มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาฝุ่นละออง PM 2.5: ศึกษาเปรียบเทียบประเทศอังกฤษ และประเทศจีน

Legal measures to solve the PM 2.5 dust problem: A comparative study of England and China

จักรี อดุลนิรัตน์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ตำบล ท่าโพธิ์ อำเภอเมืองพิษณุโลก พิษณุโลก 65000

Chakri Adulnirat
Faculty of Law, Naresuan University, Tha Pho Subdistrict, Mueang Phitsanulok District, Phitsanulok 65000
Email : chakria@nu.ac.th
(Received: 3 April 2025; Revised: 30 April 2525; Accepted: 6 May 2525)

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาสถานการณ์ปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM 2.5 มาตรการทางกฎหมายปกครอง และมาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ ในการแก้ไขปัญหาของประเทศไทย โดยเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของประเทศจีนและอังกฤษ ซึ่งมีความก้าวหน้าในการบริหารจัดการปัญหามลพิษทางอากาศ ผลการศึกษาพบว่าปัญหาสำคัญของมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย ได้แก่ ความซ้ำซ้อนและการขาดเอกภาพของกฎหมาย การกำหนดค่ามาตรฐานและเป้าหมายที่ไม่เหมาะสม การขาดกลไกการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมของประชาชนและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และการขาดการกระจายอำนาจและความเข้มแข็งของท้องถิ่น งานวิจัยนี้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยการปฏิรูปโครงสร้างกฎหมายและองค์กร การกำหนดมาตรฐานและเป้าหมายที่เข้มงวดและชัดเจน การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยนำบทเรียนที่ประสบความสำเร็จจากประเทศจีนและอังกฤษมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

คำสำคัญ : ฝุ่น PM 2.5 มาตรการทางกฎหมาย การศึกษาเปรียบเทียบ

Abstract

This research aims to study the situation of PM 2.5 fine particulate matter and administrative legal measures in Thailand by comparing them with those of China and England, which have made significant progress in air pollution management. The findings reveal that key problems in Thailand's legal measures include overlapping and lack of unified legislation, inappropriate standards and targets, ineffective law enforcement

mechanisms, limitations in public participation and access to justice, and insufficient decentralization and local government empowerment. This research proposes solutions through legal and organizational reforms, establishing stringent and clear standards and targets, enhancing law enforcement effectiveness, promoting public participation and access to justice, and strengthening local administrative organizations. These recommendations adapt successful lessons from China and England to suit Thailand's context.

Keywords : PM 2.5, Legal Measures, Comparative Study

บทนำ

ปัญหามลพิษทางอากาศจากฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM 2.5 ได้กลายเป็นวิกฤตสิ่งแวดล้อมที่สำคัญของประเทศไทยในช่วงหลายปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และเขตภาคเหนือที่มีค่าฝุ่นละอองเกินมาตรฐานเป็นระยะเวลายาวนาน ส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน เศรษฐกิจ และคุณภาพชีวิตโดยรวม สถิติจากกรมควบคุมมลพิษพบว่า ค่าเฉลี่ยของฝุ่น PM 2.5 ในหลายพื้นที่ของประเทศไทยมีค่าสูงเกินมาตรฐานองค์การอนามัยโลก (WHO) ที่กำหนดไว้ไม่เกิน 25 มคก./ลบ.ม. โดยเฉพาะในช่วงฤดูแล้งและช่วงปลายปี[1]

แม้ว่ารัฐบาลไทยได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยมาตรการต่าง ๆ แต่ยังขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง โดยเฉพาะมาตรการทางกฎหมายปกครองซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐสามารถใช้เพื่อควบคุมและจัดการกับแหล่งกำเนิดมลพิษได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่ยังขาดการบูรณาการและการนำมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ที่มีมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพการศึกษาแนวทางมาตรการทางกฎหมายของประเทศอื่นที่ประสบความสำเร็จในการจัดการปัญหาฝุ่น PM 2.5 จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของประเทศจีนและประเทศอังกฤษ ซึ่งมีประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศที่น่าสนใจ

ในกรณีของประเทศจีน แม้จะเผชิญกับปัญหามลพิษทางอากาศที่รุนแรงในช่วงที่ผ่านมา แต่รัฐบาลจีนได้ใช้มาตรการทางกฎหมายที่เข้มงวดและมีประสิทธิภาพผ่าน "แผนปฏิบัติการป้องกันและควบคุมมลพิษทางอากาศแห่งชาติ" (National Air Pollution Prevention and Control Action Plan) หรือที่รู้จักกันในชื่อ "สงครามต่อต้านมลพิษ" (War on Pollution) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 ซึ่งประกอบด้วยการออกคำสั่งทางปกครองที่เข้มงวด เช่น การออกคำสั่งปิดโรงงานที่ปล่อยมลพิษเกินมาตรฐาน การบังคับใช้ระบบการตรวจสอบและเฝ้าระวังมลพิษแบบเรียลไทม์ การบังคับลดกำลังการผลิตในอุตสาหกรรมหนัก และการกำหนดเขตควบคุมการปล่อยมลพิษที่เข้มงวด ส่งผลให้คุณภาพอากาศในเมืองใหญ่ของจีนดีขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา

[1] กองประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ กรมอนามัย, *การรายงานข้อมูลคุณภาพอากาศ* (1 สิงหาคม 2568) File <https://hia.anamai.moph.go.th/webupload/migrated/files/hia/n3128_9c6c1be82828385ec86c933d6b35d5b8_Q5.8.pdf>.

ในขณะที่ประเทศอังกฤษมีประวัติศาสตร์อันยาวนานในการต่อสู้กับมลพิษทางอากาศ นับตั้งแต่การออก Clean Air Act 1956 ในปี ค.ศ. 1956 หลังเหตุการณ์ Great Smog of London ในปี ค.ศ. 1952 ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ ปัจจุบัน อังกฤษได้พัฒนาระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพผ่าน Environment Act 2021 ซึ่งให้อำนาจแก่หน่วยงานท้องถิ่นในการจัดการกับแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศ การกำหนดเขตควบคุมมลพิษ (Clean Air Zones) การใช้ระบบการอนุญาตทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Permitting) และการใช้มาตรการลงโทษที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้การละเมิดมาตรฐานคุณภาพอากาศเป็นความรับผิดชอบทางกฎหมายของหน่วยงานรัฐซึ่งประชาชนสามารถฟ้องร้องได้หากรัฐไม่ดำเนินการอย่างเพียงพอ[2]

งานวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษาการใช้มาตรการทางกฎหมายปกครองและมาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ ในการแก้ไขปัญหาฝุ่น PM 2.5 ในประเทศไทย โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบกับต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการจัดการปัญหานี้ โดยเฉพาะประเทศจีนและประเทศอังกฤษ ซึ่งมีบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่แตกต่างกัน แต่สามารถพัฒนาและใช้มาตรการทางกฎหมายปกครองในการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศได้อย่างมีประสิทธิภาพ การศึกษาเปรียบเทียบนี้จะช่วยให้เข้าใจถึงปัจจัยความสำเร็จ ข้อจำกัด และบทเรียนที่สำคัญในการนำมาตรการทางกฎหมายมาปรับใช้ในบริบทของประเทศไทย เพื่อนำเสนอแนวทางการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายและการบังคับใช้ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการฝุ่น PM 2.5 ในประเทศไทย และ สถานการณ์ปัญหาฝุ่น PM 2.5 ในประเทศไทยและผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาฝุ่น PM 2.5 ในต่างประเทศ ซึ่งได้แก่ประเทศจีน และ ประเทศอังกฤษ
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาฝุ่น PM 2.5 ในประเทศไทยปัจจุบัน
4. เพื่อนำเสนอแนวทางการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาฝุ่น PM 2.5 ในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ

ขอบเขตการวิจัย

ศึกษาสถานการณ์ปัญหาฝุ่น PM 2.5 ในประเทศไทย แหล่งกำเนิดและผลกระทบ วิเคราะห์กฎหมายและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและแก้ไขปัญหาฝุ่น PM 2.5 โดยศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศที่ประสบความสำเร็จในการจัดการปัญหา ประเทศจีน และ ประเทศอังกฤษ เท่านั้น ในส่วนของขอบเขตด้านพื้นที่เป็นการศึกษาในพื้นที่ที่มีปัญหาฝุ่น PM 2.5 รุนแรง ได้แก่ กรุงเทพมหานครและปริมณฑล และจังหวัดในภาคเหนือของประเทศไทย

---

[2] Polivka, B. J., “The great London smog of 1952” (2018) 118;4 *AJN The American Journal of Nursing* 57, 57-61.

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ได้แก่เอกสารทางกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น คำพิพากษาศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับคดีสิ่งแวดล้อมและมลพิษทางอากาศ รายงานวิจัย บทความวิชาการ และเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง รายงานสถานการณ์คุณภาพอากาศและฝุ่น PM 2.5 จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายจากต่างประเทศ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการฝุ่น PM 2.5 ในประเทศไทย และผลกระทบต่อสังคม ต่อเศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม
2. ได้ทราบมาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาฝุ่น PM 2.5 ในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศจีน และ ประเทศอังกฤษ
3. ได้ทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาฝุ่น PM 2.5 ในประเทศไทยปัจจุบัน
4. ได้ข้อเสนอแนวทางการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาฝุ่น PM 2.5 ในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ และสร้างความตระหนักในสังคมเกี่ยวกับความสำคัญของการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

ผลการศึกษาวิจัย

ประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่าสถานการณ์ปัญหาฝุ่น PM 2.5 ในปัจจุบันนั้น ประเทศไทยกำลังเผชิญกับวิกฤตมลพิษทางอากาศที่ทวีความรุนแรงขึ้นในช่วงหลายปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน หรือที่เรียกว่า PM 2.5 ซึ่งส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อสุขภาพของประชาชน เศรษฐกิจ และคุณภาพชีวิตโดยรวม จากข้อมูลการติดตามคุณภาพอากาศย้อนหลัง 5 ปี (พ.ศ. 2563-2567) พบว่าพื้นที่วิกฤตหลักของประเทศไทยประกอบด้วยกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และภาคเหนือ มีค่าเฉลี่ยรายปีของ PM 2.5 เกินมาตรฐานองค์การอนามัยโลกที่กำหนดไว้ที่ 5 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร อย่างมีนัยสำคัญ[3] การศึกษาข้อมูลจากกรมควบคุมมลพิษได้จำแนกแหล่งกำเนิดฝุ่น PM 2.5 ในประเทศไทยตามสัดส่วนที่ก่อให้เกิดมลพิษ พบว่าในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล แหล่งกำเนิดหลักมาจากการจราจรและการขนส่งคิดเป็นร้อยละ 52 รองลงมาคือการเผาในที่โล่งทั้งในเขตเมืองและพื้นที่เกษตรกรรมร้อยละ 35 และการปล่อยมลพิษจากภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 13 ส่วนในพื้นที่ภาคเหนือ แหล่งกำเนิดหลักมาจากการเผาในที่โล่งทั้งในประเทศและจากประเทศเพื่อนบ้านสูงถึงร้อยละ 72 ตามด้วยการคมนาคมขนส่งร้อยละ 18 และภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 10[4]

---

[3] พวงชมพู โจนส์ และคณะ. *การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพจากมลพิษทางอากาศในประเทศไทย* (2565) 45;3 *วารสารสาธารณสุขศาสตร์* 13, 27.

[4] กรมควบคุมมลพิษ, *รายงานสถานการณ์ฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนในประเทศไทย ปี 2563-2566* (กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2567) 15.

ผลกระทบของฝุ่น PM 2.5 ต่อสุขภาพของประชาชนไทยมีความรุนแรงและหลากหลาย เนื่องจากอนุภาคที่มีขนาดเล็กมากสามารถแทรกซึมผ่านระบบทางเดินหายใจลงไปถึงถุงลมปอด และบางส่วนสามารถผ่านเข้าสู่กระแสเลือดได้ การศึกษาทางระบาดวิทยาจากกรมอนามัยระบุว่า ในช่วงที่มีค่า PM 2.5 สูงเกินค่ามาตรฐาน มีการเพิ่มขึ้นของผู้ป่วยด้วยโรคระบบทางเดินหายใจร้อยละ 18 โรคหัวใจและหลอดเลือดร้อยละ 12 และโรคระบบประสาทร้อยละ 8[5] นอกจากนี้ ผลการศึกษาจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยพบว่า ประชาชนที่อาศัยในพื้นที่ที่มีค่า PM 2.5 เกินมาตรฐานติดต่อกันเป็นเวลานานมีความเสี่ยงต่อการเกิดโรคมะเร็งปอดเพิ่มขึ้นร้อยละ 22[6] ในแง่เศรษฐกิจ ปัญหาฝุ่น PM 2.5 ก่อให้เกิดต้นทุนในการแก้ไขปัญหาของรัฐจำนวนมาก ซึ่งครอบคลุมทั้งค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล การสูญเสียผลิตภาพแรงงาน ผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และค่าใช้จ่ายในการป้องกันตนเองของประชาชน เมื่อวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์พบว่าการลงทุนในการแก้ไขปัญหาฝุ่น PM 2.5 อย่างจริงจังจะส่งผลให้เกิดผลตอบแทนทางสังคมประมาณ 4-6 เท่าของเงินลงทุน

กฎหมายทั่วไปที่ใช้ควบคุมในปัจจุบันในประเทศไทย มีการใช้มาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาฝุ่น PM 2.5 ในประเทศไทยอาศัยกลไกทางกฎหมายหลายฉบับที่มีความเชื่อมโยงกัน พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายหลักที่ให้อำนาจในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศและควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดต่าง ๆ กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมถึงค่ามาตรฐาน PM 2.5 ซึ่งปัจจุบันกำหนดไว้ที่ค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมงไม่เกิน 50 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และค่าเฉลี่ยรายปีไม่เกิน 25 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร อย่างไรก็ตาม ค่ามาตรฐานดังกล่าวยังสูงกว่าค่าแนะนำขององค์การอนามัยโลกค่อนข้างมาก

นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นอีกกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางอากาศ โดยมุ่งเน้นการจัดการเหตุรำคาญและกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกคำสั่งระงับเหตุรำคาญและควบคุมกิจการที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ ซึ่งรวมถึงกิจกรรมที่ก่อให้เกิดฝุ่น PM 2.5 อาทิ การเผาขยะในที่โล่ง และการประกอบกิจการที่มีการฟุ้งกระจายของฝุ่นละออง

สำหรับการควบคุมมลพิษจากภาคอุตสาหกรรม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีบทบาทสำคัญในการกำหนดมาตรฐานและควบคุมการปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยกำหนดให้โรงงานต้องมีการติดตั้งอุปกรณ์บำบัดมลพิษทางอากาศและมีการตรวจวัดคุณภาพอากาศจากปล่องระบายอย่างสม่ำเสมอ กรมโรงงานอุตสาหกรรมมีอำนาจในการสั่งปรับปรุงแก้ไข พักใช้ใบอนุญาต หรือปิดโรงงานที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน

---

[5] สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, *ผลกระทบของฝุ่น PM 2.5 ต่อสุขภาพของประชาชนไทย: การทบทวนวรรณกรรมอย่างเป็นระบบ* (นนทบุรี: กระทรวงสาธารณสุข, 2566) 42.

[6] วิชัย พฤกษ์ธารากุล และคณะ, "ความสัมพันธ์ระหว่างการสัมผัสฝุ่น PM 2.5 และความเสี่ยงในการเกิดโรคมะเร็งปอดในประชากรไทย" (2566) 67;2 *จุฬาลงกรณ์เวชสาร*, 110, 113.

การจัดการมลพิษจากภาคขนส่งซึ่งเป็นแหล่งกำเนิด PM 2.5 ที่สำคัญในเขตเมืองอาศัยพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 โดยพระราชบัญญัติจราจรทางบกได้กำหนดให้เจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจในการตรวจจับและสั่งห้ามใช้ยานพาหนะที่ปล่อยควันดำเกินมาตรฐาน และสามารถกำหนดเขตห้ามเดินรถบางประเภทในพื้นที่ที่มีปัญหามลพิษสูง ส่วนพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยควบคุมการปล่อยมลพิษจากเรือโดยกำหนดมาตรฐานน้ำมันเชื้อเพลิงและการปล่อยไอเสียจากเรือ

การควบคุมการเผาในพื้นที่เกษตรและพื้นที่ป่าซึ่งเป็นสาเหตุหลักของปัญหาฝุ่น PM 2.5 ในภาคเหนืออาศัยพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ซึ่งมีบทบัญญัติห้ามการเผาป่าและการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่า โดยผู้ฝ่าฝืนมีโทษทั้งจำคุกและปรับ อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ห่างไกลยังมีข้อจำกัดด้านกำลังเจ้าหน้าที่และการเข้าถึงพื้นที่

การใช้มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ควบคุมในปัจจุบันในประเทศไทย นอกจากกฎหมายเฉพาะด้านแล้ว กฎหมายปกครองยังมีบทบาทสำคัญในการจัดการปัญหาฝุ่น PM 2.5 เนื่องจากเป็นกฎหมายที่กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการออกคำสั่งทางปกครองซึ่งรวมถึงคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางอากาศ เช่น คำสั่งระงับกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษ คำสั่งปรับปรุงแก้ไขแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือคำสั่งประกาศพื้นที่ควบคุมมลพิษ หากมีการกระทำผิดตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้

ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ละเลยหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าในการแก้ไขปัญหาฝุ่น PM 2.5 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่ใช้กำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ โดยหากเจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าจนเกิดความเสียหาย ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบสามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐได้[7] การฟ้องร้องคดีสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับปัญหาฝุ่น PM 2.5 ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งมีบทบัญญัติเปิดโอกาสให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของหน่วยงานรัฐสามารถฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ ในช่วงที่ผ่านมา มีคดีฟ้องร้องเกี่ยวกับปัญหาฝุ่น PM 2.5 หลายคดี อาทิ คดีที่ประชาชนและองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมฟ้องร้องให้หน่วยงานรัฐดำเนินมาตรการแก้ไขปัญหาฝุ่นอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแล้ว ยังมีกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง และข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมฝุ่น PM 2.5 จำนวนมาก เช่น ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานค่าฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ในบรรยากาศทั่วไป ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดค่าปริมาณของสารเจือปนในอากาศที่ระบายออกจากโรงงาน และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร[8]

---

[7] ชาญชัย แสวงศักดิ์, *กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่* (กรุงเทพฯ: วิญญชน, 2565) 87-92.

[8] กรมควบคุมมลพิษ, อ้างแล้ว หน้า 45-48.

ในสถานการณ์วิกฤต หน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการใช้กฎหมายปกครองและวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เช่น การประกาศพื้นที่ควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งจะทำให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในพื้นที่นั้น หรือการสั่งระงับกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษในช่วงวิกฤต เช่น การห้ามเผาในที่โล่ง การห้ามเดินรถบางประเภท หรือการสั่งหยุดการก่อสร้างชั่วคราว ในส่วนของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติและคำสั่งทางปกครองเพื่อควบคุมฝุ่น PM 2.5 ในพื้นที่รับผิดชอบภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการควบคุมกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ เช่น การห้ามเผาขยะในที่โล่ง การควบคุมการก่อสร้าง หรือการจำกัดการใช้ยานพาหนะในบางพื้นที่และบางเวลา

ประเทศจีน

ประเทศจีนเผชิญกับวิกฤตมลพิษทางอากาศอย่างรุนแรงในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะในช่วงปี ค.ศ. 2011-2015 ที่หลายเมืองใหญ่โดยเฉพาะปักกิ่ง เซี่ยงไฮ้ และเมืองอุตสาหกรรมในภาคเหนือประสบภาวะหมอกควันพิษอย่างหนัก โดยในช่วงฤดูหนาวของปี ค.ศ. 2013 ค่าเฉลี่ย PM 2.5 ในปักกิ่งสูงถึง 500 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร สูงกว่าค่ามาตรฐานองค์การอนามัยโลกถึง 20 เท่า [9] แหล่งกำเนิดหลักของฝุ่น PM 2.5 ในจีนมาจากภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมถ่านหิน โรงไฟฟ้า และอุตสาหกรรมเหล็ก ซึ่งรวมกันคิดเป็นร้อยละ 60 นอกจากนี้ ยังมีแหล่งกำเนิดจากการคมนาคมขนส่งร้อยละ 20 การก่อสร้างร้อยละ 15 และการเผาในภาคเกษตรกรรม แม้ว่าจะมีการการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในช่วงนี้การพึ่งพาอุตสาหกรรมหนักและเชื้อเพลิงฟอสซิลเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหามลพิษทางอากาศอย่างรุนแรงผลกระทบด้านสุขภาพมีความรุนแรงมาก โดยในช่วงปี ค.ศ. 2012-2016 มีผู้เสียชีวิตก่อนวัยอันควรจากโรคที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางอากาศประมาณ 1.1-1.6 ล้านคนต่อปี และสร้างภาระค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพคิดเป็นมูลค่าประมาณร้อยละ 6.5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ[10] ซึ่งทำให้ประเทศจีนต้องหามาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหานี้อย่างเร่งด่วน

จากวิกฤตด้านปัญหามลพิษทางอากาศข้างต้น ทำให้ต้องสร้างมาตรการทางกฎหมายและมีการแก้ไขปัญหาที่สำคัญเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 2013 เมื่อรัฐบาลจีนประกาศ “แผนปฏิบัติการแห่งชาติว่าด้วยการป้องกันและควบคุมมลพิษทางอากาศ” หรือ National Air Pollution Prevention and Control Action Plan หรือที่รู้จักกันในชื่อ “สงครามต่อต้านมลพิษ” (War on Pollution) ซึ่งกำหนดเป้าหมายให้ลดความเข้มข้นของ PM 2.5 ในพื้นที่ปักกิ่ง-เทียนจิน-เหอเป่ย ลงร้อยละ 25 ภายในปี ค.ศ. 2017 เมื่อเทียบกับระดับในปี ค.ศ. 2012 กฎหมายหลักที่

---

[9] Zhou, M., He, G., & Fan, M.,“Smog Episodes, Fine Particulate Pollution and Mortality in China” (2018) 123;3 *Environmental Health Perspectives* 32, 42.

[10] Chen, X., Wang, H., & Lu, Z., “Health Impact of PM2.5 Pollution in China: A National Assessment” (2021) 5;3 *Lancet Planetary Health* 120, 124.

ใช้ในการจัดการปัญหาคือ กฎหมายการป้องกันและควบคุมมลพิษทางอากาศ (Air Pollution Prevention and Control Law 2015) ซึ่งมีการปฏิรูปครั้งใหญ่ในปี ค.ศ.2015 โดยมีการเปลี่ยนแปลงสำคัญ 4 ประการ ได้แก่

1) การกำหนดให้ฝุ่น PM 2.5 เป็นมลพิษที่ต้องควบคุมอย่างเข้มงวด การเพิ่มบทลงโทษทั้งทางแพ่งและอาญาสำหรับผู้ก่อมลพิษ การกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลคุณภาพอากาศแก่สาธารณะ การให้อำนาจประชาชนในการฟ้องร้องผู้ก่อมลพิษได้โดยตรง

2) เพิ่มประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายในจีนเกิดจากระบบการประเมินผลงานของผู้บริหารท้องถิ่นที่รวมดัชนีคุณภาพสิ่งแวดล้อมเข้าไว้ด้วย นับตั้งแต่ปี 2014 การลดระดับมลพิษทางอากาศกลายเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการพิจารณาความก้าวหน้าในอาชีพของผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งสร้างแรงจูงใจอย่างมากในการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

3) ดำเนินมาตรการที่เป็นรูปธรรมหลายประการในการแก้ไขปัญหาประกอบด้วยการปรับโครงสร้างพลังงานและอุตสาหกรรม โดยการลดการพึ่งพาถ่านหินและส่งเสริมพลังงานสะอาด ตั้งแต่ปี 2013-2020 สัดส่วนการใช้ถ่านหินในการผลิตพลังงานของจีนลดลงจากร้อยละ 72 เหลือร้อยละ 57 ขณะที่สัดส่วนพลังงานหมุนเวียนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 9 เป็นร้อยละ 15 ในขณะเดียวกันมีการยกระดับมาตรฐานอุตสาหกรรม ได้แก่ การบังคับให้โรงงานติดตั้งอุปกรณ์บำบัดมลพิษที่ทันสมัย และปิดโรงงานที่มีมลพิษสูงกว่า 20,000 แห่งในช่วงปี 2016-2020 นอกจากนี้ด้านการขนส่งมีการควบคุมภาคขนส่ง ทั้งยกระดับมาตรฐานน้ำมันเชื้อเพลิง จำกัดจำนวนรถยนต์ในเมืองใหญ่ผ่านระบบจับฉลาก และส่งเสริมยานยนต์ไฟฟ้า ปัจจุบันจีนเป็นตลาดยานยนต์ไฟฟ้าที่ใหญ่ที่สุดในโลก

4) มีการใช้เทคโนโลยีในการติดตามมลพิษ ติดตั้งเครือข่ายเซ็นเซอร์ตรวจวัดคุณภาพอากาศกว่า 1,500 สถานีทั่วประเทศ และใช้ระบบดาวเทียมในการตรวจจับแหล่งมลพิษ

ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษมีประวัติศาสตร์อันยาวนานในการเผชิญกับมลพิษทางอากาศ นับตั้งแต่ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมที่นำไปสู่เหตุการณ์ Great Smog of London ในปี 1952 ซึ่งคร่าชีวิตประชาชนกว่า 4,000 คนในเวลาเพียงไม่กี่วัน แม้ว่าในปัจจุบันสถานการณ์มลพิษทางอากาศในอังกฤษจะดีขึ้นอย่างมากเมื่อเทียบกับอดีต แต่ปัญหาฝุ่น PM 2.5 ยังคงเป็นความท้าทายสำคัญด้านสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขของประเทศ แหล่งกำเนิดฝุ่น PM 2.5 ในอังกฤษที่รวบรวมข้อมูลโดย Public Health England พบว่าแหล่งกำเนิดหลักมาจากภาคการขนส่งร้อยละ 38 โดยเฉพาะจากยานพาหนะที่ใช้เครื่องยนต์ดีเซล การเผาไหม้เชื้อเพลิงในบ้านเรือนและอาคารร้อยละ 27 ภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 22 และการเกษตรกรรมร้อยละ 13 ลักษณะเฉพาะของปัญหาฝุ่น PM 2.5 ในอังกฤษคือการมีสัดส่วนที่สูงของมลพิษข้ามพรมแดน โดยประมาณร้อยละ 35-45 ของฝุ่น PM 2.5 ในบางพื้นที่ของอังกฤษมาจากแหล่งกำเนิดในประเทศอื่น

มาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาฝุ่น PM 2.5 ในอังกฤษรวมทั้งสหราชอาณาจักร ในปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับการควบคุมมลพิษทางอากาศและการรักษาคุณภาพอากาศให้ได้มาตรฐานที่ปลอดภัยต่อสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เข้มงวดเพื่อควบคุมการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิดต่าง ๆ และลดผลกระทบที่เกิดขึ้นในระยะยาว ดังนี้

หนึ่งในกฎหมายสำคัญคือ กฎหมายมาตรฐานคุณภาพอากาศ พ.ศ. 2553 (Air Quality Standards Regulations 2010) ซึ่งกำหนดค่าจำกัดทางกฎหมายสำหรับสารมลพิษสำคัญ เช่น ไนโตรเจนออกไซด์ ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM 10 และ PM 2.5) และโอโซน เพื่อให้แน่ใจว่าอากาศมีคุณภาพที่ปลอดภัยต่อสุขภาพของประชาชน นอกจากนี้ กฎหมายเพดานการปล่อยมลพิษแห่งชาติ พ.ศ. 2561 (National Emissions Ceiling Regulations 2018) ยังได้กำหนดขีดจำกัดการปล่อยสารมลพิษในระดับชาติ โดยเฉพาะสารที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพอากาศในระยะยาว

ในส่วนของเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อม กฎหมายเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อม (ฝุ่นละอองขนาดเล็ก) พ.ศ. 2566 (Environmental Targets (fine particulate matter) (England) Regulations 2023) ได้กำหนดเป้าหมายระยะยาวที่ต้องบรรลุภายในปี 2040 โดยเน้นลดปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ให้อยู่ในระดับที่ปลอดภัย รวมถึงลดอัตราการสัมผัสของประชากรต่อมลพิษประเภทนี้

นอกจากนี้ กลยุทธ์คุณภาพอากาศแห่งชาติ (Air Quality Strategy - AQS) ยังเป็นแนวทางหลักที่รัฐบาลใช้เพื่อจัดทำมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมคุณภาพอากาศ โดยกลยุทธ์นี้อยู่ภายใต้ พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2538 (Environment Act 1995) และมีการปรับปรุงเป็นระยะตามข้อกำหนดของ พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2564 (Environment Act 2021) เพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน

อีกบทบาทที่สำคัญคือการมีส่วนร่วมของ หน่วยงานท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่เฝ้าระวังและประเมินคุณภาพอากาศในพื้นที่ของตน หากพบว่ามลพิษเกินกว่าค่ามาตรฐาน หน่วยงานเหล่านี้ต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อปรับปรุงคุณภาพอากาศ และดำเนินมาตรการที่เหมาะสม เช่น การควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษในระดับพื้นที่ ในภาพรวมแล้ว นโยบายของอังกฤษมุ่งเน้นไปที่การลดมลพิษทางอากาศให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมผ่านการกำหนดกฎหมายที่รัดกุม การตั้งเป้าหมายระยะยาว และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

วิเคราะห์สภาพปัญหา

ประเทศไทย จีน และอังกฤษ ต่างเผชิญกับปัญหาฝุ่น PM 2.5 ในระดับความรุนแรงและบริบทที่แตกต่างกัน แต่ทั้งสามประเทศมีความพยายามในการใช้มาตรการทางกฎหมายปกครองและกฎหมายอื่น ๆ เพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาฝุ่น PM 2.5 ในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะในประเทศไทยที่ยังคงประสบกับความท้าทายหลายประการในการจัดการกับปัญหานี้ จีนได้รับการยอมรับในระดับสากลว่าประสบความสำเร็จอย่างมากในการลดระดับมลพิษทางอากาศในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ค่าเฉลี่ย PM 2.5 ในเมืองใหญ่ 74 เมืองของจีนลดลงร้อยละ 42 ในช่วงปี 2013-2020 ขณะที่อังกฤษมีการพัฒนาระบบกฎหมายและนโยบายด้านคุณภาพอากาศอย่างต่อเนื่อง โดยมีการกำหนดเป้าหมายทางกฎหมายที่ชัดเจนในการลดความเข้มข้นของฝุ่น PM 2.5 ให้อยู่ในระดับไม่เกิน 10 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ภายในปี 2040 ในทางตรงกันข้าม ประเทศไทยยังคงเผชิญกับปัญหาฝุ่น PM 2.5 ที่ทวีความรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และภาคเหนือ จากการศึกษาวิจัยพบสภาพปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายปกครองในการจัดการปัญหาฝุ่น PM 2.5 ในประเทศไทยปัจจุบัน

1) การขาดเอกภาพของกฎหมาย

ปัญหาพื้นฐานประการแรกของมาตรการทางกฎหมายปกครองในการจัดการปัญหาฝุ่น PM 2.5 ในประเทศไทย คือ ความซ้ำซ้อนและการขาดเอกภาพของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางอากาศ ตั้งแต่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เป็นต้น ซึ่งแต่ละฉบับอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานที่แตกต่างกัน เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศจีนที่มีการปฏิรูปกฎหมายการป้องกันและควบคุมมลพิษทางอากาศอย่างครอบคลุมในปี 2015 ซึ่งรวมอำนาจในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศไว้ในกระทรวงนิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อม หรือในอังกฤษที่มีพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมฉบับปี 2021 ที่กำหนดเป้าหมายและกรอบการทำงานที่ชัดเจน ประเทศไทยยังขาดการบูรณาการกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกัน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพและเอกภาพ ปัญหาความซ้ำซ้อนนี้ยังส่งผลให้เกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมาย โดยหน่วยงานต่าง ๆ มักมองว่าการแก้ไขปัญหาเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่น หรือเกิดความขัดแย้งในการตีความกฎหมาย ดังที่เห็นได้จากกรณีการจัดการปัญหาการเผาในพื้นที่เกษตรและพื้นที่ป่าในภาคเหนือ ซึ่งมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งกรมควบคุมมลพิษ กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่กลับขาดการประสานงานและบูรณาการการทำงานร่วมกัน

2) ปัญหาการกำหนดค่ามาตรฐานและเป้าหมายที่ไม่เหมาะสม

ประเทศไทยกำหนดค่ามาตรฐาน PM 2.5 เฉลี่ย 24 ชั่วโมงไม่เกิน 50 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และค่าเฉลี่ยรายปีไม่เกิน 25 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งสูงกว่าค่าแนะนำขององค์การอนามัยโลกฉบับล่าสุด (พ.ศ. 2564) ที่กำหนดไว้ที่ 15 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรสำหรับค่าเฉลี่ยประจำปี และ 45 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรสำหรับค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมง ในทางตรงกันข้าม อังกฤษได้ตั้งเป้าหมายทางกฎหมายที่ชัดเจนในการลดระดับ PM 2.5 ให้อยู่ในระดับไม่เกิน 10 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรภายในปี 2040 ขณะที่จีนมีการกำหนดเป้าหมายการลดมลพิษที่ชัดเจนและท้าทาย เช่น การลดความเข้มข้นของ PM 2.5 ในพื้นที่ปักกิ่ง-เทียนจิน -เหอเป่ย ลงร้อยละ 25 ภายในปี 2017 เมื่อเทียบกับระดับในปี 2012 การกำหนดค่ามาตรฐานที่ไม่เข้มงวดและการขาดเป้าหมายระยะยาวที่ชัดเจนในประเทศไทยทำให้หน่วยงานภาครัฐขาดแรงจูงใจในการดำเนินมาตรการที่เข้มงวดและมีประสิทธิภาพในการลดระดับฝุ่น PM 2.5 อย่างจริงจัง ในบางกรณี ค่าฝุ่น PM 2.5 ที่เกินมาตรฐานยังถูกนำเสนอว่าอยู่ในระดับที่ “ไม่อันตรายถึงชีวิต” ซึ่งลดความตระหนักของสาธารณชนและความเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหา

3) การบังคับใช้กฎหมายที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือการบังคับใช้กฎหมายที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางอากาศ แต่การบังคับใช้กฎหมายยังคงเป็นจุดอ่อนสำคัญ โดยเฉพาะในกรณีการเผาในที่โล่ง การปล่อยมลพิษจากยานพาหนะ และการควบคุมมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม เมื่อเปรียบเทียบกับจีน ซึ่งมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดผ่านระบบการประเมินผลงานของผู้บริหารท้องถิ่นที่รวมดัชนีคุณภาพสิ่งแวดล้อมเข้าไว้ด้วย หรืออังกฤษที่มีระบบเขตจัดการคุณภาพอากาศ

(Air Quality Management Areas - AQMAs) ที่มีกว่า 800 แห่งทั่วประเทศ โดยแต่ละเขตต้องจัดทำแผนปฏิบัติการและรายงานความคืบหน้าอย่างสม่ำเสมอ ประเทศไทยยังขาดกลไกการติดตามและประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นระบบ ในประเทศไทย การบังคับใช้กฎหมายมักเป็นเพียงการตอบสนองเมื่อเกิดวิกฤตมลพิษแล้ว (Reactive Approach) มากกว่าการป้องกันล่วงหน้า (Proactive Approach) ดังเห็นได้จากมาตรการฉุกเฉินที่มักถูกนำมาใช้เมื่อค่าฝุ่น PM 2.5 สูงเกินมาตรฐานต่อเนื่องเป็นเวลานาน เช่น การห้ามเผาในที่โล่ง การฉีดน้ำในอากาศ หรือการจำกัดการใช้รถยนต์ชั่วคราว แต่ขาดมาตรการระยะยาวที่มีประสิทธิภาพในการจัดการกับแหล่งกำเนิดมลพิษอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ บทลงโทษตามกฎหมายไทยสำหรับผู้ก่อมลพิษยังไม่รุนแรงเพียงพอที่จะสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติตามกฎหมาย เมื่อเทียบกับจีนที่มีการเพิ่มบทลงโทษทั้งทางแพ่งและอาญาอย่างมีนัยสำคัญในกฎหมายการป้องกันและควบคุมมลพิษทางอากาศฉบับปี 2015หรืออังกฤษที่มีการปรับสูงถึง 50,000 ปอนด์ (ประมาณ 2.2 ล้านบาท) สำหรับการฝ่าฝืนกฎหมายคุณภาพอากาศในกรณีร้ายแรง

4) การขาดการกระจายอำนาจและความเข้มแข็งของท้องถิ่น

แม้ประเทศไทยจะมีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติและคำสั่งทางปกครองเพื่อควบคุมฝุ่น PM 2.5 ในพื้นที่รับผิดชอบ แต่ในทางปฏิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักขาดทรัพยากร ความเชี่ยวชาญ และอำนาจที่แท้จริงในการจัดการกับปัญหา โดยเฉพาะเมื่อแหล่งกำเนิดมลพิษมาจากพื้นที่นอกเขตรับผิดชอบหรือเป็นแหล่งกำเนิดขนาดใหญ่ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานส่วนกลาง เมื่อเปรียบเทียบกับอังกฤษที่มีระบบเขตจัดการคุณภาพอากาศ (AQMAs) ที่ให้อำนาจหน่วยงานท้องถิ่นในการกำหนดพื้นที่ที่มีปัญหามลพิษทางอากาศและจัดทำแผนปฏิบัติการเฉพาะ โดยมีแหล่งเงินทุนสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง หรือในจีนที่มีการกระจายความรับผิดชอบให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นพร้อมกับการสร้างระบบแรงจูงใจและการประเมินผลที่ชัดเจน ประเทศไทยยังขาดกลไกสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาฝุ่น PM 2.5

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเปรียบเทียบการใช้มาตรการทางกฎหมายปกครองและกฎหมายอื่นๆในการแก้ไขปัญหาฝุ่น PM 2.5 ในประเทศไทย ประเทศจีน และประเทศอังกฤษ พบว่าแต่ละประเทศมีแนวทางที่แตกต่างกันตามบริบทและระบบกฎหมาย แต่ทั้งจีนและอังกฤษได้แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการใช้มาตรการทางกฎหมายปกครองและกฎหมายอื่นที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งประเทศไทยสามารถนำมาปรับใช้ได้

1. ประเทศไทยควรปฏิรูปโครงสร้างกฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางอากาศ

โดยการตราพระราชบัญญัติการจัดการคุณภาพอากาศแห่งชาติฉบับใหม่ที่บูรณาการบทบัญญัติจากกฎหมายหลายฉบับเข้าด้วยกัน รวมถึงการจัดตั้งคณะกรรมการจัดการคุณภาพอากาศแห่งชาติที่มีองค์ประกอบจากทุกภาคส่วน เพื่อแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนและการขาดเอกภาพของกฎหมายและหน่วยงาน การกำหนดอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ การสั่งให้ปฏิบัติและหรืองดเว้นการปฏิบัติใด ๆ ทั้งนี้ในอำนาจหน้าที่อื่น หรืออำนาจหน้าที่ใดที่มีความทับซ้อน ควรกำหนดให้เป็นอำนาจในการบริหารจัดการของหน่วยงาน หรือให้เป็นการ

ใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายปกครองหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจน ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง

ปัจจุบันมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. ....เพื่อดำเนินการพัฒนาและบูรณาการระบบการบริหารจัดการของทุกภาคส่วนให้เป็นระบบ และเพื่อลดสาเหตุการเกิดมลพิษที่แหล่งกำเนิด การป้องกันการปล่อย มลพิษ ฝุ่น ควัน กลิ่น เข้าสู่สภาพแวดล้อมและชั้นบรรยากาศ การบูรณาการเชิงระบบของการทำงานระหว่างคณะกรรมการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐในทุกระดับ และระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ซึ่งร่างกฎหมายดังกล่าวยังไม่ผ่านรัฐสภาเพื่อประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมาย

2. ประเทศไทยควรปรับปรุงค่ามาตรฐานฝุ่น PM 2.5 ให้สอดคล้องกับคำแนะนำขององค์การอนามัยโลก และกำหนดเป้าหมายระยะยาวที่ชัดเจนและท้าทาย เช่น การลดค่าเฉลี่ยรายปีให้ต่ำกว่า 15 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรภายในปี 2570 และต่ำกว่า 10 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรภายในปี 2575 โดยกำหนดให้การบรรลุเป้าหมายเป็นพันธะทางกฎหมายของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประชาชนสามารถฟ้องร้องได้หากไม่มีการดำเนินการอย่างเพียงพอ

3. ประเทศไทยควรเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายโดยการเพิ่มบทลงโทษทั้งทางแพ่งและอาญาให้เหมาะสมกับความเสียหาย พัฒนาระบบติดตามและตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัย เช่น เครือข่ายเซ็นเซอร์ การตรวจจับด้วยดาวเทียม และนำดัชนีคุณภาพอากาศมาเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารภาครัฐและท้องถิ่น

4. ประเทศไทยควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยปรับปรุงกฎหมายให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบาย เข้าถึงข้อมูลคุณภาพอากาศที่ถูกต้องและทันเวลา สนับสนุนการรวมกลุ่มเพื่อติดตามตรวจสอบและแจ้งเบาะแส และปรับปรุงกระบวนการฟ้องร้องคดีสิ่งแวดล้อมให้สะดวกและรวดเร็วขึ้น

5. ประเทศไทยควรเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพัฒนาระบบ “เขตจัดการคุณภาพอากาศ” ที่ให้อำนาจท้องถิ่นในการกำหนดพื้นที่มีปัญหาและมาตรการพิเศษ เพิ่มศักยภาพด้านงบประมาณ บุคลากร และเทคโนโลยี รวมถึงส่งเสริมความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหามลพิษข้ามเขต

6. ประเทศไทยควรมีมาตรการเฉพาะสำหรับแหล่งกำเนิดมลพิษที่สำคัญ ได้แก่ (1) ภาคการขนส่ง โดยยกระดับมาตรฐานยานพาหนะ พัฒนาระบบขนส่งสาธารณะ ส่งเสริมยานยนต์ไฟฟ้า และจัดตั้งเขตควบคุมการปล่อยมลพิษ (2) ภาคการเกษตรและป่าไม้ โดยพัฒนาทางเลือกในการจัดการเศษวัสดุทางการเกษตร ส่งเสริมเทคโนโลยีการเกษตรที่ไม่ต้องเผา และใช้ระบบเตือนภัยล่วงหน้า และ (3) ภาคอุตสาหกรรม โดยยกระดับมาตรฐานการปล่อยมลพิษ บังคับใช้ระบบติดตามแบบต่อเนื่อง และใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์

7. ประเทศไทยควรเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในภูมิภาคอาเซียน ผ่านการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนอย่างจริงจัง พัฒนากลไกติดตามและบังคับใช้ในระดับภูมิภาค และแสวงหาความร่วมมือด้านเทคโนโลยี ความรู้ และการเงินจากองค์การระหว่างประเทศ

บรรณานุกรม

กองประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ กรมอนามัย, *การรายงานข้อมูลคุณภาพอากาศ* (1 สิงหาคม2568) File <https://hia.anamai.moph.go.th/webupload/migrated/files/hia/n3128_9c6c1be82828385ec86c933d6b35d5b8_Q5.8.pdf>.

กรมควบคุมมลพิษ, *รายงานสถานการณ์ฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนในประเทศไทย ปี 2563-2566* (กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2567).

ชาญชัย แสวงศักดิ์, *กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2565).

พวงชมพู โจนส์ และคณะ. *การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพจากมลพิษทางอากาศในประเทศไทย* (2565) 45;3 *วารสารสาธารณสุขศาสตร์.*

วิชัย พฤกษ์ธารากุล และคณะ, “ความสัมพันธ์ระหว่างการสัมผัสฝุ่น PM 2.5 และความเสี่ยงในการเกิดโรคมะเร็งปอดในประชากรไทย” (2566) 67;2 *จุฬาลงกรณ์เวชสาร.*

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, *ผลกระทบของฝุ่น PM 2.5 ต่อสุขภาพของประชาชนไทย: การทบทวนวรรณกรรมอย่างเป็นระบบ* (นนทบุรี: กระทรวงสาธารณสุข, 2566).

Chen, X., Wang, H., & Lu, Z., “Health Impact of PM2.5 Pollution in China: A National Assessment” (2021) 5;3 *Lancet Planetary Health.*

Polivka, B. J., “The great London smog of 1952” (2018) 118;4 *AJN The American Journal of Nursing.*

Zhou, M., He, G., & Fan, M.,“Smog Episodes, Fine Particulate Pollution and Mortality in China” (2018) 123;3 *Environmental Health Perspectives.*

