

ปัญหามลพิษทางอากาศและแนวคิดในการจัดทำ
ร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขมลพิษทางอากาศ
Problem of Air Pollution and Concept
for Drafting Law to Amend Air Pollution

ณัฐภณ อ้นชัน, สำเรียง เมฆเกรียงไกร,
ตรีเพชร จิตรมหีมา

Nathaphon Anchan, Samrieng Mekkriengkrai,
Tripecth Jitmahuema

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครพนม
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตขอนแก่น
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม กรุงเทพมหานคร

Program in Law, Faculty Liberal Arts And Science, Nakhon Phanom University

E-mail: Saknuntapon@gmail.com

Faculty of Law, Sripatum University Khonkaen

E-mail: samrieng@yahoo.com

Faculty of Law, Sripatum University Bangkok

E-mail: tripetch1919@gmail.com

รับบทความ (Received): 1 เม.ย. 2567

ปรับแก้ไข (Revised): 26 พ.ค. 2567

ตอบรับบทความ (Accepted): 28 พ.ค. 2567

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศ (Air Pollution Management) ของหน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่เฉพาะในการใช้มาตรการบังคับกฎหมายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศ โดยศึกษาและค้นคว้าเพื่อนำเสนอแนะแนวคิดในการยกร่างกฎหมายต้นแบบ (Model Law) เพื่อแก้ไขมลพิษทางอากาศ และกำหนดให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศในการออกกฎ (By-law) ระเบียบ (Rule) ข้อบังคับ (Regulation) ให้แก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อใช้เป็นมาตรการตรวจสอบ ควบคุม ป้องกัน ลด และขจัดมลพิษทางอากาศในประเทศให้หมดไป โดยใช้วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งประกอบด้วยการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกและการรับฟังความคิดเห็น

ผลการศึกษา พบว่า สาเหตุของปัญหาและอุปสรรคในการควบคุมมลพิษทางอากาศของหน่วยงานของรัฐ (State Agency) เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ (Pollution Control Officer) และพนักงานเจ้าหน้าที่ (Competent Official) ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (Improvement and Conservation of the National Environmental Quality Act B.E. 2535 (1992)) และกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับอื่นนั้น ยังไม่ได้กำหนดการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศไว้ชัดเจน จึงทำให้การดำเนินงานของพนักงานเจ้าหน้าที่เกิดความล่าช้าในการควบคุมมลพิษทางอากาศ หากเปรียบเทียบกับกระบวนการควบคุมมลพิษทางอากาศกฎหมายต่างประเทศจะเห็นได้ว่า กฎหมายต่างประเทศมีการกำหนดให้อำนาจหน้าที่ไว้โดยเฉพาะแก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้บังคับกฎหมายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศ แต่กฎหมายไทยยังไม่มีกำหนดให้อำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่บริหารจัดการมลพิษทางอากาศไว้ชัดเจน การวิจัยนี้จึงจัดทำเป็นกรอบของกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการแก้ไขมลพิษทางอากาศ เพื่อเป็นแนวคิดทางกฎหมายในการกำหนดให้อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศ (the Air Pollution Management Committee) ที่จะออกกฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) เพื่อแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพทัดเทียมกับกฎหมายต่างประเทศ

การวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะทางวิชาการ (Academic Recommendations) ให้นำกฎหมายต้นแบบที่ยกร่างขึ้นมาใช้เป็นบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ (the Officials) เพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นในท้องที่ ซึ่งหากมีการดำเนินการตามข้อเสนอแนะนี้แล้ว อาจช่วยให้การแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น สามารถสร้างวิธีการมีส่วนร่วม (Methods of Participation) ระหว่างประชาชนและรัฐ ทั้งในด้านกฎหมาย สังคม และเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้การบริหารจัดการมลพิษทางอากาศร่วมกันระหว่างภาครัฐ (Public Sector) และภาคเอกชน (Private Sector) อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศควบคู่ไปกับการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมให้มีลักษณะเป็นเอกภาพ (Unity) สามารถแก้ไขปัญหาร่วมกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม (Public Interest)

คำสำคัญ: มลพิษทางอากาศ, ร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขมลพิษทางอากาศ, การบริหารจัดการมลพิษทางอากาศ, คณะกรรมการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศ, เจ้าหน้าที่งานควบคุมมลพิษ

Abstract

This research aims to study and compare the air pollution management of State agencies. Pollution Control Officers and Competent Officials have the specific power and duty to take legal enforcement measures against the owner or possessor of the source of pollution. This research will study and suggest concepts for drafting a model law to remedy air pollution and specifying the authorities and duties of the Air Pollution Management Committee in issuing by-laws, rules, and regulations to state agencies, pollution control officers, and officials to be used as a measure to check, control, prevent, reduce, and eliminate air

pollution in the country. This research shall apply qualitative research methods, including documentary research, in-depth interviews, and listening to opinions.

The results of the study found that the causes of problems and obstacles in air pollution control by State agencies, Pollution Control Officers, and Competent Officials appear in the Improvement and Conservation of the National Environmental Quality Act B.E. 2535 (1992), and other environmental laws have not yet clearly provided air pollution management. As a result, officials' operation in controlling air pollution is delayed. When compared with the air pollution control processes of foreign laws, it becomes evident that foreign laws assign specific powers and duties to state agencies. Pollution Control Officers and Competent Officials enforce the law against owners or occupiers of air pollution sources. However, Thai law has not yet defined the authority and duties of State agencies, Pollution Control Officers, and Competent Officials to Manage Air Pollution. This research, therefore, forms the framework of the model law on solving air pollution to be a legal concept in determining the authorities and duties of the Air Pollution Management Committee to enact subordinate legislation to solve problems with efficiency comparable to foreign laws.

This research has academic recommendations to use the drafted model law as a provision providing the authorities and duties of the Officials to solve air pollution problems that occur in the local area. Implementing this recommendation may help solve the problem of air pollution more efficiently and effectively. Additionally, it can foster methods of participation between people and the State in legal, social, and economic aspects. It allows for joint air pollution management between the public sector and the private sector, which shall lead to national

development along with the evolution of environmental laws in a unified manner, and it shall solve problems together, which will bring benefits to the public.

Keywords: Air Pollution, Drafting Law to Amend Air Pollution, Air Pollution Management, the Air Pollution Management Committee, Pollution Control Officer

บทนำ

การบริหารจัดการมลพิษทางอากาศและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Natural Resources and Environment) เป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่รัฐมีหน้าที่ทำให้เกิดความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม (Joseph Lawrence Sax, 1970) รวมถึงความปลอดภัยต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย สุขภาพ ทรัพย์สิน และสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในระบบนิเวศ (Ecosystem) ให้ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย (Susana Borrás, 2013) โดยรัฐได้แก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดจากการกระทำหรือประกอบกิจการใด ๆ ของมนุษย์ (Front Matter, 2014) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (Improvement and Conservation of the National Environmental Quality Act B.E. 2535 (1992)) และกฎหมายสิ่งแวดล้อมอื่นกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยงานของรัฐ (State Agency) เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ (Pollution Control Officer) และพนักงานเจ้าหน้าที่ (Competent Official) ดำเนินการควบคุมมลพิษทางอากาศตามลักษณะ ชนิด หรือประเภทของสารมลพิษตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในแต่ละฉบับ (อำนาจ วงศ์บัณฑิต, 2557) จึงทำให้หน่วยงานของรัฐเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติราชการในพื้นที่หรือเขตท้องถิ่นใช้เป็นมาตรการบังคับทางกฎหมายแก่ผู้ก่อมลพิษทางอากาศ (Person who Causes Air Pollution) ที่อาจลักลอบหรือจงใจปล่อยอากาศเสียจากอาคารสถานที่ในเขตชุมชน การทำเกษตรกรรม การเผาในที่โล่ง รวมถึงการปล่อยอากาศเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมในเขตอุตสาหกรรมทั่วไป (General Industrial Zone) เขตประกอบการเสรี

(Free Trade Zone) (ประกาศการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่ 76, 2551) และการก่อกมลพิษทางอากาศทั่วไปออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอก ซึ่งทำให้การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นไม่อาจเป็นไปได้ ทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคด้านการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่งานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะปรับใช้มาตรการทางกฎหมาย (Legal Measure) แก่ผู้ก่อกมลพิษทางอากาศ ในกรณีดังกล่าวนี้ ตามกฎหมายไทยจะต้องปรากฏว่ามีมาตรการก่อกมลพิษทางอากาศที่มีความรุนแรงเกิดขึ้นเสียก่อน นายกรัฐมนตรี (Prime Minister) จึงจะมีอำนาจสั่งให้ผู้ก่อกมลพิษนั้น ไม่ให้กระทำการใดอันจะมีผลเป็นการเพิ่มความรุนแรงแก่ภาวะมลพิษ ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการภายในเขตจังหวัดแทนได้ โดยทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อควบคุมมลพิษที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ การแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อทำการควบคุมมลพิษนั้น จะทำได้ก็ต่อเมื่อมีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุภัยอันตรายต่อสาธารณชนอันเนื่องมาจากการแพร่กระจายของมลพิษอย่างร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัยของประชาชน หรือก่อความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐเป็นอันมาก (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2543) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Minister of Natural Resources and Environment) มีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ในการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษฝ่าฝืนกฎหมายไม่ปฏิบัติตามการออกประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อการควบคุมมลพิษทางอากาศดังกล่าว เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจดำเนินการโดยเสนอแนะการสั่งปิดหรือพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือการสั่งให้หยุดใช้เกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศที่จงใจไม่ทำการบำบัดอากาศเสีย (อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์, 2556) และหากผู้ใดละเว้นไม่ปฏิบัติตามการเสนอแนะจะต้องเสียค่าปรับรายวันในอัตราสี่เท่าของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายประจำวันสำหรับการเปิดเดินเครื่องทำงานของอุปกรณ์ และต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทน (Compensation) ให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหาย โดยผู้เสียหายอาจฟ้องผู้ฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวได้ โดยการฟ้องให้รับผิดชอบและผู้ทำละเมิดต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน (จิต เศรษฐบุตร, 2545) หรืออาจฟ้อง

ศาลปกครองที่กำหนดให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (ประเสริฐ สิทธิพนผล, 2561)

การวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะนำเสนอร่างกฎหมายต้นแบบ (Drafting of Modal Law) อันจะนำไปสู่การบริหารจัดการมลพิษทางอากาศในมิติใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อนในประเทศไทย โดยการจัดทำเป็นโครงร่างในรูปแบบของกรอบกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศ (Air Pollution Management Committee) ในราชการส่วนกลาง ซึ่งประกอบด้วยปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธานของคณะกรรมการมลพิษทางอากาศ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจออกกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ ให้แก่หน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อบริหารจัดการมลพิษทางอากาศได้ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ใช้มาตรการบังคับทางกฎหมายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศที่ก่อมลพิษขึ้นในพื้นที่หรือเขตท้องถิ่นให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันทั่วประเทศไทย เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy) ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ข้อ 5 (คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554) ที่มุ่งเน้นถึงความสำคัญของประชาชน และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระบบนิเวศเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศ อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นให้หมดไป โดยการออกกฎ (By-Law) ระเบียบ (Rule) และข้อบังคับ (Regulation) ให้แก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ เพื่อให้มีอำนาจเฉพาะในการควบคุม ป้องกัน และจัดพิชทางอากาศ ดังนั้น หากมีการกำหนดเป็นกฎหมายที่ให้แก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มีอำนาจทำให้การควบคุมมลพิษทางอากาศสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และอุตสาหกรรม อาจทำให้เกิดการคืนความยุติธรรมด้าน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชนในสังคม (คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, 2560) กรณีนี้ จึงเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่ควรศึกษาวิจัยต่อไป

ปัญหาการตรวจสอบ ควบคุม ป้องกัน ลด และขจัดมลพิษทางอากาศตามกฎหมายไทยนั้น มีการกำหนดให้กระทรวง กรม หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่เข้ามาเกี่ยวข้องในเรื่องนี้เป็นจำนวนมาก จึงทำให้เกิดความหลากหลายทางกฎหมาย และทำให้การใช้มาตรการบังคับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือผู้ก่อมลพิษทางอากาศมีการปรับใช้กฎหมายที่แตกต่างกัน ได้แก่ การใช้บังคับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จึงทำให้การควบคุมมลพิษทางอากาศไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ปัญหาการใช้ดุลพินิจแต่งตั้งบุคคลทั่วไป ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ในส่วนราชการ เพื่อเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษโดยมีอำนาจทำการตรวจสอบ ควบคุม ป้องกัน ลด และขจัดมลพิษทางอากาศอาจไม่สอดคล้องตามลักษณะ ประเภท หรือชนิดของมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นในท้องที่ต่าง ๆ จึงก่อให้เกิดปัญหาการตรวจสอบ ชนิด ประเภท หรือปริมาณของสารพิษ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดด้วยวุฒิและคุณวุฒิตามความสามารถที่เหมาะสมในตำแหน่งหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน จึงอาจทำให้การตรวจสอบ ควบคุม ลด หรือขจัดมลพิษทางอากาศไม่ครอบคลุมถึงอันตรายของสารมลพิษที่อาจส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย สุขภาพ และทรัพย์สินของประชาชนหรือรัฐ

ปัญหาการควบคุมมลพิษทางอากาศโดยการออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา (Government Gazette) กำหนดเป็นเขตควบคุมมลพิษเฉพาะในเขตพื้นที่ที่มีมลพิษทางอากาศเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและทวีความรุนแรงเป็นอันมาก หากปล่อยไว้นานอาจส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ออกประกาศกำหนดเขตควบคุมมลพิษ เพื่อทำการตรวจสอบ ระวัง ลด และขจัดมลพิษทางอากาศ จึงทำให้การบริหารจัดการมลพิษทางอากาศในพื้นที่หรือเขตท้องถื่นอื่นที่ยังไม่มีการออกประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเป็นเขตควบคุมมลพิษทางอากาศนั้น อาจไม่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้

ปัญหาการควบคุมมลพิษทางอากาศจากโรงงานเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้มีอำนาจตรวจสอบ ควบคุม ลด และขจัดมลพิษทางอากาศ รวมถึงการเสนอแนะเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศไม่ให้เพิ่มปริมาณมลพิษขึ้นอีก หรือปล่อยมลพิษออกสู่บรรยากาศภายนอกเกินกว่ามาตรฐานที่กำหนด ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ปฏิบัติราชการในเขตพื้นที่ ซึ่งยังมิได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไม่มีอำนาจตรวจสอบ ควบคุม ลด และขจัดมลพิษทางอากาศจากโรงงานได้ทันที เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่ได้กำหนดให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติราชการในท้องที่ควบคุมมลพิษที่เกิดขึ้นจากโรงงานไว้ชัดเจน

ปัญหาพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดการควบคุมมลพิษทางอากาศไว้เฉพาะเรื่องของยานพาหนะไม่มีบทบัญญัติกำหนดการควบคุมมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นจากอาคารสถานที่ เขตชุมชน การเกษตรกรรม การเผาในที่โล่ง หรือการก่อกมลพิษทั่วไปไว้ชัดเจนเพียงพอ ต้องอาศัยกฎหมายฉบับอื่นมาบริหารจัดการมลพิษ คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติราชการในพื้นที่หรือเขตท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจควบคุมมลพิษที่เกิดขึ้นจึงเป็นปัญหาและอุปสรรคในการควบคุมมลพิษทางอากาศจากอาคารสถานที่ เขตชุมชน การเกษตรกรรม การเผาในที่โล่ง รวมถึงการก่อกมลพิษทั่วไป ซึ่งไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการควบคุมมลพิษทางอากาศ

ปัญหาตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่มีการกำหนดให้ประชาชนหรือบุคคลผู้พบเห็นการก่อกมลพิษหรือการปล่อยมลพิษทางอากาศ หรือผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำหรือการประกอบกิจการใด ๆ ของบุคคลสามารถใช้สิทธิร้องเรียน ร้องทุกข์ กล่าวโทษ หรือแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการก่อกมลพิษทางอากาศ รวมถึงการใกล้เคียงเพื่อระงับข้อพิพาท และการใช้สิทธิทางศาลต่อหน่วยงานของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งปฏิบัติราชการในท้องที่ที่มีการก่อกมลพิษ จึงเกิดปัญหาในด้านการช่วยเหลือประชาชน ด้านกฎหมาย และด้าน

กระบวนการยุติธรรมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 กำหนดให้กรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมมลพิษ ซึ่งประกอบด้วยปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมตำรวจ (ในปัจจุบัน คือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) อธิบดีกรมการขนส่งทางบก อธิบดีกรมเจ้าท่า อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ อธิบดีกรมอนามัย อธิบดีกรมวิชาการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินห้าคน ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งเป็นกรรมการ และอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ เป็นกรรมการและเลขานุการเพื่อควบคุมมลพิษที่เกิดขึ้นให้ทันต่อเหตุการณ์ ในกรณีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องพบเห็นการกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือได้รับแจ้งจากองค์กรเอกชนหรือบุคคลใดว่ามีกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อันเป็นเหตุให้เกิดภัยอันตรายหรือความเดือดร้อนต่อสาธารณชน ให้คณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งได้แก่

- (1) เสนอแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันหรือแก้ไขอันตรายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- (2) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการให้มีการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม ป้องกัน ลด หรือขจัดมลพิษต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- (3) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการส่งเสริมด้านภาษีอากร และการลงทุนของเอกชนเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษและการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- (4) เสนอแนะการกำหนดอัตราค่าบริการสำหรับระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- (5) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดโดยกำหนดให้คำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา

กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด สำหรับควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสีย

(6) ประสานงานระหว่างส่วนราชการรัฐวิสาหกิจและเอกชนเพื่อควบคุมป้องกัน ลด หรือขจัดมลพิษ

(7) จัดทำรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์มลพิษเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติปีละหนึ่งครั้ง

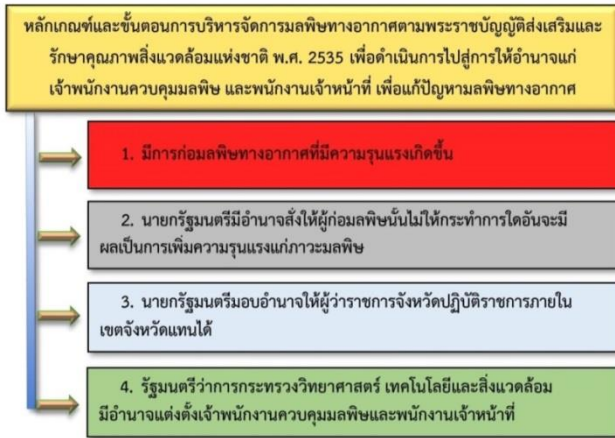
(8) พิจารณาวินิจฉัยการคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือกฎหมายอื่น ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ

กรณีดังกล่าวเป็นเพียงมาตรการควบคุม ป้องกันหรือขจัดมลพิษทางอากาศที่มีการก่อมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงหรือทวีความรุนแรง อันอาจเป็นเหตุให้ประชาชนหรือได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย สุขภาพ หรือทรัพย์สินเป็นอันมาก ซึ่งเกิดจากการปล่อยอากาศเสีย รั่วสี หรือมลพิษอื่นใดที่อยู่ในสภาพเป็นควัน ไอ ก๊าซ เขม่า ฝุ่น ละออง เถ้าถ่าน หรือมลพิษทางอากาศจึงจำเป็นต้องประกาศเขตควบคุมมลพิษเป็นการเฉพาะกรณีหรือเฉพาะพื้นที่ที่จะต้องถูกควบคุมมลพิษทางอากาศ จึงไม่เป็นการควบคุมมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปภายในประเทศ ซึ่งทำให้ประชาชนหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบจากสารมลพิษทางอากาศไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้

ภาพที่ 1

หลักเกณฑ์และขั้นตอนการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ตามมาตรา 9¹ และมาตรา 11²



¹มาตรา 9 เมื่อมีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุอันตรายต่อสาธารณสุขชนอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ หรือภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ ซึ่งหากปล่อยไว้เช่นนั้นจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัยของประชาชน หรือก่อความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐเป็นอันมาก ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งตามที่เห็นสมควรให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือบุคคลใด รวมทั้งบุคคลซึ่งได้รับหรืออาจได้รับอันตรายหรือความเสียหายดังกล่าว กระทำหรือร่วมกันกระทำการใด ๆ อันจะมีผลเป็นการควบคุม ระวัง หรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นได้อย่างทันท่วงที ในกรณีที่ทราบว่าคุณคนใดเป็นผู้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษดังกล่าว ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งบุคคลนั้นไม่ให้เกิดการได้อันจะมีผลเป็นการเพิ่มความรุนแรงแก่ภาวะมลพิษในระหว่างที่มีเหตุอันตรายเป็นดังกล่าวด้วย

อำนาจในการสั่งตามวรรคหนึ่ง นายกรัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการภายในเขตจังหวัดแทนนายกรัฐมนตรีได้ โดยให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งตามวรรคหนึ่ง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในการปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้สั่งตามวรรคสองแล้ว ให้ประกาศคำสั่งดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาโดยมิชักช้า

²มาตรา 11 ให้นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษและพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาในการก่อมลพิษทางอากาศตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎหมายฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศในการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับให้แก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ควบคุม ป้องกัน ลด และขจัดพิษทางอากาศของไทย

2. เพื่อศึกษาวิวัฒนาการ แนวคิด และทฤษฎีในการแก้ไขมลพิษทางอากาศตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เกี่ยวกับการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศของหน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ในการควบคุม ป้องกัน และขจัดมลพิษทางอากาศโดยทั่วไปของไทยและต่างประเทศ

3. เพื่อศึกษากฎหมายต่างประเทศที่รับรองการให้อำนาจหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ในการควบคุม ป้องกัน ลด และขจัดพิษทางอากาศอันจะนำไปเป็นแนวทางในการจัดทำกรอบกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการแก้ไขมลพิษทางอากาศของหน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้เป็นมาตรการบังคับกฎหมายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งมลพิษทางอากาศของไทย

4. เพื่อศึกษากฎหมายไทยที่รับรองการให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศในการออกกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับให้แก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ในการควบคุม ป้องกัน ลด และขจัดพิษทางอากาศตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 อันจะนำไปสู่การแก้ไขมลพิษทางอากาศในการออกกฎระเบียบ หรือข้อบังคับให้แก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ในการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศของไทย

5. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางอากาศของไทยและต่างประเทศ เพื่อนำมาจัดทำร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการแก้ไขมลพิษทางอากาศ โดยกำหนดให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศในการออกกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับให้แก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการแก้ไขมลพิษทางอากาศ

6. เพื่อจัดทำกรอบกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการแก้ไขมลพิษทางอากาศในการให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศในการออกกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับให้แก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ในการควบคุม ป้องกัน และขจัดพิษทางอากาศอันจะนำไปสู่การจัดทำร่างพระราชบัญญัติการแก้ไขมลพิษทางอากาศ พ.ศ. ที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

7. เพื่อสรุป อภิปรายผล และเสนอแนะในการหาทางออกและแนวทางในการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ โดยการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการแก้ไขมลพิษทางอากาศ โดยให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศในการออกกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับให้แก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ในการแก้ไขมลพิษทางอากาศ

การทบทวนวรรณกรรม

สหรัฐอเมริกา (United States of America) สภาองเกรส (Congress) ได้ตรากฎหมายว่าด้วยอากาศสะอาด (Law on Clean Air) หรือรัฐบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1995 (The Clean Air Act of 1995) กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข การศึกษา และสวัสดิการ (Minister of Health, Education and Welfare) มีอำนาจเสนอแนะหลักเกณฑ์ในการควบคุมคุณภาพของอากาศแก่หน่วยงานควบคุมมลพิษทางอากาศในมลรัฐและท้องถิ่นต่าง ๆ และกำหนดให้รัฐบาลกลางขยายโครงการศึกษาค้นคว้าและพัฒนาการควบคุมมลพิษทางอากาศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมลพิษที่เกิดจากยานพาหนะที่ใช้เครื่องยนต์และมลพิษที่เกิดจากการเผาไหม้ของถ่านหิน

และน้ำมันเชื้อเพลิงในโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ และใน ค.ศ. 1990 ซึ่งสภาองค์กรสได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น กำหนดให้มีองค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency: EPA) และกำหนดให้ EPA แต่งตั้งคณะกรรมการชั้นชุดหนึ่งเรียกว่า (National Ambient Air Quality Standard: NAAQS) มีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองสุขภาพและสวัสดิภาพของประชาชนและออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการปล่อยสารมลพิษที่เป็นอันตรายร้ายแรง โดยให้ EPA กำหนดมาตรฐานคุณภาพของอากาศในสิ่งแวดล้อม บนพื้นฐานเพื่อสุขภาพของประชาชน และให้ EPA กำหนดมาตรฐานระดับชาติเกี่ยวกับการปล่อยสารมลพิษทางอากาศของแหล่งกำหนดมลพิษทางอากาศ ซึ่งรวมถึงรถยนต์ โรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้เครื่องจักรในการผลิต และแหล่งอุตสาหกรรมอื่น ๆ ซึ่งมีการกำหนดให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ Administrator ในการเข้าไปยังแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อทำการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษได้โดยตรง เพื่อออกคำสั่งหรือบังคับให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษปฏิบัติตามกฎหมาย โดยกำหนดให้ Administrator หรือตัวแทนที่ได้รับมอบอำนาจ (Authorized Representative) มีอำนาจเข้าไปในแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศ และหากพบว่ามีการละเมิดหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น ละเมิดข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุม ป้องกัน ตามมาตรฐานการควบคุมการทิ้งของเสียแห่งชาติ หรือมาตรฐานการปล่อยมลพิษ Administrator สามารถแจ้งให้มลรัฐทราบถึงการละเมิดหรือการฝ่าฝืนนั้นได้ทันที และหากพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บริหารแจ้งไปมลรัฐแล้วยังไม่เริ่มที่จะดำเนินการอย่างใดต่อผู้ฝ่าฝืน Administrator สามารถออกคำสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนยินยอมปฏิบัติตามข้อกำหนดได้ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ของสหรัฐอเมริกา จึงมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการควบคุมมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นในพื้นที่หรือเขตท้องถิ่นตามกฎหมายได้โดยตรง และไม่ต้องรอการออกประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษเหมือนอย่างกรณีตามกฎหมายไทย กฎหมายของสหรัฐอเมริกา จึงมีความแตกต่างไปจากการควบคุมมลพิษทางอากาศของประเทศไทยที่จะต้องรอการออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดเป็นเขตควบคุมมลพิษทางอากาศเสียก่อน เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะมีอำนาจหน้าที่เข้าไปดำเนินการควบคุมมลพิษทางอากาศจากแหล่งกำเนิดมลพิษได้ และกฎหมายไทย

ยังสร้างขึ้นตอนมากกว่า โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะต้องได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงจะมีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับกฎหมายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศ ความยุ่งยากดังกล่าวตามกฎหมายไทยนั้น จึงก่อให้เกิดความล่าช้าในการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศ

สหราชอาณาจักร (United Kingdom) มีกฎหมายที่ใช้ในการควบคุม ป้องกัน และขจัดมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ของประชาชน ซึ่งมีพระราชบัญญัติอากาศ ค.ศ. 1997 (Air Act 1997) พระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1956 (Clean Air Act, 1956) ได้กำหนดให้การบริหารปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Administration) สามารถตัดสินใจในการให้ใบอนุญาตแก่โครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อกำหนดประเด็นที่จะศึกษาผลกระทบเพื่อนำไปสู่กระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการดังกล่าว โดยกฎหมายได้กำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจเกี่ยวกับการดำเนินงานควบคุมดูแลให้เกิดสภาพอากาศที่ดี และมีความเหมาะสมสำหรับการหายใจของมนุษย์และสร้างความสมดุลต่อระบบนิเวศ โดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดพื้นที่ควบคุมหมอกควัน (Smoke Control Areas: SCAs) มาตรการลดการปล่อยมลพิษทางอากาศในบริเวณพื้นที่ที่มีประชากรอยู่อาศัยอย่างหนาแน่น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการสร้างพื้นที่อากาศสะอาดในชุมชนเมืองที่มีประชากรอาศัยหนาแน่น และสร้างพื้นที่ควบคุมเพื่อกำหนดขอบเขตให้เกิดการดำรงรักษาเมืองและบริเวณปริมณฑลให้เกิดการปฏิบัติตาม โดยให้ผู้ประกอบธุรกิจขนาดใหญ่ไม่กระทำการโดยปล่อยควันดำออกสู่บรรยากาศภายนอก และห้ามปล่อยควันดำออกจากปล่องระบายควันของโรงงานอุตสาหกรรมหรือสถานที่ประกอบกิจการค้าที่มีกำลังการผลิตจำนวนมาก รวมถึงการกำหนดเกี่ยวกับพื้นที่ควบคุมการปล่อยควัน รวมทั้งห้ามการปล่อยควันในพื้นที่หรือเขตท้องถิ่นที่มีการควบคุมในการปล่อยควันไว้เฉพาะ ทั้งนี้ องค์กรส่วนท้องถิ่นของสหราชอาณาจักรจะมีบทบาทสำคัญในการควบคุม ป้องกัน และขจัดมลพิษทางอากาศ ตลอดจนการรักษาคุณภาพอากาศในพื้นที่หรือเขตท้องถิ่นของตน โดยมีหน้าที่ในการตรวจสอบประเมินคุณภาพอากาศและจะต้องกำหนดจุดที่พบว่าคุณภาพอากาศต่ำกว่ามาตรฐาน จากนั้นจึงประกาศพื้นที่จัดการคุณภาพ

อากาศเพื่อใช้มาตรการบังคับทางกฎหมายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศที่ก่อขึ้นได้ทันที กฎหมายของสหราชอาณาจักรจึงมีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเพียงผู้ช่วยตรวจสอบ ควบคุม ลด และขจัดมลพิษทางอากาศตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษทางอากาศที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมมลพิษทางอากาศและออกคำสั่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นปฏิบัติตาม ซึ่งการดำเนินการตามกฎหมายไทยเป็นขั้นตอนที่ทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นในท้องที่ของตน และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

เครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia) มีพระราชบัญญัติทำอากาศยาน ค.ศ.1996 (Airport Act 1996) และกฎว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมบริเวณทำอากาศยาน ค.ศ. 1997 (Airfield Environment Protection Rules 1997) ที่ใช้เป็นมาตรการบังคับกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศไว้โดยเฉพาะ ซึ่งกระทรวงสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ดำเนินการควบคุมมลพิษทางอากาศ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงที่มีลักษณะเป็นโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาภูมิภาคเป็นหลัก ซึ่งมีคณะกรรมการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environment Protection Council) ที่มีสมาชิกเป็นรัฐมนตรีจากทั้งรัฐบาลกลาง (Central Government) และรัฐบาลมลรัฐ (State Government) เพื่อร่วมมือกับรัฐบาลทุกระดับขึ้นในการกำหนดมาตรการที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเพื่อควบคุม ป้องกัน และขจัดมลพิษทางอากาศ รวมถึงการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและมีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้โดยตรง ซึ่งกำหนดให้อำนาจแก่ส่วนราชการในท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการกำหนดมาตรฐานเพื่อควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ เช่น น้ำ อากาศ เสียง หรือความสั่นสะเทือน หากมีการก่อมลพิษทางอากาศขึ้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะปฏิบัติหน้าที่เพื่อเข้าตรวจสอบ ควบคุม ป้องกัน และขจัดมลพิษทางอากาศจากแหล่งกำเนิดมลพิษได้โดยตรง และหากพบว่า ผู้ประกอบกิจการใดทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถดำเนินการกับผู้ก่อมลพิษทางอากาศได้ทันที กฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลีย จึงมีความแตกต่างกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยที่กำหนดให้

กรมควบคุมมลพิษเป็นผู้กำหนดเขตควบคุมมลพิษทั่วไปเพื่อทำการตรวจสอบภายในประเทศ และกรมควบคุมมลพิษยังมีอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษทางอากาศที่อาจไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับประเภทของมลพิษหรือชนิดของมลพิษที่เกิดขึ้น ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษทางอากาศไม่อาจดำเนินการในเขตพื้นที่ที่ไม่ได้ออกประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นเขตควบคุมมลพิษซึ่งทำให้ประชาชนที่รับผลกระทบจากการก่อมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปนั้นไม่ได้รับการคุ้มครองจากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และหากมีการก่อมลพิษทางอากาศเกิดขึ้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ปฏิบัติราชการในท้องถิ่นนั้นก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกับผู้ก่อมลพิษทางอากาศได้โดยตรง เพราะพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะ จึงทำให้การบริหารจัดการมลพิษทางอากาศตามกฎหมายไทยไม่อาจควบคุมทุกพื้นที่ของประเทศได้อย่างเพียงพอ

สาธารณรัฐฝรั่งเศส (French Republic) รัฐบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Environmental Code) กำหนดให้มีหน่วยงานภาครัฐที่ขึ้นกับกระทรวง โดยมีหน้าที่รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมเฉพาะเรื่อง เช่น สถาบันสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับอุตสาหกรรม (Institute of the Industrial Environment) เป็นผู้จัดทำรายงานและบทวิเคราะห์เพื่อควบคุม ป้องกัน และลดความเสี่ยงจากมลพิษทางอากาศที่เกิดจากกิจกรรมในเชิงเศรษฐกิจ ซึ่งอาจมีผลทำให้เกิดผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย สุขภาพ ทรัพย์สิน รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด (Provincial Administrative Organization) มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งโรงงานตามประเภทต่าง ๆ เพื่อป้องกันสิ่งแวดล้อม หรือการควบคุมมลพิษทางอากาศที่เกิดจากการประกอบกิจกรรมใด ๆ ของประชาชนตามประเภทหรือตามลักษณะของการก่อมลพิษ ซึ่งกำหนดข้อจำกัดเกี่ยวกับการก่อมลพิษทางอากาศ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ออกใบอนุญาตด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับการจัดตั้งโรงงาน หรือที่เรียกว่า ใบอนุญาตด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Permit) และควบคุมดูแลการประกอบกิจการที่อาจก่อมลพิษทางอากาศ รวมถึงการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (Administrative

Enforcement Measure) ซึ่งองค์การนี้ถือเป็นศูนย์กลางเพื่อกำกับการส่วนภูมิภาค (Regional Section) ด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง โดยหน่วยงานส่วนท้องถิ่นของรัฐหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งโรงงานตามประเภทเพื่อป้องกันสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นที่รู้จักกันว่าเป็นระบบของการจัดตั้งโรงงานตามประเภทที่กำหนด โดยมีข้อจำกัดที่ควบคุมทางกฎหมาย สำหรับกิจการด้านอุตสาหกรรมบางประเภทที่ดำเนินการในเขตพื้นที่อุตสาหกรรม รวมถึงการประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ที่อาจก่อมลพิษทางอากาศและส่งผลกระทบต่อภายในเขตพื้นที่หรือเขตท้องถิ่นนั้น กฎหมายฝรั่งเศสได้กำหนดให้มีการจัดระเบียบงานแผ่นดินและการดำเนินงานทางหน่วยงานของรัฐ ในส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเอง โดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการเปลี่ยนแปลงวิธีการใช้ระบบการบำบัดอากาศหรือวางแผนควบคุม ป้องกัน หรือสั่งให้ยกเลิกแผนการติดตั้งเครื่องอุปกรณ์ดังกล่าวชั่วคราว หรือกำหนดมาตรการอื่นใดที่จำเป็นในการควบคุมมลพิษ ในกรณีจำเป็นเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย หน่วยงานของรัฐหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปโรงงานอุตสาหกรรม หรือสถานประกอบการหรือสถานที่ทำกิจกรรมต่าง ๆ ของบุคคลใดที่อาจก่อมลพิษทางอากาศขึ้น เพื่อทำการตรวจสอบสภาพการทำงานของระบบการบำบัดอากาศหรือการก่อมลพิษใดที่เกี่ยวข้องได้ตามกฎหมาย นอกจากนี้ประชาชนยังสามารถร้องเรียน ร้องทุกข์ หรือกล่าวโทษต่อหน่วยงานของรัฐหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบได้ เมื่อมีการก่อมลพิษขึ้น หรืออาจใช้สิทธิฟ้องคดีได้ด้วยตนเอง หากมีผู้ก่อมลพิษทางอากาศ หรือมีผู้ใดที่ฝ่าฝืนคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ในพื้นที่หรือเขตท้องถิ่น กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงมีความแตกต่างจากการควบคุม ป้องกัน ลด และขจัดมลพิษทางอากาศตามกฎหมายของประเทศไทย ซึ่งหากมีการก่อมลพิษทางอากาศขึ้นในพื้นที่หรือเขตท้องถิ่นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติราชการในท้องถิ่นแล้ว กฎหมายไทยไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจให้ใช้บังคับกฎหมายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศได้ทันทีเหมือนอย่างกฎหมายฝรั่งเศส ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กลับกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นในท้องที่ได้ประกาศกำหนดให้เป็นเขตควบคุมมลพิษจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษนั้น โดยให้นำเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อรวมไว้ในแผนปฏิบัติการใน

ดำเนินการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เช่น การสำรวจ การเก็บข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีอยู่ในเขตควบคุมมลพิษ การจัดทำบัญชีรายละเอียดแสดงจำนวน ประเภท และขนาดของแหล่งกำเนิดมลพิษที่ได้ทำการสำรวจเก็บข้อมูล เพื่อทำการศึกษาวิเคราะห์และประเมินสถานภาพมลพิษทางอากาศ รวมทั้งขอบเขตความรุนแรงของสภาพปัญหาและผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นสำหรับการลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษนั้น ตามหลักเกณฑ์ลักษณะดังกล่าวของกฎหมายไทย จึงทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะเป็นเพียงผู้แนะนำและคอยช่วยเหลือตามความจำเป็น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงไม่มีอำนาจในการควบคุม ป้องกัน ลด และขจัดมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นในพื้นที่หรือเขตท้องถิ่นได้โดยตรง

ประเทศญี่ปุ่น (Japan) มีพระราชบัญญัติมาตรฐานมาตรการมลภาวะที่ถูกบัญญัติ ในปี ค.ศ. 1967 (กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ) 1967 (Pollution Measures Standards Act that was enacted in 1967 (Air Pollution Control Act) 1967) กำหนดสำนักงานสิ่งแวดล้อม (The Environment Agency: EA) เป็นองค์กรในระดับปฏิบัติการของราชการส่วนกลาง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศโดยตรง ซึ่งภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของ EA คือ การบริหารงานหรือการดำเนินการเพื่อพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Protect and Preserve Natural Resources and the Environment) โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศได้โดยตรง และมีความเป็นอิสระในการควบคุม ป้องกัน และขจัดมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และมีการกำหนดให้มีการจัดระเบียบราชการและการดำเนินงานทางหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเอง โดยหน่วยงานท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการเปลี่ยนแปลงวิธีการใช้ระบบการบำบัดอากาศหรือวางแผนควบคุม ป้องกัน หรือยกเลิกแผนการติดตั้งเครื่องอุปกรณ์ดังกล่าวชั่วคราวหรือกำหนดมาตรการอื่น ๆ ที่จำเป็นในการควบคุมมลพิษ และในกรณีจำเป็นเพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย หน่วยงานของรัฐหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ

มีอำนาจเข้าไปโรงงานอุตสาหกรรมหรือสถานประกอบการ รวมถึงเข้าไปในสถานที่
 ราชการหรือการประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ของบุคคลใดที่อาจก่อมลพิษทางอากาศได้
 เพื่อทำการตรวจสอบสภาพการทำงานของระบบการบำบัดอากาศหรือการก่อกมลพิษอื่น
 ใดที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้โดยตรง และประชาชนหรือผู้เสียหายสามารถ
 ร้องเรียน ร้องทุกข์ หรือกล่าวโทษหรือแจ้งเบาะแสต่อหน่วยงานของรัฐหรือพนักงาน
 เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบได้ทันทีเมื่อมีการก่อกมลพิษขึ้นในท้องที่ กฎหมายญี่ปุ่น
 จึงมีความแตกต่างไปจากการควบคุม ป้องกัน ลด และขจัดมลพิษทางอากาศตาม
 กฎหมายไทย ซึ่งตามกฎหมายไทยนั้น หากมีการก่อกมลพิษทางอากาศขึ้นในพื้นที่หรือ
 เขตท้องถื่น พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติราชการในท้องถื่นกลับไม่มีอำนาจใช้บังคับ
 กฎหมายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศได้โดยตรง ทั้งนี้
 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้
 เจ้าพนักงานท้องถื่นปฏิบัติหน้าที่เฉพาะเขตควบคุมมลพิษและจัดทำแผนปฏิบัติการ
 เพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษนั้นเสนอแนะต่อเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ
 และผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อรวมไว้ในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม
 ในระดับจังหวัดเท่านั้น ดังนั้น เจ้าพนักงานท้องถื่นตามกฎหมายไทย จึงไม่มีอำนาจใน
 การควบคุม ป้องกัน ลด และขจัดมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นในพื้นที่หรือเขตท้องที่
 ได้ โดยตรงอย่างเจ้าพนักงานท้องถื่นตามกฎหมายญี่ปุ่น เพราะกฎหมายสิ่งแวดล้อมของ
 ไทยไม่ได้กำหนดให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถื่นไว้โดยเฉพาะ จึงทำให้การบริหาร
 จัดการมลพิษทางอากาศของประเทศไทยไม่มีประสิทธิภาพอย่างกฎหมายญี่ปุ่น

สาธารณรัฐสิงคโปร์ (Republic of Singapore) กำหนดให้สำนักงาน
 สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามพระราชบัญญัติการคุ้มครองและการ
 จัดการสิ่งแวดล้อม คือ รัฐบัญญัติการควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนข้ามแดน
 ค.ศ. 2014 (Transboundary Haze Pollution Act 2014) รวมถึงอธิบดีการคุ้มครอง
 สิ่งแวดล้อมที่ได้รับการแต่งตั้งตามรัฐบัญญัติคุ้มครองและการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นผู้มี
 อำนาจแต่งตั้งให้เจ้าพนักงานท้องถื่นควบคุม ป้องกัน และขจัดมลพิษทางอากาศ
 ที่เกิดขึ้นในสาธารณรัฐสิงคโปร์ โดยกำหนดให้รัฐบาลท้องถื่นมีอำนาจในการออก
 กฎหมายในการควบคุมมลพิษทางอากาศ และมีบทบาทสำคัญในการดำเนินโครงการ
 ต่าง ๆ เพื่อจัดการกับมลภาวะทางอากาศและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติได้

โดยตรง ซึ่งสำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เจ้าหน้าที่ อธิบดีกรมคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นในพื้นที่ หรือเขตท้องถิ่นของตน โดยกำหนดให้บุคคลใดที่อาศัยอยู่ในสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้รับความเสียหายจากการก่อมลพิษทางอากาศ เช่น ได้รับความเจ็บป่วยทางร่างกายหรือสูญเสียความสามารถทางร่างกายหรือจิตใจ หรือเสียชีวิตรวมถึงทรัพย์สิน หรือได้รับความเสียหายโดยได้รับความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Loss) สูญเสียกำไร (Loss of Profits) ในสาธารณรัฐสิงคโปร์ สามารถฟ้องนิติบุคคลหรือหรือบุคคลใดที่เป็นสาเหตุหรือก่อให้เกิดมลพิษจากหมอกควันในสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้ ไม่ว่าจะการก่อมลพิษทางอากาศจะเกิดขึ้นในหรือนอกสาธารณรัฐสิงคโปร์ ผู้เสียหาย หรืออธิบดีกรมคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น สามารถฟ้องคดีในศาลของสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้ ซึ่งกฎหมายสิงคโปร์มีความแตกต่างจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยที่มีการกำหนดให้ผู้เสียหายหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการก่อมลพิษทางอากาศต้องนำคดีไปฟ้องศาลด้วยตนเอง หรือหากมีการก่อมลพิษทางอากาศขึ้นในท้องที่นั้น กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยยังไม่ได้กำหนดความรับผิดแก่ผู้มีส่วนร่วมหรือผู้สนับสนุนในการก่อมลพิษทางอากาศไว้ จึงทำให้การบริหารจัดการมลพิษทางอากาศไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่เพียงพอในการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ

กรอบแนวคิดการวิจัย

ปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบ ควบคุม ป้องกัน ลด และขจัดมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย เพื่อแก้ไขมลพิษทางอากาศจากกิจกรรมหรือการกระทำของมนุษย์ ซึ่งเป็นที่มาของการจัดทำกรอบกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการแก้ไขมลพิษทางอากาศ เพื่อกำหนดให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศในการออกกฎ ระเบียบ และข้อบังคับใด ๆ เกี่ยวกับการก่อมลพิษทางอากาศให้แก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อบริหารจัดการมลพิษทางอากาศแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศหรือผู้ก่อมลพิษทางอากาศ

กำหนดกรอบแนวคิดการวิจัย โดยทำการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการใช้มาตรการบังคับกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยที่ใช้บังคับแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศ หรือผู้ก่อมลพิษทางอากาศ โดยนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ เพื่อค้นหาแนวทางในการจัดทำกรอบกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการแก้ไขมลพิษทางอากาศ โดยกำหนดให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศในการออกกฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) เพื่อให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้เป็นมาตรการตรวจสอบ ควบคุม ป้องกัน ลด และขจัดพิษทางอากาศเพื่อจัดทำร่างพระราชบัญญัติการแก้ไขมลพิษทางอากาศ พ.ศ. โดยให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษทางอากาศ พนักงานเจ้าหน้าที่ และเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจใช้มาตรการบังคับกฎหมายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองมลพิษทางอากาศหรือผู้ก่อมลพิษทางอากาศที่เกิดจากโรงงาน อุตสาหกรรม อาคาร สถานที่ ชุมชน การเกษตรกรรม การเผาในที่โล่ง เขตประกอบการเสรี รวมถึงการก่อมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นทั่วไปในประเทศที่อาจเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย สุขภาพ และทรัพย์สินของประชาชนหรือรัฐ รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้

วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินวิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) และการรับฟังความคิดเห็น (Hearing) จากผู้ได้รับการสัมภาษณ์ คือ

1. กลุ่มนักวิชาการกฎหมายสิ่งแวดล้อม จำนวน 1 คน
2. กลุ่มพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใช้บังคับกฎหมาย จำนวน 10 คน
3. กลุ่มประชาชนที่ได้รับผลกระทบมลพิษทางอากาศ จำนวน 10 คน
4. กลุ่มผู้ประกอบการโรงงาน จำนวน 5 คน
5. กลุ่มทนายความ จำนวน 5 คน

6. กลุ่มนักกฎหมาย จำนวน 10 คน

7. ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 5 คน

วิจัยนี้พยายามที่จะแก้ปัญหาและอุปสรรคเพื่อให้ได้ข้อค้นพบที่เป็นองค์ความรู้ใหม่ ซึ่งอาศัยการใช้เทคนิคในการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ (Interview) ที่ผู้วิจัยจะต้องมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) กับแหล่งข้อมูลของบุคคลในการวิจัย ซึ่งมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศเพื่อได้ข้อค้นพบที่มีความสอดคล้องและตรงกับประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการวิจัยครั้งนี้ อันจะนำไปสู่กระบวนการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น โดยทำการเปรียบเทียบจากข้อมูลด้วยการสำรวจ (Survey) ซึ่งมีการลงพื้นที่เพื่อดำเนินการสัมภาษณ์ที่เกี่ยวข้องกับแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Source) ประกอบกับการศึกษาและวิเคราะห์โดยพิจารณาจากหลักกฎหมายจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 Improvement and Conservation of the National Environmental Quality Act B.E. 2535 (1992) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 (Factory Act B.E. 2535 (1992)) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (Public Health Act B.E. 2535 (1992)) คำพิพากษา และคำวินิจฉัยขององค์กรตุลาการ การศึกษานี้จะวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Source) เช่น หนังสือ ตำรา งานวิจัย บทความวิชาการจากวารสารกฎหมาย เอกสารสัมมนา และข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตที่เป็นข้อมูลด้านบทความและหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ เอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีทั้งเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เช่น รัฐบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1995 ของสหรัฐอเมริกา (The Clean Air Act of 1995) พระราชบัญญัติอากาศ ค.ศ. 1997 (Air Act 1997) และพระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1956 (Clean Air Act 1956) ของสหราชอาณาจักร รัฐบัญญัติการทำอากาศยาน ค.ศ. 1996 (Airport Act 1996) และระเบียบว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมบริเวณทำอากาศยาน ค.ศ. 1997 (Airfield Environment Protection Rules 1997) ของเครือรัฐออสเตรเลีย ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Environmental Code) ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส พระราชบัญญัติมาตรฐานมาตรการมลภาวะที่ถูกบัญญัติ ค.ศ. 1967 (Pollution Measures Standards Act 1967) กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ ค.ศ. 1967 (Air Pollution Control Act 1967) ของประเทศญี่ปุ่น และรัฐบัญญัติมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนข้ามแดน ค.ศ. 2014

(Transboundary Haze Pollution Act 2014) ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ รวมทั้งศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องในเรื่องมลพิษทางอากาศ โดยวิเคราะห์จากหนังสือ ตำรา บทความวิชาการ วิจัย กฎหมาย และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมต่างประเทศ (Foreign Environmental Law) ทั้งในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) และกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยนี้ที่ได้รับรวบรวมมาประกอบในการศึกษาวิจัย เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก และการรับฟังความคิดเห็นเพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบในการแก้ไขมลพิษทางอากาศ

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศของไทย ซึ่งมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่งานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ในดำเนินการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศนั้น งานวิจัยนี้ได้ นำผลการวิเคราะห์และผลของการประเมินในการใช้มาตรการบังคับกฎหมายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศเข้าสู่กระบวนการสร้างประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดการควบคุมหรือคุ้มครองเกี่ยวกับการกระทำหรือการประกอบกิจกรรมใด ๆ ของบุคคลให้อยู่ในกฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ รวมถึงการอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่เป็นการแก้ปัญหามลพิษทางอากาศของประเทศ จึงนำประเด็นและปัญหาในการใช้มาตรการบังคับกฎหมายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศหรือผู้ก่อมลพิษทางอากาศตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ มาวิเคราะห์และดำเนินการอภิปรายผลในการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศ ซึ่งมีปัญหาที่สำคัญ 6 ประการ ดังนี้

1. ปัญหาการตรวจสอบ ควบคุม ป้องกัน ลด และขจัดมลพิษทางอากาศ ซึ่งมีกระทรวง กรม หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่งานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่

เข้ามาเกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน จึงทำให้เกิดปัญหาด้านความหลากหลายในการควบคุมมลพิษทางอากาศ

2. ปัญหาการใช้ดุลพินิจแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษทางอากาศในการตรวจสอบ เพื่อแก้ไขมลพิษทางอากาศ อาจไม่สอดคล้องกับลักษณะหรือประเภทหรือชนิดของมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่น

3. ปัญหาการควบคุมมลพิษทางอากาศโดยการออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดเป็นเขตควบคุมมลพิษเฉพาะในเขตพื้นที่ที่มีการมลพิษทางอากาศเกิดขึ้น ซึ่งเกิดปัญหาการใช้มาตรการบังคับกฎหมายในการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศในท้องถิ่นที่ยังไม่มีการออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดเป็นเขตควบคุมมลพิษทางอากาศ

4. ปัญหาการควบคุมมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งไม่มีการกำหนดให้อำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนแก่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ปฏิบัติราชการในเขตท้องที่มีอำนาจควบคุมมลพิษที่เกิดขึ้นจากโรงงานอุตสาหกรรม

5. ปัญหาการควบคุมมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นจากอาคารสถานที่ เขตชุมชน การเกษตรกรรม การเผาในที่โล่ง หรือการก่อมลพิษทั่วไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจน จึงทำให้การบริหารจัดการมลพิษทางอากาศไม่เป็นเอกภาพ

6. ปัญหาการใช้สิทธิร้องเรียน ร้องทุกข์ กล่าวโทษ หรือแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการกระทำหรือการประกอบกิจกรรมใด ๆ ของบุคคลหรือผู้มีส่วนร่วมหรือผู้สนับสนุนในการก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งไม่ได้กำหนดให้สิทธิอย่างชัดเจนแก่ประชาชนหรือผู้เสียหายในการใช้สิทธิดังกล่าว

ปัญหาดังกล่าวเป็นประเด็นที่ทำให้การบริหารจัดการมลพิษทางอากาศในประเทศไม่เป็นเอกภาพ และไม่สามารถแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศได้

ที่ผ่านมา การบริหารจัดการมลพิษทางอากาศของประเทศไทยนั้น ยังไม่มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใดกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการตรวจสอบ ควบคุม ป้องกัน

ลด และขจัดมลพิษทางอากาศไว้เป็นการเฉพาะ จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคในการใช้มาตรการบังคับกฎหมายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศที่ก่อมลพิษขึ้นในพื้นที่หรือเขตท้องถิ่น การศึกษาวิจัยนี้ จึงนำผลการศึกษาในประเด็นและปัญหาดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการแก้ไขมลพิษทางอากาศ พ.ศ. เพื่อหาทางออกในเรื่องนี้ต่อไป

ภาพที่ 2

ปัญหาสำคัญในการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศตามกฎหมายไทย



อภิปรายผลการวิจัยและสรุปผลการวิจัย

มลพิษทางอากาศ (Air Pollution) เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย สุขภาพ และทรัพย์สินของประชาชนและรัฐเป็นอย่างมาก ทำให้หน่วยงานของรัฐและประชาชนให้ความสนใจประเด็นปัญหานี้ และมีความพยายามเพื่อหาแนวทางในการควบคุม ป้องกัน และแก้ไขมลพิษทางอากาศ โดยการสนับสนุนและส่งเสริมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับ

ผลกระทบของมลพิษอันเกิดจากอุตสาหกรรม โรงงาน การทำเกษตรกรรม การเผาในที่โล่ง หรือการก่อมลพิษที่เกิดจากอาคารสถานที่ ชุมชน หรือการทำกิจกรรมใด ๆ ของบุคคลที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องในการใช้บังคับผู้ก่อมลพิษทางอากาศของประเทศไทย ดังนี้

(1) การแก้ไขมลพิษทางอากาศตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(2) การแก้ไขมลพิษทางอากาศตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

(3) การแก้ไขมลพิษทางอากาศตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

แม้จะมีกฎหมายดังกล่าว แต่กลับไม่ได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนแก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ พนักงานเจ้าหน้าที่ และเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการตรวจสอบ ควบคุม ป้องกัน ลด และขจัดมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่น กรณีนี้จึงเกิดปัญหาและอุปสรรคในการใช้มาตรการบังคับกฎหมายแก่ผู้ก่อมลพิษทางอากาศ หรือผู้มีส่วนร่วมหรือผู้สนับสนุนในการก่อมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นจากโรงงาน อุตสาหกรรม อาคารสถานที่ ชุมชน การทำเกษตรกรรม การเผาในที่โล่ง เขตประกอบการเสรี รวมถึงการก่อมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นทั่วไปในประเทศ

เมื่อศึกษาและวิเคราะห์การแก้ไขมลพิษทางอากาศตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ จึงได้ข้อสรุปที่สามารถนำมาเป็นแบบอย่าง (Model) ในการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศของไทย ซึ่งมีกฎหมายที่ควรพิจารณา ดังนี้

(1) รัฐบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1995 ของสหรัฐอเมริกา (The Clean Air Act of 1995)

(2) พระราชบัญญัติอากาศ ค.ศ. 1997 (Air Act 1997) พระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1956 (Clean Air Act, 1956) ของสหราชอาณาจักร

(3) พระราชบัญญัติท่าอากาศยาน ค.ศ.1996 (Airport Act 1996) และกฎว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมบริเวณท่าอากาศยาน ค.ศ. 1997 (Airfield Environment Protection Rules 1997) ของสาธารณรัฐออสเตรเลีย

(4) รัฐบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Environmental Code)

(5) พระราชบัญญัติมาตรฐานมาตรการมลภาวะที่ถูกบัญญัติในปี ค.ศ. 1967 (กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ) 1967 (Pollution Measures Standards Act that was enacted in 1967 (Air Pollution Control Act) 1967) ของประเทศญี่ปุ่น

(6) รัฐบัญญัติการควบคุมมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน ค.ศ. 2014 (Transboundary Haze Pollution Act 2014) ของสาธารณรัฐสิงคโปร์

กฎหมายต่างประเทศเหล่านี้ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการให้อำนาจหน้าที่หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ รวมถึงเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับกฎหมายแก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศ หรือผู้ก่อมลพิษทางอากาศไว้เฉพาะ จึงทำให้การบริหารจัดการมลพิษทางอากาศของต่างประเทศดังกล่าวมีความเป็นเอกภาพ และมีประสิทธิภาพในการแก้ไขมลพิษทางอากาศ

การบริหารจัดการมลพิษทางอากาศของต่างประเทศจึงมีความแตกต่างจากการควบคุมมลพิษทางอากาศของประเทศไทยที่จะต้องรอการออกประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นเขตควบคุมมลพิษทางอากาศเสียก่อน หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะมีอำนาจหน้าที่เข้าไปดำเนินการควบคุมมลพิษทางอากาศจากแหล่งกำเนิดมลพิษได้ อีกทั้ง เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะต้องได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงจะมีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศ หรือผู้ก่อมลพิษทางอากาศให้ปฏิบัติตามกฎหมายได้ หากเปรียบเทียบกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศแล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายต่างประเทศมีการพัฒนาด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อกำหนดแนวทางสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้เป็นมาตรการบังคับกฎหมายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศหรือผู้ก่อมลพิษทางอากาศไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งมีความแตกต่างจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ พนักงานเจ้าหน้าที่ และเจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้มาตรการตรวจสอบ ควบคุม ป้องกัน ลด และขจัดมลพิษทางอากาศไว้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับ

การควบคุมมลพิษทางอากาศเกิดความซ้ำซ้อนและล่าช้าในการควบคุมมลพิษทางอากาศ ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

ข้อเสนอแนะการวิจัย

1. ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

ข้อเสนอแนะในการใช้ประโยชน์ของผลวิจัยนี้ สรุปได้ดังต่อไปนี้

1.1 ควรกำหนดให้คณะกรรมการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศมีอำนาจให้คำแนะนำในการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับใดที่เกี่ยวกับการตรวจสอบ ควบคุม ป้องกัน ลด และขจัดมลพิษทางอากาศแก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ พนักงานเจ้าหน้าที่ และเจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้เป็นมาตรการบังคับผู้ก่อมลพิษทางอากาศในท้องที่ได้

1.2 กำหนดให้คณะกรรมการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศมีอำนาจแต่งตั้งหน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ พนักงานเจ้าหน้าที่ และเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อปฏิบัติการตรวจสอบ ควบคุม ป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ และมีอำนาจดำเนินการทางกฎหมายต่อผู้ก่อมลพิษทางอากาศ

1.3 กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษทางอากาศหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้ง โดยคณะกรรมการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1) มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ก่อมลพิษทางอากาศหยุด ละเว้น งัดเว้น หรืองดการกระทำบางอย่างที่อาจก่อมลพิษทางอากาศเมื่อมีการกระทำใด อันเป็นการก่อมลพิษทางอากาศได้ทันที

2) หากเกิดกรณีฉุกเฉินที่มีการก่อมลพิษทางอากาศและส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย สุขภาพ และทรัพย์สินของประชาชนหรือรัฐ ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษทางอากาศหรือพนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งด้วยวาจาหรือกระทำโดยวิธีใด ๆ แก่ผู้ก่อมลพิษทางอากาศทราบ และให้ออกปฏิบัติการตรวจสอบ ควบคุม ป้องกัน และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศได้โดยพลัน

3) ในกรณีที่ผู้ก่อมลพิษทางอากาศไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือตามกฎหมายว่าด้วยการแก้ไขมลพิษทางอากาศ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการปรับ ยึดทรัพย์สิน आयัดทรัพย์สิน หรือขายทรัพย์สินทอดตลาด

1.4 กำหนดและรับรองโดยกฎหมายเฉพาะ เพื่อให้สิทธิแก่ประชาชนหรือผู้ที่ได้รับความเสียหายหรือผู้ที่ได้รับเหตุเดือดร้อนรำคาญสามารถนำเรื่องไปร้องเรียน ร้องทุกข์ กล่าวโทษ หรือแจ้งเบาะแสอันเกิดจากการก่อมลพิษทางอากาศต่อเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษทางอากาศหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในเขตท้องที่ซึ่งมีการก่อมลพิษทางอากาศได้

1.5 กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งเป็นหนังสือเรียกคู่กรณีทั้งสองฝ่ายมาไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมยอมความก่อนการดำเนินคดีในศาลได้ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจไกล่เกลี่ย เพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความโดยการระงับข้อพิพาท และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจนกว่าคดีจะถึงที่สุด

1.6 กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในอาคารสถานที่ หรือแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศใด ๆ ตั้งแต่พระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก เว้นแต่กรณีฉุกเฉินหากปล่อยไว้เช่นนั้น มลพิษอาจทวีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย สุขภาพ และทรัพย์สินของประชาชนหรือรัฐ โดยกำหนดให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้แล้วเสร็จ

1.7 กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำโครงการ หรือการทำกิจกรรมใดของรัฐหรือเอกชนที่อาจก่อมลพิษทางอากาศ และอาจส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย สุขภาพ และทรัพย์สินของประชาชนหรือรัฐ

1.8 กำหนดและรับรองสิทธิโดยให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการแก้ไขมลพิษทางอากาศ ได้แก่

1) กำหนดให้ผู้ได้รับความเสียหายจากการก่อมลพิษทางอากาศสามารถร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับชดใช้ค่าเสียหาย ค่าเยียวยา หรือค่าสินไหมทดแทนจากการได้รับผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย สุขภาพ และทรัพย์สินที่เกิดจากการกระทำของผู้ก่อมลพิษทางอากาศ หรือผู้มีส่วนร่วมหรือผู้สนับสนุนในการก่อมลพิษทางอากาศ

2) กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการหรือโครงการใด ๆ โดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน โดยสามารถเข้าร่วมทำการตรวจสอบ ป้องกัน และแก้ไขมลพิษทางอากาศได้

3) กำหนดให้มีกฎหมายเฉพาะที่ให้สิทธิแก่ประชาชนหรือผู้ที่ได้รับความเสียหายสามารถใช้สิทธิร้องเรียน ร้องทุกข์ กล่าวโทษ หรือแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการก่อมลพิษทางอากาศ หรือแจ้งความดำเนินคดีแก่ผู้กระทำผิดต่อหน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่คณะกรรมการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่หรือเขตท้องถิ่น

1.9 กำหนดให้คณะกรรมการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศออกกฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้แก่หน่วยงานของรัฐ ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นที่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการแก้ไขมลพิษทางอากาศ เช่น

1) มีหน้าที่ส่งเสริมเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม หรือส่งเสริมกิจกรรมต่าง ๆ ที่อาจก่อมลพิษทางอากาศในพื้นที่หรือเขตท้องถิ่น เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2) ร่วมมือกับประชาชนจัดกิจกรรมร่วมกันโดยให้ความรู้ในการตรวจสอบ ควบคุม ป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย สุขภาพ และทรัพย์สินของประชาชนหรือรัฐ

3) ส่งเสริมอาชีพให้แก่ประชาชนโดยให้นำหลักเทคโนโลยีสะอาดหรือหลักการพัฒนาย่างยั่งยืน เพื่อบริหารจัดการมลพิษทางอากาศในท้องที่ให้หมดไป

4) ส่งเสริมให้ประชาชนช่วยกันรักษาและดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน เพื่อไม่ให้ถูกทำลายจากสารมลพิษทางอากาศ โดยให้หน่วยงานของรัฐ ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐและประชาชนในการควบคุมมลพิษทางอากาศ โดยคำนึงถึงปัจจัยด้านสังคมและเศรษฐกิจของแต่ละภูมิภาคเป็นสำคัญ

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

เนื่องจากการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศภายในประเทศอาจไม่สามารถแก้ไข และขจัดปัญหาที่เกี่ยวกับมลพิษทางอากาศออกไปได้ทั้งหมด โดยเหตุที่มลพิษทางอากาศนั้นยังอาจมีสาเหตุมาจากหมอกควันหรือมลพิษจากประเทศที่มีเขตแดนติดต่อกับประเทศไทย ดังนั้น การแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศเฉพาะภายในประเทศไทย จึงยังอาจไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาเพื่อให้ปัญหาหมอกควันทางอากาศหมดสิ้นลงได้

งานวิจัยนี้จึงควรนำไปศึกษาต่อยอดทางการวิจัย เพื่อให้การแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศของประเทศไทยสามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในแต่ละพื้นที่ ซึ่งมีข้อเสนอแนะที่สำคัญ ดังนี้

2.1 ควรศึกษาการก่อมลพิษทางอากาศหมอกควันข้ามแดนที่เกิดขึ้นจากการกระทำหรือการประกอบกิจกรรมใด ๆ ของประเทศเพื่อนบ้านที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตร่างกาย อนามัย สุขภาพ และทรัพย์สินของประชาชนในประเทศไทย

2.2 ควรศึกษากฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยที่ใช้เป็นมาตรฐานบังคับกฎหมายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศหมอกควันข้ามแดนที่ก่อมลพิษขึ้นภายนอกประเทศ แล้วส่งผลกระทบต่อภายในประเทศไทย เพื่อหาแนวทางให้อำนาจหน้าที่แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้บังคับกฎหมายแก่ผู้ก่อมลพิษ ผู้สนับสนุน หรือผู้มีส่วนร่วมในการก่อมลพิษทางอากาศ

2.3 ควรศึกษาแนวทางในการจัดทำกฎหมายต้นแบบ (Model Law) การแก้ไขมลพิษทางอากาศหมอกควันข้ามแดน เพื่อควบคุม ป้องกัน และขจัดมลพิษทางอากาศหมอกควันข้ามแดนที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยให้หมดไป

เอกสารอ้างอิง

- การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย. (2567). *ประกาศการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่ 76/2551 เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนอาคารเช่า ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิต สำหรับของเพื่อใช้ในการผลิตสินค้าหรือเพื่อพาณิชย์กรรมในเขตประกอบการเสรี*. <http://law.industry.go.th/laws/file/61527>
- กรมอนามัย. (2561). *รวมข้อหาหรือการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข (พิมพ์ครั้งที่ 1)*. บริษัทคิวคัมเบอร์ (ประเทศไทย) จำกัด.
- เกียรติสกุล ชลครดา. (2542). *มาตรการจูงใจในกฎหมายเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไทยภายใต้ข้อตกลงแกตต์*. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทที่ไม่มีการตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2554). *ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ*. ข้อ 5 ฉบับที่ 11. พ.ศ. 2555-2559. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานยกรัฐมนตรี.
- คะเนิงจ ศรีบัวเอี่ยม. (2560). *ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 1). สำนักพิมพ์ บริษัทพี. เพรส. จำกัด.
- จี๊ด เศรษฐบุตร. (2545). *หลักกฎหมายแพ่ง ลักษณะละเมิด* (พิมพ์ครั้งที่ 4). [เอกสารที่ไม่มีการตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ณรงค์ ใจหาญ. (2549). *แนวทางการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศและเสียงโดยองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น* (พิมพ์ครั้งที่ 1). สำนักพิมพ์ สถาบันพระปกเกล้า.
- น้ำแท้ มีบุญสูงล่าง. (2550). *การดำเนินคดีแบบกลุ่ม Class Action และการนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 1). สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2535. (2535, 31 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 109 ตอนที่ 42. หน้า 1-314.

- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477. (2477, 7 มีนาคม).
- ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 52. หน้า 1-105.
- ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499. (2499, 13 พฤศจิกายน).
- ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 73 ตอนที่ 95. ฉบับพิเศษ. หน้า 1-122.
- ประเสริฐ สิทธินวนผล. (2561). บทบาทในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรม และศาลปกครอง: เชงเปรียบเทียบ. *วารสารกระบวนการยุติธรรม*, 11(3), 45-66.
- พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522. (2522, 15 มีนาคม).
- ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 96 ตอนที่ 38. ฉบับพิเศษ. หน้า 1-36.
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535. (2535, 29 มีนาคม).
- ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 109 ตอนที่ 38. หน้า 1-32.
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. (2542, 5 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 116 ตอนที่ 94. หน้า 1-43.
- พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522. (2522, 18 มกราคม).
- ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 96 ตอนที่ 8. ฉบับพิเศษ. หน้า 1-46.
- พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522. (2522, 8 พฤษภาคม).
- ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 96 ตอนที่ 77. ฉบับพิเศษ. หน้า 1-28.
- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535. (2535, 2 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 109 ตอนที่ 44. หน้า 1-16.
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. (2539, 27 กันยายน).
- ประกาศในราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 113 ตอนที่ 60 ก. หน้า 1-31.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. (2535, 29 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 109 ตอนที่ 37. หน้า 1-46.
- พนัส ทัศนียานนท์, ธวัชชัย บุญยะโชติ, และกมลทิพย์ คติการ. (2533). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 5). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. (2560, 6 เมษายน).
- ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 137 ตอนที่ 40 ก. หน้า 1-90.

- ราตรี ภารา. (2540). *ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. สำนักพิมพ์ทิพย์วิสุทธิ์.
- วิฑูรย์ สิมะโชคดี. (2540). *กฎหมายอุตสาหกรรมและกฎหมายโรงงานว่าด้วยพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535* (พิมพ์ครั้งที่ 3). สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. (2556). *การดำเนินงานด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมสำหรับสาธารณสุขอำเภอ การจัดการเหตุรำคาญและกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ* (พิมพ์ครั้งที่ 1). สำนักพิมพ์บริษัท สามเจริญพาณิชย์ (กรุงเทพ) จำกัด.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2543). ทางเลือกหนึ่งในการเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษ. *ดุสิต*, 1(43). 98-111.
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2557). *กฎหมายสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 3). สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2556). *กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 4). สำนักพิมพ์เดือนตุลา.
- Australian Government. (2016). *National Strategy for Ecologically Sustainable Development Part 1 Introduction*. Department of the Environment and Energy. Prepared by the Ecologically Sustainable Development Steering. December.
- Borras, Susana. (2013). New Transitions from Human Rights to the Environment to the Rights of Nature. *Journal Transnational Environmental Law*, 6(3), 113-115.
- Department for Environment. (2012). *The Future of the Clean Air Act*. Food and Rural Affairs. Department for Environment.
- Environmental Agency. (1967). *Environmental Laws and Regulations in Japan*. Environmental Agency.
- Front Matter. (2014). *Nomenclature of Organic Chemistry: IUPAC Recommendations and Preferred Names 2013*. (Blue Book). The Royal Society of Chemistry.

- Sax, Joseph Lawrence. (1970). The Public Trust Doctrine in Natural Resources Law: Effective Judicial Intervention. *Michigan Law Review*, 68(3), 471-566.
- Williams, Ben. (1996). Sixty years since the 1956 Clean Air Act: Are we Really Doing Enough to Reduce Air Pollution. *Journal the International Network of Environmental Forensics Bulletin*, 1(24), 1-6.