

บทบาทของประชาชนภายใต้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในการจัดการ
ฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ของประเทศไทย*
THE ROLE OF PUBLIC PARTICIPATION UNDER ENVIRONMENTAL LAW
IN THE MANAGEMENT OF PM2.5 POLLUTION IN THAILAND

วารภรณ์ อัสวาลาสกุล^{1*}, โชต อัสวาลาสกุล²

Waraporn Atsawalapsakun^{1*}, Chot Atsawalapsakun²

¹คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์ อุดรดิตถ์ ประเทศไทย

¹Faculty of Humanities and Social Sciences, Uttaradit Rajabhat University, Uttaradit, Thailand

²ศาลจังหวัดอุดรดิตถ์ อุดรดิตถ์ ประเทศไทย

²Uttaradit Provincial Court, Uttaradit, Thailand

*Corresponding author E-mail: waraporn.ajnan@gmail.com

*Tel: 095-628-2293

บทคัดย่อ

ปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM 2.5) เป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ คุณภาพชีวิต และสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในประเทศไทย โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคเหนือ และเขตเมืองใหญ่ ปัญหาดังกล่าวมิได้เป็นเพียงประเด็นด้านการควบคุมมลพิษทางอากาศ หากแต่มีความเชื่อมโยงโดยตรงกับสิทธิในชีวิต สิทธิในสุขภาพ และสิทธิในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี อย่างไรก็ตาม กรอบกฎหมายไทยในการจัดการ PM 2.5 ยังมีลักษณะกระจัดกระจาย ขาดเอกภาพ และเน้นบทบาทของรัฐเป็นศูนย์กลาง ส่งผลให้บทบาทของประชาชนในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ทรงสิทธิยังไม่ได้ได้รับการรับรองอย่างชัดเจนในเชิงโครงสร้าง บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์บทบาทของประชาชนภายใต้กฎหมายสิ่งแวดล้อมไทยในการจัดการ PM 2.5 โดยพิจารณาหลักการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม พัฒนาการของบทบาทประชาชน กลไกการมีส่วนร่วมตามกฎหมาย และปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ผลการศึกษา พบว่า แม้ประชาชนจะมีบทบาทในด้านการร้องเรียน การมีส่วนร่วมผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเข้าถึงข้อมูล และการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ แต่บทบาทดังกล่าวยังมีลักษณะเชิงรับ ขาดความเชื่อมโยงเป็นระบบ และไม่เอื้อต่อการเข้ามีส่วนร่วมตัดสินใจเชิงนโยบาย จึงเสนอแนวทางเชิงนโยบายเพื่อเสริมสร้างบทบาทของประชาชน ได้แก่ การรับรองสิทธิในอากาศสะอาด การออกกฎหมายใหม่ว่าด้วยการจัดการคุณภาพอากาศและ PM 2.5 การพัฒนาการมีส่วนร่วมเชิงรุก การเสริมอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบูรณาการหลักสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเข้ากับการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้การจัดการ PM 2.5 ของประเทศไทยมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และสอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน

คำสำคัญ: ฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, การมีส่วนร่วมของประชาชน, สิทธิในสิ่งแวดล้อม



Abstract

Fine particulate matter (PM_{2.5}) pollution constitutes a serious environmental and public health crisis in Thailand, causing significant adverse impacts on public health, quality of life, and the fundamental rights of the population, particularly in the northern region and major urban areas. This issue extends beyond conventional air pollution control, as it is directly linked to the rights to life, health, and a healthy environment. Nevertheless, Thailand's legal framework governing PM_{2.5} management remains fragmented, lacks coherence, and is predominantly state-centered. As a consequence, the role of the public as stakeholders and rights holders has not been clearly recognized at a structural level. This article aims to analyze the role of the public under Thai environmental law in the management of PM_{2.5}. The study examines relevant environmental law principles, the evolution of public participation, existing legal mechanisms for participation, and challenges in law enforcement. The findings indicate that although members of the public may file complaints, participate through local administrative organizations, access environmental information, and monitor state actions, such participation remains largely reactive, fragmented, and insufficient to enable meaningful involvement in policy decision-making. Accordingly, the article proposes policy recommendations to strengthen public participation, including the formal recognition of the right to clean air, the enactment of specific legislation on air quality and PM_{2.5} management, the development of proactive participation mechanisms, the enhancement of the authority and capacity of local administrative organizations, and the integration of environmental rights principles into law enforcement. These measures are essential to ensure that Thailand's PM_{2.5} management framework operates effectively, equitably, and in accordance with the principles of sustainable development.

Keywords: PM 2.5, Environmental Law, Public Participation, Environmental Rights

บทนำ

ปัญหา PM 2.5 ได้กลายเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขที่สำคัญของประเทศไทย โดยมีแนวโน้มทวีความรุนแรงและเกิดขึ้นซ้ำซากในหลายพื้นที่ของประเทศ โดยเฉพาะพื้นที่ภาคเหนือและเขตเมืองใหญ่ ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน ก่อให้เกิดโรคระบบทางเดินหายใจ โรคหัวใจและหลอดเลือด เป็นต้น ทำให้ประชาชนเสียชีวิตก่อนวัยอันควร ข้อมูลสถานการณ์มลพิษทางอากาศของประเทศไทยชี้ให้เห็นว่า ค่าความเข้มข้นของ PM 2.5 ในหลายช่วงเวลาสูงเกินมาตรฐานที่กำหนด และมีความสัมพันธ์โดยตรงกับอัตราการเจ็บป่วยของประชาชน (กรมควบคุมมลพิษ, 2563)

ในเชิงแนวคิดทางกฎหมาย ปัญหา PM 2.5 มิได้เป็นเพียงประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมหรือการจัดการมลพิษเท่านั้น หากแต่เกี่ยวข้องกับสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยเฉพาะสิทธิในชีวิตและสิทธิในสุขภาพ ซึ่งเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองทั้งในระดับกฎหมายระหว่างประเทศและหลักสิทธิมนุษยชนสมัยใหม่ สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ประกาศรับรองให้การเข้าถึงสิ่งแวดล้อมที่สะอาด ดีต่อสุขภาพ และยั่งยืน เป็นสิทธิมนุษยชนสากล อันสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ในการมองปัญหาสิ่งแวดล้อมจากเรื่องเชิงนโยบายไปสู่การคุ้มครองสิทธิของประชาชนโดยตรง (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2565) อย่างไรก็ตาม กรอบกฎหมายของประเทศไทยที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศยังมีลักษณะกระจายและขาดเอกภาพ โดยอาศัยกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ



พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งเน้นบทบาทของรัฐและหน่วยงานทางปกครองเป็นหลัก ขณะที่บทบาทของประชาชนในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงยังไม่ได้ได้รับการรับรองหรือส่งเสริมอย่างชัดเจน ในเชิงโครงสร้างทางกฎหมาย (ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย, 2561); (นฤมล เสกธีระ, 2558) ประกอบกับงานศึกษาหลายชิ้นชี้ให้เห็นว่า การจัดการปัญหา PM 2.5 โดยอาศัยมาตรการจากรัฐฝ่ายเดียวไม่เพียงพอ เนื่องจากปัญหาดังกล่าวมีความเชื่อมโยงกับกิจกรรมของประชาชนในชีวิตประจำวัน ทั้งในด้านการคมนาคม การเผาในที่โล่ง และการประกอบกิจการในระดับชุมชน การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นกลไกสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายและการจัดการปัญหาอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะบทบาทของประชาชนผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรวมกลุ่มของชุมชนและเครือข่ายภาคประชาชน ซึ่งสามารถทำหน้าที่ทั้งในด้านการเฝ้าระวัง การแจ้งข้อมูล การร่วมกำหนดมาตรการ และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (ฉกาจ ลอยทอง, 2552)

ด้วยเหตุดังกล่าว บทความวิชาการนี้จึงมุ่งศึกษาวิเคราะห์บทบาทของประชาชนภายใต้กรอบกฎหมายสิ่งแวดล้อมไทยในการจัดการปัญหา PM 2.5 พิจารณาข้อจำกัดของกฎหมายและกลไกการมีส่วนร่วมที่มีอยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนเสนอแนวทางในการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนให้สอดคล้องกับหลักสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน อันจะนำไปสู่การจัดการปัญหาฝุ่นละออง PM 2.5 อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง

หลักการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอนของประเทศไทย

การจัดการปัญหา PM 2.5 ภายใต้กรอบกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย จำเป็นต้องพิจารณานบนพื้นฐานของหลักการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมสมัยใหม่ ซึ่งได้รับการยอมรับทั้งในระดับกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน หลักการดังกล่าวทำหน้าที่เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย การตรากฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหา PM 2.5 สามารถจำแนกได้ดังต่อไปนี้

1. หลักการป้องกันไว้ก่อน

เป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมสมัยใหม่ โดยมีสาระสำคัญว่า รัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินมาตรการป้องกันความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนล่วงหน้า แม้ในกรณีที่ยังไม่มีความแน่นอนทางวิทยาศาสตร์อย่างสมบูรณ์เกี่ยวกับระดับความรุนแรงของผลกระทบ หลักการดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดการปัญหา PM 2.5 เนื่องจากฝุ่นละอองขนาดเล็กมีลักษณะเป็นมลพิษที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพในระยะยาว และอาจก่อให้เกิดอันตรายร้ายแรงต่อประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง (กรมควบคุมมลพิษ, 2564) ในบริบทของประเทศไทย หลักการป้องกันไว้ก่อนสะท้อนให้เห็นผ่านการกำหนดมาตรการควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษ การประกาศพื้นที่ควบคุมเหตุร้ายค่า และ การกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศ อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้หลักการดังกล่าวยังคงประสบปัญหา เนื่องจากการดำเนินนโยบาย มักเป็นไปในลักษณะของเชิงรับ กล่าวคือ เริ่มดำเนินการเมื่อเกิดวิกฤตฝุ่นละอองแล้ว มากกว่าการป้องกันล่วงหน้าอย่างเป็นระบบ (กรมควบคุมมลพิษ, 2563)

2. หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบ

เป็นหลักการที่กำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดมลพิษต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการป้องกัน แก้ไข และฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน หลักการนี้มีเป้าหมายเพื่อลดแรงจูงใจในการก่อมลพิษและสร้างความเป็นธรรมในการจัดสรรภาระต้นทุนทางสิ่งแวดล้อม (ปณิธิร์ ปทุมวัฒน์, 2553) สำหรับกรณี PM 2.5 แหล่งกำเนิดมลพิษส่วนหนึ่งเกิดจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น การคมนาคมขนส่ง การประกอบกิจการอุตสาหกรรม และการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรม แม้กฎหมายไทยจะมีบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้รัฐกำหนด



มาตรการควบคุมและบดบังโทษต่อผู้ที่ก่อมลพิษ แต่ในทางปฏิบัติยังขาดกลไกที่ทำให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบอย่างแท้จริง ทั้งในด้านค่าเสียหายต่อสุขภาพและต้นทุนทางสังคมที่ประชาชนต้องแบกรับ (อภิรัฐ ดีทองอ่อน, 2566)

3. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

เป็นหัวใจสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมสมัยใหม่ โดยยอมรับว่าประชาชนมิใช่เพียงผู้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่เป็นผู้มีสิทธิและบทบาทในการร่วมกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ และการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ หลักการนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดการปัญหา PM 2.5 ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมและกิจกรรมในชีวิตประจำวันของประชาชนโดยตรง (ศศิธร แจ่มจันทร์, 2568) ในกฎหมายไทย หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนปรากฏอยู่ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมและกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขฉบับ เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนร้องเรียนเหตุรำคาญ การเข้าร่วมในกระบวนการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม กลไกการมีส่วนร่วมดังกล่าวยังมีลักษณะจำกัดและขาดความเป็นระบบ ทำให้บทบาทของประชาชนยังไม่อาจส่งผลต่อการจัดการปัญหา PM 2.5 ได้อย่างเต็มที่ (ศุภนัยบริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย, 2561)

4. หลักการคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

แนวคิดสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีและสิทธิในสุขภาพเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับเพิ่มขึ้นในกฎหมายสิ่งแวดล้อมร่วมสมัย โดยถือว่าการเข้าถึงอากาศที่สะอาดเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ สหประชาชาติได้ประกาศรับรองให้สิทธิในการมีสิ่งแวดล้อมที่สะอาด ดีต่อสุขภาพ และยั่งยืน เป็นสิทธิมนุษยชนสากล ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนากฎหมายภายในของหลายประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2565) แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะบัญญัติหลักการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนไว้แล้วก็ตาม แต่ยังไม่ได้มีการรับรองสิทธิในอากาศสะอาดอย่างชัดเจน ส่งผลให้การนำหลักสิทธิมาใช้เป็นฐานในการจัดการปัญหา PM 2.5 ยังขาดความเข้มแข็ง และจำกัดศักยภาพของประชาชนในการใช้สิทธิเพื่อเรียกร้องให้รัฐดำเนินมาตรการอย่างมีประสิทธิภาพ

5. หลักการบูรณาการและความยั่งยืน

เป็นหลักการที่มุ่งให้การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมต้องคำนึงถึงมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมควบคู่กัน การจัดการปัญหา PM 2.5 จึงไม่อาจอาศัยมาตรการทางกฎหมายเพียงด้านเดียว แต่ต้องบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และประชาชน (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2565) อย่างไรก็ตาม โครงสร้างกฎหมายและการบริหารจัดการของไทยยังมีลักษณะแยกส่วน ทำให้การบูรณาการการทำงานเป็นไปอย่างจำกัด และส่งผลให้การจัดการปัญหา PM 2.5 ยังไม่สามารถตอบสนองต่อความซับซ้อนของปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพในระยะยาว

พัฒนาการของบทบาทประชาชนภายใต้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในการจัดการฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ของประเทศไทย

บทบาทของประชาชนในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมภายใต้กฎหมายไทยมิได้เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน หากแต่เป็นผลจากพัฒนาการทางแนวคิดและโครงสร้างกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะปัญหา PM 2.5 ซึ่งเป็นปัญหามลพิษทางอากาศที่มีลักษณะซับซ้อนและส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง พัฒนาการของบทบาทประชาชนสามารถแบ่งออกได้เป็นหลายช่วงสำคัญ ดังต่อไปนี้



1. ระยะเริ่มต้น ประชาชนในฐานะผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางอากาศ

ในระยะแรกของการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมไทย บทบาทของประชาชนถูกกำหนดให้อยู่ในสถานะ “ผู้ได้รับผลกระทบ” มากกว่าการเป็นผู้มีส่วนร่วมในการจัดการปัญหา กฎหมายและนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมในช่วงเวลาดังกล่าวมุ่งเน้นการควบคุมมลพิษโดยรัฐผ่านกลไกทางปกครองและเทคนิคเป็นหลัก ประชาชนมีบทบาทจำกัดอยู่เพียงการปฏิบัติตามมาตรการของรัฐ การร้องเรียนเมื่อได้รับความเดือดร้อนจากมลพิษ (รสสุคนธ์ วงศ์แสนคำ, 2550) การจัดการมลพิษทางอากาศในช่วงนี้ยังมิได้แยกประเด็น PM 2.5 ออกมาอย่างชัดเจน เนื่องจากองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับผลกระทบของฝุ่นละอองขนาดเล็กยังมีจำกัด ส่งผลให้กฎหมายยังไม่เปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีบทบาทเชิงรุกในการป้องกันหรือกำหนดนโยบายด้านคุณภาพอากาศอย่างเป็นระบบ

2. ระยะการรับรู้ปัญหาและการขยายบทบาทผ่านการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น

เมื่อปัญหามอกควันและฝุ่นละอองในพื้นที่ภาคเหนือและเขตเมืองใหญ่ทวีความรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะในจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดใกล้เคียง บทบาทของประชาชนเริ่มขยายจากการเป็นผู้ได้รับผลกระทบไปสู่การเป็น “ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย” ในกระบวนการจัดการปัญหา งานวิจัยหลายชิ้นสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนเริ่มรวมกลุ่มแสดงความคิดเห็น และเรียกร้องให้รัฐดำเนินมาตรการแก้ไขปัญหอย่างจริงจังมากขึ้น ทั้งผ่านเครือข่ายชุมชนองค์กรภาคประชาชน และสื่อมวลชนท้องถิ่น (ธัญจนพร สุขสด, 2554) ในระยะนี้ บทบาทของประชาชนเริ่มปรากฏอย่างชัดเจนผ่านกลไกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นช่วยให้การจัดการปัญหา PM 2.5 สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่มากขึ้น และสะท้อนความต้องการของชุมชนได้อย่างเป็นรูปธรรม (ฉกาจ ลอยทอง, 2552)

3. ระยะการพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมภายใต้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและกฎหมายสาธารณสุข

การตราและบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขได้เปิดช่องให้ประชาชนมีบทบาทในการจัดการปัญหา PM 2.5 มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการร้องเรียนเหตุรำคาญ การมีส่วนร่วมในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือการเข้าร่วมกระบวนการเฝ้าระวังคุณภาพอากาศในพื้นที่ กฎหมายดังกล่าวช่วยยกระดับบทบาทของประชาชนจากผู้ได้รับผลกระทบไปสู่การเป็น “ผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย” (ศุภชัยบริหาร กฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย, 2562) อย่างไรก็ตาม กลไกการมีส่วนร่วมดังกล่าวยังมีลักษณะจำกัดและได้เน้นการมีส่วนร่วมในเชิงปฏิบัติ มากกว่าการมีอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบาย ส่งผลให้บทบาทของประชาชนยังไม่อาจส่งผลต่อการแก้ไขปัญหา PM 2.5 ในเชิงโครงสร้างได้อย่างเต็มที่

4. ระยะการเชื่อมโยงบทบาทประชาชนกับแนวคิดสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม

ในระยะหลังบทบาทของประชาชนในการจัดการปัญหา PM 2.5 ได้รับการพัฒนาและเชื่อมโยงกับแนวคิดสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชนสมัยใหม่ โดยมีการยกระดับการเรียกร้องจากการขอให้รัฐแก้ไขปัญหาไปสู่การอ้างอิงสิทธิในการมีอากาศสะอาดและสิทธิในสุขภาพ ประชาชนและภาคประชาสังคมเริ่มใช้กระบวนการทางกฎหมายและนโยบายเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบและกดดันการดำเนินงานของรัฐ (คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม, 2562); (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2565) พัฒนาการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าบทบาทของประชาชนมิได้จำกัดอยู่เพียงการสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐ หากแต่เริ่มก้าวไปสู่การเป็นผู้เรียกร้องสิทธิและผู้มีบทบาทในการกำหนดทิศทางของกฎหมายและนโยบายด้านคุณภาพอากาศในอนาคต

พัฒนาการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า บทบาทของประชาชนได้ขยายตัวในเชิงแนวคิดและเชิงสังคมอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม คำถามสำคัญมิได้อยู่เพียงว่าบทบาทดังกล่าว “พัฒนาไปเพียงใด” หากแต่อยู่ที่ว่ากรอบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้รองรับและจัดวางบทบาทนั้นไว้อย่างเป็นระบบหรือไม่ ดังนั้น การพิจารณาต่อไปจึงจำเป็นต้องวิเคราะห์บทบาทของประชาชนตามกลไกกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เพื่อประเมินว่าพัฒนาการเชิงแนวคิดดังกล่าวได้แปรเปลี่ยนเป็นกลไกเชิงสถาบันอย่างแท้จริงหรือยัง



บทบาทของประชาชนตามกลไกกฎหมายสิ่งแวดล้อมในการจัดการปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ของประเทศไทย

ภายใต้กรอบกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย บทบาทของประชาชนในการจัดการปัญหา PM 2.5 ปรากฏผ่านกลไกทางกฎหมายหลายประการ แม้กฎหมายไทยจะยังมีได้บัญญัติรับรองบทบาทของประชาชนอย่างชัดเจนในลักษณะเป็น “สิทธิในอากาศสะอาด” แต่กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้เปิดช่องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการปัญหา PM 2.5 ทั้งในฐานะผู้ได้รับผลกระทบ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้ร่วมดำเนินการกับหน่วยงานของรัฐ โดยสามารถจำแนกบทบาทของประชาชนตามกลไกกฎหมายที่สำคัญได้ดังต่อไปนี้

1. บทบาทของประชาชนในฐานะผู้ใช้สิทธิร้องเรียนและแจ้งเหตุรำคาญ

กลไกพื้นฐานที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง คือ บทบาทของประชาชนในฐานะผู้ใช้สิทธิร้องเรียนเมื่อได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากมลพิษทางอากาศ โดยเฉพาะฝุ่นละออง PM 2.5 ภายใต้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ประชาชนสามารถร้องเรียนต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานสาธารณสุขในกรณีที่เกิดกิจกรรมหรือการประกอบกิจการใดก่อให้เกิดเหตุรำคาญต่อสุขภาพหรือคุณภาพชีวิต กลไกดังกล่าวทำให้ประชาชนมีบทบาทเป็น “ผู้เริ่มต้นกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย” ในการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศ (ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย, 2561) อย่างไรก็ตาม บทบาทดังกล่าวยังมีลักษณะเป็นการมีส่วนร่วมเชิงรับ เนื่องจากประชาชนสามารถดำเนินการได้ต่อเมื่อเกิดความเดือดร้อนแล้ว มิได้เปิดโอกาสให้มีบทบาทในการป้องกันหรือกำหนดมาตรการเชิงนโยบายล่วงหน้า

2. บทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญที่เชื่อมโยงระหว่างรัฐกับประชาชนในการจัดการปัญหา PM 2.5 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายท้องถิ่น การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น และการดำเนินมาตรการด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตน งานศึกษาหลายชิ้นชี้ให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการปัญหา PM 2.5 เนื่องจากสามารถออกแบบมาตรการให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ และสร้างความร่วมมือระหว่างชุมชน หน่วยงานรัฐ และภาคส่วนอื่น ๆ ได้อย่างใกล้ชิด (ฉกาจ ลอยทอง, 2552); (รสสุคนธ์ วงศ์แสนคำ, 2550) อย่างไรก็ตาม บทบาทของประชาชนในกลไกนี้ยังขึ้นอยู่กับดุลพินิจและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ ซึ่งอาจแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่

3. บทบาทของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลและการเฝ้าระวังคุณภาพอากาศ

การเข้าถึงข้อมูลด้านคุณภาพอากาศเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกฎหมายสิ่งแวดล้อม กลไกการเผยแพร่ข้อมูลดัชนีคุณภาพอากาศ (Air Quality Index: AQI) โดยหน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนรับรู้สถานการณ์ PM 2.5 ในพื้นที่ต่าง ๆ และนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ในการป้องกันตนเอง ตลอดจนติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ (กรมควบคุมมลพิษ, 2564) บทบาทของประชาชนในมิตินี้สะท้อนแนวคิด “ประชาชนในฐานะผู้เฝ้าระวัง” ซึ่งมีความสำคัญต่อการเสริมสร้างความโปร่งใสในการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศ อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงข้อมูลเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ หากไม่มีช่องทางให้ประชาชนนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ในกระบวนการตัดสินใจหรือการกำหนดมาตรการทางกฎหมายอย่างเป็นทางการ

4. บทบาทของประชาชนในกระบวนการจัดทำและเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

กฎหมายสิ่งแวดล้อมและกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและการจัดการปัญหามลพิษทางอากาศ บทบาทของประชาชนในกระบวนการดังกล่าวสะท้อนการมีส่วนร่วมในเชิงนโยบายระดับท้องถิ่น แม้จะยังอยู่ภายใต้กรอบอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย, 2562)



อย่างไรก็ตาม กลไกนี้ยังมีข้อจำกัด เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนมักอยู่ในลักษณะของการรับฟังความคิดเห็น หรือการให้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐ มากกว่าการมีอำนาจร่วมตัดสินใจหรือมีผลผูกพันต่อการกำหนดนโยบาย

5. บทบาทของประชาชนในฐานะผู้ตรวจสอบและกีดกันการดำเนินงานของรัฐ

นอกจากบทบาทตามกลไกทางกฎหมายโดยตรงแล้ว ประชาชนยังมีบทบาทในฐานะผู้ตรวจสอบและกีดกันการดำเนินงานของรัฐผ่านกลไกทางสังคมและการเมือง เช่น การรวมกลุ่มของภาคประชาชน การเคลื่อนไหวทางสังคม และการใช้ข้อมูลทางวิชาการและสื่อมวลชนในการเรียกร้องให้รัฐดำเนินมาตรการแก้ไขปัญหา PM 2.5 อย่างจริงจัง บทบาทดังกล่าวแม้จะอยู่นอกกรอบกฎหมายโดยตรง แต่มีผลต่อการพัฒนากฎหมายและนโยบายด้านคุณภาพอากาศในทางปฏิบัติ (ธัญจนพร สุขสด, 2554)

6. ข้อสังเกตเชิงกฎหมายเกี่ยวกับบทบาทของประชาชน

จากการพิจารณาบทบาทของประชาชนตามกลไกกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่า ประชาชนมีบทบาทในหลายมิติ ตั้งแต่การร้องเรียน การมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น การเข้าถึงข้อมูล ไปจนถึงการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ อย่างไรก็ตาม บทบาทดังกล่าวยังมีลักษณะกระจัดกระจาย ขาดการเชื่อมโยงเป็นระบบ และยังไม่ยกระดับประชาชนให้เป็นผู้มีอำนาจในการร่วมตัดสินใจเชิงนโยบายเกี่ยวกับการจัดการปัญหา PM 2.5 อย่างแท้จริง

จากการวิเคราะห์บทบาทของประชาชนตามกลไกกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า แม้กฎหมายจะเปิดพื้นที่ให้มีส่วนร่วมในหลายมิติ แต่บทบาทดังกล่าวยังมีลักษณะกระจัดกระจายและจำกัดอยู่ในกรอบเชิงรับ ปรากฏข้อจำกัดทั้งในด้านอำนาจ กระบวนการ และผลผูกพันทางกฎหมาย ข้อสังเกตเหล่านี้นำไปสู่ประเด็นสำคัญว่า อุปสรรคมิได้เกิดจากการขาดกลไกโดยสิ้นเชิง หากแต่อยู่ที่โครงสร้างและรูปแบบการบังคับใช้กฎหมายเอง ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ต่อไปถึงปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับบทบาทของประชาชนในการจัดการ PM 2.5 อย่างเป็นระบบ

ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับบทบาทของประชาชนในการจัดการปัญหาฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ของประเทศไทย

แม้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยจะเปิดช่องให้ประชาชนมีบทบาทในการจัดการปัญหา PM 2.5 ในหลายมิติ แต่จากการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติพบว่ายังมีปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่ทำให้บทบาทของประชาชนไม่สามารถส่งผลการจัดการปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ปัญหาเหล่านี้มีทั้งในเชิงโครงสร้างกฎหมาย เชิงองค์กร และเชิงกระบวนการบังคับใช้ ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ดังต่อไปนี้

1. ความกระจัดกระจายและไม่ชัดเจนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบทบาทประชาชน

โครงสร้างกฎหมายที่ใช้จัดการปัญหา PM 2.5 ของประเทศไทยมีลักษณะกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 รวมถึงกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวมิได้มีบทบัญญัติที่รับรองบทบาทของประชาชนอย่างชัดเจนในฐานะ “ผู้ทรงสิทธิ” ในการจัดการคุณภาพอากาศโดยตรง ส่งผลให้บทบาทของประชาชนปรากฏเพียงในฐานะผู้ร้องเรียน ผู้ให้ข้อมูล หรือผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการบางขั้นตอน มากกว่าการเป็นกลไกหลักในการกำหนดหรือขับเคลื่อนนโยบายด้านคุณภาพอากาศ (นฤมล เสกธีระ, 2558); (ปิยนันท์ ศรีทองทิม, 2563) นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยอากาศสะอาดหรือ



การจัดการคุณภาพอากาศในภาพรวม ยิ่งทำให้บทบาท สิทธิ และหน้าที่ของประชาชนไม่ถูกกำหนดและเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ ส่งผลต่อความยากลำบากในการบังคับใช้ในเชิงสิทธิอย่างเป็นรูปธรรม

2. บทบาทของประชาชนถูกจำกัดอยู่ในลักษณะเชิงรับ

แม้กฎหมายจะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถร้องเรียนหรือแจ้งเหตุรำคาญจากมลพิษทางอากาศได้ แต่บทบาทดังกล่าวยังเป็นการมีส่วนร่วมเชิงรับ กล่าวคือ ประชาชนสามารถดำเนินการได้ต่อเมื่อเกิดผลกระทบหรือความเดือดร้อนแล้ว มิได้มีบทบาทเชิงรุกในการป้องกัน การกำหนดมาตรการล่วงหน้า หรือการร่วมตัดสินใจเชิงนโยบาย (ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย, 2561) ลักษณะเชิงรับดังกล่าวทำให้การจัดการปัญหา PM 2.5 มักเป็นในรูปแบบของการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า มากกว่าการจัดการเชิงป้องกันตามหลักการป้องกันไว้ก่อน ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมสมัยใหม่ (กรมควบคุมมลพิษ, 2564)

3. ข้อจำกัดด้านอำนาจและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นกลไกสำคัญในการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหา PM 2.5 แต่ในทางปฏิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากยังขาดอำนาจทางกฎหมายที่เพียงพองบประมาณ และบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในการควบคุมมลพิษทางอากาศ ส่งผลให้บทบาทของประชาชนที่ดำเนินการผ่านกลไกท้องถิ่นไม่สามารถขยายผลไปสู่การจัดการปัญหาในเชิงโครงสร้างได้ (ฉกาจ ลอยทอง, 2552) ข้อจำกัดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการกระจายอำนาจที่ยังไม่สมบูรณ์ และทำให้บทบาทของประชาชนในระดับพื้นที่ขึ้นอยู่กับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

4. การเข้าถึงข้อมูลและการใช้ข้อมูลของประชาชนยังมีข้อจำกัด

แม้ว่าหน่วยงานของรัฐจะมีการเผยแพร่ข้อมูลคุณภาพอากาศและดัชนีคุณภาพอากาศ (AQI) ให้ประชาชนรับทราบ แต่การเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวยังมีข้อจำกัดในด้านความเข้าใจ ความครบถ้วน และการนำข้อมูลไปใช้ในกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย ประชาชนจำนวนมากสามารถรับรู้สถานการณ์ PM 2.5 ได้ในเชิงข้อมูลเท่านั้น แต่ไม่สามารถใช้ข้อมูลดังกล่าวเป็นเครื่องมือทางกฎหมายในการเรียกร้องหรือกดดันให้รัฐดำเนินการมาตรการอย่างมีประสิทธิภาพ (กรมควบคุมมลพิษ, 2564) ปัญหานี้สะท้อนให้เห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ หากไม่มีกลไกทางกฎหมายที่เชื่อมโยงข้อมูลกับสิทธิและอำนาจในการมีส่วนร่วมของประชาชน

5. ข้อจำกัดของกลไกการมีส่วนร่วมในเชิงกระบวนการ

กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีอยู่ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมไทยส่วนใหญ่อยู่ในลักษณะของการรับฟังความคิดเห็นหรือการให้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐ มากกว่าการมีอำนาจร่วมตัดสินใจหรือมีผลผูกพันต่อการกำหนดนโยบาย ส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในหลายกรณีเป็นเพียงขั้นตอนเชิงพิธีกรรม มิได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงสาระในการจัดการปัญหา PM 2.5 (ศศิธร แจ่มจันทร์, 2568)

6. การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม

แม้แนวคิดสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีจะได้รับการยอมรับในระดับสากล แต่การบังคับใช้กฎหมายของไทยยังมิได้นำหลักสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมมาใช้เป็นฐานในการตีความและบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ส่งผลให้ประชาชนยังไม่สามารถใช้กลไกทางกฎหมายเพื่อเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบต่อการละเมิดสิทธิจากปัญหา PM 2.5 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม, 2562); (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2565)

จากการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาข้างต้น สรุปได้ว่า อุปสรรคสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับบทบาทของประชาชนในการจัดการปัญหา PM 2.5 มิได้เกิดจากข้อบกพร่องเชิงบทบัญญัติเพียงประการเดียว หากแต่เป็นผลจากโครงสร้างกฎหมายที่ยังคงยึดรัฐเป็นศูนย์กลางในการกำหนดนโยบาย การใช้อำนาจทางปกครอง และการบังคับใช้กฎหมาย ขณะที่กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนยังมีลักษณะเป็นเพียงหลักการเชิงรับรอง มิได้ถูกออกแบบให้มีผลผูกพันหรือมีพลังเชิงสถาบันอย่างแท้จริง แม้กฎหมายที่เกี่ยวข้องจะรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูล



ข่าวสาร การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม แต่ในทางปฏิบัติยังปรากฏข้อจำกัดทั้งด้านความชัดเจนของขั้นตอน กลไกการเปิดเผยข้อมูล ความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน ตลอดจนข้อจำกัดในการใช้สิทธิทางศาลเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ส่งผลให้การคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไม่อาจบรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้เขียนเห็นว่า การพัฒนากฎหมายในประเด็นดังกล่าวจำเป็นต้องปรับโครงสร้างเชิงระบบ โดยเสริมสร้างกลไกที่ทำให้สิทธิของประชาชนสามารถใช้บังคับได้จริง (effective enforceability) ควบคู่กับการกำหนดความรับผิดชอบและความโปร่งใสของหน่วยงานของรัฐอย่างชัดเจน ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ การยกระดับการมีส่วนร่วมจากลักษณะเชิงพิธีการไปสู่การมีส่วนร่วมเชิงเนื้อหา จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญของการจัดการคุณภาพอากาศที่มีความยั่งยืนและสอดคล้องกับหลักนิติธรรมในสังคมประชาธิปไตย

เมื่อพิจารณาปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวในภาพรวม จะเห็นได้ว่า ข้อจำกัดมิได้อยู่ที่เจตนารมณ์ของกฎหมายเพียงอย่างเดียว หากแต่อยู่ที่การออกแบบโครงสร้างการมีส่วนร่วมและกลไกความรับผิดชอบที่ยังไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การเสนอแนวทางเชิงนโยบายในลำดับถัดไปจึงมุ่งแก้ไขข้อจำกัดเชิงโครงสร้างดังกล่าวเพื่อยกระดับบทบาทของประชาชนให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการเสริมสร้างบทบาทของประชาชนภายใต้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในการจัดการปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ของประเทศไทย

จากการวิเคราะห์หลักการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม พัฒนาการของบทบาทประชาชน และปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการปัญหา PM 2.5 พบว่า บทบาทของประชาชนภายใต้กฎหมายไทยยังไม่สามารถส่งผลต่อการจัดการปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพในเชิงโครงสร้าง การเสริมสร้างบทบาทของประชาชนจึงจำเป็นต้องอาศัยการพัฒนาและกฎหมายควบคู่กัน โดยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. การยกระดับบทบาทของประชาชนจากผู้ได้รับผลกระทบเป็นผู้ทรงสิทธิด้านอากาศสะอาด

การยกระดับสถานะของประชาชนจาก “ผู้ได้รับผลกระทบ” ไปสู่ “ผู้ทรงสิทธิ” ในการเข้าถึงอากาศสะอาดและสิ่งแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพ โดยควรมีการกำหนดสิทธิด้านอากาศสะอาดอย่างชัดเจนในกฎหมายสิ่งแวดล้อมหรือกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการจัดการคุณภาพอากาศ การรับรองสิทธิดังกล่าวจะช่วยให้ประชาชนสามารถใช้กลไกทางกฎหมายในการเรียกร้อง ตรวจสอบ และติดตามการดำเนินงานของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น สอดคล้องกับแนวโน้มกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศและการยอมรับสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในฐานะสิทธิมนุษยชน

2. การออกกฎหมายใหม่ว่าด้วยอากาศสะอาดและการจัดการ PM 2.5

ประเทศไทยควรเร่งผลักดันการตรากฎหมายเฉพาะว่าด้วยอากาศสะอาดหรือการจัดการคุณภาพอากาศซึ่งกำหนดบทบาท หน้าที่ และสิทธิของประชาชนไว้อย่างเป็นระบบ กฎหมายดังกล่าวควรบูรณาการหลักการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ อาทิ หลักการป้องกันไว้ก่อน หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบ และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้การจัดการปัญหา PM 2.5 เป็นไปอย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ ลดความซ้ำซ้อนและความกระจัดกระจายของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

3. การเสริมสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในเชิงรุก

กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนควรได้รับการพัฒนาให้มีลักษณะเชิงรุกมากขึ้น ไม่จำกัดเพียงการร้องเรียนหรือการให้ข้อมูลภายหลังเกิดปัญหา แต่ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย การจัดทำแผน และการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการจัดการคุณภาพอากาศในระดับชาติและระดับท้องถิ่น กำหนดให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมีผลผูกพันในบางกรณี จะช่วยเพิ่มน้ำหนักของการมีส่วนร่วมและลดลักษณะเชิงพิธีกรรมของกระบวนการดังกล่าว



4. การเสริมอำนาจและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรได้รับการเสริมอำนาจทางกฎหมาย งบประมาณ และบุคลากร เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหา PM 2.5 ในระดับพื้นที่ ควบคู่กับการสนับสนุนให้ชุมชนและเครือข่ายภาคประชาชนมีบทบาทในการเฝ้าระวัง ตรวจสอบ และร่วมดำเนินมาตรการลดมลพิษทางอากาศอย่างต่อเนื่อง การเสริมสร้างศักยภาพในระดับท้องถิ่นจะช่วยให้การจัดการปัญหา PM 2.5 สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่และเกิดความยั่งยืนในระยะยาว

5. การพัฒนาการเข้าถึงและการใช้ข้อมูลคุณภาพอากาศของประชาชน

นโยบายด้านการเปิดเผยข้อมูลคุณภาพอากาศควรได้รับการพัฒนาให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วน และเข้าใจง่าย ควบคู่กับการจัดให้มีช่องทางทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนใช้ข้อมูลดังกล่าวเป็นหลักฐานในการร้องเรียน การตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ การเชื่อมโยงข้อมูลกับสิทธิและกลไกทางกฎหมายจะช่วยยกระดับบทบาทของประชาชนจากผู้รับข้อมูลไปสู่ผู้ใช้ข้อมูลเพื่อการคุ้มครองสิทธิของตนเอง

6. การบูรณาการหลักสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเข้ากับการบังคับใช้กฎหมาย

การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับ PM 2.5 ควรยึดหลักสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมและสิทธิในสุขภาพเป็นฐานในการตีความและการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐ เพื่อให้การจัดการปัญหามลพิษทางอากาศคำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชนเป็นศูนย์กลาง การนำแนวคิดสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมมาใช้จะช่วยเสริมพลังให้ประชาชนสามารถใช้กระบวนการทางกฎหมายในการตรวจสอบความรับผิดชอบของรัฐและผู้ก่อมลพิษได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การเสริมสร้างบทบาทของประชาชนในการจัดการปัญหา PM 2.5 จำเป็นต้องดำเนินการควบคู่กันทั้งในมิติของการพัฒนากฎหมาย การปรับปรุงโครงสร้างการบังคับใช้ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นระบบ หากสามารถดำเนินนโยบายดังกล่าวได้อย่างจริงจัง จะช่วยยกระดับการจัดการปัญหาฝุ่น PM 2.5 ของประเทศไทยให้ไปเป็นไปตามหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมสมัยใหม่ มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และสอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน

สรุป

ปัญหา PM 2.5 เป็นวิกฤตสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขที่กระทบต่อสุขภาพ คุณภาพชีวิต และสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในประเทศไทยอย่างรุนแรง การจัดการปัญหาดังกล่าวจึงไม่อาจจำกัดอยู่เพียงมาตรการควบคุมมลพิษเชิงเทคนิคของรัฐ หากแต่ต้องตั้งอยู่บนฐานของสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชนควบคู่กัน การศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่า แม้กฎหมายไทยจะรับรองหลักการสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว ไม่ว่าจะเป็นหลักการป้องกันไว้ก่อน หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบ และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่โครงสร้างกฎหมายและรูปแบบการบังคับใช้ยังคงมีลักษณะกระจัดกระจายและยึดรัฐเป็นศูนย์กลาง ขาดการรับรองสิทธิในอากาศสะอาดอย่างชัดเจน ส่งผลให้บทบาทของประชาชนยังคงเป็นเชิงรับ ขาดการเชื่อมโยงเป็นระบบ และไม่สามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายได้อย่างแท้จริง จากข้อค้นพบดังกล่าว บทความนี้จึงมีได้เสนอเพียงข้อเสนอเชิงนโยบายรายประเด็น หากแต่พัฒนา “โมเดลการมีส่วนร่วมเชิงระบบ” เป็นกรอบแนวคิดเชิงโครงสร้างสำหรับการจัดการ PM 2.5 ภายใต้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย โมเดลดังกล่าวมุ่งเชื่อมโยงประชาชน หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกันในระบบเดียวที่กำหนดบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบอย่างชัดเจน ตามกฎหมาย โดยให้รัฐส่วนกลางทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานและแผนระดับชาติพร้อมระบบข้อมูลที่โปร่งใส องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่แปลงนโยบายสู่มาตรการเชิงพื้นที่และจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรม ขณะที่ประชาชนมีบทบาททั้งในฐานะผู้เฝ้าระวัง ผู้ร่วมกำหนดมาตรการ และผู้ใช้สิทธิทางกฎหมายในการตรวจสอบ



ความรับผิดชอบของรัฐและผู้ก่อมลพิษ ทั้งนี้ กระบวนการมีส่วนร่วมต้องดำเนินไปเป็นวงจรตั้งแต่การเปิดเผยข้อมูล การปรึกษาหารือ การตัดสินใจร่วมในกรณีที่มีผลกระทบโดยตรง ไปจนถึงการติดตามและตรวจสอบภายหลัง การดำเนินมาตรการ โดยเชื่อมโยงสิทธิกับกลไกการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ โมเดลดังกล่าวจึงเป็นองค์ความรู้ใหม่ที่เติมเต็มช่องว่างเชิงโครงสร้างของกฎหมายไทย และเป็นแนวทางในการยกระดับการจัดการ PM 2.5 ให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส เป็นธรรม และสอดคล้องกับหลักสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมและหลักนิติธรรมอย่างเป็นรูปธรรม

เอกสารอ้างอิง

- กรมควบคุมมลพิษ. (2563). รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ. 2562. กรุงเทพมหานคร: กรมควบคุมมลพิษ.
- _____. (2564). สถานการณ์ฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม. (2562). ความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์, 8(1), 275-321.
- ฉกาจ ลอยทอง. (2552). เครือข่ายกับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ธัญจนพร สุกสด. (2554). การวิเคราะห์ว่าททกรรมกรณีปัญหาหมอกควันปกคลุมจังหวัดเชียงใหม่ของกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบและการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชนท้องถิ่น. ใน รายงานการวิจัย. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- นฤมล เสกธีระ. (2558). ความมีประสิทธิภาพของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 8(1), 46-62.
- ปณิธิร์ ปทุมวัฒน์. (2553). ข้อพิจารณาทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ. จุฬานิติ, 53(1), 120-184.
- ปิยนันท์ ศรีทองทิม. (2563). มาตรการทางกฎหมายในการลดมลพิษทางอากาศจากฝุ่น PM 2.5. วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร, 11(2), 276-299.
- ศศิธร แจ่มจันทร์. (2568) ปัญหาการใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและแก้ไข ฝุ่น PM 2.5 ในภาคเหนือตอนบน. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 8(1), 120-184.
- รสสุคนธ์ วงศ์แสนคำ. (2550). การจัดการมลพิษทางอากาศของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่. ใน รายงานการวิจัย. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย. (2561). คู่มือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- _____. (2562). ตัวอย่างร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์สื่อและสิ่งพิมพ์แก้วเจ้าจอม มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.
- สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ. (2565). สมุดปกเขียวอากาศสะอาด (Clean Air Green Paper): บูรณาการข้ามศาสตร์เพื่อข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับอากาศสะอาด. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ภาพพิมพ์ จำกัด.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2565). คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติรับรองให้สิ่งแวดล้อมสะอาดเป็นสิทธิมนุษยชน. เรียกใช้เมื่อ 29 ธันวาคม 2568 จาก <https://shorturl.asia/PbTz3>
- อภิรัฐ ดีทองอ่อน. (2566). มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางอากาศอันเกิดจากการเผาในที่โล่งในภาคเกษตรกรรม. ใน วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.