่มีความร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นอันมาก การใช้อำนาจตามบทบัญญัตินี้จึงถูกผูกโยงไว้กับสถานการณ์ที่มีความรุนแรงในระดับสูงและเกิดผลกระทบในวงกว้างเท่านั้น ส่งผลให้การเผาในที่โล่งซึ่งเกิดขึ้นในลักษณะเป็นครั้งคราวเป็นจุด ๆ หรือมีขนาดเล็กถึงปานกลาง แม้จะก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศและผลกระทบเชิงสะสมต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน ก็ไม่อาจเข้าเงื่อนไขการบังคับใช้มาตรา 9 ได้ในทางปฏิบัติ

[30] ชุติมณฑน์ สิริอินทร์ (เชิงอรรถ 13) 54-55.

โครงสร้างของมาตรา 9 จึงสะท้อนลักษณะของกฎหมายที่เน้นการจัดการ “ภาวะวิกฤต” มากกว่าการจัดการ “ความเสี่ยง” กล่าวคือ กลไกทางกฎหมายจะถูกนำมาใช้ต่อเมื่อความเสียหายได้ทวีความรุนแรงจนปรากฏเป็นภัยสาธารณะแล้ว ขณะที่การเผาในที่โล่งซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดสำคัญของฝุ่นละออง PM2.5 มักก่อให้เกิดผลกระทบในลักษณะค่อยเป็นค่อยไปและสะสมในระยะยาว จึงอยู่นอกเหนือกรอบการแทรกแซงของบทบัญญัตินี้

ประการที่สอง บทบัญญัติตามมาตรา 55 และมาตรา 56 ซึ่งให้อำนาจรัฐมนตรีในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามเงื่อนไขของกฎหมาย ถูกออกแบบมาเพื่อใช้บังคับกับแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีลักษณะอยู่กับที่หรือสามารถระบุจุดกำเนิดได้อย่างชัดเจน เช่น โรงงานอุตสาหกรรม กิจการเหมืองแร่ หรือสถานประกอบการขนาดใหญ่ที่มีปล่องระบายอากาศหรือระบบระบายน้ำเสียเป็นแหล่งปล่อยมลพิษโดยตรง ในทางกลับกัน การเผาในที่โล่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีลักษณะไม่อยู่กับที่และไม่สามารถระบุจุดกำเนิดได้แน่นอน (non-point source หรือ non-stationary source) เกิดขึ้นกระจายทั่วไปตามพื้นที่เกษตรกรรมและชุมชนชนบท กลไกการกำหนดค่ามาตรฐานมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามมาตรา 55 และมาตรา 56 จึงไม่อาจนำมาบังคับใช้กับการเผาในที่โล่งได้อย่างสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

ประการสุดท้าย แม้มาตรา 96 และมาตรา 97 จะกำหนดหลักความรับผิดทางแพ่งโดยให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการก่อมลพิษ แต่บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นมาตรการเชิงเยียวยาภายหลังความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว มิใช่มาตรการเชิงป้องกันที่สามารถลดหรือยับยั้งพฤติกรรมการเผาในที่โล่งตั้งแต่ต้นทางได้ อีกทั้งการพิสูจน์ความเชื่อมโยงระหว่างการเผาในที่โล่งรายใดรายหนึ่งกับความเสียหายด้านสุขภาพหรือสิ่งแวดล้อมในวงกว้างยังเป็นภาระที่ยากในทางปฏิบัติ

จากข้อจำกัดดังกล่าว จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แม้จะมีบทบาทสำคัญในฐานะกฎหมายแม่บทด้านสิ่งแวดล้อม แต่กลับไม่สามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องมือทางกฎหมายในการจัดการการเผาในที่โล่งซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษแบบกระจายและมีผลกระทบเชิงสะสมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โครงสร้างของกฎหมายยังคงเน้นการตอบสนองต่อเหตุร้ายแรงและการเยียวยาภายหลัง มากกว่าการออกแบบกลไกเชิงป้องกันที่สอดคล้องกับธรรมชาติของปัญหา $PM_{2.5}$ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการจัดการความเสี่ยงล่วงหน้าและการควบคุมแหล่งกำเนิดตั้งแต่ต้นทาง[31]

4.4 ข้อจำกัดของความรับผิดทางแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายสิ่งแวดล้อมต่อการควบคุมการเผาในที่โล่ง

แม้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยความรับผิดจากการละเมิด จะเป็นกลไกทางกฎหมายพื้นฐานในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีหลัก

[31] ชุติมณฑน์ สิริอินทร์ (เชิงอรรถ 13) 57-58.

สำคัญคือ ผู้ใดกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่ง ผู้นั้นต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน[32] อย่างไรก็ตาม เมื่อนำหลักความรับผิดทางแพ่งมาปรับใช้กับปัญหาการเผาในที่โล่ง ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของฝุ่นละอองขนาดเล็ก $PM_{2.5}$ จะพบว่ากลไกดังกล่าวมีข้อจำกัดเชิงโครงสร้างหลายประการ ที่ทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการป้องกันปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

ปัญหาการเผาในที่โล่งมีลักษณะเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษแบบกระจาย (diffuse source) กล่าวคือ มลพิษไม่ได้เกิดจากผู้กระทำเพียงรายเดียว แต่เกิดจากการเผาในหลายพื้นที่พร้อมกัน ทั้งในพื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่ป่า หรือพื้นที่ชุมชน ส่งผลให้การระบุผู้ก่อให้เกิดความเสียหายโดยตรงทำได้ยาก ผู้เสียหายจึงประสบปัญหาในการพิสูจน์ความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล (causation) ระหว่างการกระทำของบุคคลใดบุคคลหนึ่งกับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสุขภาพหรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของการฟ้องคดีละเมิด

ความเสียหายจาก $PM_{2.5}$ มักมีลักษณะเป็นความเสียหายสะสม (cumulative harm) และเกิดผลกระทบในวงกว้าง เช่น การเพิ่มความเสี่ยงต่อโรคระบบทางเดินหายใจ โรคหัวใจ หรือการลดคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวม ความเสียหายลักษณะดังกล่าวอาจไม่ปรากฏผลทันที หรือไม่สามารถคำนวณเป็นมูลค่าความเสียหายเฉพาะบุคคลได้อย่างชัดเจน ทำให้การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามหลักกฎหมายละเมิดเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ

ภาระการพิสูจน์ (burden of proof) ในคดีแพ่งตกอยู่กับผู้เสียหาย ซึ่งต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าการเผาในที่โล่งของผู้ถูกฟ้องเป็นสาเหตุโดยตรงของความเสียหายที่เกิดขึ้น ทั้งที่ในความเป็นจริงมลพิษทางอากาศอาจเกิดจากหลายปัจจัยร่วมกัน เช่น การเผาในพื้นที่ใกล้เคียง การคมนาคม หรือภาคอุตสาหกรรม ส่งผลให้การรวบรวมพยานหลักฐานมีความซับซ้อนและมีค่าใช้จ่ายสูง จนอาจเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน

กลไกความรับผิดทางแพ่งมีลักษณะเป็นมาตรการเยียวยาภายหลังเกิดความเสียหาย (ex post remedy) มากกว่ามาตรการเชิงป้องกัน (preventive measure) กล่าวคือ กฎหมายจะเข้ามามีบทบาทเมื่อความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว แต่ไม่สามารถยับยั้งหรือควบคุมพฤติกรรมการเผาในที่โล่งล่วงหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต่างจากมาตรการทางปกครองหรือมาตรการเชิงนโยบายที่สามารถกำหนดเงื่อนไขข้อจำกัด หรือแรงจูงใจเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดมลพิษตั้งแต่ต้นทาง

ในกรณีที่ผู้ก่อมลพิษเป็นเกษตรกรรายย่อย การใช้กลไกความรับผิดทางแพ่งอาจไม่ก่อให้เกิดผลเชิงป้องกันอย่างแท้จริง เนื่องจากผู้กระทำอาจไม่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจเพียงพอในการชดใช้ค่าเสียหาย ขณะที่ผู้ได้รับผลกระทบต้องใช้เวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเป็นจำนวนมาก จึงทำให้กลไกดังกล่าวไม่สามารถสร้างแรงจูงใจให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการใช้หลักความรับผิดทางแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพียงอย่างเดียว อาจไม่เพียงพอในการจัดการปัญหาการเผาในที่โล่งและฝุ่น $PM_{2.5}$

---

[32] เพิ่งอ้าง 59.

4.5 ข้อจำกัดของการใช้กฎหมายอาญาในการควบคุมการเผาในที่โล่ง

ประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดความรับผิดทางอาญาเกี่ยวกับการก่อให้เกิดเพลิงไหม้ไว้ในหลายบทบัญญัติ โดยมาตรา 220 บัญญัติให้บุคคลต้องรับโทษหากกระทำให้เกิดเพลิงไหม้แก่วัตถุใด ๆ แม้จะเป็นทรัพย์ของตนเอง หากการกระทำนั้นมีลักษณะน่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของผู้อื่น ขณะที่มาตรา 225 กำหนดความรับผิดในกรณีที่การก่อให้เกิดเพลิงไหม้เกิดจากความประมาทและเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นเสียหายหรือก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตของบุคคลอื่น

ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวอาจนำมาบังคับใช้กับกรณีการเผาในที่โล่งได้ หากสามารถพิสูจน์ได้ว่าการเผานั้นก่อให้เกิดอันตรายหรือมีลักษณะน่าจะเป็นอันตรายตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม ในเชิงโครงสร้าง กฎหมายอาญามีข้อจำกัดสำคัญในการทำหน้าที่เป็นเครื่องมือจัดการปัญหาการเผาในที่โล่งอย่างมีประสิทธิภาพ

ประการแรก กลไกของกฎหมายอาญาเป็นมาตรการเชิงลงโทษที่ถูกออกแบบมาเพื่อใช้ภายหลังการเกิดความเสียหายหรือเมื่อปรากฏความเสี่ยงในระดับที่ชัดเจนแล้ว กล่าวคือ การบังคับใช้มาตรา 220 และมาตรา 225 จำเป็นต้องอาศัยการพิสูจน์องค์ประกอบความผิดที่เข้มงวด ทั้งในด้านลักษณะของอันตราย ความเสียหาย และความเชื่อมโยงระหว่างการกระทำกับผลที่เกิดขึ้น ซึ่งในกรณีของการเผาในที่โล่งที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศแบบสะสมและกระจาย การพิสูจน์องค์ประกอบดังกล่าวเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ

ประการที่สอง การใช้กฎหมายอาญาในการจัดการปัญหาการเผาในที่โล่งมีลักษณะเป็นการตอบสนองต่อเหตุการณ์เฉพาะราย มากกว่าการจัดการปัญหาเชิงระบบ แม้การเผาในที่โล่งจำนวนมากอาจไม่ก่อให้เกิดเพลิงไหม้รุนแรงหรือความเสียหายต่อทรัพย์สินโดยตรงในทันที แต่การเผาดังกล่าวเมื่อเกิดขึ้นซ้ำ ๆ และกระจายเป็นวงกว้างกลับมีส่วนสำคัญในการเพิ่มระดับฝุ่นละออง $PM_{2.5}$ และส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในระยะยาว ซึ่งเป็นผลกระทบที่กฎหมายอาญาไม่สามารถตอบสนองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สาม การพึ่งพากฎหมายอาญาเป็นกลไกหลักในการควบคุมการเผาในที่โล่งยังขัดกับแนวคิดร่วมสมัยของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งเน้นการป้องกันความเสี่ยงและการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมตั้งแต่ต้นทาง มากกว่าการลงโทษภายหลังการเกิดความเสียหาย การลงโทษทางอาญาอาจทำหน้าที่ได้เพียงในเชิงสัญลักษณ์เพื่อแสดงความไม่ยอมรับของสังคมต่อพฤติกรรมการเผา แต่ไม่สามารถลดแรงจูงใจเชิงโครงสร้างที่ทำให้การเผายังคงเป็นทางเลือกที่มีต้นทุนต่ำสำหรับผู้กระทำได้

ด้วยเหตุนี้ แม้ประมวลกฎหมายอาญาจะสามารถนำมาใช้ลงโทษการเผาในที่โล่งในบางกรณีได้ แต่บทบาทของกฎหมายอาญาก็ยังคงจำกัดอยู่ในฐานะมาตรการเชิงเยียวยาและการปราบปรามภายหลังการเกิดเหตุ ไม่อาจทำหน้าที่เป็นกลไกเชิงป้องกันเพื่อแก้ไขปัญหาการเผาในที่โล่งซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศเชิงโครงสร้างได้อย่างแท้จริง[33]

[33] ชุติมณฑน์ สิริอินทร์ (เชิงอรรถ 13) 60.

4.6 ข้อจำกัดของกลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการสงวนและอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้

4.6.1 ข้อจำกัดด้าน “ขอบเขตพื้นที่” ของบทบัญญัติห้ามเผา

กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองทรัพยากรป่าไม้ของไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 54 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 มาตรา 55 (2) และมาตรา 67 (2) รวมถึงพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มาตรา 19 (1) ล้วนกำหนดข้อห้ามเกี่ยวกับการเผาป่าโดยจำกัดขอบเขตการบังคับใช้ไว้เฉพาะ “พื้นที่อนุรักษ์” ตามที่กฎหมายแต่ละฉบับบัญญัติไว้เท่านั้น

ข้อจำกัดดังกล่าวส่งผลให้กฎหมายไม่สามารถครอบคลุมถึงพื้นที่รอยต่อหรือบริเวณใกล้เคียงพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งในทางข้อเท็จจริงเป็นแหล่งกำเนิดไฟป่าที่สำคัญ โดยเฉพาะกรณีการเผาไร่หรือการเผาเศษวัสดุทางการเกษตรในพื้นที่รอบป่า ซึ่งมักลุกลามเข้าสู่พื้นที่ป่าโดยปราศจากการควบคุม การห้ามเผาเฉพาะภายในเขตพื้นที่อนุรักษ์จึงไม่สามารถตอบสนองต่อสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาไฟป่าและมลพิษทางอากาศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 จะมีบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่อนุรักษ์หลายประเภท ได้แก่ อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกขชาติ โดยเมื่อพิจารณามาตรา 19 มาตรา 27 มาตรา 41 และมาตรา 42 ประกอบกันแล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ในการป้องกันการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการกระทำที่อาจก่อให้เกิดไฟป่าและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่ในทางปฏิบัติยังคงพบปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการเผาวัสดุทางการเกษตรในที่โล่งบางกรณีเกิดขึ้นในพื้นที่รอยต่อระหว่างเขตป่าอนุรักษ์ พื้นที่เกษตรกรรม และพื้นที่ของชุมชน ส่งผลให้การกำหนดมาตรการควบคุมและการดำเนินการทางกฎหมายอาจขาดความชัดเจนและไม่เป็นเอกภาพ นอกจากนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเผาในประเทศไทยมีลักษณะกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่แตกต่างกัน จึงอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการเผาวัสดุทางการเกษตรในที่โล่งได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อันสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายให้มีความชัดเจน และสามารถบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานได้อย่างเป็นระบบมากยิ่งขึ้น

4.6.2 ปัญหานิยาม “ป่า” และความไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

นิยามคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 4 ไม่ครอบคลุมถึงที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามกฎหมาย ส่งผลให้การเผาในที่ดินเอกชน หากมีสภาพเป็นพื้นที่ป่าในทางนิเวศ ไม่อยู่ภายใต้ข้อห้ามตามกฎหมายฉบับนี้ ในทางกลับกัน กฎหมายกลับถือว่าที่ดินของรัฐทั้งหมดเป็น “ป่า” แม้บางพื้นที่จะไม่มีสภาพเป็นป่าไม้จริง เช่น ที่ทิ้งขยะหรือพื้นที่สาธารณประโยชน์ของชุมชน

ความไม่สอดคล้องดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาเชิงปฏิบัติทั้งต่อการบังคับใช้กฎหมายและต่อความเป็นธรรม โดยขยายขอบเขตความผิดไปยังพื้นที่ที่ไม่ควรอยู่ภายใต้กฎหมายป่าไม้ ขณะเดียวกันกลับไม่สามารถควบคุมการเผาในพื้นที่ที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษสำคัญได้อย่างแท้จริง สะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายป่าไม้ของไทยยังยึดโยงกับแนวคิดเชิงกรรมสิทธิ์ของรัฐ มากกว่าการมองป่าในฐานะระบบนิเวศที่เชื่อมโยงกับพื้นที่โดยรอบ

4.6.3 ข้อจำกัดของการบังคับใช้แบบ “สั่งการและควบคุม” (command and control)

กลุ่มกฎหมายป่าไม้ของไทยมีลักษณะการบังคับใช้ในรูปแบบสั่งการและควบคุมจากรัฐเป็นศูนย์กลาง โดยรัฐเป็นผู้กำหนดเงื่อนไข อนุญาต และบังคับใช้กฎหมายแต่เพียงฝ่ายเดียว ประชาชนถูกมองเป็นบุคคลภายนอกพื้นที่ป่า ส่งผลให้เกิดข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชนอย่างต่อเนื่อง แม้จะมีบทบัญญัติเปิดช่องให้มีการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในป่าภายใต้เงื่อนไข เช่น ระบบใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 หรือมาตรการผ่อนผันตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 แต่กระบวนการดังกล่าวกลับมีความยุ่งยาก ซับซ้อน และอยู่ภายใต้ดุลพินิจของรัฐอย่างเข้มงวด ประชาชนไม่มีสิทธิร้องขอโดยตรง และขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ส่งผลต่อการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในลักษณะไม่เป็นทางการหรือการลักลอบเข้าใช้พื้นที่ ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้มักเชื่อมโยงกับการเผาป่าเพื่อการยังชีพ เช่น การเก็บหาของป่าและทำให้การควบคุมตรวจสอบการเผาในที่โล่งทำได้ยากยิ่งขึ้น อีกทั้งการที่ภาครัฐได้มีนโยบายหรือมาตรการที่อนุญาตให้ประชาชนที่มีคุณสมบัติตามที่กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระบุ สามารถเข้าทำกินหรือทำการเกษตรในพื้นที่ของรัฐได้ เช่น การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (สทก.) ดังนั้นในพื้นที่ที่มีการอนุญาตให้ทำการเกษตรดังกล่าว อาจเกิดการเผาวัสดุทางการเกษตรในที่โล่งได้เช่นเดียวกับพื้นที่เกษตรกรรมทั่วไป ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพอากาศและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ การเผาที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่อนุรักษ์อาจอยู่ภายใต้ข้อจำกัดหรือเงื่อนไขตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ขณะที่การเผาในพื้นที่เกษตรกรรมนอกเขตป่าอนุรักษ์จะอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายด้านการสาธารณสุข การควบคุมมลพิษ หรือกฎหมายท้องถิ่น ดังนั้นปัญหาสำคัญจึงมิใช่เพียงขอบเขตการบังคับใช้ของกฎหมายแต่ละฉบับ หากแต่เป็นประเด็นเกี่ยวกับความเชื่อมโยงและการบูรณาการการบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเผาวัสดุทางการเกษตรในที่โล่ง ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ และอาจกระทบต่อประสิทธิภาพของมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ

ดังนั้น กฎหมายในกลุ่มนี้ของประเทศไทยจะเห็นได้ว่า ยังคงมุ่งเน้นการอนุรักษ์พื้นที่ในเชิงสถานะทางกฎหมาย มากกว่าการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากการเผาในที่โล่งในเชิงระบบ ข้อจำกัดด้านขอบเขตพื้นที่ นิยามทางกฎหมาย รูปแบบการบังคับใช้ และโครงสร้างบทลงโทษ ล้วนทำให้กฎหมายไม่สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกเชิงป้องกันได้อย่างแท้จริง และเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ปัญหาการเผาในที่โล่งและฝุ่นละอองขนาดเล็กยังคงดำรงอยู่จนถึงปัจจุบัน[34]

[34] ชุติมณฑน์ สิริอินทร์ (เชิงอรรถ 13) 67-70.

4.7 ข้อจำกัดการเข้าถึงข้อมูลและการฟ้องคดีด้านสิ่งแวดล้อม

ในบริบทของประเทศไทย แม้จะยังไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับ $PM_{2.5}$ โดยตรง แต่โครงสร้างทางกฎหมายในปัจจุบันได้เปิดช่องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูล มีส่วนร่วม และใช้สิทธิทางศาลในประเด็นสิ่งแวดล้อมได้ในระดับหนึ่ง

ประการแรก สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนไทยได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีผลกระทบต่อประชาชน รวมถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ประกอบกับ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถขอข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐ เช่น ข้อมูลคุณภาพอากาศ ข้อมูลจุดความร้อน หรือข้อมูลโครงการที่อาจก่อให้เกิดมลพิษ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังพบข้อจำกัด เช่น ข้อมูลบางส่วนอาจอยู่ในรูปแบบที่เข้าใจยาก ไม่เป็นปัจจุบัน หรือกระจัดกระจายอยู่ในหลายหน่วยงาน ทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้ไม่สะดวกเท่าที่ควร

ประการที่สอง สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม ได้รับการรับรองผ่านพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดให้โครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น อย่างไรก็ตาม การเผาในที่โล่งจากภาคเกษตรกรรมมักไม่ได้อยู่ในข่ายโครงการที่ต้องทำ EIA จึงทำให้ประชาชนมีช่องทางแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแหล่งกำเนิด $PM_{2.5}$ ประเภทนี้ค่อนข้างจำกัด

ประการที่สาม ในด้านการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ประชาชนไทยสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีด้านสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองได้ หากเห็นว่าหน่วยงานของรัฐละเลยต่อหน้าที่ หรือดำเนินการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน เช่น การไม่บังคับใช้กฎหมายควบคุมมลพิษ หรือไม่ดำเนินมาตรการป้องกันปัญหา $PM_{2.5}$ อย่างเหมาะสม นอกจากนี้ ในบางกรณีประชาชนอาจฟ้องคดีแพ่งเรียกค่าเสียหายจากผู้ก่อมลพิษได้ หากสามารถพิสูจน์ความเสียหายและความเชื่อมโยงระหว่างการกระทำกับผลกระทบที่เกิดขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การฟ้องคดีเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศ เช่น $PM_{2.5}$ ยังมีอุปสรรคหลายประการ เช่น ความยากในการพิสูจน์แหล่งกำเนิดมลพิษโดยตรง ลักษณะของมลพิษที่กระจายตัวในพื้นที่กว้าง และค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ประชาชนจึงมักใช้ช่องทางการร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐ หรือการรวมกลุ่มภาคประชาสังคมเพื่อผลักดันเชิงนโยบายมากกว่าการฟ้องร้องเป็นรายบุคคล[35]

ดังนั้น แม้ว่ากฎหมายไทยจะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูล มีส่วนร่วม และฟ้องคดีด้านสิ่งแวดล้อมได้ แต่กลไกดังกล่าวยังมีข้อจำกัดในเชิงประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในกรณีของมลพิษทางอากาศจากการเผาในที่โล่ง ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษแบบกระจาย (diffuse source) การพัฒนา

[35] คะนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, ‘หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับ “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” (Right to Environment) และ “สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด” (Right to Breathe Clean Air) ของประชาชน’ <https://thailandcan.s3.ap-southeast1.amazonaws.com/pdf/ebooks> สืบค้นเมื่อ 4 มีนาคม 2569.

กฎหมายหรือกลไกเฉพาะ เช่น การกำหนดสิทธิในการรับรู้ข้อมูลคุณภาพอากาศแบบเรียลไทม์ การกำหนดช่องทางร้องเรียนที่ชัดเจน และการส่งเสริมการฟ้องคดีแบบกลุ่ม (class action) หรือการให้หน่วยงานของรัฐและองค์กรอิสระมีอำนาจดำเนินคดีแทนสาธารณะ จะช่วยให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และช่วยสร้างแรงจูงใจให้หน่วยงานรัฐบังคับใช้กฎหมายด้านการควบคุม $PM_{2.5}$ อย่างจริงจังมากขึ้น

จากการวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเผาในที่โล่งและการจัดการมลพิษทางอากาศของประเทศไทย ภายใต้กลุ่มกฎหมายด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายอาญา และกฎหมายด้านการสงวนและคุ้มครองทรัพยากรป่าไม้นั้น จะเห็นได้ว่าภายใต้กฎหมายของประเทศไทยนั้นยังไม่สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกเชิงป้องกัน (preventive mechanism) เพื่อจัดการปัญหาการเผาในที่โล่งและฝุ่นละอองขนาดเล็กได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประการแรก กฎหมายส่วนใหญ่มีลักษณะ “เกิดเหตุแล้วจึงใช้อำนาจ” กล่าวคือ บทบัญญัติสำคัญจะเริ่มมีผลบังคับใช้ต่อเมื่อเกิดสาธารณภัย ภยันตรายร้ายแรง หรือความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินในวงกว้างแล้วเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 หรือพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ส่งผลให้การเผาในที่โล่งในระดับรายย่อยหรือระดับชุมชน ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศสะสม ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายอย่างแท้จริง

ประการที่สอง กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยยังออกแบบมาเพื่อควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีลักษณะ “อยู่กับที่และระบุจุดกำเนิดได้แน่นอน” เช่น โรงงานอุตสาหกรรมหรือสถานประกอบการขนาดใหญ่ ขณะที่การเผาในที่โล่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษแบบไม่แน่นอน (non-point source) ทำให้กลไกการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษและความรับผิดของผู้ก่อมลพิษไม่สามารถนำมาปรับใช้ได้ ส่งผลให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายในการจัดการแหล่งกำเนิดมลพิษที่สำคัญที่สุดแหล่งหนึ่งของประเทศ

ประการที่สาม มาตรการทางแพ่งและทางอาญาที่ใช้ควบคุมการเผาในที่โล่งล้วนมีลักษณะเป็นมาตรการเชิงเยียวยาหรือเชิงลงโทษ กล่าวคือ ใช้บังคับภายหลังจากเกิดความเสียหายแล้วเท่านั้น ไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือป้องกันหรือลดความเสี่ยงล่วงหน้าได้ อีกทั้ง การพิสูจน์เหตุและผลความเสียหาย และตัวผู้กระทำในทางปฏิบัติยังเป็นเรื่องยาก โดยเฉพาะในกรณีการเผาในที่โล่งที่เกิดขึ้นเป็นวงกว้างและกระจายตัว

ประการที่สี่ กฎหมายป่าไม้และกฎหมายพื้นที่อนุรักษ์มีข้อจำกัดด้านขอบเขตการบังคับใช้ โดยมุ่งเน้นการห้ามเผาเฉพาะภายในเขตพื้นที่อนุรักษ์ตามสถานะทางกฎหมาย มิได้ครอบคลุมถึงพื้นที่รอยต่อหรือพื้นที่ใกล้เคียงซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดไฟป่าและมลพิษที่สำคัญ อีกทั้งนิยามของคำว่า “ป่า” ยังไม่สอดคล้องกับสภาพทางนิเวศและการใช้ประโยชน์ที่แท้จริง ส่งผลให้กฎหมายไม่สามารถจัดการกับการเผาในที่ดินเอกชนหรือพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นป่าในทางระบบนิเวศได้อย่างเหมาะสม

ประการที่ห้า รูปแบบการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะสั่งการและควบคุมจากรัฐเป็นศูนย์กลาง โดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน

อย่างต่อเนื่อง ระบบใบอนุญาตและมาตรการผ่อนผันที่ซับซ้อนและอยู่ภายใต้ดุลพินิจของรัฐเพียงฝ่ายเดียว ไม่เพียงลดทอนแรงจูงใจในการอนุรักษ์ทรัพยากร แต่ยังผลักดันให้เกิดการใช้ทรัพยากรและการเผาในลักษณะไม่เป็นทางการ ซึ่งยิ่งทำให้การควบคุมและตรวจสอบทำได้ยาก

ดังนั้น ปัญหาการเผาในที่โล่งและมลพิษทางอากาศของประเทศไทยมิได้เกิดจากการขาดกฎหมาย หากแต่เกิดจาก ความไม่สอดคล้องเชิงโครงสร้างของระบบกฎหมาย ที่ยังเน้นการจัดการหลังเกิดเหตุ การควบคุมเฉพาะพื้นที่หรือแหล่งกำเนิดบางประเภท การลงโทษมากกว่าการป้องกัน และการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์ ข้อจำกัดดังกล่าวทำให้กฎหมายไม่สามารถตอบสนองต่อธรรมชาติของปัญหาที่มีลักษณะสะสม ข้ามพื้นที่ และเชื่อมโยงกับวิถีชีวิตของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งในทางปฏิบัติการใช้สิทธิของประชาชนในกรณี $PM_{2.5}$ จากการเผาในที่โล่งยังมีข้อจำกัด เช่น ความยากในการระบุแหล่งกำเนิดมลพิษที่ชัดเจน ลักษณะมลพิษที่กระจายเป็นวงกว้าง และข้อจำกัดด้านข้อมูลหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ส่งผลให้การฟ้องร้องยังไม่เกิดขึ้นมากเมื่อเทียบกับระดับความรุนแรงของปัญหา ดังนั้น ควรมุ่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลคุณภาพอากาศได้ง่ายและรวดเร็ว มีช่องทางร้องเรียนที่ชัดเจน และมีกลไกฟ้องคดีด้านสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งจะช่วยถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐ และกระตุ้นให้การบังคับใช้กฎหมายด้านการควบคุมการเผาในที่โล่งมีความจริงจัง โปร่งใส และคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้ดียิ่งขึ้นอีกด้วย

5. การศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ และแนวปฏิบัติจากต่างประเทศ

ในหัวข้อนี้ผู้เขียนได้นำเสนอการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ และแนวปฏิบัติจากต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการจัดการปัญหาการเผาในที่โล่งและมลพิษทางอากาศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำรูปแบบกฎหมายจากต่างประเทศมาปรับใช้ให้เหมาะสม และสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย

สาธารณรัฐสิงคโปร์เคยประสบปัญหาหมอกควันพิษจากการเผาป่าในประเทศเพื่อนบ้าน ส่งผลให้ระดับ $PM_{2.5}$ เพิ่มขึ้นสูงสุดถึง 471 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตร ในปี 2013 ซึ่งเกินระดับที่องค์การอนามัยโลก (WHO) กำหนดไว้ว่าปลอดภัย เพื่อแก้ไขปัญหานี้ รัฐบาลสิงคโปร์ได้ดำเนินหลากหลาย ซึ่งจากการศึกษาสาธารณรัฐสิงคโปร์พบว่า รัฐบาลสิงคโปร์ได้ออกกฎหมายหมอกควันข้ามพรมแดน กล่าวคือ พระราชบัญญัติมลพิษหมอกควันข้ามพรมแดน พ.ศ. 2557 (Transboundary Haze Pollution Act 2014) โดยมีรายละเอียดที่น่าสนใจดังนี้ มีกำหนดความรับผิดทั้งทางแพ่งและอาญา สำหรับบริษัทหรือองค์กรที่ก่อให้เกิดหรือมีส่วนร่วมในการสร้างหมอกควันข้ามพรมแดน แม้บริษัทหรือการกระทำจะอยู่นอกสิงคโปร์ก็ตาม บังคับใช้กับบริษัท ผู้ประกอบการ ที่มีสำนักงานหรือกิจการในสิงคโปร์ และยังสามารถดำเนินคดีกับผู้ที่มีอำนาจควบคุม หรือมีส่วนเกี่ยวข้องได้ รัฐสามารถขอข้อมูลจากผู้ถูกกล่าวหาและดำเนินคดีโดยไม่ต้องพึ่งพาหน่วยงานของประเทศอื่น โทษรวมถึง การลงโทษทางอาญา และค่าปรับสูง โดยจากการศึกษาระบุว่าการปรับอาจสูงถึง 2,000,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ ตามมาตรา 5 หากการกระทำก่อให้เกิดผลกระทบต่อเนื่องต่อคุณภาพอากาศ อีกทั้งสามารถเรียกร้องความรับผิดชอบทั้งในทางอาญาและแพ่งจากผู้ก่อมลพิษนอกประเทศได้ ฟ้องร้องเอาผิดกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมกับการก่อมลพิษได้ ฟ้องร้องเอาผิดกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม

กับการก่อมลพิษได้ตามมาตรา 6(1) ของพระราชบัญญัติมลพิษหมอกควันข้ามพรมแดน พ.ศ. 2557 นอกจากนี้หาก “นิติบุคคล” ฝ่าฝืนหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันหรือลดมลพิษทางอากาศ การกระทำนั้นสามารถถูกฟ้องร้องได้ทางกฎหมาย โดยผู้เสียหายในสิงคโปร์มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหาย หากได้รับผลกระทบ ดังนี้ ได้รับบาดเจ็บ เจ็บป่วย พิการ หรือเสียชีวิต ทรัพย์สินได้รับความเสียหาย เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจ เช่น ขาดรายได้หรือกำไร นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดว่า ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีในสิงคโปร์ได้ แม้ว่าการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้นในต่างประเทศ หรือแม้ในต่างประเทศจะไม่ถือว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดก็ตาม ตามมาตรา 6(3) กล่าวได้ว่ากฎหมายเปิดโอกาสให้ผู้ได้รับผลกระทบในสิงคโปร์ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการก่อมลพิษได้อย่างกว้าง และขยายอำนาจศาลให้ครอบคลุมกรณีที่เกิดนอกประเทศด้วย จะเห็นได้ว่าเป็นเรียกร้องค่าเสียหายและการรับผิดชอบจากผู้กระทำผิดนอกพรมแดนได้แล้ว ยังเป็นการผลักดันและกดดันให้ประเทศเพื่อนบ้านร่วมกันแก้ไขปัญหาอากาศสะอาดไปด้วยกัน[36] รวมถึงสร้างความร่วมมือระดับภูมิภาค ผ่าน “ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดน” (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution) ร่วมกับมาเลเซีย และอินโดนีเซีย และการสนับสนุนทางเทคนิคและความช่วยเหลือด้านทรัพยากรแก่ประเทศเพื่อนบ้าน เช่น การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในการจัดการไฟป่า การแบ่งปันเทคโนโลยีที่ช่วยลดการเผาป่า และการสนับสนุนการพัฒนาเกษตรกรรมที่ยั่งยืน นอกจากนี้ สิงคโปร์ยังเคยส่งทีมผู้เชี่ยวชาญและอุปกรณ์ดับเพลิงเครื่องบิน C-130 เพื่อช่วยอินโดนีเซียควบคุมไฟป่าในพื้นที่เสี่ยง[37]

พระราชบัญญัติมลพิษหมอกควันข้ามพรมแดน พ.ศ. 2557 (Transboundary Haze Pollution Act 2014) ของสิงคโปร์มักถูกยกเป็นตัวอย่างของกฎหมายที่มีความก้าวหน้าในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากการเผาในที่โล่ง โดยเฉพาะในมิติของหมอกควันข้ามพรมแดน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาอย่างรอบด้านการนำแนวคิดและกลไกของกฎหมายดังกล่าวมาปรับใช้กับการควบคุมการเผาเศษวัสดุทางการเกษตรในประเทศไทยจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาอย่างระมัดระวัง มิฉะนั้นอาจก่อให้เกิดปัญหาเชิงโครงสร้างและความไม่เป็นธรรมในทางปฏิบัติ

ประการแรก พระราชบัญญัติมลพิษหมอกควันข้ามพรมแดน พ.ศ. 2557 (Transboundary Haze Pollution Act 2014) ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ถูกออกแบบภายใต้บริบทของรัฐเมืองที่มิได้เป็นแหล่งกำเนิดหลักของการเผาในที่โล่ง หากแต่เป็น “รัฐผู้ได้รับผลกระทบ” จากมลพิษข้ามพรมแดน กฎหมายจึงมุ่งกำหนดความรับผิดไปยังบริษัทหรือกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่มีอำนาจควบคุมพื้นที่เพาะปลูกหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจในต่างประเทศ โดยใช้แนวคิดการขยายเขตอำนาจศาลและการกำหนดความรับผิดเชิงอำนาจควบคุม (control-based liability) เป็นแกนหลัก แนวคิดดังกล่าวมีความเหมาะสมกับโครงสร้างเศรษฐกิจแบบทุนข้ามชาติ แต่ไม่สอดคล้องโดยตรงกับบริบทของประเทศไทย ซึ่งแหล่งกำเนิด $PM_{2.5}$ จากการเผาเศษวัสดุทางการเกษตรส่วนใหญ่เกิดจากเกษตรกรรายย่อยที่ขาดอำนาจต่อรองและมีข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ

---

[36] Thailandcan, ‘การฟ้องร้องเรื่องหมอกควันข้ามพรมแดนจะช่วยเรื่องอากาศสะอาดอย่างไรบ้าง’ (2567) <https://thailandcan.net/th/blog/how-transboundary-haze-litigation-improves-air-quality> สืบค้นเมื่อ 22 มกราคม 2569.

[37] ศูนย์วิจัยกสิกรไทย (เชิงอรรถ 8).

ประการที่สอง กลไกการบังคับใช้กฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์พึ่งพาศักยภาพของรัฐที่เข้มแข็งทั้งในด้านข้อมูล เทคโนโลยี และการบังคับใช้ เช่น การใช้ข้อมูลดาวเทียม การตรวจวัดคุณภาพอากาศแบบเรียลไทม์ และการบังคับให้เอกชนเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับห่วงโซ่อุปทาน ซึ่งสอดคล้องกับโครงสร้างการบริหารราชการของสิงคโปร์ที่รวมศูนย์อำนาจและมีระบบราชการที่มีประสิทธิภาพสูง เมื่อเทียบกับประเทศไทยที่การควบคุมการเผาในที่โล่งกระจายอยู่ในหลายหน่วยงานและหลายระดับการปกครอง การนำกลไกการบังคับใช้แบบเดียวกันมาใช้โดยไม่ปรับโครงสร้างการบริหาร อาจทำให้กฎหมายกลายเป็นเพียงกฎหมายเชิงสัญลักษณ์ที่ไม่สามารถบังคับใช้ได้จริงในพื้นที่ชนบท

ประการที่สาม พระราชบัญญัติมลพิษหมอกควันข้ามพรมแดน พ.ศ. 2557 (Transboundary Haze Pollution Act 2014) เน้นการใช้มาตรการทางอาญาและค่าปรับในอัตราสูงเป็นเครื่องมือหลักในการยับยั้งพฤติกรรม ซึ่งเหมาะสมกับการควบคุมบริษัทหรือผู้ประกอบการที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจ แต่หากนำแนวคิดการลงโทษในลักษณะเดียวกันมาใช้กับเกษตรกรรายย่อยในประเทศไทย อาจยิ่งซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำและสร้างภาระที่ไม่สมดุลระหว่างรัฐกับประชาชน ทั้งยังขัดกับหลักความได้สัดส่วน (principle of proportionality) ในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตาม กฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ยังสามารถเป็นบทเรียนเชิงนโยบายที่สำคัญ ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้อย่างเหมาะสม หากมีการปรับเปลี่ยนกรอบแนวคิดให้สอดคล้องกับบริบทภายในประเทศ โดยเฉพาะการกำหนด “ความรับผิดเชิงโครงสร้าง” ที่ไม่มุ่งลงโทษผู้กระทำรายย่อยโดยตรง แต่หันไปกำหนดหน้าที่ความรับผิดแก่ผู้มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขการผลิต เช่น โรงงานน้ำตาล ผู้รับซื้อผลผลิต บริษัทเกษตรอุตสาหกรรม หรือรัฐในฐานะผู้ออกนโยบายด้านการเกษตร ซึ่งมีอำนาจควบคุมแรงจูงใจและพฤติกรรมของเกษตรกรตั้งแต่ต้นทาง นอกจากนี้ แนวคิดการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์และเทคโนโลยีเป็นฐานในการบังคับใช้กฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์สามารถนำมาปรับใช้ในประเทศไทยในลักษณะของเครื่องมือสนับสนุนการบริหารจัดการเชิงป้องกัน เช่น การใช้ข้อมูลจุดความร้อน (hotspot) และข้อมูลคุณภาพอากาศเพื่อกำหนดช่วงเวลาห้ามเผา การออกคำสั่งเชิงพื้นที่ หรือการจัดสรรทรัพยากรสนับสนุนทางเลือกการจัดการเศษวัสดุทางการเกษตร แทนการใช้ข้อมูลดังกล่าวเพียงเพื่อการลงโทษภายหลัง

กล่าวโดยสรุปได้ว่า กฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ไม่อาจถูกนำมาลอกเลียนแบบเพื่อใช้ควบคุมการเผาเศษวัสดุทางการเกษตรในประเทศไทยได้โดยตรง แต่สามารถใช้เป็นกรอบแนวคิดในการออกแบบกฎหมายที่มุ่งกำหนดความรับผิดเชิงโครงสร้าง เสริมสร้างบทบาทเชิงป้องกันของรัฐ และยกระดับการจัดการมลพิษทางอากาศจาก PM2.5 ให้ก้าวพ้นจากการลงโทษรายย่อยไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตทางการเกษตรอย่างยั่งยืน

ในส่วนเครือรัฐออสเตรเลีย การจัดการการเผาและการควบคุมมลพิษทางอากาศ เครือรัฐออสเตรเลีย ไม่มี “กฎหมายเฉพาะ” ที่เหมือนของสาธารณรัฐสิงคโปร์ แต่มีกฎหมายและระเบียบหลายระดับที่เกี่ยวข้องกับ การจัดการไฟ การควบคุมการเผา และการควบคุมคุณภาพอากาศ โดยเฉพาะเพื่อรับมือปัญหาไฟป่าและมลพิษจากควัน อาทิ กฎระเบียบการเผาในที่โล่งในรัฐนิวเซาท์เวลส์ (NSW)

โดยมีกฎหมายควบคุมการเผาในที่โล่งที่เรียกว่า ระเบียบว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (อากาศสะอาด) ปี 2022 Protection of the Environment Operations (Clean Air) Regulation 2022[38]

ระเบียบการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (อากาศสะอาด) ปี 2022 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2022 ระเบียบนี้เป็นกลไกสำคัญในการกำกับดูแลในรัฐนิวเซาท์เวลส์เพื่อลดการปล่อยมลพิษทางอากาศที่เป็นอันตราย การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในกฎระเบียบว่าด้วยอากาศสะอาด ได้แก่ กำหนด “หน้าที่ทั่วไป” ให้ทุกคนที่เผาสิ่งใดในที่โล่งหรือเตาเผาขยะ ต้องพยายามทุกวิถีทางเพื่อลดหรือป้องกันมลพิษทางอากาศ หากฝ่าฝืนมีโทษปรับ โดยบริษัทสูงสุด 100 หน่วยโทษ และบุคคลธรรมดาสูงสุด 50 หน่วยโทษ แนวทางที่ควรปฏิบัติ ได้แก่ คำนึงถึงทิศทางลม สภาพอากาศ และระยะเวลาเผา เพื่อลดผลกระทบต่อผู้อื่น ใช้มาตรการให้วัสดุที่เผาไม่เปียก (เพื่อลดควัน) เผาเฉพาะวัสดุที่เหมาะสม และต้องพิจารณาผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม กล่าวได้ว่า กฎหมายเน้นให้ผู้เผาต้องรับผิดชอบ ลดควันและผลกระทบต่อคนและสิ่งแวดล้อมให้มากที่สุด พร้อมกำหนดโทษหากไม่ปฏิบัติตาม ตามส่วนที่ 3 หมวด 2 หน้าที่ในการป้องกันมลพิษทางอากาศ ข้อ 9 นอกจากนี้ มีการกำหนด “ห้ามเผา” วัสดุบางประเภทในที่โล่งหรือเตาเผาขยะ เนื่องจากก่อให้เกิดมลพิษอันตราย ได้แก่ยางรถยนต์ ลวดเคลือบ ภาชนะบรรจุสีและคราบสี ภาชนะบรรจุตัวทำละลายและสารตกค้าง ไม้ที่ผ่านการอาบสารเคมี เช่น CCA หรือ PCP หากฝ่าฝืน มีโทษปรับสูงสุด บริษัท: 100 หน่วยโทษ บุคคลธรรมดา : 50 หน่วยโทษ ข้อยกเว้น สามารถเผาได้ในบางกรณี ได้แก่เผาในเตาเผาที่มีใบอนุญาตด้านสิ่งแวดล้อม และได้รับอนุญาตตามเงื่อนไขการเผายางรถยนต์เพื่อการสาธิตการดับเพลิงโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง การเผาตามคำสั่งหน่วยงานรัฐและได้รับอนุมัติจากหน่วยงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการที่มุ่งห้ามเผาวัสดุอันตรายที่ก่อมลพิษสูง เว้นแต่มีเหตุจำเป็นและได้รับอนุญาตอย่างถูกต้องตามส่วนที่ 3 หมวด 3 การเผาทำลายสิ่งของต้องห้ามบางชนิด ข้อ 10 อีกทั้ง มีการกำหนดถึงการเผาในที่โล่ง เช่น เผาเศษพืชผักหรือขยะ ต้องได้รับอนุญาตจาก EPA หรือสภาท้องถิ่นก่อน หากไม่มีการอนุญาต การเผาทั่วไปจะถูกห้ามอย่างเคร่งครัด EPA สามารถสั่งประกาศ “no-burn notices” หรือ คำสั่งห้ามเผา เมื่อคาดว่าคุณภาพอากาศจะเสื่อมลงหรือมีปัจจัยเสี่ยงสูง อาจต้องมีใบอนุญาตจากหน่วยงานดับเพลิงเช่น Fire and Rescue NSW หรือ Rural Fire Service ก่อนจุดไฟ ตามส่วนที่ 3 หมวดที่ 3 ข้อที่ 11 และตามหมวดที่ 4 การควบคุมสำหรับพื้นที่การปกครองส่วนท้องถิ่น ระบบการควบคุมนี้มีลักษณะเน้นการอนุญาตล่วงหน้าและข้อจำกัดทันทีเมื่อเกิดสภาพอากาศเสี่ยง ซึ่งช่วยลดการเผาที่ไม่จำเป็นและควันมลพิษได้อย่างเป็นระบบตามระเบียบการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (อากาศสะอาด) ปี 2022[39]

ในส่วนมาตรการและนโยบายอากาศในระดับชาติเครือรัฐออสเตรเลียมี มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (คุณภาพอากาศโดยรอบ) National Environment Protection (Ambient Air Quality) Measure (NEPM) เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2564 สภาคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (NEPC)

---

[38] NSW legislation, ‘Protection of the Environment Operations (Clean Air) Regulation 2022’ <https://legislation.nsw.gov.au/view/html/inforce/current/sl-2022-0811#statusinformation> สืบค้นเมื่อ 22 มกราคม 2569.

[39] NSW legislation, ‘Protection of the Environment Operations (Clean Air) Regulation 2022’ <https://legislation.nsw.gov.au/view/html/inforce/current/sl-2022-0811#statusinformation> สืบค้นเมื่อ 22 มกราคม 2569 Part 3 Division 2 Section9, Part 3 Division 3 Section 10, 11.

ได้อนุมัติการแก้ไขมาตรฐานคุณภาพอากาศแวดล้อม NEPM สำหรับโอโซน ไนโตรเจนไดออกไซด์ และซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ซึ่งกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติ สำหรับ $PM_{2.5}$ และมลพิษอื่น ๆ โดยร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐ และดินแดน เพื่อให้บรรลุมาตรฐานการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามที่ประเมินไว้ตามระเบียบการตรวจสอบที่กำหนดไว้[40] มาตรฐานนี้กำหนดเป้าหมายระดับ $PM_{2.5}$ เช่น ค่าเฉลี่ยรายปีและราย 24 ชั่วโมง เพื่อใช้เป็นแนวทางในนโยบายและการบังคับใช้ทางกฎหมาย มาตรการนี้ช่วยสร้าง เกณฑ์มาตรฐานกลาง สำหรับการประเมินคุณภาพอากาศและสนับสนุนการทำแผนจัดการมลพิษ เช่น การป้องกันควันไฟเมื่อมีเหตุไฟป่า[41] อีกทั้งยังมีนโยบายคุณภาพอากาศชั่วคราวของ EPA เกี่ยวกับไฟป่าและไฟ ที่ควบคุมโดยได้บูรณาการเป้าหมายนโยบายสาธารณะสองประการ ได้แก่ การอนุญาตให้ไฟทำหน้าที่ตามธรรมชาติในการรักษาระบบนิเวศป่าให้มีสุขภาพดีให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และการปกป้องสุขภาพและสวัสดิภาพของประชาชนโดยการบรรเทาผลกระทบของการปล่อยมลพิษทางอากาศต่อคุณภาพอากาศและทัศนวิสัย นโยบายนี้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการบรรเทาผลกระทบของมลพิษทางอากาศที่เกิดจากไฟป่าในพื้นที่ป่าและพื้นที่รอยต่อระหว่างป่ากับเมือง[42]

ดังนั้น จากการศึกษาของเครือรัฐออสเตรเลียในการจัดการการเผาในที่โล่งและมลพิษจากควันไฟมีลักษณะแตกต่างจากสาธารณรัฐสิงคโปร์ กล่าวคือ ไม่ได้มุ่งเน้นการกำหนดความรับผิดทางอาญาอย่างงวดหรือการขยายเขตอำนาจศาล หากแต่ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการความเสี่ยง (risk-based management) และการควบคุมกิจกรรมการเผาในเชิงป้องกันภายใต้กรอบกฎหมายสิ่งแวดล้อมและกฎหมายการจัดการไฟในระดับรัฐและท้องถิ่นเป็นหลัก แนวทางดังกล่าวสะท้อนความเข้าใจว่าการใช้ไฟในพื้นที่เกษตรและพื้นที่ธรรมชาติเป็นกิจกรรมที่ไม่อาจห้ามได้โดยเด็ดขาด หากแต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่สามารถควบคุมผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณายังคงมีข้อจำกัดที่ไม่อาจนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้โดยตรง ประการแรก ระบบการควบคุมการเผาของออสเตรเลียพึ่งพาศักยภาพของหน่วยงานรัฐในระดับพื้นที่ที่มีความเข้มแข็ง ทั้งในด้านบุคลากร เครื่องมือทางเทคนิค และระบบข้อมูลคุณภาพอากาศและสภาพอุตุนิยมวิทยาที่แม่นยำ การกำหนดให้การเผาในที่โล่งต้องได้รับอนุญาตล่วงหน้า และการออกคำสั่งห้ามเผาเป็นรายช่วงเวลา (no-burn notices) จะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อรัฐสามารถติดตาม ตรวจสอบ และบังคับใช้กฎหมายได้จริง ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ยังไม่สมบูรณ์ในบริบทของประเทศไทย โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทและพื้นที่เกษตรกรรมขนาดใหญ่ที่มีข้อจำกัดด้านกำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณ

---

[40] Australian Grovernment, 'National Environment Protection (Ambient Air Quality) Measure' <https://www.nepc.gov.au/nepms/ambient-air-quality> สืบค้นเมื่อ 22 มกราคม 2569.

[41] Environment and Heritage, 'Revised National Environment Protection Measures standards for gases.' <https://www.environment.nsw.gov.au/topics/air/nsw-air-quality-statements/annual-air-quality-statement-2021/focus-area/standards> สืบค้นเมื่อ 22 มกราคม 2569.

[42] National Interagency Fire Center, 'Smoke Management' <https://www.nifc.gov/programs/smoke-management> สืบค้นเมื่อ 22 มกราคม 2569.

ประการที่สอง แม้แนวคิดการจัดการการเผาแบบ “ไม่ห้ามโดยเด็ดขาด” ของเครือรัฐออสเตรเลียจะสะท้อนความยืดหยุ่นและความสมจริงทางนโยบาย แต่ก็มีความเสี่ยงในเชิงกฎหมายหากนำมาปรับใช้ในประเทศไทยโดยไม่กำหนดกรอบมาตรฐานคุณภาพอากาศ และเกณฑ์การประเมินผลกระทบที่ชัดเจน เนื่องจากระบบกฎหมายไทยยังขาดกลไกที่สามารถเชื่อมโยงการอนุญาตให้เผากับผลกระทบด้าน $PM_{2.5}$ อย่างเป็นรูปธรรม การอนุญาตให้เผาภายใต้ดุลพินิจของหน่วยงานรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่มีเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์รองรับ อาจนำไปสู่ความไม่แน่นอนทางกฎหมายและการเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้

ประการที่สาม แนวทางของเครือรัฐออสเตรเลียเน้นการบริหารจัดการควันไฟและการปกป้องสุขภาพของประชาชนควบคู่ไปกับการจัดการไฟป่าเป็นหลัก มิได้มุ่งเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของภาคเกษตรกรรมโดยตรง กล่าวคือ การควบคุมการเผามักถูกพิจารณาเป็นประเด็นด้านความปลอดภัยและคุณภาพอากาศ มากกว่าประเด็นด้านโครงสร้างการผลิตทางการเกษตร ซึ่งแตกต่างจากบริบทของประเทศไทยที่การเผาเศษวัสดุทางการเกษตรเป็นผลโดยตรงจากแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ ต้นทุนการผลิตและโครงสร้างตลาดสินค้าเกษตร หากนำแนวทางของเครือรัฐออสเตรเลียมาใช้โดยไม่คำนึงกับนโยบายการเกษตรและเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ อาจไม่สามารถลดการเผาในระยะยาวได้อย่างแท้จริง

แต่อย่างไรก็ตาม สามารถนำแนวทางดังกล่าวมาปรับใช้กับการปฏิรูปกฎหมายไทยได้ โดยเฉพาะการยอมรับว่าการเผาเป็นกิจกรรมที่ต้อง “บริหารจัดการ” มากกว่าการ “ห้ามโดยเด็ดขาด” แนวคิดนี้สอดคล้องกับหลักการป้องกัน ซึ่งเปิดโอกาสให้รัฐออกแบบกลไกการควบคุมเชิงล่วงหน้า เช่น การกำหนดฤดูกาลเผา การกำหนดเงื่อนไขด้านสภาพอากาศ การใช้ระบบแจ้งล่วงหน้า และการขออนุญาตให้เผากับข้อมูล $PM_{2.5}$ ในเชิงพื้นที่ นอกจากนี้ ระบบการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศระดับชาติของออสเตรเลียยังชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการมีเกณฑ์อ้างอิงทางกฎหมายที่ชัดเจน ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นฐานในการตัดสินใจเชิงนโยบายและการบังคับใช้กฎหมายในระดับพื้นที่ สำหรับประเทศไทย การกำหนดมาตรฐาน $PM_{2.5}$ ที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย และการผูกโยงมาตรฐานดังกล่าวเข้ากับอำนาจอนุญาต หรือห้ามเผา จะช่วยยกระดับการจัดการการเผาในที่โล่งจากการใช้ดุลพินิจแบบกระจัดกระจายไปสู่ระบบการบริหารจัดการที่มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้

6. บทสรุป

กฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเผาเศษวัสดุทางการเกษตรในที่โล่งเพื่อจัดการปัญหามลพิษทางอากาศจากฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ($PM_{2.5}$) พบว่าแม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายจำนวนมากที่เกี่ยวข้องทั้งในมิติของสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยสาธารณะ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ แต่ระบบกฎหมายดังกล่าวยังไม่สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกเชิงป้องกันที่มีประสิทธิภาพในการจัดการแหล่งกำเนิดมลพิษจากการเผาในที่โล่งได้ แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญประการหนึ่งคือ กฎหมายที่มีอยู่ส่วนใหญ่ยังคงถูกออกแบบบนฐานคิดของการจัดการหลังเกิดเหตุ โดยให้อำนาจรัฐเข้าควบคุมหรือบังคับใช้กฎหมายก็ต่อเมื่อปรากฏความเสียหายหรือภยันตรายที่รุนแรงต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินในวงกว้างแล้วเท่านั้น ส่งผลให้การเผาเศษวัสดุ

ทางการเกษตรในระดับรายย่อยหรือระดับพื้นที่ ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิด $PM_{2.5}$ ที่เกิดขึ้นซ้ำซากและสะสมอย่างต่อเนื่อง ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมเชิงป้องกันของกฎหมายอย่างแท้จริง ข้อจำกัดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายไทยยังไม่ได้นำหลักการป้องกันมาใช้เป็นฐานในการออกแบบมาตรการควบคุมการเผาในที่โล่งอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ กลไกทางกฎหมายที่ใช้ควบคุมมลพิษยังมุ่งเน้นไปที่แหล่งกำเนิดมลพิษที่สามารถระบุจุดกำเนิดได้แน่นอนและมีลักษณะอยู่กับที่ ขณะที่การเผาเศษวัสดุทางการเกษตรเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษแบบไม่แน่นอนและกระจายตัวในเชิงพื้นที่ ทำให้มาตรการกำหนดมาตรฐานการปล่อยมลพิษ ความรับผิดของผู้ก่อมลพิษ และการบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถนำมาปรับใช้ได้อย่างเหมาะสม

ยิ่งไปกว่านั้น มาตรการทางแพ่งและทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับการเผาในที่โล่งยังคงมีลักษณะเป็นมาตรการเชิงลงโทษหรือเชิงเยียวยาภายหลังเกิดความเสียหาย มิได้ถูกออกแบบให้ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการลดความเสี่ยงล่วงหน้า หรือสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการจัดการเศษวัสดุทางการเกษตรอย่างเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกันกฎหมายป่าไม้ และกฎหมายพื้นที่อนุรักษ์ที่ใช้ควบคุมการเผาป่ายังคงมีข้อจำกัดด้านขอบเขตพื้นที่และรูปแบบการบริหารจัดการแบบสั่งการจากบนลงล่าง ซึ่งไม่สอดคล้องกับบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และวิถีชีวิตของเกษตรกรในพื้นที่จริง และอาจยิ่งผลักดันให้เกิดการลักลอบเผาโดยยากแก่การตรวจสอบ

จากข้อจำกัดเชิงโครงสร้างดังกล่าว แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการแก้ไขปัญหา $PM_{2.5}$ จากการเผาเศษวัสดุทางการเกษตรไม่อาจอาศัยการเพิ่มบทกำหนดโทษ หรือการบังคับใช้กฎหมายเชิงสั่งการเพียงอย่างเดียว หากแต่จำเป็นต้องมีการปฏิรูปมาตรการทางกฎหมายในเชิงระบบ โดยปรับเปลี่ยนกรอบแนวคิดจากการจัดการหลังเกิดเหตุไปสู่การป้องกันความเสี่ยงล่วงหน้า บูรณาการกฎหมายด้านสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม และการเกษตรเข้าด้วยกันอย่างมีเอกภาพ และออกแบบกลไกทางกฎหมายที่ผสมผสานมาตรการเชิงควบคุมกับมาตรการเชิงจูงใจ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกษตรกร และชุมชนในฐานะผู้ร่วมรับผิดชอบต่อคุณภาพอากาศอย่างแท้จริง

บทสรุปนี้ จึงนำไปสู่ข้อเสนอที่ว่าการปฏิรูปกฎหมายเพื่อควบคุมการเผาเศษวัสดุทางการเกษตรควรมุ่งสร้างระบบกฎหมายที่สามารถจัดการแหล่งกำเนิด $PM_{2.5}$ ได้ตั้งแต่ต้นทางสอดคล้องกับหลักการป้องกัน หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และรวมถึงการให้ประชาชนมีส่วนร่วม อันจะเป็นรากฐานสำคัญของการจัดการมลพิษทางอากาศอย่างยั่งยืนในประเทศไทยต่อไป

7. ข้อเสนอแนะการปฏิรูปมาตรการทางกฎหมายเพื่อการจัดการมลพิษทางอากาศอย่างยั่งยืน

ผู้เขียนได้เสนอแนะแนวทางการปฏิรูปมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการเผาเศษวัสดุทางการเกษตรในที่โล่ง โดยเน้นการปรับบทบาทของกฎหมายจากเครื่องมือเชิงลงโทษไปสู่กลไกการบริหารจัดการความเสี่ยงและการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในระยะยาว ข้อเสนอจะครอบคลุมทั้งการปรับปรุงโครงสร้างกฎหมาย กลไกการบังคับใช้ การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ และการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของหน่วยงานรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน ดังนี้

7.1 การปรับปรุงกฎหมายให้มีความชัดเจน และมีบูรณาการมากขึ้น จากการศึกษาพบว่าหนึ่งในจุดแข็งของกฎหมายสาธารณรัฐสิงคโปร์ และเครือรัฐออสเตรเลียคือการมีกรอบกฎหมายที่กำหนด “วัตถุประสงค์ในการจัดการมลพิษทางอากาศ” อย่างชัดเจน และมีการบูรณาการอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ทำงานสอดประสานกัน ในขณะที่กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเผาในที่โล่งกระจัดกระจายอยู่ในหลายฉบับ และหลายหน่วยงาน โดยแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์หลักแตกต่างกัน เช่น การสาธารณสุข การป้องกันสาธารณภัย หรือการอนุรักษ์ป่าไม้ ส่งผลให้การจัดการปัญหา $PM_{2.5}$ ขาดเอกภาพเชิงนโยบายและเชิงกฎหมาย ดังนั้น ควรมีการปรับปรุงกฎหมายไทยโดยกำหนดกรอบกฎหมายเฉพาะด้านการจัดการการเผาในที่โล่งหรือการจัดการคุณภาพอากาศจากภาคเกษตรกรรม ซึ่งทำหน้าที่เป็น “กฎหมายแม่บท” ในการบูรณาการอำนาจและมาตรการจากกฎหมายเดิมเข้าด้วยกัน เช่น การกำหนดนิยามการเผาในที่โล่ง แหล่งกำเนิดมลพิษแบบไม่แน่นอน และการเชื่อมโยงอำนาจของหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อม สาธารณสุข เกษตรกรรม และท้องถิ่น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความชัดเจน ลดความซ้ำซ้อน และสามารถจัดการปัญหา $PM_{2.5}$ ได้อย่างเป็นระบบ โดยการบูรณาการกฎหมายดังกล่าวสามารถดำเนินการได้ผ่านการกำหนดองค์ประกอบสำคัญ ดังนี้

ประการแรก การกำหนดคำนิยามของ “การเผาในที่โล่ง” และ “แหล่งกำเนิดมลพิษแบบไม่แน่นอน” (non-point source pollution) ให้มีความชัดเจน จะช่วยลดปัญหาการตีความกฎหมายที่แตกต่างกันในทางปฏิบัติ ปัจจุบันการเผาอาจถูกจำแนกแตกต่างกันไป เช่น การเผาเศษวัสดุทางการเกษตร การเผาเพื่อเตรียมพื้นที่เพาะปลูก หรือการเผาเพื่อจัดการเชื้อเพลิงในพื้นที่ป่า หากไม่มีนิยามที่ชัดเจน อาจเกิดความสับสนว่ากิจกรรมใดอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายฉบับใด ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ต่อเนื่อง การกำหนดนิยามกลางจะช่วยให้ทุกหน่วยงานใช้เกณฑ์เดียวกันในการพิจารณา อันจะช่วยลดช่องว่างของกฎหมายและเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมการเผาที่ก่อให้เกิด $PM_{2.5}$

ประการที่สอง การเชื่อมโยงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อม สาธารณสุข เกษตรกรรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จะช่วยลดความซ้ำซ้อนของการดำเนินงาน และทำให้เกิดระบบการกำกับดูแลที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น เช่น การกำหนดให้หน่วยงานสิ่งแวดล้อมทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ หน่วยงานเกษตรกรรมส่งเสริมวิธีจัดการเศษวัสดุทางการเกษตรที่ไม่ต้องเผา หน่วยงานท้องถิ่นมีอำนาจออกประกาศห้ามเผาในช่วงวิกฤต และหน่วยงานด้านสาธารณสุขติดตามผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน การกำหนดบทบาทที่ชัดเจนเช่นนี้จะช่วยให้มาตรการทางกฎหมายสามารถดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน ลดปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจ และเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมมลพิษทางอากาศ

ประการที่สาม การมีกฎหมายแม่บทจะช่วยให้สามารถกำหนดมาตรการเชิงระบบ เช่น ระบบการอนุญาตเผาในบางกรณี (permit system) การกำหนดช่วงเวลาห้ามเผา (burn ban period) การใช้ข้อมูลคุณภาพอากาศเป็นเงื่อนไขในการควบคุมการเผา และการกำหนดมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ เช่น แรงจูงใจในการใช้วิธีจัดการเศษวัสดุทางการเกษตรโดยไม่เผา ซึ่งมาตรการลักษณะดังกล่าวปรากฏ

ในกฎหมายของต่างประเทศและช่วยลดการเผาที่ไม่จำเป็นได้อย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งการบูรณาการกฎหมายยังช่วยแก้ไขปัญหาสำคัญหลายประการ ได้แก่ ปัญหาความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน ปัญหาความซ้ำซ้อนของมาตรการควบคุม ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ต่อเนื่อง และปัญหาการขาดกลไกเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน เช่น ข้อมูลจุดความร้อน (hotspot) หรือข้อมูลคุณภาพอากาศแบบเรียลไทม์ เมื่อมีกฎหมายแม่บทเป็นศูนย์กลางในการกำหนดกรอบการทำงานร่วมกัน จะช่วยให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถใช้ข้อมูลร่วมกัน วางแผนป้องกันการเผาในช่วงเวลาที่มีความเสี่ยงสูง และกำหนดมาตรการตอบสนองได้อย่างทันท่วงที

7.2 การเปลี่ยนจากมาตรการลงโทษเป็นมาตรการเชิงส่งเสริมควบคู่ จากการศึกษาเครือรัฐออสเตรเลียพบว่า คือการยอมรับว่าการใช้ไฟในภาคเกษตรและพื้นที่ชนบทไม่อาจห้ามได้โดยเด็ดขาด กฎหมายจึงควรทำหน้าที่ “บริหารจัดการพฤติกรรม” มากกว่าการลงโทษเพียงภายหลังเกิดความเสียหาย ขณะที่กฎหมายสาธารณรัฐสิงคโปร์ชี้ให้เห็นว่า มาตรการลงโทษที่รุนแรงควรถูกใช้กับผู้มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูงและมีอำนาจควบคุมโครงสร้างการผลิต ไม่ใช่ผู้กระทำรายย่อย โดยในบริบทของประเทศไทยจึงควรปรับบทบาทของกฎหมายจากการมุ่งลงโทษเกษตรกรรายย่อยไปสู่การสร้างแรงจูงใจควบคู่กับมาตรการควบคุม เช่น การกำหนดระบบอนุญาตให้เผาภายใต้เงื่อนไขด้านสภาพอากาศและคุณภาพอากาศ การให้รางวัลหรือสิทธิประโยชน์แก่เกษตรกรที่ลดหรือเลิกการเผา และการกำหนดบทลงโทษเฉพาะกรณีที่ฝ่าฝืนเงื่อนไขอย่างชัดแจ้ง การเปลี่ยนแนวคิดดังกล่าวจะช่วยลดแรงต่อต้านต่อกฎหมายและเพิ่มความร่วมมือจากผู้มีส่วนได้เสียในระยะยาว หากพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสาม หากมีการออกแบบระบบอนุญาตให้สอดคล้องกับหลัก “เท่าที่จำเป็น” (necessity) และ “ไม่เป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร” (proportionality) โดยตามมาตรา 77 วรรคสาม กำหนดหลักว่า การตรากฎหมายที่กำหนดให้ต้องมี “การอนุญาต” (licensing) ควรใช้เฉพาะกรณีที่มีความจำเป็น และต้องพิจารณาว่ามีมาตรการอื่นที่มีประสิทธิภาพเพียงพอหรือไม่ หลักการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อลดภาระทางปกครองและส่งเสริมความสะดวกในการประกอบอาชีพของประชาชน อย่างไรก็ตาม หากกิจกรรมใดมีความเสี่ยงก่อให้เกิดผลกระทบต่อสาธารณะในวงกว้าง เช่น สุขภาพ สิ่งแวดล้อม หรือความปลอดภัยของประชาชน รัฐยังสามารถกำหนดระบบอนุญาตได้ โดยต้องแสดงเหตุผลเชิงประจักษ์ว่ามาตรการดังกล่าวมีความจำเป็นและเหมาะสม โดยในกรณีของการเผาในที่โล่ง ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดสำคัญของฝุ่นละอองขนาดเล็ก $PM_{2.5}$ และส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในวงกว้าง การกำหนดระบบอนุญาตภายใต้เงื่อนไขด้านสภาพอากาศและคุณภาพอากาศจึงอาจถือเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับหลักตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นกิจกรรมที่มีความเสี่ยงสูงต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพสาธารณะ และจำเป็นต้องมีการควบคุมเชิงป้องกัน มิใช่เพียงลงโทษภายหลังเกิดความเสียหายแล้ว ซึ่งการกำหนด “ระบบอนุญาตให้เผาภายใต้เงื่อนไขด้านสภาพอากาศและคุณภาพอากาศ” ดังกล่าวไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสาม

7.3 การใช้กลไกเศรษฐศาสตร์กฎหมาย (Legal & Economic Instruments) แนวทางของทั้งสองประเทศสะท้อนให้เห็นว่า การจัดการมลพิษทางอากาศไม่อาจพึ่งพามาตรการทางอาญา

เพียงอย่างเดียว แต่ต้องอาศัยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่เชื่อมโยงต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมเข้ากับการตัดสินใจทางเศรษฐกิจของผู้ก่อมลพิษสำหรับประเทศไทย ควรนำกลไกเศรษฐศาสตร์กฎหมายมาใช้ในการควบคุมการเผาเศษวัสดุทางการเกษตร โดยการกำหนดค่าธรรมเนียม หรือค่าปรับตามปริมาณการปล่อยมลพิษสามารถดำเนินการได้โดยใช้ “ตัวแทนการวัด” (proxy indicators) แทนการวัดค่าการปล่อยมลพิษโดยตรง เช่น ขนาดพื้นที่เพาะปลูก ปริมาณเศษวัสดุทางการเกษตรที่เกิดขึ้น หรือจำนวนครั้งของการเผา เนื่องจากเศษวัสดุทางการเกษตรแต่ละประเภท เช่น ฟางข้าว ซังข้าวโพด หรือใบอ้อย มีค่าประมาณการการปล่อยมลพิษ (emission factor) ที่สามารถคำนวณได้ในเชิงวิชาการ เมื่อทราบพื้นที่เพาะปลูกและชนิดพืช จึงสามารถประเมินปริมาณฝุ่น $PM_{2.5}$ หรือก๊าซมลพิษที่อาจเกิดขึ้นจากการเผาได้ในระดับหนึ่ง วิธีการดังกล่าวช่วยให้รัฐสามารถกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมหรือค่าปรับในลักษณะอัตราก้าวหน้า (progressive rate) เช่น หากมีการเผาในพื้นที่ขนาดใหญ่ หรือเผาในช่วงเวลาที่คุณภาพอากาศอยู่ในระดับวิกฤต อัตราค่าปรับอาจสูงขึ้นตามระดับความเสี่ยงของผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน นอกจากนี้ การใช้ข้อมูลเทคโนโลยี เช่น ภาพถ่ายดาวเทียมจุดความร้อน (hotspot) หรือฐานข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินของภาครัฐ สามารถช่วยตรวจสอบการเผาในที่โล่งได้อย่างเป็นระบบ และช่วยให้การกำหนดค่าปรับมีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น โดยอาจกำหนดให้มีระบบแจ้งเตือนล่วงหน้า หรือระบบอนุญาตเผาในบางกรณี เพื่อให้เกษตรกรสามารถวางแผนจัดการเศษวัสดุทางการเกษตรได้อย่างเหมาะสม หากมีการเผานอกเหนือจากเงื่อนไขที่กำหนด จึงค่อยใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ เช่น ค่าธรรมเนียมหรือค่าปรับ เป็นเครื่องมือในการลดแรงจูงใจในการเผา อีกแนวทางหนึ่งคือการกำหนดค่าธรรมเนียมในลักษณะ “ค่าความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม” (environmental risk fee) สำหรับกิจกรรมที่มีแนวโน้มก่อให้เกิดการเผา เช่น การเพาะปลูกพืชเชิงเดี่ยวที่มีเศษวัสดุจำนวนมาก โดยรายได้จากค่าธรรมเนียมดังกล่าวสามารถนำไปใช้สนับสนุนมาตรการทางเลือก เช่น การอุดหนุนเครื่องจักรย่อยเศษวัสดุ การส่งเสริมตลาดชีวมวล หรือการสนับสนุนการผลิตพลังงานจากเศษวัสดุทางการเกษตร ซึ่งจะช่วยเปลี่ยนโครงสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจให้การไม่เผาเป็นทางเลือกที่มีความคุ้มค่ามากขึ้น ซึ่งการกำหนดมาตรการทางเศรษฐศาสตร์กฎหมายในลักษณะดังกล่าวจะช่วยแก้ไขปัญหาสำคัญของการควบคุมการเผาในที่โล่ง ได้แก่ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ทำได้ยากในพื้นที่ขนาดใหญ่ ปัญหาการขาดแรงจูงใจให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนพฤติกรรม และปัญหาภาระต้นทุนของเทคโนโลยีทางเลือกที่ยังสูงเมื่อเทียบกับการเผา เมื่อผู้ก่อมลพิษต้องคำนึงถึงต้นทุนที่อาจเกิดขึ้นจากการเผา การตัดสินใจทางเศรษฐกิจย่อมเปลี่ยนไปในทิศทางที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น อันจะช่วยให้มาตรการทางกฎหมายสามารถลดปริมาณฝุ่น $PM_{2.5}$ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนในระยะยาว

7.4 การเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชน แนวทางของเครือรัฐออสเตรเลียแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการจัดการการเผาในระดับพื้นที่ โดยให้อำนาจท้องถิ่นในการกำหนดเงื่อนไขการเผา การออกคำสั่งห้ามเผาเป็นช่วงเวลา และการจัดการความเสี่ยงเชิงพื้นที่ อย่างไรก็ตาม บทเรียนสำคัญ คือ การกระจายอำนาจต้องมาพร้อมกับทรัพยากร ความรู้ และกรอบกฎหมายที่ชัดเจน ดังนั้นประเทศไทยควรเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการจัดการการเผาในที่โล่ง โดยให้อำนาจในการวางแผนจัดการเศษวัสดุทางการเกษตร การออก

มาตรการเชิงพื้นที่ และการมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังคุณภาพอากาศ พร้อมทั้งจัดสรรงบประมาณและองค์ความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่ท้องถิ่น รวมถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบและลดการลักลอบเผาที่รัฐไม่สามารถเข้าถึงได้โดยลำพัง

7.5 การคุ้มครองสิทธิประชาชนและการเข้าถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม จากการศึกษาจากกฎหมายสาธารณรัฐสิงคโปร์สะท้อนให้เห็นความสำคัญของการยกระดับคุณภาพอากาศเป็นประเด็นด้านสิทธิ และความรับผิดของรัฐ ขณะที่แนวทางของเครือรัฐออสเตรเลียเน้นการคุ้มครองสุขภาพของประชาชนผ่านมาตรฐานคุณภาพอากาศและระบบแจ้งเตือนภัย ดังนั้นในบริบทของประเทศไทยควรยกระดับการจัดการ $PM_{2.5}$ จากการเผาในที่โล่งให้สอดคล้องกับสิทธิของประชาชนในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี และสุขภาพที่ปลอดภัย โดยกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลคุณภาพอากาศ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และช่องทางร้องเรียน หรือฟ้องคดีด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ การคุ้มครองสิทธิดังกล่าวจะช่วยถ่วงดุลอำนาจรัฐ และสร้างแรงกดดันให้การบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมมีความจริงจังและโปร่งใสมากยิ่งขึ้น