



สถาบันพระปกเกล้า

การศึกษา
วิเคราะห์
ร่างกฎหมาย
และกฎหมาย
ที่เกี่ยวข้อง
สิทธิ
ในอากาศ
สะอาด

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤษฎากร ว่องวุฒิกุล



เรื่อง การศึกษาวิเคราะห์ร่างกฎหมายและกฎหมายที่เกี่ยวกับ
สิทธิในอากาศสะอาด



ผู้เขียน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤษฏากร ว่องวุฒิกุล

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

กฤษฏากร ว่องวุฒิกุล.

การศึกษาวิเคราะห์ร่างกฎหมายและกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิในอากาศสะอาด.

-- กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2565.

70 หน้า.

1. มลพิษทางอากาศ -- กฎหมายและระเบียบข้อบังคับ. 2. คุณภาพอากาศ.

I. ชื่อเรื่อง.

344.046342

ISBN 978-616-476-318-0

รหัสสิ่งพิมพ์สถาบัน สสว.65-89-800.0

ประสานงาน นางกัณธรัตน์ ลาเทศ

พิมพ์ครั้งที่ 1 2565

สงวนลิขสิทธิ์ © 2565

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

จัดพิมพ์โดย สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษาฯ

อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)

เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง

เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

<http://www.kpi.ac.th>

โทรศัพท์ 0-2141-9609 โทรสาร 0-2143-8177

คำนำสถาบันพระปกเกล้า

ปัญหามลพิษทางอากาศ เป็นปัญหาที่หลาย ๆ ประเทศทั่วโลกต้องเผชิญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจโดยการพึ่งพาอุตสาหกรรมเป็นหลัก ซึ่งจะมีการปล่อยมลพิษออกสู่ระบบนิเวศเป็นอย่างมาก ส่วนประเทศไทยก็ต้องเผชิญกับปัญหามลพิษทางอากาศเหมือน ๆ กับหลาย ๆ ประเทศทั่วโลก ทั้งปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรม ปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM 2.5) เป็นต้น แม้ว่าประเทศไทยจะมีมาตรการแก้ไขปัญหา และการป้องกันจากหน่วยงานภาครัฐ แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญญาให้หมดสิ้นไปได้ อีกทั้งยังไม่ได้มีการออกกฎหมายมารองรับเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาให้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนมากนัก ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และภาคประชาชน เห็นว่าสิทธิอากาศสะอาดเป็นสิทธิของประชาชนทุกคนที่ควรจะได้รับ จึงได้มีการเสนอกฎหมายต่อรัฐสภา ซึ่งอยู่ในระหว่างการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา 77 และภาคประชาชนรวบรวมรายชื่อเพื่อเข้าชื่อเสนอกฎหมายเช่นกัน

ด้วยเหตุนี้ สถาบันพระปกเกล้า จึงได้จัดให้มีการศึกษาเรื่อง **“การศึกษาวิเคราะห์ร่างกฎหมายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในอากาศสะอาด”** ภายใต้โครงการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ ซึ่งศึกษาโดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤษฎากร ว่องวุฒิภูถิณ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ โดยการศึกษาประกอบไปด้วยแนวคิดและหลักการว่าด้วยสิทธิในอากาศสะอาด ประเด็นกฎหมายทั้งภายในและต่างประเทศเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมมาตรฐานคุณภาพอากาศที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยด้วย รวมถึงการวิเคราะห์ว่ากฎหมายไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันเพียงพอแล้วหรือไม่ในการกำกับดูแลมาตรฐานคุณภาพอากาศ หากไม่เพียงพอควรจะต้องปรับปรุงกฎหมายอย่างไร หรือจะตราเป็นกฎหมายใหม่ อีกทั้งยังจะได้ให้ข้อเสนอแนะ ข้อเสนอแนะทั้งทางกฎหมายและทางนโยบาย เพื่อพัฒนาระบบกำกับดูแลมาตรฐานคุณภาพอากาศโดยคำนึงถึงแนวปฏิบัติที่ดีของต่างประเทศและข้อเสนอแนะขององค์การระหว่างประเทศ เพื่อสมาชิกรัฐสภาได้มีข้อมูลพิจารณาแนวทางในการตรากฎหมายหรือการแก้ไขกฎหมายต่อไป สถาบันพระปกเกล้า หวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานการศึกษานี้ จะเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติในการนำไปประกอบการพิจารณาเพื่อปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป



(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า



คำนำ

รายงานฉบับนี้มุ่งความประสงค์ที่จะให้ข้อมูลเชิงวิชาการด้านกฎหมายเกี่ยวกับ **สิทธิในอากาศสะอาด** ซึ่งเป็นสิทธิที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างมากในช่วงเวลาที่ผ่านมา เนื่องจากภาวะมลพิษทางอากาศทั่วโลกย่ำแย่ลงอย่างมาก รวมถึงประเทศไทยที่ต้องเผชิญกับปัญหาฝุ่น PM 2.5 มาเป็นระยะที่ต่อเนื่องมาหลายปี โดยรายงานฉบับนี้จะได้ศึกษาประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิดังกล่าวทั้งในระดับระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาที่ผ่านมา มีการเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอากาศสะอาดหลายฉบับเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร จึงต้องวิเคราะห์ว่ามีความจำเป็นหรือไม่ที่จะมีกฎหมายดังกล่าวเป็นการเฉพาะ แยกต่างหากออกมาจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมทั่วไปที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่มีบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องการควบคุมมลพิษในหมวด 4 ส่วนที่ 4 มลพิษทางอากาศและเสียงใช้บังคับอยู่แล้ว

การศึกษาประกอบไปด้วยแนวคิดและหลักการว่าด้วยสิทธิในอากาศสะอาด ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่งที่มีหน้าที่ต้องคุ้มครองและเคารพ นอกจากนั้นยังได้ศึกษาประเด็นกฎหมายทั้งภายในและต่างประเทศเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมมาตรฐานคุณภาพอากาศที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยด้วย และได้วิเคราะห์ถึงกฎหมายไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันว่าเพียงพอแล้วหรือไม่สำหรับการกำกับดูแลมาตรฐานคุณภาพอากาศ หากไม่เพียงพอจะต้องปรับปรุงกฎหมายอย่างไร การตราเป็นพระราชบัญญัติฉบับใหม่มีความจำเป็นหรือไม่ อีกทั้งยังได้ให้ข้อเสนอแนะและตั้งข้อสังเกตทั้งทางกฎหมายและทางนโยบายเพื่อพัฒนาระบบกำกับดูแลมาตรฐานคุณภาพอากาศโดยคำนึงถึงแนวปฏิบัติที่ดีของต่างประเทศและข้อเสนอแนะขององค์การระหว่างประเทศเพื่อสมาชิกรัฐสภาได้มีข้อมูลพิจารณาแนวทางในการออกกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายต่อไป

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กฤษฏากร ว่องวุฒิกุล
คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
สิงหาคม พ.ศ. 2565

สารบัญ

	หน้า
คำนำสถาบันพระปกเกล้า	3
คำนำผู้เขียน	4
สารบัญ	5
บทที่ 1 แนวคิดว่าด้วยสิทธิในอากาศสะอาด	9
1.1 สิทธิในอากาศสะอาดในฐานะที่เป็นสิทธิมนุษยชน	9
1.2 สิทธิในอากาศในฐานะที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งของสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี	10
1.3 สิทธิมนุษยชนที่ได้รับผลกระทบจากการละเมิดสิทธิในอากาศสะอาด	12
1.3.1 สิทธิในชีวิต	12
1.3.2 สิทธิในสุขภาพ	13
1.3.3 สิทธิในการมีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่เพียงพอ (right to an adequate standard of living)	14
1.3.4 สิทธิเด็ก	15
1.4 พันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับอากาศสะอาด	16



บทที่ 2	การควบคุมมาตรฐานคุณภาพอากาศ ในกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายของต่างประเทศ	21
2.1	กฎหมายควบคุมอะไร	21
2.2	รัฐถูกผูกพันภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศให้กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศหรือไม่	22
2.3	กฎหมายกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศโดยอ้างอิงจากเกณฑ์ใด	24
2.4	แนวทางการกำกับดูแลคุณภาพอากาศของแต่ละประเทศเป็นอย่างไร	25
2.5	ปัจจัยที่ทำให้รัฐมีหน้าที่ต้องกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ	26
2.6	มาตรฐานคุณภาพในบรรยากาศทั่วไปถูกกำหนดขึ้นในกฎหมายประเภทใด	28
2.7	สารัตถะที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพอากาศ ประกอบไปด้วยเรื่องใดบ้าง	28
2.7.1	ตัวชี้วัดคุณภาพอากาศ (Quality Metric)	28
2.7.2	ระยะเวลาในการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไป	29
2.7.3	ความครอบคลุมทางด้านภูมิศาสตร์	29
2.7.4	การดำเนินการในกรณีที่คุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไป เกินค่ามาตรฐาน (Exceedances/Margins of tolerance)	29
2.7.5	การเลือกใช้เกณฑ์เพื่อกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ ในบรรยากาศทั่วไปในกฎหมาย	32
2.7.6	มาตรฐานคุณภาพอากาศในอาคาร	32
2.7.7	หน้าที่ของรัฐ	32
2.7.8	การติดตามตรวจสอบ	33
2.7.9	สิทธิด้านคุณภาพอากาศในเชิงกระบวนการ (procedural air quality rights)	34
2.8	การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพอากาศ เป็นอย่างไร	35



บทที่ 3	วิเคราะห์ประเด็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับการกำกับดูแลคุณภาพอากาศตามกฎหมายไทย และร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอากาศสะอาด	37
3.1	ประเทศไทยมีกฎหมายกำกับดูแลคุณภาพอากาศหรือไม่	37
3.2	ประเทศไทยมีกฎหมายรับรองสิทธิในอากาศสะอาดหรือไม่	46
3.3	ประเทศไทยมีกฎหมายรับรองสิทธิอื่นใดอีกหรือไม่ ที่จะทำให้ประชาชนใช้สิทธิเรียกร้องให้มีอากาศสะอาด	47
3.3.1	สิทธิที่จะได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับ ภาวะมลพิษทางอากาศ	47
3.3.2	สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการกำหนดนโยบาย และออกกฎหมายเกี่ยวกับภาวะมลพิษทางอากาศ	50
3.3.3	สิทธิที่จะทราบข้อมูลเกี่ยวกับการอนุญาตโครงการ	50
3.3.4	สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม	51
3.4	คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นหน่วยงานที่สามารถ รับมือกับปัญหาภาวะมลพิษทางอากาศได้อย่างเพียงพอหรือไม่	52
3.5	การกำกับดูแลคุณภาพอากาศระดับจังหวัด	54
3.6	กองทุนสิ่งแวดล้อม	56
3.7	สรุปการวิเคราะห์	57
บทที่ 4	ข้อเสนอแนะทางกฎหมายและนโยบาย	59
4.1	การบริหารจัดการในเชิงป้องกัน	60
4.1.1	การบริหารข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพอากาศ	60
4.1.2	การกำหนดนโยบายและแผน	62
4.1.3	มาตรการทางกฎหมายและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย	64
4.1.4	มาตรการส่งเสริม	65
4.2	การบริหารจัดการในสถานการณ์ที่เกิดภาวะมลพิษทางอากาศ ในระดับที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอย่างร้ายแรง	66
4.3	การบริหารจัดการภายหลังจากสถานการณ์ที่เกิดภาวะมลพิษทางอากาศ ในระดับที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอย่างร้ายแรงสิ้นสุดลง	66
	บรรณานุกรมคัดสรร	69

"การที่ไม่มีมาตรการที่ชัดเจนเพื่อรับมือกับ
ปัญหาภาวะมลพิษทางอากาศ อาจส่งผลให้ประเทศไทย
สุ่มเสี่ยงต่อการละเมิดสนธิสัญญาระหว่างประเทศ
ด้านสิทธิมนุษยชนหลายฉบับที่ประเทศไทยเป็น
ภาคีสมาชิกและมีพันธกรณีที่จะต้องดำเนินการให้
เป็นไปตามเนื้อความในสนธิสัญญา"



บทที่ 1

แนวคิดที่ว่าด้วย สิทธิในอากาศสะอาด

1.1 สิทธิในอากาศสะอาดในฐานะที่เป็นสิทธิมนุษยชน

ปัญหาด้านภาวะมลพิษทางอากาศนับว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับคุณภาพของสิ่งแวดล้อมและผลกระทบต่อสุขภาพ ในอีกแง่มุมหนึ่งการที่ประชาชนไม่มีอากาศสะอาดหายใจถือว่าเป็นประเด็นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน เพราะการที่รัฐไม่มีมาตรการเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ทำให้อากาศบริสุทธิ์ อาจสร้างความเสียหายต่อชีวิตและสุขภาพของประชาชนทุกเพศ ทุกวัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเปราะบางที่เขาเหล่านั้นเป็นผู้ทรงสิทธิในชีวิต สิทธิในสุขภาพ สิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สะอาด ปลอดภัย และยั่งยืน

การพิจารณาปัญหาคุณภาพอากาศจากมุมมองทางด้านสิทธิมนุษยชนมุ่งไปที่การดำเนินการของรัฐ เนื่องจากรัฐมีหน้าที่ตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนในการคุ้มครอง (protect) เคารพ (respect) และทำให้สิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นจริง (fulfil) ดังนั้น การหยิบยกปัญหาคุณภาพอากาศมาพิจารณาจากแง่มุมทางด้านสิทธิมนุษยชนจะเป็นตัวเร่งปฏิกิริยาให้รัฐปฏิบัติหน้าที่เพื่อมุ่งไปสู่การปรับปรุงคุณภาพของสิ่งแวดล้อมและยังเปรียบเสมือนเข็มทิศนำทางให้กับหน่วยงานรัฐหรือแม้แต่เอกชนในการสร้างอนาคตที่ยั่งยืนต่อไป

1.2 สิทธิในอากาศในฐานะที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งของสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี

ในการประชุมการประชุมระดับโลกว่าด้วยภาวะมลพิษทางอากาศและสุขภาพ (Global Conference on Air Pollution and Health) ที่จัดโดยองค์การอนามัยโลกเมื่อ ค.ศ. 2018 Michelle Bachelet ข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ได้กล่าวในถ้อยแถลงว่า “...ไม่มีข้อสงสัยเลยว่า มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด” (There can be no doubt that all human beings are entitled to breathe clean air)¹ จากคำกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่า สิทธิมนุษยชนกับภาวะมลพิษทางอากาศนั้น มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออก ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษใดจากก่อให้เกิดผลกระทบต่อการอุปโภคสิทธิมนุษยชนอย่างเต็มบริบูรณ์ในหลายด้าน² ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมทำให้สิทธิมนุษยชนของประชาชนได้รับความกระทบกระเทือนและส่งผลต่อเนื่องต่อการละเมิด สิ่งแวดล้อมที่ดีจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้มนุษย์สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างปกติสุข ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชนนั้นสามารถพิจารณาได้จากหลายแง่มุม ทั้งในเชิงผลกระทบที่เกิดขึ้น บุคคลที่ได้รับผลกระทบ และขอบเขตของความเสียหาย ดังที่ John Knox อดีตผู้รายงานพิเศษขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม (ค.ศ. 2012-2018) ได้ระบุถึงความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมในอีกหลายประเด็น เช่น ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน³ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ⁴ ความหลากหลายทางชีวภาพ⁵ และสิทธิเด็ก⁶ จากนั้น David R Boyd ได้สานงานต่อจาก John Knox โดยเชื่อมต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนกับ

¹ Statement by UN High Commissioner for Human Rights Michelle Bachelet, Right to Health and Right to Clean Air in the context of children’s rights and children’s environmental health <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23810&LangID=E>

² John H Knox, ‘Human Rights, Environmental Protection, and the Sustainable Development Goals’ (2015) 24 Washington International Law Journal 520. และดูรายงานของ John H Knox ที่เสนอต่อคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ Human Rights Council (HRC) HRC, ‘Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, John H. Knox -- Preliminary report’ (24 December 2012) UN Doc A/HRC/22/43, para 19.

³ HRC, ‘Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, John H. Knox -- Compilation of good practices’ (3 February 2015) UN Doc A/HRC/28/61, para 84.

⁴ HRC, ‘Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment’ (16 February 2016) UN Doc A/HRC/31/52, para 7.

⁵ HRC, ‘Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment’ (19 January 2017) UN Doc A/HRC/34/49, para 5.

⁶ HRC, ‘Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment’ (24 January 2018) UN Doc A/HRC/37/59, para 7.

อากาศบริสุทธิ์⁷ และสภาพภูมิอากาศที่ปลอดภัย (safe climate)⁸ รวมไปถึงการศึกษาแนวปฏิบัติที่ดีของแต่ละประเทศ⁹

ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2021 คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ระบุชัดเจนในข้อมติ 48/13 ว่าปัญหาทางสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ รวมถึงภาวะมลพิษทางอากาศ กระทั่งต่อการอุปโภคสิ่งแวดล้อมที่สะอาด ดี และยั่งยืน และความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมมีนัยทางลบสำหรับการอุปโภคสิทธิมนุษยชนทั้งปวง ไม่ว่าจะโดยทางตรงและทางอ้อม¹⁰ รัฐต้องให้การรับประกันแก่ประชาชนว่าจะมีสิทธิที่จะอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี โดยรัฐต้องคุ้มครองและปรับปรุงสิ่งแวดล้อมที่ประชาชนอยู่อาศัย สิ่งแวดล้อมทางนิเวศวิทยาให้ปราศจากการปนเปื้อน โดยรัฐต้องป้องกันและควบคุมมลพิษและภัยอันตรายอื่น ๆ ด้วยในประเทศไทยมีกฎหมายที่บัญญัติเนื่อความเพื่อรับรองสิทธิดังกล่าวในมาตรา 5 พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ที่ระบุว่า “บุคคลมีสิทธิในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ”

นอกจากนั้นแล้ว การมีอากาศที่สะอาดยังมีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ทั่วโลกกำลังถือเป็น "วาระของโลก" อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ และที่มีความเกี่ยวข้องกับคุณภาพอากาศ ได้แก่ เป้าประสงค์ย่อย ดังต่อไปนี้ SDG 3.9 เรื่อง ลดจำนวนการตายและการป่วยจากสารเคมีอันตรายและการปนเปื้อนและมลพิษทางอากาศ น้ำ และดิน ให้ลดลงอย่างมากภายในปี 2573 (substantial reduction of health impacts from hazardous substances) SDG 7.2 เรื่องการเพิ่มสัดส่วนของพลังงานทดแทนในการผสมผสานการใช้พลังงานของโลกภายในปี 2579 (increase substantially the share of renewable energy in the global energy mix by 2030) และ SDG 11.6 เรื่องการลดผลกระทบทางลบของเมืองต่อสิ่งแวดล้อมต่อหัวประชากรโดยรวมถึงการให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อคุณภาพอากาศ ภายในปี 2573 (reduction of adverse impacts of cities on people)

⁷ HRC, ‘Issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment. Report of the Special Rapporteur’ (8 January 2019) UN Doc A/HRC/40/55.

⁸ UNGA, ‘Human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment. Note by the Secretary-General’ (15 July 2019) UN Doc A/74/161.

⁹ HRC, ‘Right to a Healthy Environment: Good Practices’ (30 December 2019) UN Doc A/HRC/43/53.

¹⁰ Human Rights Council, The Human Right fo a Clean, Healthy and Sustainable Environment, Resolution 48/13, A/HRC/RES/48/13 (18 October 2021) และดู HRC, ‘The Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment: Non-Toxic Environment’ (12 January 2022) UN Doc A/HRC/49/53.

1.3 สิทธิมนุษยชนที่ได้รับผลกระทบจากการละเมิดสิทธิในอากาศสะอาด

การที่ไม่มีมาตรการที่ชัดเจนเพื่อรับมือกับปัญหาภาวะมลพิษทางอากาศ อาจส่งผลกระทบต่อประเทศไทย สุ่มเสี่ยงต่อการละเมิดสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนหลายฉบับที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกและมีพันธกรณีที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเนื้อความในสนธิสัญญา อันได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR))¹¹ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR))¹² และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention of the Rights of the Child)¹³

1.3.1 สิทธิในชีวิต

การที่รัฐไม่ดำเนินการให้มีคุณภาพของอากาศที่เหมาะสม ส่งผลต่อการอุปโภคบริโภคในชีวิตของปัจเจกบุคคลที่ได้รับการรับรองอยู่ใน ข้อ 6 (1) แห่ง ICCPR ระบุว่า “มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะมีชีวิตมาแต่กำเนิด (inherent right to life) สิทธินี้ต้องได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย บุคคลจะต้องไม่ถูกทำให้เสียชีวิตโดยอำเภอใจ” เนื้อความในข้อนี้ได้รับการอนุวัติการอยู่ในมาตรา 28 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่บัญญัติว่า **“บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย”**

อากาศที่ไม่บริสุทธิ์ถือว่าเป็นความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมประเภทหนึ่งในปัจจุบัน ได้นำไปสู่ปัญหาในระดับโลก คือ การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 6 ว่าด้วยสิทธิในชีวิตของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ระบุว่า ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน เป็นภัยเร่งด่วนและร้ายแรงที่สุด ที่คุกคามความสามารถของคนในปัจจุบันและคนในอนาคตที่จะอุปโภคบริโภคในชีวิต¹⁴ ประเด็นคือ รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการอย่างไรจึงจะเป็นการปฏิบัติตาม ข้อ 6 (1) แห่ง ICCPR เนื่องจากข้อ 6 (1) ไม่ได้ระบุเนื้อหาเกี่ยวกับสิ่งที่รัฐจะต้องปฏิบัติในเรื่องสิ่งแวดล้อมเอาไว้ ต่อประเด็นนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระบุให้รัฐพิจารณาดำเนินการตามพันธกรณีที่อยู่ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ มาตรการที่รัฐภาคีต้องปฏิบัติ คือ การรักษาสิ่งแวดล้อมและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไม่เกิดความเสียหาย ไม่ให้เกิดภาวะมลพิษ และไม่ให้เกิดภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งก่อขึ้นโดยตัวแสดงที่เป็นรัฐและเอกชน รวมไปถึงการประกันให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน พัฒนาและนำมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมไปใช้บังคับ

¹¹ International Covenant on Civil and Political Rights (enter into force 23 March 1976) 999 UNTS 171.

¹² International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (entered into force 3 January 1976) 993 UNTS 2

¹³ Convention of the Rights of the Child (entered into force 2 September 1990) 1577 UNTS 3

¹⁴ General Comment No. 36 (2018) on the right to life, para 62.

การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การแจ้งให้รัฐอื่นทราบเกี่ยวกับภัยพิบัติทางธรรมชาติและเหตุฉุกเฉิน และต้องร่วมมือกับรัฐเหล่านั้นในการดำเนินการ รวมไปถึงการจัดให้มีการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสมและต้องคำนึงถึงแนวทางการระงับไว้ก่อน¹⁵

1.3.2 สิทธิในสุขภาพ

ข้อมูลวิทยาศาสตร์บ่งชี้ว่าคุณภาพอากาศที่ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานย่อมส่งผลต่อสุขภาพของมนุษย์ สิทธิในสุขภาพเป็นสิทธิที่รัฐต้องประกันให้กับปัจเจกบุคคลตาม ข้อ 12 (1) แห่ง ICESCR ที่ระบุว่าให้รัฐภาคีแห่งกติกานี้ “รับรองสิทธิของทุกคนที่จะมีสุขภาพกายและสุขภาพจิตตามมาตรฐานสูงสุดเท่าที่เป็นไปได้” และต้องดำเนินการเพื่อบรรลุผลในการทำให้สิทธินี้เป็นจริงอย่างสมบูรณ์ซึ่งรวมถึงสิ่งต่าง ๆ ที่จำเป็น เพื่อ (b) ปรับปรุงในทุกด้านของสุขลักษณะทางสิ่งแวดล้อมและอุตสาหกรรม (all aspects of environmental and industrial hygiene)

การที่ปัจเจกบุคคลสามารถมีสุขภาพที่ดีนั้น ประกอบไปด้วยเงื่อนไขหลายประการ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ต้องอาศัยปัจจัยเกื้อหนุนที่นำไปสู่การมีสุขภาพที่ดีได้ เช่น การมีมาตรฐานการครองชีพที่ดี ย่อมก่อให้เกิดสุขภาพที่ดีตามมา ดังที่ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR) ได้ระบุให้สิทธิในสุขภาพเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตนและครอบครัว (right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family) ดังนั้น สิทธิในสุขภาพจึงมีความหมายที่กว้าง รวมไปถึง “underlying determinants of health”¹⁶ ตามความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 14 ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมาธิการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งประกอบไปด้วยปัจจัยรวมถึงสิ่งแวดล้อมที่ดี¹⁷ โดยสิ่งแวดล้อมที่ดีย่อมหมายถึง สิ่งแวดล้อมที่ปราศจากอากาศที่ปนเปื้อนไปด้วยมลพิษด้วย

ความในข้อนี้ได้รับการอนุวัติการอยู่ในมาตรา 55 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง เสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค และบริการสุขภาพเช่นว่านั้น ต้องครอบคลุมการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุม และป้องกันโรค การรักษาพยาบาลและการฟื้นฟูสุขภาพด้วย

¹⁵ Ibid para 62.

¹⁶ CESCR, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12 of the Covenant) (11 August 2000) E/C/12/2000/4 para 4.

¹⁷ Ibid.

1.3.3 สิทธิในการมีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่เพียงพอ (right to an adequate standard of living)

สิทธิในการมีมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ อาจถูกกระทบจากความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการกระทำของมนุษย์ สิทธิดังกล่าวได้รับการรับรองอยู่ในมาตรา 11 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ที่กำหนดให้บุคคลทุกคนมีสิทธิได้รับมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว รวมไปถึงสิทธิในอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ และการปรับปรุงมาตรฐานการครองชีพอย่างต่อเนื่องอีกด้วย ในความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 4 (1991) เกี่ยวกับสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ได้อธิบายถึงขอบเขตและการปรับใช้สิทธิในที่อยู่อาศัย โดยระบุว่าสิทธิดังกล่าวนี้นับเป็นหัวใจสำคัญของการอุปโภคสิทธิทางเศรษฐกิจ สิทธิทางสังคม และสิทธิวัฒนธรรม รัฐมีหน้าที่ในการระดมทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งหมดเพื่อทำให้เกิดสิทธิในที่อยู่อาศัยสำหรับทุกคนเป็นจริงขึ้นได้ รัฐจึงจำเป็นต้องสร้างเหตุปัจจัยที่สำคัญในการทำให้สิทธินี้เป็นจริงขึ้น เช่น ความมั่นคงทางนิเวศวิทยาในที่ดิน การมีอยู่ของที่อยู่อาศัย เป็นต้น

ในเรื่องสิทธิเกี่ยวกับอาหารนั้น คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ได้อธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อหาของมาตรา 11 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และพันธกรณีที่เกี่ยวข้องเอาไว้ในความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 12 (ค.ศ.1999) โดยกล่าวว่า สิทธิที่จะได้รับอาหารอย่างเพียงพอเป็นส่วนหนึ่งของมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ และจำเป็นที่รัฐต้องมีการนำนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมมาใช้ที่เหมาะสม เพื่อให้แน่ใจว่ามีอาหารอย่างเพียงพอ¹⁸ ทำให้เกิดหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน¹⁹

คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ได้เชื่อมโยงสิทธิในการมีมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอกับสิทธิในการใช้น้ำ โดยในความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 15 (ค.ศ. 2003) คณะกรรมการกล่าวว่ามาตรา 11 นั้นได้ประกันสิทธิในการใช้น้ำเอาไว้ด้วย เนื่องจากการจัดหาสะอาดที่เพียงพอจำเป็นต่อการทำให้มาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอเป็นจริงได้ นอกจากนี้ยังอธิบายต่อว่าสิทธิในน้ำนั้นเชื่อมโยงอย่างแยกไม่ออกกับสิทธิในมาตรฐานด้านสุขภาพสูงสุดที่ทำได้ในมาตรา 12 ดังนั้น รัฐควรประกันว่าแหล่งน้ำธรรมชาติได้รับการปกป้องจากสารอันตราย และควรดำเนินการเพื่อต่อสู้กับสถานการณ์ที่ระบบนิเวศทางน้ำเป็นที่อยู่อาศัยของพาหะนำโรค²⁰ ด้วยเหตุนี้ หากเกิดมลพิษทางอากาศที่เชื่อมโยงกับความเสียหายของแหล่งน้ำ เช่น กรณีสารมลพิษที่อยู่ในอากาศเมื่อฝนตกลงมา จึงนำพาให้น้ำฝนที่ปนเปื้อนสารมลพิษไหลลงสู่แหล่งน้ำ จนทำให้ประชาชนไม่สามารถอุปโภคสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ

¹⁸ Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1999) *General Comment 12: The right to adequate food* (Article 11 of the Covenant) UN Doc E/C.12/1999/5 (12 May 1999) 14

¹⁹ Ibid 25

²⁰ Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2003) *General Comment 15: The Right to Water* (Articles 11 and 12 of the Covenant) UN Doc E/C.12/2002/11 (20 January 2003)

รัฐต้องมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอดังกล่าวของประชาชนไม่ให้ถูกละเมิดด้วย

1.3.4 สิทธิเด็ก

ข้อ 6 แห่ง อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ระบุให้รัฐภาคียอมรับว่าเด็กทุกคนมีสิทธิที่จะมีชีวิตมาแต่กำเนิด โดยในข้อ 6 (2) กำหนดให้รัฐต้องประกันสิทธิในการอยู่รอดและการพัฒนาของเด็กอย่างเต็มที่เท่าที่จะทำได้ (maximum extent possible) นอกจากนี้ เด็กมีสิทธิที่จะได้รับมาตรฐานสาธารณสุขที่สูงที่สุดเท่าที่จะหาได้ โดยรัฐต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมโดยให้คำนึงถึงอันตรายและความเสี่ยงของภาวะมลพิษทางสิ่งแวดล้อมตามความในข้อ 24 (2) (c) ความในข้อนี้สอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐที่กำหนดอยู่ในมาตรา 71 วรรค 3 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่บัญญัติว่า **“รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก... ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ”**

การที่รัฐปล่อยให้เกิดภาวะมลพิษทางอากาศได้สร้างผลกระทบต่อสิทธิเด็กอย่างมาก องค์การอนามัยโลก (WHO) กล่าวยืนยันอย่างชัดเจนว่า “เด็กมีสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่จะหายใจอากาศสะอาดในบ้าน โรงเรียน และชุมชน”²¹ ด้วยเหตุนี้ รัฐควรเร่งดำเนินมาตรการเพื่อจัดการกับอันตรายและความเสี่ยงของภาวะมลพิษมลพิษทางสิ่งแวดล้อมที่จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพของเด็ก²² ในความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 15 ของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก ได้ระบุถึงหัวใจหลักของการเลี้ยงเด็กดูและการพัฒนาของเด็ก คือ ที่อยู่อาศัยซึ่งมีสถานที่ประกอบอาหารที่ปลอดภัยปราศจากควันพิษ สารพิษ และเชื้อรา มีการระบายอากาศที่เหมาะสม มีการบริหารจัดการขยะและสิ่งปฏิกูลในที่อยู่อาศัยและบริเวณโดยรอบที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น²³

จอห์น น็อกซ์ ผู้รายงานพิเศษขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยประเด็นพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย สะอาด ดี และยั่งยืน ได้เสนอรายงานต่อคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติใน ค.ศ. 2018 ฉายภาพให้เห็นถึงความรุนแรงของภาวะมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นกับเด็ก และเรียกร้องให้ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องลดปัญหาดังกล่าวลง²⁴ ซึ่งสอดคล้องกับ

²¹ WHO, ‘Air Pollution and Children’s Health: A Global Health Emergency’, First WHO Global Conference on Air Pollution and Health: Improving Air Quality, Combatting Climate Change-Saving Lives (2018) <https://cdn.who.int/media/docs/default-source/air-pollution-documents/air-quality-and-health/conference-on-air-pollution-and-health/2_2_background_ap_childrens_health_a_global_health_emergency.pdf?sfvrsn=57a0db20_9> accessed 5 March 2022.

²² General comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health, para 49.

²³ Ibid.

²⁴ HRC, *Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment*

ผู้รายงานของ Baskut Tuncak ผู้รายงานพิเศษขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนของการบริหารจัดการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและการกำจัดสารอันตรายและของเสียที่ได้กล่าวว่าภาวะมลพิษเป็น silent pandemic²⁵ ซึ่งหมายความว่า ความทุกข์พลภาพและโรคที่เกี่ยวข้องกับการสัมผัสกับสารพิษและมลภาวะในวัยเด็กส่วนใหญ่จะไม่ปรากฏออกมาเป็นเวลาหลายปีหรือหลายทศวรรษ และเด็กอาจเสียชีวิตก่อนวัยอันควรหลังจากอายุ 5 ขวบ หรือหากไม่เสียชีวิตก็จะมีอาการอ่อนเพลียไปตลอดชีวิต สารเคมีที่เป็นพิษส่งผลกระทบต่อ การพัฒนาสมอง การทำงานของฮอร์โมน และกระบวนการอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับเด็กในการเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่มีสุขภาพดี²⁶ จึงอาจกล่าวได้ว่า Children are born “pre-polluted”²⁷ ในกฎหมายไทยได้บัญญัติหน้าที่ของรัฐเอาไว้ในการให้ความคุ้มครองเด็กให้มีสุขภาพที่ดี ตามมาตรา 6 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 **“สุขภาพของเด็ก...ต้องได้รับการส่งเสริมและคุ้มครองอย่างสอดคล้องและเหมาะสมด้วย”**

1.4 พันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับอากาศสะอาด

เดวิด อาร์ บอยด์ (David R. Boyd) ผู้รายงานพิเศษขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมได้เสนอแนวทาง 7 ประการ เพื่อให้รัฐทำให้สิทธิในการหายใจอากาศสะอาดเป็นจริงขึ้นมาได้²⁸

- หนึ่ง ตรวจสอบเฝ้าระวังคุณภาพอากาศและผลกระทบต่อสุขภาพ
- สอง ประเมินแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศ
- สาม รายงานต่อสาธารณชนเกี่ยวกับคุณภาพอากาศ
- สี่ ออกกฎหมาย กฎระเบียบ และมาตรฐานเกี่ยวกับคุณภาพอากาศ
- ห้า กำหนดแผนปฏิบัติการด้านคุณภาพอากาศ

of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment, (24 January 2018) UN Doc A/HRC/37/58 paras 16-18.

²⁵ HRC, Report of the Special Rapporteur on the Implications for Human Rights of the Environmentally Sound Management and Disposal of Hazardous Substances and Wastes, (2 August 2016) UN Doc A/HRC/33/41 para 4.

²⁶ Ibid para 4.

²⁷ Ibid para 5.

²⁸ HRC, Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean Healthy and Sustainable Development (8 January 2019) UN Doc A/HRC/40/55 paras 66-78.

แผนปฏิบัติการแห่งชาติด้านคุณภาพอากาศ ควรประกอบไปด้วยเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

- ก) ห้ามการก่อสร้างโรงไฟฟ้าเชื้อเพลิงฟอสซิลแห่งใหม่ และแทนที่โรงไฟฟ้าเชื้อเพลิงฟอสซิลที่มีอยู่ด้วยแหล่งพลังงานหมุนเวียน
- ข) ยกเลิกการอุดหนุนเชื้อเพลิงฟอสซิลที่เหลือทั้งหมด LPG cooking
- ค) สนับสนุนการเติบโตของระบบผลิตพลังงานหมุนเวียน
- ง) ลด ทำให้น้อยลง หรือหลีกเลี่ยงการกระทำของรัฐบาลที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ
- จ) ประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และสิทธิมนุษยชนของโครงการ นโยบาย และแผนงานใหม่ที่อาจก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ
- ฉ) เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับเทคโนโลยีที่ดีที่สุดที่มีอยู่
- ช) กำหนดให้อุตสาหกรรมลดและจัดการปล่อยมลพิษที่เป็นอันตราย
- ซ) กำหนดอุตสาหกรรมน้ำมันและก๊าซนำก๊าซมีเทนและก๊าซอื่น ๆ ที่ปล่อยออกมาในระหว่างกระบวนการสำรวจ พัฒนา และการผลิตมาใช้ใหม่อีกครั้ง
- ฌ) จัดลำดับความสำคัญของการลดการปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่มีมลพิษสูง เช่น เตาถ่านหิน โรงถลุง โรงกลั่น โรงงานปูนซีเมนต์ และเตาอิฐ
- ญ) ไม่ออกใบอนุญาตสำหรับสิ่งติดตั้งหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษใหม่ในพื้นที่ที่เป็นจุดความร้อน (hotspot) ของมลพิษทางอากาศ จนกว่าคุณภาพอากาศในพื้นที่ดังกล่าวจะเป็นไปตามมาตรฐานแห่งชาติ
- ฎ) สร้างแนวทางเชิงบูรณาการเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อเพิ่มผลประโยชน์ร่วมกันสูงสุด
- ฏ) ส่งเสริมการออกแบบเมืองขนาดกะทัดรัดและใช้งานได้หลากหลาย
- ฐ) คุ้มครองและขยายพื้นที่สีเขียวในเมือง
- ฑ) จัดลำดับความสำคัญของการลงทุนในเรื่องการเดินทางอย่างปลอดภัย การปั่นจักรยานอย่างปลอดภัย และการขนส่งสาธารณะที่รวดเร็ว ให้อยู่เหนือกว่าการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานสำหรับยานพาหนะส่วนตัว
- ฒ) เปลี่ยนไปใช้ยานพาหนะที่สะอาดกว่าเดิม โดยการกำหนดมาตรฐานการปล่อยมลพิษและกฎเกณฑ์ด้านประสิทธิภาพการใช้เชื้อเพลิงที่เข้มงวดขึ้น ในขณะเดียวกันต้องให้มีการเปลี่ยนไปใช้รถยนต์ที่ปล่อยมลพิษเป็นศูนย์

- ณ) ใช้กฎเกณฑ์และมาตรฐานเกี่ยวกับอาคารเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานในอาคาร
- ด) ปรับปรุงแก้ไขการบริหารจัดการของเสียโดยห้ามการเผาขยะในที่โล่ง หลีกเลียงการเผา และการดักจับก๊าซมีเทนในที่ทิ้งขยะ
- ต) จัดทำกฎหมาย นโยบาย และแผนงานเพื่อลดแรงจูงใจหรือห้ามการเผาเศษซากพืชหรือของเสียทางการเกษตร และช่วยเหลือเกษตรกรให้เปลี่ยนไปใช้แนวปฏิบัติที่สะอาดขึ้น
- ถ) ลดการปล่อยแอมโมเนียจากมูลสัตว์และการใช้ปุ๋ย โดยการส่งเสริมการบริโภคอาหารที่มีพืชเป็นส่วนประกอบหลัก
- ท) ให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบด้านสุขภาพที่ไม่พึงประสงค์จากมลพิษทางอากาศและประโยชน์ที่จะได้รับจากการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหา
- ธ) ใช้นโยบายการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาลเพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินการตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น

หก ใช้และบังคับการให้เป็นไปกฎเกณฑ์ด้านคุณภาพอากาศ

เจ็ด ประเมินและทบทวนมาตรฐานและแผนปฏิบัติการด้านคุณภาพอากาศ

"หัวใจหลักของการเลี้ยงเด็กดูและการพัฒนา
 ของเด็ก คือ ที่อยู่อาศัยซึ่งมีสถานที่ประกอบอาหาร
 ที่ปลอดภัยปราศจากควันพิษ สารพิษ และเชื้อรา
 มีการระบายอากาศที่เหมาะสม มีการบริหารจัดการ
 ขยะและสิ่งปฏิกูลในที่อยู่อาศัยและบริเวณโดยรอบ
 ที่มีประสิทธิภาพ"



"รัฐมีหน้าที่ควบคุมให้คุณภาพอากาศเป็นไปตามมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด เหตุผลเนื่องจากอากาศในบรรยากาศถือว่าเป็นประโยชน์ส่วนรวม (public good) และไม่มีปัจเจกบุคคลผู้ใดเป็นเจ้าของ จึงไม่อาจให้ปัจเจกบุคคลเป็นผู้กำกับดูแลหรือควบคุม"



บทที่ 2

การควบคุมมาตรฐาน คุณภาพอากาศในกฎหมาย ระหว่างประเทศและ กฎหมายของแต่ละประเทศ

2.1 กฎหมายควบคุมอะไร

กฎหมายเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่สามารถนำมาใช้เพื่อปรับปรุงคุณภาพอากาศ (Air Quality Standard หรือ AQS) ได้ โดยคุณภาพอากาศนั้นเป็นค่าที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้มั่นใจว่าระดับของภาวะมลพิษทางอากาศโดยรวมยังอยู่ในระดับที่สามารถยอมรับได้ เป็นการควบคุมผลกระทบจากภาวะมลพิษที่มีต่ออากาศซึ่งมนุษย์หายใจเข้าไป มิใช่เป็นการควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือการกำหนดมาตรฐานของพฤติกรรมที่ผู้ประกอบการกิจกรรมที่ก่อมลพิษตามแหล่งกำเนิดต่าง ๆ ต้องปฏิบัติ แต่มุ่งที่จะควบคุมการปล่อยของเสียออกสู่บรรยากาศโดยรวม เป็นค่าคุณภาพอากาศที่ปลอดภัยสำหรับสุขภาพของมนุษย์และสำหรับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในทางปฏิบัติคุณภาพอากาศที่ใช้เป็นมาตรฐานอยู่ประเทศหนึ่งประเทศใดมักถูกกำหนดขึ้นโดยคำนึงถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรืออุตสาหกรรมที่ปล่อยมลพิษออกมาในประเทศนั้น เช่น การขนส่ง อุตสาหกรรมหลัก การผลิตพลังงานจากเชื้อเพลิงฟอสซิล เป็นต้น ซึ่งอาจจะมีค่ามาตรฐานของแต่ละประเทศแตกต่างกันออกไป บางครั้งอาจกำหนดให้ต่ำกว่า สูงกว่า หรือเท่ากับค่ามาตรฐานที่องค์การอนามัยโลก (World Health Organization หรือ WHO)²⁹ แนะนำ ก็สุดแท้แต่ว่านโยบายของประเทศเป็นอย่างไร

²⁹ ยกตัวเช่นมาตรฐานดังต่อไปนี้ WHO, *Air quality guidelines for Europe* (WHO 1987); WHO, *Air Quality Guidelines For Europe* (2nd edition) (WHO 2000); WHO, *Air Quality Guidelines: Global Update 2005 – Particulate Matter, Ozone, Nitrogen Dioxide and Sulfur Dioxide* (WHO 2005); WHO, *WHO Global Air Quality Guidelines: Particulate Matter (PM_{2.5} And PM₁₀), Ozone, Nitrogen Dioxide, Sulfur Dioxide and Carbon Monoxide* (WHO 2021); WHO, *WHO Guidelines for Indoor Air Quality* (WHO 2010).

กฎหมายที่กำกับดูแลเกี่ยวกับภาวะมลพิษทางอากาศมักจะกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไป (ambient air quality standards (AAQS)) ซึ่งเป็นค่าที่หลายประเทศทั่วโลกต่างยอมรับว่าเป็นมาตรฐานที่สมควรแก่การนำมาใช้ในการวัด ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การกำหนดค่ามาตรฐานนี้โดยหลักแล้วต้องพิจารณาจากแนวทางที่ออกโดยองค์การอนามัยโลก นอกจากนี้บางประเทศยังวัดค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในอาคาร (indoor air quality standards, (IAQS)) เสริมเข้าไปด้วย เนื่องจากประชาชนในบางประเทศทำงานอยู่ในอาคารเป็นส่วนใหญ่

2.2 รัฐถูกผูกพันภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศให้กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศหรือไม่

กฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้กำหนดระดับของคุณภาพอากาศที่รัฐต้องนำไปอนุวัติการให้เป็นมาตรฐานภายในประเทศเอาไว้ในสนธิสัญญาฉบับใด ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่า มาตรฐานคุณภาพอากาศของแต่ละประเทศนั้นมีความแตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตาม สนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการปล่อยสารซึ่งก่อมลพิษนั้นมีอยู่แต่ไม่มีความเกี่ยวข้องอันใดกับเรื่องคุณภาพอากาศ เช่น อนุสัญญาเวียนนาสำหรับการคุ้มครองชั้นโอโซน ค.ศ. 1985 (Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer)³⁰ พิธีสารมอนทรีออลว่าด้วยสารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซน ค.ศ. 1987 (Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer)³¹ ซึ่งควบคุมการปล่อยสารที่ทำลายชั้นโอโซน กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 1992 (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)³² พิธีสารเกียวโต ค.ศ. 1998 (Kyoto Protocol) และความตกลงปารีส ค.ศ. 2015 (Paris Agreement)³³ ควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจก อนุสัญญาสตอกโฮล์มว่าด้วยสารมลพิษที่ตกค้างยาวนาน ค.ศ. 2001 (Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants)³⁴ ควบคุมการปล่อยสารมลพิษตกค้างยาวนาน และอนุสัญญามินามาตะว่าด้วยปรอท ค.ศ. 2013 (Minamata Convention

³⁰ Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer (adopted 22 March 1985, entered into force 22 September 1988) 1531 UNTS 293.

³¹ Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer (adopted 16 September 1987, entered into force 1 January 1989) 1522 UNTS 3.

³² United Nations Framework Convention on Climate Change (adopted 9 May 1992, entered into force 21 March 1994) 1771 UNTS 107.

³³ Paris Agreement under the United Nations Framework Convention on Climate Change (adopted 29 January 2016) UN Doc FCCC/CP/2015/10/Add.1, Decision 1/CP/21 (Paris Agreement).

³⁴ Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants (done 22 May 2001, entered into force 17 May 2004) (2001) 40 ILM 532.

on Mercury)³⁵ ควบคุมการปล่อยเมอร์คิวรีหรือปรอท อย่างไรก็ตาม ควรตั้งเป็นข้อสังเกตว่าในปัจจุบันนี้ มีความตกลงระหว่างประเทศระดับภูมิภาคเกิดขึ้นทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทวีปยุโรปที่ประสบกับ ปัญหามลพิษข้ามพรมแดนมาตั้งแต่คริสต์ทศวรรษ 1970 ที่รู้จักดี คือ ปัญหาฝนกรดที่ได้สร้างความเสียหาย ไปทั่วยุโรป จนประเทศต่างๆ ได้ตกลงจัดทำสนธิสัญญาฉบับหนึ่งขึ้น คือ อนุสัญญาว่าด้วยมลพิษทางอากาศ ข้ามพรมแดนระยะไกล ค.ศ. 1979 (Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution)³⁶ เพื่อสร้างความร่วมมือในการแก้ปัญหาภาวะมลพิษทางอากาศด้วยการควบคุมสารมลพิษบางประเภท จัดตั้งกลไกในการตรวจสอบ ติดตาม รวมถึงการพัฒนาองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ แต่ก็ยังไม่ได้ กำหนดมาตรฐานคุณภาพทางอากาศเอาไว้ด้วยดี ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความตกลงที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษข้ามพรมแดนอยู่ คือ ความตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution)³⁷ ที่มุ่งป้องกันและติดตามตรวจสอบการเกิด ไฟป่าและการเผาในที่โล่งแจ้ง

นอกจากสนธิสัญญาแล้ว ควรจะต้องกล่าวถึงกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศเอาไว้ด้วย หน้าที่ของรัฐในการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษทางอากาศที่อาจสร้างผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ ต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น เป็นหน้าที่ของรัฐที่มีอยู่ตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่าง ประเทศ³⁸ ข้อสังเกต คือ ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมให้รัฐ ต้องดำเนินการแบบเดียวกันเพื่อคุ้มครองสุขภาพของประชาชนที่อาศัยอยู่ในรัฐของตน แต่อย่างไรก็ตาม รัฐมีหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนดังที่ได้กล่าวไปแล้ว

มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอภิปรายถึงตราสารอีกประเภทที่ไม่มีผลผูกพันในทางกฎหมาย แต่ก็มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องคำนึงถึง หรือที่เรียกว่า “Soft Law”³⁹ Soft Law ที่เกี่ยวข้อง

³⁵ Minamata Convention on Mercury (adopted 10 October 2013, entered into force 16 August 2017) UNTS No. 54669.

³⁶ Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution (done 13 November 1979, entered into force 16 March 1983) 1302 UNTS 217.

³⁷ ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (adopted 10 June 2002, entered into force 25 November 2003) <<http://www.asean.org>> (25 February 2015).

³⁸ ดู *Trail Smelter (United States of America v Canada)* (1938/41) 3 RIAA 1905 และดู *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion [1996] ICJ Rep 226, para 29 เนื้อความในภาษาอังกฤษระบุว่า “The existence of the general obligation of States to ensure that activities within their jurisdiction and control respect the environment of other States or of areas beyond national control is now part of the corpus of international law relating to the environment”

³⁹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Pierre-Marie Dupuy, ‘Soft Law and the International Law of the Environment’ (1990) 12 Michigan Journal of International Law 420, 420-435; Alan E. Boyle, ‘Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law’ (1999) 48 International and Comparative Law Quarterly 901, 901-913; Jürgen Friedrich, *International Environmental “Soft Law” The Functions and Limits of Nonbinding Instruments in International Environmental Governance and Law* (Springer 2013).

กับคุณภาพของอากาศ ได้แก่ แนวทางด้านคุณภาพอากาศที่ออกโดยองค์การอนามัยโลก ที่ได้ตีพิมพ์ในรูปแบบของรายงานด้านเทคนิค (technical report) ที่ใช้ชื่อว่า “Air Pollution” มาตั้งแต่ ค.ศ. 1958 จนกระทั่งในช่วงกลางคริสต์ทศวรรษ 1980 ได้พัฒนามาเป็นแนวทาง (guidelines) ที่แนะนำให้รัฐต่าง ๆ นำไปปฏิบัติเพื่อการคุ้มครองประชาชนไม่ได้รับผลร้ายทางด้านสุขภาพจากสารก่อมลพิษ ปัจจุบันแนวทางด้านมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไปมีทั้งสิ้น 4 ฉบับ (ฉบับที่ 1 ปี ค.ศ. 1987⁴⁰, ฉบับที่ 2 ปี ค.ศ. 2000⁴¹ และ ฉบับที่ 3 ปี ค.ศ. 2005⁴²) โดยฉบับล่าสุดนั้นได้รับการเผยแพร่ใน ค.ศ. 2021 ใช้ชื่อรายงานว่า “WHO global air quality guidelines: particulate matter (PM_{2.5} and PM₁₀), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide”⁴³ ส่วนมาตรฐานคุณภาพอากาศในอาคารนั้นก็ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เพราะองค์การอนามัยโลกเล็งเห็นความสำคัญของคุณภาพอากาศภายในอาคาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเผาไหม้ของเชื้อเพลิงที่ใช้ภายในอาคารบ้านเรือน รวมไปถึงความชื้นและเชื้อราที่อยู่ในอาคาร⁴⁴

2.3 กฎหมายกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศอ้างอิงจากเกณฑ์ใด

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า กฎหมายมักอ้างอิงเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพอากาศตามข้อเสนอแนะขององค์การอนามัยโลก คำถามคือ **เหตุใดรัฐต้องนำมาตรฐานคุณภาพอากาศขององค์การอนามัยโลกมาพิจารณา** ต่อคำถามนี้ เราควรต้องพิจารณาสถานะทางกฎหมาย (legal status) ของแนวทางหรือเกณฑ์แนะนำคุณภาพอากาศที่ออกโดยองค์การอนามัยโลกเสียก่อน เพื่อวินิจฉัยว่ารัฐมีหน้าที่ในทางกฎหมายหรือไม่ที่จะต้องนำเกณฑ์ดังกล่าวนี้ไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายใน ในรายงานขององค์การอนามัยโลก ค.ศ. 2017 ระบุว่าเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ที่หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจสามารถนำไปใช้เพื่อกำหนดเป็นมาตรฐานภายในประเทศได้ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงเงื่อนไขในทางสังคมและเศรษฐกิจ

⁴⁰ WHO, *Air quality guidelines for Europe* (WHO 1987) available at <https://extranet.who.int/iris/restricted/handle/10665/107364>.

⁴¹ WHO, *Air Quality Guidelines For Europe* (2nd edition) (WHO 2000) available at https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/74732/E71922.pdf www.euro.who.int/en/publications/abstracts/air-quality-guidelines-for-europe.

⁴² WHO, *Air Quality Guidelines: Global Update 2005 – Particulate Matter, Ozone, Nitrogen Dioxide and Sulfur Dioxide* (WHO 2005) available at https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/78638/E90038.pdf

⁴³ WHO, *WHO Global Air Quality Guidelines: Particulate Matter (PM_{2.5} And PM₁₀), Ozone, Nitrogen Dioxide, Sulfur Dioxide and Carbon Monoxide* (WHO 2021) available at <https://www.who.int/publications/i/item/9789240034228>

⁴⁴ WHO, *WHO Guidelines for Indoor Air Quality* (WHO 2010) available at https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0009/128169/e94535.pdf

ของแต่ละประเทศที่ย่อมแตกต่างกันออกไป จึงกล่าวได้ว่า เกณฑ์แนะนำขององค์การอนามัยโลกไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม ในระยะที่ผ่านมามาเกณฑ์ดังกล่าวนี้เริ่มก่อกำลังทางกฎหมายมีอำนาจบังคับหรือคุณค่าในเชิงบรรทัดฐาน เนื่องจากรัฐต่าง ๆ ได้นำเกณฑ์ดังกล่าวมาเป็นจุดอ้างอิงของคุณภาพอากาศที่ดีที่บัญญัติอยู่ในกฎหมายภายใน เช่น กฎหมายคุณภาพอากาศของประเทศติมอร์-เลสเต ระบุว่า “until environmental quality standards have been established by domestic law, the standards endorsed by the World Health Organization shall apply”⁴⁵ หรือบางประเทศมีคดีฟ้องร้องกันและอ้างอิงถึงเกณฑ์ดังกล่าวในข้อต่อสู้ของฝ่ายในข้อพิพาท⁴⁶ นอกจากนี้ เกณฑ์ขององค์การอนามัยโลกยังสามารถพิจารณาได้จากแง่มุมในทางกฎหมายได้อีกด้วยในฐานะที่เป็นสิทธิทางกฎหมายของปัจเจกบุคคล ดังที่ได้กล่าวไปในหัวข้อที่แล้วว่าผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติได้เสนอขั้นตอน 7 ประการ โดยหนึ่งในนั้นคือการกำหนดให้มีเกณฑ์คุณภาพอากาศในกฎหมาย กฎระเบียบ มาตรฐาน และนโยบาย⁴⁷ ซึ่งนั่นหมายความว่ามีการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิในอากาศสะอาดกับหน้าที่ของรัฐในการสร้างกฎหมายเกี่ยวกับคุณภาพอากาศขึ้น ดังเช่นที่ศาลในสหภาพยุโรปเคยวินิจฉัยเรื่องสิทธิทางกฎหมายกับมาตรฐานคุณภาพอากาศในคดี *Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany* เอาไว้ว่า “whenever the exceeding of the limit values could endanger human health the persons concerned must be in a position to rely on mandatory rules in order to be able to assert their rights”⁴⁸

2.4 แนวทางการกำกับดูแลคุณภาพอากาศของแต่ละประเทศเป็นอย่างไร

กฎหมายเกี่ยวกับคุณภาพอากาศได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและได้รับการนำไปปรับในระบบกฎหมายต่าง ๆ ทั่วโลก ระบบกฎหมายที่แตกต่างกันออกไปย่อมมีผลต่อการรับรองสิทธิในอากาศสะอาดและระบบในการกำกับดูแลด้านคุณภาพอากาศ (air quality governance) ยกตัวอย่างเช่น หากเป็นระบบที่มีองค์การเหนือรัฐคอยกำกับดูแลอยู่ การกำกับดูแลก็จะมีระบบที่เข้มงวด เช่น กรณีของสหภาพยุโรปที่สามารถออกกฎเกณฑ์ด้านคุณภาพอากาศเป็นการเฉพาะและกำหนดหน้าที่ให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตามการกำกับดูแลก็จะมี ความเข้มแข็งมาก เนื่องจากมีองค์การตุลาการคอยทำหน้าที่วินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบด้านคุณภาพอากาศ ซึ่งในกรณีของสหภาพยุโรป คือ ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป

⁴⁵ Decree-Law No. 26/2012 establishing the Environmental Basic Legislation, art. 67

⁴⁶ ดู Supreme Court of Chile, Fernando Dougnac Rodríguez & ors, 30 September 2015, 1.119-2015 อ้างใน UNEP, *Regulating Air Quality: The First Global Assessment of Air Pollution Legislation* (UNEP 2021) 52.

⁴⁷ HRC, Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean Healthy and Sustainable Development (8 January 2019) UN Doc A/HRC/40/55 paras 66-78.

⁴⁸ Case C-59/89 Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany, para 19.

ที่ได้ตีความและปรับใช้กฎหมายเพื่อสร้างบรรทัดฐานในเรื่องดังกล่าวเอาไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับรองสิทธิของปัจเจกบุคคลที่สามารถเรียกร้องให้รัฐดำเนินการให้ถูกต้อง สอดคล้องกับมาตรฐานคุณภาพอากาศที่ตั้งที่ศาลเคยกล่าวไว้ว่า “Persons directly concerned by a risk that the limit values or alert threshold may be exceeded must be in a position to require the competent authorities to draw up an action plan where such a risk exists, if necessary by bringing an action before the competent national courts”⁴⁹ ดังนั้น ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปจึงเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับกฎหมายคุณภาพอากาศของรัฐสมาชิก โดยเฉพาะปัจเจกบุคคลซึ่งสามารถหยิบยกบทบัญญัติกลางที่ออกโดยสหภาพยุโรปขึ้นมาเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลของตนดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานเพื่อปรับปรุงคุณภาพอากาศในระดับประเทศให้ดีขึ้น

ในอีกหลายประเทศที่ไม่มีองค์กรเหนือรัฐแบบเดียวกับสหภาพยุโรป การกำกับดูแลคุณภาพอากาศมักประกอบด้วยหลายระดับชั้น เช่น รัฐบาลกลางมักเป็นผู้กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศขึ้น แต่การกำกับดูแลเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานอาจเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่นหรือรัฐบาลแห่งมลรัฐ

2.5 ปัจจัยที่ทำให้รัฐมีหน้าที่ต้องกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ

ปัจจัยที่ทำให้รัฐมีหน้าที่ต้องกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ คำถามคือ อะไรเป็นปัจจัยที่ทำให้รัฐต้องกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศขึ้น **ปัจจัยแรกคือ** ความผูกพันหรือพันธกรณีระหว่างประเทศ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าในปัจจุบันไม่มีสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับภาวะมลพิษทางอากาศฉบับใดที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศเอาไว้ มีเพียงแต่ระบบกฎหมายของสหภาพยุโรปเท่านั้นที่วางกฎเกณฑ์ที่มีผลผูกพันทางกฎหมายเพื่อให้รัฐสมาชิกทั้ง 27 ประเทศปฏิบัติตาม กฎหมายฉบับที่สำคัญ คือ Directive 2008/50 on ambient air quality and cleaner air for Europe⁵⁰ ดังนั้น รัฐสมาชิกจึงไม่มีดุลยพินิจที่จะออกกฎหมายภายในเพื่อกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศให้ต่ำกว่า Directive 2008/50 ได้ แต่สามารถออกกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดกว่าได้ พันธกรณีระหว่างประเทศที่ทำให้รัฐมีหน้าที่ต้องออกกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพอากาศอีกกรณีหนึ่งคือ พันธกรณีของรัฐที่มีอยู่ตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่เรียกร้องให้รัฐคุ้มครองสุขภาพและชีวิตของประชาชนภายในรัฐ รวมไปถึงสิทธิของประชาชนในเชิงกระบวนการและเชิงเนื้อหาที่ทำให้รัฐต้องออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับคุณภาพอากาศ ในหลายประเทศมีการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงทำให้สิทธิดังกล่าวกลายเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ (constitutional rights) ที่รัฐรับรองและคุ้มครองให้อยู่

⁴⁹ Case C-237/07 Dieter Janecek v. Freistaat Bayern [2008] para 39.

⁵⁰ Directive (EC) 2008/50 on Ambient Air Quality and Cleaner Air for Europe [2008] OJ L152/1.

ในกฎหมายสูงสุด หรือหากไม่อยู่ในรัฐธรรมนูญก็อาจเป็นการรับรองในกฎหมายลำดับรอง ซึ่งไม่ว่าจะอยู่ในระดับใดก็ย่อมสร้างหน้าที่ให้กับรัฐในการออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับคุณภาพอากาศ

มีข้อสังเกตเกี่ยวกับสิทธิตามรัฐธรรมนูญบางประการว่า การรับรองสิทธิดังกล่าวนี้มีความแตกต่างหลากหลายออกไป ขึ้นอยู่กับว่าประเทศดังกล่าวให้ความสำคัญกับเรื่องใดหรือมีแนวทาง (approach) อย่างไร กับปัญหาสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ หากให้ความสำคัญกับมนุษย์เป็นหลัก หรือที่เรียกกันว่า anthropocentric approach บทบัญญัติของกฎหมายมักปรากฏถึงการคุ้มครองสุขภาพของประชาชนให้ปลอดภัยจากสิ่งแวดล้อมที่เป็นโทษต่อเนื้อตัวร่างกาย เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศแอฟริกาใต้บัญญัติว่า “Everyone has a right to an environment that is not harmful to their health or well-being”⁵¹ ในขณะที่บางประเทศได้ยกให้สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติเป็นศูนย์กลางของสรรพสิ่ง ลักษณะของการใช้ถ้อยคำในกฎหมายก็จะแตกต่างไปจากแนวคิดที่ต้องการคุ้มครองมนุษย์ เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศอาร์เจนตินา ที่บัญญัติว่า “The State shall preserve the environment and its natural balance in order to achieve comprehensive and sustainable development for all generations”⁵²

การคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญในอากาศสะอาดนั้น จะปรากฏออกมาในรูปแบบของการที่ศาลตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน คดีตัวอย่างที่โด่งดังที่สุด ได้แก่ คดี M C Mehta v Union of India ซึ่งเป็นคดีที่ศาลฎีกาของประเทศอินเดียตีความมาตรา 21 แห่งรัฐธรรมนูญอินเดียที่รับรอง the right to the protection of life and personal liberty เอาไว้ โดยศาลได้วินิจฉัยเอาไว้อย่างน่าสนใจว่า “Today everyone is concerned about level of pollution in Delhi and [the National Capital Region]. This is not something new, every year this kind of piquant situation arises for a substantial period. ... This is blatant and grave violation of right to life of the sizeable population by all these actions and the scientific data which has been pointed out indicates that life span of the people is being reduced by this kind of pollution which is being created and that people are being advised not to come back to Delhi or to leave the Delhi due to severe pollution condition which has been created. ... Time has come when we have to fix the accountability for this kind of situation which has arisen and is destroying Right to Life itself in gross violation of Article 21 of the Constitution of India”⁵³

นอกจากกฎหมายแล้ว ปัจจัยที่ทำให้รัฐต้องกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศขึ้น อาจมาจาก soft law เช่น เกณฑ์แนะนำคุณภาพอากาศที่ออกโดยองค์การอนามัยโลก หรือ UN AQS ที่มีอิทธิพลในการออกกฎหมายในหลายประเทศ เช่น ประเทศอาร์เจนตินา ประเทศคอซตาริกา เป็นต้น

⁵¹ Constitution of the Republic of South Africa No. 108 of 1996, 24, 152.

⁵² Qatar’s Constitution of 2003, art 33.

⁵³ M. C. Mehta v Union of India, Writ Petition (Civil) No 13029/1985, Daily Order, 4 November 2019, paras 3-4.

2.6 มาตรฐานคุณภาพในบรรยากาศทั่วไป ถูกกำหนดขึ้นในกฎหมายประเภทใด

มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไปถูกกำหนดขึ้นมีทั้งที่อยู่ในกฎหมายเฉพาะ เช่น กฎหมายอากาศสะอาดของประเทศต่าง ๆ (Clean Air Acts) เช่น ประเทศไต้หวัน ฟิลิปปินส์ สหรัฐอเมริกา เป็นต้น แต่ประเทศส่วนใหญ่นิยมกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทั่วไป หรือ Environmental Protection Acts ซึ่งมีข้อดี คือ ผู้ร่างสามารถกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลทางเทคนิคได้ และสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงค่ามาตรฐานให้ทันสมัยอยู่เสมอได้ง่าย แต่ก็มีข้อเสียอยู่บ้าง คือ การแก้ไขได้ง่ายดังเช่นที่กล่าวไปอาจทำให้ขาดความรอบคอบในการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือแม้แต่กระทั่งยกเลิกมาตรฐานไปเสีย ดังนั้น จึงต้องออกแบบกระบวนการออกกฎหมายให้มีความรัดกุมและสร้างระบบที่ดีในการตรวจสอบความถูกต้อง

2.7 สารัตถะที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพอากาศ ประกอบไปด้วยเรื่องใดบ้าง

ฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรที่มีอำนาจออกกฎระเบียบ อาจนำมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไปไปบัญญัติเป็นกฎหมายโดยให้ครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

2.7.1 ตัวชี้วัดคุณภาพอากาศ (Quality Metric)

มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไปทั้งหมดที่ใช้กันอยู่นั้นควบคุมมาตรฐานความเข้มข้น (concentration-based standards) ซึ่งเป็นความเข้มข้นรวมของมลพิษในบรรยากาศตามท้องที่การอนามัยโลกได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ ข้อจำกัดของการใช้ตัวชี้วัดคุณภาพอากาศแบบนี้ คือ การไม่สามารถจูงใจให้มีการปรับปรุงคุณภาพอากาศได้ เพราะผู้ปล่อยมลพิษยังสามารถปล่อยมลพิษได้ตราบเท่าที่ไม่เกินค่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตามมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไปบางรูปแบบใช้ตัวชี้วัดคุณภาพอากาศที่พิจารณาจากจำนวนประชาชนที่มีความเสี่ยงต่อการได้รับผลร้ายจากความเข้มข้นของภาวะมลพิษทางอากาศ หรือที่เรียกกันว่า exposure-based standards ซึ่งปรากฏอยู่ในกฎหมายของสหภาพยุโรปที่ใช้ควบคุม PM_{2.5} โดยกฎหมายจะกำหนดให้รัฐสมาชิกใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อลดความเสี่ยงจาก PM_{2.5} เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้ ซึ่งเรียกว่า national exposure reduction target⁵⁴

⁵⁴ Directive 2008/50, art 15.

2.7.2 ระยะเวลาในการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไป

กฎหมายบางฉบับกำหนดเป้าหมาย (targets) หรือเป้าประสงค์ระยะยาว (long-term objectives) หรือบางฉบับก็ให้ดำเนินการเพื่อให้บรรลุโดยทันที เช่น กฎหมายของประเทศโคลอมเบีย ที่กำหนดเป้าหมายไว้ 2 ระยะ คือ เป้าหมายระยะสั้น และเป้าหมายระยะยาว⁵⁵

2.7.3 ความครอบคลุมทางด้านภูมิศาสตร์

มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไปอาจกำหนดให้ใช้เฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเท่านั้น ไม่จำเป็นที่จะต้องมีความมาตรฐานเหมือนกันทั่วประเทศ โดยมากแล้วมักมีการจำแนกพื้นที่ออกเป็น พื้นที่อุตสาหกรรม บริเวณที่อยู่อาศัย และพื้นที่อ่อนไหวที่ต้องได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษ⁵⁶ การกำหนดมาตรฐานรายพื้นที่มีข้อจำกัดบางประการ เช่น บางพื้นที่อาจได้รับการยื่นหยุ่นเป็นพิเศษเพราะต้องการส่งเสริมอุตสาหกรรม ซึ่งจะทำให้ค่ามาตรฐานของคุณภาพอากาศแตกต่างออกไปจากพื้นที่ที่ได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษ และข้อจำกัดอีกประการ คือ มลพิษทางอากาศอาจแพร่กระจายจากพื้นที่หนึ่งไปยังอีกพื้นที่หนึ่งได้ซึ่งยากต่อการควบคุม ดังนั้น กฎหมายต้องให้การคุ้มครองประชาชนอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติว่าประชาชนผู้นั้นอยู่อาศัยในพื้นที่ใด

กฎหมายของประเทศต่าง ๆ มักให้มีการจัดตั้งเขตหรือพื้นที่เฉพาะขึ้นมาด้วยวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไป เช่น เพื่อวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการคุณภาพอากาศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่คุณภาพอากาศมีค่าเกินกว่ามาตรฐานที่จะต้องมีการจัดการพิเศษเพื่อปรับปรุงคุณภาพอากาศให้ดีขึ้น หรือมาตรฐานเพื่อคุ้มครองกลุ่มเปราะบาง เช่น เด็ก ทั้งนี้ ในภาษาอังกฤษมีการเรียกพื้นที่ดังกล่าวหลายแบบ เช่น air pollution impacted area, air quality management area หรือ controlled areas

2.7.4 การดำเนินการในกรณีที่คุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไปเกินค่ามาตรฐาน (Exceedances/Margins of tolerance)

โดยส่วนใหญ่กฎหมายของประเทศต่าง ๆ ที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไปเอาไว้ มักอนุญาตให้มีคุณภาพอากาศที่เกินค่ามาตรฐานได้ในบางกรณีโดยไม่ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนมาตรฐาน บางประเทศ เช่น ตุรกีเคยพยายามลดการไม่ให้เกิดเหตุการณ์ของการเกินค่ามาตรฐานลงให้ได้

⁵⁵ Decreto no 198/006 BOCBA No 2394 (2006), Reglamenta la Ley N° 1.356, Anexo III (air quality standards) applies to Buenos Aires.

⁵⁶ เช่น บริเวณอุทยานแห่งชาติ เช่น กฎหมายของประเทศเคนยา The Environmental Management and Co-ordination (Air Quality) Regulations 2014 (Kenya) schedule 1 กฎหมายของประเทศภูฏาน Environmental Standards 2020 (National Environmental Commission - Royal Government of Bhutan) (sensitive areas include natural parks)

มากที่สุด⁵⁷ สำหรับกฎหมายของสหภาพยุโรปนั้น กำหนดให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการขึ้นตามที่ Directive 2008/50/ EC on ambient air quality and cleaner air for Europe ได้กำหนดไว้ กฎหมายฉบับนี้ที่กำหนดกรอบการบริหารจัดการคุณภาพอากาศในประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปโดยให้รัฐสมาชิกสร้างระบบขึ้นมาเพื่อให้มั่นใจว่าระดับของมลสาร เช่น ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ฝุ่น PM₁₀ ฝุ่น PM_{2.5} ตะกั่ว ไนโตรเจนออกไซด์ เบนซีน และคาร์บอนมอนอกไซด์ในพื้นที่ (zones) และ agglomeration ไม่เกินค่ามาตรฐาน (limits values) ที่ได้กำหนดไว้ใน ภาคผนวก XI และหากกว่าพื้นที่ และ agglomeration ใด มีสารมลพิษทางอากาศเกินค่ามาตรฐาน กฎหมายได้กำหนดหน้าที่ให้รัฐสมาชิกต้องจัดทำแผนปฏิบัติการด้านคุณภาพอากาศ (air quality action plan) ขึ้นเพื่อใช้บังคับกับพื้นที่ดังกล่าวตามที่ระบุอยู่ในข้อ 23 (1) ทั้งนี้ เพื่อให้ระดับของสารมลพิษทางอากาศเป็นไปตามค่ามาตรฐานหรือค่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ รัฐสมาชิกต้องระดมมาตรการที่รัฐจะนำมาใช้ โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องควบคุมให้การเกินค่ามาตรฐานนั้นอยู่ในช่วงระยะเวลาที่สั้นที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ (as short as possible) มีคดีจำนวนมากที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (Court of Justice of the European Union (CJEU)) ที่เกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดไว้ในข้อนี้ ซึ่งจะได้อธิบายโดยสังเขปในลำดับต่อไป

ในคดี *Commission v Bulgaria*⁵⁸ คณะกรรมาธิการยุโรปได้ฟ้องร้องประเทศบัลแกเรียต่อศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป กล่าวหาว่าประเทศบัลแกเรียปล่อยให้ระดับของมลสารทางอากาศเกินค่ามาตรฐานอย่างเป็นระบบและอย่างต่อเนื่อง ปรากฏหลักฐานจากรายงานประจำปีด้านคุณภาพอากาศว่ามีค่า PM₁₀ เกินค่ามาตรฐาน ทั้งค่ามาตรฐานประจำวันและประจำปี ต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลากว่า 8 ปี และไม่มีแนวโน้มว่าจะลดลงอย่างชัดเจน ศาลเห็นด้วยกับคณะกรรมาธิการในประเด็นนี้และวินิจฉัยว่าประเทศบัลแกเรียไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย แม้ประเทศบัลแกเรียจะโต้แย้งการกระทำของตนว่าการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นมีอุปสรรคเนื่องมาจากสถานการณ์ด้านสังคม-เศรษฐกิจของประเทศ กล่าวคือการลดการปล่อย PM₁₀ นั้นยากที่จะดำเนินการ เพราะแหล่งกำเนิดมลพิษดังกล่าวส่วนใหญ่มาจากการเผาไหม้จากเตาผิงของประชาชนและการจราจร เชื้อเพลิงที่ใช้ส่วนใหญ่ คือ ไม้และถ่านหิน ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะประชาชนชาวบัลแกเรียต้องประสบกับความยากลำบากทางเศรษฐกิจ⁵⁹ นอกจากนี้ ประเทศบัลแกเรียยังฝ่าฝืนกฎหมายโดยการไม่จัดทำแผนปฏิบัติการด้านคุณภาพอากาศ ซึ่งแม้จะเป็นดุลยพินิจของแต่ละประเทศที่จะเลือกใช้มาตรการเพื่อปรับปรุงคุณภาพอากาศและลดการปล่อยลงให้ต่ำกว่าค่ามาตรฐาน แต่แผนปฏิบัตินั้นจะต้องถูกกำหนดขึ้นบนพื้นฐานของความสมดุลระหว่างเป้าหมายในการลดความเสี่ยงของภาวะมลพิษ และผลประโยชน์สาธารณะและผลประโยชน์ของเอกชนที่ขัดแย้งกัน⁶⁰ ศาลในคดี *Commission v Poland* ได้สร้างบรรทัดฐานเพิ่มเติม โดยระบุว่า มาตรการที่รัฐเลือกใช้จะต้องเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ (appropriate and effective) เพื่อแก้ไขปัญหาโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งจะส่งผลให้การฝ่าฝืนกฎหมายสิ้นสุดลงตามไปด้วย⁶¹

⁵⁷ Air Quality Assessment and Management Regulation 2008

⁵⁸ Case C-488/15 Commission v Bulgaria [2017]

⁵⁹ Ibid para 75.

⁶⁰ Ibid para 106.

⁶¹ Case C-336/16 Commission v Poland [2018] para 82.

ประเด็นที่น่าสนใจที่เห็นควรหยิบยกขึ้นมาถกเถียงกันที่นี่คือ เกณฑ์สำหรับการประเมินว่า มาตรการที่รัฐสมาชิกได้เลือกและระบุอยู่ในแผนปฏิบัติการคุณภาพอากาศเพียงพอแล้วหรือไม่ คดี *Commission v France*⁶² ยกข้อต่อสู้ว่า มาตรการที่ตนได้เลือกนั้นถูกขัดขวางโดยผลกระทบจากการเติบโตของประชากรที่สูงขึ้นส่งผลให้มีการใช้ยานพาหนะเพิ่มขึ้นและการเปลี่ยนแปลงของการขนส่ง กล่าวคือ การใช้บริการสาธารณะไม่อาจเพิ่มขึ้นได้ภายในระยะเวลาอันสั้น ประกอบกับการแก้ปัญหา ด้านประชากรและการเปลี่ยนผ่านไปใช้รถยนต์ให้น้อยลงนั้นเป็นเรื่องของการลงทุนในระยะยาว ประเทศฝรั่งเศสย้ำอีกว่า ดุลพินิจของรัฐต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการเคลื่อนย้ายสินค้าและผู้คนได้อย่างเสรี นอกจากนี้ เมื่อต้องชั่งน้ำหนักของผลประโยชน์ต่าง ๆ ตนได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การออกกฎระเบียบ ที่เรียกเก็บภาษีเชื้อเพลิงที่สูงขึ้นไม่ใช่ทางเลือกที่ดีเพราะเป็นเรื่องที่มีความอ่อนไหว และหากเลือกใช้ มาตรการดังกล่าวอาจเกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น ประเทศฝรั่งเศสเห็นว่าความมีประสิทธิภาพของ มาตรการที่เลือกใช้ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมและการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชน⁶³ ศาลในคดีนี้วางหลัก ที่น่าสนใจหลายประการ **ประการแรก** ศาลอ้างถึงคดี *Commission v Poland* และสกัดหลักการจากคดี ดังกล่าวโดยการเทียบเคียงว่า อุปสรรคในเชิงโครงสร้าง (structural difficulties) ที่เกิดจากความท้าทาย ด้านสังคม-เศรษฐกิจ และด้านการเงินของการลงทุนขนาดใหญ่ ไม่ถือว่าเป็นข้อยกเว้นและความเป็นไปได้ ของการกำหนดระยะเวลาที่สั้นที่สุดของการมีภาวะมลพิษทางอากาศที่เกินมาตรฐาน **ประการที่สอง** ในการ พิจารณาว่าเป็นมาตรการที่เพียงพอหรือไม่ ศาลใช้เกณฑ์ระยะเวลาของการเกินค่ามาตรฐาน แนวโน้มของ การลดลงของภาวะมลพิษ และสารัตถะของแผนปฏิบัติการที่จะพิจารณาจากเหตุที่มีการเกินค่ามาตรฐาน และมาตรการที่ใช้ว่ามีความสอดคล้องกันหรือไม่ รวมไปถึงมาตรการที่ใช้ครอบคลุมทุกภาคส่วนหรือไม่

คำถามต่อมาคือ หากรัฐปล่อยให้มีมลสารเกินค่ามาตรฐานที่กำหนดไว้อย่างต่อเนื่อง และรัฐก็ไม่ได้จัดทำแผนปฏิบัติการด้านคุณภาพอากาศ บังคับบุคคลมีสิทธิตามกฎหมายอย่างไร ในกรณีนี้ ในคดี *Dieter Janecek v. Freistaat Bayern*⁶⁴ ศาลวินิจฉัยว่า บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลอยู่ในฐานะ ที่จะร้องขอให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจกำหนดแผนปฏิบัติการหากมีความเสี่ยงเกิดขึ้น และหากจำเป็น ก็สามารถฟ้องร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้⁶⁵ ศาลสามารถมีสั่งให้หน่วยงานรัฐกำหนดแผนปฏิบัติการ⁶⁶ และในกรณีที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธอยู่เป็นอาจณที่จะปฏิบัติให้สอดคล้องกับคำพิพากษาของศาล ที่ได้สั่งให้ดำเนินการพันธกรณีของกฎหมายสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Directive 2008/50 ก็ขึ้นอยู่กับ ศาลภายในประเทศที่มีเขตอำนาจที่จะบังคับเอากับ (coercive detention) เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับ การใช้อำนาจรัฐได้ หากบทบัญญัติแห่งกฎหมายภายในอนุญาตให้ศาลดำเนินการดังกล่าว⁶⁷

⁶² Case C-636/18 European Commission v French Republic [2019]

⁶³ Para 31

⁶⁴ Case C-237/07 Dieter Janecek v. Freistaat Bayern [2008]

⁶⁵ Ibid para 39.

⁶⁶ Case C-404/13 *ClientEarth v. The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs* [2014]

⁶⁷ Case C-752/18 *Deutsche Umwelthilfe eV v Freistaat Bayern* [2019] para

2.7.5 การเลือกใช้เกณฑ์เพื่อกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไปในกฎหมาย

มีเพียงไม่กี่ประเทศเท่านั้นที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไปโดยอ้างอิงตามคำแนะนำขององค์การอนามัยโลก มีเพียงร้อยละ 9 ของประเทศที่มีกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไปสำหรับกรณีของ PM_{2.5} เท่านั้นที่ใช้เกณฑ์ขององค์การอนามัยโลก⁶⁸ ส่วนใหญ่แล้วมักมุ่งกำกับดูแลการปล่อยมลพิษจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับเชื้อเพลิงฟอสซิลซึ่งมีกฎหมายควบคุมการผลิต SO₂, NO₂ และ PM₁₀ เพราะมีความเกี่ยวข้องกับนโยบายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระดับโลกมากกว่า

2.7.6 มาตรฐานคุณภาพอากาศในอาคาร

มีเพียงไม่กี่ประเทศเท่านั้นที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพในอาคาร เช่น ประเทศเคนยา คูเวต เบลเยียม โดยส่วนใหญ่แล้วเป็นการควบคุมคุณภาพอากาศในสถานที่ทำงาน ส่วนกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาสำหรับเอมิเรตส์มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในสถานที่สาธารณะที่มีลักษณะปิดหรือกึ่งปิด โดยต้องจัดให้มีการระบายอากาศในพื้นที่ดังกล่าว⁶⁹

2.7.7 หน้าที่ของรัฐ

ในระบบการกำกับดูแลเข้มแข็ง มักมีการกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ควบคุมให้คุณภาพอากาศเป็นไปตามมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด เหตุผลเนื่องมาจากอากาศในบรรยากาศถือว่าเป็นประโยชน์ส่วนรวม (public good) และไม่มีปัจเจกบุคคลผู้ใดเป็นเจ้าของ จึงไม่อาจให้ปัจเจกบุคคลเป็นผู้กำกับดูแลหรือควบคุม นอกจากนี้ การที่ภาวะมลพิษทางอากาศมีแหล่งกำเนิดที่หลากหลายและกระจายไปในพื้นที่ เป็นปัจจัยที่ทำให้รัฐต้องเข้ามามีบทบาทในการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหา

หน้าที่ของรัฐอาจมีหลายรูปแบบ โดยรูปแบบที่เข้มงวดมากที่สุดคือ กฎหมายที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ทำให้แน่ใจว่าคุณภาพอากาศเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้โดยปราศจากข้อยกเว้น เช่น กฎหมายของสหภาพยุโรป หากรัฐไม่สามารถปฏิบัติตามหน้าที่ให้สำเร็จลุล่วงได้ รัฐจะมีความรับผิดชอบตามกฎหมาย

รูปแบบที่เข้มงวดน้อยลงมาคือ กฎหมายกำหนดให้รัฐใช้ความพยายามอย่างถึงที่สุด (best effort) เพื่อให้คุณภาพอากาศเป็นไปตามมาตรฐาน

รูปแบบต่อมาคือกฎหมายกำหนดหน้าที่ของรัฐเฉพาะในกรณีที่คุณภาพอากาศไม่เป็นไปตามมาตรฐาน ซึ่งกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ได้บัญญัติในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป เช่น

⁶⁸ UNEP, *Regulating Air Quality: The First Global Assessment of Air Pollution Legislation* (UNEP 2021) 5

⁶⁹ UNEP, *Regulating Air Quality: The First Global Assessment of Air Pollution Legislation* (UNEP 2021) 55.

- (1) กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้รัฐยกระดับของการดำเนินการเพื่อให้คุณภาพอากาศเป็นไปตามมาตรฐาน (ประเทศสวิตเซอร์แลนด์และประเทศไทย)⁷⁰
- (2) กฎหมายกำหนดหน้าที่ในการรายงานไปยังองค์การที่มีอำนาจตามกฎหมายหรือรัฐบาล (ประเทศออสเตรเลีย)⁷¹
- (3) กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้วางแผนเพื่อดำเนินการให้คุณภาพอากาศเป็นไปตามมาตรฐาน ไม่ว่าจะเป็นการแผนสำหรับระดับชาติ ระดับท้องถิ่น หรือเฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง กฎหมายที่กำหนดให้มีการวางแผนที่เข้มงวดมากที่สุดคือกฎหมายของสหภาพยุโรป Directive 2008/50 ในทำนองเดียวกัน ประเทศของกฎหมายอิสราเอลได้กำหนดให้รัฐวางแผนเป้าหมายที่มีกรอบเวลาอย่างชัดเจน และต้องประกอบไปด้วยมาตรการที่จะทำให้อากาศบรรลุผล รวมไปถึงบทลงโทษหากไม่กำหนดแผนและดำเนินการให้เป็นไปตามแผน⁷²
- (4) กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้จัดทำแผนฉุกเฉิน ในกรณีที่คุณภาพอากาศอยู่ในระดับที่อันตราย⁷³

2.7.8 การติดตามตรวจสอบ

ข้อมูลคุณภาพอากาศมีความสำคัญต่อรัฐเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการด้านการคุ้มครองสุขภาพของประชาชนและสำคัญต่อประชาชนที่มีสิทธิทราบรายละเอียด ข้อมูลได้มาจากสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศประกอบกับการใช้แบบจำลองที่เชื่อถือได้ การบริหารจัดการเรื่องการตรวจสอบนั้นเป็นเรื่องในทางการเมือง กล่าวคือ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องงบประมาณที่ใช้ดำเนินการ บุคลากร บริเวณพื้นที่ที่ตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบ รวมไปถึงการแปลผลข้อมูลดิบ กฎหมายมีบทบาทสำคัญในการกำหนดรายละเอียดเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและสอดคล้องกับการมุ่งไปสู่การมีคุณภาพอากาศที่ได้มาตรฐาน บางประเทศมีกฎหมายให้ติดตามตรวจสอบคุณภาพอากาศ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็นการติดตามตรวจสอบแบบกำหนดตายตัวที่มีเกณฑ์ตรวจสอบที่แน่นอนชัดเจน เช่น วิธีการที่ใช้วัดและการระบุจำนวนสถานีตรวจวัดที่คำนวณจากจำนวนประชากร สถานีอื่นเป็นที่ตั้งของสถานีตรวจวัด⁷⁴ ในปัจจุบันมีแนวโน้มว่ากฎหมายจะถ่ายโอนอำนาจในการตรวจสอบคุณภาพอากาศให้กับรัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁷⁰ Ordinance on Air Pollution Control (OAPC) of 16 December 1985 (Status as of 1 April 2020) (Switzerland), arts. 9 and 31. และดูมาตรา 13 (8) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

⁷¹ National Environment Protection (Ambient Air Quality) Measure (as amended) (Australia), sect. 18.

⁷² UNEP, *Regulating Air Quality: The First Global Assessment of Air Pollution Legislation* (UNEP 2021) 61.

⁷³ ดู Air Quality Regulation 2007 (Tanzania), sect. 26(1).

⁷⁴ National Environment Protection (Ambient Air Quality) Measure (as amended) (Australia); Directive 2008/50/EC of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air for Europe [2008] OJ L152/1, annex III, para. B(1)(b).

2.7.9 สิทธิด้านคุณภาพอากาศในเชิงกระบวนการ (procedural air quality rights)

สิทธิด้านคุณภาพอากาศในเชิงกระบวนการ (procedural air quality rights) ภายหลังจากการรับรองหลักการเรื่องสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน และสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในปฏิญญาริโอ ค.ศ. 1992 ประเทศต่างๆ ได้นำหลักการดังกล่าวไปบรรจุไว้ในกฎหมายของตน รวมไปถึงกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น Convention on Access on Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention)

การเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพอากาศที่อยู่ในความครอบครองของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งของนโยบายด้านคุณภาพอากาศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาวะมลพิษทางอากาศ สิทธินี้เกี่ยวข้องกับหน้าที่ที่รัฐต้องมีจัดทำระบบการตรวจสอบคุณภาพอากาศที่ดีและมีคุณภาพ ตัวอย่างที่น่าสนใจ คือ คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเม็กซิโก ได้ให้ความเห็นทั่วไปหมายเลข 32/2018 ว่าด้วยการละเมิดสิทธิในสุขภาพที่เกี่ยวกับภาวะมลพิษทางอากาศในเมือง คณะกรรมาธิการแนะนำให้ทบวงมาตรฐานคุณภาพอากาศ โดยให้คำหนึ่งถึงคำชี้แนะขององค์การอนามัยโลกและให้ประกันการเข้าถึงข้อมูลด้านเทคนิค พร้อมกันนั้นคณะกรรมาธิการได้แนะนำให้ปรับปรุงเครือข่ายการติดตามเฝ้าระวังคุณภาพอากาศและให้ความสนใจกับสถานการณ์พิเศษของกลุ่มเปราะบาง เช่น เด็กและผู้ที่มีอายุสูงกว่า 65 ปี สตรีมีครรภ์ ผู้ที่เป็นโรคหืดหอบ ผู้ป่วยโรคทางเดินหายใจเรื้อรัง และผู้ที่ทำงานนอกอาคาร⁷⁵

เมื่อเก็บข้อมูลคุณภาพอากาศครบถ้วนแล้ว เจ้าหน้าที่รัฐมีหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลซึ่งอาจเป็นการให้ข้อมูลเชิงรุกทั้งในสถานการณ์ปกติและสถานการณ์ฉุกเฉิน หรืออาจเป็นการให้ข้อมูลเมื่อประชาชนร้องขอ สิทธิในข้อมูลข่าวสารเป็นมักทำให้การใช้สิทธิเชิงกระบวนการอื่นๆ เป็นไปได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ หากปราศจากข้อมูลเสียแล้ว การใช้สิทธิทางศาลเพื่อฟ้องร้องรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายก็ย่อมเป็นไปไม่ได้ สิ่งสำคัญ คือ การสื่อสารข้อมูลที่มีความซับซ้อนไปยังประชาชนในรูปแบบที่เข้าใจได้ง่าย หลายประเทศใช้ดัชนีคุณภาพอากาศ หรือ Air quality index เป็นเครื่องมือในการบอกถึงข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพอากาศแบบ real time รูปแบบของข้อมูลมักจะปรากฏด้วยการใช้แท็บสีเพื่อบ่งบอกถึงระดับของคุณภาพอากาศ และเนื่องจากไม่มีมาตรวัดที่เป็นสากลจึงทำให้ดัชนีคุณภาพอากาศแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ

สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ประกอบไปด้วย สิทธิการมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ⁷⁶ และสิทธิการมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบคุณภาพอากาศ เช่น โครงการของ CurieuzeNeuzen Vlaanderen ในประเทศเบลเยียมที่ให้ประชาชนร่วมกันรายงานคุณภาพอากาศจาก

⁷⁵ México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos: Recomendación General 32/2018 (24 July 2018) อ้างใน UNEP, *Regulating Air Quality: The First Global Assessment of Air Pollution Legislation* (UNEP 2021) 66.

⁷⁶ เช่น มาตรา 50 (2) รัฐธรรมนูญแห่งประเทศฟีจี และมาตรา 61(1)(d) รัฐธรรมนูญแห่งประเทศเคนยา

ที่อยู่ของตนเองเข้าระบบของโครงการ⁷⁷ ในกระบวนการตัดสินใจอาจประกอบไปด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในวงกว้างหรือประชาชนบางกลุ่มที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ เช่น ตัวแทนจากภาคอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดมาตรฐาน เป็นต้น

นอกจากนั้นประชาชนยังสิทธิการมีส่วนร่วมในการวางแผนคุณภาพอากาศในทุกระดับ อาจกำหนดให้เป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองอยู่ในรัฐธรรมนูญโดยให้สิทธิกับประชาชนในการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม หรือเป็นสิทธิที่อยู่ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือรัฐบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแผนหรือแผนการดำเนินการตามนโยบายด้านคุณภาพอากาศ

การเข้าถึงความยุติธรรม มีเพียงบางประเทศเท่านั้นที่รับรองสิทธินี้ไว้อย่างชัดเจนในดับทกฎหมาย แต่การที่อีกหลายประเทศไม่ได้ระบุเอาไว้อย่างชัดเจนก็ไม่ได้หมายความว่าประชาชนไม่มีสิทธิดังกล่าว โดยส่วนใหญ่แล้วองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมมักฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องให้รัฐปรับปรุงคุณภาพอากาศ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะมีคดีในลักษณะเช่นนี้เพิ่มมากขึ้นทั่วโลก⁷⁸ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นไปพร้อม ๆ กับความตื่นตัวของประเทศทั่วโลกในการเร่งปรับปรุงนโยบายด้านคุณภาพอากาศ

2.8 การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพอากาศเป็นอย่างไร

ความสามารถในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเป็นปัจจัยหลักของการปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับคุณภาพอากาศ ความท้าทายของการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย คือ ธรรมชาติหรือสภาพของภาวะมลพิษทางอากาศ กล่าวคือ คุณภาพอากาศนั้นเป็นผลรวมของทุกกิจกรรมที่ปล่อยมลสารออกสู่ชั้นบรรยากาศ ทุกคนต้องร่วมมือกันเพื่อทำให้ผลรวมดังกล่าวอยู่ในระดับที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ด้วยเหตุนี้เอง การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายต่อเอกชนผู้หนึ่งผู้ใดย่อมไม่สอดคล้องกับปัญหาที่ต้องการความร่วมมือในการแก้ไข จึงเป็นสาเหตุที่ต้องหันมาพิจารณาถึงการปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐ ซึ่งการออกแบบระบบหรือกลไกบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นทำได้ยากเพราะรัฐเป็นทั้งผู้ทำหน้าที่บังคับการและผู้ที่ถูกบังคับให้กระทำตามกฎหมาย ระบบที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศต่าง ๆ นั้นส่วนมากแล้วมักเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับความผิดทางอาญา ความรับผิดชอบ

⁷⁷ ดูรายละเอียดใน <https://viewer.curieuzeneuzen.be>

⁷⁸ ดูบทบาทการฟ้องคดีขององค์กรพัฒนาเอกชน เช่น ClientEarth ใน <https://www.clientearth.org/what-we-do/priorities/air-pollution/>

" หากประสงค์ให้มีการตั้งคณะกรรมการระดับชาติชุดใหม่ขึ้นจะกำหนดอำนาจหน้าที่ไม่ให้ซ้ำซ้อนกับอำนาจของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้อย่างไร และหากจำเป็นจะต้องมีคณะกรรมการเฉพาะว่าด้วยเรื่องอากาศสะอาดอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้และไม่ต้องการพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็ต้องสามารถอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการชุดใหม่และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้ได้อย่างชัดเจนเพียงพอ"



บทที่ 3

วิเคราะห์ประเด็นและข้อสังเกต เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล คุณภาพอากาศตามกฎหมายไทย และร่างกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับอากาศสะอาด

3.1 ประเทศไทยมีกฎหมายกำกับดูแลคุณภาพอากาศหรือไม่

การเสนอร่างกฎหมายใหม่นั้นควรต้องพิจารณาเสียก่อนว่ากฎหมายเก่าพอที่จะใช้บังคับได้หรือไม่ เพราะแนวนโยบายของรัฐที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้รัฐพึงมีกฎหมายเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ในปัจจุบันประเทศไทยมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายแม่บทที่มีความสำคัญที่สุดในบรรดากฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ใช้เพื่อกำกับดูแลคุณภาพของสิ่งแวดล้อมทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นคุณภาพของน้ำ ดิน รวมไปถึงคุณภาพอากาศซึ่งบัญญัติอยู่ในหมวด 4 ว่าด้วยการควบคุมมลพิษ ส่วนที่ 2 ว่าด้วยเรื่องมลพิษทางอากาศและทางเสียง ตั้งแต่มาตรา 64-68 ที่กำหนดรายละเอียดของเรื่องเอาไว้ นอกจากนี้แล้ว มาตรา 32 (4) ประกอบมาตรา 13 (2) ได้ให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป ในการกำหนดมาตรฐานนั้นคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ต้องคำนึงถึงหลักวิชาการ กฎเกณฑ์ และหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เป็นพื้นฐาน และจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องด้วย

มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้ออกประกาศกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป ซึ่งมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาแล้วหลายฉบับอย่างต่อเนื่อง กฎหมายกำหนดค่ามาตรฐานสารมลพิษทางอากาศ 7 ประเภท ประกอบด้วย

1) ฝุ่นรวม 2) ฝุ่นขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน 3) ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ 4) ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ 5) ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ 6) ก๊าซโอโซน และ 7) สารตะกั่ว ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานฝุ่นละออง PM2.5 นั้น ในปัจจุบัน (พฤษภาคม 2565) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีมติกำหนดมาตรฐานฝุ่นละออง PM2.5 ใหม่ ให้เข้มงวดขึ้น กล่าวคือ จากเดิมค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมง ค่ามาตรฐานไม่เกิน 50 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร (มคก./ลบ.ม.) ปรับเปลี่ยนเป็น 37.5 มคก./ลบ.ม. และค่าเฉลี่ยรายปี จากเดิม 25 มคก./ลบ.ม. เป็น 15 มคก./ลบ.ม.⁷⁹

การควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด เพื่อเป็นการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐาน คุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ออกประกาศ จึงจำเป็นต้องควบคุม การปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิดต่าง ๆ อีกชั้นหนึ่ง โดยมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติทั่วไปที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและโดยความเห็นชอบ ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด สำหรับควบคุม การปล่อยอากาศเสียจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม ซึ่งมีกฎหมายกำหนดมาตรฐานดังนี้

พ.ศ.	ประเภทกิจกรรม	กฎหมาย
2563	การปล่อยควันดำจาก รถโดยสาร	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานค่าควันดำของรถโดยสารที่ใช้เครื่องยนต์ แบบจุดระเบิดด้วยการอัด ลงวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2563
2557	โรงงานอุตสาหกรรมเคมี	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งสารเบนซิน และสาร 1, 3 - บิวทาไดอิน จากโรงงานอุตสาหกรรมเคมี ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557
2554	คลังน้ำมันเชื้อเพลิง	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งไอน้ำมันเบนซินจากคลัง น้ำมันเชื้อเพลิง (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2554
	โรงงานกลั่นน้ำมัน	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากโรงงาน กลั่นน้ำมันปิโตรเลียม ลงวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2554

⁷⁹ ดู มติชน, 'ปรับค่ามาตรฐานฝุ่นละออง PM 2.5 จาก 50 เหลือ 37.5 มคก./ลบ.ม.' 24 พฤษภาคม 2565 https://www.matichon.co.th/local/quality-life/news_3364163

พ.ศ.	ประเภทกิจกรรม	กฎหมาย
2553	เตาเผามูลฝอย	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากเตาเผา มูลฝอย ลงวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2553
	โรงแยกก๊าซธรรมชาติ	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจาก โรงแยกก๊าซธรรมชาติ ลงวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2553
	โรงงานอุตสาหกรรมเคมี	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากโรงงาน อุตสาหกรรมเคมี ลงวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2553
2552	โรงไฟฟ้าใหม่	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากโรงไฟฟ้า ใหม่ ลงวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2552
	รถจักรยานยนต์	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2552) เรื่อง กำหนดมาตรฐานค่าก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ และก๊าซไฮโดรคาร์บอนจากท่อไอเสียของรถจักรยานยนต์ ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552
2550	โรงสีข้าว	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง การกำหนดมาตรฐานฝุ่นละอองฟุ้งกระจายจากโรงสีข้าว ลงวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2550
	รถยนต์	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง การกำหนดมาตรฐานค่าก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ และก๊าซ ไฮโดรคาร์บอนจากท่อไอเสียรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์แก๊สโซลีน ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550
2549	โรงงานปูนซีเมนต์	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากโรงงาน ปูนซีเมนต์ที่ใช้ของเสียเป็นเชื้อเพลิงหรือเป็นวัตถุดิบในการผลิต ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549
	โรงงานอุตสาหกรรม	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากโรงงาน อุตสาหกรรม ลงวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2549

พ.ศ.	ประเภทกิจกรรม	กฎหมาย
2548	รถยนต์สามล้อ	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานค่าก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ และก๊าซไฮโดรคาร์บอนจากท่อไอเสียรถยนต์สามล้อใช้งาน ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548
	รถจักรยานยนต์	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานค่าควันขาวจากท่อไอเสียของรถจักรยานยนต์ ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548
	รถจักรยานยนต์	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานค่าก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์และก๊าซไฮโดรคาร์บอนจากท่อไอเสียของรถจักรยานยนต์ ลงวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2548
2547	สถานประกอบกิจการ หลอมและต้มทองคำ	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากสถานประกอบกิจการหลอมและต้มทองคำ ลงวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2547
	โรงงานปูนซีเมนต์	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากโรงงานปูนซีเมนต์ ลงวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2547
2546	เตาเผามูลฝอยติดเชื้อ	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากเตาเผา มูลฝอยติดเชื้อ ลงวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2546
2544	โรงไฟฟ้าแม่เมาะ	ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2544) เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะ ลงวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2544
	โรงงานเหล็ก	ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง การกำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยอากาศเสียจากโรงงานเหล็ก ลงวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2544
2542	โรงไฟฟ้าเก่า	ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2542) เรื่อง การกำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากโรงไฟฟ้าเก่า ลงวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2542

พ.ศ.	ประเภทกิจกรรม	กฎหมาย
2539	โรงโม่ บด หรือย่อยหิน	ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยฝุ่นละอองจากโรงโม่ บด หรือย่อยหิน ลงวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2539
2538	โรงไฟฟ้า	ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจาก โรงไฟฟ้า ลงวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2538

การกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยอากาศเสีย

นอกจากสามารถกำหนดมาตรฐานได้แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังมีอำนาจในการกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยอากาศเสียหรือมลพิษอื่นใดที่อยู่ในสภาพเป็นควัน ไอ ก๊าซ เขม่า ฝุ่น ละออง เถ้าถ่าน หรือมลพิษอากาศตามความในมาตรา 68 โดยมีวัตถุประสงค์ คือ การควบคุมไม่ให้มีการปล่อยอากาศเสียเกินไปกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรีได้ประกาศโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 55 โดยในปัจจุบันนี้มีแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทต่าง ๆ ที่เข้าข่ายการควบคุม ดังต่อไปนี้

พ.ศ.	ประเภทกิจกรรม	กฎหมาย
2563	รถโดยสาร	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้รถโดยสารเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยควันดำออกสู่บรรยากาศ ลงวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2563
2557	โรงงานอุตสาหกรรม บางประเภท	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมบางประเภทเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งสารเบนซีน และ สาร 1, 3 - บิวทาไดอิน ออกสู่บรรยากาศ ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557
2554	โรงงานกลั่นน้ำมัน ปิโตรเลียม	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้โรงงานกลั่นน้ำมันปิโตรเลียมเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่บรรยากาศ ลงวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2554

พ.ศ.	ประเภทกิจกรรม	กฎหมาย
2553	คลังน้ำมันเชื้อเพลิง	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้คลังน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่บรรยากาศ ลงวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2553
	เตาเผามูลฝอย	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้เตาเผามูลฝอยเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่บรรยากาศ ลงวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2553
	โรงแยกก๊าซธรรมชาติ	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้โรงแยกก๊าซธรรมชาติเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่บรรยากาศ ลงวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2553
	โรงงานอุตสาหกรรมเคมีบางประเภท	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมเคมีบางประเภทเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่บรรยากาศ ลงวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2553
2552	โรงไฟฟ้าใหม่	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้โรงไฟฟ้าใหม่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่บรรยากาศ ลงวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2552
2550	ท่าเรือบางประเภท	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้ท่าเรือบางประเภทเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่บรรยากาศ ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550
	โรงสีข้าว	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้โรงสีข้าวทุกประเภทเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่บรรยากาศ ลงวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2550

พ.ศ.	ประเภทกิจกรรม	กฎหมาย
2549	โรงงานปูนซีเมนต์	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้โรงงานปูนซีเมนต์ที่ใช้ของเสียเป็นแหล่งเชื้อเพลิง หรือเป็นวัตถุดิบในการผลิต เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้อง ควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่บรรยากาศ ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549
	โรงงานอุตสาหกรรม	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ ที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่บรรยากาศ ลงวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2549
2548	สถานประกอบกิจการ ที่ใช้หม้อไอน้ำ	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้สถานประกอบกิจการที่ใช้หม้อไอน้ำเป็นแหล่ง กำเนิดมลพิษที่ต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียออก สู่บรรยากาศ ลงวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2548
2547	สถานประกอบกิจการ หลอมและต้มทองคำ	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้สถานประกอบกิจการหลอมและต้มทองคำ เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้ง อากาศเสียออกสู่บรรยากาศ ลงวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2547
	โรงงานปูนซีเมนต์	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้โรงงานปูนซีเมนต์เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้อง ถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่บรรยากาศ ลงวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2547
2546	เตาเผามูลฝอยติดเชื้อ	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้เตาเผามูลฝอยติดเชื้อเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ ที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่บรรยากาศ ลงวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2546
	เตาเผาศพ	ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้เตาเผาศพเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูก ควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2546

พ.ศ.	ประเภทกิจกรรม	กฎหมาย
2544	โรงงานเหล็ก	ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้โรงงานเหล็กเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่บรรยากาศ วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2544
	โรงไฟฟ้าแม่เมาะ	ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2544) เรื่อง กำหนดให้โรงไฟฟ้าแม่เมาะเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่บรรยากาศ วันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2544
2542	โรงไฟฟ้าเก่า	ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2542) เรื่อง กำหนดให้โรงไฟฟ้าเก่าเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2542
2539	โรงไม้ บด หรือย่อยหิน	ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้โรงไม้ บด หรือย่อยหินเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยฝุ่นละอองออกสู่บรรยากาศ ลงวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2539
2538	โรงไฟฟ้า	ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้โรงไฟฟ้าเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2538

แหล่งกำเนิดมลพิษประเภทโรงงานอุตสาหกรรมนอกจากมีประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและประกาศกรมควบคุมมลพิษกำกับดูแลแล้ว ยังมีประกาศของกระทรวงอุตสาหกรรมและประกาศของกรมโรงงานอุตสาหกรรมอีกเป็นจำนวนมากที่ผู้ประกอบการโรงงานต้องปฏิบัติ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เดียวกันในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาวะมลพิษทางอากาศ ควรตั้งเป็นข้อสังเกตว่า หากมีกฎหมายอื่นๆ ที่กำหนดมาตรฐานควบคุมพิษและมาตรฐานนั้นมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ก็ให้ใช้มาตรฐานดังกล่าวต่อไป แต่หากมีมาตรฐานต่ำกว่าที่กำหนดตามมาตรา 55 กฎหมายให้ส่วนราชการนั้นแก้ไขให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามมาตรา 56

ดัชนีคุณภาพอากาศ อธิบดีกรมควบคุมมลพิษได้ออกประกาศกรมควบคุมมลพิษ เรื่อง ดัชนีคุณภาพอากาศของประเทศไทย ลงวันที่ วันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2561 เพื่อรายงานสถานการณ์มลพิษทางอากาศต่อประชาชนและเพื่อเป็นแนวทางในการบ่งชี้และเฝ้าระวังคุณภาพอากาศ กฎหมายฉบับนี้ระบุว่า ดัชนีคุณภาพอากาศเป็นดัชนีที่ใช้เป็นตัวแทนของคุณภาพอากาศ 1 ค่า ใช้เป็นตัวแทนค่าความเข้มข้นของสารมลพิษทางอากาศ 6 ชนิด ได้แก่ ฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) ฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 10 ไมครอน (PM₁₀) ก๊าซโอโซน (O₃) ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ (CO) ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ (NO₂) ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO₂) นอกจากนั้นในข้อ 2 กำหนดให้แบ่งดัชนีคุณภาพอากาศของประเทศไทยออกเป็น 5 ระดับการแจ้งเตือน คือ คุณภาพอากาศดีมาก คุณภาพอากาศดี คุณภาพอากาศปานกลาง คุณภาพอากาศมีผลกระทบต่อสุขภาพ คุณภาพอากาศมีผลกระทบต่อสุขภาพมาก กฎหมายฉบับนี้ยังระบุถึงบุคคลที่ต้องดูแลสุขภาพเป็นพิเศษ ซึ่งต้องเฝ้าระวังตนเองเป็นพิเศษหากมีคุณภาพอากาศตั้งแต่ปานกลางขึ้นไป ซึ่งได้แก่ ประชาชนที่มีความอ่อนไหวต่อมลพิษทางอากาศ และควรต้องดูแลสุขภาพเป็นพิเศษ ได้แก่ เด็กแรกเกิดจนถึง 6 ขวบ คนชรา หญิงมีครรภ์ ผู้ป่วยและผู้มีโรคประจำตัว ดัชนีคุณภาพอากาศตามมาตรฐานของ โดยมีคำแนะนำประกอบ เช่น ลดหรืองดทำกิจกรรมกลางแจ้ง พร้อมทั้งระบุอาการที่พบได้เมื่อคุณภาพอากาศแย่ลงไปในแต่ละระดับ พร้อมกันนั้นยังได้กำหนดวิธีการคำนวณดัชนีคุณภาพอากาศและตารางเทียบค่าความเข้มข้นของสารมลพิษทางอากาศสำหรับคำนวณดัชนีคุณภาพอากาศ

มีข้อสังเกตว่า ร่างกฎหมายอากาศเกี่ยวกับอากาศสะอาดต่างๆ ได้เสนอให้มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศสะอาดโดยคณะกรรมการชุดหนึ่ง ในทำนองเดียวกันกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ความแตกต่างอาจจะอยู่ในประเด็นเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการที่ร่างพระราชบัญญัติ มักเสนอให้มีการผู้แทนภาคประชาสังคมหรือประชาชนเข้ามามีบทบาทในการกำหนดเกณฑ์คุณภาพอากาศด้วย ข้อห่วงกังวล คือ หากมีการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติ จะจัดการกับปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่นี้อย่างไร

ส่วนในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกกฎหมายนั้น ปัจจุบันมีการเปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายฉบับต่างๆ อยู่แล้ว แต่อาจจะต้องปรับปรุงให้ภาคประชาชน ชุมชนของนักวิทยาศาสตร์ เข้ามามีบทบาทในเชิงรุกมากขึ้นก่อนออกกฎหมายฉบับต่างๆ โดยหน่วยงานรัฐผู้ออกกฎหมายมีหน้าที่ต้องรับฟังความคิดเห็นและนำความคิดเห็นดังกล่าวไปเป็นองค์ประกอบหนึ่งในการตัดสินใจกำหนดมาตรฐานตามกฎหมาย

3.2 ประเทศไทยมีกฎหมายรับรองสิทธิในอากาศสะอาดหรือไม่

จากการตรวจสอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและกฎหมายอื่น ๆ พบว่าประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่บัญญัติรับรองสิทธิในอากาศสะอาดโดยตรง เหมือนดังเช่น กฎหมายระดับมลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาที่รับรองสิทธิในอากาศบริสุทธิ์ ได้แก่ รัฐธรรมนูญของมลรัฐเพนซิลเวเนีย (Constitution of Pennsylvania) ที่ระบุว่าใน Article 1, Section 27 “The people have a right to clean air, pure water, and to the preservation of the natural, scenic, historic and esthetic values of the environment.”⁸⁰ ส่วนรัฐธรรมนูญของมลรัฐแมสซาชูเซตส์ (Constitution of Massachusetts) Article XLIX ระบุว่า “The people shall have the right to clean air and water, freedom from excessive and unnecessary noise, and the natural, scenic, historic, and esthetic qualities of their environment.”⁸¹

ประเด็นที่ตามมาคือ ในเมื่อไม่มีการรับรองสิทธิดังกล่าวแล้วจะถือว่าประชาชนไม่มีสิทธิในอากาศสะอาดหรือไม่ และหากรัฐปล่อยปละละเลย ไม่กำกับดูแลการดำเนินการของเอกชนผู้ก่อมลพิษทางอากาศ ตลอดจนไม่มีมาตรการเพื่อป้องกันความเสียหายต่อประชาชนผู้ที่ต้องได้รับความเดือดร้อนจากภาวะมลพิษทางอากาศ “รัฐจะหลุดพ้นจากความรับผิดชอบและไม่ถือว่าละเมิดสิทธิของประชาชนอันพึงมีพึงได้หรือไม่” เพราะไม่มีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิในอากาศสะอาด ต่อคำถามที่ตั้งมาข้างต้นนั้น จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า แม้กฎหมายไม่ได้บัญญัติรับรองเอาไว้ก็ตาม แต่การที่รัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์จนเป็นเหตุให้เกิดผลร้ายต่อสุขภาพร่างกายและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในรัฐ ย่อมเป็นการที่รัฐกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการเพื่อคุ้มครองและเคารพสิทธิมนุษยชน ถือได้ว่ารัฐกำลังละเมิดสิทธิในชีวิต สิทธิในสุขภาพ และสิทธิของกลุ่มเปราะบาง เช่น เด็ก เป็นต้น ทั้งนี้ เพราะเหตุว่ารัฐมีหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศที่ต้องเคารพสิทธิมนุษยชนดังกล่าว การที่ไม่บัญญัติรับรองสิทธิในอากาศสะอาดเป็นการเฉพาะ ไม่เป็นการขัดขวางให้ประชาชนใช้สิทธิอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับภาวะมลพิษเพื่อเรียกร้องให้รัฐดำเนินการมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งในการปรับปรุงคุณภาพอากาศให้อยู่ในระดับที่ไม่เป็นอันตรายต่อการหายใจ อันเป็นหน้าที่ของรัฐที่บัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายมาตรา เช่น มาตรา 28 (สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย) มาตรา 55 (สิทธิของประชาชนในการได้รับบริการสาธารณสุข) และมาตรา 71 วรรค 3 (สิทธิของเด็ก) และบทบัญญัติที่สำคัญที่สุดที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงการจัดการกับปัญหามลพิษทางอากาศด้วย คือ มาตรา 57 วรรค 2 ที่บัญญัติว่า รัฐต้อง “อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา พื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน” กฎหมายระดับพระราชบัญญัติสามารถตีความให้รวมถึงสิทธิในอากาศสะอาดด้วยคือ มาตรา 5 พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550

⁸⁰ PA. CONST. art. I, § 27

⁸¹ MASS. CONST. art. XLIX.

ที่กำหนดว่า **“บุคคลมีสิทธิในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ”** หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ระบุว่า มลพิษทางอากาศนั้นไม่เอื้อต่อการดำรงชีพของมนุษย์และไม่เอื้อต่อสุขภาพอีกด้วย ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่า การที่กฎหมายไทยในปัจจุบันไม่มีการบัญญัติด้วยคำที่รับรองสิทธิในอากาศสะอาดเอาไว้โดยตรง ไม่ได้ทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิอื่น ๆ อันเกี่ยวเนื่องกับชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัยได้ ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ได้ ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นจากการที่ประชาชนฟ้องร้องหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่ในเรื่องภาวะมลพิษทางอากาศต่อศาลปกครอง ดังจะได้กล่าวในลำดับต่อไป

3.3 ประเทศไทยมีกฎหมายรับรองสิทธิอื่นใดอีกหรือไม่ ที่จะทำให้ประชาชนใช้สิทธิเรียกร้องให้มีอากาศสะอาด

3.3.1 สิทธิที่จะได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับภาวะมลพิษทางอากาศ

ตามกฎหมายแล้วประชาชนชาวไทยมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม สิทธิดังกล่าวนี้ได้รับการรับรองในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญและกฎหมายลำดับรอง มาตรา 59 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 บัญญัติว่า **“รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ที่มีใช้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก”** ด้วยอำนาจแห่งบทบัญญัตินี้รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพอากาศให้ประชาชนได้รับทราบผ่านทางช่องทางต่าง ๆ ที่ประชาชนแต่ละกลุ่มสามารถเข้าถึงได้ ไม่ควรใช้ช่องทางการสื่อสารเพียงทางใดทางหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้เพราะการรับรู้ข่าวสารของประชาชนแต่ละกลุ่มนั้นแตกต่างกัน

นอกจากรัฐธรรมนูญแล้ว พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 รับรองสิทธิที่จะได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับภาวะมลพิษทางอากาศในมาตรา 6 เอาไว้ ดังนี้ **“เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) การได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ”**

ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับภาวะมลพิษทางอากาศที่ประชาชนควรต้องรับรู้ ถือได้ว่า **“ข้อมูลข่าวสาร”** ตามนิยามที่กำหนดอยู่ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และหากเป็นข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพอากาศที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานรัฐ ย่อมเป็น **“ข้อมูลข่าวสารของราชการ”** ที่ประชาชนไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็สามารถเข้าตรวจสอบดู

ขอสำเนา หรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารได้ตามมาตรา 9 สำหรับข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะนั้น มีประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามมาตรา 9 (8) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2553 ซึ่งกำหนดรายละเอียดของข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ จำนวนทั้งสิ้น 16 รายการ ดังต่อไปนี้

- (1) รายงานและข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และสังคมในแต่ละขั้นตอนการดำเนินการ รวมทั้งรายงานรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในส่วนที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดทำรายงานดังกล่าวด้วย
- (2) รายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และสังคม รวมทั้งรายงานที่เกี่ยวข้องกับมาตรการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม และข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง
- (3) รายงานที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลและปริมาณการปล่อยสารมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม และรายงานผลกระทบที่เกิดหรืออาจจะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ รวมทั้งข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรายงานหรือรายงานผลกระทบแล้วแต่กรณี
- (4) รายงานสถานการณ์และหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการตรวจวัดหรือตรวจสอบมลพิษ สารพิษ วัตถุอันตรายหรือคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งข้อมูลหรือรายงานที่เกี่ยวข้องกับสภาวะสุขภาพหรือผลกระทบต่อสุขภาพ ที่เกิดจากมลพิษ สารพิษ วัตถุอันตราย และหรือคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (5) รายงานการศึกษาวิจัยหรือการวิเคราะห์เกี่ยวกับระดับการปนเปื้อนของสารพิษในพืช และหรืออาหารที่ผลิตจากพืช และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งรายงานการตรวจสอบหรือรายงานผลกระทบของการใช้สารเคมีในการเกษตรที่มีต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ
- (6) รายงานการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับระดับการปนเปื้อนของสารพิษในสภาพแวดล้อมต่าง ๆ โดยเฉพาะที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ รวมทั้งข้อมูลข่าวสารอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (7) รายงานผลกระทบและหรือรายงานผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับข้อมูลการเฝ้าระวังและหรือข้อมูลข่าวสารอื่น โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับสภาวะสุขภาพ อาชีวอนามัยและอนามัยสิ่งแวดล้อม
- (8) รายงานการศึกษาหรือการวิเคราะห์ความเสี่ยงจากอันตรายที่เกิดหรืออาจจะเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ รวมทั้งรายงานผลการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานการคุ้มครองความปลอดภัยในการประกอบกิจการภาคอุตสาหกรรมด้วย

- (9) รายงานการตรวจสอบผลการดำเนินงานที่มีหรืออาจจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ รวมทั้งการดำเนินการตามมาตรฐานการรักษาความปลอดภัย ซึ่งต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องตามกฎหมายหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับการอนุญาตหรืออนุมัติ เช่น รายงานผลการตรวจสอบการบำบัดน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรมหรือรายงานการตรวจสอบอื่นที่มีลักษณะเป็นทำนองเดียวกัน
- (10) รายงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดวางหรือจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะในแต่ละระดับ รวมทั้งข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรายงานดังกล่าว โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพและสังคม
- (11) สัญญา สัมปทาน ใบอนุญาต ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการหรือการดำเนินการที่มีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพหรือสังคม รวมทั้งสัญญา สัมปทาน หรือใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการใช้หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติด้วย
- (12) กรอบการเจรจา ร่างความตกลง และหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ รวมทั้งกรอบการเจรจา ร่างความตกลง และหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้ หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และรวมถึงผลของการดำเนินการตามพันธกรณีที่เกี่ยวข้องด้วย
- (13) นโยบาย แผนการ โครงการ และงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ
- (14) รายงานประชุมและมติที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ รวมทั้งผลกระทบต่อสังคมของคณะกรรมการที่แต่งตั้งหรือจัดให้มีขึ้นตามกฎหมายหรือโดยมติคณะรัฐมนตรี
- (15) ข้อมูลข่าวสารและหรือรายงานที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ
- (16) ข้อมูลข่าวสารอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลในเชิงสถิติ แผนที่ และอื่น ๆ

ดังนั้น กฎหมายไทยในปัจจุบันนั้นถือว่าให้สิทธิกับบุคคลอย่างเพียงพอในการที่จะได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับภาวะมลพิษทางอากาศ แต่อย่างไรก็ตามข้อมูลดังกล่าวนี้เป็นข้อมูลที่ประชาชนต้องร้องขอ มิใช่เป็นข้อมูลที่เปิดเผยเป็นการทั่วไป ดังนั้น ประชาชนจึงต้องเป็นผู้ที่เสาะแสวงหาด้วยตนเอง การติดต่อกับหน่วยงานราชการในประเทศไทยนั้น ไม่ใช่สิ่งที่กระทำได้ง่ายเพราะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนตามระเบียบของทางราชการที่ต้องใช้ระยะเวลาอันกว่าประชาชนจะได้รับข้อมูล จึงต้องมีการปรับกระบวนการเข้าถึงข้อมูลให้เป็นไปได้โดยสะดวกและรวดเร็ว แนวคิดการบัญญัติกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติขึ้นมาใหม่จะต้องอธิบายให้ได้ว่ามีความแตกต่างจากบัญญัติที่กล่าวมาอย่างไร หากใช้เหตุผลว่า

มีพระราชบัญญัติฉบับใหม่มีความเฉพาะเจาะจงในเรื่องเกี่ยวกับภาวะมลพิษทางอากาศมากกว่า และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นเพียงแค่งกฎหมายทั่วไปที่วางกรอบในเชิงหลักการเท่านั้น ก็ควรจะต้องพิจารณาว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถออกกฎหมายลำดับรอง กำหนดรายละเอียดเพื่อให้เป็นไปตามความในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติฉบับเดิมได้เช่นเดียวกัน

3.3.2 สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการกำหนดนโยบายและออกกฎหมายเกี่ยวกับภาวะมลพิษทางอากาศ

ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและออกกฎหมายที่เกี่ยวกับภาวะมลพิษทางอากาศ ตามมาตรา 57 (2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่บัญญัติว่า รัฐต้องอนุรักษ์คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ “ต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ... จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ” การมีส่วนร่วมดังกล่าว ต้องพิจารณาถึงกฎหมายเฉพาะด้วย นอกจากนี้ ในมาตรา 77 วรรคสอง กำหนดว่า “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง” และให้รัฐนำความคิดเห็นที่ได้ “มาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกชั้นตอน” ซึ่งตามแนวปฏิบัติแล้วกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต้องรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนก่อนประกาศใช้ต่อไป

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายนั้น มาตรา 65 วรรคสองบัญญัติว่า “การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย”

3.3.3 สิทธิที่จะทราบข้อมูลเกี่ยวกับการอนุญาตโครงการ

สิทธิที่จะรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการอนุญาตโครงการนั้น ได้รับการบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 58 วรรค 1 ที่บัญญัติว่า “การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อนเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ” การที่กฎหมายบัญญัติเช่นนี้

ทำให้การอนุญาตโครงการที่จะก่อให้เกิดภาวะมลพิษทางอากาศและส่งผลกระทบต่อประชาชนต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน ซึ่งก็หมายความว่าประชาชนจะต้องได้รับทราบข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับโครงการ เว้นแต่จะเป็นข้อมูลที่เป็นความลับทางการค้า นอกจากนั้น ในมาตรา 58 วรรค 2 บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาต”

การที่หน่วยงานรัฐผู้มีอำนาจอนุญาตให้โครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมดำเนินกิจการได้นั้น ถือว่าเป็นการออกคำสั่งทางปกครองตามนิยามที่ของ “คำสั่งทางปกครอง” ที่ระบุอยู่ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และตามมาตรา 30 กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ ซึ่งหมายความว่าประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับทราบรายละเอียดของโครงการต่าง ๆ ที่หน่วยงานรัฐได้อนุญาตไป และมีสิทธิตรวจสอบเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

นอกจากนั้น ประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามมาตรา 9 (8) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2553 ระบุว่า ประชาชนสามารถรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับ สัญญา สัมปทาน ใบอนุญาต ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการหรือการดำเนินการที่มีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพหรือสังคม รวมทั้งสัญญา สัมปทาน หรือใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการใช้หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติด้วย จึงกล่าวได้ว่าประชาชนมีสิทธิตามกฎหมายที่จะทราบข้อมูลเกี่ยวกับการอนุญาตโครงการอย่างครบถ้วนสมบูรณ์

3.3.4 สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

ประชาชนมีสิทธิในการฟ้องร้องหน่วยงานรัฐได้ในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยรัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิดังกล่าวในมาตรา 51 ที่บัญญัติว่า “การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้น เป็นการทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตาม และเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชน หรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” จึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่า หากรัฐซึ่งต้องปฏิบัติตามมาตรา 57 (1) ปล่อยปละละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ในการคุ้มครองหรือบริหารจัดการภาวะมลพิษทางอากาศ ประชาชนย่อมใช้สิทธิในการฟ้องร้องได้ และอาจกล่าวได้ว่า การฟ้องร้องคดีเป็นเครื่องมือที่สำคัญของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากอากาศที่ไม่สะอาด

ในกรณีของภาวะมลพิษทางอากาศนั้น ได้มีประชาชนฟ้องร้องคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อศาลปกครองเชียงใหม่ อ้างว่าคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติละเลยต่อหน้าที่ตามมาตรา 59 แห่ง

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นเหตุให้ประชาชนและผู้ฟ้องคดี ซึ่งอยู่อาศัยในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทยได้รับผลกระทบจากหมอกควัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ศาลต้องวินิจฉัยในประเด็นว่า การที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ไม่ประกาศให้ท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย ลำพูน และแม่ฮ่องสอน เป็นเขตควบคุมมลพิษ เป็นการละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ ศาลวินิจฉัยว่า ตามข้อเท็จจริงที่พื้นที่ดังกล่าว มีแนวโน้มที่ร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือก่อให้เกิดผลกระทบเสียหาย ต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในท้องที่ ซึ่งสามารถประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษเพื่อดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษได้ตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติไม่ได้ประกาศให้ท้องที่ 4 จังหวัดดังกล่าวเป็นเขตควบคุมมลพิษ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย “เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ ต้องปฏิบัติ” ศาลปกครองเชียงใหม่จึงสั่งให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติใช้อำนาจตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประกาศให้ท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย ลำพูน และแม่ฮ่องสอน เป็นเขตควบคุมมลพิษเพื่อดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษ

จากคำพิพากษาดังกล่าวเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ประชาชนสามารถใช้สิทธิ ทางศาลเพื่อให้หน่วยงานรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้ ซึ่งเป็นกรณีเมื่อเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นแล้ว ไม่ใช่มาตรการในเชิงป้องกัน แต่ก็เป็นช่องทางที่ประชาชนสามารถเรียกร้องให้หน่วยงานรัฐดำเนินการ ปรับปรุงคุณภาพอากาศให้มีความสะอาดเพียงพอซึ่งปลอดภัยต่อการหายใจเข้าสู่ร่างกายได้

3.4 คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นหน่วยงานที่สามารถ รับมือกับปัญหาภาวะมลพิษทางอากาศได้อย่างเพียงพอหรือไม่

ประการแรกต้องพิจารณอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้เสียก่อน เพื่อพิจารณาว่า สามารถดำเนินการอย่างไรบ้างกับปัญหาภาวะมลพิษทางอากาศ เมื่อพิจารณาจากมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะพบว่า คณะกรรมการมีอำนาจทั้ง การกำหนดนโยบายและให้ความเห็นชอบในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในส่วนที่เกี่ยวข้อง กับนโยบาย จะประกอบไปด้วย

- เสนอ “นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ” (มาตรา 13 (1))
- พิจารณาให้ความเห็นชอบ “แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม” (มาตรา 13 (3))

- พิจารณาให้ความเห็นชอบ “แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด” (มาตรา 13 (4))
- พิจารณาให้ความเห็นชอบ “แผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันหรือแก้ไขอันตรายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ” (มาตรา 13 (7))
- กำหนด “มาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม” (มาตรา 13 (11))

พิจารณาจากขอบอำนาจเรื่องการกำหนดแผนทางด้านสิ่งแวดล้อมจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า คณะกรรมการมีอำนาจที่กว้างขวางและครอบคลุมที่จะพิจารณาหรือกำหนดมาตรการในหลายระดับ ในหลายสถานการณ์ อำนาจแต่เพียงเท่านี้ก็เพียงพอแล้วที่จะดำเนินการต่าง ๆ เพื่อเป็นการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษทางอากาศ

ในการเสนอเพื่อออกกฎหมายใหม่มักมีการกล่าวอ้างโดยเสมอว่าหน่วยงานที่กำกับดูแลเรื่อง ภาวะมลพิษทางอากาศมีความทับซ้อนหรือมีการทำงานที่ไม่บูรณาการกัน หากปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นจริง คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจที่จะกำหนดมาตรการตามมาตรา 13 (11) ได้ ไม่จำเป็นต้อง ออกกฎหมายเฉพาะในเรื่องอากาศก็ย่อมทำได้

ในส่วนของการพิจารณากฎหมายนั้น คณะกรรมการมีอำนาจ ดังนี้

- กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป (มาตรา 13 (2)) ประกอบมาตรา 32)
- พิจารณาให้ความเห็นชอบในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่ปล่อยทิ้ง อากาศเสีย (มาตรา 13 (8)) ประกอบมาตรา 55)
- กำกับดูแลและเร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ ท้องถิ่น ประกาศ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็น เพื่อให้กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมมีความเป็นระบบโดยสมบูรณ์ (มาตรา 13 (9))
- กำหนดให้ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเป็นเขตควบคุมมลพิษเพื่อดำเนินการควบคุม ลด และขจัด มลพิษได้ (มาตรา 59)
- เสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม (มาตรา 13 (6))

อำนาจของคณะกรรมการอันเกี่ยวเนื่องกับการออกกฎหมายและการแก้ไขกฎหมายนั้น มีความครอบคลุมและยืดหยุ่นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศนั้นสามารถปรับเปลี่ยนได้เมื่อมีข้อบ่งชี้ว่ามาตรฐานเดิมนั้นไม่เหมาะสมอีกต่อไป กล่าวคือ การใช้มาตรฐานเดิมนั้น จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพร่างกายของประชาชน นอกจากนั้น ยังสามารถกำหนดให้พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากภาวะมลพิษทางอากาศเป็นพิเศษเป็นเขตควบคุมมลพิษได้อีกด้วย ซึ่งจากคำพิพากษาของศาลปกครองเชียงใหม่ได้ให้ความกระจ่างแล้วว่า หากพื้นที่ใดเป็นเขตที่ต้องได้รับการดูแลคุณภาพสิ่งแวดล้อมทางอากาศเป็นพิเศษ ก็ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษ

กล่าวโดยสรุป อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติทั้งในเรื่องนโยบายและกฎหมายนั้น ถือได้ว่ามีความครอบคลุมที่จะแก้ไขปัญหาภาวะมลพิษทางอากาศได้ มีข้อเสนอแนะจากหลายภาคส่วนให้จัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติขึ้นมาเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลเรื่องอากาศสะอาด ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ที่เสนอ ประเด็นคือ หากประสงค์ให้มีการตั้งคณะกรรมการระดับชาติชุดใหม่ขึ้นจะกำหนดอำนาจหน้าที่ไม่ให้ซ้ำซ้อนกับอำนาจของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้อย่างไร และหากจำเป็นจะต้องมีคณะกรรมการเฉพาะว่าด้วยเรื่องอากาศสะอาดอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และไม่ต้องการพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็ต้องสามารถอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการชุดใหม่และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้อย่างชัดเจนเพียงพอ ซึ่งในความเห็นของผู้เขียนเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้น มีความครอบคลุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้มีอำนาจเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมาย หากคณะกรรมการเห็นว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอากาศสะอาดยังไม่เพียงพอหรือกลไกต่าง ๆ ที่จะทำให้อากาศสะอาดได้นั้นยังคงต้องได้รับการปรับปรุง คณะกรรมการสามารถเสนอให้มีกฎหมายลำดับรองเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเรื่องอากาศสะอาดได้ ทั้งนี้ ไม่มีความจำเป็นอันใดที่จะต้องสร้างเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องอากาศสะอาดขึ้นมาเฉพาะ

3.5 การกำกับดูแลคุณภาพอากาศระดับจังหวัด

โดยปกติแล้ว จังหวัดในประเทศไทยเกือบทั้งหมดมักจัดทำ “แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด” ซึ่งเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นตามมาตรา 37 วรรค 3 เพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ รายละเอียดที่จะต้องกำหนดเอาไว้ในแผนนั้นเป็นไปตามที่มาตรา 38 ได้กำหนดไว้ เช่น แผนการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด แผนการตรวจสอบติดตาม และควบคุมการปล่อยของเสียจากแหล่งกำเนิด และที่สำคัญคือแผนการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการละเมิด และการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ การอนุรักษ์

ทรัพยากรธรรมชาติ หรือในกรณีที่มีอำนาจจัดทำแผนดังกล่าว หรือจัดทำแล้วแต่ไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หากมีกรณีที่จะต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีความรุนแรง ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อออกคำสั่งให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้จัดทำแผนปฏิบัติการสำหรับจังหวัดนั้นแทนตามมาตรา 41

จากบทบัญญัติที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดทำแผนระดับจังหวัด โดยมีสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ในฐานะหน่วยงานหลักในการรวบรวมและวิเคราะห์แผนปฏิบัติการ ฯ ในระดับจังหวัดมีบทบาทสำคัญเรื่องนี้แต่ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนดังกล่าว ซึ่งถือว่าเป็นจุดที่ต้องปรับปรุงแก้ไขในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติมีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ จำนวนหนึ่งที่กำหนดให้ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วม รวมไปถึงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

ในกรณีที่มีภาวะมลพิษทางอากาศในระดับจังหวัดเกิดขึ้น นอกจากจะสามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในกรณีที่ภาวะมลพิษทางอากาศนั้นมีความรุนแรงถึงขั้นจะเป็นสาธารณสุขได้ตามนิยามที่กำหนดอยู่ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข พ.ศ. 2550⁸² กฎหมายฉบับดังกล่าวระบุว่า เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณสุขขึ้นในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งใด ให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นมีหน้าที่เข้าดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขโดยเร็ว และแจ้งให้ผู้อำนวยการอำเภอที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่นั้นและผู้อำนวยการจังหวัดทราบทันที ตามมาตรา 21 และให้ดำเนินการตามกฎหมายบัญญัติเอาไว้ จะเห็นได้ว่ากฎหมายเรื่องการรับมือกับภาวะมลพิษทางอากาศนั้นจะต้องพึ่งพากฎหมายฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย เพราะกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดหรือท้องถิ่นนั้นไม่ได้มีกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งที่บัญญัติในลักษณะครอบคลุมและเบ็ดเสร็จเด็ดขาดทุกเรื่องในกฎหมายฉบับเดียว อีกกรณีหนึ่งที่เกิดปัญหาอยู่เสมอ คือ หากมีการจุดไฟเผาในที่โล่งแจ้ง เช่น การเผาเศษวัชพืช การเผาวัสดุทางการเกษตร ก็อาจต้องใช้บังคับประกาศของท้องถิ่นที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 25 (4) ว่าด้วยเรื่องการก่อความเดือดร้อนซึ่งถือว่าเป็นเหตุรำคาญ อันเนื่องมาจากการกระทำใด ๆ ให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ฝุ่น ละออง เหมม่า เถ้า จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถออกคำสั่งให้ปรับปรุงแก้ไข หรือระงับเหตุรำคาญนั้นได้ ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งจะมีโทษทางอาญา

⁸² “สาธารณสุข” หมายความว่า อัคคีภัย ฆาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศและการก่อวินาศกรรมด้วย

การที่ต้องใช้กฎหมายหลายฉบับประกอบกันนั้น มักมีข้อวิจารณ์ถึงเรื่องการบูรณาการการทำงานของภาคส่วนราชการและปัญหาทางด้านงบประมาณ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วเป็นเรื่องที่สามารถแก้ไขได้ด้วยวิธีการในการบริหารจัดการ ซึ่งเหมาะสมยิ่งกว่าการร่างกฎหมายฉบับใหม่ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาคือควรหาช่องทางตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เพื่อบริหารจัดการข้อขัดข้องต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่สามารถกำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 13 (11) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ คำว่า “มาตรการ” นั้นอาจกำหนดขึ้นได้ในหลายรูปแบบ เช่น นโยบาย แนวปฏิบัติ หรือแม้แต่ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก็ย่อมสามารถทำได้

3.6 กองทุนสิ่งแวดล้อม

กองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นมาตรการรูปแบบหนึ่งสำหรับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งมลพิษทางอากาศ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติในหมวด 2 ว่าด้วยเรื่องกองทุนสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ จำนวนทั้งสิ้น 10 มาตรา ประกอบไปด้วยเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญ เช่น ที่มาของเงินและทรัพย์สินในกองทุน องค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุน อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุน เป็นกลไกที่มีอยู่แล้วตามพระราชบัญญัติ ร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับอากาศสะอาดฉบับต่าง ๆ มักมีการเสนอให้จัดตั้งกองทุนในลักษณะเดียวกันกับกองทุนสิ่งแวดล้อม เพียงแต่มีการกำหนดรายละเอียดที่เพิ่มเติมในบริบทของการบริหารจัดการเรื่องการป้องกันและคุ้มครองภาวะมลพิษทางอากาศเป็นการเฉพาะเท่านั้น การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่มีอยู่แล้วให้มีความทันสมัยมากยิ่งขึ้นและให้มีส่วนนวัตกรรมใหม่ ๆ ในการบริหารจัดการกองทุนย่อมสามารถทำได้ด้วยการปรับปรุงบทบัญญัติในหมวด 2 มากกว่าการจัดตั้งกองทุนใหม่ตามร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอากาศสะอาด⁸³ ซึ่งในกรณีหลังนี้จะต้องอธิบายให้ได้ว่านอกจากบริบทเฉพาะในเรื่องของภาวะมลพิษทางอากาศแล้ว มีเหตุผลใดที่จะต้องตั้งกองทุนเฉพาะดังกล่าวขึ้นและมีเหตุผลใดที่การแก้ไขบทหมวด 2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นวิธีการที่เป็นไปไม่ได้จึงต้องออกพระราชบัญญัติฉบับใหม่เท่านั้น

⁸³ ดู ณรงค์ ใจหาญ และคณะ, การศึกษาแนวทางการปฏิรูปกองทุนสิ่งแวดล้อมรองรับแผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อ สกสว 2562)

3.7 สรุปการวิเคราะห์

ตามที่วิเคราะห์มาในหัวข้อ 3.1 ถึง 3.5 ข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า ประเทศไทยมีมาตรการต่าง ๆ ที่รับรองสิทธิของประชาชนในการหายใจอากาศบริสุทธิ์ แม้จะไม่มีกรอบบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร ยืนยันถึงสิทธิดังกล่าวโดยตรง แต่เมื่อพิจารณาจากตัวบทกฎหมายและกลไกต่าง ๆ ที่อยู่ในกฎหมายทั้งใน รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และอนุบัญญัติ อาจกล่าวได้ว่า ต่างมีวัตถุประสงค์ในการมุ่งปรับปรุง ควบคุม รักษาคุณภาพของอากาศ รายละเอียดและวิธีการที่จะทำให้วัตถุประสงค์ดังกล่าวบรรลุผลแม้ในปัจจุบัน จะยังไม่สอดคล้องหรือไม่มีความการควบคุมที่ทันสมัย แต่ก็ถือได้ว่ามีกรอบในทางกฎหมายที่วางหลักการ เอาไว้อย่างชัดเจน ขาดแต่เพียงการกำหนดรายละเอียดในกฎหมายลำดับรองเท่านั้น ไม่จำเป็นที่จะต้อง ร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องอากาศสะอาดเป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่บัญญัติว่า *“รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงพอเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย ที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์”* จากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้ต้องกลับมาพิจารณาว่าร่างกฎหมายอากาศ สะอาดมีเนื้อความซ้ำซ้อนกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทของการดำเนินการในทาง กฎหมายเพื่อจัดการกับภาวะมลพิษทางอากาศ หรือมีเช่นนั้นแล้วก็ต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าการแก้ไขปัญห ภาวะมลพิษทางอากาศไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยการออกกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความใน พระราชบัญญัติฉบับนี้หรือแม้แต่แก้ไขพระราชบัญญัติเอง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ายังมีหนทางในการแก้ไขปัญห ด้ด้วยการปรับใช้ ปรับปรุง และออกกฎหมายใหม่โดยอาศัยฐานจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และจากกฎหมายฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และสิทธิของประชาชนให้มีอากาศบริสุทธิ์ในการหายใจ



" การที่กฎหมายไทยในปัจจุบัน ไม่มีการบัญญัติถ้อยคำที่รับรองสิทธิในอากาศสะอาดเอาไว้โดยตรง ไม่ได้ทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิอื่นๆ อันเกี่ยวเนื่องกับชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัยได้ ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ได้ "



บทที่ 4

ข้อเสนอแนะ ทางกฎหมายและนโยบาย

การบริหารจัดการคุณภาพอากาศเพื่อให้ประชาชนมีชีวิตและสุขภาพที่ดีนั้น ต้องอาศัยเทคนิคและวิธีการของศาสตร์หลากหลายแขนง โดยคำนึงถึงความเร่งด่วนของปัญหาที่ไม่สามารถชะลอเวลาออกไปได้อีกต่อไป กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การป้องกันและแก้ไขปัญหาภาวะมลพิษทางอากาศมีความซับซ้อนซึ่งประกอบไปด้วยการวางกรอบในเชิงนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้บริหารประเทศต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายประการเมื่อกำหนดนโยบาย เช่น ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและปัจจัยทางด้านสังคม การกำหนดนโยบายคุณภาพอากาศคือเรื่องทางสิ่งแวดล้อม และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในเวลาที่ประเทศต้องการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นเรื่องที่ผู้กำหนดนโยบายต้องชั่งน้ำหนักประโยชน์ต่างๆ อย่างถี่ถ้วนหรือหากเป็นไปได้และควรทำอย่างยิ่ง คือ การทำให้การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเกิดความสมดุลให้ได้มากที่สุดและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยที่ไม่มุ่งเป้าไปที่การให้น้ำหนักกับปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งเป็นการเฉพาะ เมื่อกำหนดนโยบายแล้วในขั้นต่อไป คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยอาจมีเครื่องมือหรือวิธีการที่จะทำให้เป้าหมายที่ตั้งเอาไว้ในนโยบายบรรลุผล เครื่องมือที่สำคัญและถือได้ว่าเป็นหัวใจหลัก คือ มาตรการในทางกฎหมาย ซึ่งควรตั้งเป็นข้อสังเกตว่าแม้จะเป็นเครื่องมือหลักแต่ก็ไม่อาจนำมาใช้อย่างโดดเดี่ยวปราศจากการใช้วิธีการและข้อมูลในทางวิทยาศาสตร์และกลไกทางเศรษฐศาสตร์ควบคู่กันไปได้ ในบทนี้ ผู้เขียนจะได้เสนอแนะทั้งที่เป็นข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย เศรษฐศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และกฎหมาย พอสังเขป ดังต่อไปนี้

4.1 การบริหารจัดการในเชิงป้องกัน

การบริหารจัดการในเชิงป้องกันนั้น เป็นกรณีที่คุณภาพอากาศยังไม่เกินค่ามาตรฐาน ประกอบไปด้วยการบริหารจัดการในด้านต่าง ๆ ดังนี้

4.1.1 การบริหารข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพอากาศ

ข้อมูล คือ หัวใจหลักของการบริหารจัดการคุณภาพอากาศ หากปราศจากข้อมูลที่ถูกต้อง แท้จริงแล้ว ก็ยากที่จะดำเนินการในเรื่องอื่น ๆ ได้ นอกจากนั้นข้อมูล คือ ปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการกำหนดภูมิทัศน์ในเชิงสถาบันเพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อม เช่น กฎเกณฑ์ทางกฎหมายหลายฉบับกำหนดให้บริษัทอุตสาหกรรมหลายแห่งรายงานต่อสาธารณะเกี่ยวกับสารเคมีที่อาจเป็นอันตรายที่ได้ปล่อยออกมาหรือได้เก็บไว้ที่โรงงานของตน เมื่อมีข้อมูลเพิ่มเติมเพิ่มมากขึ้น ชุมชนและกลุ่มผู้สนับสนุนอื่น ๆ ก็เริ่มใช้ประโยชน์จากการมีข้อมูลดังกล่าวด้วยการเผยแพร่ไปยังสาธารณะเพื่อสร้างแรงกดดันให้กับบริษัทต่าง ๆ ผนวกกับการเติบโตอย่างรวดเร็วของอินเทอร์เน็ตในช่วงปีคริสต์ทศวรรษที่ 1990 และ 2000 ทำให้ข้อมูลทางด้านสิ่งแวดล้อมสามารถเข้าถึงได้ทั่วไปและเผยแพร่ไปได้ในวงกว้างมากกว่าเดิม การบริหารจัดการข้อมูลจึงต้องพิจารณาในแง่มุม ดังต่อไปนี้

ประการแรก การได้มาซึ่งข้อมูล การได้มาซึ่งข้อมูลจากแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศต่าง ๆ นั้น เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ ทั้งโรงงานอุตสาหกรรม ยานพาหนะ การเผาในที่โล่งแจ้ง หรือแม้แต่การปล่อยมลพิษจากการประกอบอาหารที่ใช้ฟืนหรือถ่านเป็นเชื้อเพลิง จะต้องปรับปรุงระบบกฎหมายในการรายงานการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่สำคัญ ๆ ด้วยการใช้เครื่องมือตรวจวัดที่เชื่อถือได้ เพื่อให้ได้ค่าที่แม่นยำที่สุด สอดคล้องกันในทุกภาคส่วน ความไม่สอดคล้องกันระหว่างข้อมูลที่เป็นทางการ และข้อมูลอย่างไม่เป็นทางการจะสร้างความสับสนให้แก่ประชาชน และสุ่มเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิของประชาชนในข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพอากาศได้ นอกจากนั้น ควรมีการรวบรวมข้อมูลจากสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศที่ติดตั้งตามสถานที่ซึ่งจะต้องมีปริมาณมากพอและใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยมากพอที่จะให้ค่ามลพิษที่เที่ยงตรง เช่น การติดตั้งเซ็นเซอร์ตรวจจับมลพิษทางอากาศบนโทรศัพท์มือถือ โดรน และยานพาหนะของหน่วยงานของรัฐ รวมไปถึงประชาชน ชุมชน และภาคธุรกิจ การโยกย้ายเครือข่ายของอุปกรณ์เหล่านี้เข้าด้วยกัน ผนวกกับข้อมูลที่ได้จากดาวเทียมและการสร้างแบบจำลอง ย่อมสามารถช่วยระบุ hotspots ของมลพิษทางอากาศได้ สิ่งที่สำคัญ คือ รัฐต้องจัดตั้งเครือข่ายในการเฝ้าระวังและตรวจสอบคุณภาพอากาศและผลกระทบทางด้านสุขภาพที่อาจเกิดขึ้นมลพิษทางอากาศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูง เช่น ในพื้นที่เขตเมืองหรือพื้นที่อื่น ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากภาวะมลพิษทางอากาศ

ประการที่สอง การประเมินข้อมูล เมื่อได้ข้อมูลคุณภาพอากาศมาแล้ว กฎหมายควรระบุให้มีเกณฑ์ในการประเมินข้อมูลโดยอ้างอิงตามมาตรฐานสากลหรือตามดัชนีคุณภาพอากาศขององค์การอนามัยโลก ทั้งนี้ เกณฑ์การประเมินมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งเพราะเกี่ยวกับการแปลผลออกมาว่าคุณภาพอากาศสอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานหรือไม่ ในกรณีที่พื้นที่ใดต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานหน่วยงานรัฐจะเป็นผู้ดำเนินมาตรการต่อไป ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ในปัจจุบันนั้นมีประกาศกรมควบคุมมลพิษ เรื่อง ดัชนีคุณภาพอากาศของประเทศไทย ลงวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2561 เป็นเกณฑ์การประเมินโดยมีการจำแนกระดับ

ประการที่สาม การเผยแพร่ข้อมูล การเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมของสาธารณชนเป็นหัวใจสำคัญในการสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบของรัฐบาล ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันผลกระทบด้านสุขภาพที่อาจเกิดขึ้น ดังนั้น กฎหมายต้องกำหนดวิธีการและรูปแบบของการแจ้งข้อมูลให้ประชาชนทราบถึงคุณภาพอากาศในบริเวณใดบริเวณหนึ่ง มุ่งเผยแพร่ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมในเชิงรุก ซึ่งต้องคำนึงช่องทางในการเผยแพร่ข้อมูลผ่านช่องทางต่าง ๆ ที่ไม่ควรใช้ช่องทางเดียว แต่ควรเลือกช่องทางให้เหมาะสมกับคนทุกวัยผ่านอุปกรณ์ต่าง ๆ หรือวิธีการต่าง ๆ ที่สะดวก รวดเร็ว และเป็นมิตรกับผู้รับข้อมูล อีกทั้ง ต้องคำนึงถึงเนื้อหาที่จะสื่อสารออกไป ควรจะเป็นการสื่อสารด้วยภาษาที่เข้าใจได้ง่าย ชัดเจนเพียงพอโดยไม่ต้องอาศัยการตีความ และสามารถเข้าถึงได้สำหรับคนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เด็ก คนชรา คนพิการ และกลุ่มชาติพันธุ์ สิ่งที่ต้องให้ความสำคัญ คือ ช่วงเวลาในการเผยแพร่ข้อมูล ควรจะต้องพิจารณาถึงระดับความเสี่ยงและช่วงเวลาเผยแพร่ เช่น ในกรณีที่มีความเสี่ยงสูง ควรเพิ่มระยะเวลาในการแจ้งให้ถี่ขึ้นกว่าช่วงเวลาที่มีความเสี่ยงต่ำ หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ คือ กรมควบคุมมลพิษ โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 2 (4) ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2561 ที่กำหนดหน้าที่ “ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลคุณภาพสิ่งแวดล้อม และจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษ” กรมควบคุมมลพิษสามารถใช้กฎกระทรวงฉบับนี้เป็นฐานในการออกประกาศกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ของการรายงานได้

ประการที่สี่ การจัดเก็บข้อมูล กฎหมายควรระบุให้มีการจัดทำฐานข้อมูลการปล่อยมลพิษ และการเปิดเผยให้ประชาชนได้รับทราบ หรือพร้อมที่จะเปิดเผยข้อมูลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยข้อมูลที่ต้องจัดเก็บนั้น ควรให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ด้วยตนเองหรือหน่วยงานรัฐอาจมีการจัดทำรายงานให้ประชาชนทราบทุกหกเดือนหรือหนึ่งปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่อยู่ในเขตที่มีความเสี่ยงสูงต่อการได้รับอันตรายจากภาวะมลพิษทางอากาศต้องมีการรายงานอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ประชาชนได้เฝ้าระวัง

4.1.2 การกำหนดนโยบายและแผน

นโยบายและแผน เป็นสิ่งสำคัญมากต่อการแก้ไขปัญหาคุณภาพอากาศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพราะภาวะมลพิษทางอากาศเกิดจากการเร่งการเติบโตทางเศรษฐกิจทั้งสิ้น ผู้กำหนดนโยบายควรต้องมีทิศทางในการพัฒนาที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม จริงอยู่ที่ปากท้องของประชาชนและระบบเศรษฐกิจโดยรวมหมายถึงความอยู่รอดของประเทศ แต่การเติบโตที่ปราศจากการควบคุมที่เหมาะสมจนเกิดปัญหาคุณภาพอากาศส่งผลไปยังสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรงก็เปล่าประโยชน์ที่จะพัฒนาด้านเศรษฐกิจต่อไป เพราะประชาชนผู้เป็นฟันเฟืองของการขับเคลื่อนการพัฒนาไม่มีสุขภาพร่างกายที่สมบูรณ์แข็งแรง นโยบายของรัฐจะเป็นก้าวแรกของการแก้ไขปัญหาทั้งหมด หากนโยบายรัฐยังคงส่งเสริมการพัฒนาเพื่อเร่งการทำให้เศรษฐกิจเติบโต โดยวัดค่าจาก GDP ที่เพิ่มขึ้น แต่ต้องแลกมากับสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมและพยายามแก้ไขกฎหมายเพื่อรับมือกับปัญหาภาวะมลพิษทางอากาศไปในเวลาเดียวกัน จึงย่อมเป็นสิ่งที่พันวิสัยหรือเป็นไปได้โดยแน่แท้ กล่าวคือ ในขณะที่นโยบายในภาพรวมต้องการให้เศรษฐกิจเติบโต ผู้ออกกฎหมายหรือนักนิติศาสตร์พยายามวิ่งไล่แก้ปัญหาอันเกิดขึ้นจากการที่เศรษฐกิจเติบโต การหวังพึ่งการออกกฎหมายฉบับใหม่หรือแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่ แต่เพียงอย่างเดียวจึงไม่ใช่ทางออกของปัญหา แต่ควรต้องเริ่มจากนโยบายในการพัฒนาประเทศเสียก่อน ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ดังนั้น นโยบายทางด้านเศรษฐกิจและนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อมจะต้องสอดประสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

รัฐมีดุลยพินิจในการพิจารณาว่านโยบายและโครงการที่เกี่ยวกับคุณภาพอากาศแบบใดที่จะเหมาะสมและสอดคล้องกับที่สุดกับสถานการณ์ด้านมลพิษอันเป็นลักษณะเฉพาะของประเทศตน พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐในการวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในหมวด 3 ว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ 2 ว่าด้วยการวางแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีบทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการกำหนดและให้ความเห็นชอบกับนโยบายและแผนทางด้านภาวะมลพิษทางอากาศในระดับชาติ การจัดทำแผนนั้นเป็นเรื่องในทางนโยบาย ซึ่งดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่ามีปัจจัยที่จะต้องคำนึงถึงหลายประการ แต่ควรต้องให้เกิดความสมดุลขึ้นระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามแผนดังกล่าวนั้น ควรใช้หลักการจัดทำที่มีการรับฟังความเห็นของทุกฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสีย กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ กระบวนการได้มาซึ่งนโยบายและแผนนั้น ต้องใช้แนวทางจากล่างขึ้นสู่บนหรือ Bottom-up approach ควรให้ภาคส่วนทางธุรกิจ ภาคประชาสังคม และกลุ่มคนที่จะได้รับผลกระทบเป็นพิเศษจากการดำเนินธุรกิจที่อาจก่อให้เกิดภาวะมลพิษทางอากาศได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นในทุกกระบวนการในการจัดทำแผนและนโยบาย นโยบายดังกล่าวควรเป็นกรอบกว้าง ๆ เท่านั้นที่สามารถใช้ได้ทั่วประเทศ แต่ต้องเปิดช่องให้ผู้กำหนดนโยบายระดับท้องถิ่นสามารถออกแบบได้ตรงกับเจตจำนงของประชาชนในพื้นที่ และที่สำคัญ คือ กฎหมายจะต้องระบุกระบวนการในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนให้ชัดเจน

ในระดับจังหวัดหรือในระดับของการปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันมีกฎหมายที่รองรับการกำหนดแผนในระดับจังหวัด คือ มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ได้กำหนดสาระสำคัญต่าง ๆ ที่จะต้องปรากฏอยู่ในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดที่จะเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ การจัดทำแผนปฏิบัติการดังกล่าว ควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับบริบทของจังหวัดนั้น ๆ และควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการกำหนดนโยบายของตนเองได้อย่างเปิดกว้างมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ควรต้องถูกสะท้อนอยู่ในนโยบายและแผนปฏิบัติการด้านคุณภาพอากาศ โดยมีหน่วยงานรัฐคอยสนับสนุนข้อมูลทางด้านวิชาการ ในที่นี้ควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) แต่การตัดสินใจในขั้นสุดท้ายนั้น ควรยึดความเห็นของทุกภาคส่วนในพื้นที่เป็นสำคัญ ในการนี้ กฎหมายควรกำหนดขอบเขตทั้งทางด้านเนื้อหาขั้นต่ำที่จะต้องบรรจุลงในนโยบายและแผน วิธีการได้มาซึ่งนโยบายและแผนที่มีความชัดเจน ไม่ยุ่งยากซับซ้อน และประชาชนจะต้องได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วนรอบด้านก่อนการเข้าร่วมในการจัดทำนโยบายและแผน และที่สำคัญคือ ควรออกแบบกระบวนการในการแก้ไขและเปลี่ยนแปลงนโยบายและแผนให้มีความยืดหยุ่นและทันสมัยอยู่เสมอ ไม่ควรเป็นการวางแผนในระยะยาวจนเกินไป เนื่องจากบริบททางด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจ และสังคม ในปัจจุบันนั้นเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่ภาวะมลพิษทางอากาศนั้นจะนำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ในระดับระหว่างประเทศ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศก็ย่อมต้องคำนึงถึงกฎหมายระหว่างประเทศ และมติของที่ประชุมรัฐภาคีความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น ความตกลงปารีส ค.ศ. 2015 ที่จัดขึ้นเป็นประจำในทุกปี

ประการสุดท้าย ควรออกแบบนโยบายและแผนที่มีความเชื่อมโยงบูรณาการกับภาคราชการต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือการเผชิญเหตุฉุกเฉินในกรณีที่มีภัยพิบัติทางด้านอากาศ ทั้งนี้ เพื่อการวางแผนด้านงบประมาณของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป เช่น การบูรณาการระหว่างนโยบายและแผนที่จัดทำโดยคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติกับแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดหรือแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันหรือแก้ไขอันตรายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ เป็นต้น นอกจากนี้ ควรพิจารณาถึงความร่วมมือของหน่วยงานที่สามารถสนับสนุนเทคโนโลยีดิจิทัลหรือวิทยาศาสตร์ทางด้านการเฝ้าระวังภาวะมลพิษทางอากาศที่จะต้องร่วมหารือเพื่อกำหนดเป็นแผนและนโยบายของหน่วยงานดังกล่าว อีกทั้ง ควรจัดทำนโยบายและแผนร่วมกับหน่วยงานด้านสาธารณสุขเพื่อกำหนดวิธีการปฏิบัติหรือทิศทางการให้ความช่วยเหลือและรักษา รวมไปถึงการป้องกันและให้ความรู้ด้านสุขภาพกับประชาชนเกี่ยวกับอันตรายและวิธีการป้องกันตนเองจากภาวะมลพิษทางอากาศ ในด้านเศรษฐกิจ การเงิน การคลัง ควรจัดทำนโยบายและแผนร่วมกับหน่วยงานด้านการเก็บภาษีนำเข้าสินค้าที่มีกระบวนการผลิตที่สร้างมลพิษทางอากาศสูงหรือการใช้มาตรการทางภาษีเพื่อสร้างแรงจูงใจการลดการปล่อยมลพิษทางอากาศ ซึ่งจะต้องกำหนดให้ชัดเจนตั้งแต่เริ่มต้นในนโยบายเพื่อถ่ายทอดลงสู่การปฏิบัติ ด้วยการออกเป็นกฎหมายต่อไป

4.1.3 มาตรการทางกฎหมายและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

สิ่งที่ควรดำเนินการเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายอย่างเร่งด่วน 3 ประการ คือ

ประการแรก การปรับปรุงมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไป (ambient air quality standards (AAQS)) โดยพิจารณาจากแนวทางที่ออกโดยองค์การอนามัยโลก แม้ในปัจจุบันคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีมติกำหนดมาตรฐานฝุ่นละออง PM_{2.5} ใหม่ให้เข้มงวดขึ้น กล่าวคือ จากเดิม ค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมง ค่ามาตรฐานไม่เกิน 50 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร (มคก./ลบ.ม.) ปรับเปลี่ยนเป็น 37.5 มคก./ลบ.ม. และค่าเฉลี่ยรายปี จากเดิม 25 มคก./ลบ.ม. เป็น 15 มคก./ลบ.ม. แต่ค่าดังกล่าวก็ยังคงไม่สอดคล้องกับคำแนะนำขององค์การอนามัยโลก กล่าวคือ ค่ามาตรฐานที่องค์การอนามัยโลก แนะนำสำหรับมาตรฐานฝุ่นละออง PM_{2.5} ค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมง ค่ามาตรฐานไม่เกิน 15 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร (มคก./ลบ.ม.) และค่าเฉลี่ยรายปี 5 มคก./ลบ.ม. การปรับให้เข้มงวดนั้น ควรดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไปเพราะเกี่ยวข้องกับปัจจัยทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ

ประการที่สอง ควรกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในอาคาร ซึ่งในกรณีหลังนี้ ประเทศไทย ยังไม่มีกฎหมายบังคับใช้มาก่อน แต่มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการออกกฎหมายอย่างเร่งด่วน เนื่องจากมีประชาชนจำนวนมากที่ทำงานหรือทำกิจกรรมอยู่ในอาคารที่โดยสภาพมีอากาศถ่ายเทไม่สะดวก

ประการที่สาม ควรเร่งดำเนินการปรับปรุงกฎหมายเพื่อปรับปรุงมาตรฐานการกำหนดค่าสารก่อมะเร็งโพลีไซคลิกอะโรมาติกไฮโดรคาร์บอน (Polycyclic Aromatic Hydrocarbons (PAHs)) จากแหล่งกำเนิดมลพิษต่าง ได้แก่ คลังน้ำมันเชื้อเพลิง โรงงาน อีกทั้งต้องปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมสารอินทรีย์ย่อยสลายยากที่ตกค้างยาวนาน (persistent organic pollutants (POPs)) เช่น การกำหนดมาตรฐานของสารไดออกซิน/ฟูแรน ในอากาศด้วย

นอกจากการกำหนดมาตรฐานทางกฎหมายเพื่อควบคุมการปล่อยสารมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมแล้ว ยังคงต้องปรับปรุงกลไกการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายซึ่งในปัจจุบันนั้นมีข้อวิจารณ์ถึงความอ่อนแอขององค์กรที่บังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้ ต้องสืบหาสาเหตุของการไม่บังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานรัฐ ซึ่งอาจเป็นปัญหาด้านงบประมาณและกำลังคน หรืออาจเป็นเพราะการละเว้นการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ หากพบว่ากลไกแบบเดิมไม่เหมาะสมกับการกำกับดูแล ควรต้องใช้วิธีการแบบใหม่ที่นอกเหนือไปจากวิธีการที่เรียกกันว่า command and control บางครั้งมีการเรียกแนวทางในการกำกับดูแลแบบนี้ว่าการกำกับดูแลด้วยการใช้กฎเกณฑ์และการยับยั้ง หรือ rules and deterrent ซึ่งเป็นรูปแบบปกติของการกำกับดูแลโดยใช้อำนาจรัฐตรวจตราการปฏิบัติตามกฎหมายของเอกชนผู้ประกอบการและผู้ก่อมลพิษอื่น ๆ

รูปแบบดังกล่าวนี้ทำให้เอกชนผู้ประกอบการจึงขาดแรงจูงใจที่จะคิดค้นนวัตกรรมหรือวิธีการใหม่ๆ เพื่อลดมลพิษทางอากาศ จึงได้แต่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้แต่เพียงอย่างเดียวก็เพียงพอแล้ว ที่ตนจะพ้นจากความรับผิดชอบ ดังนั้น ควรสร้างแรงจูงใจและสร้างกระบวนการที่จะเหนี่ยวนำให้คนประเมินการกระทำของตนเองอย่างต่อเนื่องและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของการประกอบธุรกิจให้สอดคล้องกับเป้าหมายของสังคม เช่น สร้างมลพิษน้อยลง ใช้ทรัพยากรน้อยลง หรือปกป้องชนิดพันธุ์ที่เสี่ยงต่อการสูญพันธุ์

ประการสำคัญของการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย คือ การกำหนดปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและเอกชนผู้ประกอบการใหม่ โดยทำให้เส้นแบ่งระหว่างความเป็นรัฐและเอกชนนั้นค่อยๆ จางลงไป เป็นความสัมพันธ์ที่ลื่นไหลและแทรกแซงกลมกลืน รัฐบาลจะปฏิสัมพันธ์กับเอกชนผู้ประกอบการในลักษณะของการมีลำดับชั้นน้อยลง (hierarchical relationship) แต่รัฐบาลจะมีปฏิสัมพันธ์ในเชิงร่วมมือ (collaborative) และในเชิงสื่อสารกัน (communicative) มากยิ่งขึ้น รัฐกำกับดูแลเอกชนโดยใช้อำนาจของตนน้อยลงและปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงอื่นๆ มากขึ้น เพื่อสร้างความไว้วางใจ เชื่อใจ เป็นการสร้างความสัมพันธ์ในแนวระนาบมากกว่าความสัมพันธ์ในแนวตั้ง ระบบที่มีรัฐเป็นศูนย์กลาง (state-centered model) หรือระบบราชการไม่อาจตอบสนองต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมร่วมสมัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐต้องเป็นผู้ชี้แนะแนวทางโดยลดการใช้กฎหมายเพื่อกำหนดให้ประชาชนต้องดำเนินการไปในทางใดทางหนึ่งอย่างเคร่งครัด ปิดโอกาสให้ผู้ถูกกำกับดูแลได้ใช้ดุลยพินิจของตนเอง แต่กฎหมายควรสร้างบรรยากาศหรือเงื่อนไขในการเหนี่ยวนำให้เอกชนดำเนินการในสิ่งที่ควรจะเป็น

4.1.4 มาตรการส่งเสริม

มาตรการส่งเสริมมีหลากหลายรูปแบบ และข้อเสนอแนะที่สามารถทำได้ทันที คือ การพิจารณา มาตรการส่งเสริมที่อยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เช่น มาตรการทางภาษี/อากรขาเข้า สำหรับการนำเข้าเครื่องมือ เครื่องจักรสำหรับบำบัดอากาศเสีย และมาตรการทางด้านภาษีที่อยู่ในกฎหมายฉบับต่างๆ เช่น การลดอัตราภาษีเงินได้สำหรับผู้ประกอบการที่พิสูจน์ได้ว่า มีการลดการปล่อยมลพิษทางอากาศหรือผู้ประกอบการที่ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีที่สะอาดหรือการนำชีวมวลที่เหลือจากการเพาะปลูกและทำการเกษตรกรรมมาใช้เป็นแหล่งพลังงานเพื่อลดการเผาในที่โล่งแจ้ง เป็นต้น

4.2 การบริหารจัดการในสถานการณ์ที่เกิดภาวะมลพิษทางอากาศในระดับที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอย่างร้ายแรง

ในหัวข้อนี้ เป็นข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการในสถานการณ์ที่เกิดภาวะมลพิษทางอากาศในระดับที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอย่างร้ายแรง โดยที่คุณภาพอากาศเกินค่ามาตรฐาน ประกอบไปด้วยการบริหารจัดการในด้านต่าง ๆ เช่น ควรมีเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่า ภาวะมลพิษทางอากาศต้องรุนแรงระดับใด จึงจะเรียกว่า “สาธารณภัย” หรือการกำหนดจุดเริ่มต้น (threshold) สถานการณ์ที่เกิดภาวะมลพิษทางอากาศในระดับที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอย่างร้ายแรง เพราะนิยามตามกฎหมายไม่ได้ระบุชัดว่าภัยนั้นต้องเกิดขึ้นมาแล้วกี่วัน การกำหนดเช่นนี้จะเป็นแนวทางให้กับหน่วยงานรัฐเร่งดำเนินการแก้ไขสถานการณ์ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เพื่อหลีกเลี่ยงการประกาศให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งต้องประกาศเป็นพื้นที่ที่กำลังประสบกับสาธารณภัย กฎหมายควรกำหนดวิธีการรับมือกับสาธารณภัยให้ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดอื่น ๆ

สำหรับบุคคลที่เปราะบาง เช่น เด็ก คนชรา ผู้มีโรคประจำตัว คนทำงานกลางแจ้ง จำเป็นที่รัฐจะต้องออกแบบมาตรการที่เหมาะสมสำหรับบุคคลแต่ละประเภท เช่น มาตรการเกี่ยวกับการเรียนของนักเรียนในโรงเรียน ทั้งในห้องเรียนและนอกห้องเรียน มาตรการปกป้องผู้สูงอายุและผู้มีโรคประจำตัว เพื่อให้เข้าถึงอุปกรณ์ในการป้องกันสุขภาพ นอกจากนี้ ควรพิจารณาถึงการจัดสรรงบประมาณ และกำลังคนในการดำเนินการแก้ไขสถานการณ์ เช่น การใช้กลไกของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน และอาสาสมัครที่เป็นประชาชนทั่วไป ซึ่งควรต้องสร้างแรงจูงใจอื่น ๆ ในการช่วยเหลือเจ้าพนักงานด้วย

4.3 การบริหารจัดการภายหลังจากสถานการณ์ที่เกิดภาวะมลพิษทางอากาศในระดับที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอย่างร้ายแรงสิ้นสุดลง

การบริหารจัดการในสถานการณ์ภาวะมลพิษทางอากาศในระดับที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอย่างร้ายแรงสิ้นสุดลงแล้ว ควรต้องประกอบไปด้วยการบริหารจัดการในด้านต่าง ๆ ดังนี้

ประการแรก ช่องทางการเยียวยาความเสียหาย เนื่องจากการที่รัฐไม่ดำเนินการรักษาคุณภาพอากาศให้ได้มาตรฐานจนเป็นเหตุให้สภาพแวดล้อมเป็นอันตรายต่อสุขภาพอย่างร้ายแรง เป็นกรณีที่รัฐละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชน หากมีผู้ได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมาก ระบบกฎหมายจะต้องอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในการดำเนินคดีแบบกลุ่ม พร้อมทั้งต้องออกแบบกลไกในการช่วยเหลือ

ประชาชนในการฟ้องคดีเพื่อลดค่าใช้จ่าย ลดระยะเวลาของการดำเนินการตามขั้นตอนในทางราชการ กำหนดขอบเขตและระยะเวลาของการตรวจสอบข้อเท็จจริงของการละเมิดสิทธิที่แน่นอนชัดเจน และต้องลดเวลาในการดำเนินคดี นอกจากมาตรการในทางตุลาการแล้ว ควรเปิดช่องทางการร้องเรียนอื่น ๆ เช่น การร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ประการที่สอง การประเมินผลการปฏิบัติงานและรายงาน เมื่อผ่านพ้นสถานการณ์ที่มีภาวะมลพิษทางอากาศในระดับที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอย่างร้ายแรงรายงานไปแล้ว ให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบจัดทำรายงานต่อสาธารณะ พร้อมบทวิเคราะห์แนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และแนวทางการป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้นอีก ในกรณีที่จะต้องมีการทบทวนและแก้ไขมาตรฐานคุณภาพอากาศเป็นประจำอยู่เสมอ นอกจากนั้น รัฐควรมีมาตรการในการตรวจสอบการดำเนินธุรกิจของเอกชนผู้ประกอบการว่า มีส่วนในการก่อให้เกิดภาวะมลพิษทางอากาศหรือไม่ เพราะการผลิตสินค้าและบริการมักเป็นสาเหตุหลักของการก่อมลพิษทางอากาศ รัฐมีหน้าที่ในการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่กระทำโดยองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ หน้าที่ดังกล่าวกำหนดให้รัฐต้องมีบทบาทในการกำกับดูแลและวินิจฉัยการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยองค์กรธุรกิจในปัจจุบันมีหลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights: UNGPs) ที่รับรองโดยคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนใน ค.ศ. 2011 ระบุว่า รัฐต้องป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในดินแดนของตน รวมถึงองค์กรธุรกิจ โดยต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อป้องกัน สอบสวน ลงโทษ และแก้ไขเยียวยาการละเมิดดังกล่าว ผ่านนโยบาย กฎหมาย ข้อบังคับ และการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพ หลักการชี้แนะยังระบุอย่างชัดเจนว่า รัฐมีหน้าที่ในการเยียวยาความเสียหายสำหรับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากบริษัท และบริษัทเองก็มีความรับผิดชอบในการเคารพสิทธิมนุษยชนด้วยเช่นกัน⁸⁴ หากบริษัทใดก่อมลพิษทางอากาศอย่างร้ายแรง กฎหมายควรให้อำนาจหน่วยงานรัฐจัดทำบัญชีเพื่อเฝ้าระวังการดำเนินงานของบริษัทดังกล่าว และให้อำนาจรัฐในการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการในท้ายที่สุด

⁸⁴ Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework, Annex to Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie to the Human Rights Council, UN Doc A/HRC/17/31 (21 March 2011).



บรรณานุกรมคัดสรร

- HRC, Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework, Annex to Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie to the Human Rights Council, UN Doc A/HRC/17/31 (21 March 2011)
- HRC, Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean Healthy and Sustainable Development (8 January 2019) UN Doc A/HRC/40/55 paras 66-78.
- HRC, Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean Healthy and Sustainable Development (8 January 2019) UN Doc A/HRC/40/55
- HRC, *Report of the Special Rapporteur on the Implications for Human Rights of the Environmentally Sound Management and Disposal of Hazardous Substances and Wastes*, (2 August 2016) UN Doc A/HRC/33/41
- HRC, *Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment*, (24 January 2018) UN Doc A/HRC/37/58
- HRC, The Human Rights fo a Clean, Healthy and Sustainable Environment, Resolution 48/13, A/HRC/RES/48/13 (18 October 2021)
- UNEP, *Regulating Air Quality: The First Global Assessment of Air Pollution Legislation* (UNEP 2021)
- WHO, *WHO Global Air Quality Guidelines: Particulate Matter (PM_{2.5} And PM₁₀), Ozone, Nitrogen Dioxide, Sulfur Dioxide and Carbon Monoxide* (WHO 2021)





สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษาฯ

อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)

เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง

เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 www.kpi.ac.th

โทรศัพท์ 02-141-9754 โทรสาร 02-143-8186



ISBN 978-616-476-318-0



9 786164 763180