

มาตรการทางกฎหมายเพื่อการจัดการมลพิษทางอากาศของประเทศไทย:
ศึกษากรณีฝุ่นละอองขนาดเล็กและสารมลพิษอื่น

Legal Measures for Air Pollution Management in Thailand:
A Case Study of Particulate Matter and Other Pollutants

ประพาสรัตน์ สุขดิษฐ์¹

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี
2 ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี 34000, ประเทศไทย
อีเมลติดต่อ: praphanrat.s@ubru.ac.th

Praphanrat Sukdit²

Faculty of Law, Ubon Ratchathani Rajabhat University
2 Nai Mueang Subdistrict, Mueang District, Ubon Ratchathani 34000, Thailand
Email: praphanrat.s@ubru.ac.th

Received: June 6, 2025 Revised: September 22, 2025 Accepted: September 26, 2025

บทคัดย่อ

การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดการมลพิษทางอากาศ กรณีฝุ่นละอองขนาดเล็กและสารมลพิษอื่นของประเทศไทยและศึกษาแนวนโยบาย กฎหมาย มาตรการต่าง ๆ และการดำเนินงานของประเทศไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษทางอากาศ กรณีฝุ่นละอองขนาดเล็กและสารมลพิษอื่นของประเทศไทยและต่างประเทศ รวมไปถึงเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายในการจัดการมลพิษทางอากาศ กรณีฝุ่นละอองขนาดเล็กและสารมลพิษอื่นสำหรับประเทศไทย รูปแบบการศึกษาเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้แนวคิดเรื่องการควบคุมมลพิษ แนวคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี ทฤษฎีการป้องกันกฎหมายและมาตรการต่าง ๆ เป็นกรอบการศึกษาวิจัย ซึ่งพื้นที่ในการศึกษาวิจัยคือ จังหวัดอุบลราชธานี และกรุงเทพมหานครกลุ่มตัวอย่าง แบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 นักกฎหมาย หรือนักวิชาการด้านกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ ทนายความ อาจารย์มหาวิทยาลัย จำนวน 5 ราย กลุ่มที่ 2 ผู้ปฏิบัติงานด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ หัวหน้าผู้ตรวจสอบระบบมาตรฐานสากลด้านสิ่งแวดล้อม วิศวกรด้านสิ่งแวดล้อม จำนวน 5 ราย รวมทั้งสิ้น 10 ราย ใช้วิธีคัดเลือกตัวอย่างเองตามเป้าหมายที่ผู้วิจัยกำหนด

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์.

² Assistant Professor.

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการมลพิษทางอากาศของประเทศไทยนั้นไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศโดยตรง แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายหลักที่ใช้ในการควบคุมมลพิษทางอากาศ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่การบังคับใช้ยังขาดความเข้มงวด ความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน ข้องจำกัดด้านการตรวจสอบและลงโทษผู้กระทำผิด รวมทั้งปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนและการรับรู้ข้อมูล ประชาชนบางส่วนยังขาดความตระหนักรู้เกี่ยวกับผลกระทบของมลพิษทางอากาศ สำหรับนโยบาย มาตรการทางกฎหมายยังไม่สามารถจัดการกับแหล่งกำเนิดมลพิษได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยังคงเน้นมาตรการป้องกันฝุ่นละอองด้วยตนเอง เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางอากาศ โดยเฉพาะฝุ่น PM2.5 พบว่า หลายประเทศมีการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับอากาศโดยตรง เช่น สหรัฐอเมริกา มีพระราชบัญญัติอากาศสะอาด ประเทศญี่ปุ่น มีพระราชบัญญัติควบคุมมลพิษทางอากาศ ซึ่งเน้นการควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษจากอุตสาหกรรมและยานพาหนะ

สำหรับข้อเสนอแนะ ควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการเพิ่มบทบัญญัติที่รับรองสิทธิในการดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชน ควรตรากฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับอากาศสะอาด แก้ไขกฎหมายโดยการเพิ่มบทกำหนดโทษ สำหรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่จัดให้มีระบบบำบัด เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ที่ใช้กำจัดมลพิษ ภาครัฐควรออกนโยบายส่งเสริมให้มีการใช้รถยนต์ไฟฟ้า

คำสำคัญ: มาตรการ; การจัดการมลพิษทางอากาศ; ฝุ่น PM2.5; สารมลพิษ

Abstract

The purpose of this study is to investigate the problems and obstacles in management of air pollution towards micro-dust and other pollution in Thailand and Study policies, laws, measures and operations in Thailand and other countries related to management of air pollution, micro-dust and other pollution including recommend legal measures for mitigating air pollution, micro-dust and other pollution in Thailand. The research was a qualitative methodology and applying the concepts of pollution control, the right of healthy environment, prevention theory, laws and various measures as a research framework. The research areas were Ubon Ratchathani Province and Bangkok. The sample group was divided into two groups. The sample group 1 consisted of 5 key informants who were lawyers and university professors from legal and justice system and the sample group 2 contained 5 environmental practitioners who were heads of auditing teams towards international environmental standards and environmental engineers. The total number of samples were ten participants. The sample was a self-selection method based on the researcher objectives.

The findings note that the main problems and obstacles in managing air pollution in Thailand are lack of specific laws related to air pollution. Although Thailand has a law for controlling air pollution which is the Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535 (1992). However, the act is on-strict enforcement. Other challenges include

overlapping duty between agencies, limitations in monitoring and punishment of offenders, non-public participation and information dissemination. Some citizens still lack awareness of the impacts of air pollution. Policies and legal measures are ineffective to mitigate the source of pollution sources. People focus on self-protective measures such as wearing masks, avoiding outdoor activities and refraining from burning. Furthermore, international principles such as the polluter pays principle and the precautionary principle are not fully implemented. In comparison to air pollution laws, particularly for PM_{2.5}, many countries have developed direct air quality legislation. For example, the United States has the Clean Air Act and Japan has the Air Pollution Control Act, which focuses on controlling the source of pollution from industry and vehicles.

For recommendations, the constitution should be amended to include provisions regard with the right of citizens to live in a healthy environment. Specific legislation on clean air should be enacted and existing laws should be amended to increase penalties for a negligent or strict-liability polluter who fail to provide pollution treatment system, tools or equipment for pollution control. The government should also implement policies to promote the use of electric vehicles.

Keywords: Measure; Air Pollution Management; PM 2.5; Pollutants

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

ปัญหามลพิษทางอากาศได้ทวีความรุนแรงจนกลายเป็นหนึ่งในความท้าทายด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมที่เร่งด่วนที่สุดในโลก ประชากรส่วนใหญ่บนโลกกำลังเผชิญกับสภาพอากาศที่มีค่ามลพิษเกินเกณฑ์มาตรฐานความปลอดภัยอย่างต่อเนื่องในแต่ละปี มีผู้คนหลายล้านคนเสียชีวิตก่อนวัยอันควร และอีกหลายคนต้องทนทุกข์ทรมานกับโรคเรื้อรังที่ทำให้ร่างกายทรุดโทรมเนื่องจากการหายใจเอาอากาศที่เป็นพิษ ซึ่งสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดฝุ่น PM_{2.5} เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์และแหล่งธรรมชาติ เช่น การเผาไหม้ของน้ำมันและเชื้อเพลิง ไอเสียรถยนต์ การเผาป่า การเผาในที่โล่ง หมอกควันข้ามแดน ปัจจัยทางสภาพภูมิประเทศและภูมิอากาศ ภาวะความกดอากาศสูงที่ทำให้เกิดภาวะอากาศปิด รวมถึงการผลิตไฟฟ้าที่เกิดจากการใช้พลังงานฟอสซิล ทำให้เกิดควัน จึงทำให้อากาศที่มนุษย์หายใจเข้าไปไม่ใช่อากาศที่บริสุทธิ์ ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและระบบทางเดินหายใจของมนุษย์อย่างรุนแรง สามารถก่อให้เกิดโรคทางเดินหายใจ โรคหัวใจและหลอดเลือด โรคมะเร็งปอด³ รวมถึงโรคอื่น ๆ และยังสามารถซึมผ่านเข้าสู่กระแสเลือด เข้าไปสร้างความอันตรายแก่ร่างกายด้วยการทำให้ภูมิคุ้มกันต่ำลง

³ ณิชภัทร บุ่งทอง, “มลพิษทางอากาศคร่าชีวิตผู้คน 8.1 ล้านคนทั่วโลก เด็กเสี่ยงเสียชีวิตแซงหน้าบุหรี่,” แก๊ซครั้งล่าสุด 2567, *The Standard*, สืบค้นเมื่อ 18 กรกฎาคม 2568, <https://www.thestandard.co/air-pollution-kills-8m-people/>

สำหรับประเทศไทยมีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นกฎหมายหลัก ด้านการจัดการมลพิษในด้านต่าง ๆ โดยมีกรมควบคุมมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้ กฎหมายอื่น ๆ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก และกฎหมายว่าด้วยน้ำมันเชื้อเพลิง ก็ได้บัญญัติกลไกอื่นเพื่อจัดการปัญหาด้านมลพิษทางอากาศเช่นเดียวกัน โดยมีกระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงคมนาคม และกระทรวงพลังงานเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2563 ที่ผ่านมามีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับอากาศสะอาด ทั้งกรณีที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอ และกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ ซึ่งภาครัฐได้ออกนโยบายขอความร่วมมือให้ประชาชนรักษาสุขภาพ สวมหน้ากาก หลีกเลี่ยงกิจกรรมกลางแจ้ง จัดการเรียนการสอนผ่านระบบออนไลน์ ปฏิบัติงานจากที่พัก เพื่อความปลอดภัยในช่วงสถานการณ์ที่ยังไม่มีแนวโน้มดีขึ้น แม้จะมีมาตรการทางกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ แต่การจัดการมลพิษทางอากาศของประเทศไทยยังคงเผชิญกับความท้าทายหลายประการ เช่น การบังคับใช้กฎหมาย แหล่งกำเนิดที่หลากหลายทั้งจากภาคอุตสาหกรรม ยานพาหนะ การเผาในที่โล่ง และข้ามพรมแดน ทำให้การควบคุมทำได้ยาก การประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน ยังต้องได้รับการส่งเสริมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมถึงการรับรู้และตระหนักของประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบของมลพิษและการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาเป็นสิ่งจำเป็น

จากความสำคัญดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาเรื่อง มาตรการทางกฎหมายเพื่อการจัดการมลพิษทางอากาศของประเทศไทย: ศึกษากรณีฝุ่นละอองขนาดเล็กและสารมลพิษอื่น เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่เพียงพอและเด็ดขาด ประเทศไทยกำลังก้าวไปข้างหน้าในการพัฒนากฎหมายและมาตรการเพื่อจัดการกับปัญหามลพิษทางอากาศ โดยเฉพาะฝุ่น PM2.5 ซึ่งการมีกฎหมายเฉพาะจะเป็นก้าวสำคัญที่จะช่วยให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีระบบและยั่งยืนมากขึ้นในอนาคต นอกจากนี้ การศึกษากฎหมายของประเทศอื่น ๆ ที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศเพิ่มเติม ก็จะสามารถนำไปใช้ในการศึกษาความเป็นไปได้ในการนำมาปรับใช้ในบริบทของประเทศไทยต่อไปได้

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดการมลพิษทางอากาศ กรณีฝุ่นละอองขนาดเล็กและสารมลพิษอื่นของประเทศไทย

1.2.2 เพื่อศึกษาแนวนโยบาย กฎหมาย มาตรการต่าง ๆ และการดำเนินงานของประเทศไทยและต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษทางอากาศ กรณีฝุ่นละอองขนาดเล็กและสารมลพิษอื่น

1.2.3 เพื่อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายในการจัดการมลพิษทางอากาศ กรณีฝุ่นละอองขนาดเล็กและสารมลพิษอื่นสำหรับประเทศไทย

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้ มุ่งศึกษาแนวคิดเรื่องมลพิษทางอากาศ แนวคิดเรื่องการควบคุมมลพิษ แนวคิดเรื่อง การจัดการสิ่งแวดล้อม แนวคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี ทฤษฎีการป้องกัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) แบ่งเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ 1 นักกฎหมาย หรือนักวิชาการด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม จำนวน 5 ราย และ กลุ่มที่ 2 ผู้ปฏิบัติงานด้านสิ่งแวดล้อม จำนวน 5 ราย โดยระยะเวลาดำเนินการศึกษา ตั้งแต่เดือน มกราคม – กันยายน 2568 ใช้กรุงเทพมหานคร และจังหวัดอุบลราชธานี เป็นพื้นที่ใช้การศึกษา

1.4 ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษานี้ เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ศึกษาค้นคว้าจากเอกสารที่เกี่ยวข้องโดยการศึกษาจากหนังสือ กฎหมาย เอกสารทางวิชาการ บทความ วารสาร งานวิจัย วิทยานิพนธ์ สื่ออินเทอร์เน็ต ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยศึกษาแนวคิดเรื่องมลพิษทางอากาศ แนวคิดเรื่องการควบคุมมลพิษ แนวคิดเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อม แนวคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี ทฤษฎีการป้องกัน และศึกษากฎหมายไทย คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 และศึกษากฎหมายต่างประเทศ คือ กฎหมายประเทศอเมริกา และกฎหมายประเทศญี่ปุ่น และนำข้อมูลที่รวบรวมได้มาวิเคราะห์ รวมทั้งสร้างแบบสอบถามและหัวข้อในการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ซึ่งเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 นักกฎหมาย หรือนักวิชาการด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม จำนวน 5 ราย กลุ่มที่ 2 ผู้ปฏิบัติงานด้านสิ่งแวดล้อม จำนวน 5 ราย

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการจัดการมลพิษทางอากาศ กรณีฝุ่นละอองขนาดเล็กและสารมลพิษอื่นของประเทศไทย

1.5.2 ทราบถึงแนวนโยบาย กฎหมาย มาตรการต่าง ๆ และการดำเนินงานของประเทศไทยและต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษทางอากาศ กรณีฝุ่นละอองขนาดเล็กและสารมลพิษอื่น

1.5.3 สามารถเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายในการจัดการมลพิษทางอากาศ กรณีฝุ่นละอองขนาดเล็กและสารมลพิษอื่นสำหรับประเทศไทย

2. ผลการศึกษาวิจัย

จากการศึกษาเรื่อง มาตรการทางกฎหมายเพื่อการจัดการมลพิษทางอากาศของประเทศไทย: ศึกษากรณีฝุ่นละอองขนาดเล็กและสารมลพิษอื่น ผู้เขียนพบประเด็นที่เกี่ยวข้องดังนี้

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 10 ราย พบว่าผู้ให้ข้อมูลสำคัญเป็นเพศชาย 7 ราย เพศหญิง 3 ราย อายุสูงสุด 49 ปี อายุต่ำสุด 36 ปี ระดับการศึกษาสูงสุด คือ ปริญญาเอก 2 ราย ปริญญาโท 5 ราย ปริญญาตรี 3 ราย ประกอบอาชีพทนายความ 2 ราย อาจารย์มหาวิทยาลัย 3 ราย ผู้ตรวจสอบระบบมาตรฐานสากลด้านสิ่งแวดล้อม 3 ราย และวิศวกรสิ่งแวดล้อม 2 ราย โดยทั้งหมดมีสถานที่อยู่หรือสถานที่ทำงาน คือ จังหวัดอุบลราชธานี และ กรุงเทพมหานคร

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับปัญหาและสาเหตุของมลพิษทางอากาศ โดยเฉพาะฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM 2.5 จะวิเคราะห์แยกเป็นรายข้อตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

2.1 ปัญหาและอุปสรรค

ในการจัดการมลพิษทางอากาศ กรณีฝุ่นละอองขนาดเล็กและสารมลพิษอื่นของประเทศไทย ผู้ให้ข้อมูลมีความคิดเห็นสอดคล้องกันว่าปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุมาจากหลายปัจจัยที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ โดยแหล่งกำเนิดมลพิษที่สำคัญประกอบด้วยการเผาในที่โล่ง การปล่อยมลพิษจากภาคคมนาคมขนส่ง และภาคอุตสาหกรรมประเด็นที่ผู้ให้ข้อมูลกล่าวถึงมากที่สุด คือ การเผาในที่โล่งและการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร ได้แก่ 1) การเผาขยะ, 2) การเผาไร่อ้อย, 3) การเผาซังข้าวโพด และ 4) การเผาป่า ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ก่อให้เกิดการปล่อยฝุ่นละอองขนาดเล็กและสารมลพิษทางอากาศจำนวนมาก โดยเฉพาะในช่วงฤดูแล้งที่สภาพอากาศเอื้อต่อการสะสมของมลพิษ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของสุวิทย์ กาชัย, ชุมพล กาไว และวันวิสาข์ ชูจิตร์ ที่พบว่าในพื้นที่ชนบทมีการเผาในที่โล่งแจ้ง ทั้งผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรขยะมูลฝอย พื้นที่ทางการเกษตร พื้นที่ป่าซึ่งก่อให้เกิดมลพิษอากาศที่เพิ่มสูงขึ้น⁴ จากข้อค้นพบนี้จะเห็นได้ว่า พฤติกรรมการเผาไร่อ้อยและซังข้าวโพดของเกษตรกร ไม่ได้เกิดจากความตั้งใจทำลายสิ่งแวดล้อม แต่เกิดจากความจำเป็นทางเศรษฐกิจ เกษตรกรรายย่อยเผชิญกับภาวะต้นทุนการผลิตที่สูงแต่ราคาสินค้าตกต่ำ การออกคำสั่งห้ามเผาของรัฐโดยไม่มีมาตรการทางเศรษฐศาสตร์รองรับ เช่น เงินอุดหนุน จึงเป็นการผลักดันให้เกิดการกระทำผิดกฎหมายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และไม่ได้จำกัดอยู่เพียงประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่ยังส่งผลกระทบไปยังประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดนด้วย รองลงมาคือการปล่อยมลพิษจากภาคการคมนาคมขนส่งและภาคอุตสาหกรรม เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานของระบบขนส่งมวลชนในประเทศไทยที่ยังไม่ครอบคลุมและมีราคาสูง ยิ่งเป็นปัจจัยบีบบังคับให้ประชาชนต้องพึ่งพายานพาหนะส่วนบุคคล ทำให้ปริมาณรถยนต์ดีเซลเก่าที่ขาดการบำรุงรักษายังคงสะสมอยู่ในระบบเป็นจำนวนมาก ในส่วนของภาคอุตสาหกรรมมลพิษเกิดจากกระบวนการผลิตและการเผาไหม้เชื้อเพลิงฟอสซิลในโรงงาน รวมถึงฝุ่นละอองจากการก่อสร้างขนาดใหญ่

สำหรับอุปสรรคในการจัดการมลพิษทางอากาศ ยังคงเผชิญกับข้อจำกัดหลายประการ ทั้งในด้านการบังคับใช้กฎหมาย ความร่วมมือของประชาชน การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการก่อมลพิษ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการสิ่งแวดล้อมซึ่งแนวคิดนี้อธิบายว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมเกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ และการแก้ไขปัญหาจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการบริหารจัดการที่เป็นระบบ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินงานร่วมกัน แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขหลายฉบับ แต่การบังคับใช้กลับประสบภาวะขาดความต่อเนื่อง เนื่องจากกฎหมายส่วนใหญ่ใช้ระบบสั่งการและควบคุม ที่เน้นการ

⁴ สุวิทย์ กาชัย, ชุมพล กาไว และวันวิสาข์ ชูจิตร์, “การศึกษาผลกระทบต่อสุขภาพจากฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM 2.5) จังหวัดลำปาง,” วารสารการส่งเสริมสุขภาพและอนามัยสิ่งแวดล้อมล้านนา 14, (มกราคม-ธันวาคม 2567): 328.

จับหรือปรับ ทว่าขาดกลไกเชิงรุกในการตรวจสอบและจำกัดการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิด ประกอบกับ อัตราโทษตามกฎหมายไม่สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบัน ทำให้ผู้ก่อมลพิษยอมเสียค่าปรับมากกว่า การลงทุนปรับปรุงกระบวนการผลิต

2.2 นโยบาย กฎหมาย มาตรการต่าง ๆ และการดำเนินงานของประเทศไทย

สำหรับประเทศไทย นโยบาย กฎหมาย มาตรการต่าง ๆ และการดำเนินงานมีการกำหนด นโยบายและมาตรการที่หลากหลายในการป้องกันและลดปัญหาฝุ่น PM2.5 เช่น การเพิ่มพื้นที่สีเขียว การส่งเสริม การใช้รถยนต์ไฟฟ้า การควบคุมการปล่อยมลพิษจากยานพาหนะ การรณรงค์งดเผาในที่โล่ง การส่งเสริม การประชาสัมพันธ์สร้างการรับรู้แก่ประชาชน สะท้อนถึงการประยุกต์ใช้หลักการป้องกัน หลักการนี้ตั้งอยู่บน สมมติฐานที่ว่า การป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัย ย่อมมีประสิทธิภาพสูง กว่าการฟื้นฟูเยียวยาในภายหลัง และแนวคิดสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี สิทธินี้ถูกบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราช อาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งมีการรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และได้ ประโยชน์จากการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน รวมถึงหน้าที่ของรัฐที่ต้อง ดูแลไม่ให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน

แม้รัฐจะมีนโยบายและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ แต่กลไกทาง กฎหมายของไทยยังขาดการกำหนดมาตรการเชิงรุกและหลักการสำคัญด้านสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจน โดยเฉพาะ หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP) ที่ยังไม่ได้รับการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ส่งผลให้การผลักดันนโยบายและมาตรการในการจัดการ ปัญหามลพิษทางอากาศอาจยังขาดประสิทธิภาพ ซึ่งแนวคิดหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เป็นหลักการสำคัญที่ กำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดมลพิษต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการป้องกัน ควบคุม และฟื้นฟูความเสียหาย ที่เกิดขึ้นจากการกระทำของตนเอง หลักการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ก่อมลพิษลดการ ปล่อยมลพิษและคำนึงถึงต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

หากเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ เช่น กฎหมายของประเทศอเมริกา มีกฎหมายอากาศ สะอาด (Clean Air Act) กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติ (National Ambient Air Quality Standards: NAAQS) และกำหนดกระบวนการอนุญาตสำหรับแหล่งกำเนิดขนาดใหญ่ นอกจากนี้ยังมี บทบัญญัติเกี่ยวกับฝนกรด การปกป้องชั้นโอโซน และการติดตามคุณภาพอากาศอย่างต่อเนื่อง สำหรับประเทศ ญี่ปุ่น มีกฎหมายหลักคือ พระราชบัญญัติควบคุมมลพิษทางอากาศ (Air Pollution Control Act) ตราขึ้น ในปี ค.ศ. 1968 เป็นกฎหมายหลักในการควบคุมมลพิษทางอากาศจากโรงงาน โรงไฟฟ้า และแหล่งกำเนิด คงที่ มีระบบติดตามตรวจวัดคุณภาพอากาศทั่วประเทศ และเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ นอกจากนี้ กฎหมาย ของสหภาพยุโรป (European Union: EU) ได้รับการบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ในมาตรา 191 วรรค 2 แห่งสนธิ สัญญาว่าด้วยการทำงานของสหภาพยุโรป (Treaty on the Functioning of the European Union: TFEU) กำหนดให้นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรปตั้งอยู่บนหลักการป้องกันไว้ก่อน (Precautionary Principle) หลักการป้องกันความเสียหายที่แหล่งกำเนิด (Prevention Principle) และหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย โดยมีวัตถุประสงค์ให้ผู้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการป้องกัน

ควบคุม และฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดขึ้น แทนที่จะผลักภาระดังกล่าวให้แก่รัฐหรือสังคมโดยรวม เช่นเดียวกับประเทศเยอรมนี ที่ได้นำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ไปสู่การปฏิบัติ โดยผ่านกฎหมายควบคุมมลพิษ (Federal Immission Control Act)⁵ และกฎหมายความรับผิดด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Liability Act)⁶ โดยผู้ประกอบการที่ก่อให้เกิดมลพิษต้องรับผิดชอบทั้งค่าป้องกันและค่าฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย แม้ว่าจะมีกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษและความรับผิดของผู้ก่อมลพิษอยู่บ้าง แต่ยังไม่ปรากฏการรับรองหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายไว้ในระดับรัฐธรรมนูญหรือเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจนเช่นเดียวกับสหภาพยุโรป จึงอาจส่งผลให้การกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศยังคงมีข้อจำกัดบางประการ เช่น ภาระค่าใช้จ่ายตกแก่รัฐที่ใช้งบประมาณในการควบคุม แก้ไข และฟื้นฟูความเสียหายจากมลพิษ ขณะที่ประชาชนต้องรับภาระทางอ้อมผ่านภาษีและผลกระทบต่อสุขภาพและคุณภาพชีวิต ขณะที่ผู้ก่อมลพิษไม่ได้รับภาระต้นทุนที่สอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้น

แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายและมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมหลายฉบับที่สามารถใช้ควบคุมมลพิษทางอากาศและฝุ่นละออง PM2.5 ได้ แต่ปัญหาสำคัญอยู่ที่ความซ้ำซ้อนของกฎหมายและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้เกิดการทำงานแบบแยกส่วนและมีช่องว่างในการกำกับดูแล สอดคล้องกับงานวิจัยของวรวิศรา กิติภูวตล ซึ่งค้นพบว่า มาตรการทาง กฎหมายในการแก้ไขหรือกำจัดการฝุ่นละอองนั้นยังมีปัญหาโดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นทับซ้อนกันอยู่ เนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับต่างมุ่งเน้นแก้ปัญหามลพิษทางอากาศเช่นเดียวกัน⁷ ดังนั้น การเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหา PM2.5 ควรมุ่งเน้นการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน การกำหนดบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจน และการยกระดับการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

2.3 ข้อเสนอแนะเชิงมาตรการทางกฎหมายในการจัดการมลพิษทางอากาศ

จากการศึกษาเรื่องมาตรการทางกฎหมายเพื่อการจัดการมลพิษทางอากาศของประเทศไทย: ศึกษากรณีฝุ่นละอองขนาดเล็กและสารมลพิษอื่น ผู้เขียนพบประเด็นที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอแนะเชิงมาตรการทางกฎหมายในการจัดการมลพิษทางอากาศดังต่อไปนี้

2.3.1 กระบวนการตราและปฏิรูปร่างพระราชบัญญัติอากาศสะอาดของประเทศไทย ฝ่ายนิติบัญญัติจำเป็นต้องบรรจุหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (PPP) และหลักการป้องกันไว้ก่อนเข้าไว้เป็นแม่บททั่วไป เพื่อให้หลักการนี้เป็นบรรทัดฐานในการตีความกฎหมายและดุลพินิจของศาล รวมถึงบังคับใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

⁵ HPC AG, “Federal Immission Control Act of Germany: The HPC as translator,” Last modified n.d., Accessed September 28, 2024. <https://www.hpc.ag/en/success-stories/federal-immission-control-act-of-germany-the-hpc-as-translator/>

⁶ Federal office of Justice, “Environmental Liability Act,” Last modified 2017, Accessed September 28, 2024. https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_umwelthg/englisch_umwelthg.html

⁷ วรวิศรา กิติภูวตล, “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศ : ศึกษากรณีปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM 2.5),” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563), 82.

2.3.2 จำเป็นต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย โดยการเสริมสร้างกลไกการตรวจสอบและกำกับติดตามที่มีความทันสมัย เช่น ระบบตรวจวัดคุณภาพอากาศแบบเรียลไทม์ การเพิ่มอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการสั่งระงับกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษในกรณีเร่งด่วน รวมถึงการกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสม

2.3.3 ควรส่งเสริมการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ควบคู่กับมาตรการทางกฎหมาย เช่น การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม เสนอให้มีการตรากฎหมายจัดเก็บภาษีจากการปลดปล่อยมลพิษทางอากาศ โดยคำนวณภาษีตามปริมาณและประเภทของสารมลพิษ รวมถึงฝุ่น PM 2.5 ที่โรงงานอุตสาหกรรม หรือภาคการผลิตปลดปล่อยออกสู่ชั้นบรรยากาศจริง

2.3.4 รัฐต้องมีมาตรการอุดหนุน แก่ผู้ที่ยอมปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเพื่อลดมลพิษ เพื่อสร้างแรงจูงใจในการพัฒนาเทคโนโลยีสะอาดในระยะยาว เช่น การจัดตั้ง “กองทุนอากาศสะอาด” เพื่อสนับสนุนเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ หรือเงินอุดหนุนให้แก่เกษตรกรรายย่อยในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมจากการเผา ไปสู่การจัดซื้อเครื่องจักรกลการเกษตรปลอดการเผา การให้แรงจูงใจแก่ภาคเอกชนที่สามารถลดการปล่อยมลพิษ เพื่อสร้างแรงจูงใจในการลดมลพิษในระยะยาว

3. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่องมาตรการทางกฎหมายเพื่อการจัดการมลพิษทางอากาศของประเทศไทย: ศึกษากรณีฝุ่นละอองขนาดเล็กและสารมลพิษอื่น ผู้เขียนสามารถสรุปผลและมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

3.1 สรุปผล

3.1.1 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการมลพิษทางอากาศ กรณีฝุ่นละอองขนาดเล็กและสารมลพิษอื่นของประเทศไทย เกิดจากการเผาในที่โล่งจากการเตรียมพื้นที่เพาะปลูกใหม่ ไอลิยจรรจร การปล่อยควันจากโรงงานอุตสาหกรรมเกินมาตรฐาน ประกอบกับสภาพอากาศปิดช่วงฤดูหนาวทำให้อากาศไม่ถ่ายเท สำหรับอุปสรรคสำคัญคือ การเกิดไฟฟ้า การลักลอบเผาเพื่อการเกษตร การจัดการปัญหาข้ามพรมแดน และการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เข้มงวด การจัดการกับผู้ลักลอบเผาป่าหรือขยะทำได้ยาก รวมทั้งเกษตรกรยังมีต้นทุนสูงในการจัดการเศษวัสดุที่ไม่ใช้

3.1.2 นโยบาย มาตรการบังคับใช้กฎหมาย ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดให้การรับรองสิทธิในอากาศสะอาดไว้อย่างชัดเจน มีเพียงมาตรการที่วางหลักประกันสิทธิในอากาศสะอาดไว้ในหลักการกฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เช่น สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการทำให้เกิดสิ่งแวดล้อมที่ดี หรือสิทธิในชีวิตและร่างกาย

3.1.3 แนวทางแก้ไข ควรตรากฎหมายเฉพาะ เช่น “พระราชบัญญัติการบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ.” เพื่อกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ สิทธิของประชาชน และหน้าที่ของรัฐอย่างชัดเจน ควรนำหลัก “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” มาปรับใช้ เช่น การจัดเก็บภาษีมลพิษ การกำหนดค่าธรรมเนียมการปล่อยมลพิษ มีการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมพัฒนาระบบฐานข้อมูลและการพยากรณ์คุณภาพอากาศ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถฟ้องร้องหรือมีส่วนร่วมในการกำกับดูแล

3.2 ข้อเสนอแนะ

3.2.1 เห็นควรให้ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและอยู่ระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภา แต่เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัติที่ยังตราเป็นกฎหมายไม่แล้วเสร็จย่อมตกไปตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีสามารถขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ตกไปเพราะการยุบสภาต่อได้ และรัฐสภามีมติเห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงสามารถกลับเข้าสู่การพิจารณาในขั้นตอนที่ค้างอยู่ได้

3.2.2 เห็นควรมุ่งเน้นการควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นหลัก โดยเฉพาะการเผาในที่โล่ง ภาครัฐควรยกระดับการบังคับใช้กฎหมายให้มีความเข้มงวดและต่อเนื่อง ควบคู่กับการพัฒนามาตรการจูงใจทางเศรษฐกิจ เช่น การสนับสนุนเงินอุดหนุนหรือเทคโนโลยีทางเลือกสำหรับการจัดการเศษวัสดุทางการเกษตร เพื่อลดแรงจูงใจในการเผา ส่งเสริมให้มีการใช้รถยนต์ไฟฟ้า

3.3.3 เห็นควรปรับปรุงมาตรการระยะสั้นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเปลี่ยนจากมาตรการที่มุ่งเน้นการบรรเทาปัญหาเฉพาะหน้า เช่น การฉีดพ่นละอองน้ำ ไปสู่มาตรการที่สามารถควบคุมการปล่อยมลพิษได้จริงในช่วงวิกฤต เช่น การจำกัดการใช้นยานพาหนะในเขตเมือง การควบคุมการปล่อยมลพิษจากภาคอุตสาหกรรม และการกำหนดเขตควบคุมมลพิษชั่วคราว

3.3.4 เห็นควรส่งเสริมการพัฒนาและใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารจัดการคุณภาพอากาศอย่างเป็นระบบ โดยพัฒนาระบบพยากรณ์คุณภาพอากาศล่วงหน้าและการแจ้งเตือนเชิงรุกให้แก่ประชาชน ควบคู่กับการยกระดับแพลตฟอร์มที่มีอยู่ เช่น Air4Thai ให้สามารถวิเคราะห์แนวโน้มและสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบายได้มากขึ้น

3.4.5 เห็นควรเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค โดยเฉพาะในกรอบความร่วมมือของอาเซียนเพื่อจัดการปัญหามลพิษข้ามพรมแดนอย่างมีประสิทธิภาพ

3.4.6 เห็นควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคเอกชนในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศ โดยการสร้างความตระหนักรู้ การสนับสนุนพฤติกรรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีบทบาทในการกำหนดและติดตามนโยบาย

References

- Federal office of Justice. “Environmental Liability Act.” Last modified 2017, Federal Ministry of Justice and Consumer Protection, Accessed September 28, 2024. https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_umwelthg/englisch_umwelthg.html
- HPC AG. “Federal Immission Control Act of Germany: The HPC as translator.” Last modified n.d., HPC, Accessed September 28, 2024. <https://hpc.ag/en/success-stories/federal-immission-control-act-of-germany-the-hpc-as-translator/>
- Nichaphat BoongThong. “Air pollution kills 8.1 million people worldwide, putting children at a higher risk of death than cigarette smokers.” Last modified 2024. Accessed July 18, 2025. <https://thestandard.co/air-pollution-kills-8m-people/> [In Thai]
- Suwit Kachai, Chumpol Kawai and Wanwisa Chujit. “The study of health effects from fine particulate matter (PM 2.5) in Lampang province, Thailand.” *Lanna Journal of Health Promotion & Environmental Health* 14, (January-December 2567): 314-330. [In Thai]
- Warisara Kitipuwadon. “Legal Measure for Air Pollution Management: Case Study Of Particulate Matter less than 2.5 Microns (PM 2.5).” Master’s thesis, Faculty of Law, Thammasat University, 2020. [In Thai]