

## กฎหมายกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม: กรณีฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน

วราภรณ์ อัครลาภสกุล<sup>1</sup>, โชติ อัครลาภสกุล<sup>2</sup>, เมธาพร จันทไทย<sup>3,\*</sup>, สันติพงษ์ กุมารสิงห์<sup>4</sup>

<sup>1</sup>สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

<sup>2</sup>ศาลจังหวัดอุดรดิตถ์ ศาลยุติธรรม

<sup>3</sup>สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

<sup>4</sup>หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

Received: 22 August 2025

Revised: 16 January 2026

Accepted: 5 February 2026

### บทคัดย่อ

ปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM 2.5) เป็นวิกฤตสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย โดยเฉพาะในเขตเมืองและภาคเหนือ ซึ่งได้รับผลกระทบจากกิจกรรมการเผาในที่โล่ง ไฟป่า และการจราจรหนาแน่น บทความนี้มุ่งวิเคราะห์บทบาทของกฎหมายไทยในการควบคุม PM 2.5 โดยศึกษาพัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อม หลักการสำคัญ เช่น หลักการป้องกันไว้ก่อน หลักผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้จ่าย หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แต่ยังคงขาดกฎหมายเฉพาะด้าน PM 2.5 และมีข้อจำกัดในการบังคับใช้ เช่น ความซ้ำซ้อนของอำนาจหน่วยงาน มาตรฐานคุณภาพอากาศที่ล้าหลัง และกลไกการมีส่วนร่วมที่ไม่เข้มแข็ง

บทความนี้เสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายและนโยบาย เช่น การตรากฎหมายเฉพาะด้านฝุ่น PM 2.5 การเพิ่มบทลงโทษ การเสริมสร้างบทบาทประชาชน และการใช้เทคโนโลยีในการติดตามมลพิษ เพื่อให้การจัดการปัญหา PM 2.5 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ยั่งยืน และสอดคล้องกับสิทธิพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

**คำสำคัญ:** กฎหมาย, การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม, ฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน

\* ผู้ประสานงานหลัก; อีเมล: methaporn1986@gmail.com

## Laws and Environmental Protection: In The Case of Fine Dust Particles Not Exceeding 2.5 Microns

Waraporn Atsawalapsakun<sup>1</sup>, Chot Atsawalapsakun<sup>2</sup>,  
Methaporn Chanthai<sup>3,\*</sup>, Santiphong Kumansing<sup>4</sup>

<sup>1</sup>Department of Law, Faculty of Humanities and Social Sciences,  
Uttaradit Rajabhat University

<sup>2</sup>Uttaradit Provincial Court, Office of the Judiciary

<sup>3</sup>Department of Law, Faculty of Humanities and Social Sciences,  
Uttaradit Rajabhat University

<sup>4</sup>Doctor of Laws Program, Faculty of Law, Sripatum University

*Received: 22 August 2025*

*Revised: 16 January 2026*

*Accepted: 5 February 2026*

---

### Abstract

The problem of fine particulate matter of less than 2.5 microns (PM 2.5) is an environmental crisis that has severely impacted the health, economy, and environment of Thailand, particularly in urban areas and the northern region, which are affected by open burning activities, forest fires, and heavy traffic. This article aims to analyze the role of Thai law in controlling PM 2.5 by studying the development of environmental legal principles, including key principles such as the precautionary principle, the polluter-pays principle, the principle of sustainable development, and the principle of public participation.

Although Thailand has several relevant laws, such as the Environmental Quality Promotion and Conservation Act B.E. 2535 (1992), the Public Health Act B.E. 2535 (1992), and the Factory Act B.E. 2535 (1992), there is still a lack of specific laws on PM 2.5 and there are limitations in enforcement, such as duplication of authority, outdated air quality standards, and weak participatory mechanisms.

This article proposes legislative and policy reforms, such as enacting specific laws on PM 2.5, increasing penalties, strengthening the role of citizens, and using technology to monitor pollution, to ensure effective, sustainable, and constitutionally aligned management of PM 2.5.

**Keywords:** Laws, Environmental Protection, Fine Dust Particles Not Exceeding 2.5 Microns

---

\* Corresponding Author; E-mail: methaporn1986@gmail.com

## ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหามลพิษทางอากาศจากฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน หรือที่เรียกกันว่า “PM 2.5” ได้กลายเป็นหนึ่งในวิกฤตสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบรุนแรงทั้งในระดับประเทศและนานาชาติ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา และประเทศที่ยังพึ่งพาเศรษฐกิจภาคเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรมที่ขาดมาตรการควบคุมมลพิษที่เข้มงวด PM 2.5 คือฝุ่นละอองขนาดเล็กมากจนสามารถแทรกซึมเข้าสู่ระบบทางเดินหายใจ และเข้าสู่กระแสเลือด ส่งผลโดยตรงต่อสุขภาพของมนุษย์ ทั้งในด้านระบบทางเดินหายใจ ระบบหัวใจและหลอดเลือด และมีความเชื่อมโยงกับโรคร้ายแรง เช่น มะเร็งปอด โรคหลอดเลือดสมอง และโรคหัวใจ ทั้งยังส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยเผชิญกับระดับ PM 2.5 ที่สูงเกินค่ามาตรฐานที่กำหนดเป็นประจำ โดยเฉพาะในเขตภาคเหนือ เช่น จังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง และแม่ฮ่องสอน ซึ่งมักเกิดจากการเผาในที่โล่งเพื่อเตรียมพื้นที่เกษตรกรรมหรือจากไฟป่า รวมถึงในเขตเมืองอย่างกรุงเทพมหานคร ที่มีต้นเหตุจากการจราจรหนาแน่น และกิจกรรมอุตสาหกรรม ความซับซ้อนของต้นเหตุและการกระจายตัวของ PM 2.5 ทำให้การจัดการปัญหาต้องอาศัยการประสานงานระหว่างหลายหน่วยงาน ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ตลอดจนมาตรฐานคุณภาพอากาศและแผนยุทธศาสตร์ของรัฐ แต่การบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติยังประสบปัญหาหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการขาดความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความไม่เป็นเอกภาพของกฎหมายที่มีอยู่ หรือการขาดกฎหมายเฉพาะที่รองรับการจัดการ PM 2.5 อย่างเป็นระบบ รวมถึงปัญหาเชิงโครงสร้างในการบังคับใช้กฎหมายที่ขาดความเข้มงวดและต่อเนื่อง

ในขณะเดียวกัน หลายประเทศทั่วโลกได้ดำเนินมาตรการทางกฎหมายอย่างเข้มข้นในการควบคุม PM 2.5 เช่น สหรัฐอเมริกาที่มีกฎหมาย Clean Air Act ซึ่งกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศอย่างชัดเจน หรือประเทศเกาหลีใต้ที่มีกฎหมายเฉพาะสำหรับฝุ่นละอองขนาดเล็ก ซึ่งล้วนแสดงให้เห็นถึงแนวทางทางกฎหมายที่เป็นรูปธรรม และสามารถประยุกต์ใช้ได้กับบริบทของประเทศไทย

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของกฎหมายไทยในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน โดยเน้นการวิเคราะห์พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อม สถานะของกฎหมายในปัจจุบัน ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย คำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงในเชิงนโยบาย เพื่อให้การจัดการปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ยั่งยืน และตอบสนองต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดี

## ปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ในประเทศไทย

มลพิษทางอากาศจากฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน หรือ PM 2.5 ไม่ใช่ปัญหาที่เพิ่งเกิดขึ้นในประเทศไทย หากแต่สะสมมาอย่างต่อเนื่องจากกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะในเขตเมืองที่มีความหนาแน่นของประชากรสูง การใช้งานพาหนะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบกับ

กิจกรรมภาคเกษตรกรรมที่ยังพึ่งพาการเผาในที่โล่งซึ่งพบมากในภาคเหนือ รวมถึงผลกระทบจากไฟป่าทั้งในประเทศและจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น เมียนมา และลาว ที่ส่งผลให้เกิดปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดน

ในช่วงปี พ.ศ. 2560 เป็นต้นมา ค่าฝุ่น PM 2.5 ในหลายจังหวัดของไทยพุ่งสูงเกินค่ามาตรฐานที่องค์การอนามัยโลก (WHO) แนะนำ จนต้องมีการประกาศแจ้งเตือนให้ประชาชนระมัดระวังการออกนอกเคหสถาน โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง เช่น เด็ก ผู้สูงอายุ และผู้ป่วยโรคทางเดินหายใจ สถานการณ์ดังกล่าวกลายเป็นเหตุวิกฤตสิ่งแวดล้อมซ้ำซาก (Recurring Environmental Crisis) ในหลายพื้นที่ อาทิ กรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และภาคเหนือตอนบน โดยเฉพาะในฤดูแล้ง (เดือนมกราคม – เมษายน) ที่ค่าฝุ่นมักพุ่งสูงสุด

แม้รัฐบาลจะมีมาตรการเชิงนโยบาย เช่น แผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหามลพิษ PM 2.5 และการจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์เพื่อควบคุมสถานการณ์ แต่การบังคับใช้กฎหมายกลับไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความต่อเนื่อง และไม่สามารถจัดการกับสาเหตุของปัญหาในเชิงระบบได้อย่างแท้จริง ทำให้เกิดปัญหาในหลายๆ ด้าน ดังนี้

1. ด้านสุขภาพ กล่าวคือ PM 2.5 มีขนาดเล็กมากจนสามารถผ่านระบบกรองตามธรรมชาติของร่างกายและเข้าสู่ถุงลมในปอด กระแสเลือด และอวัยวะภายใน ส่งผลกระทบโดยตรงต่อสุขภาพในระยะสั้นและระยะยาว โดยมีรายงานทางการแพทย์ยืนยันว่า PM 2.5 เชื่อมโยงกับโรคหลอดเลือดหัวใจ มะเร็งปอด โรคหอบหืด โรคหลอดเลือดสมอง รวมถึงการเสียชีวิตก่อนวัยอันควร (premature death)

ข้อมูลจากกรมควบคุมโรคระบุว่าในแต่ละปีประเทศไทยมีผู้เสียชีวิตจากปัญหามลพิษทางอากาศกว่า 30,000 คน ซึ่งถือเป็นต้นทุนทางสาธารณสุขที่เพิ่มขึ้นอย่างน่ากังวลและส่งผลกระทบต่อระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

2. ด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือ มลพิษจาก PM 2.5 ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพแรงงาน การท่องเที่ยว และการลงทุนในระยะยาว การเกิดเหตุการณ์ PM 2.5 สูงอย่างต่อเนื่องทำให้เกิดการหยุดเรียน หยุดงาน และลดกิจกรรมกลางแจ้ง ส่งผลกระทบต่อธุรกิจ โดยเฉพาะภาคบริการ โรงเรียน และธุรกิจกลางแจ้ง

ธนาคารโลกเคยประเมินว่า มลพิษทางอากาศทำให้ประเทศไทยสูญเสียทางเศรษฐกิจกว่า 6 แสนล้านบาทต่อปี ทั้งในรูปของค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลและความสูญเสียทางผลิตภาพของแรงงาน

3. ด้านสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ กล่าวคือ PM 2.5 เป็นทั้งผลจากกระบวนการเผาไหม้และการสะสมของสารพิษในอากาศ เช่น สารประกอบไนโตรเจน และสารอินทรีย์ระเหย ซึ่งมีบทบาทในการก่อให้เกิด “หมอกควันพิษ” และก๊าซเรือนกระจกที่เป็นต้นเหตุของภาวะโลกร้อน โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีการเผาในที่โล่งและไฟป่า การจัดการ PM 2.5 จึงเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามแก้ไขวิกฤตการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วย

4) ด้านสิทธิมนุษยชน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 57 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและเหมาะสมแก่การดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” การที่รัฐละเลยหรือไม่สามารถควบคุม PM 2.5 ได้จึงอาจตีความได้ว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และเป็นภาระผูกพันของรัฐในการดำเนินมาตรการเชิงกฎหมายเพื่อปกป้องสิทธิของประชาชน

จากความเป็นมาที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ปัญหา PM 2.5 เป็นวิกฤตที่มีมิติเชิงโครงสร้างซับซ้อนและขยายวงกว้างเกินกว่าที่มาตรการเฉพาะกิจหรือกฎหมายทั่วไปจะสามารถรับมือได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีกรอบกฎหมายไทยจะต้องปรับปรุงให้ทันต่อสถานการณ์ โดยการพัฒนากฎหมายเฉพาะ มาตรการบังคับใช้ที่เข้มแข็ง และกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถคุ้มครองสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน และสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญและพันธกรณีระหว่างประเทศ

## ความหมายและพัฒนาการของหลักกฎหมาย

กฎหมายสิ่งแวดล้อม (Environmental Law) หมายถึง กฎเกณฑ์หรือบทบัญญัติทางกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกัน บรรเทา หรือฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบจากกิจกรรมของมนุษย์ โดยเฉพาะกฎหมายที่มุ่งควบคุมมลพิษ น้ำเสีย อากาศเสีย การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และการประกันสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยมีแนวคิดของกฎหมายสิ่งแวดล้อมพัฒนามาจากหลักการสำคัญ ดังนี้

**1. หลักการป้องกันไว้ก่อน (Precautionary Principle)** เป็นหนึ่งในหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมสมัยใหม่ที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะเมื่อปัญหาสิ่งแวดล้อมมีความไม่แน่นอนทางวิทยาศาสตร์ และอาจส่งผลกระทบอย่างรุนแรงในอนาคต แนวคิดนี้มีบทบาทมากในการกำหนดนโยบาย การออกกฎหมาย และการตัดสินใจทางการปกครองที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความปลอดภัยของประชาชน

หลักการป้องกันไว้ก่อน หมายถึง “เมื่อมีความเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดอันตรายอย่างรุนแรงหรือไม่สามารถแก้ไขได้ต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของมนุษย์ และแม้ว่าจะยังไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่แน่ชัดในการพิสูจน์ความเสี่ยงนั้น รัฐหรือผู้มีอำนาจก็ควรดำเนินการเพื่อป้องกันอันตรายนั้นไว้ก่อน” กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ไม่จำเป็นต้องรอให้เกิดความเสียหายก่อน หรือรอให้ได้หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่สมบูรณ์ก่อน จึงจะสามารถดำเนินการมาตรการทางกฎหมายหรือป้องกันได้

แม้ประเทศไทยจะยังไม่มียกเว้นบทบัญญัติที่ระบุ “หลักการป้องกันไว้ก่อน” ไว้โดยชัดเจนในกฎหมาย แต่สามารถอนุมานได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 58 ที่ระบุว่า “รัฐต้องประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพก่อนดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบ” ซึ่งสะท้อนแนวคิดของหลักการนี้แก่การดำเนินการเชิงล่วงหน้า และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจหน่วยงานรัฐกำหนดมาตรการควบคุมมลพิษแม้จะยังไม่มีผลเสียปรากฏอย่างแน่ชัด

**2. หลักผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle)** เป็นหลักการสำคัญทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ระบุว่า “บุคคลหรือนิติบุคคลใดที่เป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษหรือความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ต้องรับผิดชอบในการชดเชยค่าเสียหาย และ/หรือแบกรับต้นทุนในการป้องกัน แก้ไข และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมจากการกระทำของตน” กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้ที่ก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม จะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการป้องกันหรือแก้ไขมลพิษนั้น ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐหรือสังคมเป็นผู้รับภาระแทน

แม้ประเทศไทยจะไม่มีบทบัญญัติ “หลักผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้จ่าย” ไว้อย่างชัดเจนในรูปแบบบทบัญญัติของกฎหมายทั่วไป แต่สามารถพบแนวคิดนี้ในกฎหมายต่าง ๆ ดังนี้

1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 กำหนดให้อำนาจเรียกค่าชดเชยจากผู้ก่อมลพิษเพื่อใช้ในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และมาตรา 96 ทวิ กำหนดให้อำนาจเรียกคืนค่าใช้จ่ายที่รัฐได้ออกไปก่อนแล้วจากผู้รับผิดชอบ

2) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีบทลงโทษทางแพ่งและอาญาต่อโรงงานที่ปล่อยมลพิษ รวมถึงการออกคำสั่งให้เยียวยาหรือหยุดดำเนินการ

3) พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 สามารถใช้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐละเลยจนก่อให้เกิดมลพิษหรือความเสียหาย

อย่างไรก็ตาม การใช้หลักการนี้ในประเทศไทยยังมีข้อจำกัด เช่น การฟ้องร้องต้องใช้เวลาและต้นทุนสูง ประชาชนยังไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลหรือเครื่องมือทางกฎหมายได้เพียงพอ และยังไม่มี “กองทุนชดเชยสิ่งแวดล้อม” ที่เป็นระบบ

หลักผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) เป็นหลักการสำคัญที่พัฒนาทั้งแนวคิดความรับผิดชอบทางกฎหมาย และความเป็นธรรมทางสิ่งแวดล้อม โดยมุ่งให้ผู้ทำลายสิ่งแวดล้อมต้องรับผิดชอบ ไม่ให้สังคมหรือรัฐต้องแบกรับต้นทุนแทน ปัจจุบันแม้กฎหมายไทยจะเริ่มสะท้อนหลักการนี้บ้างแล้ว แต่ยังขาดการนำไปใช้ในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในกรณีมลพิษทางอากาศ PM 2.5 ที่ต้องมีมาตรการและกลไกที่เข้มข้นยิ่งขึ้นในอนาคต

**3. หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)** หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็น “กระบวนการพัฒนาที่ตอบสนองต่อความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่กระทบต่อความสามารถของคนรุ่นอนาคต ในการตอบสนองความต้องการของตนเอง” โดยคำว่า “ยั่งยืน” (Sustainability) ในที่นี้ไม่ได้หมายถึงแค่ “การคงอยู่” เท่านั้น แต่ครอบคลุมถึง ความสมดุลระหว่าง 3 เสาหลัก (Three Pillars) ของการพัฒนา ได้แก่

- 1) ด้านเศรษฐกิจ มีการเติบโตทางเศรษฐกิจที่สร้างงานและรายได้
- 2) ด้านสังคม เกิดความเท่าเทียม ลดความเหลื่อมล้ำ และเคารพสิทธิมนุษยชน
- 3) ด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติถูกใช้โดยไม่เบียดเบียน หรือทำลายความสามารถในการฟื้นฟูของธรรมชาติ

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนปรากฏในหลายบทบัญญัติของกฎหมายไทย อาทิ

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 57 บัญญัติว่า บุคคลมีสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี มาตรา 58 บัญญัติว่า รัฐต้องจัดให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ก่อนดำเนินโครงการพัฒนา มาตรา 82 และ 174 กำหนดให้รัฐและคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่จัดทำนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- 2) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตควบคู่กับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งสนับสนุนหลักการ “พัฒนาแบบบูรณาการ” และ “การมีส่วนร่วมของประชาชน”

**4. หลักการเข้าถึงข้อมูลและการมีส่วนร่วมของประชาชน** เป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายสิ่งแวดล้อมและกฎหมายมหาชนสมัยใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม และสามารถมีบทบาทในการแสดงความเห็น เสนอแนะนโยบาย หรือคัดค้านโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของตนเองได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง หลักการนี้เน้นว่า “การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจะเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพได้ ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชน” โดยประชาชนมีทั้ง “สิทธิในการรับรู้” และ “สิทธิในการกำหนดอนาคตของสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐ”

องค์ประกอบสำคัญของหลักการ มีดังนี้

- 1) สิทธิในการเข้าถึงข้อมูล ประชาชนต้องมีสิทธิได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วน ทันเวลา และเข้าใจง่าย เกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมที่อาจกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น ค่าฝุ่น PM 2.5 ในแต่ละพื้นที่ แหล่งกำเนิดมลพิษ หรือข้อมูลจากรายงาน EIA

2) สิทธิในการแสดงความเห็นและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ประชาชนต้องสามารถเข้าร่วมประชุม รับฟังความคิดเห็น ยื่นข้อเสนอแนะ หรือแสดงการคัดค้านต่อหน่วยงานรัฐในขั้นตอนต่างๆ ของการกำหนดนโยบาย การอนุมัติโครงการ หรือการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

3) สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม หากสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลหรือการมีส่วนร่วมถูกละเมิด หรือหากรัฐดำเนินโครงการที่ฝ่าฝืนหลักสิ่งแวดล้อม ประชาชนควรมีสิทธิฟ้องร้องหรือร้องเรียนต่อศาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้

หลักการเข้าถึงข้อมูลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในบริบทของกฎหมายไทย

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 41 วรรคสอง กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับ ข้อมูล ข้อเท็จจริง และเหตุผลก่อนการดำเนินโครงการของรัฐ มาตรา 57 กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี และมีสิทธิได้รับข้อมูล รวมถึงการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ และมาตรา 58 กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA/SEA) และเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการ

2) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 59 และ 60 กำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และแสดงความเห็น มาตรา 80 กำหนดส่งเสริมให้องค์กรเอกชน ประชาชน และชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม

3) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลที่มีผลต่อสาธารณะ หน่วยงานที่ไม่เปิดเผยต้องมีเหตุผล และสามารถถูกฟ้องร้องได้

หลักการเข้าถึงข้อมูลและการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นหัวใจของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในระบบประชาธิปไตย โดยส่งเสริมให้ประชาชนเป็น “เจ้าของสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐ” ไม่ใช่เป็นเพียง “ผู้รับผลกระทบ” เท่านั้น หากนำหลักการนี้มาประยุกต์ใช้กับปัญหา PM 2.5 อย่างจริงจัง จะทำให้ประชาชนมีบทบาทในการเฝ้าระวัง แจ้งเตือน และผลักดันนโยบายที่เหมาะสม และนำไปสู่ความยั่งยืนที่แท้จริง

จากแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น ทำให้ทราบได้ว่าในบริบทของฝุ่น PM2.5 หลักการที่เกี่ยวข้องอย่างยิ่งคือ “สิทธิในสุขภาพและสิ่งแวดล้อมที่ดี” ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญของไทย และหลักการพัฒนายั่งยืนที่สหประชาชาติผลักดันผ่าน SDGs (Sustainable Development Goals)

## สถานะของกฎหมายในประเทศไทย

ประเทศไทยประสบปัญหามลพิษทางอากาศอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน หรือ PM2.5 ซึ่งเป็นภัยคุกคามต่อสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อมในวงกว้าง รัฐบาลจึงได้กำหนดกรอบทางกฎหมายหลายฉบับเพื่อควบคุมและจัดการกับปัญหาดังกล่าว กฎหมายเหล่านี้มีทั้งที่เป็นกฎหมายเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อม และกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยอ้อมกับต้นเหตุของมลพิษ โดยสามารถแจกแจงความเกี่ยวข้องของแต่ละฉบับได้ดังนี้

1. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ถือเป็น “กฎหมายแม่บท” ด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ซึ่งมีบทบาทหลักในการกำหนดแนวนโยบาย มาตรการ และกลไกการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยมีความเกี่ยวข้องกับมลพิษทางอากาศในประเด็นสำคัญ เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (มาตรา 12) ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและออก “มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม” เช่น ค่ามาตรฐานฝุ่น PM 2.5

มาตรา 55-60 ให้อำนาจรัฐกำหนด “มาตรฐานคุณภาพอากาศ” และ “มาตรฐานการระบายมลพิษจากแหล่งกำเนิด” รวมถึงอำนาจในการสั่งปรับปรุงหรือระงับกิจกรรมที่ก่อมลพิษ ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับ EIA/HEIA ที่ใช้ควบคุมโครงการพัฒนาใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพอากาศ อีกทั้งมีแนวคิด หลักการป้องกันไว้ก่อน และผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้จ่าย ฝังอยู่ในการออกแบบกลไกทางกฎหมาย แม้จะไม่ได้ระบุโดยตรง

โดยพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่วางกรอบนโยบายระดับประเทศ และเชื่อมโยงกับทุกหน่วยงานทั้งส่วนกลางและท้องถิ่นในการควบคุมมลพิษ PM 2.5

**2. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535** แม้ไม่ใช่กฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่มีบทบาทอย่างสำคัญใน การควบคุมมลพิษในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะในเขตเมืองหรือเขตเทศบาล อาทิ มาตรา 25 และ 26 ให้อำนาจ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ออกข้อบัญญัติเพื่อควบคุมเหตุรำคาญ เช่น ควัน กลิ่น ฝุ่นละออง หรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษในชุมชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถมีคำสั่งให้ “ระงับ แก้ไข หรือปรับปรุง” กิจกรรมที่ก่อให้เกิด PM 2.5 เช่น การเผาขยะในชุมชน การใช้เตาถ่านในร้านอาหาร เป็นต้น

จุดเด่นของกฎหมายฉบับนี้คือ การกระจายอำนาจการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมสู่ท้องถิ่น ซึ่งสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์เฉพาะพื้นที่ได้รวดเร็วและตรงจุด หากมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

**3. พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535** กฎหมายนี้มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับ แหล่งกำเนิดมลพิษอุตสาหกรรม โดยเฉพาะโรงงานที่เผาไหม้เชื้อเพลิง หรือกระบวนการผลิตที่ปล่อยฝุ่นละอองและก๊าซพิษสู่บรรยากาศ มาตรา 12 และ 13 กำหนดให้โรงงานต้องติดตั้งระบบควบคุมมลพิษ และปฏิบัติตามเงื่อนไขของใบอนุญาตประกอบกิจการ มาตรา 34-36 ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบ ควบคุม หรือสั่งระงับการดำเนินการหากพบว่า มีการปล่อยมลพิษเกินมาตรฐาน แก้ไขล่าสุด พ.ศ. 2562 มีการลดขั้นตอนการออกใบอนุญาต และเปิดโอกาสให้ประชาชนร้องเรียนต่อการปล่อยมลพิษของโรงงานมากขึ้น

การบังคับใช้กฎหมายนี้เป็นกุญแจสำคัญในการควบคุม PM 2.5 จากภาคอุตสาหกรรมที่เป็นแหล่งกำเนิดใหญ่ในเขตเมืองและนิคมอุตสาหกรรม

#### 4. กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับ PM2.5 โดยทางอ้อม

(1) พระราชบัญญัติควบคุมยานยนต์ พ.ศ. 2522 ควบคุมการจดทะเบียนและตรวจสภาพรถยนต์ รวมถึงการปล่อยมลพิษจากท่อไอเสียซึ่งเป็นแหล่งกำเนิด PM 2.5 ที่สำคัญในเขตเมือง มีการกำหนดมาตรฐานไอเสีย และการตรวจสอบรถยนต์เป็นระยะ มีการเชื่อมโยงกับมาตรการของกรมการขนส่งทางบก และตำรวจจราจรในการควบคุมรถควันดำ

(2) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และกฎหมายไฟฟ้า มีบทบาทในการป้องกันการเผาป่าและควบคุมการใช้ไฟในพื้นที่ป่าหรือพื้นที่เกษตร ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของ PM 2.5 ในภาคเหนือ

(3) พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562 ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งส่งผลทางอ้อมต่อปัญหา PM 2.5 เช่น การควบคุมไม่ให้มีโรงงานอุตสาหกรรมในเขตที่อยู่อาศัย หรือควบคุมโซนที่เสี่ยงไฟฟ้า

ระบบกฎหมายของไทยมีโครงสร้างที่ค่อนข้างครบถ้วน ในการควบคุมมลพิษทางอากาศทั้งในแง่ของ การกำหนดมาตรฐาน, การควบคุมแหล่งกำเนิด, การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และ การมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตาม ความท้าทายสำคัญคือ การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ทั่วถึง, ขาดความเข้มงวด, ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน และไม่มีบทลงโทษที่เพียงพอจะยับยั้งการก่อมลพิษได้อย่างแท้จริง

## ปัญหา/อุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย

1. กฎหมายกระจายอำนาจไม่ชัดเจน หน่วยงานหลายแห่งมีอำนาจทับซ้อนกัน เช่น กรมควบคุมมลพิษ กรมป่าไม้ กรมทางหลวง อบต. ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าและขาดประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหา
2. ขาดกฎหมายเฉพาะเรื่อง PM 2.5 การควบคุม PM 2.5 ยังอาศัยกฎหมายทั่วไปที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของฝุ่นละอองขนาดเล็ก
3. มาตรฐานคุณภาพอากาศยังล้าหลัง ค่า PM 2.5 ตามมาตรฐานของประเทศไทยยังสูงกว่าค่าที่องค์การอนามัยโลก (WHO) กำหนดว่าปลอดภัย ทำให้ขาดแรงกดดันต่อผู้ปล่อยมลพิษ
4. ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคธุรกิจ กลไกการมีส่วนร่วมยังไม่เข้มแข็ง และไม่มีการสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนเปลี่ยนผ่านไปสู่เทคโนโลยีสะอาด
5. การบังคับใช้กฎหมายไม่เคร่งครัด การดำเนินคดีต่อผู้ก่อมลพิษจำนวนมากยังไม่จริงจัง และบทลงโทษไม่เพียงพอที่จะยับยั้งพฤติกรรม

## คำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง

ในช่วงหลังมานี้ มีคำพิพากษาศาลปกครองสะท้อนบทบาทของกฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเด็น PM2.5 ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขดำที่ ส. 1/2566 หมายเลขแดงที่ ส. 1/2566 (คดีฝุ่น PM 2.5)

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM 2.5) ในบรรยากาศทั่วไปในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย ในช่วงเวลาต่อเนื่องระหว่างเดือนมกราคม ถึงกุมภาพันธ์ ปี 2566 มีปริมาณเกินมาตรฐาน จนเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้ฟ้องคดีและประชาชนจำนวนมาก ซึ่งหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ต้องดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยเร็ว แต่ไม่พบว่ามี การช่วยเหลือดังกล่าว จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต้องสั่งการให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยดังกล่าว รวมทั้งให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในพื้นที่ที่กำหนดโดยเร็ว ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ใช้อำนาจสั่งการตามกฎหมายดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด

อธิบดีศาลปกครองเชียงใหม่ได้มีคำสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยเร่งด่วน ตามข้อ 49/2 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ศาลปกครองเชียงใหม่ได้แสวงหาข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักงานสิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษที่ 1 (เชียงใหม่) สำนักงานสิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษที่ 2 (ลำปาง) สำนักงานสิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษที่ 3 (พิษณุโลก) สำนักงานสิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษที่ 4 (นครสวรรค์) สำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่ 1 เชียงใหม่ สำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่ 2 พิษณุโลก และสำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่ 3 นครสวรรค์ รวมทั้งไต่สวนคู่กรณี เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566 ศาลมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2566 โดยเห็นว่า ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564-2570 ได้กำหนดระดับการจัดการสาธารณสุขออกเป็น 4 ระดับ คือ ระดับ 1 การจัดการสาธารณสุขขนาดเล็ก

มีนายอำเภอเป็นผู้อำนวยการอำเภอ และผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้อำนวยการท้องถิ่น มีอำนาจควบคุม และสั่งการ ระดับ 2 การจัดการสาธารณสุขขนาดกลาง มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการจังหวัด มีอำนาจควบคุม สั่งการ และบัญชาการ ระดับ 3 การจัดการสาธารณสุขขนาดใหญ่ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติมีอำนาจควบคุม สั่งการและบัญชาการ ระดับ 4 การจัดการสาธารณสุขร้ายแรงอย่างยิ่ง มีผู้ถูกฟ้องคดีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ถูกฟ้องคดีมอบหมาย มีอำนาจควบคุม สั่งการและบัญชาการ โดยแม้ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 จะมีได้บัญญัติความหมายของสาธารณสุขร้ายแรงอย่างยิ่งไว้ และตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564-2570 กำหนดเกณฑ์การจัดระดับและการยกระดับแต่เพียงว่าขึ้นกับขนาดพื้นที่ จำนวนประชากร ความซับซ้อน หรือความสามารถในการจัดการสาธารณสุข ตลอดจนศักยภาพด้านทรัพยากรที่มีอำนาจตามกฎหมายใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจเกี่ยวกับความสามารถในการเข้าควบคุมสถานการณ์เป็นหลัก โดยมีได้กำหนดจำนวนขนาดพื้นที่ ประชากร ประเภทของสาธารณสุขที่มีความซับซ้อน หรือความสามารถหรือทรัพยากรในการจัดการ เนื่องจากประสงค์ให้เป็นดุลพินิจการพิจารณาตัดสินใจของผู้บัญชาการ/ผู้อำนวยการ จากการประเมินสถานการณ์ตามเงื่อนไขต่างๆ แต่โดยที่คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2562 มีมติให้การแก้ไขปัญหามลภาวะด้านฝุ่นละอองเป็นวาระแห่งชาติ ซึ่งการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะดำเนินการโดยจัดทำแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ “การแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละออง” พ.ศ. 2562-2567 ซึ่งกำหนดมาตรการและแนวทางการดำเนินงาน ในการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ ในช่วงระหว่างเกิดสถานการณ์วิกฤต ปริมาณ PM 2.5 เกินมาตรฐาน โดยได้กำหนดเป็น 4 ระดับ ซึ่งในระดับที่ 3 เป็นระดับที่ปริมาณฝุ่นละออง PM 2.5 มีค่าระหว่าง 76-100 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร เป็นอำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการจังหวัดที่ประสบปัญหาฝุ่นละอองในการใช้กฎหมายที่มีอยู่ เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2550 เป็นต้น เพื่อเข้าไปควบคุมพื้นที่หรือควบคุมแหล่งกำเนิดที่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญหรือมีผลกระทบต่อประชาชน และระดับที่ 4 เป็นระดับที่ปริมาณฝุ่นละออง PM 2.5 มีค่ามากกว่า 100 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และมีการดำเนินการในระดับที่ 3 แล้วแต่สถานการณ์ฝุ่นละออง PM 2.5 ยังไม่ลดลงและมีแนวโน้มสูงขึ้นมากกว่า 100 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ต่อเนื่อง แนวทางปฏิบัติกำหนดให้มีการประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นกรณีเร่งด่วนพิเศษ และพิจารณากลับกรองแนวทางในการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละออง PM 2.5 โดยจะต้องนำกราบเรียนผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการเร่งด่วน เพื่อพิจารณาในการสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งที่เป็นแนวทางหรือมาตรการในการลดมลพิษจากแหล่งกำเนิดของหน่วยงานต่าง ๆ ต่อไป สำหรับเกณฑ์พิจารณาว่าต้องต่อเนื่องเป็นเวลาติดต่อกันจำนวนกี่วันนั้น เมื่อในการเฝ้าระวังสุขภาพจากแนวโน้มสถานการณ์ฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน มีค่าเกินมาตรฐาน กระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานด้านการแพทย์และสาธารณสุข ปีงบประมาณ 2566 ในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ ระบบบัญชาการเหตุการณ์เมื่อเข้าสู่ภาวะวิกฤติ โดยเปิดศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินด้านการแพทย์และสาธารณสุข เมื่อระดับ PM 2.5 มากกว่า 51 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ติดต่อกัน 3 วัน จึงถือว่าสถานการณ์ฝุ่นละออง PM 2.5 มีค่ามากกว่า 100 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ติดต่อกัน 3 วัน ขึ้นไป และมีการดำเนินการควบคุมพื้นที่หรือแหล่งกำเนิดแล้ว แต่ยังไม่ลดลงและมีแนวโน้มรุนแรงสูงขึ้นต่อเนื่อง เป็นเกณฑ์เบื้องต้นในการพิจารณาจัดระดับหรือยกระดับสาธารณสุขจาก PM 2.5 รวมทั้งยังต้องพิจารณาจากขนาดพื้นที่ จำนวนประชากร ความซับซ้อน

หรือความสามารถในการจัดการสาธารณสุข ตลอดจนศักยภาพด้านทรัพยากรที่มีอำนาจตามกฎหมายใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจเกี่ยวกับความสามารถในการเข้าควบคุมสถานการณ์เป็นหลัก ประกอบด้วย

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สถานการณ์ปริมาณฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ในบรรยากาศทั่วไป ในปี 2566 ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ถึงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2566 รวม 59 วัน ในพื้นที่ภาคเหนือเฉพาะจังหวัดที่มีค่าความเข้มข้นของ PM 2.5 เฉลี่ย 24 ชั่วโมง 100 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรขึ้นไป ติดต่อกัน 3 วันขึ้นไป โดยในจังหวัดสุโขทัย มีค่า PM 2.5 100 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรขึ้นไป ติดต่อกัน 3 วัน จำนวน 3 ครั้ง แต่ในระหว่างนั้น มีค่าลดลงน้อยกว่า 100 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ติดต่อกัน 8 วัน 6 วัน และ 3 วัน สลับกัน ส่วนจังหวัดพะเยามีค่าลดลงในวันที่สี่ และลดลงต่ำกว่า 100 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรในวันที่ห้า สำหรับในจังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดลำปาง จังหวัดลำพูน จังหวัดแม่ฮ่องสอนและจังหวัดเชียงราย จะมีค่า PM 2.5 100 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรขึ้นไป ติดต่อกัน 3 วัน ขึ้นไปและมีค่าเพิ่มสูงขึ้นต่อเนื่อง แต่มีการตรวจพบเฉพาะบางสถานีในจังหวัด จึงถือไม่ได้ว่ามีค่า PM 2.5 100 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรขึ้นไปในพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัดและทุกจังหวัดของภาคเหนือในประเทศไทย อีกทั้ง หากพิจารณาภาพรวมของค่า PM 2.5 รายวันเฉลี่ย ตั้งแต่เดือนมกราคม ถึง กุมภาพันธ์ 2566 แยกรายจังหวัดแล้ว ไม่มีค่าความเข้มข้นของ PM 2.5 เฉลี่ย 24 ชั่วโมง 91 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรขึ้นไป ดังนั้น เมื่อพิจารณาในเชิงพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากสาธารณสุขตามข้อเท็จจริงที่ได้วินิจฉัยไปข้างต้น และผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ดังกล่าว ได้แก่ กลุ่มโรคทางเดินหายใจ กลุ่มโรคหัวใจหลอดเลือดและสมองอุดตันขาดเลือด กลุ่มโรคผิวหนังอักเสบ กลุ่มโรคตาอักเสบ และโรคเมร็งปอด ซึ่งปรากฏตามคำชี้แจงของสำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่ 1 ว่าตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ถึงวันที่ 2 มีนาคม 2566 ยังไม่มีการแจ้งรายงานกรณีผู้ป่วยเชิงกลุ่มก้อนที่มีการเข้าได้กับโรคหรือความผิดปกติจากฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ในช่วงเวลาใกล้เคียงกันหรือสถานที่เดียวกันในระยะเวลาหนึ่งสัปดาห์ รวมถึงความซับซ้อน ความยากง่าย สถานการณ์แทรกซ้อน เงื่อนไขทางเทคนิคของสถานการณ์ และศักยภาพด้านทรัพยากรขีดความสามารถในการปฏิบัติงานจากทรัพยากรที่มีอยู่ในการจัดการสาธารณสุข ซึ่งได้แก่ การจัดการต่อแหล่งกำเนิดของสาธารณสุขฝุ่นละออง PM 2.5 ได้แก่ การเผา การคมนาคมและขนส่ง ภาคอุตสาหกรรม การก่อสร้าง และหมอกควันข้ามแดน (ตามแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ “การแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละออง” พ.ศ. 2562-2567 และตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ พ.ศ. 2564-2570 ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ คณะกรรมการชายแดนภายใต้กระทรวงกลาโหม เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ) แล้ว จึงยังอยู่ในระดับสาธารณสุขที่อยู่ในอำนาจควบคุมสั่งการ และบัญชาการของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้อำนวยการจังหวัด และหน่วยงานที่รับผิดชอบตามแผนดังกล่าว กรณีจึงฟังไม่ได้ว่า สถานการณ์ปริมาณฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน เกินมาตรฐาน ในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทยในช่วงต่อเนื่องระหว่างเดือนมกราคม ถึง กุมภาพันธ์ 2566 ตามฟ้อง เป็นกรณีที่อยู่ใต้การป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข ในฐานะผู้อำนวยการกลางหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้บัญชาการป้องกันบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ จะต้องเสนอผู้ถูกฟ้องคดีให้จัดระดับหรือยกระดับเป็นระดับ 4 การจัดการสาธารณสุขร้ายแรงอย่างยิ่ง เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ถูกฟ้องคดีมีมติมอบหมาย มีอำนาจควบคุมสั่งการ และบัญชาการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ พ.ศ. 2564-2570

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ได้ดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข จึงเป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องสั่งการ นั้น เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะรัฐมนตรีมีมติมอบหมายให้

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามแผนเฉพาะกิจเพื่อการแก้ปัญหาหมอกพิษด้านฝุ่นละอองปี 2566 ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จึงได้ดำเนินการตามแนวทางแผนเฉพาะกิจเพื่อการแก้ไขปัญหาหมอกพิษด้านฝุ่นละออง ปี 2566 ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบในการประชุมดังกล่าว และตามแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาฝุ่นละออง PM 2.5 ภายใต้แผนเฉพาะกิจ ส่วนการเฝ้าระวังสุขภาพจากแนวโน้มสถานการณ์ฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน มีค่าเกินมาตรฐาน นั้น กระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานด้านการแพทย์และสาธารณสุข ปีงบประมาณ 2566 ประกอบด้วยมาตรการสำคัญ 3 มาตรการ และได้มีการเปิดศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินด้านการแพทย์และสาธารณสุขในจังหวัดสุโขทัย จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดตาก และในระดับเขตสุขภาพที่ 1 และเขตสุขภาพที่ 2 และมีการเปิดคลินิกมลพิษ ได้แก่ โรงพยาบาลสวรรค์ประชารักษ์ จังหวัดนครสวรรค์ โรงพยาบาลกำแพงเพชร และโรงพยาบาลพิจิตร แล้ว กรณีจึงถือว่าการดำเนินการจัดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมลพิษด้านฝุ่นละออง ปี 2566 ยังอยู่ในระดับที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการตามมาตรการและแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาฝุ่นละออง PM 2.5 ภายใต้แผนเฉพาะกิจเพื่อการแก้ปัญหาหมอกพิษด้านฝุ่นละออง ปี 2566 ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม หากต่อมา ปริมาณฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน มีค่าสูงขึ้นต่อเนื่องตามเกณฑ์ที่ได้วินิจฉัยไปข้างต้น และเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่อาจจัดการกับสาธารณภัยดังกล่าวได้ ผู้อำนวยการกลางหรือผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ก็ขอจะพิจารณาเสนอผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณายกระดับเป็นสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่งต่อไป

ดังนั้น เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าสถานการณ์มีปริมาณฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนเกินมาตรฐาน ในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทยในช่วงต่อเนื่องระหว่างเดือนมกราคม ถึง กุมภาพันธ์ 2566 ตามฟ้อง ยังฟังไม่ได้ว่าเป็นสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ออกคำสั่งตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่ มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้

พิพากษายกฟ้อง

คำวินิจฉัยนี้สะท้อนว่า ฝ่ายตุลาการสามารถใช้กฎหมายที่มีอยู่มากดดันฝ่ายบริหารให้แก้ไขปัญหา แต่ยังไม่มีความเคลื่อนไหวทางกฎหมายเฉพาะที่เพียงพอ

## ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ควรมีการตรากฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศ โดยเฉพาะฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ที่สามารถกำหนดแหล่งกำเนิด มาตรการควบคุม และระบบติดตามตรวจสอบอย่างชัดเจน
2. ควรมีการปรับปรุงบทลงโทษให้มีผลบังคับใช้จริง โดยเพิ่มโทษทางแพ่ง อาญา และทางปกครองสำหรับผู้ก่อมลพิษ รวมถึงมาตรการเยียวยาประชาชน
3. ควรมีการส่งเสริมบทบาทของประชาชนและท้องถิ่น โดยเพิ่มช่องทางการฟ้องร้องทางสิ่งแวดล้อม การให้ข้อมูล และการมีส่วนร่วมในการออกแบบนโยบาย
4. ควรมีการจัดตั้งองค์กรกลางอิสระด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อรวมอำนาจในการกำกับ ควบคุม และจัดทำข้อมูลสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ

5. ควรมีการใช้เทคโนโลยีและข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) เพื่อติดตามคุณภาพอากาศแบบเรียลไทม์และคาดการณ์แนวโน้ม เพื่อเตรียมมาตรการป้องกันล่วงหน้า

## สรุป

แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษทางอากาศ แต่ปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ยังคงเป็นวิกฤตที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบ การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายจำเป็นต้องครอบคลุมมากขึ้นโดยเฉพาะในด้านการจัดการแหล่งกำเนิด การบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชน และการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี บทเรียนจากต่างประเทศสามารถเป็นแนวทางสำคัญในการปฏิรูปกฎหมายและนโยบายสิ่งแวดล้อมของไทย เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหา PM2.5 ได้อย่างยั่งยืนและครอบคลุมในระยะยาว

## เอกสารอ้างอิง

- ทัศนีย์ ทองอำ. (2562). หลักการป้องกันไว้ก่อน: แนวทางการนำมาใช้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมไทย. *วารสารนิติศาสตร์*, 48(2), 115–139.
- ธนาคารโลก. (2564). *ผลกระทบทางเศรษฐกิจจากมลพิษทางอากาศในประเทศไทย* (แปลโดย สำนักงานพัฒนา  
นโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ). กรุงเทพฯ: สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ (IHPP).
- ประชาคมสิ่งแวดล้อมไทย. (2561). แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ. *วารสารสิ่งแวดล้อมศึกษา*, 24(1), 51–68.
- ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2556). *สิ่งแวดล้อมกับหลักผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้จ่าย*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- เว็บไซต์ศาลปกครอง. (ม.ป.ป.). คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีสิ่งแวดล้อม [ออนไลน์]. สืบค้นจาก  
[https://admincourt.go.th/admincourt/site/08hotsuit\\_detail.php?ids=24128](https://admincourt.go.th/admincourt/site/08hotsuit_detail.php?ids=24128)
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2566). *รายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ปี 2565*. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2565). *รายงานสถานการณ์แรงงานและเศรษฐกิจในเขตเมืองที่ได้รับผลกระทบจาก PM 2.5*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- องค์การอนามัยโลก. (2021). *Global air quality guidelines: Particulate matter (PM2.5 and PM10)* (แปลโดย กรมควบคุมมลพิษ, เผยแพร่ในประเทศไทยปี 2565). เจนีวา: องค์การอนามัยโลก.
- อานันท์ ปันยารชุน. (2543). หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนในบริบทของประเทศไทย. *วารสารสิ่งแวดล้อม*, 19(3), 45–54.