



## จดหมายเปิดผนึกถึงนายกรัฐมนตรี

วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2565

เรื่อง ขอให้นายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. ... ฉบับเครือข่ายอากาศสะอาด ประเทศไทย

กราบเรียน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา

ด้วยปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนด้านสุขภาพจากมลพิษทางอากาศ โดยเฉพาะฝุ่น PM 2.5 ที่เกิดขึ้นมาหลายปีอย่างกว้างขวาง ทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด เป็นปัญหาเรื้อรังที่กำลังทวีความรุนแรงในหลายพื้นที่ ประชาชนต้องทนหายใจในอากาศที่ปนเปื้อนมลพิษในระดับที่สูงและต่อเนื่องยาวนานขึ้นเกินค่าแนะนำขององค์การอนามัยโลก ทำให้เกิดการเจ็บป่วยและเสียชีวิตเฉียบพลันจากโรคปอด โรคหัวใจ และโรคหลอดเลือดสมอง รวมถึงผลกระทบจากโรคเรื้อรัง เช่น มะเร็งและเบาหวาน และยังส่งผลกระทบต่อเชิงลบอย่างมากต่อกลุ่มเปราะบาง ได้แก่ เด็ก หญิงมีครรภ์ ผู้สูงอายุ ผู้มีโรคประจำตัว และผู้ทำงานกลางแจ้ง ซึ่งมีความเสี่ยงสูงกว่าคนทั่วไป

แต่พบว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบยังไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างเป็นรูปธรรม ไม่มีการจัดการอย่างเป็นระบบครบวงจร วนเวียนอยู่กับการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่ปลายเหตุตลอดเวลา กฎหมายเดิมที่มีอยู่ก็ไม่สามารถรองรับการแก้ปัญหาดังกล่าวได้ กระทรวงเจ้าของเรื่องก็ยังไม่แก้ปัญหาแบบเฉพาะหน้าที่ไม่ได้เน้นความยั่งยืนในการแก้ปัญหา อีกทั้งไม่ได้แก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง ทำให้สาเหตุของปัญหายังคงอยู่ เครือข่ายฯ และประชาชนผู้เดือดร้อนจึงเห็นความจำเป็นต้องมีกฎหมายเชิงปฏิรูป ที่สอดคล้องกับการจัดการอากาศสะอาดตามมาตรฐานองค์การอนามัยโลกและสหประชาชาติ เพื่อให้มีระบบจัดการอากาศสะอาดที่ประกันสิทธิให้ประชาชนมีสุขภาพที่ดีและมีชีวิตยืนยาว

ในการนี้ เครือข่ายฯ และประชาชนผู้เดือดร้อนจากปัญหาดังกล่าว ขอให้นายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. ... ฉบับเครือข่ายอากาศสะอาด ประเทศไทย ด้วยคำอธิบายและเหตุผลดังต่อไปนี้

## ความเป็นมา:

1. **เครือข่ายอากาศสะอาด ประเทศไทย** เป็นกลุ่มนักวิชาการจิตอาสาหลากหลายสาขาและนักขับเคลื่อนสังคมมารวมตัวกันทำงานเรื่องการสร้างองค์ความรู้และเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องทันกับสถานการณ์เกี่ยวกับปัญหามลพิษทางอากาศที่มีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน เพื่อหาทางออกร่วมกับทุกภาคส่วน มีภาคีจากองค์กรต่างๆ และได้รับการสนับสนุนบางส่วนจาก สสส.
2. **จากผลการศึกษาทางวิชาการประกอบกับการลงพื้นที่** พบว่า อุปสรรคใหญ่ที่ทำให้การแก้ปัญหาดังกล่าวไม่ได้ผล คือ ปัญหาเชิงโครงสร้าง ที่ยังวนอยู่กับการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า แยกส่วน ขาดการบูรณาการ และบังคับใช้ไม่ได้ผล เพราะกฎหมายและหน่วยงานที่รับผิดชอบกับแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทต่างๆ ยังกระจัดกระจาย เช่น กระทรวงอุตสาหกรรมดูแลแหล่งกำเนิดมลพิษจากโรงงาน - กระทรวงคมนาคมดูแลแหล่งกำเนิดมลพิษจากยานพาหนะ - กระทรวงพลังงานดูแลคุณภาพน้ำมัน - และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดูแลแค่ระดับมลพิษทางอากาศ (Air Pollution) แต่ไปไม่ถึงระดับที่สูงกว่าในระดับเป้าหมาย นั่นคือ การจัดการอากาศสะอาด (Clean Air) ซึ่งเป็นเงื่อนไขข้อแรกและเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของการมีชีวิต ที่จะไม่เสียชีวิตก่อนเวลาอันควร (Premature Death)
3. **นักวิชาการและภาคประชาสังคมมีการศึกษาวิจัย ซึ่งสอดคล้องกับองค์การอนามัยโลก** มาโดยตลอดว่า ปัญหามลพิษทางอากาศ โดยเฉพาะฝุ่น PM 2.5 เป็นสาเหตุระดับต้นๆ ของการตายก่อนวัยอันควร และประเทศไทยมีมาตรฐานควบคุมมลพิษอากาศต่ำกว่าประเทศอื่นๆ ในระดับการพัฒนาเดียวกัน จึงมีปัญหามลพิษทางอากาศรุนแรงสูงในระดับต้นๆ ของโลก โดยในรายงาน World Air Quality 2020 ซึ่งมีการจัดลำดับเมืองที่มีคุณภาพอากาศที่เลวร้ายที่สุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สิบในสิบห้าเมืองต้นๆอยู่ในประเทศไทย ในขณะที่กฎหมายยังไม่มีการแก้ไขให้ยกระดับการจัดการที่ครอบคลุมในมิติด้านสุขภาพและการบังคับใช้กฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพพอ ประชาชนเดือดร้อนจากปัญหา PM 2.5 อย่างหนัก โดยเฉพาะในกรุงเทพฯ และจังหวัดภาคเหนือ
4. **ระหว่างปี 2562 ถึง 2565 มีการเสนอร่างกฎหมายอากาศสะอาดโดยกลุ่มต่างๆ จำนวน 5 ฉบับ** เรียงตามลำดับการยื่นต่อรัฐสภา ได้แก่
  - ฉบับที่ 1: ร่างฉบับประชาชนเข้าชื่อ โดย สภาหอการค้าฯ (ถูกนายกฯ ปิดตก)
  - ฉบับที่ 2: ร่างของพรรคภูมิใจไทย (ถูกนายกฯ ปิดตก)
  - ฉบับที่ 3: ร่างของ สส. ภาดาท์ พรรคพลังประชารัฐ (กำลังรอการพิจารณาจากนายกฯ)
  - ฉบับที่ 4: ร่างฉบับประชาชนเข้าชื่อ โดย เครือข่ายอากาศสะอาดฯ (กำลังรอการตรวจคุณสมบัติของรายชื่อโดยรัฐสภาและกรมการปกครอง)
  - ฉบับที่ 5: ร่างของพรรคเพื่อไทย (อยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา)

## ■ ร่างฯ ฉบับที่ขอให้นายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ:

ได้แก่ ร่างพรบ. อากาศสะอาดฉบับที่ 4 ของเครือข่ายอากาศสะอาด (ชื่อเต็ม “ร่างพระราชบัญญัติ กำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. ...”) เป็นการใช้สิทธิตามกฎหมาย เข้าชื่อของประชาชนในการเสนอกฎหมาย และได้รวบรวมรายชื่อจากประชาชนจำนวน 26,500 กว่ารายชื่อ นำไปยื่นต่อรัฐสภาแล้วเมื่อ 21 มกราคม 2565



### 1. ลักษณะเฉพาะตัวของร่างพรบ. อากาศสะอาด ฉบับเครือข่ายอากาศสะอาด ที่แตกต่างจากร่างอื่นทั้งสี่ฉบับ โดยสรุป มีดังนี้

- เป็นนวัตกรรมกฎหมาย - ยกระดับจากการจัดการ “มลพิษทางอากาศ (Air Pollution)” ไปสู่ “การจัดการอากาศสะอาด (Clean Air)” ซึ่งมีวิธิต่างที่กว้างและลึกกว่ากฎหมายเดิม
- เป็นกฎหมายเชิงปฏิรูป - จัดการกับปัญหาเชิงโครงสร้าง ที่แยกการทำงานออกเป็นไซโล ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ ปลอดภัยการแก้ปัญหาวังวนในอ่าง แก้ปัญหาที่ปลายเหตุ และแก้ปัญหาที่วนกลับมาประจำทุกปี
- เป็นกฎหมายบูรณาการ - บูรณาการระหว่างหน่วยงานรับผิดชอบที่กระจัดกระจายไปตามประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษ (อุตสาหกรรม - ยานพาหนะ - การเผาป่า - การเผาซากเกษตร - หมอกควันข้ามแดน) โดยเฉพาะบูรณาการระหว่างมิติสิ่งแวดล้อม กับ มิติสุขภาพ
- เป็นกฎหมายสร้างดุลยภาพระหว่างการสั่งการบนลงล่าง (top down) กับ การทำงานของคนในพื้นที่จากล่างขึ้นบน (bottom up) - ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ระหว่างภาครัฐทุกระดับกับภาคประชาสังคม/ชุมชน
- เป็นกฎหมายที่เพิ่มสัดส่วนมาตรการจูงใจ (carrot) ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้ก่อมลพิษมีทางเลือกมากขึ้นในการลดการปล่อยมลพิษตามบริบทของตนเอง - โดยใช้กลไกต่างๆ ทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม เช่น กองทุนอากาศสะอาด ค่าธรรมเนียม การกำหนดและโอนสิทธิในการปล่อยหมอกควันพิษ ฯลฯ เพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการผลิต ให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมได้ง่ายขึ้น นำไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวในภาพรวม ช่วยเหลือให้ผู้ก่อมลพิษได้ปรับตัวเพื่อลดการปล่อยมลพิษ สร้างรายได้แก่รัฐ และชดเชยเยียวยาประชาชนที่ได้รับผลกระทบต่อสุขภาพ โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง (เด็ก หญิงมีครรภ์ ผู้ป่วย ผู้สูงอายุ และคนทำงานกลางแจ้ง)
- เป็นกฎหมายที่จัดการเรื่องหมอกควันข้ามแดน - โดยให้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายกับผู้เป็นต้นเหตุก่อให้เกิดหมอกควันนอกราชอาณาจักรแต่สร้างความเสียหายภายในราชอาณาจักร อันเป็นหลักทั่วไปในกฎหมายอาญา และเป็นแนวโน้มในการออกกฎหมายภายในของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนเพื่อรับมือกับปัญหาหมอกควันข้ามแดน ซึ่งจะไม่กระทบและส่งเสริมความสัมพันธ์ในอาเซียน

- เป็นกฎหมายที่เป็นที่รู้จักในระดับนานาชาติและได้รับการยกย่องว่ามีนวัตกรรมและ  
**ความคิดสร้างสรรค์** - โดย Dr. David R. Boyd ซึ่งเป็นผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติ  
 ด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม (UN Special Rapporteur for Human Rights and  
 the Environment) ได้ส่งคลิปลับแลวเรียกร้องให้รัฐบาลพิจารณารับร่างพรบ. ฉบับนี้ซึ่ง  
 “มีลักษณะเชิงปฏิรูปและเป็นนวัตกรรม” ไว้พิจารณาและประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป  
 เพราะจะเป็นประโยชน์ต่อการปกป้องสุขภาพของประชาชนจากปัญหามลพิษทางอากาศ  
 โดยเฉพาะจาก PM 2.5 ซึ่งเป็นสาเหตุลำดับต้นของการเสียชีวิตก่อนวัยอันควร  
 (Premature Death) ตามข้อมูลขององค์การอนามัยโลก (WHO) นอกจากนี้ วิทยุนานาชาติ  
 ฝรั่งเศส (Radio France Internationale หรือ RFI) ที่ออกอากาศในปารีสและทั่วโลก ได้  
 นำเสนอเรื่องมลพิษทางอากาศเป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่งต่อสุขภาพของประชาชนในประเทศไทย  
 โดยกล่าวถึงบทบาทของเครือข่ายอากาศสะอาด ฯ ในการเสนอร่างกฎหมายฉบับประชาชน  
 ด้วย



2. ด้วยลักษณะที่เป็นกฎหมายเชิงปฏิรูป เครือข่ายอากาศสะอาดฯ ได้เคยเสนอร่างพรบ.  
 อากาศสะอาด ฉบับเครือข่ายอากาศสะอาด ต่อคณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายใน  
 ระยะเร่งด่วน ซึ่งมีศาสตราจารย์กิตติคุณ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการแล้วตั้งแต่ต้น  
 ปี 2564 ก่อนที่เครือข่ายอากาศสะอาดฯ จะรวบรวมรายชื่อสนับสนุนได้ครบตามกฎหมายกำหนด  
 และนำร่างพรบ. ไปยื่นต่อรัฐสภาเมื่อ 21 มกราคม 2565



#### กรณีนายกฯปิดตกร่างพรบ.เกี่ยวกับการเงิน:

1. ไม่มีการแสดงผลในการปิดตกร่างพรบ. - ทุกครั้งที่มีการปิดตกร่างพรบ. จะไม่มีการแสดงผลให้ปรากฏ  
 นำไปสู่การคาดเดาต่างๆ นานาของประชาชน และนักการเมือง
2. ถ้าเป็นร่างกฎหมายว่าด้วยการเงินจะต้องถูกปิดตกร่างพรบ. - หนึ่งในการคาดเดา คือ ถ้าเป็นร่าง  
 กฎหมายว่าด้วยการเงินจะต้องถูกปิดตกร่างพรบ. โดยไม่มีเหตุผลอื่นด้วยเลย นำไปสู่ความพยายามใน  
 การเสนอร่างกฎหมายที่ไม่มีศักยภาพจริงในการนำไปใช้
3. ความหมายของกฎหมายว่าด้วยการเงินมีขอบเขตกว้างมาก - บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ 2560  
 มาตรา 134 กำหนดขอบเขตไว้แทบทุกเรื่องเป็นกฎหมายการเงินหมด แทบไม่มีอะไรที่ไม่ใช่กฎหมาย  
 การเงินเลย
4. แม้จะเป็นกฎหมายการเงินแต่ไม่เป็นภาระงบประมาณก็ต้องถูกปิดตกร่างพรบ. - กรณีนายกฯพรบ. อากาศ  
 สะอาด ฉบับเครือข่ายอากาศสะอาด นอกจากไม่เป็นภาระงบประมาณแผ่นดินแล้ว ยังเป็นการหา  
 รายได้เพิ่มให้รัฐด้วย
5. ประชาชนมีสิทธิที่จะรู้หากกระทรวงเจ้าของเรื่องเป็นผู้ให้ความเห็นแก่นายกฯว่าไม่เห็นด้วย  
 กับร่างพรบ. - เมื่อไม่มีการแสดงผลของการปิดตกร่างพรบ. ทำให้ประชาชนเข้าใจผิดว่ากระทรวง  
 เจ้าของเรื่องเห็นด้วย แต่นายกฯ เป็นคนไม่เห็นด้วย
6. กระทรวงเจ้าของเรื่องยืนยันที่จะนำเนื้อหาในร่างพรบ.อากาศสะอาดไปใส่รวมไว้ในพรบ.  
 สิ่งแวดล้อม แทนที่จะแยกออกมาเป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อให้การจัดการเชิงปฏิรูปอย่างมีนวัตกรรม  
 สามารถทำได้จริง

## ■ ร่างพรบ. นี้จะเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาล:

หากร่างพรบ. นี้ประกาศใช้ รัฐบาลจะได้ประโยชน์ในหลายด้าน เช่น ประชาชนศรัทธาในรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับกฎหมายเชิงปฏิรูปตามแนวทางปฏิรูปประเทศ ประชาชนไทยมีสุขภาพและคุณภาพที่ดีขึ้นจากสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้น ปัญหาความเหลื่อมล้ำลดลง ส่งสัญญาณให้ภาคธุรกิจได้ปรับตัวเพื่อรับโอกาสจากความต้องการสินค้าที่ผลิตเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม กระตุ้นให้เกิดการคิดค้นเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่เพื่อยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และสร้างภาพพจน์ที่ดีในประชาคมระหว่างประเทศ โดยผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นทั้งหมดต่อสังคมไทยจะทำให้รัฐบาลได้รับความนิยมมากขึ้น

ทั้งนี้ หากท่านต้องการทราบข้อมูลเพิ่มเติม หรือมีข้อคำถามประการใด เครือข่ายอากาศสะอาด ประเทศไทย ยินดีที่จะให้ความร่วมมือและประสานกับทางรัฐบาลต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ด้วยความเคารพอย่างสูง

เครือข่ายอากาศสะอาด ประเทศไทย

## สิ่งที่ส่งมาด้วย

1. ร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. ...
2. บันทึกเจตนากรณี ร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. ...

## ที่ติดต่อเครือข่ายอากาศสะอาด ประเทศไทย

เครือข่ายอากาศสะอาด ประเทศไทย

เลขที่ 1032/136-138 ชั้น 1 ห้อง VOX, ถนนพหลโยธิน 18/1 แยก 2,

แขวงจอมพล เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร 10900

เว็บไซต์: <https://thailandcan.org>