



คำแปลการเสวนาทางวิชาการ

การเสวนาภายใต้หัวข้อ “เมืองที่พร้อมรับมือและสิทธิที่ได้รับการคุ้มครอง :
การรับมือความท้าทายทางด้านสภาพภูมิอากาศในเมืองผ่านมุมมองด้านสิทธิมนุษยชน”

(Resilient Cities, Protected Rights : Addressing Urban Climate Challenges through
a Rights-Based Lens) *

กรุงเทพมหานคร โดยความร่วมมือกับสถาบันสิ่งแวดล้อมแห่งสต็อกโฮล์ม (Stockholm Environment Institute : SEI) และสถาบันราอูลวอลเลนเบิร์กด้วยกฎหมายสิทธิมนุษยชนและมนุษยธรรม (Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law : RWI) จัดการเสวนาในหัวข้อ “เมืองที่พร้อมรับมือและสิทธิที่ได้รับการคุ้มครอง : การรับมือความท้าทายทางด้านสภาพภูมิอากาศในเมืองผ่านมุมมองด้านสิทธิมนุษยชน (Resilient Cities, Protected Rights : Addressing Urban Climate Challenges through a Rights-Based Lens) เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2568 ระหว่างเวลา 10.00 – 12.30 นาฬิกา ณ ห้องประชุม พิพิธภัณฑสถานป่าเบญจกิติ เขตคลองเตย กรุงเทพมหานคร อันเป็นกิจกรรมหนึ่งในงาน Bangkok Climate Action Week (BKKCAW) 2025 โดยการเสวนาครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเน้นย้ำให้เห็นถึงความท้าทายด้านสิทธิมนุษยชนกับการดำรงชีพในเมืองที่เพิ่มขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยเฉพาะผลกระทบที่มีต่อสิทธิในการมีสุขภาพที่ดี ที่อยู่อาศัย การเดินทาง และอากาศที่สะอาด รวมทั้งวางบทบาทของเมืองให้เป็นทั้งพื้นที่ที่มีความเปราะบางสูง และเป็นกลไกขับเคลื่อนนวัตกรรมและแนวทางแก้ไขปัญหาดังตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคเอเชีย นำเสนอตัวอย่างในการรับมือความเสี่ยงด้านสภาพภูมิอากาศในเขตเมืองที่เป็นรูปธรรม เพื่อส่งเสริมวิสัยทัศน์ของเมืองในการเป็น “เมืองที่คำนึงถึงสิทธิมนุษยชน” (Human Rights Cities) ที่มุ่งให้มีการดำเนินการเกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศอย่างเป็นธรรม ครอบคลุม ยืดหยุ่น และพร้อมต่อการรับมือสภาพปัญหาและมีความรับผิดชอบ อีกทั้งเป็นเวทีส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างผู้กำหนดนโยบาย ฝ่ายตุลาการ นักวิจัย และภาคประชาสังคม เพื่อร่วมกันสร้างเมืองที่มีความพร้อมในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ซึ่งการเสวนาครั้งนี้ แบ่งออกเป็น 4 หัวข้อหลัก ดังนี้

* ถอดความและเรียบเรียงโดย นายชาญวิทย์ ชัยกันย์ ตุลาการศาลปกครองระยอง นายณัฐภัทร ประเสริฐวิทย์ พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง และนางสาวสรिता สุริยาสิน พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

1. ปาฐกถาพิเศษว่าด้วยกรุงเทพมหานครกับการรับมือการขยายตัวของเมือง การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการมุ่งหน้าสู่ความเป็น Human Rights City โดย ดร.เสรี นนทสูติ กรรมการสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights)

การขยายตัวของเมือง (urbanization) อย่างรวดเร็วกลายเป็นความกังวลซึ่งกำลังแพร่กระจายไปทั่วโลก มากกว่าครึ่งของประชากรโลกอาศัยอยู่ในเมือง และเมืองถูกมองว่าเป็นรากเหง้าของปัญหาหลายอย่างที่เกี่ยวข้องถึงสิทธิมนุษยชน ทั้งด้านสิทธิทางการเมืองและพลเมือง (political and civil rights) และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (economic social and cultural rights) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาทางด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (climate change) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการขยายตัวของเมืองนี้ ยังได้สร้างความไม่สมดุลและอาการเจ็บป่วยทางสิ่งแวดล้อม (environmental illness)¹ อีกด้วย

เมื่อเดือนกันยายน 2568 คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (UN Committee on Economic Social and Cultural Rights : CESCR) ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล การปฏิบัติตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ได้มีการออก General comment No. 27 (2025) on economic, social and cultural rights and the environmental dimension of sustainable development เพื่อนำมาใช้สำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืนในมิติทางด้านสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งนี้ คณะกรรมการได้มีความพยายามในการตอบคำถามที่ว่า อะไรคือสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชน อย่างเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ยกตัวอย่างเช่น

ย่อหน้าที่ 6² ของ General comment No. 27 (2025) เป็นจุดสำคัญและรากฐาน ที่แสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการได้ให้การยอมรับว่า สิทธิในการมีสภาพแวดล้อมที่สะอาด ถูกสุขอนามัย และยั่งยืน เป็นสิทธิมนุษยชนอันมีอยู่ในตัวเอง (autonomous) ซึ่งขาดไม่ได้ในการเข้าถึงสิทธิทั้งปวงที่ระบุไว้

¹ อาการเจ็บป่วยทางสิ่งแวดล้อม (Environmental illness) คือ อาการที่เกิดขึ้นจากการสัมผัส กับอันตรายในสิ่งแวดล้อม เช่น มลพิษทางอากาศ สารเคมี และสภาพอากาศที่รุนแรง ซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย ได้ในหลายรูปแบบ, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://www.nyp.org/healthlibrary/special/environmental-illness> เมื่อ 8 ตุลาคม 2568.

² General comment No. 27 (2025)

Para. 6. “The Committee recognizes that the right to a clean, healthy and sustainable environment is an autonomous human right, indispensable for the effective enjoyment of all rights enshrined in the Covenant. This right is both inherent in the Covenant as a whole and derived from specific Covenant rights, including the rights to health, to an adequate standard of living, and to participate in cultural life. The right to a healthy environment was also explicitly recognized by the General Assembly in 2022, and has since been acknowledged by the Conferences of the Parties to both the United Nations Framework Convention on Climate Change and the Convention on Biological Diversity.”



ในกติการะหว่างประเทศ (Covenant rights) อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสิทธิดังกล่าวได้รวมถึงสิทธิในสุขภาพ สิทธิในการมีมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ และสิทธิในการมีส่วนร่วมในวิถีทางวัฒนธรรม สิทธิในการมีสภาพแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพ ตามที่ได้รับการรับรองอย่างชัดเจนจากสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติในปี พ.ศ. 2565 และต่อมาได้รับการรับรองจากการประชุมภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติยังมีข้อพิจารณาสำคัญที่ว่า ใครคือผู้มีหน้าที่ (duty bearers) ในการดำเนินการเพื่อให้เกิดการรับรองสิทธิดังกล่าว โดยทั่วไปเมื่อพูดถึงผู้มีหน้าที่ คนมักนึกถึงรัฐ (state) หรือประเทศ (country) แต่ความจริงแล้วเราควรขยายความถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระดับที่เล็กลง อันได้แก่ เมือง (city) และภาคธุรกิจ (business) ด้วย

ย่อหน้าที่ 14³ ของ General comment No. 27 (2025) ได้กล่าวถึงหน้าที่ในการดำเนินการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมว่า ในกรณีที่กิจกรรมใดได้รับการพิจารณาว่ามีความเสี่ยงอย่างมีนัยสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมและส่งผลกระทบต่อสิทธิตามกติการะหว่างประเทศ รัฐภาคีต้องดำเนินการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชนในลักษณะที่เป็นองค์ประกอบหลักของพันธกรณีเชิงกระบวนการ (procedural obligations) โดยการประเมินควรดำเนินการก่อนเริ่มกิจกรรมอย่างเป็นอิสระ พิจารณาผลกระทบสะสม และในกรณีที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อชนพื้นเมืองต้องทำด้วยความเคารพในวัฒนธรรมของคนกลุ่มนี้ การประเมินดังกล่าวต้องดำเนินการโดยมีส่วนร่วมของสาธารณชนอย่างจริงจัง และผลการประเมินต้องเปิดเผยต่อสาธารณะและใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดมาตรการป้องกัน ยับยั้ง และเยียวยาจากการถูกละเมิดสิทธิในรูปแบบต่าง ๆ โดยในปัจจุบัน การประเมินผลกระทบ (impact assessment) เป็นส่วนสำคัญของพันธกรณีทางสิทธิมนุษยชนอันถือเป็นหน้าที่หนึ่งของเมืองที่ต้องดำเนินการ และนับเป็นครั้งแรกที่มีการกำหนดเรื่องการจัดทำประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมไว้ปรากฏตามข้อความในย่อหน้าดังกล่าว

³ General comment No. 27 (2025)

Para. 14. “Where an activity is determined to pose a significant risk to the environment and thereby affect the enjoyment of Covenant rights, States parties must conduct environmental and human rights impact assessments, as they form core components of procedural obligations. The assessment should be conducted prior to the activity, be independent, consider cumulative impacts, and, in cases involving activities that may affect Indigenous Peoples’ territories, be carried out in a manner that respects their culture. Such assessments shall be conducted with meaningful public participation, and the results shall be made public and used to inform measures to prevent, cease and remedy any human rights violations or abuses.”

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาในการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งระบุไว้ในย่อหน้าที่ 16⁴ ของ General comment No. 27 (2025) ว่าเป็นปัญหาที่กำลังส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิทธิตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) และทำให้ความท้าทายด้านสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ รุนแรงขึ้น ซึ่งจำเป็นต้องมีทั้งการเปลี่ยนแปลงเชิงระบบและมาตรการเชิงนโยบายที่เป็นรูปธรรมภายใต้กติการะหว่างประเทศ รัฐภาคีมีหน้าที่ต้องนำมาตรการบรรเทาผลกระทบมาปรับใช้ และเพื่อลดผลกระทบด้านลบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มาตรการเหล่านี้ต้องสะท้อนถึงความมุ่งมั่นสูงสุดที่เป็นไปได้ในการบรรลุเป้าหมายอุณหภูมิโลก โดยมีเป้าหมายเพื่อหลีกเลี่ยงอันตรายที่ร้ายแรงที่สุดจากสภาพภูมิอากาศ และสนับสนุนสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยในการออกแบบและดำเนินการตามมาตรการบรรเทาและปรับตัว รัฐภาคีจะต้องทำให้แน่ใจว่ามาตรการเหล่านี้ครอบคลุมถึงผู้พิการ ไม่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติหรือสร้างความไม่เท่าเทียม และให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับสิทธิของกลุ่มบุคคลเปราะบาง โดยควรนำหลักการสำคัญ 3 ประการ ที่ปรากฏอยู่ในย่อหน้าดังกล่าว ได้แก่ การบรรเทาผลกระทบ (mitigation) การปรับใช้ (adaptation) และการฟื้นฟู (reparation) มาใช้ในการมองปัญหาที่เกิดขึ้นกับเมืองใหญ่ และหาหนทางในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

สำหรับกรุงเทพมหานคร (กทม.) มีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อนำพากรุงเทพฯ ไปสู่การเป็น Human Rights City ในระดับสากล ตามที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้เคยประกาศกรอบในการเป็น Human Rights City ไว้ โดย กทม. ถูกจัดว่าเป็นเมืองใหญ่ (mega city) ซึ่งการควบคุมตรวจสอบนั้น เปรียบเทียบกับสหภาพยุโรปแล้วจะมีความแตกต่างกันตามบริบทของสังคม โดยสหภาพยุโรปจะใช้ระบบที่มีลักษณะเดียวกันกับผู้ตรวจการ (ombudsman) เพื่อติดตามตรวจสอบว่าประเทศสมาชิกได้ดำเนินการตามกติการะหว่างประเทศหรือไม่ ในขณะที่ประเทศไทยไม่มีองค์กรซึ่งทำหน้าที่ในลักษณะดังกล่าว แต่ประเทศไทยจะมีกลไกในลักษณะของคณะกรรมการ (Human rights committee) ซึ่งรวบรวมบุคลากรจากหลายภาคส่วนมาทำงานร่วมกันแบบบูรณาการ โดยในส่วนของคณะกรรมการ ซึ่ง กทม. จัดตั้งขึ้น ได้มีการนำนโยบายทั้ง 9 ด้าน ของ กทม. ไปพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ กล่าวคือ 8 สนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคี

⁴ General comment No. 27 (2025)

Para. 16. “In particular, climate change is already severely impacting the enjoyment of Covenant rights, and exacerbating other environmental challenges, requiring both systemic transformation and concrete policy measures. Under the Covenant, States parties are obliged to adopt and implement both mitigation and adaption measures to protect Covenant rights from the effects of climate change, and to provide reparation for the adverse impacts of climate change. These measures must reflect the highest possible ambition to meet the global temperature goal, aiming to avoid the worst climate-related harms and uphold human rights and sustainable development. In designing and implementing mitigation and adaptation measures, States parties must ensure that they are disability-inclusive, address structural discrimination or inequality, and pay particular attention to the rights of individuals and groups in vulnerable situations.”



อย่างไรก็ดี แม้ กทม. จะมีอำนาจในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ซึ่งบังคับใช้ในพื้นที่กรุงเทพฯ แต่ในความเป็นจริงการบังคับใช้มาตรการหลายอย่างยังคงประสบปัญหาในเรื่องเขตอำนาจทางกฎหมาย (jurisdiction) ยกตัวอย่าง กรณีปัญหาฝุ่น PM2.5 กทม. ได้ออกคำสั่งปิดโรงเรียนเพื่อบรรเทาผลกระทบ แต่ก็สามารถดำเนินการได้เฉพาะโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพฯ เท่านั้น อีกทั้งยังไม่สามารถออกคำสั่งปิดโรงงานซึ่งเป็นสาเหตุหลักของปัญหาในช่วงนั้นได้ แม้โรงงานดังกล่าวจะตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพฯ ก็ตาม เนื่องจากการสั่งปิดโรงงานเป็นอำนาจของหน่วยงานรัฐส่วนกลาง กทม. จึงทำได้เพียงยื่นข้อเสนอ 11 เรื่อง อาทิ มาตรการตรวจควันดำ และการตรวจสภาพรถประจำปี ประกาศเขตควบคุมมลพิษ และการย้ายท่าเรือคลองเตย เพื่อช่วยแก้ปัญหา PM2.5 และเพื่อลดทอนข้อจำกัดเหล่านี้ จึงควรมี framework (ในระดับทั้งประเทศ) เพื่อจะได้ถ่ายโอนพันธกรณีในระดับระหว่างประเทศสู่ระดับเมืองและสร้างความร่วมมือในทุกภาคส่วน

2. การดำเนินการเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศผ่านแนวทางที่อิงกับสิทธิมนุษยชน (Advancing Climate Action Through a Rights-Based Approach)

โดย นางสาวธัญพิชชา ไกรกาญจน์ ผู้จัดการโครงการ สถาบันราอูลออลเลนเบิร์กกว่าด้วยกฎหมายสิทธิมนุษยชนและมนุษยธรรม

ผลกระทบจากสภาพภูมิอากาศในเมืองใหญ่มักก่อให้เกิดปัญหา เช่น คลื่นความร้อน ซึ่งทำให้ผู้คนในเมืองใหญ่ทั่วเอเชียเสียชีวิตจากคลื่นความร้อนเพิ่มขึ้น 35% การขาดแคลนน้ำและการปนเปื้อนที่ทำให้ประชากรในเมืองกว่า 1,100 ล้านคน ต้องเผชิญกับความเครียดจากปัญหาเกี่ยวกับน้ำ ปัญหาระดับน้ำทะเลทำให้กรุงเทพฯ ต้องเผชิญกับปัญหาระดับน้ำทะเลที่เพิ่มสูงขึ้นทุกปี และปัญหามลพิษทางอากาศที่คร่าชีวิตผู้คนก่อนวัยอันควรกว่า 7 ล้านคน ในแต่ละปี โดยปัญหาเหล่านี้ล้วนถือได้ว่าเป็นการละเมิดสิทธิในสิ่งแวดล้อมหลายด้าน เช่น สิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำที่สะอาด (Right to Clean Water) สิทธิในการมีที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ (Right to Adequate Housing) และสิทธิในสุขภาพ (Right to Health)

นอกจากนี้ เนื่องจากบุคคลแต่ละกลุ่มได้รับผลกระทบไม่เท่ากัน เช่น แรงงานนอกระบบ ที่มักต้องทำงานอยู่ในพื้นที่เสี่ยงหรือกลางแจ้ง ผู้หญิงอาจต้องมีการะทางสุขภาพ ผู้สูงอายุมีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบต่อคลื่นความร้อนมากกว่า รวมถึงผู้พิการก็มีความลำบากเมื่อกล่าวถึงการเดินทางที่ปลอดภัย จึงควรคำนึงถึงบุคคลเหล่านี้เป็นพิเศษเพื่อปกป้องให้พวกเขาได้รับสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม

ทั้งนี้ สถาบันสิ่งแวดล้อมแห่งสตอกโฮล์มได้เสนอกรอบการทำงานเพื่อผสานการคุ้มครองสิทธิและความเท่าเทียม (Framework for Integrating Rights and Equality) ซึ่งมีชื่อย่อว่า FIRE ที่จะช่วยสนับสนุนของการทำงานภาครัฐเพื่อการันตีว่าบุคคลกลุ่มเปราะบางข้างต้นจะไม่ถูกทอดทิ้งออกไปจากระบบ โดยกรอบการทำงานดังกล่าวมุ่งเน้นให้การดำเนินการต่าง ๆ พึงคำนึงถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน ประกอบด้วย 1. ความเสี่ยงและความเปราะบางในด้านต่าง ๆ (Exposure and Vulnerability) เช่น เพศ อายุ เชื้อชาติ และความบกพร่องทางร่างกาย 2. สิทธิและความเท่าเทียมที่อาจถูกกระทบจากการดำเนินการ (Rights and Equality) 3. การมีส่วนร่วมและการเข้าถึงความยุติธรรมในการดำเนินการ (Participation and Access to Justice) และ 4. การมีโครงสร้างการดำเนินการและการกำกับดูแลอย่างมีระบบ (Governance Systems and Structures)

3. สิทธิในสุขภาพกับการเข้าถึงพื้นที่สาธารณะ : ผลของสิ่งแวดล้อมเมืองต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี (Rights to Health and Public Space : how urban environments shape health and wellbeing) โดย คุณ Diane Archer ผู้แทนสถาบันสิ่งแวดล้อมแห่งสตอกโฮล์ม (Stockholm Environment Institute : SEI)

เมื่อกล่าวถึงเมืองกับสิทธิที่พึงได้รับการคุ้มครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิในสุขภาพและสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี สิทธิเหล่านั้นเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองภายใต้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ซึ่งยืนยันว่า มนุษย์ทุกคนมีสิทธิในการดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สะอาด ปลอดภัย และยั่งยืน รวมถึงสิทธิในอากาศสะอาด การเข้าถึงทรัพยากรน้ำที่ดีและเพียงพอ อาหารที่ดีต่อสุขภาพ สภาพแวดล้อมที่ดี และบรรดาสหสิทธิในเชิงกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การมีส่วนร่วมในการวางแผนหรือจัดทำนโยบาย ตลอดจนสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยและสิทธิในการทำงานในสถานที่ที่ปลอดภัยด้วย ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีความรุนแรงขึ้นในปัจจุบันทำให้การดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ข้างต้นมีความท้าทายเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในชุมชนเมืองและจำต้องอาศัยการจัดการเมืองที่เหมาะสมเพื่อรับมือกับความท้าทายที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสถาบันสิ่งแวดล้อมแห่งสตอกโฮล์ม (SEI) มีพันธกิจสำคัญในการร่วมมือกับหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชน เพื่อส่งเสริมให้เมืองมีสิ่งแวดล้อมที่ดีเพื่อสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนและพร้อมรับมือความท้าทายดังกล่าว

SEI ได้ดำเนินการทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศทั่วโลกหลายประการเพื่อส่งเสริมการมีพื้นที่สีเขียวในเขตเมืองและสิทธิในสุขภาพ รวมถึงสิทธิในการเข้าถึงพื้นที่สาธารณะในหลายมิติ เช่น การวิจัยเพื่อเติมเต็มช่องว่างความรู้ในประเทศแถบเอเชียและแอฟริกา และการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานท้องถิ่นและชุมชนเพื่อวางแผน ดูแล และขยายพื้นที่สีเขียวให้ประชาชนเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียม

โดยที่ผลการศึกษาจำนวนมากบ่งชี้ว่า พื้นที่สีเขียวก่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงทั้งในแง่ของความเป็นอยู่ที่ดีและสิ่งแวดล้อมที่ดีต่อประชาชนที่อาศัยในเมือง การเข้าถึงพื้นที่สีเขียวช่วยลดความเครียด ผ่อนคลาย เป็นสถานที่ในการออกกำลังกาย และส่งเสริมการมีปฏิสัมพันธ์ทางสังคมในชุมชน ในขณะเดียวกันพื้นที่สีเขียวก็ช่วยให้คุณภาพอากาศในเมืองดีขึ้น สร้างความร่มรื่นและลดอุณหภูมิในเมือง ลดมลพิษทางเสียง รวมถึงช่วยดูดซับน้ำฝนและบรรเทาปัญหาน้ำท่วมด้วย ซึ่งสวนป่าเบญจกิติเป็นตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมในการนำพื้นที่โรงงานอุตสาหกรรมมาปรับปรุงให้เป็นพื้นที่สีเขียวขนาดใหญ่เพื่อใช้เป็นทั้งแหล่งพักผ่อนของประชาชนและตัวอย่างของการฟื้นฟูเมืองที่สอดคล้องกับหลักสิทธิในการเข้าถึงพื้นที่สาธารณะ

การดำเนินงานของ SEI ชี้ให้เห็นถึงความท้าทายที่แตกต่างกันในแต่ละเมือง เช่น กรณีของเมืองนาкуру (Nakuru) ประเทศเคนยา การเข้าถึงสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานมีผลอย่างมากต่อความเป็นอยู่ของผู้คน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเข้าถึงแหล่งน้ำที่สะอาดและที่อยู่อาศัยที่มีความปลอดภัย ส่วนในแง่ของการเข้าถึงพื้นที่สีเขียวและพื้นที่สาธารณะ พื้นที่สีเขียวส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ของเอกชนและไม่ได้อยู่ในบริเวณที่ผู้คนสามารถเข้าถึงได้ง่าย ทั้งนี้ เนื่องจากปัญหาด้านความปลอดภัยในการเข้าใช้พื้นที่ต่าง ๆ ขณะที่กรณีของจังหวัดอุดรธานี ความเป็นอยู่ของผู้คนได้รับผลกระทบจากปัจจัยทางด้านสิ่งแวดล้อมอื่นที่แตกต่าง



จากเมืองนาครู เช่น มลพิษทางเสียงและมลพิษทางอากาศ ทั้งนี้ พบว่า ผู้คนมักใช้เวลาในการพักผ่อนหย่อนใจ ไปกับการเดินห้างสรรพสินค้า ฉะนั้น เมื่อพิจารณาถึงการเข้าถึงพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีของผู้คนจึงอาจต้องพิจารณาสถานที่ที่มนุษย์สร้างขึ้นเพิ่มเติมจากพื้นที่สีเขียวด้วย

สำหรับกรุงเทพฯ สภาพอากาศร้อนจัดก่อให้เกิดความท้าทายต่อสิทธิในสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของผู้คนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในพื้นที่รายได้น้อย ดังเช่น ชุมชนคลองเตย เนื่องจากที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่ขาดการระบายอากาศที่เพียงพอและผู้อยู่อาศัยมักไม่มีทรัพยากรที่เพียงพอในการจัดหาเครื่องปรับอากาศเพื่อบรรเทาความร้อน ทำให้ต้องเผชิญกับความร้อนและมลพิษทางอากาศส่งผลกระทบต่อสุขภาพกาย สุขภาพจิต และคุณภาพชีวิตโดยรวม ในขณะเดียวกันสภาพอากาศที่ร้อนจัดยังกระทบต่อสภาพการทำงานของผู้ที่ต้องทำงานกลางแจ้งโดยตรงด้วย ซึ่งกรณีหลังนี้ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายหรือมาตรการคุ้มครองแรงงานจากสภาพการทำงานดังกล่าวอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม สะท้อนถึงความจำเป็นในการยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิแรงงานในสภาพอากาศที่รุนแรง

นอกจากนี้ ปัญหามลพิษทางอากาศเป็นปัญหาอีกประการที่กรุงเทพฯ ต้องเผชิญ โดย SEI เน้นย้ำว่า สิทธิในอากาศสะอาดเป็นสิทธิมนุษยชนประการหนึ่งซึ่งได้รับการคุ้มครอง สิทธิเหล่านี้จึงควรได้รับการคำนึงถึงในสถานที่ทำงานและผู้จ้างงานควรมีหน้าที่ที่จะต้องคุ้มครองสิทธิเหล่านี้ของผู้ถูกว่าจ้างด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกลุ่มงานที่ต้องทำงานกลางแจ้ง ซึ่งจากการศึกษาวิจัยร่วมกันระหว่าง SEI และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พบว่า ผู้ทำงานกลางแจ้งในเขตปทุมวัน เช่น เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย ผู้ให้บริการรถจักรยานยนต์รับจ้าง และผู้ทำงานในร้านค้าริมถนน ต้องเผชิญกับมลพิษทางอากาศในระดับที่สูงเกินกว่าเกณฑ์ที่ปลอดภัย สะท้อนให้เห็นถึงสถานการณ์มลพิษทางอากาศบนท้องถนนว่าอยู่ในสถานะที่น่าเป็นห่วงและมีความเสี่ยงต่อสุขภาพของผู้คนที่อาศัยอยู่ในเมืองค่อนข้างมาก

ข้อมูลการดำเนินการของ SEI ข้างต้น แสดงให้เห็นถึงปัญหาความท้าทายต่อสิทธิในสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีที่เกิดขึ้นท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางสภาพอากาศให้เห็นอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมืองซึ่งได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง ดังนั้นการวางแผนเมืองที่ดีจึงเป็นสิ่งสำคัญเพื่อให้เมืองสามารถรับมือกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศและสามารถคุ้มครองสิทธิประการต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้ความสำคัญกับพื้นที่สีเขียวซึ่งเป็นพื้นที่ในการพักผ่อนและช่วยบรรเทาความร้อนในเมือง อันจะเป็นการช่วยส่งเสริมสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่ผู้อยู่อาศัยในเมืองได้ ซึ่งโครงการสวน 15 นาทีภายใต้การดำเนินการของ กทม. ก็เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว รวมถึงควรผลักดันการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางแผนด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ที่อยู่ในพื้นที่และต้องใช้งานบริเวณต่าง ๆ สามารถร่วมแบ่งปันปัญหาและร่วมออกแบบการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้มั่นใจว่าสิ่งที่หน่วยงานภาครัฐได้ดำเนินการนั้นจะตอบสนองต่อความต้องการและก่อประโยชน์ต่อผู้ที่ใช้งานจริงอย่างเต็มประสิทธิภาพ เป็นต้น

4. ศาลปกครองกับคดีเกี่ยวกับ PM2.5 : ความรับผิดชอบตามกฎหมายต่อมลพิษทางอากาศ

โดย นายชาญวิทย์ ชัยกัญญ์ ตุลาการศาลปกครองระยอง

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ (dual court system) โดยมีศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการทั่วไป และศาลอื่น ๆ มีเขตอำนาจตามที่กำหนดเป็นการเฉพาะ สำหรับศาลปกครองนั้นเป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งโดยธรรมชาติแล้วคดีที่เข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองมักเป็นกรณีที่เป็นกรณีขัดกันระหว่างการใช้อำนาจอธิปไตยและสิทธิของประชาชนที่พึงได้รับการคุ้มครอง ซึ่งจำเป็นต้องมีการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของประชาชนอยู่เสมอ อนึ่ง ศาลปกครองได้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นเพื่อพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับความยุติธรรมทางปกครองทางสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ ซึ่งการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลปกครองนี้แสดงให้เห็นว่าคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีความสำคัญและมีลักษณะพิเศษที่จะต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีสามารถเป็นไปได้ตามหลักวิชาการและสามารถคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สภาพปัญหามลพิษทางอากาศจากปัญหาฝุ่นละออง PM2.5 นั้น ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหามลพิษทางอากาศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาฝุ่นละออง PM2.5 ที่เกินมาตรฐานจนถึงขั้นที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพในช่วงเดือนพฤศจิกายนจนถึงเดือนเมษายนในช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา ซึ่งต้นตอของฝุ่นส่วนใหญ่มาจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงในเขตอุตสาหกรรมและเขตเมือง ตลอดจนการเผาพื้นที่เกษตรกรรมทั้งในประเทศและประเทศเพื่อนบ้านอันถือเป็นปัญหามลพิษข้ามพรมแดน (transboundary pollution) รูปแบบหนึ่ง ปัญหาดังกล่าวสร้างผลกระทบอย่างมากในหลายพื้นที่ของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงเทพฯ และหลายจังหวัดในพื้นที่ภาคเหนือ โดยได้มีการเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการอย่างจริงจังเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งกรณีของกรุงเทพฯ ปรากฏตัวอย่างมาตรการบางประการเพื่อรับมือปัญหามลพิษทางอากาศบ้างแล้ว เช่น การประกาศปิดโรงเรียน การขอความร่วมมือให้มีการทำงานจากที่พักอาศัย และการยกเว้นค่าโดยสารขนส่งสาธารณะเพื่อลดมลพิษจากการใช้รถยนต์ส่วนตัว

ผลกระทบต่อสุขภาพของปัญหาฝุ่นละออง PM2.5 เป็นที่เห็นได้ประจักษ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตภาคเหนือ ดังที่ปรากฏกรณีตัวอย่างที่โด่งดังและได้รับความสนใจอย่างแพร่หลาย คือ กรณีของ นพ. กฤตไท ธนสมบัติกุล หรือที่รู้จักกันในนามหมอกฤตไทจากเพจ “สู้ดิวะ” โดย นพ. กฤตไทฯ เป็นแพทย์ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งตรวจพบว่าเป็นมะเร็งปอดระยะสุดท้ายเมื่อปี พ.ศ. 2565 ในวัย 28 ปี และได้ทำสื่อออนไลน์ รวมถึงเขียนหนังสือเพื่อสร้างแรงบันดาลใจและแบ่งปันประสบการณ์การเผชิญกับโรคมะเร็งให้ผู้คนทั่วไปทราบ นอกจากนี้ นพ. กฤตไทฯ ยังได้เรียกร้องให้รัฐบาลมีการแก้ไขปัญหาฝุ่นละออง PM2.5 ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของมะเร็งปอดอย่างจริงจัง กรณีของ นพ. กฤตไทฯ แสดงให้เห็นถึงความเสี่ยงต่อสุขภาพสุขภาพที่มาจากปัญหามลพิษทางอากาศอย่างชัดเจนและเป็นสิ่งบ่งชี้ให้เห็นได้ว่า ภัยดังกล่าวนี้มีอยู่จริง ตลอดจนสร้างความตื่นตัวให้สังคมออกมาเรียกร้องให้ภาครัฐจะต้องจัดการกับปัญหามลพิษทางอากาศ

อย่างจริงจังและเร่งด่วน ดังที่ปรากฏว่า มีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการเกี่ยวกับปัญหามลพิษทางอากาศจากฝุ่นละออง PM2.5 ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

ศาลปกครองกับคดีเกี่ยวกับปัญหามลพิษทางอากาศจากฝุ่นละออง PM2.5 โดยทั่วไป อำนาจพิจารณาตีของศาลปกครองนั้นเป็นไปตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการนำคดีเกี่ยวกับปัญหามลพิษทางอากาศมาฟ้องต่อศาลปกครองด้วยกันหลายคดี และส่วนใหญ่มักเป็นการฟ้องคดีเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามหน้าที่ตามกฎหมายของตน อันเป็นคดีเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อนึ่ง อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติที่ปรากฏในการฟ้องคดีมักเป็นการอ้างอิงถึงอำนาจที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อันเป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดถึงอำนาจหน้าที่และมาตรการต่าง ๆ ในการจัดการกับปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีคติน่าสนใจดังนี้

1) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. 28/2568

คดีนี้เป็นกรณีพิพาทระหว่างประชาชนผู้อาศัยในจังหวัดเชียงใหม่ (ผู้ฟ้องคดี) กับคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environmental Board : NEB) (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยผู้ฟ้องคดีฟ้องต่อศาลปกครองเชียงใหม่ซึ่งเป็นศาลปกครองชั้นต้น เมื่อปี พ.ศ. 2564 ว่า คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติละเลยต่อหน้าที่ในการจัดการปัญหาฝุ่นละออง PM2.5 ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีความรุนแรงและก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ และขอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติใช้อำนาจของตนเพื่อแก้ไขปัญหาพิษทางอากาศ ซึ่งรวมถึงการใช้อำนาจตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศให้ท้องที่ที่มีปัญหามลพิษซึ่งมีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นเขตควบคุมมลพิษใน 4 จังหวัด ภาคเหนือ ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดลำพูน และจังหวัดแม่ฮ่องสอน เป็นเขตควบคุมมลพิษเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเข้ามาจัดการตามกฎหมายเพื่อดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษ ในการจัดการปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากปัญหามลพิษทางอากาศจากฝุ่นละออง PM2.5 ที่รุนแรงและชัดเจน ศาลปกครองเชียงใหม่พิพากษาให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต้องประกาศให้พื้นที่ 4 จังหวัด ภาคเหนือ เป็นเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเมื่อคดีขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดได้เล็งเห็นถึงสภาพปัญหาและพิพากษาให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต้องใช้อำนาจในการประกาศพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตควบคุมมลพิษเช่นเดียวกัน โดยที่ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาให้เล็งเห็นถึงความต่อเนื่องของปัญหาที่พื้นที่ดังกล่าวต้องประสบอย่างต่อเนื่องในช่วงเวลาเดียวกันติดต่อกันหลายปี จึงพิพากษาให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต้องใช้อำนาจดังกล่าวในช่วงเวลานั้นของทุกปี ทั้งนี้ จากกรณีเช่นนี้อาจทำให้ศาลปกครองสูงสุดจำต้อง

มีการติดตามผลการบังคับคดีอย่างต่อเนื่องทุกปีว่า ในปีนั้น ๆ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีการดำเนินการดังกล่าว หรือไม่

เป็นที่น่าสนใจว่า สืบเนื่องจากการเรียกร้องให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต้องประกาศเขตพื้นที่ 4 จังหวัด ภาคเหนือ เป็นเขตควบคุมมลพิษและศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาสั่งให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต้องดำเนินการดังกล่าวตามที่ปรากฏในคดีข้างต้น กรุงเทพฯ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ประสบปัญหาหมอกควันทางอากาศจากฝุ่นละออง PM2.5 ที่รุนแรงในลักษณะเดียวกันได้ดำเนินการร่วมกับคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อผลักดันให้มีการประกาศให้กรุงเทพฯ เป็นเขตควบคุมมลพิษ และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีการประกาศให้กรุงเทพฯ เป็นเขตควบคุมมลพิษในช่วงเดือนพฤศจิกายนถึงเดือนมีนาคมของทุกปีแล้วเมื่อเดือนกันยายน 2568 ที่ผ่านมา ตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเรื่อง กำหนดให้ท้องที่เขตกรุงเทพมหานครเป็นเขตควบคุมมลพิษ พ.ศ. 2568 ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องอำนาจของ กทม. ในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่ได้กล่าวถึงในส่วนแรกได้ประการหนึ่ง จะเห็นได้ว่า การที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาเช่นนั้นเป็นการชี้ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเห็นถึงความจำเป็นในการดำเนินการและดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาที่คล้ายคลึงในแนวทางเดียวกันกับคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด และทำให้เห็นถึงบทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิในสุขภาพและสิ่งแวดล้อมที่ดีผ่านการกำหนดให้รัฐดำเนินการตามหน้าที่ความรับผิดชอบของตนที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติดังที่ปรากฏในคดี

2) คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ที่ ส. 1/2567

คดีนี้เป็นคดีพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีซึ่งมีอาชีพการงานที่หลากหลาย เช่น นักวิชาการ นักประชาสัมพันธ์ แพทย์ และประชาชนทั่วไป จำนวนทั้งสิ้น 10 คน กับผู้ถูกฟ้องคดีสองราย ได้แก่ อดีตนายกรัฐมนตรี (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา) และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยต่อหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาฝุ่นละออง PM2.5 ในเขตพื้นที่ภาคเหนือ ซึ่งมีความรุนแรงและอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงเดือนธันวาคมถึงเดือนเมษายนของทุกปีอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกระทำการที่มีผลเป็นการควบคุม ระวัง หรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที หรือในกรณีที่ทราบว่าคุณใดเป็นผู้ก่อมลพิษ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจให้บุคคลนั้นไม่กระทำการที่จะมีผลเป็นการเพิ่มความรุนแรงแก่ภาวะมลพิษในระหว่างที่มีเหตุภัยอันตรายเช่นนั้นได้ด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นอกจากนี้ จะต้องมีการกำหนดมาตรการป้องกัน และจัดทำแผนฉุกเฉินเพื่อแก้ไขสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้าด้วยตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ศาลปกครองเชียงใหม่พิพากษาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และสั่งให้ใช้อำนาจหรือร่วมกันใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดมาตรการ หรือจัดทำแผนฉุกเฉินที่มีประสิทธิภาพอย่างบูรณาการ และยั่งยืน เพื่อป้องกัน ควบคุม แก้ไข บรรเทา หรือระงับภัยอันตรายอันเกิดจากฝุ่น PM2.5 ซึ่งเกินกว่าค่ามาตรฐาน

และอยู่ในระดับที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ภาคเหนือให้ทันทั่วถึง อย่างไรก็ตาม คดีนี้ยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

3) คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ส. 36/2566

คดีนี้เป็นคดีพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นประชาชนและองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร ทางด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสิ้น 7 ราย กับคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามละเลยไม่ได้ดำเนินการจัดการกับปัญหามลพิษทางอากาศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดมาตรฐานฝุ่นละออง PM2.5 ขององค์การอนามัยโลกซึ่งเข้มงวดกว่าที่ปรากฏอยู่ ณ ขณะนั้น และการออกประกาศตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เพื่อกำหนดให้โรงงานมีการรายงานฝุ่นละออง PM2.5 รวมถึงจัดทำทะเบียนการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายมลพิษ (Pollutant Release and Transfer Register : PRTR) ตลอดจนมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะเพื่อให้ประชาชน ภาคประชาสังคม สามารถมีส่วนร่วมตรวจสอบป้องกันผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมได้ ในประเด็นมาตรฐานฝุ่นละอองนั้น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ดำเนินการกำหนดมาตรฐานใหม่แล้วระหว่างพิจารณาคดี ศาลจึงไม่จำเป็นต้องมีคำพิพากษาหรือพิจารณาในประเด็นดังกล่าวเพิ่มเติม ทั้งนี้ การที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามที่ถูกฟ้องร้องเช่นนี้แสดงให้เห็นว่า การที่ศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณาเป็นหนึ่งในปัจจัยที่กระตุ้นให้รัฐต้องคำนึงถึงหน้าที่ของตนและเร่งปฏิบัติตามที่ควรจะเป็นโดยไม่จำเป็นต้องรอให้ศาลมีคำพิพากษา สำหรับประเด็นการจัดทำ PRTR ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า กระทรวงแรงงานปฏิบัติหน้าที่ในการออกประกาศ เพื่อกำหนดให้โรงงานต้องมีการจัดทำ PRTR โดยล่าช้า และพิพากษาให้กระทรวงแรงงานต้องจัดทำประกาศดังกล่าวภายใน 60 วัน ทั้งนี้ คดีดังกล่าวยังคงอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดและยังไม่เป็นที่สุด เช่นเดียวกันกับคดีก่อนหน้า โดยที่กรณีของ PRTR นี้ แม้คดีจะยังไม่ถึงที่สุด แต่รัฐได้มีการดำเนินการที่มีผลเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง กล่าวคือ เมื่อวันที่ 5 กันยายน 2568 รัฐสภาได้มีมติรับหลักการร่างกฎหมาย PRTR ภายใต้ชื่อ ร่างพระราชบัญญัติการรายงานและเปิดเผยข้อมูลการปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษ พ.ศ. แล้ว ซึ่งเตรียมเข้าพิจารณาในวาระที่ 2 ต่อไป แต่มีการยุบสภาไปเสียก่อน เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2568 โดยภายหลังที่เปิดประชุมรัฐสภา คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ยังมิได้นำร่างกฎหมายดังกล่าวกลับมาพิจารณาต่อไปแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม การที่รัฐสภาได้มีการเห็นชอบกฎหมายดังกล่าว ก็เป็นเครื่องยืนยันได้ว่า การดำเนินการดังกล่าวเป็นมาตรการที่รัฐพึงต้องมีเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน และคำพิพากษาของศาลปกครองที่ให้รัฐต้องกระทำการเพื่อให้มีมาตรการเช่นว่านั้นถูกต้องแล้ว

กรณีข้างต้นเป็นอีกตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงบทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิในสุขภาพและสิ่งแวดล้อมที่ดี ผ่านการกำหนดให้รัฐต้องปฏิบัติหน้าที่อันอยู่ในความรับผิดชอบของตน โดยเฉพาะหน้าที่ในการกำกับดูแลและกำหนดกฎเกณฑ์ที่จะเป็นการคุ้มครองสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อมจากมลพิษต่าง ๆ

อนึ่ง นอกจากกฎหมาย PRTR แล้ว ประเทศไทยยังมีความคืบหน้าเกี่ยวกับกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง คือ กฎหมายว่าด้วยอากาศสะอาด โดยที่กฎหมายดังกล่าวได้รับการเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาแล้ว ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้รับการผลักดันจากภาคประชาชน ภาควิชาการ และภาคประชาสังคม เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการเกี่ยวกับอากาศสะอาดอย่างบูรณาการและชัดเจนมากขึ้น โดยมีเนื้อหาสาระสำคัญ เช่น การกำหนดนิยามที่ชัดเจน การกำหนดให้ต้องมีการจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับสภาพอากาศอย่างครอบคลุมและเข้าถึงได้ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมที่มากขึ้น และการจัดตั้งกองทุนเพื่อให้มีการเยียวยาหรือฟื้นฟูความเสียหาย กฎหมายดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ยืนยันและปกป้องสิทธิในสุขภาพและสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชน ทั้งนี้ รายละเอียดเนื้อหาจะเป็นอย่างไรนั้นอาจต้องติดตามและหารือกันต่อไปในอนาคตอันใกล้

บทสรุป

การเสวนาภายใต้หัวข้อ “เมืองที่พร้อมรับมือและสิทธิที่ได้รับการคุ้มครอง : การรับมือความท้าทายทางด้านสภาพภูมิอากาศในเมืองผ่านมุมมองด้านสิทธิมนุษยชน” ได้ตอกย้ำถึงความจริงที่ว่า การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นวิกฤตที่ส่งผลอย่างยิ่งต่อสิทธิมนุษยชน เช่น สิทธิในสุขภาพ สิทธิในอากาศสะอาด และสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเขตเมืองใหญ่ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความอ่อนไหว และปรากฏความท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างยิ่งยวดและชัดเจน และจำเป็นต้องมีการดำเนินการอย่างบูรณาการจากทุกภาคส่วนเพื่อให้สามารถแก้ไขและวางแผนรับมือได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการเสวนาแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อสิทธิมนุษยชน การตระหนักถึงปัญหา และความพยายามในการแก้ไข ตลอดจนบรรเทาความรุนแรงของผลกระทบดังกล่าวขององค์การฯ ต่าง ๆ ตั้งแต่องค์การระหว่างประเทศ องค์การตุลาการ ภาครัฐทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร ไปจนถึงชุมชน ซึ่งแต่ละภาคส่วนมีบทบาทหน้าที่ และได้มีการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องแตกต่างกันไปตามบทบาทหน้าที่ของตน

เหนือสิ่งอื่นใด การเสวนาในครั้งนี้ทำให้เห็นว่า ประเทศไทยมีความพยายามอย่างยิ่งในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อวัตถุประสงค์สำคัญในการคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในสุขภาพ สิทธิในสิ่งแวดล้อม สิทธิในอากาศสะอาด หรือบรรดาสิทธิอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนพึงได้รับ ซึ่งศาลปกครองถือเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่ง โดยมีบทบาทเป็นกลไกในการตรวจสอบการดำเนินการของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำให้แน่ใจว่ารัฐจะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ที่ตนได้รับอย่างเต็มที่เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามที่กฎหมายกำหนด การที่องค์การฯ ต่าง ๆ ในทุกระดับ มีการดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันเช่นนี้ ย่อมเป็นที่คาดหวังได้ว่า ประเทศไทยจะสามารถดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนและช่วยลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนมีส่วนร่วมสำคัญในการต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้อย่างเป็นที่ประจักษ์ในระดับสากล