



ที่ สม ๐๗๐๑/๘๖

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖-๗
ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๑๑ สิงหาคม ๒๕๖๖

เรื่อง ข้อเสนอแนะ กรณีปัญหามลภาวะทางอากาศในพื้นที่ ๘ จังหวัด ภาคเหนือตอนบน

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ข้อเสนอแนะ กรณีปัญหามลภาวะทางอากาศในพื้นที่ ๘ จังหวัดภาคเหนือตอนบน จำนวน ๙ แผ่น

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ได้ติดตามสถานการณ์ปัญหามลภาวะทางอากาศที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ ๘ จังหวัดภาคเหนือตอนบน ตั้งแต่ต้นปี ๒๕๖๖ เป็นต้นมา และได้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในเรื่องดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) ในการนี้ กสม. จึงขอกราบเรียนความเป็นมา สถานการณ์ปัญหาและการดำเนินการของภาครัฐ รวมทั้งข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑. ความเป็นมา

๑.๑ ปัญหามลภาวะและความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ส่งผลต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์และการเข้าถึงสิทธิมนุษยชนด้านต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงสิทธิของประชาชนที่จะมีสุขภาพที่ดีและมีมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ นอกจากนี้ เมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๖๕ ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติครั้งที่ ๗๖ ได้มีข้อมติที่ ๗๖/๓๐๐ รับรองว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่สะอาด ดีต่อสุขภาพ และยั่งยืน (right to a clean, healthy and sustainable environment) เป็นสิทธิมนุษยชนประการหนึ่ง และเรียกร้องให้รัฐ องค์การระหว่างประเทศ ภาคธุรกิจ และองค์กรภาคประชาสังคม ร่วมมือกันเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม

๑.๒ สถานการณ์มลภาวะทางอากาศ โดยเฉพาะฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน ๒.๕ ไมครอน (PM 2.5) มีค่าสูงเกินมาตรฐานต่อเนื่องหลายปี และทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นนับแต่ต้นปี ๒๕๖๖ ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชน และต่อเศรษฐกิจโดยรวม จากการเฝ้าระวังของกระทรวงสาธารณสุขพบว่า ระหว่างปี ๒๕๖๓ - ๒๕๖๖ ประเทศไทยมีผู้ป่วยด้วยโรคจากมลพิษทางอากาศสะสม ๒.๖๔ ล้านคน โดย ๓ อันดับแรกอยู่ในเขตภาคเหนือตอนบน ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย และลำปาง

๑.๓ กสม. เห็นว่า ปัญหามลภาวะทางอากาศข้างต้นมีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนในวงกว้าง และควรได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง จึงจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๖ ได้มีมติ

/ในการประชุม...

ในการประชุม กสม. ด้านการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๒๔/๒๕๖๖ ให้มีข้อเสนอแนะต่อการบริหารจัดการมลภาวะทางอากาศในพื้นที่ ๘ จังหวัดภาคเหนือตอนบน เพื่อเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ

๒. สถานการณ์ปัญหาและการดำเนินการของภาครัฐ

ตั้งแต่ปี ๒๕๖๒ เป็นต้นมา รัฐบาลกำหนดให้การแก้ไขปัญหาหมอกควันด้านฝุ่นละอองเป็นวาระแห่งชาติ รวมถึงกำหนดนโยบายห้ามเผาเด็ดขาด (zero burning) และใช้งานแอปพลิเคชันเพื่อบริหารจัดการและควบคุมการเผาป่าหรือพื้นที่เกษตรกรรมในบางพื้นที่ของภาคเหนือตอนบน อย่างไรก็ตาม จากการจัดประชุมรับฟังความเห็นพบว่า การแก้ไขปัญหาดังกล่าว ยังมีข้อจำกัดและอุปสรรคดังนี้

๒.๑ การติดตามและควบคุมคุณภาพอากาศและจุดความร้อน (hotspot) ยังไม่มีการนำข้อมูลของชุมชนที่ต้องใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ไปพิจารณาในการอนุญาตให้เผาในพื้นที่เกษตรกรรมอย่างเหมาะสม รวมทั้งยังขาดการรวบรวมและประมวลข้อมูลอย่างเป็นระบบที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการติดตาม เปรียบเทียบ และประเมินแนวโน้มหรือแนวทางการบริหารจัดการสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๒ การถ่ายโอนหน้าที่ในการควบคุมไฟป่าให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ยังขาดความชัดเจนในการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ และภาคประชาชน ภาคประชาสังคม รวมทั้งภาควิชาการยังไม่สามารถมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือเสนอแนะได้อย่างทั่วถึง

๒.๓ งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรเพื่อการแก้ไขปัญหาไม่เพียงพอ โดยมากกว่าร้อยละ ๕๐ ใช้แก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ ในส่วน อปท. ระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการจัดสรรงบประมาณผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและสำนักงานคลังของแต่ละจังหวัด ทำให้การเบิกจ่ายหรือจัดซื้อจัดจ้างในการกิจล่าช้าและไม่ตอบสนองสถานการณ์ในแต่ละพื้นที่ได้อย่างทันท่วงที

๒.๔ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) อยู่ระหว่างการพิจารณาจัดทำตัวชี้วัดความสำเร็จ หรือ Key Performance Indicator (KPI) เพื่อเป็นเครื่องมือปรับปรุงแก้ไขการบริหารจัดการมลภาวะทางอากาศในพื้นที่โดยมีเป้าหมาย ๒ ส่วนหลักคือ การลดจำนวนวันที่ค่าฝุ่นละอองเกินมาตรฐานและการลดจุดความร้อน รวมทั้งให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมและการบูรณาการการทำงานกับภาคส่วนต่าง ๆ

๓. ข้อเสนอแนะ

กสม. พิจารณาแล้วเห็นว่า การแก้ไขปัญหาหมอกควันทางอากาศในพื้นที่ ๘ จังหวัดภาคเหนือตอนบนควรสอดคล้องกับสถานการณ์ในเชิงพื้นที่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรบูรณาการการทำงานทั้งในระดับจังหวัดและระหว่างจังหวัด และคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนและสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่สะอาด ดีต่อสุขภาพ และยั่งยืน โดยส่งเสริมให้ภาคส่วนต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลและข้อเสนอเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ อย่างเหมาะสม จึงมีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามหน้าที่และอำนาจต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

๓.๑ ให้ศึกษาปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการกระจายอำนาจการบริหารจัดการสถานการณ์ไปยัง อปท. และดำเนินการขจัดอุปสรรคดังกล่าวเพื่อให้ อปท. สามารถตัดสินใจแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วและทันท่วงที ปรับปรุงกระบวนการการจัดสรรงบประมาณให้ อปท. เพื่อให้ได้รับเงินอุดหนุนโดยตรงสำหรับภารกิจป้องกันและ

/ควบคุม...

ควบคุมไฟป่าที่เพียงพอ รวมทั้งพิจารณาเพิ่มกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียตามพระราชบัญญัติ
ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ
พ.ศ. ๒๕๖๕

๓.๒ ทบทวนนโยบายห้ามเผาเด็ดขาด โดยพิจารณาความเหมาะสมในการบริหารจัดการ
มลภาวะทางอากาศที่คำนึงถึงบริบทเชิงพื้นที่และความจำเป็นของประชาชนที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ตลอดจน
พัฒนาแอปพลิเคชันในการจัดการและควบคุมการเผาป่าหรือพื้นที่เกษตรกรรมให้สามารถใช้งานได้สะดวก
มีประสิทธิภาพ และมีความถูกต้องแม่นยำมากยิ่งขึ้น

๓.๓ พิจารณาจัดทำตัวชี้วัดที่ทุกภาคส่วนเห็นพ้องต้องกัน (common indicator) เพื่อนำไปใช้
เป็นเครื่องมือในการปรับปรุงแก้ไขการบริหารจัดการมลภาวะทางอากาศภายใต้แผนปฏิบัติการประจำปี
และสะท้อนกลไกการทำงานแบบมีส่วนร่วม รวมทั้งกำหนดค่าเป้าหมายหรือความสำเร็จที่สามารถวัดผลได้ อาทิ

๓.๓.๑ ด้านกฎหมายและนโยบาย เช่น การปรับปรุงระเบียบหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
การกำหนดนโยบายไปยังระดับพื้นที่ การเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อนำไปใช้แก้ไขปัญหา การจัดทำงบประมาณเพื่อแก้ไข
ปัญหาในเชิงพื้นที่ร่วมกับชุมชน เป็นต้น

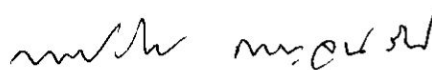
๓.๓.๒ ด้านกระบวนการ เช่น การถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานส่วนกลางไปยัง อปท.
การสร้างความร่วมมือ การสื่อสารทำความเข้าใจ การเพิ่มจำนวนเครือข่ายแก้ไขปัญหา การจัดเตรียมวัสดุอุปกรณ์
ด้านความปลอดภัย สวัสดิการของผู้ปฏิบัติงานและอาสาสมัคร เป็นต้น

๓.๓.๓ ด้านผลลัพธ์ เช่น การพัฒนาและประเมินผลการนำเข้าสู่ข้อมูลที่ใช้ในการบริหาร
จัดการมลภาวะทางอากาศ การแสดงจุดความร้อน จุดเผาไหม้ สัดส่วนพื้นที่ที่เกิดไฟป่าหรือไฟในพื้นที่เกษตรกรรม
จำนวนวันหรือช่วงเวลาที่ยังค่ามาตรฐาน PM 2.5 อยู่ในเกณฑ์เตือนภัยหรืออาจมีผลกระทบต่อสุขภาพที่ลดลง หรือ
จำนวนผู้ป่วยที่เกี่ยวข้องกับโรคระบบทางเดินหายใจของแต่ละพื้นที่ลดลง จำนวนผู้ป่วยที่เกี่ยวข้องกับโรคระบบ
ทางเดินหายใจในแต่ละพื้นที่ เป็นต้น

ทั้งนี้ ดังรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่มาด้วย

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ผลเป็นประการใดโปรดแจ้งให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
แห่งชาติทราบด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นางสาวพรประไพ กาญจนรินทร์)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักเฝ้าระวังและประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชน

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๓๘๘๘ (ศรียาภูมิ)

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๗๐

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ evaluation@nhrc.or.th