



บทความทางวิชาการ

เรื่อง

บทบาทของพนักงานอัยการในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง
ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและประโยชน์สาธารณะ:
กรณีศึกษามลพิษทางอากาศ PM ๒.๕

จัดทำโดย

ร.ต.อ.หญิง ชญานิศ ภาชีรัตน์
ตำแหน่ง อัยการผู้เชี่ยวชาญ สำนักงานอัยการสูงสุด

เอกสารฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรมหลักสูตร
นักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๔
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๘ – ๒๕๖๙
ลิขสิทธิ์ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง
(บทความทางวิชาการฉบับนี้ เป็นวรรณกรรมของผู้เข้ารับการอบรมโดยเฉพาะ)

ได้พิจารณาบทความทางวิชาการฉบับนี้แล้ว เห็นควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรม
หลักสูตรนักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๔ ประจำปี
พ.ศ. ๒๕๖๘ - ๒๕๖๙ ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง



ที่ปรึกษาการจัดทำบทความ

(นายสุชาติ มงคลเลิศพล)

วันที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๙

บทบาทของพนักงานอัยการในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง
ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและประโยชน์สาธารณะ:
กรณีศึกษามลพิษทางอากาศ PM ๒.๕

ร.ต.อ.หญิง ชญานิศ ภาชีรัตน์

อัยการผู้เชี่ยวชาญ สำนักงานอัยการสูงสุด

ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรม (บสป.) รุ่นที่ ๔

บทคัดย่อ

PM 2.5 ชื่อเต็มว่า “Particulate matter with diameter of less than 2.5 micron” เป็นมลพิษทางอากาศที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย ชีวิตของมนุษย์ แม้ว่ารัฐจะมีมาตรการทางกฎหมาย หลายฉบับ เพื่อใช้เป็นกลไกในการป้องกัน ควบคุมมิให้เกิดมลพิษ แต่กลไกทางกฎหมายเหล่านั้น ไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหา รวมถึงเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อมนุษย์ เศรษฐกิจ สังคมและ สิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ยังส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนในสิ่งแวดล้อมที่ต่ออย่างมีนัยสำคัญ จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศ จะเห็นได้ว่า พนักงานอัยการมีบทบาทและอำนาจเชิงรุก ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อาทิ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล ที่กฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการฟ้องทั้งเชิงป้องกันและเชิงเยียวยา ซึ่งพนักงาน อัยการสามารถฟ้องคดีโดยมีจุดมุ่งหมายในการคุ้มครองสิทธิส่วนรวม สิทธิส่วนสาธารณะ รวมถึง คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อหยุดกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม สุขอนามัย ชีวิตและ ร่างกายของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อม และสามารถขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครอง ชั่วคราวได้ อีกทั้งพนักงานอัยการยังมีอำนาจเป็นผู้ฟ้องคดีแทนประชาชนได้โดยตรง ในกรณีที่คดี สิ่งแวดล้อมส่งผลกระทบต่อคนหมู่มากหรือผลประโยชน์สาธารณะ เพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิทาง สิ่งแวดล้อมในวงกว้างอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว ซึ่งบทบาทและอำนาจเชิงรุกนี้ สอดคล้องกับ หลักการที่ต้องการให้กระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมเข้าถึงได้ง่ายและรวดเร็วยิ่งขึ้น แต่กฎหมาย ของประเทศไทย แม้จะเริ่มให้กำหนดให้พนักงานอัยการมีบทบาท อำนาจและหน้าที่ในการคุ้มครอง สิทธิของประชาชน รวมถึงสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมบ้างแล้ว แต่ยังขาดมาตรการเชิงรุก ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญ ในการกำหนดบทบาทของพนักงานอัยการในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในการคุ้มครองสิทธิ ของประชาชนและประโยชน์สาธารณะที่มีประสิทธิภาพ จึงเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

เพื่อให้พนักงานอัยการมีบทบาท อำนาจและหน้าที่เชิงรุกในการดำเนินคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน และคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

คำสำคัญ : พนักงานอัยการ, บทบาทเชิงรุก, กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง, สิ่งแวดล้อม, PM ๒.๕

Abstract

Particulate matter with a diameter of less than ๒.๕ microns (PM ๒.๕) constitutes a critical air pollutant that poses severe threats to public health, human life, and environmental integrity. Despite the promulgation of multiple statutory instruments in Thailand intended to function as mechanisms for prevention and control, existing legal frameworks remain inadequate to effectively mitigate the problem or redress the multifaceted harms inflicted upon individuals, the economy, society, and the environment. The insufficiency of these mechanisms also implicates the fundamental right to a healthy environment, which is increasingly recognized as an essential component of human rights.

Comparative legal analysis demonstrates that public prosecutors in jurisdictions such as the Republic of the Philippines and the Federative Republic of Brazil are vested with proactive standing in administrative environmental litigation. Statutory provisions in these countries empower prosecutors to institute preventive and reparative actions, aimed at safeguarding collective rights, diffuse rights, and environmental protection. Prosecutors may pursue litigation to enjoin environmentally harmful activities, secure interim protective measures, and represent the public directly in cases that implicate widespread harm or the public interest. This proactive mandate reflects an institutional design that facilitates more accessible, expeditious, and effective environmental justice.

In contrast, although Thai law has begun to recognize the role of public prosecutors in the protection of citizens' rights, including environmental rights, the legal framework continues to lack proactive mechanisms. Such mechanisms are indispensable to defining and operationalizing the prosecutorial role within the system of administrative justice, thereby ensuring the effective protection of both individual rights and the public interest. Accordingly, this article proposes legislative reform to endow public

prosecutors in Thailand with proactive roles, powers, and duties in administrative environmental litigation. To protect the rights of the people and protect public interests.

Keywords: Public Prosecutor, Proactive Role, Administrative Justice, Environment, PM ๒.๕

บทนำ

ในปัจจุบัน ปัญหาสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ และมลพิษสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม หรือกล่าวอีกนัยก็คือ ส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนของมวลมนุษยชาตินั่นเอง จึงเป็นปัญหาสำคัญที่ประชาคมโลกต้องร่วมมือกันแก้ไข ด้วยกลไกทางกฎหมาย (Legal Mechanism) ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ กฎหมายระดับภูมิภาค และกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบาย มาตรการทางกฎหมายเชิงนโยบาย การบังคับใช้กฎหมาย การมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงกลไกการกำหนดบทบาท อำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนรวมถึงประโยชน์สาธารณะ

มลพิษสิ่งแวดล้อม (Environmental Pollution) หมายถึง สภาวะที่สิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติถูกปะปนหรือปนเปื้อนด้วยสิ่งสกปรก สิ่งแปลกปลอม หรือสารมลพิษ ทำให้มีลักษณะหรือสมบัติแตกต่างไปจากเดิมหรือจากธรรมชาติ จนไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ หรือทำให้เกิดอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตและสิ่งแวดล้อม ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม (สำนักงานสิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษที่ ๑๓, ออนไลน์, ๒๕๖๑) ไม่ว่าจะเป็น มลพิษทางเสียง มลพิษทางน้ำ มลพิษทางดิน มลพิษทางขยะของเสีย หรือมลพิษทางอากาศ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม บทความนี้จะศึกษาเฉพาะมลพิษทางอากาศเท่านั้น

มลพิษทางอากาศ (Air Pollution) หมายถึง ภาวะของอากาศที่มีสารเจือปนอยู่ในปริมาณที่มากพอ และเป็นระยะเวลานานพอที่จะทำให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพ อนามัยของมนุษย์ สัตว์ พืช และวัสดุต่างๆ สารดังกล่าวอาจเป็นธาตุหรือสารประกอบ ที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ หรือเกิดจากการกระทำของมนุษย์ (กรมควบคุมมลพิษ, ออนไลน์, ๒๕๖๘) ซึ่งองค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) รายงานว่า “สารเจือปนในอากาศที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่สำคัญ ได้แก่ ฝุ่นละอองขนาดเล็ก (Particulate Matter: PM ๒.๕ และ PM ๑๐) ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ (CO) โอโซน (O₃) ผงเขม่าดำ (Black Carbon: BC) ซัลเฟอร์ ไดออกไซด์ (SO₂) และออกไซด์ของไนโตรเจน (NO_x) ซึ่งมลพิษฝุ่นละออง แบ่งออกได้เป็น ๓ ระดับ ได้แก่ (๑) ฝุ่นที่มีขนาดตั้งแต่ ๑๐๐

ไมครอนลงไป เรียกว่า ฝุ่นละอองรวม (Total Suspended Particulate, TSP) (๒) ฝุ่นละอองที่มีขนาดเล็กกว่า ๑๐ ไมครอน เรียกว่า PM๑๐ และ (๓) ฝุ่นละอองที่มีขนาดเล็กกว่า ๒.๕ ไมครอน เรียกว่า “PM๒.๕” (World Health Organization Thailand, ๒๐๒๕) ซึ่งในบทความนี้จะกล่าวถึงเฉพาะฝุ่น PM ๒.๕ เท่านั้น

นักวิจัย สิ่งแวดล้อม และโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme: UNEP) เผยปัญหามลภาวะทางอากาศกรณีฝุ่นควัน PM ๒.๕ มีความสัมพันธ์อย่างยิ่ง กับปัญหาสภาวะโลกร้อน และจากหลักฐานทางวิทยาศาสตร์และการสังเกตการณ์เก็บข้อมูลความรุนแรงของปัญหาหมอกควันภาคเหนือในช่วงห้าปีที่ผ่านมา ชี้ชัดว่า สภาพภูมิอากาศที่แปรปรวนขึ้นทุกปีโดยเฉพาะอย่างยิ่งอากาศร้อนและแห้งแล้ง ส่งผลให้ปัญหาฝุ่น ควัน ทวีความรุนแรง ยิ่งไปกว่านั้นยังพบว่าปัญหาไฟป่าและฝุ่นควัน PM๒.๕ ส่งผลให้สภาพภูมิอากาศร้อนยิ่งขึ้น ส่งผลกระทบต่อเนื่องกันเป็นลูกโซ่ (กองบรรณาธิการสำนักข่าวสิ่งแวดล้อม, ๒๕๖๘) และองค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) รายงานว่า ฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน ๒.๕ ไมครอน หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “ฝุ่น PM๒.๕” มีชื่อเต็มว่า “Particulate matter with diameter of less than ๒.๕ micron” เป็นฝุ่นละอองขนาดจิ๋วที่มีขนาดไม่เกิน ๒.๕ ไมครอน เป็น ๑ ใน ๘ ตัววัดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศและเป็นตัวชี้วัดสำคัญที่ใช้ในการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพจากมลพิษทางอากาศ และเป็นสารมลพิษทางอากาศที่รัฐบาลทั่วโลกเฝ้าระวังเพื่อปกป้องประชาชนซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากมลพิษทางอากาศนี้ และในรายงานยังสรุปว่า “๙ ใน ๑๐ ของประชากรโลกกำลังสูดอากาศที่มีความปนเปื้อนสูง และมลพิษทางอากาศได้คร่าชีวิตประชากรโลกปีละ ๗ ล้านคน โดยร้อยละ ๒๔ ของอาการเจ็บป่วยเกี่ยวกับเส้นเลือดสมองมีความสัมพันธ์กับมลพิษทางอากาศ และทำให้มีผู้เสียชีวิตด้วยโรคนี้ปีละ ๑.๔ ล้านคน และพบว่ามีกลุ่มที่ป่วย ด้วยโรคหัวใจร้อยละ ๒๕ ก็มีความสัมพันธ์กับมลพิษทางอากาศและเสียชีวิตปีละ ๒.๔ ล้านคน ส่วนโรคปอดและมะเร็งปอด ร้อยละ ๔๓ ก็มีสาเหตุมาจากมลพิษทางอากาศจนทำให้มีผู้เสียชีวิต ๑.๘ ล้านคนทุกปีเช่นเดียวกัน ซึ่งปัจจุบันประชากรในเมืองร้อยละ ๘๐ ของโลก กำลังดำรงชีพอยู่ท่ามกลางมลพิษทางอากาศทั้งนอกบ้านและในบ้านที่สูงกว่าค่ามาตรฐานที่องค์การอนามัยโลกกำหนดไว้ โดยองค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) กำหนดให้ฝุ่น PM ๒.๕ จัดอยู่ในกลุ่มที่ ๑ ของสารก่อมะเร็ง” (World Health Organization, ๒๐๒๓) นอกจากนี้ รายงานของธนาคารโลก (World Bank) ระบุว่า “ประเทศไทยมีผู้เสียชีวิตจากมลพิษทางอากาศมากถึง ๕๐,๐๐๐ ราย ส่งผลไปถึงระบบเศรษฐกิจรวมไปถึงค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องสูญเสียเกี่ยวเนื่องกับการรักษาพยาบาลผู้ป่วยจากมลพิษทางอากาศ” (องค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO), ๒๕๖๕) และนายแพทย์รังสฤษฎ์ กาญจนะวณิช ผู้เชี่ยวชาญด้านโรคหัวใจ จากคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และนักเคลื่อนไหวเพื่อสิ่งแวดล้อม ให้สัมภาษณ์กับบีบีซีไทย ถึงสถานการณ์มลพิษในเชียงใหม่ว่า “บางช่วงค่าฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM ๒.๕ ที่ในตัวเมืองเชียงใหม่

บริเวณย่านพักอาศัยพุ่งสูงเลย ๖๐๐ ไมโครกรัม ต่อ ลูกบาศก์เมตร หรือ ๑๒ เท่าของค่ามาตรฐานที่ ๕๐ ไมโครกรัม ต่อ ลูกบาศก์เมตร และในช่วงค่าฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM ๒.๕ พุ่งแตะระดับสูงสุดเป็นอันดับหนึ่งของโลกต่อเนื่องหลายวัน” (นพ.รังสฤษฎ์ กาญจนะวณิช, ๒๕๖๕) จะเห็นได้ว่ามลพิษทางอากาศ PM ๒.๕ ไม่ใช่เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to a healthy environment) ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ในการได้อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย สะอาด มีสุขภาพดี และยั่งยืน ซึ่งสหประชาชาติได้ประกาศรับรองเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๕ โดยสิทธินี้มีความเชื่อมโยงกับการเข้าถึงสิทธิอื่น ๆ เช่น สิทธิในการมีชีวิต สุขภาพ อาหาร และความเป็นอยู่ที่ดี และรัฐมีหน้าที่ต้องเคารพ คุ้มครอง และส่งเสริมสิทธิเพื่อให้เกิดการปฏิบัติจริง (Geneva Environment Network, ๒๐๒๕)

นอกจากนี้ ประกาศกระทรวงสาธารณสุขเรื่อง ชื่อหรืออาการสำคัญของโรคจากสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๖๓ และประกาศกระทรวงสาธารณสุขเรื่อง ชื่อหรืออาการสำคัญของโรคจากสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๕ ที่กำหนดให้อาการผิดปกติทางสุขภาพจากฝุ่น PM ๒.๕ เป็นโรคจากสิ่งแวดล้อม จากประกาศดังกล่าว เป็นการเน้นย้ำถึงอันตรายของฝุ่น PM ๒.๕ ซึ่งส่งผลให้หน่วยงานรัฐด้านสิ่งแวดล้อมต้องดำเนินการเฝ้าระวัง ป้องกันและควบคุมผลกระทบจากฝุ่น PM ๒.๕ และรัฐบาลไทยก็ให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาฝุ่น PM ๒.๕ โดยเห็นชอบให้มีการจัดทำ “แผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติการแก้ไขปัญหาหมอกควัน ด้านฝุ่นละออง” ในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาตินี้ มีการดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นต้นมา โดยมีการกำหนดมาตรการและแนวทางการดำเนินงานในการจัดการคุณภาพอากาศ โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

อย่างไรก็ตาม ปัญหาฝุ่น PM ๒.๕ ก็มีได้เบาบางลงแต่อย่างไร ยิ่งไปกว่านั้นปัญหาก็กลับทวีความรุนแรงมากขึ้น ส่งผลให้คณะรัฐมนตรีได้กำหนดแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติการแก้ไขปัญหาหมอกควันด้านฝุ่นละออง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๖๘-๒๕๗๐) เพื่อบูรณาการความร่วมมือทุกภาคส่วนในการจัดการปัญหาฝุ่น PM๒.๕ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหา ทั้งในสถานการณ์ปกติและช่วงวิกฤต ครอบคลุมทั้งแหล่งกำเนิด มลพิษทางอากาศ การจัดการมลพิษข้ามแดน และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยวัตถุประสงค์หลักของแผนฯ คือ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองของประเทศและพื้นที่วิกฤตอย่างบูรณาการ และเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในช่วงวิกฤต ซึ่งแผนฉบับนี้กำหนดมาตรการและแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ คือ (๑) การพัฒนาระบบการบริหารจัดการมลพิษ โดยพัฒนากลไก ระบบฐานข้อมูล และเครือข่ายข้อมูล เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจของหน่วยงาน (๒) การพัฒนาเทคโนโลยีและอุตสาหกรรม โดยพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่ช่วยลดและควบคุมการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิด (๓) การจัดการมลพิษในพื้นที่ โดยมุ่งเน้นการจัดการมลพิษในเชิงพื้นที่ทั้งในเมือง ป่าและเกษตรกรรม (๔) การส่งเสริมการมีส่วนร่วม โดยกระตุ้นให้

ทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและประชาชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม (๕) การส่งเสริมและพัฒนาบุคลากร โดยพัฒนาบุคลากร เทคโนโลยี และการวิจัยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการคุณภาพอากาศ (๖) การจัดการมลพิษข้ามแดน โดยเพิ่มเงื่อนไขเรื่องการเผาในการนำเข้า-ส่งออกสินค้าเพื่อแก้ปัญหามลพิษข้ามพรมแดน (๗) สนับสนุนการใช้นโยบายสะอาด โดยส่งเสริมรถยนต์ไฟฟ้า สร้างจุดจอดแล้วจรและผลิตน้ำมันมาตรฐาน Euro๕ และ (๘) การใช้กลไกทางกฎหมายและแรงจูงใจ

จึงกล่าวได้ว่า มลพิษทางอากาศ PM ๒.๕ เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม โดยเป็นภาระของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการเพื่อแก้ไข เยียวยาทั้งต้นเหตุและปลายเหตุ นอกจากนี้ ยังส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ กระทบต่อสิทธิมนุษยชนในสิ่งแวดล้อมที่ดี (the (human right to a healthy environment) อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอีกด้วย ซึ่งกลไกหลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน นับว่ามีความสำคัญต่อการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อม รวมถึงคุ้มครองมนุษย์ด้วย เพราะมนุษย์อยู่ในสิ่งแวดล้อม

บทความนี้ จึงมุ่งศึกษาบทบาทของพนักงานอัยการในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและประโยชน์สาธารณะ : กรณีศึกษามลพิษทางอากาศ PM ๒.๕ ซึ่งในระบบกฎหมายไทย พนักงานอัยการเป็นองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการยุติธรรมไม่เพียงแต่เฉพาะในคดีอาญา และคดีแพ่งเท่านั้น แต่ยังรวมถึงในคดีปกครองที่พนักงานอัยการเข้าไปมีส่วนร่วม และเป็นกลไกหนึ่งในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งคุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐ และรักษาความยุติธรรมให้แก่สังคมโดยรวม โดยมีกฎหมายรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ กล่าวถึงและรองรับอำนาจและบทบาทในคดีปกครองของพนักงานอัยการดังกล่าวไว้ ดังนั้น จึงมีประเด็นสำคัญที่ผู้เขียนจะทำการศึกษาถึงบทบาทของพนักงานอัยการในฐานะกลไกด้านกฎหมายของรัฐในการมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาพิษที่เกิดจากสิ่งแวดล้อม: กรณีศึกษามลพิษทางอากาศ PM ๒.๕

วัตถุประสงค์ของบทความ

๑. เพื่อศึกษา หลักการ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของพนักงานอัยการในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองด้านสิ่งแวดล้อม โดยศึกษามลพิษทางอากาศ PM ๒.๕

๒. เพื่อศึกษากฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อม มลพิษทางอากาศและบทบาท อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อม

๓. เพื่อศึกษาวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อม

๔. เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนากฎหมายไทยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อม

หลักการ แนวคิดพื้นฐาน และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. หลักการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

หลักการ แนวคิด ทฤษฎีมีความสำคัญต่อกลไกทางกฎหมายเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากหลักการ แนวคิด ทฤษฎีเป็นพื้นฐานหรือแหล่งที่มาของกฎหมาย ดังนี้

หลักการป้องกันไว้ก่อน (Precautionary Principle) เป็นหลักการสำหรับการจัดการความเสี่ยงที่มีหลักว่าถ้าการกระทำหรือนโยบายมีข้อสงสัยว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสาธารณประโยชน์หรือต่อสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ โดยไม่มีมติส่วนใหญ่ของนักวิทยาศาสตร์ว่าการกระทำหรือนโยบายนั้นจะไม่ทำความเสียหาย การพิสูจน์ว่าจะไม่ก่อความเสียหาย ตกเป็นหน้าที่ของบุคคลที่ต้องการทำเช่นนั้น ๆ โดยผู้ออกนโยบายจะได้ใช้หลักนี้เป็นเหตุผลการตัดสินใจในสถานการณ์ที่อาจเกิดความเสียหายเพื่อจะทำการใดการหนึ่ง หรืออนุมัติให้ทำการใดการหนึ่ง หลักการนี้เป็นที่ยอมรับกันในระดับสากลเป็นครั้งแรกในปี ๒๕๒๕ เมื่อสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติตกลงใช้กฎบัตรเพื่อธรรมชาติแห่งโลก (World Charter for Nature) พิธีสารมอนทรีออล (Montreal Protocol) พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) และปรากฏอยู่ในหลักการที่ ๑๕ ของปฏิญญาริโอ (Rio Declaration) กำหนดว่า “เพื่อที่จะป้องกันรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อม ประเทศสมาชิกจะประยุกต์ใช้วิธีการแบบระวังไว้ก่อนอย่างกว้างขวางที่สุดตามความสามารถของตน เมื่อมีภัยที่หนักหรือว่าเสียหายแบบแก้ไขไม่ได้ การไม่มีความแน่นอนสมบูรณ์ทางวิทยาศาสตร์ จะไม่อาจใช้เป็นเหตุผลเพื่อผัดผ่อนปฏิบัติการที่คุ้มค่ากับต้นทุนเพื่อป้องกันความเสื่อมของสิ่งแวดล้อม”

หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) เป็นหลักการที่กำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการป้องกัน ควบคุม และฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดขึ้น แทนที่จะผลักภาระต้นทุนเหล่านี้ไปยังสังคมหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบ หลักการนี้มุ่งให้ผู้ก่อมลพิษแบกรับต้นทุนที่แท้จริงของกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษ ทำให้เกิดการผลิตที่มีความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยการกำหนดความรับผิดชอบค่าใช้จ่ายของผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษ การป้องกันมลพิษตั้งแต่แรกโดยผู้ที่ครอบครองแหล่งมลพิษต้องลงทุนในการมาตรการป้องกัน การแก้ไขความเสียหายโดยผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และการสะท้อนต้นทุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนี้เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาอย่างยั่งยืนรวมถึงข้อตกลงระหว่างประเทศ โดยปรากฏในปฏิญญาริโอ นอกจากนี้ หลักการนี้ยังได้รับการ

สนับสนุนอย่างกว้างขวางจากองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) และเป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายสิ่งแวดล้อมทั่วโลก

แนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมขององค์กร (Corporate Social Responsibility) หรือที่เรียกว่า CSR เป็นหลักการที่องค์กรดำเนินธุรกิจโดยบูรณาการความห่วงใยต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมเข้ากับการดำเนินงานหลัก ภายใต้หลักจริยธรรม เพื่อสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งต่อตนเอง ชุมชน และสิ่งแวดล้อมแทนที่จะมุ่งแสวงหาผลกำไรเพียงอย่างเดียว ซึ่งหัวใจสำคัญของแนวคิด CSR คือ การมีส่วนร่วมทางจริยธรรมด้วยการดำเนินธุรกิจภายใต้หลักจริยธรรมที่สูงกว่าการปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น ซึ่งองค์ประกอบของแนวคิด CSR คือ ความรับผิดชอบต่อทางเศรษฐกิจ ความรับผิดชอบต่อกฎหมาย ความรับผิดชอบต่อด้านจริยธรรม และความรับผิดชอบต่อการในดำเนินกิจกรรมที่เป็นตามหลักความสมัครใจ (Voluntary) เพื่อส่งเสริมสังคมและสิ่งแวดล้อม (Archie B. Carroll, ๒๐๒๕)

หลักการและแนวทางจัดการมลพิษทางอากาศ เป็นหลักการและแนวทางจัดการมลพิษทางอากาศที่พิจารณาจากกรอบแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องมลพิษที่มี ๓ ระดับ ที่เรียกว่า “Source to Sink” กล่าวคือ เริ่มจากแหล่งกำเนิด (Source) ไปสู่สภาวะบรรยากาศและสิ่งแวดล้อม (Atmosphere) และตัวรับมลพิษ (Sink) จะนำไปสู่ ๓ แนวทางในการจัดการมลพิษทางอากาศที่สอดคล้องกัน กล่าวคือ ระดับที่ ๑ การจัดการที่แหล่งกำเนิดมลพิษ (Source) ระดับที่ ๒ การจัดการในช่วงที่สภาวะอากาศเอื้อต่อการเกิดวิกฤตมลพิษทางอากาศ (Situation Management) และระดับที่ ๓ การจัดการด้วยการลดผลกระทบที่ตัวรับมลพิษ (Reduce Health Effect) เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพหรือสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด

๒. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการด้านมลพิษทางอากาศ

๒.๑ กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อกำหนดกติการะหว่างรัฐกับรัฐในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมแบ่งได้เป็นหลายประเภท ได้แก่ อากาศและชั้นบรรยากาศ (Air & Atmosphere) มหาสมุทรและทะเล (Oceans & Seas) แหล่งน้ำ (Fresh Water Resources) ความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity) วัตถุพิษและสารอันตราย (Hazardous Substances) ขยะและของเสีย (Waste) และการคุ้มครองพื้นที่อยู่อาศัย (Habitat) อย่างไรก็ตาม ในบทความนี้จะกล่าวถึงเฉพาะปัญหามลพิษทางอากาศข้ามพรมแดน ซึ่งเป็นปัญหาที่จัดอยู่ในประเภทอากาศและชั้นบรรยากาศ (Air & Atmosphere) เท่านั้น ดังนี้

๒.๑.๑ ปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (Stockholm Declaration on Human Environment) ค.ศ.๑๙๗๒ หลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ได้กล่าวถึงเรื่องมลพิษข้ามพรมแดนมา จากข้อที่ ๒๑ ของปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์

(Stockholm Declaration on Human Environment) ค.ศ.๑๙๗๒ ซึ่งได้วางหลักการว่าด้วยสิทธิอธิปไตยและความรับผิดชอบของรัฐ ซึ่งถือเป็นหลักการที่สำคัญที่สุดหลักการหนึ่งในการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งจะเห็นได้ว่าปฎิญญากรุงสต็อกโฮมฯ นี้ได้ย้าถึงหลักการว่าด้วยสิทธิอธิปไตย(Sovereign Right) ของรัฐในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของตนตลอดทั้งความรับผิดชอบของรัฐ ที่จะไม่ทำให้เกิดกิจกรรมต่าง ๆ ภายใตเขตอำนาจหรือการควบคุมของตนนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อสีงแวดล้อมของรัฐอื่นหรือบริเวณที่อยู่ถัดออกไปจากขอบเขตอำนาจแห่งชาติ (National Jurisdiction) ของตนยืนยันแนวความคิดของปฎิญญากรุงสต็อกโฮมฯ อันเป็นการบ่งบอกว่าประชาคมโลกตระหนักถึงความสำคัญของการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมว่าด้วยสิทธิอธิปไตยของรัฐ ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของตนตลอดทั้งความรับผิดชอบของรัฐ ทั้งนี้ หลักการที่ได้กล่าวมาข้างต้น ได้ก่อให้เกิดแนวทางในการร่วมมือระหว่างประเทศหลายประการ ได้แก่ มาตรการให้ความร่วมมือไม่ว่าจะเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การร่วมมือด้านวิทยาศาสตร์ การร่วมมือด้านการวิจัย การร่วมมือด้านเทคนิค

๒.๑.๒ กฎบัตรโลกธรรมชาติ (The world charter for nature, ๑๙๘๒ ตราสารระหว่างประเทศด้านสีงแวดล้อมฉบับนี้นับว่าเป็นตราสารที่แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อสีงแวดล้อมทางธรรมชาติ ระบบนิเวศ ซึ่งกฎหมายโลกธรรมชาติ ค.ศ. ๑๙๘๒ แสดงให้เห็นถึงการยอมรับถึงสิทธิของธรรมชาติในทางกฎหมายที่มนุษย์ต้องให้ความเคารพต่อธรรมชาติและสีงแวดล้อม และยืนยันหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนจะบรรลุเป้าหมายได้นั้น มนุษย์จะต้องไม่ทำลายหรือก่ออันตรายต่อบุรณภาพของระบบนิเวศ และกฎบัตรฉบับนี้ยังให้ความสำคัญกับสิทธิในการรับรู้ข้อมูล ข่าวสารอันเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของการคุ้มครองสีงแวดล้อมอีกด้วย โดยกฎบัตรฉบับนี้เป็นตราสารต้นแบบที่นำไปสู่กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC) มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความเข้มข้นของปริมาณก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศให้อยู่ในระดับที่ปลอดภัย ให้ระบบนิเวศเกิดความสมดุล และมีมาตรการจัดการไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารและการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน และโดยที่อนุสัญญา UNFCCC เป็นอนุสัญญาระดับสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสภาพภูมิอากาศ ดังนั้น ปัญหามลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของ UNFCCC เช่นเดียวกัน ซึ่งประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาฯ เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๕ และเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ โดยสมบูรณ์แล้วเมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๓๗ มีผลบังคับ ใช้เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๓๘ และภายใต้กรอบอนุสัญญา UNFCCC ยังมีตราสารระหว่างประเทศที่สำคัญอีกด้วย ได้แก่ พิธีสารเกียวโต (Kyoto protocol) และความตกลงปารีส (Paris Agreement) การประชุมรัฐภาคีกรอบอนุสัญญา UNFCCC ที่เรียกสั้น ๆ ว่า COP โดยมีการเจรจาความตกลงด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นประจำ

๒.๒ กฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับบทบาท อำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการด้านสิ่งแวดล้อม โดยทำการศึกษากฎหมายของ สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล (Federative Republic of Brazil) และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (Republic of the Philippines) ดังนี้

๒.๒.๑ สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล (Federative Republic of Brazil) รัฐธรรมนูญปี ๑๙๘๘ มาตรา ๑๒๙ กำหนดบทบาทอัยการต้องฟ้องคดีเพื่อผลประโยชน์ของสาธารณะโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และมีกฎหมายชื่อ Public Civil Action Actm Law No. ๗.๓๔๗ of ๒๔ July ๑๙๘๕ เป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการฟ้องคดีแบบเชิงรุกอำนาจฟ้องเชิงรุก (Proactive Standing) โดยพนักงานอัยการสามารถฟ้องคดี โดยไม่ต้องรอให้มีผู้เสียหายเฉพาะ ราย จุดมุ่งหมายคือคุ้มครองสิทธิส่วนรวม (collective rights) และสิทธิส่วนสาธารณะ (diffuse rights) โดยมีอำนาจฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (environmental protection) ผู้บริโภค (consumer rights) ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ (cultural heritage) และสิทธิขั้นพื้นฐานอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม โดยกำหนดกลไกทางกฎหมายให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการฟ้องทั้งเชิงป้องกัน (preventive) และ เชิงเยียวยา (reparative) กล่าวคือ ขอให้มีการขอคุ้มครองชั่วคราวเพื่อหยุดกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมทันที และฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายเพื่อใช้ฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม หรือสาธารณสมบัติ รวมถึงขอให้กำหนดมาตรการลงโทษต่อผู้ที่ละเมิดกฎหมาย หรือสาธารณสมบัติ สำหรับการฟื้นฟูและเยียวยานั้น ยึดหลัก “polluter pays” คือ ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบต่อความเสียหาย

๒.๒.๒ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (Republic of the Philippines) มีกฎหมายชื่อ Rules of Procedure for Environmental Cases (RPEC) ของฟิลิปปินส์ช่วยให้อัยการมีอำนาจเชิงรุกมากขึ้นในการดำเนินการเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในสามแง่มุมหลักได้แก่ (๑) การเข้าถึงข้อมูลและการสืบสวน โดยอัยการมีอำนาจในการขอข้อมูลและหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานรัฐหรือเอกชนได้อย่างกว้างขวาง เพื่อใช้ในการสืบสวนคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งช่วยให้อัยการสามารถสร้างคดีที่แข็งแกร่งได้ตั้งแต่ต้น (๒) การใช้คำสั่งศาลพิเศษ โดยอัยการสามารถใช้เครื่องมือทางกฎหมายเฉพาะทาง เช่น Writ of Kalikasan คือ เป็นคำสั่งศาลที่ใช้เพื่อปกป้องสิทธิของประชาชนที่จะมีสภาพแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพและสมดุลจากภัยคุกคามทางสิ่งแวดล้อมในวงกว้าง และ Writ of Continuing Mandamus เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนดำเนินการตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างเร่งด่วนและต่อเนื่อง ซึ่งเป็นอำนาจที่ไม่ได้อยู่ภายใต้กฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไป แต่เครื่องมือเหล่านี้ช่วยให้อัยการและประชาชนมีอำนาจเชิงรุกในการปกป้องสิ่งแวดล้อมได้มากขึ้น เนื่องจากเป็นกระบวนการที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากกว่าการฟ้องคดีทั่วไป และยังเน้นการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตด้วย (๓) การเป็นผู้ฟ้องคดีแทนประชาชน ในบางกรณีที่คดีสิ่งแวดล้อมส่งผลกระทบต่อคนหมู่มากหรือผลประโยชน์สาธารณะ อัยการสามารถยื่นฟ้อง

คดีแทนประชาชนได้โดยตรง เพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิทางสิ่งแวดล้อมในวงกว้างอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว ดังนั้น หากเทียบกับอำนาจหน้าที่ของอัยการในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรืออาญาโดยทั่วไปแล้ว RPEC ทำให้บทบาทของอัยการในคดีสิ่งแวดล้อมมีความเป็น "เชิงรุก" มากขึ้นอย่างชัดเจน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการที่ต้องการให้กระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมเข้าถึงได้ง่ายและรวดเร็วยิ่งขึ้น (The Supreme Court of the Philippines, ๒๐๒๕)

๓. กฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับบทบาทอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและประโยชน์สาธารณะด้านสิ่งแวดล้อม

ภารกิจหลักของพนักงานอัยการ มีอำนาจและหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรม การรักษาผลประโยชน์ของรัฐและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยจักต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว เท้าเทียมกันและเป็นธรรม กับทั้งต้องกระทำให้เป็นที่ยึดถือศรัทธาแก่ประชาชน ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาและจำเลย ให้พนักงานอัยการคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจน สิทธิและเสรีภาพของบุคคลดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นด้วย ส่วนบุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหาย และพยาน พนักงานอัยการพึงให้ความคุ้มครองและการปฏิบัติที่เหมาะสมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

สืบเนื่องจากสภาพปัญหาทางสังคมที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่มีฐานะยากจน หรืออยู่ในชนบทห่างไกล อาทิ การถูกเอารัดเอาเปรียบในด้านเศรษฐกิจ ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกิน การกระทบกระทั่งกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับราษฎรในการใช้อำนาจรัฐที่ไม่เป็นธรรม ฯลฯ ส่งผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ และทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งการใช้มาตรการแก้ไขปัญหาทางสังคมโดยวิธีการปราบปรามแต่เพียงอย่างเดียวไม่ใช่วิถีทางที่ได้ผลอย่างแท้จริง วิธีการที่ดีคือ การบังคับใช้กฎหมายควบคู่กันไปกับการส่งเสริมประชาชนให้มีความรู้ในสิทธิและหน้าที่ของตนตามกฎหมาย ย่อมทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ดังนั้น มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๖ เห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูป ระบบราชการ และระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ให้โอนโครงการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ชนบทในเขตยากจน ให้สำนักงานอัยการสูงสุด (กรมอัยการในขณะนั้น) เป็นผู้ดำเนินการสืบต่อมา และได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๑ ได้มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมอัยการ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๓๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๕ ตอนที่ ๑๒๒ ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๑ แบ่งส่วนราชการในกรมอัยการเพิ่มขึ้น คือ กองคดีเด็กและเยาวชน กองคดีภาษีอากร กองคดีศาลแขวง กองคดีเศรษฐกิจและทรัพยากร และ สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ซึ่งตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้กำหนดให้สำนักงานคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนราชการระดับกอง ตามกฎหมายของกรมอัยการ และเปลี่ยนชื่อเป็น “สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน” ตามคำสั่งกรมอัยการที่ ๑๙๙/๒๕๓๑ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๓๑

สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน หรือที่เรียกว่า “สคช.” มีวิสัยทัศน์ว่า “เป็นองค์กรแห่งความยุติธรรมของสังคมเพื่อความมั่นคงของชาติและความผาสุกของประเทศ” มีพันธกิจ (๑) อำนวยความยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส พึ่งพิงได้บนพื้นฐานของความเสมอภาค (๒) รักษาผลประโยชน์ของรัฐ เพื่อประโยชน์สาธารณะและการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน (๓) รับรู้ ดูแล แก้ไขปัญหาในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และเป็นที่พึ่งของประชาชนในด้านกฎหมาย (๔) พัฒนาศักยภาพองค์กรให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลกบนฐานความเชี่ยวชาญ และมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชน ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ หรือเมื่อมีกรณีอันสมควร เข้าคุ้มครองป้องกันสิทธิ เสรีภาพและผลประโยชน์ ของประชาชนในประการอื่น ที่กฎหมายให้อำนาจดำเนินการได้ ตลอดจนดำเนินงาน ให้บริการช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย แก่ประชาชนผู้ยากไร้ และประชาชนในชนบท รวมทั้งดำเนินการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมาย ให้แก่ประชาชนทั่วไป ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แบ่งออกเป็น ๓ กอง คือ (๑) กองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (๒) กองช่วยเหลือทางกฎหมาย แก่ประชาชน (๓) กองแผนและติดตามประเมินผล ทั้งนี้ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ เป็นต้นไป ปัจจุบันนี้ ตามกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๙ ข้อ ๑๕ (๒๔) กำหนดให้สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือ ทางกฎหมายแก่ประชาชน มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชน การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การเผยแพร่ความรู้ทางด้านสิทธิมนุษยชน และความรู้ทางกฎหมาย แก่ประชาชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ การดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอรรถคดี การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย และการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมาย เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคแก่ประชาชน ศึกษาวิจัย และพัฒนาระบบรูปแบบ วิธีการ และแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการดังกล่าว (สำนักงานอัยการสูงสุด, ๒๕๖๘)

จากปัญหาสิ่งแวดล้อมทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น จึงมีการพัฒนากฎหมายเพื่อกำหนดบทบาท อำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการ โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อ บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรการและวิธีการประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการละเมิด กฎหมายและการแก้ไขเยียวยาความเสียหายเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และกำหนดให้สำนักงานคุ้มครอง สิทธิ คือ สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน สำนักงานอัยการสูงสุด (หมวด ๑ ข้อ ๔) และหมวด ๒ คณะกรรมการว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เรียกโดยย่อว่า “กป.วล.” โดยมีรองอัยการสูงสุดซึ่งได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด เป็นประธาน

กรรมการ อธิบดีอัยการฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย เป็นรองประธานกรรมการ และมีกรรมการจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ๑๘ คน รวมถึงผู้แทนองค์กรเอกชนอีก ๒ คน เป็นกรรมการ ซึ่งระเบียบดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์สำคัญเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ดังนี้

๑) หมวด ๓ ส่วนที่ ๑ การประสานงานเพื่อแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่สาธารณะ ข้อ ๑๑ ในกรณีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องพบเห็นการกระทำความผิดกฎหมาย เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หรือได้รับแจ้งจากองค์กรเอกชนหรือบุคคลใดว่ามีการกระทำความผิด กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อสาธารณชนอันเนื่องมาจาก ภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองเพื่อระงับเหตุแห่งความเสียหายตามอำนาจหน้าที่โดยทันที เช่น การสั่งปิดหรือพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือการสั่งให้หยุดใช้หรือทำประโยชน์ ด้วยประการใด ๆ เพื่อระงับเหตุแห่งความเสียหายนั้น และหากมีความจำเป็นจะต้อง ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการเก็บรวบรวมพยานหลักฐานและให้แจ้งให้ศูนย์ข้อมูลทราบโดยไม่ชักช้า กรณีที่องค์กรเอกชนหรือบุคคลใด พบว่าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น ให้แจ้งศูนย์ข้อมูลทราบเพื่อพิจารณาหา มาตรการในการระงับเหตุแห่งความเสียหายเพิ่มเติม ในกรณีที่ศูนย์ข้อมูลเห็นว่า มาตรการที่ใช้เพื่อการระงับเหตุแห่งความเสียหายของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องตามวรรคหนึ่งไม่เพียงพอ ให้ศูนย์ข้อมูลเสนอมาตรการ ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร หากหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามที่ศูนย์ข้อมูลเสนอ ให้ศูนย์ข้อมูลรายงานให้รัฐมนตรีผู้กำกับ ดูแลหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และ กป.วล. ทราบโดยไม่ชักช้า

๒) หมวด ๓ ส่วนที่ ๑ การประสานงานเพื่อแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่สาธารณะ ข้อ ๑๔ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อม หน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้องอาจขอความร่วมมือจากผู้เสียหาย องค์กรเอกชน หรือบุคคลใดเพื่อ (๑) สืบเสาะหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาตามกฎหมาย เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (๒) ค้นหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในการดำเนินคดีแพ่งหรือ คดีอื่น ๆ

๓) หมวด ๓ ส่วนที่ ๒ การประนอมข้อพิพาท ข้อ ๑๖ หากคู่กรณีที่เกี่ยวข้องประสงค์จะตกลงระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นด้วยวิธีประนอมข้อพิพาท ให้ปฏิบัติตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการประนอมข้อพิพาท

๔) หมวด ๔ การประสานงานคดี ส่วนที่ ๑ การประสานงานในชั้นสอบสวน ข้อ ๑๗ เพื่อประโยชน์ในการเร่งรัดติดตามการดำเนินคดีในชั้นสอบสวนคดีอาญาให้เป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เมื่อมีการกระทำความผิดกฎหมาย เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้น ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ (๑) ในกรณีที่ปรากฏว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และ ไม่ปรากฏผู้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษตามกฎหมายภายในเจ็ดวัน ให้กรมควบคุมมลพิษ ดำเนินการกล่าวโทษตามกฎหมายโดยไม่

ชักเข้า (๒) เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หรือเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนอาจขอคำแนะนำ หรือคำปรึกษาขอรับทราบข้อมูลข่าวสาร หรือขอให้จัดส่งสิ่งอื่นใดที่อาจใช้เป็นพยาน หลักฐานในสำนวนคดีจากหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิ หรือบุคคลอื่นใดได้ ในกรณีจำเป็น พนักงานสอบสวนจะขอคำปรึกษาจากพนักงานอัยการเพื่อให้ความเห็นหรือคำแนะนำตามที่เห็นสมควรได้

๕) หมวด ๔ การประสานงานคดี ส่วนที่ ๒ การประสานงานคดีอาญาชั้นพนักงานอัยการ ข้อ ๑๙ ในการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เมื่อ พนักงานอัยการได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนแล้ว หากพนักงานอัยการ มีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามตามมาตรา ๑๔๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ให้พนักงานสอบสวนประสานงานกับพนักงานอัยการอย่างใกล้ชิด ข้อ ๒๑ ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นควรสั่งฟ้องผู้ต้องหาที่ยังเรียกหรือจับตัว ไม่ได้ตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และได้แจ้งให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อจัดการให้ได้ตัวผู้ต้องหา มาภายในกำหนดอายุความแล้วให้พนักงานสอบสวนเร่งรัดดำเนินการให้ได้ตัวผู้ต้องหา มาดำเนินคดีต่อไปโดยเร็ว ข้อ ๒๑ ในกรณีที่พนักงานอัยการผู้พิจารณาสำนวนมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนผู้ต้องหาในข้อหาอื่นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความผิดอาญาตาม กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติม หรือแนะนำให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับ บุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องในคดีดังกล่าวเพิ่มเติมให้พนักงานสอบสวนเร่งรัดดำเนินคดีตาม คำสั่งของพนักงานอัยการโดยเร็ว ข้อ ๒๑ ให้พนักงานอัยการประสานงาน ให้ความรู้ ให้คำปรึกษา แนะนำ ชี้แจง ข้อบกพร่อง วิธีป้องกันแก้ไข ตลอดจนให้บริการด้านกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดี เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแก่พนักงานสอบสวน หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานท้องถิ่น องค์กรเอกชน และประชาชนในจังหวัด ข้อ ๒๓ กรณีมีการเดินเผชิญสืบในการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ให้พนักงานสอบสวนประสานกับผู้เสียหายหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการอำนวยความสะดวกแก่พนักงานอัยการ และศาลในการเดินเผชิญสืบ ข้อ ๒๔ ในกรณีที่ผู้เสียหาย ผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน สามी หรือภริยาของผู้เสียหาย หน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานท้องถิ่น องค์กรเอกชน หรือบุคคล ที่เกี่ยวข้องขอทราบผลการดำเนินคดีในศาลอันถึงที่สุดหรือคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีพร้อม ด้วยเหตุผลของคำสั่งดังกล่าวจากพนักงานอัยการ ให้พนักงานอัยการดำเนินการให้ตามระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุดโดยมิชักช้า ในกรณีที่การดำเนินคดีในศาลยังไม่ถึงที่สุดหรืออยู่ระหว่างการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ ให้พนักงานอัยการเปิดเผยรายละเอียดหรือข้อมูลเท่าที่เห็นว่า ไม่เป็นการเสียหายแก่การดำเนินคดีในอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ข้อ ๒๕ ในการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

เมื่อคดีถึงที่สุดให้พนักงานอัยการแจ้งผลคดีแก่ศูนย์ข้อมูลโดยเร็ว และให้ศูนย์ข้อมูลแจ้งหน่วยงาน ของรัฐที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในคดีทราบต่อไป

สำหรับบทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการด้านสิ่งแวดล้อมนั้น โดยที่มาตรา ๒๕๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้การปฏิรูปประเทศ เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ ประกอบกับตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ.๒๕๖๑ กำหนดให้มีแผนการปฏิรูปประเทศ เพื่อกำหนด กลไก วิธีการ และขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ และเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๑ ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ โดยที่แผนการปฏิรูปประเทศ ด้านกระบวนการยุติธรรม ประเด็นปฏิรูปที่ ๒ การพัฒนากลไกช่วยเหลือและเพิ่ม ศักยภาพเพื่อให้ประชาชนเข้าถึง กระบวนการยุติธรรม กิจกรรมที่ ๒.๖ ได้กำหนดประเด็นเกี่ยวกับ สำนักงานอัยการสูงสุดว่า ๒.๖ สร้างระบบผู้เชี่ยวชาญในการให้ความช่วยเหลือประชาชนด้าน สิ่งแวดล้อม ตลอดจนปรับบทบาทของพนักงานอัยการในการฟ้อง และดำเนินคดีเพื่อประโยชน์ของ สาธารณะ และแผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประเด็นปฏิรูป ที่ ๗ การปฏิรูประบบยุติธรรมสิ่งแวดล้อม กำหนดกิจกรรมที่สำนักงานอัยการสูงสุดต้องดำเนินการ ในข้อ ๕.๕ ให้จัดตั้งสำนักงานคดีสิ่งแวดล้อมในสำนักงานอัยการสูงสุดขึ้นในส่วนกลาง เพื่อให้การดำเนินการ จัดตั้งสำนักงานคดีสิ่งแวดล้อมในสำนักงานอัยการสูงสุดตามแผนการปฏิรูปประเทศด้าน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ จึงมีคำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ ๑๑๗๘/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๖๑ เรื่องแต่งตั้งคณะทำงาน ดำเนินการจัดตั้งสำนักงานคดี สิ่งแวดล้อม ให้คณะทำงานมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑) ตรวจสอบ ศึกษา วิเคราะห์ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อกำหนดหรือปรับปรุง โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ กรอบอัตรากำลัง สถานที่ทำการของสำนักงานคดีสิ่งแวดล้อม ระยะเวลาการ ดำเนินการ วงเงินงบประมาณ การจัดทำค่าของงบประมาณ และผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวังว่าจะบรรลุผล ภายในระยะเวลาห้าปี

๒) ยกร่างประกาศคณะกรรมการอัยการ เรื่อง การแบ่งหน่วยงาน และการกำหนด อำนาจ และหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด (ฉบับที่ ...พ.ศ. ... จัดตั้งสำนักงาน คดีสิ่งแวดล้อม)

๓) ให้หัวหน้าคณะทำงานมีอำนาจแต่งตั้งคณะทำงานย่อยเพื่อพิจารณาดำเนินการ ใน ส่วนที่เกี่ยวข้องได้ตามความเหมาะสม และให้มีอำนาจเชิญบุคลากรของสำนักงานอัยการสูงสุดที่ เกี่ยวข้อง เพื่อให้ข้อมูลในการปฏิบัติงานด้วย

๔) ให้หัวหน้าคณะทำงานมีอำนาจเชิญผู้แทนจากหน่วยงานภายนอกเข้าร่วมประชุม พิจารณา ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ของคณะทำงานได้ตามความเหมาะสม

๕) ดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้รายงานความคืบหน้าของการดำเนินการให้อัยการสูงสุดทราบทุก ๆ ๑ เดือน

สำหรับปัญหามลพิษทางอากาศ PM ๒.๕ เป็นปัญหาสำคัญที่ประเทศไทยให้ความสำคัญ โดยมีกฎหมายที่ใช้ควบคุมมลพิษทางอากาศกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ควบคุมมลพิษในด้านต่าง ๆ รวมถึงมลพิษทางอากาศด้วย โดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ได้แก่ การประกาศพื้นที่เขตควบคุมมลพิษ การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษ จากแหล่งกำเนิด การกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษ การจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมมลพิษ การกำหนดหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ โทษทางปกครอง ทางแพ่งและทางอาญา นอกจากนี้ ก็ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางอากาศอีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑ และพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้น แต่กฎหมายดังกล่าวข้างต้นไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดถึงบทบาท อำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและประโยชน์สาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหามลพิษทางอากาศฝุ่น PM ๒.๕ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งนำไปสู่การฟ้องร้องคดี เช่น คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่หมายเลขดำที่ ส ๓/๒๕๖๖ คดีหมายเลขแดงที่ ส ๑/๒๕๖๗

คดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมหมายเลขดำที่ ส ๓/๒๕๖๖ คดีหมายเลขแดงที่ ส ๑/๒๕๖๗ คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบอาศัยอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่และเดินทางภายในพื้นที่ภาคเหนือ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดจากฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน ๒.๕ ไมครอน (PM ๒.๕) อย่างต่อเนื่อง ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบและประชาชนเป็นจำนวนมาก ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกรัฐมนตรี) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ในการแก้ไขปัญหาฝุ่น PM ๒.๕ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๖ ขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สั่งการตามกฎหมายให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลใด กระทำหรือร่วมกระทำการใด ๆ อันจะมีผลเป็นการควบคุม ระวัง หรือบรรเทาผลร้ายจากปัญหาฝุ่น PM ๒.๕ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการตามกฎหมายเพื่อพิจารณาแนวทางในการแก้ไขปัญหา หรือบรรเทาผลร้ายจากปัญหาฝุ่น PM ๒.๕ เสนอผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นการเร่งด่วน รวมถึงให้จัดทำแผนฉุกเฉินเพื่อแก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัย ๒ ประเด็น ดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้

ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรในการสั่งการให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ บุคคลใดกระทำหรือร่วมกระทำการใด ๆ อันจะมีผลควบคุม ระวัง หรือบรรเทาผลร้ายจากปัญหาฝุ่น PM ๒.๕ หรือไม่ อย่างไร ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกประกาศ เรื่อง กำหนดมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน ๒.๕ ไมครอน ในบรรยากาศโดยทั่วไป ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๕ กำหนดให้มาตรฐานฝุ่น PM ๒.๕ ในบรรยากาศโดยทั่วไป ค่าเฉลี่ยในเวลา ๒๔ ชั่วโมง จะต้องไม่เกิน ๕๐ ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร (มคก./ลบ.ม.) และตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๖ ค่าเฉลี่ยในเวลา ๒๔ ชั่วโมง จะต้องไม่เกิน ๓๗.๕ มคก./ลบ.ม. ซึ่งเมื่อพิจารณาจากข้อมูลของสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (GISTDA) และกรมควบคุมมลพิษ ปรากฏว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นต้นมา หลายจังหวัดในพื้นที่ภาคเหนือมีฝุ่น PM ๒.๕ ในปริมาณที่เกินค่ามาตรฐานและอยู่ในระดับที่มีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนติดต่อกันอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในช่วงเดือน กุมภาพันธ์ถึงเมษายน ปี พ.ศ. ๒๕๖๖ ประกอบกับคณะบดีคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลมหาราชนครเชียงใหม่ และผู้อำนวยการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเขต ๑ (เชียงใหม่) ให้ข้อมูลสอดคล้องกันว่า ฝุ่น PM ๒.๕ เป็นปัจจัยเสี่ยงสำคัญที่ทำให้เกิด กลุ่มโรคเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ เช่น โรคปอดอุดกั้นเรื้อรัง โรคหอบหืด และโรคหิดหอบ โดยมีจำนวนผู้ป่วยและอัตราการเสียชีวิตของผู้ป่วยเพิ่มขึ้นมากนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นต้นมา ถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๖ เมื่อพิจารณาแล้วจึงเห็นว่า พื้นที่ภาคเหนือประสบปัญหาสถานการณ์ฝุ่น PM ๒.๕ ที่มีค่าสูงกว่ามาตรฐานในระดับที่มีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนอย่างต่อเนื่อง กรณีถือว่าพื้นที่ภาคเหนือเกิดภาวะมลพิษ ซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน และก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของผู้ฟ้องคดี ทั้งสิบ แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะได้ดำเนินการเพื่อสั่งการให้มีการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษขนาดไม่เกิน ๒.๕ ไมครอน (PM๒.๕) แล้วก็ตาม แต่เนื่องจากสภาพอากาศในพื้นที่ภาคเหนือ รวมถึง จังหวัดเชียงใหม่ ยังคงตกอยู่ในภาวะที่ได้รับผลกระทบต่อสุขภาพอันเกิดจากฝุ่น PM ๒.๕ เกินค่ามาตรฐานเป็นระยะเวลานานและต่อเนื่อง กรณีจึงถือว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดล่าช้าเกินสมควร

ประเด็นที่สอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรในการแก้ไขปัญหามลพิษหรือบรรเทาผลร้ายจากฝุ่น PM ๒.๕ หรือไม่ อย่างไร ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า จังหวัดในพื้นที่ภาคเหนือประสบปัญหาฝุ่น PM ๒.๕ มาเป็นระยะเวลานาน คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้ การแก้ไขปัญหามลภาวะด้านฝุ่นละอองเป็นวาระแห่งชาติ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นกลไกหลักในการจัดทำแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ “การแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละออง” ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๖๒ เห็นชอบแผนปฏิบัติ

การขับเคลื่อนวาระแห่งชาติดังกล่าว โดยการ บูรณาการดำเนินงานร่วมกันทุกภาคส่วน และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ชัดเจนในช่วงสถานการณ์วิกฤตปัญหาฝุ่น PM ๒.๕ โดยกำหนดเป็น ๔ ระดับ คือ ระดับที่ ๑ ฝุ่น PM๒.๕ มีค่าไม่เกิน ๕๐ มคก./ลบ.ม. ระดับที่ ๒ ฝุ่น PM๒.๕ มีค่าระหว่าง ๕๑ - ๗๕ มคก./ลบ.ม. ระดับที่ ๓ ฝุ่น PM๒.๕ มีค่าระหว่าง ๗๖ - ๑๐๐ มคก./ลบ.ม. และระดับที่ ๔ ฝุ่น PM ๒.๕ มีค่ามากกว่า ๑๐๐ มคก./ลบ.ม. ซึ่งระดับที่ ๔ ตามแผนดังกล่าว กำหนดให้ต้องมีการประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นกรณีเร่งด่วนพิเศษ และพิจารณากลับกรองแนวทางในการแก้ไขปัญหาฝุ่น PM ๒.๕ โดยนำเรียนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการเร่งด่วนเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นต้นมา พื้นที่ภาคเหนือได้ประสบปัญหาฝุ่น PM๒.๕ เกินค่ามาตรฐาน แม้หน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาตามแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติดังกล่าวตลอดมา แต่เมื่อสถานการณ์ปัญหาฝุ่น PM ๒.๕ ของภาคเหนือยังคงมีปริมาณเกินค่ามาตรฐานในช่วงเดือนธันวาคมถึงเมษายนของทุกปีมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในปี พ.ศ. ๒๕๖๖ ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดลำปาง จังหวัดลำพูน จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดแพร่ จังหวัดน่าน จังหวัดตาก จังหวัดสุโขทัย และจังหวัดพิษณุโลก มีปริมาณฝุ่น PM ๒.๕ เกินกว่า ๕๐ มคก./ลบ.ม. เป็นระยะเวลาติดต่อกันหลายวัน และบางช่วงมีปริมาณสูงเกินกว่า ๑๐๐ มคก./ลบ.ม. (ระดับที่ ๔) เป็นอย่างมาก ถือว่าเป็นปัญหามลพิษที่มีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กำหนดให้มีการประชุมเป็นกรณีเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาฝุ่น PM ๒.๕ ที่อยู่ในสถานการณ์วิกฤตในระดับที่ ๔ และพิจารณากลับกรองแนวทางแก้ไขปัญหาระยะเร่งด่วนหรือบรรเทาผลร้ายจากฝุ่น PM ๒.๕ เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการเร่งด่วนในเวลานั้น ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งอาศัยอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่และเดินทางในพื้นที่ภาคเหนือ ตกอยู่ในสภาวะเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบต่อสุขภาพทั้งในระยะสั้นและระยะยาว กรณีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายล่าช้าเกินสมควร

เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร แต่เนื่องจากสถานการณ์ปัญหาฝุ่น PM ๒.๕ เกินค่ามาตรฐานในพื้นที่ภาคเหนือได้คลี่คลายลงแล้วตั้งแต่ช่วงเดือนพฤษภาคม ๒๕๖๖ ศาลจึงไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตามปัญหาฝุ่น PM ๒.๕ เกินค่ามาตรฐานในพื้นที่ภาคเหนือโดยมากจะเกิดขึ้นประจำในช่วงเดือนธันวาคมถึงเมษายนของทุกปีอย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันเหตุดังกล่าวไว้ก่อนทั้งระยะสั้นและระยะยาวในรอบระยะเวลาข้างหน้าตามหลักการป้องกันล่วงหน้า (Preventive principle) และกฎหมายข้างต้น จึงมีเหตุผลเพียงพอที่ศาลจะพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ใช้อำนาจและปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อป้องกัน ควบคุม

แก้ไข ระบุหรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายที่เกิดจากภาวะมลพิษได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วทั้ง พินิจพิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้อำนาจหรือร่วมกันใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดมาตรการ หรือจัดทำแผนฉุกเฉินที่มีประสิทธิภาพอย่างบูรณาการและยั่งยืน เพื่อป้องกัน ควบคุม แก้ไข บรรเทา หรือระงับอันตรายอันเกิดจากฝุ่น PM ๒.๕ ซึ่งเกินกว่าค่ามาตรฐานและอยู่ในระดับที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ภาคเหนือให้ทันทั่วทั้ง ทั้งนี้ให้ดำเนินการกำหนด มาตรการ หรือจัดทำแผนฉุกเฉินดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

บทสรุป

กล่าวโดยสรุป ปัญหาสิ่งแวดล้อมและปัญหามลพิษทางอากาศ เป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิ ชีวิต สุขอนามัยในการดำรงชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งพนักงานอัยการของประเทศไทยมีบทบาทและหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน รวมถึงประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการ และพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ (๓) ที่กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในคดีปกครองไว้ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีปกครองแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐ หรือพิจารณารับแก้ต่างคดีให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้องในเรื่องที่ได้กระทำตามอำนาจหน้าที่ แต่ในส่วนของการปฏิบัติหน้าที่ของภาครัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายล่าช้าเกินสมควร จนเกิดผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง หรือผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนในสิ่งแวดล้อมที่ดี ตามประเด็นการฟ้องร้องและคำวินิจฉัยของศาลปกครองเชียงใหม่ หมายเลขดำที่ ส ๓/๒๕๖๖ คดีหมายเลขแดงที่ ส ๑/๒๕๖๗ นั้น ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในลักษณะของการใช้อำนาจเชิงรุกในการฟ้องคดีแทนประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางอากาศแต่อย่างใด แตกต่างจากกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ที่พนักงานอัยการมีอำนาจเชิงรุกในคดีสิ่งแวดล้อม (โปรดดูตารางที่ ๑)

ตารางที่ ๑ ตารางเปรียบเทียบกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ

	ไทย	ฟิลิปปินส์	บราซิล
กฎหมาย	- รัฐธรรมนูญ ม.๒๕๕ - พ.ร.บ.แผนและขั้นตอนการปฏิรูปประเทศ ๒๕๖๑ - ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๐	- Rules of Procedure for Environmental Cases (๒๐๑๐) - รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ ๑๙๗๘ - กฎหมายสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ เช่น Clean Air Act, Clean Water Act)	- รัฐธรรมนูญบราซิล ๑๙๘๘ (มาตรา ๑๒๙) - กฎหมายสิ่งแวดล้อม (เช่น National Environmental Policy Act ๑๙๘๑) - กฎหมาย Public Civil Action Act ๑๙๘๕
	- ฟ้องคดีอาญาแทนรัฐ - ดำเนินคดีแพ่งเพื่อประโยชน์สาธารณะกรณีที่ถูกกฎหมายให้อำนาจ - ประสานงานและให้คำปรึกษาหน่วยงานรัฐองค์กรเอกชน และประชาชน	- ฟ้องคดีอาญาและแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม - ใช้กลไก Writ of Kalikasan และ Writ of Continuing Mandamus เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในนามประชาชน	- ใช้กลไก Writ of Kalikasan และ Writ of Continuing Mandamus เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในนามประชาชน - ฟ้องคดีอาญาและแพ่งเพื่อปกป้อง สิทธิของประชาชน - การฟ้องคดีแพ่งสาธารณะเพื่อป้องกันประชาชนและสิ่งแวดล้อม
บทบาท คุ้มครองสิทธิ ประชาชน	- ช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ยากไร้และประชาชนในชนบท - ให้ความรู้กฎหมาย - คุ้มครองผู้เสียหายและพยาน - การประสานงานเพื่อแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่สาธารณะ การ	- เปิดช่องให้ NGOs และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในคดี - ศาลมีบทบาทเชิงรุกในการกำหนดมาตรการคุ้มครอง	- มีบทบาทเป็น “ผู้พิทักษ์ผลประโยชน์สาธารณะ” - ปกป้องสิทธิมนุษยชน สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ

	ไทย	ฟิลิปปินส์	บราซิล
	ประνομข้อพิพาท * แต่ยังไม่มีความหมาย เฉพาะ		
กลไก/ลักษณะ ของบทบาท หน้าที่	- ย้อยู่ระหว่างพัฒนา บทบาทเชิงรุกด้าน สิ่งแวดล้อม (เริ่มตั้ง สำนักงานคดี สิ่งแวดล้อม) - เน้นประสานงานและ ช่วยเหลือประชาชน	- มีกติกาสถาเฉพาะด้าน สิ่งแวดล้อม - มีเครื่องมือพิเศษ (Writs) ที่ มีประสิทธิภาพเพื่อคุ้มครอง สิ่งแวดล้อม	- ระบบอัยการอิสระ เข้มแข็ง - มีอำนาจสูงในการฟ้อง คดีเพื่อสาธารณะ โดยเฉพาะด้าน สิ่งแวดล้อม

เพื่อป้องกัน ควบคุม แก้ไข ระวังหรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายที่เกิดจากภาวะมลพิษทางสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้เขียนเห็นว่าพนักงานอัยการควรมีบทบาทในเชิงรุกมากขึ้น โดยให้มีการแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้พนักงานอัยการมีอำนาจและบทบาทเพิ่มเติมทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิทางสิ่งแวดล้อมในวงกว้างอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว ทั้งสอดคล้องกับหลักการที่ต้องการให้กระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมเข้าถึงได้ง่ายและรวดเร็วยิ่งขึ้น ดังนี้

๑. มีอำนาจไต่สวนคดีสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะคดีที่มีผู้เสียหายเป็นจำนวนมาก และให้การไต่สวนมีผลผูกพันตามกฎหมายเหมือนการทำสัญญาประนีประนอมในศาล

๒. มีอำนาจในการฟ้องคดี และดำเนินคดีเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ โดยสามารถเป็นผู้ฟ้องคดีแทนประชาชน ในคดีสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อคนหมู่มากหรือผลประโยชน์สาธารณะ (Class Action)

๓. มีอำนาจบังคับใช้มาตรการทางปกครอง โดยให้อำนาจพนักงานอัยการสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อบังคับให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหา ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

บรรณานุกรม

- กรมควบคุมมลพิษ. (๒๕๖๘). *มาตรการรับมือสถานการณ์ไฟป่า หมอกควัน และฝุ่นละออง ปี ๒๕๖๘*.
<https://www.pcd.go.th/airandsound>
- นพ.รังสฤษฎ์ กาญจนะวณิช. (๒๕๖๕). “ฝุ่นพิษ: หมอกควันพิษเชียงใหม่เฉลี่ยเท่าคนสูบบุหรี่ ๕ มวนต่อวัน,” *BBC New Thailand*. <https://www.bbc.com/thai/thailand>
- ศูนย์บริการข่าวอากาศ กขอ.คปอ.. (๒๕๖๘). “คู่มือการ วิเคราะห์ตัวการและสาเหตุที่ทำให้เกิดฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า ๒.๕ ไมครอน (PM๒.๕)”. <https://www.weather.rtaf.mi.th>
- สำนักงานอัยการสูงสุด. (๒๕๖๘). *สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน: ประวัติความเป็นมา*. <https://www.ago.go.th/humanrights>
- สำนักงานสิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษที่ ๑๓. (๒๕๖๑) <https://epopcd.go.th/th/news/detail/๙๓๗๓>
- องค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO), อ้างถึงใน ศูนย์บริการข่าวอากาศ กขอ.คปอ.. (๒๕๖๕). *คู่มือการวิเคราะห์ตัวการและสาเหตุที่ทำให้เกิดฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า ๒.๕ ไมครอน (PM๒.๕)*. วารสารออนไลน์ <https://www.weather.rtaf.mi.th>
- Antonio Herman Benjamin. (๒๐๒๓) *Environmental Law and Policy in Brazil. International Encyclopedia of Laws, Kluwer Law International*. <https://ielaws.com/>
- Archie B. Carroll. (๒๐๒๕). *Strategy Theories; Carroll’s CSR Pyramid Model explained plus Example*. <https://www.toolshero.com/strategy/carroll-csr-pyramid>.
- Archie B. Carroll. (๒๐๒๓). *Corporate social responsibility: The centerpiece of competing and complementary frameworks. ScienceDirect*. <https://www.sciencedirect.com>.
- Geneva Environment Network. (๒ ๐ ๒ ๕). *Human Rights and the Environment*. <https://www.genevaenvironmentnetwork.org/resources/updates/human-rights-and-the-environment/>
- Geneva Environment Network. (๒ ๐ ๒ ๕). *Human Rights and the Environment*. <https://www.genevaenvironmentnetwork.org/resources/updates/human-rights-and-the-environment/>

Paulo de Bessa Antunes. (๒๐๒๐). *Environmental Law in Brazil*. Wolters Kluwer,

The Supreme Court of the Philippines. (๒๐๒๓). *SC: Writ of Continuing Mandamus Applies Only to Environmental Cases; Cannot be Invoked to Compel Investigation of Anti-Illegal Drug Operations*. <https://www.sc.judiciary.gov.ph/>

World Health Organization Thailand. (๒๕๖๕). *มลพิษทางอากาศคืออะไร*. <https://www.who.int>