



มาตรการทางกฎหมายบางประการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอากาศสะอาด :

ศึกษาเปรียบเทียบสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย

Legal Measures Relating to Air Quality Control :

Comparative Study Between United States And Thailand

ธีรต์ม์ พรทวีทรัพย์*

รับบทความเมื่อ 16 พฤษภาคม 2566

แก้ไขบทความเมื่อ 2 ตุลาคม 2566

ตอบรับบทความเมื่อ 7 พฤศจิกายน 2566

บทคัดย่อ

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศหนึ่งที่มีเป้าหมายและมาตรการในการรักษาคุณภาพอากาศให้อยู่ในระดับที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน เนื่องจากมีหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการดูแลเรื่องดังกล่าวอย่างชัดเจน และมีระบบโครงสร้างกฎหมายด้านอากาศโดยเฉพาะ ได้แก่ กฎหมายอากาศสะอาด (Clean Air Act) และมีมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการคุณภาพอากาศที่สำคัญในการควบคุมดูแลคุณภาพอากาศ เช่น มาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติ (National Ambient Air Quality Standards - NAAQS) มาตรฐานการปล่อยมลพิษทางอากาศที่เป็นอันตรายแห่งชาติ (National Emission Standards for Hazardous Air Pollutants - NESHAPS) โดยที่ในปัจจุบันประเทศไทยกำลังประสบปัญหามลพิษทางอากาศในประเทศ โดยเฉพาะปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) ที่เกินมาตรฐานคุณภาพอากาศซึ่งเมื่อศึกษาเปรียบเทียบการจัดการปัญหาดังกล่าวของสหรัฐอเมริกาแล้วจะเห็นว่า แม้ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นการเฉพาะก็ตาม แต่ยังมีมาตรการทางกฎหมายที่สามารถพัฒนาได้ มีฝ่ายปกครองที่มีบทบาทสำคัญในการปรับปรุงคุณภาพอากาศ ตลอดจนฝ่ายตุลาการซึ่งได้แก่ศาลปกครองยังมีบทบาทที่จะผลักดันให้สภาพอากาศในประเทศไทยมีคุณภาพที่ดีขึ้นอีกด้วย บทความชิ้นนี้จึงนำเสนอภาพรวมของกฎหมายอากาศสะอาดและมาตรการทางกฎหมายของสหรัฐอเมริกา เพื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมคุณภาพอากาศของประเทศไทย และเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) ที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ บทความชิ้นนี้ยังได้นำเสนอคำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ที่ ส. 1/2564 ซึ่งเป็นตัวอย่างของคำพิพากษาที่วินิจฉัยประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

คำสำคัญ : อากาศสะอาด, สิ่งแวดล้อม, สุขภาพ, ฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}), กฎหมายอากาศสะอาด, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

*

น.บ. (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) (เกียรตินิยมอันดับสอง), LL.M. (George Washington University), พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ กลุ่มศึกษากฎหมายมหาชน 3 สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

Abstract

The United States is one of the countries that have established explicit goals and measures to ensure air quality remains at levels that do not jeopardize public health. This commitment is enforced through a dedicated agency, specific legislation known as the Clean Air Act, and various comprehensive legal measurements such as the National Ambient Air Quality Standards (NAAQS), and National Emission Standards for Hazardous Air Pollutants (NESHAPs). Meanwhile, Thailand is grappling with air pollution problems, especially the issue of Particulate Matter (PM_{2.5}) levels in the atmosphere exceeding safety standards. When studying and comparing the management of air quality problems in the United States, it can be seen that although Thailand does not yet have a parliamentary legislation to specifically address such issues, there are some legal measures that can be improved. In addition to the executive branch playing an important role in improving air quality, the judicial branch, including the Administrative Court, also has an important role in pushing for better air quality in Thailand. This article, therefore, presents an overview of the Clean Air Act and legal measurements in the United States for comparison with the laws and legal measures related to air quality control in Thailand, and to serve as a guideline for addressing the ongoing issue of Particulate Matter (PM_{2.5}) levels in the atmosphere exceeding safety standards, which Thailand consistently struggles. This article also summarizes the Chiang Mai Administrative Court judgment No. E. 1/2021, which is an example of a ruling related to government agencies' performance of duties in addressing these issues.

Keywords : Clean air, Environment, Health, Particulate Matter (PM_{2.5}), Clean Air Act, Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535

บทนำ

ปัญหามลพิษทางอากาศในประเทศไทยเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและยาวนาน โดยเฉพาะปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) เกินมาตรฐานซึ่งเกิดจากสาเหตุต่าง ๆ เช่น การปล่อยอากาศเสียจากโรงงาน ไอเสียจากรถยนต์ การเผาเพื่อทำการเกษตรหรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่น การจุดธูปเทียน การใช้เครื่องถ่ายเอกสาร¹ เป็นต้น โดยที่ปัญหาดังกล่าวได้รับความสนใจจากหลายภาคส่วน ทั้งจากภาคประชาชนที่ผลักดันให้ภาครัฐดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง² และภาครัฐที่หาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เช่น การกำหนดแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ “การแก้ไขปัญหาหมอกควันและมลพิษข้ามพรมแดน” เป็นต้น แต่ในปัจจุบันปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) ยังคงปรากฏปัญหาดังกล่าวในหลายจังหวัด

แม้ในอดีตสหรัฐอเมริกาจะเป็นหนึ่งในประเทศที่เคยประสบปัญหามลพิษทางอากาศที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและชีวิตของประชาชน แต่ในปัจจุบันถือว่าสหรัฐอเมริกาคือหนึ่งในประเทศที่สามารถแก้ไขปัญหาหมอกควันและมลพิษทางอากาศได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการตราบัญญัติอากาศสะอาด (Clean Air Act)³

บทความชิ้นนี้มุ่งหมายที่จะนำเสนอภาพรวมของกฎหมายดังกล่าว ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมคุณภาพอากาศของประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) ในประเทศไทย นำเสนอคำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ที่ ส. 1/2564 ซึ่งวินิจฉัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐกับการแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) และบทวิเคราะห์เกี่ยวกับการดูแลควบคุมอากาศโดยฝ่ายบริหารและกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพอากาศของประเทศไทย

ส่วนที่ 1 ภาพรวมของการดูแลคุณภาพอากาศของสหรัฐอเมริกา

รัฐสภา (Congress) ของสหรัฐอเมริกาเห็นว่า การควบคุมดูแลรักษาคุณภาพอากาศเป็นเรื่องที่สำคัญที่จำเป็นต้องมีกฎหมายกลาง (Federal Law) เพื่อควบคุมการปล่อยมลพิษในแต่ละมลรัฐ ทั้งยังไม่มีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่ควบคุมการปล่อยมลพิษทางอากาศจนเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ดังจะเห็นได้จากปัญหามลพิษในเมืองโดโนรา (Donora) มลรัฐเพนซิลเวเนีย

¹ เครือข่ายอากาศสะอาดประเทศไทย, สมุดปกฟ้าอากาศสะอาด (Clean Air Blue Paper) : เจาะลึกผลกระทบของมลพิษทางอากาศและรากเหง้าของปัญหา, พิมพ์ครั้งที่ 1 : 2563, นนทบุรี : ห้างหุ้นส่วนจำกัด สันสวย, หน้า 3-21.

² มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม, สถานการณ์สิ่งแวดล้อม สิทธิ และกฎหมายที่ต้องติดตามในปี 2565, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://enlawfoundation.org/envi-watch-2565/> เมื่อ 10 พฤศจิกายน 2565.

³ Clean Air Act, 42 U.S.C. §§ 7401-7671q (1970).

(Pennsylvania) หรือในเมืองลอสแอนเจลิส (Los Angeles) มลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California) ในช่วงปี ค.ศ. 1948 เป็นต้น⁴ ต่อมา ในปี ค.ศ. 1955 รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาจึงได้ตราบัญญัติควบคุมมลพิษทางอากาศ (Air Pollution Control Act) เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาลุกลาม แต่ปัญหาดังกล่าวยังคงมีอยู่ ส่งผลให้ในปี ค.ศ. 1970 ประชาชนได้เคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลเข้ามาดูแลคุณภาพอากาศ จนในท้ายที่สุดฝ่ายนิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกาจึงตราบัญญัติอากาศสะอาด (Clean Air Act) ขึ้นใช้บังคับ⁵ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้ผลักดันให้หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนได้ทำการศึกษา รวบรวมข้อมูล และพัฒนาโครงการเพื่อดูแลรักษาคุณภาพอากาศและป้องกันปัญหามลพิษทางอากาศ⁶ จะเห็นได้ว่า กฎหมายอากาศสะอาดของสหรัฐอเมริกามีวัตถุประสงค์หลักในการควบคุมและลดระดับมลพิษทางอากาศเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตและสุขภาพที่ดีมากขึ้น โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ทางกฎหมายเพื่อให้สามารถควบคุมคุณภาพอากาศได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁷ เช่น มาตรฐานการมีประสิทธิภาพของแหล่งกำเนิดมลพิษใหม่ (New Source Performance Standards) การออกใบอนุญาตตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษใหม่ (New Source Review (NSR) permitting) ตลอดจนก่อตั้งหน่วยงานของรัฐบาลกลางที่มีชื่อว่า สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency - EPA) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนด เป็นต้น

รัฐบัญญัติอากาศสะอาดประกอบด้วย 7 ส่วน (Title) โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

- ส่วนที่ 1 การควบคุมมลพิษทางอากาศ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ และแผนปฏิบัติการควบคุมมลพิษทางอากาศ และการป้องกันการทำลายบรรยากาศชั้นโอโซน
- ส่วนที่ 2 การกำหนดมาตรฐานการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษต่าง ๆ เช่น โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ เป็นต้น รวมถึงบทบัญญัติเรื่องรถยนต์เชื้อเพลิงสะอาด (Clean-fuel vehicle)
- ส่วนที่ 3 บททั่วไป
- ส่วนที่ 4 มลพิษทางเสียง และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานควบคุมและบรรเทามลพิษทางเสียง (Office of Noise Abatement and Control - ONAC) ในการควบคุมดูแลมลพิษทางเสียง

⁴ United States Environmental Protection Agency, Summary of the Clean Air Act, [online], retrieved from <https://www.epa.gov/laws-regulations/summary-clean-air-act> เมื่อ 11 พฤศจิกายน 2565.

⁵ Paul G. Rogers, EPA History : The Clean Air Act of 1970, [online], retrieved from <https://www.epa.gov/archive/epa/aboutepa/epa-history-clean-air-act-1970.html> เมื่อ 10 พฤศจิกายน 2565.

⁶ United States Environmental Protection Agency, The Clean Air Act in a Nutshell : How It Works, [online], retrieved from https://www.epa.gov/sites/default/files/2015-05/documents/caa_nutshell.pdf เมื่อ 11 พฤศจิกายน 2565.

⁷ United States Environmental Protection Agency, Stationary Sources, [online], retrieved from <https://www.epa.gov/enforcement/air-enforcement#nspss> เมื่อ 10 พฤศจิกายน 2565.



- ส่วนที่ 5 การควบคุมการสะสมของกรด (เนื่องจากการสะสมของกรดในชั้นบรรยากาศสร้างความเสียหายให้แก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการสาธารณสุข จึงจำเป็นต้องควบคุมการปล่อยสารเคมีต่าง ๆ ในชั้นบรรยากาศ โดยเฉพาะก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์และก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์)

- ส่วนที่ 6 การอนุญาตการประกอบกิจการ

- ส่วนที่ 7 การป้องกันโอโซนในชั้นบรรยากาศสตราโตสเฟียร์

กฎหมายฉบับนี้มุ่งหมายให้คุณภาพอากาศในสหรัฐอเมริกาอยู่ในระดับที่ไม่เป็นอันตรายต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม โดยนำความรู้ในหลายมิติเข้ามาปรับใช้ มีการนำข้อมูลทางสุขภาพ ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ และข้อมูลทางเทคโนโลยีมาพิจารณาประกอบกัน เพื่อกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ เช่น การประเมินเชิงวิทยาศาสตร์แบบบูรณาการ (Integrated Science Assessments - ISA)⁸ เป็นต้น นอกจากนี้ กฎหมายนี้ยังกำหนดให้รัฐบาลระดับต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริการ่วมมือกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ ในขณะเดียวกันประชาชนยังสามารถมีส่วนร่วมโดยการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพอากาศผ่านช่องทางต่าง ๆ ที่สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมจัดเตรียมไว้ เช่น เว็บไซต์ของสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม⁹ เป็นต้น ได้อีกด้วย นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังผลักดันให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ เช่น มาตรา 231 (a) (3)¹⁰ บัญญัติให้สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมต้องจัดทำประชาพิจารณ์ (Public Hearings) ก่อนกำหนดมาตรฐานการปล่อยมลพิษทางอากาศของอากาศยาน

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า รัฐบัญญัติอากาศสะอาดนี้ได้ถูกรวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ลักษณะที่ 42 เรื่องสาธารณสุขและสวัสดิการ (42 U.S.C. - The Public Health and Welfare) แห่งประมวลกฎหมายของสหรัฐอเมริกา (United States Code)¹¹ ซึ่งแม้เนื้อหาสาระสำคัญของรัฐบัญญัตินี้

⁸ United States Environmental Protection Agency, Integrated Science Assessments (ISAs), [online], retrieved from <https://www.epa.gov/isa> เมื่อ 11 พฤศจิกายน 2565.

⁹ United States Environmental Protection Agency, The Plain English Guide to the Clean Air Act, 2550, pp. 21-23.

¹⁰ Clean Air Act, 42 U.S.C § 7571 (1996).

¹¹ รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาได้รวบรวมกฎหมายลายลักษณ์อักษรของรัฐบาลกลาง (Federal Statutes) ฉบับต่าง ๆ ไว้ในประมวลกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ปัจจุบันประมวลกฎหมายนี้แบ่งออกเป็น 53 ลักษณะ (Titles) โดยแต่ละลักษณะประกอบไปด้วยกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกัน เช่น ลักษณะที่ 42 แห่งประมวลกฎหมายของสหรัฐอเมริกามีเนื้อหาเกี่ยวกับสาธารณสุขและสวัสดิการ ประกอบไปด้วยรัฐบัญญัติการควบคุมมลพิษทางเสียง (Noise Control Act) รัฐบัญญัติอากาศสะอาด (Clean Air Act) รัฐบัญญัติความรับผิด การชดเชย และความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม (Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act) และรัฐบัญญัติอื่น ๆ เป็นต้น ทั้งนี้ แม้ว่ารัฐบัญญัติแต่ละฉบับจะมีเลขมาตราในแต่ละฉบับโดยเฉพาะ แต่เมื่อถูกรวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายของสหรัฐอเมริกาแล้วจะมีการจัดเรียงมาตราใหม่ โดยการอ้างอิงทางวิชาการจะอ้างอิงเลขมาตราตามที่กำหนดในประมวลกฎหมายของสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก

เกี่ยวข้องกับการควบคุมคุณภาพอากาศเป็นหลักก็ตาม แต่กฎหมายดังกล่าวก็แสดงให้เห็นว่า ฝ่ายนิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับอากาศสะอาดโดยไม่จำกัดเพียงประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม แต่ยังรวมถึงประเด็นด้านสุขภาพของประชาชนอีกด้วย

โดยที่กฎหมายอากาศสะอาดของสหรัฐอเมริกาเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาครอบคลุมประเด็นปัญหามลพิษทางอากาศเกือบทั้งหมด เช่น หมอกควันพิษ ฝนกรด การปล่อยสารเคมี ก๊าซเรือนกระจก เป็นต้น บทความส่วนนี้จึงขอเสนอเครื่องมือหลักของกฎหมายอากาศสะอาดที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) ดังต่อไปนี้

1.1 มาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติ (National Ambient Air Quality Standard - NAAQS)

กฎหมายอากาศสะอาดของสหรัฐอเมริกาให้อำนาจแก่สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติเพื่อควบคุมปริมาณมลพิษในชั้นบรรยากาศ (Criteria Air Pollutants) ที่เรียกว่า มลพิษทั่วไป โดยกำหนดมลพิษทั่วไปซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก ปัจจุบันกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดมลพิษทั่วไปไว้ 6 ประเภท¹² ได้แก่

1. ซัลเฟอร์ไดออกไซด์
2. คาร์บอนมอนอกไซด์
3. ฝุ่นละออง
4. ไนโตรเจนไดออกไซด์
5. ก๊าซโอโซน และ
6. สารตะกั่ว

นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังได้แบ่งมาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติออกเป็นสองระดับ กล่าวคือ 1. มาตรฐานปฐมภูมิ (Primary standards) เป็นมาตรฐานที่กำหนดปริมาณมลพิษทั่วไปให้อยู่ในระดับที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน (Public Health) รวมถึงกลุ่มคนเปราะบาง เช่น ผู้ป่วยโรคหอบหืด เด็ก และผู้สูงอายุ เป็นต้น 2. มาตรฐานทุติยภูมิ (Secondary standards) เป็นมาตรฐานที่กำหนดปริมาณมลพิษทั่วไปให้อยู่ในระดับที่ไม่มีผลกระทบต่อสวัสดิภาพของประชาชน (Public Welfare) รวมทั้งของสัตว์ พืช และสิ่งแวดล้อม จึงกล่าวได้ว่ามาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติของสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญต่อสุขภาพของประชาชนเป็นอันดับแรก ทั้งนี้ มาตรฐานปฐมภูมิและมาตรฐานทุติยภูมิดังกล่าวยังกำหนดระดับปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) ไว้ใกล้เคียงกันมาก กล่าวคือ มาตรฐานปฐมภูมิกำหนดค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 12 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรต่อปี

¹² United States Environmental Protection Agency, Criteria Air Pollutants, [online], retrieved from <https://www.epa.gov/criteria-air-pollutants> เมื่อ 15 พฤศจิกายน 2565.

ส่วนมาตรฐานหัตถิยภูมิกำหนดค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 15 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรต่อปี โดยมาตรฐานทั้งสองระดับนี้มีค่าเฉลี่ยในเวลา 24 ชั่วโมง อยู่ที่ 35 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร¹³

นอกจากนี้ กฎหมายอากาศสะอาดยังกำหนดประเภทพื้นที่ในสหรัฐอเมริกา โดยนำมาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติข้างต้นมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา โดยในแต่ละมลรัฐจะนำมาตรฐานดังกล่าวมาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าปริมาณของมลพิษทั่วไปในพื้นที่ของตนสูงกว่ามาตรฐานหรือไม่ หากพื้นที่ใดมีปริมาณของมลพิษทั่วไปสูงกว่ามาตรฐานข้างต้น พื้นที่นั้นจะถูกกำหนดให้เป็น Nonattainment Area ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับเขตควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ส่วนพื้นที่ใดมีปริมาณมลพิษทั่วไปต่ำกว่าหรือเท่ากับมาตรฐานข้างต้น พื้นที่นั้นจะถูกกำหนดให้เป็น Attainment Area¹⁴ โดยความแตกต่างของพื้นที่ทั้งสองประเภทนี้ คือ ผลประโยชน์ที่มลรัฐจะได้รับ เช่น ผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจ โดยการจัดตั้งโรงงานในพื้นที่ Attainment Area จะมีเงื่อนไขและขั้นตอนที่น้อยกว่าในพื้นที่ Nonattainment Area ซึ่งเงื่อนไขและขั้นตอนเหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อความคิดเห็นของนักลงทุน เนื่องจากนักลงทุนมีแนวโน้มในการเลือกก่อสร้างโรงงานในมลรัฐที่มีเงื่อนไขและขั้นตอนน้อยกว่าเพราะต้นทุนของการจัดตั้งโรงงานนั้นน้อยกว่า เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยนั้น การกำหนดเขตพื้นที่ใดเป็นเขตควบคุมมลพิษ พึงต้องพิจารณาว่าเขตพื้นที่นั้นประสบปัญหามลพิษทางอากาศที่อาจอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนหรือส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้มีหน้าที่และมีอำนาจในการพิจารณากำหนดเขตควบคุมมลพิษ และเมื่อมีการประกาศเขตพื้นที่ใดเป็นเขตควบคุมมลพิษแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อรวมไว้ในแผนปฏิบัติการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามที่มาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนด ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า การประกาศเขตควบคุมมลพิษของประเทศไทยมีความแตกต่างบางประการกับการกำหนดให้เขตพื้นที่ใดเป็น Nonattainment Area ในสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ การประกาศกำหนดเขตควบคุมมลพิษของประเทศไทยอาจพิจารณาจากสภาพปัญหาของมลพิษในหลายองค์ประกอบ เช่น ปัญหาจากมลพิษทางดิน ทางน้ำ ทางอากาศ หรือปัญหามลพิษอื่น ๆ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาในแต่ละพื้นที่ แต่การกำหนดพื้นที่ Nonattainment Area ของสหรัฐอเมริกาจะพิจารณาเฉพาะมลพิษทางอากาศเท่านั้น ซึ่งการพิจารณาเฉพาะเรื่องนี้อาจทำให้การพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์มีความชัดเจนและอาจทำให้การควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปด้วยความรวดเร็วมากขึ้น

¹³ United States Environmental Protection Agency, NAAQS Table, [online], retrieved from <https://www.epa.gov/criteria-air-pollutants/naaqs-table> เมื่อ 15 พฤศจิกายน 2565.

¹⁴ *Supra note 9*, pp. 4-5.

1.2 แผนการดำเนินงานในระดับมลรัฐ (State Implementation Plans - SIPs)

เนื่องจากสหรัฐอเมริกามีการปกครองระบอบสหพันธรัฐ (Federalism) ที่รัฐบาลกลางมีอำนาจควบคุมมลรัฐต่าง ๆ ในบางเรื่องเท่านั้น แต่ละมลรัฐยังคงมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง รัฐบัญญัติอากาศสะอาดของสหรัฐอเมริกาจึงเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศและแนวทางการดำเนินการของแต่ละมลรัฐเพื่อควบคุมปริมาณมลพิษทางอากาศให้เป็นไปตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนด แต่ในส่วนของการขั้นตอน วิธีการ หรือรายละเอียดการดำเนินการนั้น กฎหมายฉบับดังกล่าวให้สิทธิแก่มลรัฐในการกำหนดขั้นตอนวิธีการของตน ดังนั้น การจะทำให้อากาศในสหรัฐอเมริกามีคุณภาพที่ดีขึ้น จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากมลรัฐต่าง ๆ ด้วย

รัฐบัญญัติอากาศสะอาดบัญญัติให้แต่ละมลรัฐจัดทำแผนงานที่เรียกว่า “แผนการดำเนินงานของมลรัฐ” เพื่อทำให้คุณภาพอากาศอยู่ในมาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติ โดยแผนงานดังกล่าวประกอบไปด้วยข้อมูลเกี่ยวกับระเบียบ ข้อบังคับ และแผนการดำเนินงานที่รัฐบาลของมลรัฐจะดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมาย โดยมีสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นผู้พิจารณาอนุมัติแผนงาน ตรวจสอบ และติดตามผลว่าแต่ละมลรัฐสามารถดำเนินการตามแผนที่นำเสนอไว้หรือไม่ หากมลรัฐใดไม่สามารถดำเนินการตามที่กำหนดไว้ มาตรา 179 แห่งรัฐบัญญัติอากาศสะอาด ได้กำหนดมาตรการลงโทษไว้ เช่น มลรัฐนั้นไม่อาจรับความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาลกลางได้ เป็นต้น¹⁵ หรือในกรณีที่สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมพิจารณาแล้วเห็นว่า แผนที่เสนอไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ กฎหมายอากาศสะอาดจะกำหนดให้มลรัฐนั้นต้องนำแผนการดำเนินงานของรัฐบาลกลาง (Federal Implementation Plan - FIP) มาใช้บังคับ¹⁶ เป็นต้น

โดยสรุป กฎหมายอากาศสะอาดของสหรัฐอเมริกาให้อิสระแก่มลรัฐในการควบคุมและดูแลคุณภาพอากาศในพื้นที่ของตน แต่มลรัฐเหล่านี้จะต้องจัดทำแผนการดำเนินงานเพื่อเสนอให้สำนักพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นผู้พิจารณา ติดตาม และตรวจสอบว่าแผนดังกล่าวและการดำเนินงานของรัฐบาลของมลรัฐเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

¹⁵ United States Environmental Protection Agency, Basic Information about Air Quality SIPs, [online], retrieved from <https://www.epa.gov/air-quality-implementation-plans/basic-information-about-air-quality-sips> เมื่อ 15 พฤศจิกายน 2565.

¹⁶ United States Environmental Protection Agency, Basic Information about Air Quality FIPs, [online], retrieved from <https://www.epa.gov/air-quality-implementation-plans/basic-information-about-air-quality-fips> เมื่อ 15 พฤศจิกายน 2565.

1.3 การเคลื่อนตัวของมลพิษทางอากาศ (Transported Air Pollution)

เนื่องจากมลพิษทางอากาศสามารถเคลื่อนตัวได้โดยไม่จำกัดเขตแดน มาตรา 110 (a) (2) (D)¹⁷ แห่งรัฐบัญญัติอากาศสะอาด จึงบัญญัติให้แผนการดำเนินงานของมลรัฐต้องระบุวิธีการป้องกันไม่ให้มลพิษทางอากาศที่เกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษภายในพื้นที่ของมลรัฐหนึ่งเคลื่อนตัวและสร้างความเสียหายแก่มลรัฐอื่นที่อยู่ได้ม กล่าวอีกนัยหนึ่ง มาตรานี้บัญญัติขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้มลพิษทางอากาศที่เกิดจากมลรัฐเหนือลมเคลื่อนตัวไปยังมลรัฐได้ม และส่งผลให้มลรัฐได้มนั้นไม่สามารถควบคุมปริมาณมลพิษทั่วไปให้อยู่ในเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามมาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติได้ หลักการในมาตราดังกล่าวเรียกว่า “หลักเพื่อนบ้านที่ดี” (Good Neighbor Provision)¹⁸ นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติมาตราอื่น ๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้หลักการดังกล่าวบรรลุผล เช่น มาตรา 176 A (a)¹⁹ บัญญัติให้อำนาจสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมในการจัดตั้งเขตการขนส่งเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษในระดับภูมิภาค เป็นต้น

1.4 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการสำคัญหนึ่งที่ปรากฏในรัฐบัญญัติอากาศสะอาด กล่าวคือ กฎหมายฉบับนี้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการช่วยดูแลรักษาคุณภาพอากาศในพื้นที่ เช่น การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยการให้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายหรือแผนปฏิบัติการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบใบอนุญาตสำหรับแหล่งกำเนิดมลพิษในพื้นที่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถร้องเรียนต่อสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการทางกฎหมายกับแหล่งกำเนิดมลพิษหรือโรงงานที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การจัดทำรายงานข้อมูลเกี่ยวกับการปล่อยมลพิษที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนสู่ชั้นบรรยากาศ โดยรายงานดังกล่าวต้องจัดไว้ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก²⁰ เป็นต้น

1.5 การบังคับตามกฎหมาย

องค์กรที่มีอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามรัฐบัญญัติอากาศสะอาด ได้แก่ มาตรา 113 แห่งรัฐบัญญัติอากาศสะอาดให้อำนาจรัฐบาลกลางหรือศาลในการออกคำสั่งให้หน่วยงานปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดให้ถูกต้อง หรือในการออกคำสั่งกำหนดโทษทางปกครอง ทางแพ่ง หรือทางอาญาแล้วแต่กรณี มาตรา 114 บัญญัติให้อำนาจสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมในการออกคำสั่งเรียกให้ผู้ก่อมลพิษส่งรายงานการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

¹⁷ Clean Air Act, 42 U.S.C § 7410 (1990).

¹⁸ Congressional Research Service, Clean Air Act : A Summary of the Act and Its Major Requirements 2565, [online], retrieved from <https://sgp.fas.org/crs/misc/RL30853.pdf> เมื่อ 15 พฤศจิกายน 2565.

¹⁹ Clean Air Act, 42 U.S.C § 7506a (1990).

²⁰ *Supra note 9*, p. 20.

ส่วนที่ 2 ภาพรวมของการดูแลคุณภาพอากาศของประเทศไทย

แม้ว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่ควบคุมคุณภาพอากาศในลักษณะคล้ายกันกับรัฐธรรมนูญด้านอากาศสะอาดของสหรัฐอเมริกา แต่กฎหมายหลายฉบับในประเทศไทยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพอากาศเช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น มาตรา 55²¹ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้มีมาตรฐานในการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดสำหรับการปล่อยทิ้งอากาศเสีย หรือมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้มีมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม²² นอกจากนี้ กฎหมายบางฉบับแม้ไม่ได้กล่าวถึงการควบคุมคุณภาพอากาศไว้โดยตรง แต่ได้มีบทบัญญัติที่อาจตีความได้ว่าเป็นบทบัญญัติเพื่อวัตถุประสงค์นั้น เช่น มาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ที่บัญญัติว่า “บุคคลมีสิทธิในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ” และวรรคสอง ที่บัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการให้เกิดสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมตามวรรคหนึ่ง” มาตรา 10 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดนำรถยนต์ที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศมาใช้²³ มาตรา 63 (2) แห่งพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 บัญญัติห้ามการเผาป่า²⁴ นอกจากกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ได้ยกตัวอย่างไปแล้ว ยังมีกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลคุณภาพอากาศอีกด้วย เช่น ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 32 (พ.ศ. 2552) เรื่อง กำหนดให้ท้องที่เขตตำบลมาบตาพุด ตำบลห้วยโป่ง ตำบลเนินพระ และตำบลทับมา อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง ทั้งตำบล ตำบลมาบตาพุด อำเภอเนินกุ่มพัฒนา จังหวัดระยอง ทั้งตำบล และตำบลบ้านฉาง อำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง ทั้งตำบล รวมทั้งพื้นที่ทะเลภายในแนวเขต เป็นเขตควบคุมมลพิษ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานค่าก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ และก๊าซไฮโดรคาร์บอนจากท่อไอเสียของรถจักรยานยนต์ พ.ศ. 2566 ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การควบคุมการระบายไอสารอินทรีย์ระเหยจากการซ่อมบำรุง พ.ศ. 2565 ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์และก๊าซไฮโดรคาร์บอนของรถยนต์ไฮบริด พ.ศ. 2564 ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้รถโดยสารเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยควันดำออกสู่บรรยากาศ เป็นต้น²⁵

²¹ มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (พระราชบัญญัติส่งเสริมฯ)

²² มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

²³ มาตรา 10 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522

²⁴ มาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562

²⁵ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 4 : 2562, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, หน้า 291-371.

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลคุณภาพอากาศหลายฉบับ ดังนั้น เนื้อหาในส่วนต่อไปนี้จึงมุ่งนำเสนอเครื่องมือหลักในการควบคุมคุณภาพอากาศของประเทศไทย โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกลไกทางกฎหมายของสหรัฐอเมริกาที่ได้นำเสนอแล้วในส่วนที่ 1 ดังนี้

2.1 มาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติ

มาตรา 32 และมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศ ซึ่งปัจจุบันได้มีการกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศภายนอกอาคารเป็นค่าเพดานสำหรับก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ ก๊าซโอโซน ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ สารตะกั่ว ฝุ่นละอองขนาดต่าง ๆ²⁶ แล้ว

ข้อสังเกต แม้มาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติของประเทศไทยจะกำหนดค่ามาตรฐานของฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) ไว้เช่นเดียวกับมาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติของสหรัฐอเมริกาก็ตาม แต่ปัจจุบันปริมาณของฝุ่นละอองดังกล่าวนั้นถูกกำหนดไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ ในขณะที่ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ในบรรยากาศโดยทั่วไป ค่าเฉลี่ยในเวลา 24 ชั่วโมง จะต้องไม่เกิน 37.5 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และค่าเฉลี่ยในเวลา 1 ปี จะต้องไม่เกิน 15 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร²⁷ ซึ่งมาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติของสหรัฐอเมริกาคำหนดมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ในบรรยากาศโดยทั่วไป ค่าเฉลี่ยในเวลา 24 ชั่วโมง จะต้องไม่เกิน 37.5 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรเช่นกัน แต่ส่วนค่าเฉลี่ยในเวลา 1 ปี ได้ถูกกำหนดแยกเป็น 2 มาตรฐาน ได้แก่ 1. มาตรฐานปฐมภูมิซึ่งกำหนดค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 12 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และ 2. มาตรฐานทุติยภูมิซึ่งกำหนดค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 15 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร²⁸ จะเห็นได้ว่า การควบคุมปริมาณฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ในบรรยากาศโดยทั่วไปในประเทศไทย และสหรัฐอเมริกาแม้จะมีจำนวนตัวเลขที่แตกต่างเพียงเล็กน้อย แต่เนื่องจากฝุ่นละอองดังกล่าวเป็นมลพิษที่มีขนาดเล็กและเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนเป็นวงกว้างและประชาชนบางกลุ่มอาจจะได้รับผลกระทบอย่างมาก²⁹ ดังนั้น หากในอนาคตหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยจะเพิ่มระดับการควบคุม

²⁶ ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เรื่อง กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป และที่แก้ไขเพิ่มเติม

²⁷ ข้อ 2 และข้อ 3 ของประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง กำหนดมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ในบรรยากาศโดยทั่วไป

²⁸ *Supra note 13*

²⁹ กระทรวงสาธารณสุข, 10 ข้อควรรู้เพื่อสุขภาพ ปีเอ็ม 2.5 อย่างมั่นใจ, 2563, หน้า 6-9.

ฝุ่นละอองดังกล่าว ก็จะเป็นผลดีต่อประชาชน โดยเฉพาะในด้านสุขภาพ เช่น อาจส่งผลให้อัตราการเจ็บป่วย หรือเสียชีวิตจากโรคที่เกี่ยวข้องจากฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ลดลง เป็นต้น

2.2 แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

แม้ว่าลักษณะการปกครองของสหรัฐอเมริกาและประเทศไทยจะมีความแตกต่างกันก็ตาม กล่าวคือ สหรัฐอเมริกามีการปกครองแบบสหพันธรัฐ ส่วนประเทศไทยมีการปกครองแบบรัฐเดี่ยว ที่ไม่มีการแยกอำนาจการปกครองดังเช่นสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยก็มีแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มีวัตถุประสงค์คล้ายกันกับแผนการดำเนินงานของสหรัฐอเมริกา เช่น มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้มีการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติในภาพรวมของประเทศ และเพื่อกระจายอำนาจในการดำเนินการดังกล่าว มาตรา 37 ถึงมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงกำหนดให้แต่ละจังหวัดกำหนดให้มีแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด³⁰

นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารก็มีความตื่นตัวเรื่องปัญหาฝุ่นดังกล่าวด้วยเช่นกัน โดยเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2562 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้การแก้ไขปัญหามลภาวะด้านฝุ่นละอองเป็นวาระแห่งชาติ ซึ่งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ “การแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละออง” อันประกอบด้วย 3 มาตรการหลัก ได้แก่ มาตรการที่ 1 การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ มาตรการที่ 2 การป้องกันและลดการเกิดมลพิษที่ต้นทาง (แหล่งกำเนิด) และมาตรการที่ 3 การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการมลพิษ³¹

2.3 การเคลื่อนตัวของมลพิษทางอากาศ

แม้ปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางอากาศของประเทศไทยจะยังไม่มีเนื้อหาที่ใกล้เคียงกับ “หลักเพื่อนบ้านที่ดี” (Good Neighbor Provision) ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญอากาศสะอาดของสหรัฐอเมริกาก็ตาม เช่น จังหวัดต้นลมไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงการเคลื่อนย้ายของมลพิษทางอากาศจากจังหวัดของตนที่อาจกระทบต่อคุณภาพอากาศในจังหวัดอื่น อย่างไรก็ตาม มาตรา 53 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้คณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจและหน้าที่ในการเสนอแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันหรือแก้ไขอันตรายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ ซึ่งเป็นการป้องกันการแพร่กระจายของมลพิษในภาพรวม ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า การนำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติเป็นกฎหมายและบังคับใช้ในประเทศไทยเป็นสิ่งที่น่าสนใจ เนื่องจากการรักษาคุณภาพอากาศให้ดีจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย ซึ่งการนำหลักการนี้

³⁰ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 25, หน้า 67-77.

³¹ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ “การแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละออง”, 2562 [ออนไลน์], เข้าถึงจาก https://www.pcd.go.th/wp-content/uploads/2021/02/pcdnew-2021-02-18_08-03-46_086635.pdf เมื่อ 23 พฤศจิกายน 2565.

มาปรับใช้โดยพิจารณาเป็นกลุ่มจังหวัดต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่คล้ายคลึงกันประกอบกับปัจจัยอื่น ๆ จะทำให้คุณภาพอากาศในประเทศไทยโดยภาพรวมอยู่ในมาตรฐานที่ดี โดยเฉพาะกลุ่มจังหวัดที่อยู่ใต้ลม จะไม่ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางอากาศที่กลุ่มจังหวัดเหนือลมเป็นผู้ก่อมลพิษทางอากาศ

2.4 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหนึ่งในเหตุผลหลักของการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535³² โดยกฎหมายฉบับนี้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงเพื่อช่วยดูแลรักษาคุณภาพอากาศในพื้นที่ เช่น การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม³³ เป็นต้น มีข้อสังเกตว่า แม้กฎหมายฉบับนี้ จะไม่ได้บัญญัติโดยชัดเจนในเรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบาย หรือแผนปฏิบัติการต่าง ๆ แต่ในปัจจุบันภาครัฐได้มีแนวคิดเกี่ยวกับการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการคุณภาพอากาศที่ชัดเจนมากขึ้น เช่น โครงการศึกษาแหล่งกำเนิดและแนวทางการจัดการฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลที่จัดโดยกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ผลักดันให้มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับฝุ่นละออง แก่ประชาชนเพื่อผลักดันให้ประชาชนร่วมกันปรับปรุงคุณภาพอากาศ และผลักดันให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจวัดมลพิษอากาศ³⁴ เป็นต้น

2.5 การบังคับตามกฎหมาย

หมวด 6 และหมวด 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดความรับผิดทางแพ่งสำหรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ทำให้ บุคคลหรือหน่วยงานของรัฐเสียหายและกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายนี้ ได้แก่ มาตรา 96 บัญญัติ ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต่าง ๆ มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายต่อผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ มาตรา 82 บัญญัติให้ อำนาจเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกระทำการต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับดังกล่าว เช่น การเข้าไป ตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ การออกคำสั่งให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบบำบัด อากาศเสีย การออกคำสั่งปรับ การออกคำสั่งให้หยุดหรือปิดการดำเนินกิจการที่ก่อให้เกิดมลพิษ เป็นต้น

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดความรับผิดทางแพ่งและกำหนดความรับผิดทางอาญาแก่ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย รวมถึงให้อำนาจทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการให้พระราชบัญญัติฉบับนี้

³² หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ

³³ มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ

³⁴ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, โครงการศึกษาแหล่งกำเนิด และแนวทางการจัดการฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล, หน้า 34.

บรรลุลักษณะคล้ายกันกับการใช้อำนาจตามรัฐบัญญัติอากาศสะอาดของสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้จำกัดการใช้อำนาจบางประการของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่อาจทำให้การควบคุมคุณภาพอากาศไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เช่น ในกรณีแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นโรงงานอุตสาหกรรม เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจเพียง “แจ้งให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป หากเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ได้”³⁵ ซึ่งการจำกัดอำนาจในลักษณะดังกล่าวอาจมีผลให้การแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนที่เกินมาตรฐานในบรรยากาศทั่วไปไม่ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

2.6 ความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายอากาศสะอาดของประเทศไทย

จากการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างเครื่องมือที่ใช้เพื่อดูแลรักษาคุณภาพอากาศของสหรัฐอเมริกากับประเทศไทยแล้วพบว่า เครื่องมือหลายอย่างมีความคล้ายคลึงกัน เช่น มาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติ และแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น แม้เครื่องมือบางอย่างจะมีความแตกต่างกันในรายละเอียด เช่น การกำหนดค่าปริมาณฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) ในบรรยากาศของประเทศไทยมีระดับที่ต่ำกว่าของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การไม่มีกฎหมายเพื่อดูแลรักษาคุณภาพอากาศให้อยู่ในระดับดีต่อสุขภาพของประชาชนเป็นการเฉพาะทำให้การดำเนินการของภาคีรัฐขาดความเป็นเอกภาพในการดำเนินการ มีความล่าช้าหรือยากลำบากในการปรับใช้เครื่องมือทางกฎหมายต่าง ๆ เพื่อรับมือกับปัญหามลพิษทางอากาศ รวมทั้งไม่มีอำนาจสั่งการที่เด็ดขาด เนื่องจากปัจจุบันหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลคุณภาพอากาศ คือ กรมควบคุมมลพิษมีอำนาจเพียงแค่ให้คำแนะนำให้ผู้ก่อให้เกิดมลพิษดำเนินการแก้ปัญหา หากผู้ก่อมลพิษไม่ดำเนินการ กรมควบคุมมลพิษมีอำนาจเพียงรายงานไปยังหน่วยงานของรัฐอื่นเพื่อให้ดำเนินการต่อไป โดยไม่อาจใช้อำนาจบังคับได้อย่างแท้จริงได้ เช่น ไม่มีอำนาจสั่งปิดโรงงานที่ก่อมลพิษและไม่ดำเนินการตามที่กรมควบคุมมลพิษแนะนำ³⁶ เป็นต้น

การแก้ปัญหาข้างต้นนั้น อาจทำได้โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เช่น การเพิ่มอำนาจให้กับกรมควบคุมมลพิษหรือเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจโดยตรงในการสั่งปิด พักใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นเหตุให้ปริมาณฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) ในบรรยากาศเกินกว่าค่ามาตรฐาน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หากมีการตรากฎหมายอากาศสะอาดของประเทศไทยขึ้นเป็นกฎหมายเฉพาะจะช่วยให้ภาครัฐสามารถแก้ปัญหาข้างต้นได้ชัดเจนมากขึ้น เนื่องจากปัญหาปริมาณฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) ในบรรยากาศเกินค่ามาตรฐานจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน การบูรณาการ

³⁵ มาตรา 82 (2) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ

³⁶ มาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ

ให้หน่วยงานของรัฐทำงานร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาข้างต้น การส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามา มีบทบาทในการดูแลคุณภาพอากาศ หรือการผลักดันให้ภาคประชาชนโดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ ที่ประสบปัญหาดังกล่าวเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา จะทำให้การแก้ปัญหาปริมาณฝุ่นละออง มีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การมีกฎหมายอากาศสะอาดของประเทศไทย จะป้องกันไม่ให้ปริมาณมลพิษทางอากาศอื่นเกินค่ามาตรฐานด้วยเช่นกัน อีกทั้งการตรากฎหมายอากาศ สะอาดจะเป็นหลักประกันและสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนว่าจะได้อยู่ในสภาพอากาศที่ดี

ตัวอย่างของกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นกฎหมายที่มีการบูรณาการซึ่งใช้บังคับ ในประเทศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 โดยหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้ระบุว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ... ความจำเป็นที่สมควรจะมีกฎหมาย ในการบูรณาการเกี่ยวกับการจัดสรร การใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ และสิทธิในน้ำ เพื่อให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถบริหารทรัพยากรน้ำ ให้มีการประสานสอดคล้องกันในทุกมิติอย่างสมดุลและยั่งยืน รวมทั้งวางหลักเกณฑ์ในการประกัน สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำสาธารณะ ตลอดจนจัดให้มีองค์กรบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำทั้งในระดับชาติ ระดับลุ่มน้ำ และระดับองค์กรผู้ใช้น้ำซึ่งสะท้อนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อร่วมกันบริหารทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล” ซึ่งเมื่อศึกษาเจตนารมณ์ข้างต้นแล้วนั้น ก็ยังเป็นข้อสนับสนุนการตรากฎหมายอากาศสะอาดเพื่อประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่จะมีอากาศที่ดี และทำให้การบริหารจัดการคุณภาพอากาศมีการบูรณาการและมีประสิทธิภาพ

ส่วนที่ 3 ตัวอย่างคำพิพากษาของศาลปกครองไทยเกี่ยวกับอากาศสะอาด

เนื้อหาส่วนนี้จะนำเสนอคำพิพากษาของศาลปกครองไทยที่เกี่ยวกับอากาศสะอาด ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ที่ ส. 1/2564 ซึ่งเป็นคำพิพากษาของศาลปกครองไทยที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐกับปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) ซึ่งมี รายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 สรุปเนื้อหาของคำพิพากษา

ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่จังหวัดเชียงใหม่ฟ้องว่า ตนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จากกรณีเกิดหมอกควันและฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) สูงเกินมาตรฐานที่กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดเป็นระยะเวลานาน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลปัญหาดังกล่าวตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยมีหน้าที่ในการประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย ลำพูน และแม่ฮ่องสอน เป็นเขตควบคุมมลพิษ แต่ผู้ถูกฟ้องคดี ไม่ดำเนินการดังกล่าวจนเป็นเหตุให้ประชาชนและผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบ จึงถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายและระเบียบกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้

ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้จังหวัดดังกล่าวเป็นเขตควบคุมมลพิษ³⁷ คดีนี้ศาลได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง พบว่า ข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพอากาศในเขตพื้นที่ดังกล่าวระบุว่า มีปริมาณฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) อยู่ในระดับเริ่มมีผลกระทบต่อสุขภาพ และระดับมีผลกระทบต่อสุขภาพ และในพื้นที่ดังกล่าวมีผู้ป่วยหลายรายเจ็บป่วยจากหรืออาจมีผลสืบเนื่องจากสถานการณ์ฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) ซึ่งแบ่งเป็น 4 กลุ่มโรค ได้แก่ 1) กลุ่มโรคตาอักเสบ 2) กลุ่มโรคหัวใจและหลอดเลือดทุกชนิด 3) กลุ่มโรคทางเดินหายใจทุกชนิด และ 4) กลุ่มโรคผิวหนังอักเสบ

จากนั้น ศาลได้พิจารณาประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งศาลเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560³⁸ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประกอบพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550³⁹ กำหนดให้ประชาชนชาวไทยมีสิทธิในการจัดการและบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ในขณะที่รัฐก็มีหน้าที่ในการคุ้มครอง บำรุงรักษา พื้นฟู และบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืนเช่นกัน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ รัฐต้องใช้ความระมัดระวังและก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า⁴⁰ ศาลยังได้พิจารณาต่อไปว่า มาตรา 59⁴¹ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นเขตควบคุมมลพิษ โดยพิจารณาองค์ประกอบสองประการ คือ ต้องมีปัญหามลพิษเกิดขึ้น และปัญหามลพิษดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และหากปรากฏข้อเท็จจริงครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนด หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมผูกพันให้ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด⁴²

³⁷ คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ที่ ส. 1/2564

³⁸ มาตรา 43 วรรคหนึ่ง มาตรา 51 มาตรา 53 และมาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

³⁹ มาตรา 4 และมาตรา 32 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ

⁴⁰ คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ที่ ส. 1/2564, หน้า 48-49.

⁴¹ มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ

⁴² คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ที่ ส. 1/2564, หน้า 48.

แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะได้ชี้แจงต่อศาลว่ายังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศกำหนดให้พื้นที่จังหวัดดังกล่าวเป็นเขตควบคุมมลพิษเพราะเป็นสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีและยังมีวิธีการอื่นที่สามารถทำให้สภาพอากาศกลับคืนสู่สภาพปกติได้ อีกทั้งสถานการณ์ฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) นั้นมีแนวโน้มดีขึ้นจึงยังไม่ถึงขนาดที่ก่อความเสียหายอย่างรุนแรงต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน แต่ศาลเห็นว่าการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) นั้นยังไม่เพียงพอ เช่น ขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง ขาดการบูรณาการแผนอย่างเป็นระบบ ขาดการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดการตรวจสอบ ติดตาม และการวิเคราะห์ผลการดำเนินการเพื่อประกอบการตัดสินใจปรับปรุงแผนงานเพื่อแก้ไขปัญหา ขาดหน่วยงานที่รวบรวมข้อมูลทั้งหมดเพื่อวิเคราะห์ประมวลผล และกำหนดแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง⁴³ นอกจากนี้ แม้ข้อมูลเกี่ยวกับอัตราการป่วยของ 4 กลุ่มโรคสำคัญที่เกี่ยวกับโรคหัวใจและหลอดเลือดทุกชนิด โรคทางเดินหายใจทุกชนิด โรคตาอักเสบ และโรคผิวหนังอักเสบ จะยังไม่สามารถระบุได้แน่ชัดว่ามีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์โดยตรงกับการเกิดฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) ก็ตาม แต่ความไม่ชัดเจนในข้อมูลดังกล่าวนี้เกิดจากการจัดเก็บข้อมูลที่ยังไม่เป็นระบบและไม่ครอบคลุมสถานพยาบาลของรัฐและเอกชนในพื้นที่ทุกแห่งของผู้ถูกฟ้องคดี อีกทั้งไม่มีการศึกษาทางวิชาการที่วิเคราะห์และวิจัยอย่างจริงจังเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว ดังนั้น ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและไม่สมเหตุสมผล จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁴⁴

โดยสรุปศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏสามารถวินิจฉัยได้ว่า ปัญหามลพิษจากฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) ที่เกิดขึ้นในท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย ลำพูน และแม่ฮ่องสอน มีแนวโน้มที่ร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม การที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติไม่ประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้ท้องที่จังหวัดดังกล่าวเป็นเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ⁴⁵

3.2 ประเด็นวิเคราะห์คำพิพากษา

จากคดีพิพาทนี้ การที่ศาลปกครองมีคำสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยเร่งด่วนตามข้อ 49/2 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543⁴⁶ แสดงให้เห็นว่า ศาลให้ความสำคัญกับปัญหาเกี่ยวกับปริมาณฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน

⁴³ เพิ่งอ้าง, หน้า 58-62.

⁴⁴ เพิ่งอ้าง, หน้า 62.

⁴⁵ เพิ่งอ้าง, หน้า 62-66.

⁴⁶ เพิ่งอ้าง, หน้า 2.

(PM_{2.5}) ที่สูงกว่าที่มาตรฐานกำหนด กล่าวคือ ศาลเห็นว่าปัญหาดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพหรือชีวิตของประชาชนอย่างร้ายแรงและยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังจึงจำต้องพิจารณาพิพากษาโดยเร่งด่วน ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับคำสั่งนี้ เนื่องจากฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) สามารถเข้าสู่ร่างกายมนุษย์ไปถึงถุงลมในปอดโดยตรง และหากได้รับในปริมาณมากหรือเป็นเวลานานจะทำให้เกิดโรคในระบบทางเดินหายใจซึ่งโรคเหล่านี้เป็นโรคที่ยากแก่การรักษา การนำการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยเร่งด่วนมาใช้ในการพิจารณาคดีนี้ แม้จะไม่มีผลโดยตรงที่ทำให้ปริมาณฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) ในอากาศลดลง แต่ก็ใช่วิธีการหนึ่งที่สามารถป้องกันไม่ให้ผู้ฟ้องคดีและประชาชนในพื้นที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าวได้ กล่าวคือ หากศาลดำเนินการกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีโดยเร่งด่วนแล้วเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด ศาลก็มีอำนาจกำหนดในคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบดำเนินการแก้ไขปัญหาคือความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ โดยที่การทำให้ประชาชนมีสุขภาพที่ดีก็เป็นหนึ่งในภารกิจของรัฐที่ต้องดำเนินการเช่นเดียวกับการกิจอื่นของรัฐด้วยเช่นกัน

ในคดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นยังเน้นย้ำว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐตามมา และในกรณีที่เกิดปัญหามลพิษ รัฐมีหน้าที่เยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่ชักช้า ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหามลพิษทางอากาศ รวมถึงปัญหาฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) ที่สูงกว่าที่มาตรฐานกำหนดจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า แม้บทบัญญัติกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบันมีการรับรอง “สิทธิที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี” ก็ตาม แต่ “สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด (Right to breathe clean air)” นั้น ยังไม่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน หากแต่ต้องอาศัยการตีความจาก “สิทธิที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี” ซึ่งจะแตกต่างจากกรณีของสหรัฐอเมริกาที่มี “กฎหมายอากาศสะอาด” ซึ่งรับรองสิทธิของประชาชนที่จะมีอากาศสะอาด ทั้งนี้ สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาดเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี⁴⁷ แต่เนื่องจากปัญหามลพิษทางอากาศเป็นวิกฤตการณ์ที่กำลังทวีความร้ายแรงขึ้นและก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพและสาธารณสุขทั้งแนวคิดในการยอมรับให้อากาศสะอาดยังอยู่ในฐานะสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่งได้ปรากฏขึ้นในระดับสากล⁴⁸ และผลักดันให้สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (The UN General Assembly) ออกมติเพื่อรับรอง “สิทธิมนุษยชนในอากาศสะอาด (Human Right to Clean Air)” ดังเช่นการรับรอง “สิทธิมนุษยชน

⁴⁷ สุรศักดิ์ บุญเรือง, “สิทธิในอากาศสะอาดในกฎหมายไทย : สถานะปัจจุบันและอนาคต,” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ 50 ฉบับที่ 1, 2564, หน้า 114 (116).

⁴⁸ SDG Move Team, SDG Updates | พ.ร.บ. อากาศสะอาด หลักประกันให้คนไทยกลับมาสูดอากาศที่ดีต่อลมหายใจ, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://www.sdgmove.com/2021/05/13/sdg-updates-thailandcan-clean-air-act-for-thai-people/> เมื่อ 25 พฤศจิกายน 2565.

ในน้ำสะอาด (Human Right to Clean Water)⁴⁹ ดังนั้น การนำสิทธิที่จะหายใจจากอากาศสะอาดมาบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะ นอกจากจะเป็นการยอมรับให้สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่แยกเป็นเอกเทศอันเป็นหลักประกันให้ประชาชนมั่นใจว่าภาครัฐมีหน้าที่ที่จะทำให้ประชาชนอยู่ในอากาศที่สะอาดแล้ว การนำสิทธิดังกล่าวมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรจะช่วยให้หน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยปราศจากข้อจำกัดเรื่องขอบเขตอำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่

นอกจากนี้ การที่คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต้องประกาศเขตควบคุมมลพิษหากมีข้อเท็จจริงว่าพื้นที่ใดมีปัญหามลพิษ และปัญหามลพิษดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น สอดคล้องกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 921/2560 ซึ่งวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะต้องพิจารณาก่อนว่าพื้นที่นั้นมีข้อเท็จจริงครบองค์ประกอบตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หรือไม่ หากครบองค์ประกอบแล้วนั้น คณะกรรมการดังกล่าวต้องประกาศให้พื้นที่นั้นเป็นเขตควบคุมมลพิษ

เมื่อพิจารณามาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า มาตรานี้ได้มอบอำนาจดุลพินิจและอำนาจผูกพัน⁵⁰ แก่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยให้ “อำนาจดุลพินิจ” ซึ่งเป็นดุลพินิจวินิจฉัยแก่คณะกรรมการฯ ในการพิจารณาว่า เขตพื้นที่ใดมีปัญหามลพิษที่มีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกำหนดให้คณะกรรมการฯ มี “อำนาจผูกพัน” ต้องประกาศเขตพื้นที่ใดเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่ามีปัญหามลพิษฯ เป็นเขตควบคุมมลพิษ แม้ในประเด็นนี้จะมิใช่การบางท่านให้ความเห็นว่าเมื่อมาตราดังกล่าวมอบให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจพิจารณาว่าพื้นที่ใดมีปัญหามลพิษซึ่งมีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ศาลปกครองไม่ควรมียอำนาจตัดสินใจว่าพื้นที่ใดควรประกาศให้เป็น

⁴⁹ United Nations Human Rights Council (UNHRC), ‘Report of the Special Rapporteur on issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment’ (2019) UN A/HRC/40/55.

⁵⁰ อำนาจผูกพัน หมายถึง อำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าเมื่อข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้นแล้ว ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนอำนาจดุลพินิจ หมายถึง อำนาจที่กฎหมายมอบให้ฝ่ายปกครองมีอิสระที่จะวินิจฉัยและตัดสินใจว่าจะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดกับข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์ที่ปรากฏขึ้น สำหรับดุลพินิจสามารถแบ่งได้ 2 ประเภท ได้แก่ 1. ดุลพินิจวินิจฉัย คือ การให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง และ 2. ดุลพินิจตัดสินใจ คือ การตัดสินใจว่าจะกระทำการหรือไม่และ/หรือจะกระทำการอย่างไร

รายละเอียดโปรดดู วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4 : 2564, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, หน้า 120-132.

เขตควบคุมมลพิษ⁵¹ ก็ตาม อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัญหามลพิษทางอากาศรวมทั้งปัญหาฝุ่นละออง ขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) ที่เกินมาตรฐานเป็นปัญหาซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ของประชาชนเป็นวงกว้างและยากต่อการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย หากจำกัดอำนาจของศาลปกครอง ไม่ให้มีอำนาจออกคำสั่งหรือคำพิพากษาว่าคณะกรรมการฯ ต้องประกาศให้พื้นที่ใดเป็นเขตควบคุมมลพิษ อาจก่อผลเสียให้กับประชาชนเพราะประชาชนอาจจะไม่ได้รับการปกป้องและคุ้มครองสิทธิของตน โดยองค์กรตุลาการอย่างเต็มที่ ศาลปกครองจึงควรมีอำนาจพิจารณาว่าพื้นที่ใดมีปัญหามลพิษซึ่งคณะกรรมการฯ ต้องประกาศพื้นที่นั้นเป็นเขตควบคุมมลพิษ ทั้งนี้ ศาลปกครองจะต้องใช้ความรอบคอบเป็นอย่างมาก ในการรับฟังพยานหลักฐานให้ครบถ้วน เนื่องจากปัญหาทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพต้องอาศัยข้อมูล ทางวิทยาศาสตร์จำนวนมากซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะต้องอาศัยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญในแต่ละเรื่อง กล่าวโดยสรุป ผู้เขียนเห็นว่า แม้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะได้ใช้ดุลพินิจวินิจฉัยแล้วว่า พื้นที่ที่มีปัญหามลพิษต้องเป็นเขตควบคุมมลพิษหรือไม่ก็ตาม แต่ศาลปกครองก็ยังคงมีอำนาจตรวจสอบการใช้ดุลพินิจนี้ อีกครั้ง โดยพิจารณาพยานหลักฐานที่ปรากฏด้วยความรอบคอบ เพื่อให้ “สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด” ของประชาชนได้รับการปกป้องและคุ้มครองอย่างเต็มที่ ซึ่งอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560⁵² และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁵³

นอกจากมิติด้านสิ่งแวดล้อมที่ศาลปกครองได้วินิจฉัยแล้วนั้น ศาลยังได้คำนึงถึง มิติด้านสุขภาพเช่นกัน โดยศาลได้วินิจฉัยว่า แม้ในคดีนี้จะไม่สามารถระบุได้แน่ชัดว่าอัตราการป่วย ด้วยกลุ่มโรคตาอักเสบ กลุ่มโรคหัวใจและหลอดเลือด กลุ่มโรคทางเดินหายใจ และกลุ่มโรคผิวหนังอักเสบ เกี่ยวข้องสัมพันธ์โดยตรงกับปัญหาฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) ที่เกินมาตรฐาน แต่ความไม่ชัดเจนดังกล่าวก็เกิดจากการจัดเก็บข้อมูลที่ยังไม่เป็นระบบและไม่ครอบคลุมสถานพยาบาลของรัฐ และเอกชนในพื้นที่ทุกแห่งของผู้ถูกฟ้องคดี อีกทั้งไม่มีการศึกษาทางวิชาการที่วิเคราะห์และวิจัยอย่างจริงจัง เกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว⁵⁴ ซึ่งคำวินิจฉัยในส่วนนี้แสดงให้เห็นว่า ศาลปฏิเสธข้อต่อสู้ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่า โรคต่าง ๆ ข้างต้นที่เกิดกับประชาชนนั้นอาจจะไม่ได้เกิดจากฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) ซึ่งข้อต่อสู้นี้หน่วยงานของรัฐมักจะยกขึ้นมาเพื่อปฏิเสธที่จะแก้ไขปัญหามลพิษฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) ที่เกินมาตรฐานอย่างจริงจัง ทั้งที่มีงานวิจัยของต่างประเทศหลายฉบับที่แสดงให้เห็นว่า ฝุ่นละออง ขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) เป็นอันตรายต่อสุขภาพและเป็นหนึ่งในสาเหตุการเสียชีวิต⁵⁵ คำวินิจฉัย

⁵¹ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 25, หน้า 87-90.

⁵² มาตรา 197 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ

⁵³ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁵⁴ คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ที่ ส. 1/2564, หน้า 61-62.

⁵⁵ เครือข่ายอากาศสะอาดประเทศไทย, สมุดปกขาว อากาศสะอาด พิมพ์ครั้งที่ 1 : 2562, หน้า 11.

ข้างต้นจะผลักดันให้ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการรวบรวมข้อมูลและศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างสุขภาพของประชาชนกับฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ($PM_{2.5}$) รวมทั้งหาแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การดูแลรักษาคุณภาพอากาศของสหรัฐอเมริกาและประเทศไทยมีความแตกต่างที่เห็นได้ชัดเจนประการหนึ่ง คือ การที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ควบคุมคุณภาพอากาศโดยเฉพาะ แต่เมื่อพิจารณามาตรการหรือเครื่องมือในการควบคุมคุณภาพอากาศแล้วพบว่า หลายมาตรการหรือเครื่องมือที่ใช้ในสหรัฐอเมริกาและประเทศไทยมีความใกล้เคียงกัน เช่น มาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติ แผนปฏิบัติการเพื่อควบคุมดูแลคุณภาพอากาศ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ถือเป็นกฎหมายหลักที่สามารถควบคุมคุณภาพอากาศ รวมถึงการแก้ปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ($PM_{2.5}$) แต่ต้องอาศัยกฎหมายต่าง ๆ ประกอบด้วย อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ประเทศไทยประสบปัญหาฝุ่นละอองมีค่าสูงเกินมาตรฐาน ภาครัฐก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างชัดเจน อีกทั้งมีแนวโน้มที่ปัญหาดังกล่าวจะรุนแรงมากขึ้น รวมถึงมีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งเมื่อศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอากาศสะอาดของสหรัฐอเมริกาและประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่า มาตรการทางกฎหมายบางประการมีความแตกต่างกัน เช่น ค่าตัวเลขเฉลี่ยในเวลา 24 ชั่วโมง และ 1 ปี ของการควบคุมปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ($PM_{2.5}$) ในบรรยากาศโดยทั่วไป ที่ค่าตัวเลขของสหรัฐอเมริกามีน้อยกว่าของประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งมีข้อสังเกตว่า เหตุใดหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยจึงไม่กำหนดค่ามาตรฐานฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ($PM_{2.5}$) ในบรรยากาศโดยทั่วไป ให้มีตัวเลขที่เทียบเท่ากับค่าตัวเลขของสหรัฐอเมริกาทั้งที่ยังค่าตัวเลขน้อย ปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ($PM_{2.5}$) ก็จะลดลงอันส่งผลให้สุขภาพของประชาชนมีแนวโน้มที่ดีขึ้น นอกจากนี้ คำพิพากษาของศาลปกครองเชียงใหม่ที่ได้ยกตัวอย่างมาข้างต้นเป็นหนึ่งในตัวอย่างของความต้องการของประชาชนที่จะให้หน่วยงานของรัฐเข้ามาควบคุมดูแลคุณภาพอากาศในประเทศให้มากกว่าที่เคยปฏิบัติมา และในอนาคตหากหน่วยงานของรัฐยังไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้นอกจากคดีปกครองเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ด้วยความล่าช้าตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว อาจมีการนำคดีที่มีสาระสำคัญใกล้เคียงกับคดีพิพาทที่ผ่านมาฟ้องและเรียกร้องค่าเสียหายเนื่องมาจากการกระทำละเมิดทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ หากหน่วยงานของรัฐยกระดับการควบคุมดูแลคุณภาพอากาศในประเทศให้ดียิ่งขึ้น คดีพิพาทเหล่านี้ก็จะลดลงเพราะประชาชนมีความพอใจและมั่นใจในการจัดการปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ($PM_{2.5}$) โดยหน่วยงานของรัฐและมีสุขภาพที่ดีขึ้น

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า การพิทักษ์อากาศสะอาดของประเทศไทยยังมีช่องว่างที่สามารถพัฒนาต่อไปได้แต่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย เช่น จากภาคประชาชนที่ควรหยุดการดำเนินกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ จากภาครัฐที่ควรยกระดับความเข้มข้นในการพิทักษ์อากาศสะอาด ตลอดจนฝ่ายนิติบัญญัติที่อาจจะนำแนวคิดเกี่ยวกับการตรากฎหมายอากาศสะอาดของสหรัฐอเมริกาไปบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อบังคับใช้ นอกจากนี้ การมีกฎหมายอากาศสะอาดในประเทศไทยอาจทำให้ฝ่ายปกครองมีแนวทางในการทำงานที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น หากแต่เพียงให้ฝ่ายตุลาการเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาพิษทางอากาศ เช่น คำพิพากษาของศาลที่สั่งให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษก็อาจจะล่าช้าเกินไป และไม่สามารถป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างทันทั่วถึง และที่สำคัญภาครัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความตระหนักรู้ถึงความสำคัญของอากาศสะอาด เช่น การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ เพื่อให้ประชาชนปรับพฤติกรรมให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและเข้ามามีส่วนร่วมในการพิทักษ์อากาศสะอาดมากขึ้น เป็นต้น

เพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพที่ดีและสิ่งแวดล้อมมีสภาพที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตอย่างยั่งยืน ปัจจุบันมีความพยายามในการเสนอร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนไทยแต่ละคนมี “สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด (Right to breathe clean air)” ซึ่งปัจจุบันแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้ประชาชนชาวไทยมีสิทธิในการจัดการและบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนก็ตาม แต่หากประเทศไทยมีการรับรอง “สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด” ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจะช่วยให้พันธกรณีของรัฐในการควบคุมดูแลคุณภาพอากาศเกิดความชัดเจนขึ้นและส่งผลให้แนวทางหรือข้อปฏิบัติของฝ่ายปกครองในการรับรองและคุ้มครองสิทธิข้างต้นเป็นรูปธรรมและประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่ายมากขึ้น

เนื่องจากการควบคุมรักษาคุณภาพอากาศ รวมถึงการจัดการปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) มีความซับซ้อนต้องอาศัยความร่วมมือจากทั้งภาครัฐและภาคประชาชน เช่น การมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของประชาชน การบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ อีกทั้งกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวยังไม่เพียงพอ เช่น ไม่มีกฎหมายหรือมาตรการใดที่บังคับให้ปรับเกณฑ์มาตรฐานฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) ในบรรยากาศโดยทั่วไปเป็นระยะ ๆ⁵⁶ เป็นต้น ซึ่งร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. จะช่วยผลักดันให้ภาครัฐรับรองสิทธิเชิงกระบวนการ (Procedural Rights) ที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพอากาศและผลกระทบของคุณภาพอากาศ

⁵⁶ เครือข่ายอากาศสะอาดประเทศไทย, บันทึกเจตนารมณ์ร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ., 2564, หน้า 11-14.

ที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการกำหนดนโยบาย จัดทำกฎหมาย และกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาด และสิทธิในการเข้าถึงและได้รับความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม เพื่อผลักดันให้สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาดสามารถเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม⁵⁷ ซึ่งปัจจุบันในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 26 ปีที่ 1 ครั้งที่ 8 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2567 ที่ประชุมมีมติให้รับหลักการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และมีมติตั้งคณะกรรมการวิชาการวิสามัญเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

นอกจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. แล้ว ยังมีการพยายามเสนอร่างกฎหมายอื่น ๆ ที่มีเจตนารมณ์เดียวกัน คือ การทำให้อากาศสะอาดอีกด้วย และเมื่อศึกษาคำวินิจฉัยของคำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ที่ ส. 1/2564 จะเห็นได้ว่าการควบคุมดูแลและการแก้ปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM_{2.5}) ยังขาดประสิทธิภาพหลายประการ และในคำพิพากษายังให้ความสำคัญกับการมีอากาศสะอาดที่จะส่งผลต่อสุขภาพของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. ที่เห็นว่า การพิทักษ์อากาศสะอาดในปัจจุบันยังขาดประสิทธิภาพ ขาดการบูรณาการร่วมกันทั้งในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น⁵⁸ โดยสรุปการดูแลรักษาคุณภาพอากาศให้สะอาดนั้นจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายทั้งจากภาคประชาชนที่ต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่ทำให้เกิดมลพิษทางอากาศ รวมถึงภาครัฐที่ต้องเข้ามามีบทบาททั้งการควบคุมดูแลและส่งเสริมการทำให้คุณภาพอากาศในประเทศไทยดียิ่งขึ้น

⁵⁷ เฟื่องอ้าง, หน้า 28-30.

⁵⁸ เฟื่องอ้าง, หน้า 11-14.