

ข้อเสนอทางกฎหมายเพื่อการรับรองสิทธิในอากาศสะอาดในระบบกฎหมายไทย

LEGAL PROPOSALS FOR THE RECOGNITION OF THE RIGHT TO CLEAN AIR IN THE THAI LEGAL SYSTEM

ณัฐจิรา ไกรทอง

Nutjira Kraithong

นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : nutjira.krai@gmail.com

Graduate student of Master of Laws Program in Natural Resources and Environmental Law,

Faculty of Law, Thammasat University : nutjira.krai@gmail.com

Received: July 1, 2022

Revised: August 4, 2022

Accepted: September 15, 2022

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาปัญหาว่าด้วยการรับรองสิทธิในอากาศสะอาด ปัจจุบันประเทศไทยประสบปัญหามลพิษทางอากาศเป็นอย่างมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 2.5 ไมโครเมตร (pm 2.5) ที่กระจายตัวอย่างหนาแน่นในอากาศก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพและการเสียชีวิตก่อนวัยอันควรของประชาชน และสืบเนื่องมาจากการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ส่งผลให้มาตรา 67 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีสาระสำคัญในการให้ความคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี รวมไปถึงสิทธิในอากาศสะอาดถูกยกเลิกด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ นักวิชาการบางท่านให้ความเห็นว่าการประกันสิทธิในอากาศตามกฎหมายได้รับการรับรองผ่านสิทธิในการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อม ในมาตรา 43(2) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และปรากฏการรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติฉบับต่างๆ อาทิ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 อย่างไรก็ตามไม่เป็นที่แน่ชัดว่าการประกันสิทธิที่รัฐมีให้แก่ประชาชนมีมากน้อยเพียงใด

ตามปัญหาดังกล่าว บทความนี้ใช้วิธีการศึกษากฎหมายระหว่างประเทศที่มีการรับรองสิทธิในอากาศสะอาด อาทิ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากล รวมไปถึงมาตรการในการให้ความคุ้มครองสิทธิในอากาศสะอาดในระบบกฎหมายของแอฟริกาใต้ อังกฤษ เพื่อหาข้อเสนอให้กับประเทศไทย

จากการศึกษาผู้เขียนเสนอแนะแนวทางในการรับรองสิทธิในอากาศสะอาด 3 แนวทาง ดังนี้ แนวทางที่ 1 การใช้กลไกการรับรองสิทธิเท่าที่มีอยู่ แนวทางที่ 2 การบัญญัติรับรองสิทธิในรัฐธรรมนูญและแนวทางที่ 3 การบัญญัติ

รับรองสิทธิในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ พบว่าแอฟริกาได้มีการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีซึ่งจะรวมไปถึงสิทธิในอากาศสะอาดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ อีกทั้งอังกฤษยังมีความพยายามในการผลักดันร่างกฎหมายอากาศสะอาดเข้าสู่รัฐสภา ประเทศไทยสามารถนำมาปรับใช้โดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสิทธิดังกล่าวเท่าที่มีอยู่

คำสำคัญ

ฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 2.5 ไมโครเมตร, สิทธิในอากาศสะอาด, สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี

ABSTRACT

This article examines problems related to the right to clean air. Thailand currently faces air pollution issues, especially in terms of fine particulate matter (pm 2.5) spreading nationwide and damaging physical health, leading to increasing numbers of untimely deaths. As a result, the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550 (2007) was repealed and replaced by the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017) which removed section 67 of the 2007 constitution protecting the right to live in a healthy environment with clean air. Some researchers assert that protection of the right to clean air was included in section 43 (2) as the right to participate in the environment in the 2017 constitution, bolstered by such laws as the Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535 (1992) and National Health Act, B.E. 2550 (2007). Nevertheless, protecting the right to clean air provided governmentally to citizens has yet to be demonstrated conclusively.

Therefore, this article included an international comparative legal study of how other acts protect the right to clean air: the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) and International Covenant on Economic Social and Cultural Rights (ICESCR), as well as measures for the right to clean air in South Africa and England to derive improvements for Thailand.

Results were that the right to clean air in Thailand may be promoted in three ways: 1) using the legal measure to protect the right 2) regulating the right constitutionally and 3) regulating the right by law. In South Africa protecting the right to live in a healthy environment, including a right to clean air was integrated into the constitution and laws. In addition, England attempted to promote regulating the right to clean air in Parliament. Thailand might use comparable approaches to improve current legal enforcement.

Keywords

Fine particulate matter, Right to clean air, Right to a healthy environment

บทนำ

สถานการณ์โลกต้องเผชิญกับวิกฤตด้านอากาศและความหลากหลายทางชีวภาพและการแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา (coronavirus) ก่อให้เกิดโรคระบาดโควิด-19 (covid-19) ซึ่งมีรายงานข่าวผู้เสียชีวิตจำนวนมากจากทั่วทุกรัฐ ทว่าสิทธิมนุษยชนว่าด้วยสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย สะอาด ถูกสุขอนามัย ยังคงเป็นปัญหาที่ถูกมองข้าม โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหามลพิษทางอากาศ สถิติจำนวนผู้เสียชีวิตจากการได้รับมลพิษมากถึงสองเท่าของจำนวนผู้เสียชีวิตจากการระบาดใหญ่ของโควิด-19 และมากกว่าการเสียชีวิตจากโรคเอดส์ มาลาเรีย และวัณโรครวมกันถึง 3 เท่า อีกทั้งมากกว่าการเสียชีวิตจากสงคราม การฆาตกรรม และการใช้ความรุนแรงในรูปแบบอื่นๆถึง 15 เท่า มลพิษทางอากาศจึงถือเป็นปัญหาที่นำมาสู่ความสูญเสียอย่างมหาศาล¹

ปัจจุบันประเทศไทยประสบปัญหามลพิษทางอากาศกระจายตัวอย่างหนาแน่นในกรุงเทพมหานครและพื้นที่ภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย โดยเฉพาะฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 2.5 ไมครอนเมตร (pm 2.5)² โดยองค์การอนามัยโลก (WHO) ตั้งค่าเฉลี่ยฝุ่นละออง pm 2.5 ในอากาศว่าหากมีค่าเกินกว่า 25 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรถือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ขณะที่ประเทศไทยกำหนดอันตรายของฝุ่น pm 2.5 อยู่ที่ 50 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร³ซึ่งเกินค่ามาตรฐานที่ WHO ไว้เป็นอย่างมากถือเป็นภัยเงียบที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตผู้คนอย่างมหาศาลอันเนื่องมาจาก pm 2.5 สามารถเข้าถึงถึงทางเดินหายใจและปอดก่อให้เกิดการระคายเคือง แสบจุก ไอ จาม มีเสมหะ หอบหืด หัวใจวายเฉียบพลัน หลอดเลือดสมองตีบ อันตรายที่สุดอาจถึงขั้นเป็นมะเร็งปอดและเสียชีวิตก่อนวัยอันควร⁴

หากพิจารณาถึงการรับรองสิทธิในอากาศสะอาด⁵ ในระบบกฎหมายไทยยังปรากฏการตีความของศาลซึ่งมีนัยยะสำคัญเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองสิทธิในอากาศสะอาดว่าการประกอบกิจการที่ก่อให้เกิดมลพิษคุกคามต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเป็นการกระทบสิทธิในการดำรงชีพอย่างปกติที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในชีวิตและร่างกายของบุคคลและสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ

¹ UNGA ‘Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment’ (12 January 2022) UN Doc A/HRC/49/53.

² ฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 2.5 ไมครอนเมตร (pm 2.5) เป็นฝุ่นที่มีเส้นผ่านศูนย์กลางไม่เกิน 2.5 ไมครอน เกิดจากการเผาไหม้ทั้งจากยานพาหนะ การเผาวัสดุการเกษตร ไฟป่า และกระบวนการอุตสาหกรรม อ่านข้อมูลเพิ่มเติมได้จาก ‘ข้อมูลดัชนีอากาศ’ (กองจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กรมควบคุมมลพิษ) <http://air4thai.pcd.go.th/webV2/aqi_info.php> สืบค้นเมื่อ 8 มิถุนายน 2565.

³ ‘มาตรฐานการวัดคุณภาพอากาศที่แตกต่าง’ (Greenpeace) <<https://www.greenpeace.org/thailand/explore/protect/cleanair/air-standard/>> สืบค้นเมื่อ 8 มิถุนายน 2565.

⁴ ‘pm 2.5 ฝุ่นเล็กจิ๋ว แต่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพมหาศาล’ (โรงพยาบาลสมิติเวช) <<https://www.samitivejchina.town.com/th/health-article/PM-25-Effects-Your-Health>> สืบค้นเมื่อ 8 มิถุนายน 2565.

⁵ ดู ความหมายของอากาศสะอาดและสิทธิในอากาศสะอาดในหัวข้อ 1.1.

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁶ ถือเป็นการตีความขยายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปรากฏอยู่ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 730-748/2557 ปัจจุบันมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อาจทำให้การประกันสิทธิที่ถูกรับรองไว้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนหน้าขาดความต่อเนื่อง

ทั้งนี้กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติปรากฏการมีอยู่ของหลักประกันสิทธิในอากาศสะอาดในกฎหมายหลายฉบับถึงการป้องกันมิให้เกิดมลพิษที่ส่งผลต่อสุขภาพประชาชนและคุณภาพอากาศ อาทิ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 อย่างไรก็ตามยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่ามาตรการที่รับรองไว้ในแต่ละพระราชบัญญัติมีการให้การประกันสิทธิแก่ประชาชนมากน้อยเพียงใด จึงเกิดความพยายามของประชาชนในการเรียกร้องให้รัฐมีการรับรองสิทธิในอากาศสะอาดในระบบกฎหมายโดยการตรากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในอากาศสะอาดและการจัดการปัญหามลพิษ ทั้งนี้ร่างกฎหมายดังกล่าวเสนอต่อรัฐสภา รวม 4 ฉบับ⁷ แต่บทความนี้จะกล่าวถึงเฉพาะร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. อันเนื่องมาจากมีเพียงร่างกฎหมายสองฉบับเท่านั้นที่มีการเผยแพร่สู่สาธารณะ

จากปัญหาข้างต้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องศึกษาหาความรู้เพื่อนำมาสู่ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยผู้เขียนได้ทำการศึกษาข้อความคิดพื้นฐานว่าด้วยสิทธิในอากาศสะอาดรวมถึงพัฒนาการของสิทธิอากาศสะอาด กฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันทางกฎหมายและไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย รวมไปถึงกฎหมายต่างประเทศว่าด้วยสิทธิในอากาศสะอาด อาทิ แอฟริกาใต้และอังกฤษ อีกทั้งสถานะกฎหมายไทยว่าด้วยสิทธิในอากาศสะอาดทั้งในระดับรัฐธรรมนูญและกฎหมายลำดับรอง โดยวิเคราะห์ถึงแนวทางที่เหมาะสมกับการรับรองสิทธิในอากาศสะอาดในระบบกฎหมายไทยเพื่อนำมาสู่ข้อเสนอแนะในการรับรองสิทธิดังกล่าวต่อไป

⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 730-748/2557.

⁷ ร่างกฎหมายดังกล่าวเสนอต่อรัฐสภา รวม 4 ฉบับ ดังนี้ 1.) ร่างพระราชบัญญัติอากาศสะอาดเพื่อประชาชน พ.ศ. เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคภูมิใจไทย 2.) ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. เสนอโดยประชาชน 3.) ร่างพระราชบัญญัติการรายงาน การปล่อยและการเคลื่อนย้ายสารมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม พ.ศ. เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคก้าวไกล 4.) ร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. เสนอโดยเครือข่ายอากาศสะอาด ดูรายละเอียดได้จาก ‘สำรวจสี่ร่างกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษ-อากาศสะอาด แก้ปัญหา PM 2.5’ (ilaw) <<https://ilaw.or.th/node/5834>> สืบค้นเมื่อ 15 มิถุนายน 2565.

1. ข้อความคิดพื้นฐานว่าด้วยสิทธิในอากาศสะอาด

บทความนี้ข้อความคิดพื้นฐานว่าด้วยสิทธิในอากาศสะอาดมุ่งศึกษาเฉพาะสิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อมรวมไปถึงอากาศสะอาด ประกอบด้วยขอบเขตและเนื้อหาของสิทธิในอากาศสะอาด พัฒนาการของสิทธิในอากาศสะอาดในรายงานสมัชชาสหประชาชาติว่าด้วยพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนในประเด็นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย และผลกระทบของมลพิษทางอากาศต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยมีสาระดังต่อไปนี้

1.1 ขอบเขตและเนื้อหาของสิทธิในอากาศสะอาด

ขอบเขตและเนื้อหาว่าด้วยสิทธิในอากาศสะอาดผู้เขียนจะกล่าวถึงสองประเด็น คือ ความหมายของอากาศสะอาด และเนื้อหาแห่งสิทธิในอากาศสะอาดที่ปรากฏในระดับสากลและร่างกฎหมายภายใน โดยมีสาระดังต่อไปนี้

1.1.1 ความหมายอากาศสะอาด

ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายฉบับใดในระบบกฎหมายไทยที่มีการกำหนดนิยามของคำว่าอากาศสะอาด ขณะเดียวกัน นิยามอากาศสะอาดมิได้รับการบัญญัติไว้ในตราสารระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน แต่หากพิจารณามาตรา 3 แห่งร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. สาระสำคัญว่า อากาศที่ไม่มีสารมลพิษหรือไม่มีสารมลพิษเจือปนอยู่ในปริมาณที่สูงกว่าระดับปกติอันเป็นที่ยอมรับทางวิชาการระดับสากล⁸ ทั้งนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าอากาศสะอาด คือ อากาศที่ปราศจากมลพิษที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพและชีวิตไม่ว่าผลนั้นจะเกิดขึ้นทันทีหรือไม่ก็ตาม ซึ่งต่อมามีการหยิบยกสิทธิในอากาศสะอาดมาเพื่อใช้คุ้มครองให้เกิดอากาศสะอาดโดยจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

1.1.2 เนื้อหาของสิทธิในอากาศสะอาด

การรับรองสิทธิในอากาศสะอาดมีทั้งในแง่สิทธิเชิงเนื้อหาและสิทธิเชิงกระบวนการ โดยสิทธิเชิงเนื้อหา (substantive rights) ประกอบด้วย สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (right to a decent/healthy environment) และสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี (right to live in good environment) ประกอบด้วยสิทธิในชีวิต (right to life) และสิทธิในสุขภาพ (right to health)⁹ ทั้งนี้สิทธิในอากาศสะอาดเป็นเครื่องมือนำไปสู่การมีอยู่ของสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี (right to a decent/healthy environment)¹⁰ ในส่วนสิทธิเชิงกระบวนการ (procedural rights) เป็นการกำหนดสิทธิให้กับประชาชนในการเรียกร้องให้รัฐกระทำและงดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งที่อาจกระทบกระเทือนถึงสิทธิที่ประชาชนมีอยู่ประกอบด้วย สิทธิในการเข้าถึงข้อมูล (right to information) สิทธิในการมีส่วนร่วมในขั้นตัดสินใจ (right

⁸ ร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. มาตรา 3.

⁹ Alan Boyle, 'Human Rights and the Environment: Where Next?' in *The European Journal of International Law* (1st end, Oxford University Press 2012) 613-614.

¹⁰ Donald K Anton and Dinah L Shelton, *Environmental Protection and Human Rights* (1st end, Cambridge University Press 2011) 132.

to participation in decision-making process) และสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (right to access to justice)¹¹

สิทธิในอากาศสะอาดในระดับสากลถือเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี¹² ปัจจุบันนิยามสิทธิ ในอากาศสะอาดไม่ปรากฏในตราสารระหว่างประเทศอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตามในรายงานของ David R Boyd ผู้รายงานพิเศษขององค์การสหประชาชาติด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมในประเด็นว่าด้วยพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมได้เสนอว่าสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาดต้องมีการกำหนดให้รัฐมีพันธกิจพิทักษ์สิทธิมนุษยชนเพื่อกำจัดการเกิดมลพิษทางอากาศ กล่าวคือ รัฐมีภาระหน้าที่ในเชิงกระบวนการและในเชิงเนื้อหา (procedural and substantive obligations) ทั้งนี้หน้าที่เชิงกระบวนการ อาทิ การให้ความรู้แก่ประชาชน การให้ข้อมูล การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจรวมถึงการเยียวยาที่เหมาะสมและทันทั่วที่ นอกจากนี้หน้าที่เชิงเนื้อหา อาทิ การป้องกันมิให้เกิดมลพิษทางอากาศ ทั้งนี้รัฐมีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายหรือนโยบายเพื่อสร้างหลักประกันสิทธิให้แก่ประชาชน¹³ซึ่งบทความนี้ผู้เขียนตีความหมายสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีให้รวมไปถึงสิทธิในอากาศสะอาดด้วย

ในแง่ขอบเขตความหมายปัจจุบันสิทธิในอากาศสะอาดมิได้ถูกบัญญัติไว้ในระบบกฎหมายไทย อย่างไรก็ตามร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติ กำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. ได้บัญญัติหลักการว่าด้วยสิทธิในอากาศสะอาดในหลายมาตรา โดยร่างกฎหมายฉบับแรกวางหลักสิทธิในอากาศสะอาดว่าเป็นสิทธิของบุคคลในการได้รับอากาศสะอาดที่ต้องได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย¹⁴ และเพื่อเป็นการใช้สิทธิในการได้รับอากาศสะอาดประชาชนทุกคนมีสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกระบวนการของรัฐ¹⁵รวมถึงการใช้สิทธิทางศาลในการคุ้มครองหรือป้องกันตนเองหรือบุคคลอื่นจากมลพิษทางอากาศ ย่อมได้รับการคุ้มครองทั้งนี้การใช้สิทธิทางศาลให้หมายความรวมถึง การฟ้องร้องต่อบุคคลผู้ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศโดยมิชอบด้วยกฎหมาย¹⁶

¹¹ Donald M. Zillman Alastair Lucas and George (Rock) Pring, *Human Rights in Natural Resource Development: Public Participation in the Sustainable Development of Mining and Energy Resources* (2nd end, Oxford University Press 2012) 529.

¹² Donald K Anton and Dinah L Shelton, *Environmental Protection and Human Rights* (1st end, Cambridge University Press 2011) 132.

¹³ UNGA ‘Report of the Special Rapporteur on the Issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment’ 8 January 2019 UN Doc A/HRC/40/55.

¹⁴ ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. มาตรา 7.

¹⁵ ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. มาตรา 8.

¹⁶ ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. มาตรา 9.

ทั้งนี้ร่างกฎหมายฉบับที่สองวางหลักสิทธิในอากาศสะอาดโดยมีเนื้อหาแห่งสิทธิว่าสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาดเป็นสิทธิที่ทำให้บุคคลดำรงชีวิตด้วยอากาศสะอาดที่ไม่ส่งผลร้ายต่อสุขภาพและไม่เสียชีวิตก่อนวัยอันควร ซึ่งมีความสอดคล้องและสัมพันธ์กับสิทธิในสุขภาพและสิทธิในชีวิตอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองคุ้มครองในฐานะสิทธิมนุษยชน¹⁷และเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิของบุคคล รัฐมีหน้าที่เคารพ ปกป้อง และทำให้สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาดของบุคคลเกิดขึ้นได้จริงอย่างสมบูรณ์¹⁸

1.2 พัฒนาการของสิทธิในอากาศสะอาด

จากขอบเขตและเนื้อหาของสิทธิในอากาศสะอาดในหัวข้อที่ผ่านมาทำให้เห็นขอบเขตของสิทธิดังกล่าว ในหัวข้อนี้จึงกล่าวถึงพัฒนาการของสิทธิในอากาศสะอาด สิทธิในอากาศสะอาดถูกหยิบโดย David R Boyd ในรายงานสมัชชาสหประชาชาติว่าด้วยพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนในประเด็นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย (Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment A/HRC/40/55) ซึ่งมีการเสนอต่อที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (The UN General Assembly) โดยรายงานมีสาระสำคัญว่า ในรัฐต่างๆ ให้การยอมรับสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีไว้ในระบบกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญแห่งประเทศนั้นๆ ไม่เพียงแต่การยอมรับสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีในนานาประเทศแต่สนธิสัญญาระดับภูมิภาคก็ปรากฏการยอมรับสิทธิดังกล่าวด้วยเช่นกัน ถึงแม้ว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีจะได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางแต่สิทธิดังกล่าวไม่ได้รับการยอมรับในระดับสากล¹⁹ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาดซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชนอื่นๆ อาทิ สิทธิในชีวิตและสิทธิในสุขภาพ²⁰

ต่อมามีการรับรองสิทธิในการมีสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย สะอาด ถูกสุขอนามัยและยั่งยืนเป็นสิทธิมนุษยชนเป็นครั้งแรกจากการดำเนินการขององค์การสหประชาชาติ UN ซึ่งปรากฏอยู่ในรายงานคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติว่าด้วยพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนในประเด็นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย (Resolution adopted by the Human Rights Council on The human right to a clean, healthy and sustainable environment A/HRC/RES/48/13) คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Human Rights Council) ในรายงานมติสนับสนุนให้รัฐต่างๆ สร้างขีดความสามารถในการปกป้องสิ่งแวดล้อมและมีส่วนร่วมลักษณะบูรณาการในการปฏิบัติตามพันธกรณีเพื่อเกิดการบรรลุผลนำไปสู่การมีอยู่ของสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย สะอาด ถูกสุขอนามัย ถือเป็นการจุดประกายการ

¹⁷ ร่างพระราชบัญญัติ กำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. มาตรา 8.

¹⁸ ร่างพระราชบัญญัติ กำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. มาตรา 10.

¹⁹ UNGA ‘Report of the Special Rapporteur on the Issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment’ (8 January 2019) UN Doc A/HRC/40/55.

²⁰ เพิ่งอ้าง.

เปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญและกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวดยิ่งขึ้นในรัฐต่างๆ โดยมีผลในเชิงบวกต่อคุณภาพอากาศด้วยเช่นกัน²¹

ทั้งนี้ในรายงานสมัชชาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัยจากมลพิษ (Resolution adopted by the Human Rights Council on The human right to a clean, healthy and sustainable environment: A/HRC/49/53) กล่าวว่ามลพิษทางอากาศถือเป็นการละเมิดสิทธิในชีวิต และสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีและยั่งยืน หลักฐานที่ยืนยันได้ คือ การเสียชีวิตก่อนวัยอันควรของประชาชนทั่วโลก สุขภาพที่อ่อนแอของผู้คนนับพันล้าน แสดงให้เห็นถึงการปฏิเสธหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชนอย่างสิ้นเชิง ภาระผูกพันที่สำคัญผูกพันรัฐ คือการป้องกันการสัมผัสสารพิษโดยการกำจัดมลพิษ ยุติการใช้หรือปล่อยวัตถุอันตรายและฟื้นฟูชุมชนที่ปนเปื้อน²²หัวข้อถัดไปจึงกล่าวถึงผลกระทบของมลพิษทางอากาศต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

1.3 ผลกระทบของมลพิษทางอากาศต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

มลพิษทางอากาศส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนอันได้แก่สิทธิในชีวิต สิทธิในสุขภาพ สิทธิในการมีน้ำ อาหาร ที่อยู่อาศัยและมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ มลพิษทางอากาศถือเป็นการละเมิดสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี ในขณะที่สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (UN General Assembly) มีมติและความเห็นมากมายในประเด็นสิทธิในการเข้าถึงน้ำสะอาดแต่ไม่ปรากฏมติว่าด้วยสิทธิในอากาศสะอาด แน่นอนหากมนุษย์มีสิทธิที่จะเข้าถึงน้ำสะอาดย่อมต้องมีสิทธิในอากาศสะอาดด้วยเช่นกันอันเนื่องมาจากสิทธิทั้งสองมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิต สุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี รัฐจึงควรให้ความสำคัญกับการมีอยู่ของอากาศสะอาด เพราะอากาศสะอาดถือเป็นปัจจัยพื้นฐานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ทุกคน²³

ภาระผูกพันที่เกี่ยวข้องกับอากาศสะอาดปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน คือ สิทธิที่เพียงพอ มาตรฐานการครองชีพ (right to adequate standard of living) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง คือ สิทธิในชีวิต (right to life) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม คือ สิทธิด้านสุขภาพ (right to health) ความเสียหายต่อพืชผลที่เกิดจากมลพิษทางอากาศละเมิดสิทธิในการมีน้ำ อาหาร ที่อยู่อาศัยและมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ²⁴

²¹ UNGA ‘Resolution adopted by the Human Rights Council on The human right to a clean, healthy and sustainable environment’ (18 October 2021) UN Doc A/HRC/RES/48/13.

²² UNGA ‘Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment’ (12 January 2022) UN Doc A/HRC/49/53.

²³ UNGA ‘Report of the Special Rapporteur on the Issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment’ (8 January 2019) UN Doc A/HRC/40/55.

²⁴ เพิ่งอ้าง.

อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าภาระผูกพันที่รัฐจำต้องพิทักษ์ให้เกิดการมีอยู่ของอากาศสะอาดปรากฏอยู่ในตราสารหลายฉบับ โดยผู้เขียนจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

2. การรับรองสิทธิในอากาศสะอาดในกฎหมายระหว่างประเทศ

ในบทความนี้ผู้เขียนจำกัดการศึกษากฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญเพียง 3 ฉบับที่สำคัญเท่านั้น²⁵ อันเนื่องมาจากเป็นตราสารที่ได้รับการยอมรับในระดับสากลและมีการกล่าวถึงการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและสิทธิในสุขภาพซึ่งมีความเชื่อมโยงอย่างมีนัยสำคัญกับการให้ความคุ้มครองสิทธิในอากาศสะอาด ได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

2.1 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR)

สิทธิในอากาศสะอาดมิได้รับการระบุไว้ใน ICCPR อย่างชัดเจนแต่อย่างไรก็ตามมีความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิในชีวิตกับอากาศสะอาดปรากฏในข้อ 6 สาระสำคัญว่า ทุกคนมีสิทธิที่จะมีชีวิตมาแต่กำเนิดโดยสิทธินี้ต้องได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย²⁶ และข้อ 47 สาระสำคัญว่า ห้ามมีการตีความในทางที่เสื่อมสิทธิที่ปวงชนมีมาตั้งแต่เกิดซึ่งการอุปโภคและใช้ประโยชน์โคจรทรัพย์และทรัพยากรธรรมชาติอย่างเต็มเสรี²⁷

จากบทบัญญัติข้างต้นมุ่งคุ้มครองสิทธิในชีวิตซึ่งบุคคลทุกคนมีมาตั้งแต่เกิดและอากาศสะอาดถือเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตตั้งแต่เกิดจนตายโดยที่มนุษย์ทุกคนไม่อาจขาดได้ อีกทั้งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่รัฐทุกรัฐต้องมีการจัดการรักษาคุณภาพเพื่อให้เกิดมลพิษทางอากาศให้น้อยที่สุด ทั้งนี้ยังมีตราสารที่มุ่งคุ้มครองสิทธิในสุขภาพและมีความเกี่ยวข้องกับอากาศสะอาดซึ่งจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

2.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights: ICESCR)

เช่นเดียวกัน ICESCR มิได้มีการระบุถึงสิทธิในอากาศสะอาดไว้อย่างชัดเจน แต่ปรากฏความเชื่อมโยงสิทธิในสุขภาพกับอากาศสะอาดไว้ในข้อ 12 สาระสำคัญว่า ทุกคนมีสิทธิในสุขภาพกายตามมาตรฐานสูงสุดเท่าที่เป็นได้²⁸ โดยกำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินการตามขั้นตอนในการปรับปรุงสุขอนามัยสิ่งแวดล้อมและอุตสาหกรรมทุกด้าน นอกจากนี้ยังรับประกัน

²⁵ กฎหมายระหว่างประเทศฉบับอื่นๆที่มีความเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิในอากาศสะอาดและมีผลผูกพันทางกฎหมาย อาทิ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของชนพิการ อีกทั้งยังมีปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนถือเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิในอากาศสะอาดที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย.

²⁶ International Covenant on Civil and Political Rights article 6.

²⁷ International Covenant on Civil and Political Rights article 47.

²⁸ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights article 12.

สิทธิในสภาพการทำงานที่ปลอดภัยและดีต่อสุขภาพอีกทั้งการคุ้มครองเด็กและเยาวชน²⁹รัฐต้องให้ความคุ้มครองสิทธินี้โดยทำให้เป็นที่ประจักษ์ว่าทุกคนสามารถเข้าถึงปัจจัยสุขภาพที่จำเป็นได้ อาทิ น้ำสะอาด และรวมไปถึงอากาศสะอาด

การปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศถือเป็นเรื่องสำคัญ เพราะหากไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศและก่อให้เกิดความเสียหาย รัฐนั้นอาจต้องมีความรับผิดชอบระหว่างประเทศ ทั้งนี้ยังมีปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนซึ่งความเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิในอากาศสะอาดโดยจะกล่าวต่อไป

2.3 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights: UDHR)

หลักการที่มีความเกี่ยวข้องกันกับสิทธิในอากาศสะอาดปรากฏในข้อที่ 25 สารสำคัญว่า ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตนและครอบครัว รวมทั้งที่อยู่อาศัยการดูแลสุขภาพทางแพทย์และบริการทางสังคมที่จำเป็นและมีสิทธิในหลักประกันหรือปราศจากการดำรงชีพอื่นในสภาวะแวดล้อมนอกเหนือการควบคุมของตน³⁰ ถือเป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิในชีวิตและสิทธิในสุขภาพ หากตีความตามหลักการข้างต้นมนุษย์ทุกคนจำต้องได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพซึ่งรวมไปถึงสิทธิด้านสุขภาพสิทธิในอากาศสะอาด

ถึงแม้ว่าปฏิญญานี้จะไม่ใช่นิติสนธิสัญญาระหว่างประเทศแต่ก็จัดเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญที่สุดซึ่งรัฐต่างๆ จำต้องเคารพต่อหลักการสิทธิมนุษยชนที่ได้ตราไว้ในปฏิญญานี้³¹ อีกทั้งปฏิญญานี้ยังเป็นพื้นฐานที่สำคัญของสนธิสัญญาหรือกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนอื่นๆอีกหลายฉบับรวมทั้ง ICCPR และ ICESCR

แม้รัฐส่วนใหญ่ยังมิได้มีการยอมรับสิทธิในสิ่งแวดล้อมให้ถือเป็นสิทธิมนุษยชนแต่มีอาจปฏิเสธสิทธิที่ปรากฏใน UDHR ICCPR และ ICESCR ได้เลยว่ามีเชื่อมโยงอย่างมีนัยยะสำคัญกับสิทธิในอากาศสะอาด (สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี) อันเนื่องมาจากสิทธิในอากาศสะอาดเป็นเครื่องมือที่จะเข้าถึงสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีอันได้แก่สิทธิในชีวิตและสิทธิในสุขภาพ อย่างไรก็ตาม สิทธิหลายประการที่เป็นการรับรองในตราสารสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานเหล่านี้จะนำไปสู่สิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี³¹และไม่เพียงแต่ตราสารระหว่างประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกันกับสิทธิในอากาศสะอาดแต่กฎหมายต่างประเทศในหลายๆประเทศต่างให้ความสำคัญกับสิทธิข้างต้นซึ่งผู้เขียนจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

²⁹ UNGA ‘Report of the Special Rapporteur on the Issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment’ (8 January 2019) UN Doc A/HRC/40/55.

³⁰ Universal Declaration of Human Rights article 25.

³¹ Edited by Austin Sarat, *International Environment Human Rights, Human Rights and Legal Judgments* (1st end, Cambridge University Press 2017) 54.

3. การรับรองสิทธิในอากาศสะอาดในกฎหมายต่างประเทศ

บทความนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงการรับรองสิทธิในอากาศสะอาดในแอฟริกาใต้และอังกฤษ สืบเนื่องมาจากแอฟริกาใต้ถือเป็นรัฐที่มีการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีให้ถือเป็นสิทธิมนุษยชนโดยอาศัยการก่อตั้งสิทธิขึ้นมาใหม่ อีกทั้งมีการรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายลำดับรอง ทั้งนี้อังกฤษมีการเสนอ Clean Air (Human Rights) Bill เข้าสู่รัฐสภาเพื่อให้เกิดการรับรองในฐานะกฎหมายพิเศษที่มุ่งคุ้มครองสิทธิในอากาศสะอาดเพื่อประชาชนโดยมีสาระดังต่อไปนี้

3.1 แอฟริกาใต้

สภารัตถะแห่งรัฐธรรมนูญแอฟริกาใต้มีการรวบรวมบรรทัดฐานของสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศไว้ด้วยถ้อยคำของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญซึ่งครอบคลุมถึงสิทธิที่ถือโดยรัฐว่าเป็นสิทธิที่สำคัญและจำเป็นที่จะต้องมี (Bill of rights) เพื่อเป็นการพิทักษ์สิทธิมนุษยชนให้แก่ประชาชนผู้ถูกละเมิดซึ่งสิทธิให้ได้มากที่สุด แอฟริกาใต้รับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีให้ถือเป็นสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่งอาศัยการก่อตั้งสิทธิขึ้นมาใหม่แม้ไม่ปรากฏการรับรองสิทธิในอากาศสะอาดโดยชัดแจ้งแต่เพียงพอที่จะเป็นช่องทางให้ประชาชนฟ้องคดีต่อศาลหากตนถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ โดยศาลสามารถตีความขยายการละเมิดสิทธิในอากาศสะอาดผ่านบทบัญญัติมาตรา 24(a) แห่งรัฐธรรมนูญแอฟริกาใต้โดยรัฐธรรมนูญของแอฟริกาใต้ปรากฏการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีในมาตรา 24 โดยมาตราดังกล่าวสร้างหลักประกันเอาไว้ว่า ทุกคนมีสิทธิที่จะอาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือความเป็นอยู่ที่ดี³² อีกทั้งบุคคลมีหน้าที่ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ของคนในรุ่นเดียวกันและคนในรุ่นถัดไปผ่านกฎหมายที่มีหลักการและเหตุผลรวมไปถึงมาตรการต่างๆ³³

ต่อมาศาลสูงสุดของแอฟริกาใต้ได้ตีความเชิงอรรถอธิบายในคำพิพากษาที่ 39724/2019 ย่อหน้าที่ 30 โดยมีสาระว่าหลักการประกันสิทธิใน มาตรา 24(a) ว่ายึดหลักสิทธิขั้นพื้นฐานในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือความเป็นอยู่ที่ดี ในขณะที่มาตรา 24(b) เป็นหลักการพื้นฐานโดยมีลักษณะเป็นสิทธิในการใช้ทรัพยากรของคนรุ่นถัดไป³⁴ อาศัยหลักการพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้คำอธิบายของมาตรา 24 ศาลสูงสุดหยิบยกคำอธิบายมาจากคดี In HTF Developers (Pty) Ltd v The Minister of Environmental Affairs ย่อหน้าที่ 17 โดยศาลมีหน้าที่ตีความพระราชบัญญัติเพื่อยกฐานะจิตวิญญาณแห่งกฎหมายในการส่งเสริมวัตถุประสงค์ของ Bill of Rights ตามที่ได้พิจารณาไว้ในมาตรา 39(2) แห่งรัฐธรรมนูญ³⁵

³² Constitution of the Republic of South Africa, 1996 section 24(a).

³³ Constitution of the Republic of South Africa, 1996 section 24(b).

³⁴ The High Court of South Africa (Gauteng division pretoria) case no: 39724/2019, para 30.

³⁵ The Supreme Court of Appeal of South Africa HTF Developers (Pty) Ltd v The Minister of Environmental Affairs Judgment 28 March 2007 case number 337/06.

อนึ่ง The National Environmental Management Act- NEMA, 1998 (Act No. 107 of 1998, NEMA) ถือเป็นพระราชบัญญัติการจัดการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแอฟริกาใต้ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและถือเป็นกฎหมายลำดับรองอาศัยอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายตามมาตรา 24 แห่งรัฐธรรมนูญแอฟริกาใต้ มีจุดมุ่งหมายในการประกันสิทธิให้แก่ประชาชนว่าต้องได้รับการพิทักษ์สิทธิจากรัฐ ทั้งนี้รัฐยังคงต้องตระหนักถึงความจำเป็นในการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม NEMA จึงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลสิทธิของประชาชนเพื่อให้แน่ใจว่ารัฐมีการพิทักษ์สิทธิของประชาชนรวมถึงอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม³⁶บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการอากาศสะอาด อาทิ พระราชบัญญัตินี้รับรองหลักการพื้นฐานสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี รัฐต้องเคารพ ปกป้อง และส่งเสริมเพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิแก่ประชาชน โดยต้องไม่เกิดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม³⁷รวมถึงการหลีกเลี่ยงกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษ³⁸ที่อาจส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมและกระทบสิทธิของประชาชน³⁹บุคคลที่ก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดมลพิษอย่างมีนัยสำคัญต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันมลพิษ ดังนี้ ตรวจสอบและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แจ้งและให้ความรู้แก่ผู้ที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมในการทำงานและลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติเพื่อหลีกเลี่ยงการก่อให้เกิดมลพิษ ยุติ แก้ไข หรือควบคุมการกระทำ กิจกรรม หรือกระบวนการใดๆที่ก่อให้เกิดมลพิษหรือกำจัดแหล่งกำเนิดมลพิษหรือแก้ไขผลกระทบจากมลพิษที่เกิดขึ้น⁴⁰การเข้าถึงข้อมูลของรัฐครอบครองอยู่ภายใต้กฎหมายพิจารณาตามมาตรา 32(2) ของรัฐธรรมนูญ บุคคลทุกคนมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลที่รัฐเก็บไว้ และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้และอื่นๆ รายงานที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจริงและภัยคุกคามต่อสิ่งแวดล้อมในอนาคต รวมถึงการปล่อยมลพิษสู่ น้ำ อากาศ ดินและผลผลิต⁴¹ เป็นต้น สะท้อนให้เห็นว่าแอฟริกาใต้มีการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีไว้ในรัฐธรรมนูญ การตรากฎหมายลำดับรองเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญยิ่งได้เสริมการประกันสิทธิให้แก่ประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการจัดการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแอฟริกาใต้ปรากฏมาตรการในการจัดการมลพิษเพื่อให้เกิดอากาศสะอาดโดยการรับรองทั้งสิทธิเชิงเนื้อหาและสิทธิเชิงกระบวนการตามมาตราที่ได้กล่าวในข้างต้นโดยอาศัยอำนาจมาตรา 24 แห่งรัฐธรรมนูญในการบังคับใช้กฎหมาย อย่างไรก็ตามไม่เพียงแต่รัฐธรรมนูญแอฟริกาใต้ที่มีบทบัญญัติในการให้ความคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีแต่ยังมีอังกฤษที่มีการเสนอการร่างกฎหมายอากาศสะอาดเข้าสู่สภาซึ่งจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

³⁶ National Environmental Management Act 107 of 1998.

³⁷ The National Environmental Management Act article 2.

³⁸ The National Environmental Management Act article 2(4)(ii).

³⁹ The National Environmental Management Act article 2(4)(viii).

⁴⁰ The National Environmental Management Act article 28.

⁴¹ The National Environmental Management Act article 31.

3.2 อังกฤษ

อังกฤษมีกฎหมายที่ชื่อว่า Clean Air Act 1956 ซึ่งเป็นกฎหมายกำกับคุณภาพอากาศอันมีวัตถุประสงค์เพื่อลดและควบคุมมลพิษทางอากาศ⁴² Clean Air Act 1956 เปรียบเสมือนคู่มือในการจัดการปัญหามลพิษเพื่อนำไปสู่การมีอยู่ของอากาศสะอาดแต่ไม่ได้มีการกล่าวถึงการคุ้มครองสิทธิในอากาศสะอาดไว้อย่างชัดเจน การเสนอร่างกฎหมาย Clean Air (Human Rights) Bill จึงเป็นความพยายามที่สะท้อนให้เห็นว่าอังกฤษพยายามวางบทบัญญัติเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวกับการรับรองสิทธิในอากาศสะอาดซึ่งยังไม่ปรากฏการรับรองสิทธิอย่างชัดเจน

Clean Air (Human Rights) Bill ถือเป็นร่างกฎหมายอังกฤษที่เกิดจากการผลักดันภาคประชาชนให้เกิดการคุ้มครองสิทธิในอากาศแก่พลเมืองในอังกฤษ มีการพิจารณาครั้งแรกในสภาเมื่อวันที่ 3 มกราคม 2020 โดยยังไม่มีประกาศวันพิจารณาครั้งที่สอง⁴³สาระสำคัญของร่างกฎหมายนี้ คือ สิทธิในอากาศสะอาดจะต้องถูกกำหนดให้เป็นสิทธิมนุษยชนเพิ่มเติมใน The Human Rights Act 1998 และมีคุณค่าเสมือนว่าเป็นสิทธิที่มีอยู่ในอนุสัญญาเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ.1950 (European Convention on Human Rights 1950) และหาก Clean Air (Human Rights) Bill ถูกบัญญัติรับรองให้มีสถานะเป็นกฎหมายประชาชนจะมีสิทธิในการดำเนินการทางกฎหมายเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเมื่อตนถูกละเมิดซึ่งสิทธิ⁴⁴ และนำไปสู่การประกันสิทธิของประชาชนที่จะได้รับการเยียวยาจากผู้มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องปรับปรุงและรักษาคุณภาพอากาศ⁴⁵

บทบัญญัติในร่างกฎหมายดังกล่าวรับรองทั้งสิทธิเชิงเนื้อหาและสิทธิเชิงกระบวนการ อาทิ ร่างมาตรา 1 บัญญัติรับรองให้ทุกคนมีสิทธิที่จะหายใจในอากาศสะอาด⁴⁶ โดยอากาศสะอาดหมายความว่า อากาศที่ไม่มีสารมลพิษต้องห้ามหรือสารมลพิษที่มีความเข้มข้นเกินขีดจำกัด⁴⁷ ทั้งนี้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบตามร่างกฎหมายนี้มีหน้าที่จัดหาเงินทุนให้แก่ Citizens' Commission for Clean Air ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ⁴⁸ อีกทั้งรัฐมนตรีต้องประเมินระดับ

⁴² Howard A. Scarrow, *The Impact of British Domestic Air Pollution Legislation* in *British Journal of Political Science*, Volume 2, Issue 3, July 1972 (1st end, Cambridge University Press 2009) 261.

⁴³ Ben Standing, 'Clean Air Bill – what is its impact and will it ever become law?' (Brownejacobson, 14 February 2020) <<https://www.brownejacobson.com/training-and-resources/resources/legal-updates/2020/02/clean-air-bill-what-is-its-impact-and-will-it-ever-become-law>> สืบค้นเมื่อ 19 มิถุนายน 2565

⁴⁴ IWIN1961, 'Clean Air (Human Rights) Bill launch' (Join the Green Party, 4 July 2018) <<https://jennyjones.org/2018/07/04/clean-air-human-rights-bill-launch/>> สืบค้นเมื่อ 19 มิถุนายน 2565.

⁴⁵ เพิ่งอ้าง.

⁴⁶ Clean Air (Human Rights) Bill section 1(1).

⁴⁷ Clean Air (Human Rights) Bill section 1(4).

⁴⁸ Clean Air (Human Rights) Bill section 1(3).

มลพิษทางอากาศและให้ข้อมูลอย่างละเอียดเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศในอังกฤษและเวลส์ต่อสาธารณชน ทั้งนี้การประเมินและรายงานความเข้มข้นของมลพิษภายในอาคารตามมาตรฐาน ISO ที่ทันสมัยที่สุด⁴⁹ ปรากฏในร่างมาตรา 3 อีกทั้งมาตรา 14 กำหนดให้หน่วยงานรัฐ CCCA มีหน้าที่ในการพิทักษ์สิทธิในอากาศสะอาด CCCA อาจประเมินเขตอำนาจของรัฐมนตรีที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายว่าด้วยอากาศสะอาด ทั้งนี้ในกรณีที่มีเหตุให้เชื่อได้ว่าบุคคลใดที่เกี่ยวข้องกับทางการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ CCCA มีอำนาจยื่นคำฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลพิจารณาได้⁵⁰ รวมไปถึงการรับรองหลักการพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในร่างมาตรา 16 การให้ความสำคัญคุ้มครองสุขภาพของประชาชนและสิทธิในอากาศสะอาดต้องยึดหลักการพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม อาทิ หลักการป้องกันล่วงหน้า (preventative principle) ซึ่งหมายความว่ามาตรการที่ใช้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจะต้องคาดการณ์และป้องกันสาเหตุแห่งความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้⁵¹ หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (polluter-pays principle) ซึ่งหมายความว่าค่าใช้จ่ายในการจัดการมลพิษหรือการจัดการเพื่อให้เกิดอากาศสะอาดควรเป็นความรับผิดชอบของผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษ⁵² และหลักความยั่งยืน (sustainability) การคำนึงถึงสุขภาพของคนในรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นต่อไป Clean Air (Human Rights) Bill จึงมีการรับรองสิทธิในอากาศสะอาดทั้งในแง่สิทธิเชิงเนื้อหาและสิทธิเชิงกระบวนการ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นว่ากฎหมายในต่างประเทศไม่ว่าแอฟริกาใต้และอังกฤษมีการกล่าวถึงการรับรองสิทธิในอากาศสะอาดอย่างน้อยที่สุดในฐานะส่วนขยายของสิทธิในชีวิตและร่างกายแสดงให้เห็นความสำคัญของสิทธิในอากาศสะอาดที่มีการกล่าวถึงในกฎหมายต่างประเทศมีความพยายามในการจัดทำร่างกฎหมายหรือรับรองสิทธิดังกล่าวถือเป็นสิทธิที่มีพัฒนาการและได้รับการยอมรับเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับสิทธิในอากาศสะอาดในต่างประเทศทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องหันมารับมือกับการคุ้มครองสิทธิในอากาศสะอาดซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในอากาศสะอาดในหัวข้อถัดไป

4. สถานะปัจจุบันของสิทธิในอากาศสะอาดในระบบกฎหมายไทย

ปัจจุบันระบบกฎหมายไทยไม่มีกฎหมายที่รับรองสิทธิในอากาศสะอาดอย่างชัดเจนแต่มีได้หมายความว่ากฎหมายที่มีอยู่จะไม่มีการประกันและบังคับการตามสิทธิดังกล่าวอยู่เลยเพราะมาตรการที่วางหลักประกันสิทธิในชีวิต สิทธิในสุขภาพ หรือสิทธิในสิ่งแวดล้อมอาจถือเป็นกลไกทางกฎหมายที่สามารถนำมาคุ้มครองสิทธิในอากาศสะอาดได้เช่นกันในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงสถานะปัจจุบันของสิทธิในอากาศในระบบกฎหมายไทยที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติฉบับต่างๆที่มีการรับรองสิทธิในอากาศสะอาด โดยมีสาระดังนี้

⁴⁹ Clean Air (Human Rights) Bill section 3.

⁵⁰ Clean Air (Human Rights) Bill section 14.

⁵¹ Clean Air (Human Rights) Bill section 16(b).

⁵² Clean Air (Human Rights) Bill section 16(c).

4.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในการรับรองสิทธิในอากาศสะอาด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ปรากฏหลักประกันสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมรวมถึงสิทธิในชีวิตและร่างกายซึ่งมีความเชื่อมโยงกับสิทธิในอากาศอย่างมีนัยสำคัญ โดยกฎหมายในส่วนนี้จะมีนำไปสู่ข้อเสนอแนะถึงแนวทางในการรับรองสิทธิในอากาศสะอาดไว้ในระบบกฎหมายไทย การรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมปรากฏในมาตรา 43(2) สาระสำคัญว่า บุคคลมีสิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁵³ ถือเป็นสิทธิเชิงกระบวนการในการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ มาตรา 59 บัญญัติรับรองสิทธิในข้อมูลข่าวสารของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในความครอบครองของราชการโดยกำหนดให้รัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองโดยจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้อย่างสะดวก⁵⁴ รวมไปถึงสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม⁵⁵ ล้วนถือเป็นสิทธิเชิงกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงการให้ความคุ้มครองสิทธิในชีวิตซึ่งมีความเชื่อมโยงกับอากาศสะอาด อันเนื่องมาจากมนุษย์ทุกคนไม่สามารถดำรงชีวิตได้หากปราศจากอากาศ การรับรองสิทธิในชีวิตอาจตีความไปถึงการมีสิทธิในที่มีอากาศสะอาดในการหายใจปราศจากมลพิษในมาตรา 28 สาระสำคัญว่า บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย⁵⁶ และการรับรองสิทธิในสุขภาพตามมาตรา 47 สาระสำคัญว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐ⁵⁷ เมื่อพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการรับรองสิทธิเชิงกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อมและการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายไว้หลายมาตราแต่ถึงอย่างไรก็ไม่ใช่ที่แน่ชัดว่าการรับรองสิทธิในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สามารถตีความไปถึงสิทธิในอากาศสะอาดได้หรือไม่ เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีบทบัญญัติในการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมทั้งในสิทธิเชิงเนื้อหาและสิทธิเชิงกระบวนการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบทบัญญัติมาตรา 67 วรรคหนึ่ง สาระสำคัญว่า บุคคลมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ ทั้งนี้ ให้ความคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ดีที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม⁵⁸ ถือเป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีทั้งในแง่สิทธิเชิงกระบวนการและสิทธิเชิงเนื้อหา ทั้งนี้ การปรากฏตัวของสิทธิในอากาศสะอาดพิจารณาได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 730-748/2557⁵⁹

⁵³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43.

⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 59.

⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 25.

⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 28.

⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 47.

⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคหนึ่ง.

⁵⁹ ดู คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 730-748/2557 หัวข้อ 5.1.1.4

สาระสำคัญว่า การประกอบกิจการที่ก่อให้เกิดมลพิษคุกคามต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเป็นการกระทบสิทธิในการดำรงชีพออย่างปกติที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในชีวิตและร่างกายของบุคคลและสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁶⁰

จะเห็นได้ว่าเมื่อมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนหน้า บทบัญญัติทางกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมจนอาจทำให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่เคยได้รับการคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนหน้าถูกลดคุณค่าลง อย่างไรก็ตามไม่มีเพียงแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเท่านั้นที่มีบทบัญญัติทางกฎหมายเกี่ยวข้องกับสิทธิในอากาศสะอาดแต่ยังมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่งถือเป็นกฎหมายลำดับรองมีบทบัญญัติที่อาจให้ความคุ้มครองสิทธิแก่ประชาชนได้ซึ่งจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

4.2 กฎหมายระดับพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการอากาศสะอาด

บทความนี้เสนอกฎหมายระดับพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิในอากาศสะอาด 4 ฉบับ กล่าวคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 กฎหมายที่มีความสำคัญในการให้ความคุ้มครองด้านสิ่งแวดล้อมและถือเป็นกฎหมายแม่บท⁶¹พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ซึ่งถือเป็นบทบัญญัติที่เปรียบเสมือนประกาศสิทธิใหม่ที่ยังต้องรอการตีความเพื่อคุ้มครองสิทธิต่อไป⁶² พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่มีบทบัญญัติหลายมาตราเกี่ยวกับการจัดการมลพิษ และร่างพระราชบัญญัติกฎหมายอากาศสะอาดซึ่งเกิดจากการผลักดันให้เกิดร่างกฎหมายอากาศสะอาดโดยภาคประชาชน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

4.2.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติฉบับนี้ปรากฏบทบัญญัติหลายมาตราที่มีความเกี่ยวข้องกับอากาศสะอาด อาทิ มาตรา 6 สิทธิในการมีส่วนร่วมในการรักษาสิ่งแวดล้อมซึ่งรวมไปถึงสิทธิที่จะได้ทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การได้รับชดเชยค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ อันมีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่ม สนับสนุน หรือดำเนินการโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ⁶³ มาตรา 32 การกำหนดมาตรฐานอากาศ⁶⁴มาตรา 55 การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่ปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่

⁶⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ.730-748/2557.

⁶¹ มนัญญา ภูแก้ว, ‘พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535’ (รายงานผลวิจัยเสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร) 2 <https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1855> สืบค้นเมื่อ 25 มิถุนายน 2565.

⁶² สุรศักดิ์ บุญเรือง (เชิงอรธ 55) 123.

⁶³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6.

⁶⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 32(4).

สิ่งแวดล้อม⁶⁵ มาตรา 59 ในกรณีที่น่าปรากฏว่าท้องที่ใดมีปัญหามลพิษซึ่งมีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้กำหนดท้องที่นั้นเป็นเขตควบคุมมลพิษเพื่อดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษได้⁶⁶ มาตรา 96 เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายที่ก่อให้เกิดแพร่กระจายของมลพิษนั้น⁶⁷ มาตราข้างต้นเป็นบทบัญญัติที่มีความเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองอากาศสะอาด อย่างไรก็ตาม ไม่เป็นที่แน่ชัดว่าบทบัญญัตินั้นมีกลไกเพียงพอหรือไม่ที่จะคุ้มครองสิทธิในอากาศสะอาดได้ซึ่งผู้เขียนจะวิเคราะห์ต่อไป ทั้งนี้ปรากฏบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในอากาศในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติดังนี้

4.2.2 พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มีการกล่าวถึงสิทธิในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมปรากฏอยู่ในมาตรา 5 มีสาระสำคัญว่า บุคคลมีสิทธิในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ อย่างไรก็ตาม ไม่ได้มีการกล่าวถึงเนื้อหาแห่งสิทธิว่าควรมีรายละเอียดของสิทธิดังกล่าวในลักษณะใดหรือการกระทำเช่นไรที่ถือเป็นการให้การคุ้มครองสิทธิแก่ประชาชนที่ก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐในการพิทักษ์สิทธิที่จะทำให้ประชาชนมีสิทธิในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ⁶⁸

4.2.3 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีเพียงข้อบัญญัติที่ออกมาเพื่อควบคุมการดำเนินกิจการโรงงานซึ่งเป็นอุตสาหกรรมโดยไม่ได้มีการกล่าวถึงการมีอากาศสะอาดที่ก่อให้เกิดการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนที่จะมีสิทธิดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี มาตราการที่บัญญัติถือเป็นเป็นมาตรการที่ออกมาควบคุมกิจการมากกว่าการมุ่งเน้นที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาทิ มาตรา 32 การกำหนดชนิด คุณภาพ อัตราส่วนของวัตถุดิบ แหล่งกำเนิดของวัตถุดิบและ หรือปัจจัย หรือชนิดของพลังงานที่จะนำมาใช้ หรือผลิตในโรงงานเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และความปลอดภัยของประเทศหรือของสาธารณชน⁶⁹

4.2.4 ร่างพระราชบัญญัติกฎหมายอากาศสะอาด

ในที่นี้ผู้เขียนเสนอสาระเนื้อหาแห่งสิทธิในร่างกฎหมายอากาศสะอาด 2 ฉบับ กล่าวคือร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาดพ.ศ.และร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติกฎหมายอากาศสะอาดทั้ง 2 ฉบับมีการเสนอการรับรองสิทธิเชิงเนื้อหาในแง่การ

⁶⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 55.

⁶⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 59.

⁶⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96.

⁶⁸ พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มาตรา 5.

⁶⁹ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 32.

คุ้มครองสิทธิในร่างกายและสิทธิในชีวิตในการมีอากาศสะอาดหายใจนำไปสู่การมีอยู่ของสิทธิในอากาศสะอาดโดยสิทธิของบุคคลในการได้รับอากาศสะอาดย่อมได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย⁷⁰รวมถึงสิทธิเชิงกระบวนการทั้งสิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐในการปล่อยมลพิษโดยบุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับคุณภาพของอากาศและผลกระทบของคุณภาพอากาศที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของตน⁷¹ สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการกำหนดนโยบาย จัดทำกฎหมายและกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดและสิทธิในการเข้าถึงและได้รับความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม⁷²สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนกับรัฐในการจัดทำนโยบายและกฎหมายอากาศสะอาด⁷³ และสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมหากได้รับมลพิษเข้าสู่ร่างกายไม่ว่าผลร้ายจะเกิดขึ้นโดยเร็วหรือค่อยๆสะสมในร่างกาย อีกทั้งรัฐมีหน้าที่ต้องเคารพ ปกป้อง และทำให้อากาศสะอาดเกิดขึ้นได้จริงตามหลักสิทธิมนุษยชนอันเป็นหลักสากล⁷⁴ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามภาคประชาชนในการเสนอร่างกฎหมายอากาศสะอาดเพื่อให้รัฐคุ้มครองสิทธิแก่คนในรัฐ ผู้เขียนจึงเสนอแนวทางในการรับรองสิทธิในอากาศสะอาดในหัวข้อถัดไป

5.วิเคราะห์แนวทางการรับรองสิทธิในอากาศสะอาดของประเทศไทย

ในหัวข้อนี้มีประเด็นวิเคราะห์ว่าด้วยความจำเป็นในการให้ความสำคัญกับสิทธิในอากาศสะอาดและแนวทางการรับรองสิทธิในอากาศสะอาดโดยอธิบายถึงเหตุผลสนับสนุนและโอกาสที่จะเกิดขึ้นจากแนวทางต่างๆและข้อจำกัดและความท้าทายที่จะเกิดขึ้นจากทางเลือก มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

5.1 ความจำเป็นในการให้ความสำคัญกับสิทธิในอากาศสะอาด

สิทธิในอากาศสะอาดถือเป็นเครื่องมือนำไปสู่สิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี รวมถึงสิทธิในชีวิต (right to life) และสิทธิในสุขภาพ (right to health)⁷⁵ อันเป็นสิทธิเชิงเนื้อหา (substantive rights) การรับรองสิทธิในอากาศสะอาดย่อมส่งผลให้ประชาชนสามารถยกสิทธิของตนที่มีอยู่เพื่อเรียกร้องให้รัฐยุติการดำเนินการหรือขจัดสาเหตุแห่งการละเมิดสิทธิในชีวิตและสิทธิในร่างกายและสิทธิในสุขภาพได้ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศซึ่งผูกพันประเทศไทย อาทิ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) ที่มีการรับรองสิทธิในชีวิต และสิทธิในสุขภาพที่ดีไว้ ซึ่งประเทศไทยเป็นรัฐภาคีจึงจำเป็นต้องมีการอนุวัติการกฎหมาย (implementation) โดยการตรากฎหมายภายในประเทศหรือปรับแก้กฎหมายภายในประเทศให้มีการคุ้มครองสิทธิในอากาศสะอาด

⁷⁰ ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. มาตรา 7.

⁷¹ ร่างพ.ร.บ.กำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. มาตรา 9.

⁷² ร่างพ.ร.บ.กำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. มาตรา 9.

⁷³ ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. มาตรา 8.

⁷⁴ ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. มาตรา 9.

⁷⁵ Donald K Anton and Dinah L Shelton (เชิงอรรถ 10).

เนื่องจากกฎหมายในประเทศไทยปรากฏการรับรองสิทธิในอากาศสะอาดอย่างไม่ชัดเจนและอาจมีกลไกของกฎหมายที่ไม่เพียงพอต่อการตีความถึงสิทธิในอากาศสะอาดทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ การปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศจึงเป็นเรื่องสำคัญ เพราะหากไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศและก่อให้เกิดความเสียหาย รัฐนั้นจำเป็นต้องมีความรับผิดชอบระหว่างประเทศ ทั้งนี้รัฐมีหน้าที่ต้องเคารพ (respect) ปกป้อง (protect) และทำให้สิทธินั้นบรรลุผลได้จริงอย่างเป็นรูปธรรม (fulfill)⁷⁶ เนื่องจากรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีเป็นไปตามหลักสัญญาต้องได้รับการปฏิบัติตาม (pacta sunt servanda) โดยรัฐไทยต้องปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ผูกพันอยู่และไม่อาจอ้างความไม่สอดคล้องกันของกฎหมายภายในเพื่อเป็นข้อยกเว้นพันธกรณีระหว่างประเทศได้ รัฐไทยจึงควรบัญญัติสิทธิในอากาศสะอาดเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ

5.2 แนวทางการรับรองสิทธิในอากาศสะอาด

ผู้เขียนเสนอแนวทางการรับรองสิทธิในอากาศสะอาดไว้ 3 แนวทาง ได้แก่ แนวทางที่ 1 การใช้กลไกการรับรองสิทธิเท่าที่มีอยู่ แนวทางที่ 2 การบัญญัติรับรองสิทธิในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและแนวทางที่ 3 การบัญญัติรับรองสิทธิในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

5.2.1 แนวทางที่ 1 การใช้กลไกการรับรองสิทธิเท่าที่มีอยู่

การใช้กลไกที่มีอยู่ผู้เขียนจะวิเคราะห์ถึงกลไกที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติต่างๆ โดยมีเหตุผลสนับสนุนและโอกาสและข้อจำกัดและความท้าทายที่จะเกิดขึ้นจากแนวทางข้างต้นดังนี้

5.2.1.1 เหตุผลสนับสนุนและโอกาสที่จะเกิดขึ้นจากแนวทางการใช้กลไกการรับรองสิทธิเท่าที่มีอยู่

เหตุผลสนับสนุนและโอกาสที่จะเกิดขึ้นจากการใช้กลไกการรับรองสิทธิเท่าที่มีอยู่อาจพิจารณาได้ ดังนี้

ประการที่ 1 หากรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นมิได้ห้ามการกำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิในอากาศสะอาดไว้ในระบบกฎหมายไทย การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่นย่อมทำให้บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ แม้ยังไม่มีมาตรการกฎหมายนั้นขึ้นมามากับใช้ บุคคลสามารถใช้สิทธิของตนได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้และหากบุคคลนั้นถูกละเมิดสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองสามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้⁷⁷ ดังนั้นสิทธิในอากาศสะอาดไม่ได้ถูกจำกัดไว้ในกฎหมายลำดับศักดิ์ใด ประชาชนย่อมได้รับการคุ้มครองสิทธิที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ

ประการที่ 2 แม้ไม่มีการรับรองสิทธิในอากาศสะอาดไว้ในกฎหมายไทย ศาลมีอำนาจในการตีความบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองสิทธิได้ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 212 วรรค 3 แห่งรัฐธรรมนูญแห่ง

⁷⁶ ‘Human Rights Advocacy and the History of International Human Rights Standards’ (The University of Michigan) <<http://humanrightshistory.umich.edu/accountability/obligation-of-governments/>> สืบค้นเมื่อ 3 กุมภาพันธ์ 2565.

⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 25.

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 วางหลักการว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง⁷⁸ อีกทั้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันองค์กรของรัฐ⁷⁹ ถือเป็นการตีความขยายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งศาลมีอำนาจกระทำได้ ตัวอย่าง คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 730-748/2557 สะท้อนให้เห็นว่าศาลมีอำนาจในการตีความขยายรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามยังมีข้อจำกัดและความท้าทายของการไม่บัญญัติรับรองสิทธิอากาศสะอาดไว้ในระบบกฎหมายซึ่งจะวิเคราะห์ในหัวข้อต่อไป

5.2.1.2 ข้อจำกัดและความท้าทายที่จะเกิดขึ้นจากแนวทางการใช้กลไกการรับรองสิทธิเท่าที่มีอยู่

ข้อจำกัดและความท้าทายที่จะเกิดขึ้นจากการไม่บัญญัติรับรองสิทธิในอากาศสะอาดหรือการไม่มีบทบัญญัติซึ่งวางเนื้อหาแห่งสิทธิในอากาศสะอาดไว้ในระบบกฎหมายไทยอาจก่อให้เกิดปัญหาดังต่อไปนี้

ประการที่ 1 การตีความรัฐธรรมนูญอาจนำมาซึ่งผลของการตีความในทางอนุรักษนิยมหรือกาวหนามากจนเกินไป การตีความรัฐธรรมนูญขาดเสียมิได้เลยซึ่งทัศนคติของผู้พิพากษาการตีความรัฐธรรมนูญเป็นการยากที่จะหาคุณค่าของรัฐธรรมนูญเพราะปัญหารัฐธรรมนูญเป็นปัญหาในเชิงศีลธรรมจรรยาทั้งยังมีปัจจัยทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง⁸⁰ จึงเกิดความไม่แน่นอนของกฎหมายอันเนื่องมาจากการตีความได้

ประการที่ 2 การไม่มีบทบัญญัติกำหนดโทษโดยเด็ดขาดเฉพาะเกี่ยวกับการทำละเมิดสิทธิในอากาศสะอาดการพิจารณาตีความของศาลกระทำได้เพียงเทียบเคียงโทษจากกฎหมายอื่น อาจทำให้การกำหนดโทษเกิดความไม่แน่นอนและขาดความชัดเจน เพราะหากอาศัยการตีความตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จำต้องมีการพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นการผลักภาระให้กับบุคคลผู้ได้รับความเสียหายต่อการพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดขึ้น

ประการที่ 3 การกระทำของฝ่ายปกครองในการดำเนินโครงการตามนโยบายของรัฐบาลต้องมีกฎหมายให้อำนาจในการกระทำหรืองดเว้นการกระทำตามหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ (principle of ultra vires) เป็นการจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หากไม่มีการรับรองสิทธิในอากาศสะอาดไว้ในระบบกฎหมายย่อมเป็นการยากที่ฝ่ายปกครองจะดำเนินกิจการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนอันเนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้

จากที่กล่าวมาข้างต้นสะท้อนข้อจำกัดและความท้าทายที่จะเกิดขึ้นจากการไม่บัญญัติรับรองสิทธิในอากาศสะอาดไว้ในระบบกฎหมายไทย ในหัวข้อต่อไปผู้เขียนจึงวิเคราะห์แนวทางการรับรองสิทธิในอากาศสะอาดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

⁷⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 212 วรรค 3.

⁷⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 211 วรรค 4.

⁸⁰ ธรรมนิติย์ สุมนต์กุล, ‘การตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ’ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2557) 8

<<https://www.krisdika.go.th/data/activity/act228.pdf>> สืบค้นเมื่อ 21 เมษายน 2565.

5.2.2 แนวทางที่ 2 การบัญญัติรับรองสิทธิในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

แนวทางการการบัญญัติรับรองสิทธิในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีเหตุผลสนับสนุนและโอกาสที่จะเกิดขึ้นจากแนวทางดังต่อไปนี้

5.2.2.1 เหตุผลสนับสนุนที่เกิดจากแนวทางการบัญญัติรับรองสิทธิในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สิทธิในอากาศสะอาดควรถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญผ่านสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีเฉกเช่นเดียวกับแอฟริกาใต้ที่มีการบัญญัติรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมอีกทั้งยังมีบทบัญญัติกฎหมายลำดับรองที่มีการตราขึ้นมาเพื่อให้สอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ นำมาสู่ข้อเสนอแนะที่ประเทศไทยอาจนำมาปรับใช้ได้โดยมีเหตุผลสนับสนุนดังต่อไปนี้

ประการที่ 1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยถือเป็นกฎหมายสูงสุดอันมีหลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ คือ เป็นกฎหมายที่แก้ไขยากและกฎหมายลำดับรองจะออกมาขัดกับรัฐธรรมนูญ มิได้⁸¹ หากรับรองสิทธิในอากาศสะอาดไว้ในรัฐธรรมนูญย่อมเป็นแนวทางให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อบัญญัติและรับรองสิทธิในอากาศสะอาดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติได้อย่างชัดเจนขึ้น อาทิ ร่างพระราชบัญญัติการจัดการอากาศสะอาด

ประการที่ 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีผลผูกพันการใช้อำนาจอธิปไตยของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ดังนั้นหากรับรองสิทธิในอากาศสะอาดเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานจะส่งผลให้องค์การของรัฐ ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติต้องตรากฎหมายเฉพาะในระดับพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายลำดับรองที่ส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิในอากาศสะอาดของประชาชนให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญจะตรากฎหมายที่ขัดหรือจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานไม่ได้ ฝ่ายบริหารรวมถึงฝ่ายปกครองจำต้องให้บริการสาธารณะเพื่อให้เกิดอากาศสะอาด ฝ่ายตุลาการมีหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

ประการที่ 3 หากรับรองสิทธิในอากาศไว้ในรัฐธรรมนูญ บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองประชาชนไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง⁸² เพื่อให้ศาลมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่⁸³ ทำให้ประชาชนได้รับสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างแท้จริง ความเสียหายหรือคดีความสิ่งแวดล้อม หากประชาชนได้รับความเสียหายมีอาจฟ้องต่อเอกชนที่ก่อให้เกิดความเสียหายได้โดยตรงแต่จำต้องร้องต่อหน่วยงานที่กำกับดูแลเพื่อให้หน่วยงานฟ้องเอกชนแทน ช่องว่างที่อาจเกิดขึ้นคือการที่ประชาชนอาจไม่ได้รับความเป็นธรรมได้หากหน่วยงานมีดุลพินิจไม่ฟ้อง อีกทั้งค่าเสียหายความเสียหายก็ไม่อาจเป็นที่แน่ชัดได้ว่าประชาชนจะได้รับตามที่ศาลสั่งหรือไม่ อันเนื่องมาจากการกระทำผ่านหน่วยงานของรัฐซึ่งไม่ได้มาจากผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิโดยตรง

⁸¹ วุฒิสาร ตันไชย และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, *รวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาส 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์* (โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2562) 181.

⁸² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51.

⁸³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213.

ประการที่ 4 การบัญญัติและรับรองสิทธิในอากาศสะอาดไว้รัฐธรรมนูญจะส่งผลให้การรับรองสิทธิในด้านอื่นๆบรรลุผลตามไปด้วย อาทิ สิทธิในชีวิตและร่างกาย สิทธิในสุขภาพ กล่าวคือสิทธิในอากาศสะอาดมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับสิทธิขั้นพื้นฐานด้านอื่นๆที่รัฐให้การรับรองอยู่แล้ว

จากที่กล่าวมาข้างต้นการบัญญัติรับรองสิทธิในอากาศไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยถือเป็นข้อดีที่ก่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิแก่พลเมือง อย่างไรก็ตามมีข้อจำกัดและความท้าทายดังที่จะกล่าวในหัวข้อถัดไป

5.2.2 ข้อจำกัดและความท้าทายที่เกิดจากการแนวทางการบัญญัติรับรองสิทธิในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

แม้การรับรองสิทธิในอากาศสะอาดในรัฐธรรมนูญผ่านสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีที่มีการประกันสิทธิให้แก่ประชาชนมากมายอย่างไรเสียยังเกิดข้อจำกัดดังนี้

ประการที่ 1 อาจก่อให้เกิดความความซ้ำซ้อนของสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่แล้วกับที่จะมีการบัญญัติรับรองเข้าไปใหม่ โดยหากพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพราะหากพิจารณาใน มาตรา 43 ประกอบมาตรา 28 ปรากฏการรับรองสิทธิเชิงกระบวนการและสิทธิในชีวิตอยู่แล้ว⁸⁴

ประการที่ 2 การใช้งบประมาณแผ่นดินในการดำเนินแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศจำเป็นต้องใช้งบประมาณมหาศาล อาจนำมาสู่วิกฤตงบประมาณแผ่นดิน

จากที่กล่าวมาข้างต้น ข้อจำกัดและความท้าทายของการบัญญัติรับรองสิทธิในอากาศสะอาดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังมีความกังวลในเรื่องของการตีความเนื้อหาแห่งสิทธิในอากาศสะอาด ผู้เขียนจึงจะวิเคราะห์ทางเลือกในการวางหลักประกันสิทธิไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติในหัวข้อถัดไป

5.2.3 แนวทางที่ 3 การบัญญัติรับรองสิทธิในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

เหตุผลสนับสนุนและโอกาสรวมถึงข้อเสียและความท้าทายที่เกิดจากแนวทางการบัญญัติรับรองสิทธิในกฎหมายระดับพระราชบัญญัตินี้มีดังนี้

5.2.3.1 เหตุผลสนับสนุนและโอกาสที่เกิดจากแนวทางการบัญญัติรับรองสิทธิในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

ในบทความนี้การรับรองสิทธิในอากาศสะอาดไว้ในพระราชบัญญัติคือการรับรองไว้ในกฎหมายอากาศสะอาดเป็นเอกเทศมิใช่การแก้ไขกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่มีอยู่เดิม ความพยายามในการผลักดันร่างกฎหมายอากาศสะอาดในประเทศไทยได้ค่อยๆก่อตัวเพื่อให้รัฐจัดการกับปัญหามลพิษและให้ความคุ้มครองสิทธิในอากาศสะอาดมีเหตุผลสนับสนุนและโอกาสที่จะเกิดขึ้นดังต่อไปนี้

ประการที่ 1 หากต้องการบัญญัติรับรองสิทธิในอากาศสะอาดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติควรรับรองในลักษณะพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องหรือเป็นเอกเทศเพื่อให้เกิดหลักประกันทางกฎหมายให้กับประชาชน โดยอิงสิทธิ

⁸⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67.

มนุษย์ชนเผ่าเช่นเดียวกันกับกฎหมาย Clean Air (Human Rights) Bill ของอังกฤษจะเป็นการสร้างสิทธิให้แก่ประชาชน และก่อกำเนิดที่รัฐที่จำเป็นต้องปกป้องสิทธิของประชาชน⁸⁵

ประการที่ 2 การรับรองตรากฎหมายอากาศสะอาดส่งผลให้มีการกำหนดหน่วยงานที่ต้องเข้ามาดูแลเรื่องอากาศได้เฉพาะจะทำให้ไม่เกิดอำนาจทับซ้อนกันระหว่างหน่วยงาน ในต่างประเทศมีองค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environment Protection Agency) ของอเมริกาที่ทำหน้าที่ปกป้องดูแลซึ่งสิทธิของประชาชน ทั้งนี้ในอังกฤษ กำหนดใน Clean Air (Human Rights) Bill ให้มีคณะกรรมการพลเมืองเพื่ออากาศบริสุทธิ์ (The Citizens' Commission for Clean Air : CCCA) ทำหน้าที่พิทักษ์สิทธิในอากาศสะอาดให้แก่ประชาชน⁸⁶ ถือเป็นการจัดการระบบและองค์กรได้ดี

ประการที่ 3 การมีองค์กรที่เข้ามาดูแลการจัดการเพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิในอากาศโดยเป็นหน่วยงานเฉพาะ ไม่เพียงทำให้ไม่เกิดความทับซ้อนของอำนาจของหน่วยงานแล้ว ยังก่อให้เกิดความสะดวกกับประชาชนในการเข้าร้องเรียนต่อหน่วยงานที่กำกับดูแลด้วยเช่นกัน แม้จะมีเหตุผลสนับสนุนการบัญญัติรับรองสิทธิในอากาศสะอาดดังที่กล่าวไปแล้วแต่ในขณะเดียวกันการดำเนินการในทางเลือกนี้ยังมีข้อจำกัดและความท้าทายที่จะเกิดขึ้นจากการบัญญัติรับรองสิทธิในอากาศสะอาดในพระราชบัญญัติซึ่งจะวิเคราะห์ในหัวข้อถัดไป

5.2.3.2 ข้อจำกัดที่เกิดจากแนวทางการบัญญัติรับรองสิทธิในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

การตรากฎหมายพระราชบัญญัติอากาศสะอาดขึ้นมาใหม่แยกออกเป็นเอกเทศมีความท้าทายของการบัญญัติรับรองสิทธิในอากาศสะอาดเกิดขึ้น ดังต่อไปนี้

ประการที่ 1 การบัญญัติรับรองสิทธิในอากาศสะอาดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอาจนำมาสู่การปะทะกันระหว่างสิทธิ อาทิ สิทธิในการประกอบอาชีพถูกบัญญัติรับรองไว้ในพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งแยกเช่นเดียวกับสิทธิในอากาศที่ถูกบัญญัติรับรองไว้ในพระราชบัญญัติอากาศสะอาด เช่นนี้ไม่เป็นที่แน่ชัดว่าสิทธิสองสิทธิอันปรากฏอยู่ในกฎหมายลำดับศักดิ์เดียวกัน รัฐควรให้ความสำคัญสิทธิใดมากกว่ากันและใช้เกณฑ์อย่างไรถึงจะให้ความสมดุลระหว่างสิทธิสองสิทธิ ซึ่งหากรับรองสิทธิในอากาศสะอาดไว้ในรัฐธรรมนูญย่อมก่อให้เกิดหลักประกันแก่ประชาชนในการมีสิทธิที่จะหายใจในอากาศสะอาด อันเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายลำดับศักดิ์สูงสุดกฎหมายอื่นจะตราออกมาขัดรัฐธรรมนูญมิได้

ประการที่ 2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในอากาศสะอาดอยู่แล้วในแง่สิทธิเชิงกระบวนการปรากฏในมาตรา 6⁸⁷ โดยมีสาระสำคัญคือ การมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการรักษาสิ่งแวดล้อมอาจไม่จำเป็นต้องมีการรับรองสิทธิในอากาศสะอาดออกเป็นเอกเทศ

⁸⁵ Clean Air (Human Rights) Bill article 1.

⁸⁶ Clean Air (Human Rights) Bill article 15.

⁸⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6.

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยมิได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิในอากาศสะอาดไว้อย่างชัดเจนทั้งในรัฐธรรมนูญและกฎหมายพระราชบัญญัติ กล่าวคือ แม้มีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสิทธิเชิงกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 43(2) แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวอาจตีความไปถึงการคุ้มครองสิทธิในอากาศสะอาดไม่ได้ ทั้งนี้กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติปรากฏการมีอยู่ของหลักประกันสิทธิในอากาศสะอาดในกฎหมายหลายฉบับถึงการป้องกันมิให้เกิดมลพิษที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพประชาชนและคุณภาพอากาศ อาทิ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มีการกล่าวถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมในการรักษาสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 6 พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 การกล่าวถึงสิทธิในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมปรากฏอยู่ในมาตรา 5 อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับไม่มีการกล่าวถึงเนื้อหาแห่งสิทธิ การบัญญัติรับรองสิทธิต่างๆที่มีอยู่นั้นยังคงขาดกลไกคุ้มครองหรือขาดการบังคับให้เป็นไปตามสิทธิ

การรับรองสิทธิในอากาศสะอาดจึงควรรับรองผ่านสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญน่าจะเป็นกลไกที่เหมาะสมและเป็นผลดีกับการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวให้แก่ประชาชน เนื่องจากรัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายสูงสุดซึ่งกฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายอื่นจะขัดกับรัฐธรรมนูญมิได้ ทั้งนี้การรับรองสิทธิไว้ในรัฐธรรมนูญย่อมมีผลผูกพันการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ กล่าวคือ ย่อมก่อให้เกิดหน้าที่ของรัฐที่ต้องเคารพ (respect) ปกป้อง (protect) และทำให้สิทธิดังกล่าวบรรลุผล (fulfill)⁸⁸ เพื่อก่อหน้าที่ของรัฐในการพิทักษ์สิทธิในอากาศสะอาดให้แก่ประชาชน อนึ่งเมื่อประชาชนมีสิทธิ รัฐย่อมมีหน้าที่โดยปริยาย (implied duties) ที่จะต้องดำเนินการ 3 อย่าง คือ 1.) ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน 2.) คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน 3.) ดำเนินการให้ประชาชนใช้สิทธิและเสรีภาพได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้การรับรองสิทธิในอากาศสะอาดไว้ในรัฐธรรมนูญย่อมเป็นแนวทางให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อรองรับสิทธิในอากาศสะอาดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติได้อย่างชัดเจนขึ้น

⁸⁸ UNGA ‘Report of the Special Rapporteur on the Issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment’ 8 January 2019 UN Doc A/HRC/40/55.

บรรณานุกรม

หนังสือ

ภาษาไทย

สุธาวัลย์ เสถียรไทย *ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 1, โรงพิมพ์เดือนตุลา 2544).

วุฒิสาร ตันไชย และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, *รวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาส 60 ปี ศาสตราจารย์ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์* (พิมพ์ครั้งที่ 1, โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2562).

ภาษาต่างประเทศ

Alan Boyle, *Human Rights and the Environment: Where Next?* in *The European Journal of International Law* (1st end, Oxford University Press 2012).

Austin Sarat, *International Environment Human Rights, Human Rights and Legal Judgments* (1st end, Cambridge University Press 2017).

Donald K Anton and Dinah L Shelton, *Environmental Protection and Human Rights* (1st end, Cambridge University Press 2011).

Donald M. Zillman Alastair Lucas and George (Rock) Pring, *Human Rights in Natural Resource Development: Public Participation in the Sustainable Development of Mining and Energy Resources* (2nd end, Oxford University Press 2012).

Howard A. Scarrow, *The Impact of British Domestic Air Pollution Legislation* in *British Journal of Political Science*, Volume 2, Issue 3, July 1972 (1st end, Cambridge University Press 2009).

Massimiliano Montini, *Chapter 46 : A Cartography of Environmental Human Rights* in Emma Lees and Jorge E Viñuales (eds) *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law* (1st end, Oxford University Press 2019).

S. Kravachenko and J. Bonnie, *Human Rights and the Environment* (1st end, Carolina Academic Press 2008).

Sava Jankovic, *Conceptual Problems of the Right to Breathe Clean Air* in *German Law Journal* (1st end, Cambridge University Press 2021).

รายงานผลการวิจัย

ภาษาไทย

คณินิจ ศรีบัวเอี่ยมและคณะ, ‘ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน’ (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 2560).

ธรรมนิตย์ สุมนต์กุล, ‘การตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ’ (รายงานวิจัยเสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2557).

ปวริศร เลิศธรรมเทวี, ‘รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม’ (รายงานวิจัยเสนอต่อ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2558).

มนัญญา ภูแก้ว, ‘พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535’ (รายงานผลวิจัยเสนอต่อ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2560).

บทความ

ภาษาไทย

เขตไท่ ลังการพันธุ์, ‘สิทธิในสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ศึกษาเปรียบเทียบกับ

กฎหมายต่างประเทศ The Right to Healthy Environment in Constitution of Thailand:

Comparing Law with Foreign Countries’ (2560) วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร.

ธนาชัย สุนทรอนันต์ชัย ปกรณ์ ปาลวงษ์พานิช และกษมา สุขนิวัฒน์ชัย, ‘มาตรการทางกฎหมายในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐและการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล’ (2560) วารสารวิชาการสถาบันพระปกเกล้า.

สุกัญญา วิเศษศรี, ‘ประเด็นปัญหาในการใช้หลักเกณฑ์ตามแนวความคิดว่าด้วยผลประโยชน์ร่วมกันของรัฐภาคีในการพิจารณาพันธกรณีที่มีต่อรัฐภาคีเป็นการทั่วไป’ (2563) วารสารบัณฑิตศึกษา นิติศาสตร์.

สุรศักดิ์ บุญเรือง, ‘สิทธิในอากาศสะอาดในกฎหมายไทย: สถานะปัจจุบันและอนาคต’ (2564) วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อภิวัฒน์ สุดสาว, ‘ลำดับศักดิ์ทางกฎหมายระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย’ (2564) วารสารจุลนิติ.

ภาษาต่างประเทศ

David Marrani, ‘Human rights and Environmental Protection: The Pressure of the Charter for The Environment on The French Administrative courts (2009) American University Washington College of Law.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ภาษาไทย

กฤษฎาภกร ว่องวุฒิกุล และศิวัช พงษ์เพียจันทร์, ‘สิทธิมนุษยชนกับปัญหามลพิษทางอากาศ’(เวทีทัศน์ mgonline)

<<https://mgonline.com/daily/detail/9630000108864>> สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2564.

รัชชวัญ อินทพันธุ์, ‘ผลกระทบของ pm2.5 ต่อร่างกาย’ (โรงพยาบาลกรุงเทพคริสเตียน)

<<https://www.bch.in.th/pm-25-article/>> สืบค้นเมื่อ 25 มกราคม 2565.

- - ‘ไทยกับสหประชาชาติ’ (กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ)

<<https://thai-inter-org.mfa.go.th/th/page/72184>> สืบค้นเมื่อ 24 เมษายน 2565.

- - ‘พันธกรณีระหว่างประเทศ’ (สำนักคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน) <<http://www.nhrc.or.th/Human-Rights-Knowledge/International-Human-Rights-Affairs/International-Law-of-human-rights.aspx>> สืบค้นเมื่อ 16 พฤษภาคม 2564.

- - ‘มาตรฐานการวัดคุณภาพอากาศที่แตกต่าง’ (Greenpeace)<<https://www.greenpeace.org/thailand/explore/protect/cleanair/air-standard/>>สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2564.

- - ‘สำรวจร่างกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษ-อากาศสะอาดแก้ปัญหา pm 2.5’ (ILaw, 4 มีนาคม 2564)

<<https://ilaw.or.th/node/5834>> สืบค้นเมื่อ 25 ตุลาคม 2564.

- - ‘อากาศสะอาด’ (Greenpeace) <<https://www.greenpeace.org/thailand/tag/clean-air/>>

สืบค้นเมื่อ 28 มกราคม 2565.

- - ‘ประเทศและภูมิภาคที่มีมลพิษมากที่สุดในโลกในปี (ข้อมูลย้อนหลังปี 2018-2021)’ (IQAir Clean Air Facility)

<<https://www.iqair.com/th/world-most-polluted-countries>> สืบค้นเมื่อ 5 พฤษภาคม 2564.

ภาษาอังกฤษ

Ben Standing, ‘Clean Air Bill – what is its impact and will it ever become law?’ (Brownejacobson, 14

February 2020) <<https://www.brownejacobson.com/training-and-resources/resources/legal-updates/2020/02/clean-air-bill-what-is-its-impact-and-will-it-ever-become-law>> สืบค้นเมื่อ 21 ตุลาคม 2564.

Philip Barlow, ‘Regulation 28 (Report to prevent future deaths)’ (Submitted to Department for Environment) 1 <<https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2021/04/Ella-Kissi-Debrah-2021-0113-1.pdf>> สืบค้นเมื่อ 18 เมษายน 2564.

- - ‘Access to a healthy environment, declared a human right by UN rights council’ (UN news global perspective Human stories) <<https://news.un.org/en/story/2021/10/1102582>>

สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2564.

- - ‘Bachelet hails landmark recognition that having a healthy environment is a human right’ (United Nations Human Rights Council) <<https://www.ohchr.org/en/2021/10/bachelet-hails-landmark-recognition-having-healthy-environment-human-right?LangID=E&NewsID=27635>> สืบค้นเมื่อ 21 พฤษภาคม 2564.
- - ‘Bachelet hails landmark recognition that having a healthy environment is a human right’ (UN Human Rights Office of The High Commissioner, 08 October 2021) <<https://www.ohchr.org/en/2021/10/bachelet-hails-landmark-recognition-having-healthy-environment-human-right?LangID=E&NewsID=27635>> สืบค้นเมื่อ 21 พฤษภาคม 2564.
- - ‘Clean Air (Human Rights) Bill’ (House of Lords London) <<https://members.parliament.uk/member/4297/contact>> สืบค้นเมื่อ 16 มิถุนายน 2564.
- - ‘Ella Kissi-Debrah’ (Courts and Tribunals Judiciary, 20 April 2021) <<https://www.judiciary.uk/publications/ella-kissi-debrah/>> สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2564.
- - ‘Ella’s Law-could the UK declare the right to clean air a human right?’ (Chartered Institution of Water and Environmental Management) <<https://www.ciwem.org/the-environment/ella%E2%80%99s-law>> สืบค้นเมื่อ 18 เมษายน 2564..
- - ‘Human Rights Advocacy and the History of International Human Rights Standards’ (The University of Michigan) <<http://humanrightshistory.umich.edu/accountability/obligationr-of-governments/>> สืบค้นเมื่อ 3 กุมภาพันธ์ 2565.
- - ‘Landmark Deadly Air’ (Centre for Environmental Rights, 16 NOVEMBER 2020) <<https://cer.org.za/news/landmark-deadly-air-pollution-case-against-government-to-be-heard-in-may-2021>> สืบค้นเมื่อ 1 มิถุนายน 2564.
- - ‘Let's grow South Africa together’ (South African Government) <<https://www.gov.za/constitution>> สืบค้นเมื่อ 16 มิถุนายน 2564.
- - ‘UK decision to leave the EU-Brexit’ (Department of Foreign Affairs and Trade) <<https://www.dfat.gov.au/geo/united-kingdom/brexit>> สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2564.
- - ‘What is the UK Constitution?’ (University College London) <<https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/explainers/what-uk-constitution>> สืบค้นเมื่อ 19 เมษายน 2565.
- - ‘Clean Air and Human Rights’ (United Nations Human Rights Council) <<https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-environment/clean-air-and-human-rights>> สืบค้นเมื่อ 11 เมษายน 2564.