



วารสารนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
THAMMASAT LAW JOURNAL

ชื่อเรื่อง: สิทธิในอากาศสะอาดในกฎหมายไทย: สถานะปัจจุบันและอนาคต

ชื่อผู้แต่ง: สุรศักดิ์ บุญเรือง

การอ้างอิงที่แนะนำ: สุรศักดิ์ บุญเรือง, “สิทธิในอากาศสะอาดในกฎหมายไทย: สถานะปัจจุบันและอนาคต,” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 50, ฉบับที่ 1, 114 (2564)

ผู้สนับสนุนหลัก

**SATYAPON
& PARTNERS**
THAILAND Intellectual Property Law Firm

Tax and Legal Counsellors

Seri Manop & Doyle

**Baker
McKenzie.**



SAIJO DENKI

ร่วมกับ



บริษัท ซัยโจ เด็นกิ อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด สมาคมนิติศาสตร์ มธ.



ผู้สนับสนุนร่วม



โครงการวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง

เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 โทร. 02 613 2169 อีเมล tu.lawjournal@tu.ac.th

ปกิณกะกฎหมาย

สิทธิในอากาศสะอาดในกฎหมายไทย: สถานะปัจจุบัน และอนาคต

The Right to Clean Air under Thai Laws: The *Status Quo* and a Future Outlook

สุรศักดิ์ บุญเรือง

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Surasak Boonrueang

Assistant Professor, Faculty of Law, Thammasat University

1. บทนำ

เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะจากฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 2.5 ไมโครเมตร (pm 2.5) ซึ่งเกิดขึ้นทั่วทุกหัวระแหงโดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และตอนบนของประเทศไทยนั้นเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบในวงกว้างไม่แพ้การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19)¹ ผลกระทบของปัญหา pm 2.5 ทำให้เกิดกระแสการกล่าวถึง “สิทธิในอากาศสะอาด” (right to clean air) อย่างแพร่หลายทั้งในและต่างประเทศ

¹ ในแง่การได้รับผลกระทบจาก pm 2.5 และ COVID-19 นั้น แม้ว่า COVID-19 มีความรุนแรงเนื่องจากเป็นโรคติดต่อที่แพร่กระจายได้ง่ายและอาจนำไปสู่การเสียชีวิตได้ แม้ว่าอัตราการเสียชีวิตจะยังต่ำ ในขณะที่ผลกระทบจากสุขภาพจาก pm 2.5 นั้น แม้การสูดเอา pm 2.5 จะไม่ใช่โรคติดต่อแต่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบสะสมที่ละเล็กละน้อยจนอาจนำไปสู่การเจ็บป่วยด้วยโรคระบบทางเดินหายใจซึ่งรวมไปถึงการป่วยด้วยโรคมะเร็งปอด ผู้เขียนจึงเห็นว่าหากพิจารณาในแง่จำนวนผู้ได้รับผลกระทบหรือมีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบจาก pm 2.5 และ COVID-19 นั้นถือว่ามีความรุนแรง ณ ขณะปัจจุบันไม่แพ้กัน แต่ในแง่การจัดการปัญหาระยะยาวนั้นปัญหา pm 2.5 อาจต้องใช้ระยะเวลานานกว่าในการจัดการกับปัญหานี้.

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา² ในขณะเดียวกันก็ได้มีความพยายามในการผลักดันแนวคิดให้เป็นรูปธรรม โดยมีการเสนอร่างกฎหมายให้กระบวนการรับรองและคุ้มครองสิทธิในอากาศสะอาดเกิดขึ้น อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น ดังเห็นได้จากการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับอากาศสะอาดและ ผลักดันให้มีการรับร่างกฎหมายอย่างน้อย 4 ฉบับ³ โดยในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะร่างพระราชบัญญัติ การบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. เสนอโดยหอการค้าไทย⁴ และร่างพระราชบัญญัติก้า กับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. เสนอโดยเครือข่ายอากาศสะอาด⁵ รายละเอียดจะได้กล่าวถึงอีกครั้งในหัวข้อถัดไป

โดยหลักการแล้วผู้เขียนสนับสนุนการผลักดันให้มีกฎหมายในเรื่องดังกล่าวอย่างเต็มที่ เพราะปัญหาเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศทวีความรุนแรงและส่งผลกระทบมากขึ้นเรื่อย ๆ และการสูด อากาศที่มีฝุ่นพิษเข้าไปก็มีผลเสมือนเป็นการใช้ชีวิตแบบ “ตายผ่อนส่ง” อยู่ทุกวัน และเพื่อให้เกิด ความชัดเจนมากยิ่งขึ้นว่าหากมีการเสนอพิจารณาและมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวแล้ว “สิทธิ ในอากาศสะอาด” ที่มีการเสนอในร่างกฎหมายทั้งสองฉบับจะ “ไปได้ไกล” กว่าบรรดาสิทธิที่ได้รับ การรับรองและคุ้มครองภายใต้กฎหมายปัจจุบันหรือไม่ เพียงใด ปกป้องกฎหมายนี้จะนำเสนอว่า กฎหมายปัจจุบันได้วางหลักประกันสิทธิในอากาศสะอาดเอาไว้หรือไม่ โดยหากมี หลักประกันเช่นนั้น ปรากฏในรูปของสิทธิโดยรวมทั้งมีเนื้อหาแห่งสิทธิอย่างไร โดยจะนำเสนอตัวอย่างกฎหมายไทยที่อาจ พิจารณาได้ว่าเป็นกลไกที่ช่วยทำให้เกิดอากาศสะอาดและเหมาะสมต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์

² ตัวอย่างบทความหรือข่าวออนไลน์ที่มีการนำเสนอประเด็นเรื่องนี้ดูจาก พิพัฒน์ เหลืองนฤมิตชัย, “วิกฤตฝุ่นในมุม เศรษฐศาสตร์ : สิทธิในอากาศสะอาดควรเป็นของประชาชน,” The 101.World, (6 กุมภาพันธ์ 2562) สืบค้นเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2564, จาก www.the101.world/right-to-breathe-clean-air/ ; พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, “สิทธิในอากาศสะอาด และการก้าวสู่ธรรมาภิบาลเขียวใหม่,” Matichon Online, (5 กุมภาพันธ์ 2562) สืบค้นเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2564, จาก www.matichon.co.th/columnists/news_1347780 ; “คว้านลึกปัญหาฝุ่นพิษ ถึงเวลาผลักดัน กม.อากาศสะอาดเพื่อ “หายใจ,” ไทยโพสต์, (11 กุมภาพันธ์ 2563) สืบค้นเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2564, จาก www.thaipost.net/main/detail/56898. ในต่างประเทศ ดู Alan Andrews, “The right to breathe clean air,” UN Environment Programme, (1 December 2017) accessed 28 February 2021, from www.unep.org/news-and-stories/story/right-breathe-clean-air ; David R Boyd, “OPINION: A breath of clean air should be a human right,” Thomson Reuters Foundation News, accessed 28 February, from <https://news.trust.org/item/20190605061111-hpz3V/>.

³ ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้ง 4 ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติอากาศสะอาดเพื่อประชาชน พ.ศ. ร่าง พระราชบัญญัติการบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติการรายงานการปล่อยและการเคลื่อนย้าย สารมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติก้ากับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. รายละเอียดดู “สำรวจสี่ร่างกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษ-อากาศสะอาด แก้ปัญหา PM 2.5,” iLaw, (4 มีนาคม 2564) สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2564, จาก <https://ilaw.or.th/node/5834>.

⁴ เข้าถึงร่างกฎหมายได้จาก “(สำเนาร่าง) พระราชบัญญัติ การบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด,” สถาบันชุมชนท้องถิ่น พัฒนา, สืบค้นเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2564, จาก www.ldi.or.th/2020/08/20/act/.

⁵ เข้าถึงรายละเอียดและร่างกฎหมายได้จาก “ร่วมลงชื่อสนับสนุน ร่าง พรบ.อากาศสะอาด,” Thailand CAN, สืบค้น เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://thailandcan.org/> (ร่างกฎหมายฉบับนี้อยู่ในระหว่างการเข้าชื่อของประชาชนและ รวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายให้กับสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา (ข้อมูล ณ วันที่ 16 มกราคม 2564)) ดูจาก “ประชาชน มีสิทธิในอากาศบริสุทธิ์ และเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดการ ขบวนการชื่อหนุน ร่าง พ.ร.บ. อากาศสะอาด ของภาคประชาชน,” The Matter, สืบค้นเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://thematter.co/brief/133194/133194>.



โดยมุ่งจะชี้ให้เห็นข้อจำกัดของกลไกเหล่านั้นเพื่อสนับสนุนแนวคิดในการรับรองสิทธิในอากาศสะอาดในร่างกฎหมายที่กำลังอยู่ในระหว่างกระบวนการผลักดัน⁶ ในส่วนสุดท้ายของบทความจะนำเสนอข้อพิจารณาบางประการที่ได้จากการพิจารณาสถานะปัจจุบัน (*status quo*) ของสิทธิในอากาศสะอาดต่อการรับรองสิทธิในกฎหมายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

2. แนวคิดและขอบเขตความหมายของสิทธิในอากาศสะอาด

ก่อนที่จะกล่าวถึงการมีอยู่ของสิทธิในอากาศสะอาดในกฎหมายไทยปัจจุบัน ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงแนวคิดและขอบเขตความหมายของสิทธิในอากาศสะอาดโดยสังเขปเพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกันเสียก่อนว่าสิ่งที่ผู้เขียนเรียกว่า “สิทธิในอากาศสะอาด” นั้นมีที่มาอย่างไรและมีขอบเขตความหมายกว้างเพียงใด

ในแง่แนวคิดและเนื้อหาของสิทธิในอากาศสะอาดในระดับสากล สิทธิในอากาศสะอาดเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (*right to a decent/healthy environment*)⁷ โดยนักวิชาการบางท่านเห็นว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีเกิดขึ้นจากการนำแนวคิดการสร้างหลักประกันสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะที่ได้รับการรับรองในระดับสากลมาเป็นเครื่องมือคุ้มครองสิ่งแวดล้อม⁸ ทั้งนี้ก็เนื่องจากบุคคลจะมีสิทธิขั้นพื้นฐานหรือสิทธิมนุษยชน เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกายและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นได้นั้น จำเป็นต้องให้บุคคลสามารถดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมด้วย⁹ ส่วนในแง่ความหมายของสิทธิในอากาศสะอาดนั้น ปัจจุบันยังไม่มีกำหนดนิยามที่ชัดเจนในตราสารระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามในรายงานของ David R Boyd ผู้รายงานพิเศษขององค์การสหประชาชาติด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม (Report of the Special Rapporteur) ในประเด็นว่าด้วยพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม¹⁰ ได้นำเสนอว่าสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด

⁶ บทความสั้นนี้ไม่ได้มุ่งที่จะนำเสนอมุมมองการคุ้มครองสิทธิในอากาศสะอาดในกฎหมายต่างประเทศและระหว่างประเทศ เว้นแต่เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทางความคิดที่จะกล่าวถึงในหัวข้อที่ 2 โดยผู้สนใจรายละเอียดแนวคิดเรื่องการนำแนวคิดเรื่องสิทธิมาใช้คุ้มครองสิ่งแวดล้อมในระดับสากลสามารถดูเพิ่มเติมได้จาก Ben Boer (ed), *Environmental Law Dimensions of Human Rights*, (Oxford University Press 2015); United Nations Human Rights Council (UNHRC), “Report of the Special Rapporteur on issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment” (8 January 2019) UN A/HRC/40/55.

⁷ Donald K Anton and Dinah L Shelton, *Environmental Protection and Human Rights*, (Cambridge: Cambridge University Press 2011), p.132.

⁸ ตัวอย่างตราสารระหว่างประเทศที่มีการนำมาใช้ตีความเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อมก็เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) เป็นต้น รายละเอียดดู *ibid*, Ch 4; Dinah Shelton, “Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment,” *Stanford Journal of International Law*, Vol. 28, No. 1, 103, p.138 (1991).

⁹ Louis Kotze and Erin Daly, “Chapter 46: A Cartography of Environmental Human Rights” in Emma Lees and Jorge E Viñuales (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law* (Oxford: Oxford University Press 2019), p.1045.

¹⁰ UNHRC, *supra* note 6.

(right to breath clean air) กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ทั้งหน้าที่ในเชิงกระบวนการและหน้าที่ในทางเนื้อหา (procedural and substantive obligations) โดยหน้าที่เชิงกระบวนการก็เช่น การส่งเสริมด้านการให้ความรู้และสร้างความตระหนักแก่สาธารณะ การให้ข้อมูล การอำนวยความสะดวกในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ ส่วนหน้าที่เชิงเนื้อหาที่เช่น การรณรงค์ที่จะไม่ดำเนินการต่าง ๆ อันจะทำให้เกิดการล่งละเมิดสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด ทั้งการดำเนินการของรัฐเองหรือการดำเนินการของบุคคลที่สามที่รัฐมีส่วนเกี่ยวข้อง (เช่น รัฐอนุญาตให้เอกชนดำเนินกิจกรรมบางอย่างที่อาจส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์จากสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด เป็นต้น) นอกจากนี้รัฐมีหน้าที่เชิงกระทำการที่จะต้องใช้กฎหมาย นโยบายหรือการดำเนินแผนงานต่าง ๆ ที่สามารถสร้างหลักประกันสิทธิเช่นว่านี้¹¹

ในแง่ขอบเขตความหมาย แม้ว่าปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายให้การยอมรับสิทธิในอากาศสะอาดเป็นสิทธิที่แยกเป็นเอกเทศ (self-standing right) แต่เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. ได้บัญญัติหลักการรับรองสิทธิในอากาศสะอาดเอาไว้ด้วยในหลายมาตรา จนอาจทำให้ไม่ทราบแน่ชัดว่าสิทธิตามมาตราใดคือสิทธิในอากาศสะอาดที่กำลังกล่าวถึงนี้ จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าสิทธิดังกล่าวมีความหมายอย่างไร เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าร่างกฎหมายทั้งสองร่างมีสาระสำคัญร่วมกันประการหนึ่งในการกำหนดให้มีการบัญญัติรับรองสิทธิในอากาศสะอาด¹² โดยร่างกฎหมายฉบับแรกวางหลักการรับรองสิทธิว่า “สิทธิของบุคคลในการได้รับอากาศสะอาดย่อมได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย”¹³ โดยไม่ได้กำหนดนิยามของสิทธิดังกล่าว ในขณะที่ร่างกฎหมายฉบับหลังยอมรับสิทธิของบุคคลที่จะหายใจอากาศสะอาด โดยอธิบายว่าสิทธิเช่นว่านั้นเป็นสิทธิที่จะให้บุคคลสามารถดำรงชีวิตด้วยอากาศที่สะอาดซึ่งไม่ส่งผลร้ายแรงต่อสุขภาพและไม่เสียชีวิตก่อนวัยอันควร¹⁴ นอกจากนี้มีการเสนอกลไกดำเนินการหลายประการอันจะทำให้เกิดการรับรองและคุ้มครองสิทธิในเรื่องดังกล่าวมากยิ่งขึ้น¹⁵ โดยตัวอย่างของกลไกการรับรองสิทธิในอากาศ

¹¹ Ibid, paras 59-60.

¹² ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. ใช้คำว่า “สิทธิในอากาศสะอาด” ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. ใช้แนวทางการรับรองสิทธิที่เกี่ยวข้องกับอากาศสะอาดหลายสิทธิ เช่น “สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด” และ “สิทธิในข้อมูลเกี่ยวกับอากาศสะอาด” เป็นต้น ส่วนในบทความนี้จะใช้คำว่า “สิทธิในอากาศสะอาด” ในความหมายที่แทนสิทธิที่ได้รับการรับรองและเกี่ยวข้องกับอากาศสะอาด ดังกล่าวตามร่างกฎหมายทั้งสองฉบับ ดูความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับที่มาของคำว่า “อากาศสะอาด” ในบริบทที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในอากาศสะอาดได้จากบทความจากการสัมภาษณ์ รศ.ดร.คณินิจ ศรีบัวเอี่ยมใน “รู้จักกับจุฬาฯ: สิทธิหายใจในอากาศสะอาด,” Chulalongkorn University, (10 กุมภาพันธ์ 2563) สืบค้นเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2564, จาก www.chula.ac.th/cuinside/27153/.

¹³ ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ., มาตรา 7.

¹⁴ ร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ., มาตรา 8.

¹⁵ หากพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้โดยละเอียดจะพบว่าเป็นร่างกฎหมายที่วางบนฐานคิดที่พยายามเอาแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานในรัฐธรรมนูญ มาเชื่อมโยงกับสิทธิในอากาศสะอาดเพื่อขับเคลื่อนกลไกในกฎหมาย ดังเห็นได้จากร่างมาตรา 6 ที่มีหลักว่า “เพื่อการรับรองและคุ้มครองสิทธิในชีวิต และสิทธิในสุขภาพ ซึ่งมีความสอดคล้องและสัมพันธ์กันในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม และนำไปสู่การมีสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด อันเป็นสิทธิที่ทำให้บุคคลทุกคนดำรงชีวิต



สะอาดตามกฎหมายทั้งสองฉบับก็เช่น การยอมรับสิทธิในการรวมตัวกันเพื่อใช้สิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกระบวนการของรัฐ¹⁶ สิทธิในการฟ้องร้องผู้ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศโดยมิชอบด้วยกฎหมาย¹⁷ รวมไปถึงการกำหนดให้รัฐมีหน้าที่จะต้องแจ้ง เตือน หรือให้ข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศที่อาจจะมีผลกระทบต่อประชาชน¹⁸ และมีหน้าที่เคารพ ปกป้องและทำให้สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาดเกิดขึ้นได้¹⁹ เพื่อให้ความหมายของคำว่าสิทธิในอากาศสะอาดครอบคลุมบรรดาสิทธิทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการทำให้เกิดอากาศสะอาด ปกป้องกฎหมายนี้จะใช้คำว่า สิทธิในอากาศสะอาด ในความหมายอย่างกว้างโดยครอบคลุมทั้งสิทธิเชิงเนื้อหาและสิทธิในเชิงกระบวนการที่จะทำให้เกิดคุณภาพอากาศที่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิต²⁰ ซึ่งมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในหัวข้อต่อไปด้วยว่าปัจจุบันมีการรับรองสิทธิทำนองดังกล่าวอยู่หรือไม่เพียงใด

3. สิทธิที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในอากาศสะอาดในกฎหมายปัจจุบัน

ได้กล่าวไปในหัวข้อก่อนว่าปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดให้การรับรองสิทธิในอากาศสะอาดอย่างชัดเจน กระนั้นก็ได้หมายความว่ากฎหมายจะไม่มีกลไกการประกันและบังคับการตามสิทธิในเรื่องนี้อยู่เลยเพราะมาตรการที่วางหลักประกันสิทธิในด้านสุขภาพหรือสิ่งแวดล้อมในภาพรวมอาจถือเป็นกลไกทางกฎหมายที่สามารถนำมาคุ้มครองสิทธิในอากาศสะอาดได้เช่นกัน ในที่นี้อาจพิจารณาจากตัวอย่างกฎเกณฑ์ในกฎหมาย (legal rule) และหลักการทางกฎหมาย (legal principle) ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (รัฐธรรมนูญฯ) และกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ดังนี้

3.1 สิทธิที่ได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญฯ

การพิจารณาการปรากฏตัวของสิทธิในอากาศสะอาดในที่นี้จะพิจารณาตัวอย่างจาก “สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการทำให้เกิดสิ่งแวดล้อมที่ดี” และ “สิทธิในชีวิตร่างกาย” เนื่องจากเคยมีคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่มีการตีความสิทธิเหล่านี้และสามารถนำมาพิจารณาเป็นแนวทางในปณิกะกฎหมายนี้ได้

ด้วยอากาศสะอาดที่ไม่ส่งผลร้ายต่อสุขภาพ...รัฐจึงมีพันธกรณีในการคุ้มครอง เคารพ และทำให้เต็มเต็มแก่บุคคลทุกคนเช่นเดียวกับสิทธิมนุษยชน และจำเป็นต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด... ”.

¹⁶ ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ., มาตรา 8.

¹⁷ ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ., มาตรา 9.

¹⁸ ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ., มาตรา 8 วรรคสอง.

¹⁹ ร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ., มาตรา 10.

²⁰ สิทธิเชิงกระบวนการ หมายถึงสิทธิที่มีการรับรองเพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการดำเนินการบางอย่างอันจะทำให้สิทธิที่ได้รับการรับรองในเชิงเนื้อหาในแต่ละเรื่อง หรือหลายเรื่อง สามารถดำเนินการได้จริง เช่น กฎหมายยอมรับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นซึ่งถือเป็นสิทธิในเชิงเนื้อหาอย่างหนึ่ง ในขณะที่สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะและสิทธิในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐถือเป็นสิทธิเชิงกระบวนการที่จะเอื้ออำนวยให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเกิดขึ้นได้อย่างมีคุณภาพ รายละเอียดคำอธิบายสิทธิทั้งสองประเภทในบริบทนี้ ดู Kotze and Daly, *supra* note 9, pp.1062-1063.

3.1.1 สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการทำให้เกิดสิ่งแวดล้อมที่ดี

หากพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจะพบว่ารัฐธรรมนูญ ไม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิในอากาศสะอาดอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ในอดีตคือรัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 จะพบว่าสิทธิดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของ “สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการทำให้เกิดสิ่งแวดล้อมที่ดี” ซึ่งทำให้เกิดหลักประกันสิทธิที่มีการนำไปใช้เป็นฐานในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหลายคดี เช่น คดีประชาชนฟ้องเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงไฟฟ้าชีวมวลในจังหวัดเชียงราย²¹ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดยืนยันหลักการดังกล่าวว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิมีส่วนร่วมในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพได้อย่างเป็นปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ²² นอกจากนี้ แม้ว่าปัจจุบันสิทธิในลักษณะดังกล่าวจะไม่ได้ปรากฏอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ 2560²³ นักวิชาการบางท่านเห็นว่าสิทธิในอากาศสะอาดยังคงปรากฏเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิของบุคคลและชุมชนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ 2560 โดยเฉพาะที่ปรากฏในมาตรา 43 (2) รวมทั้งที่ปรากฏเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม และสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพด้วย²⁴ อย่างไรก็ตาม การยืนยันถึงการมีอยู่ของสิทธิเชิงกระบวนการในลักษณะดังกล่าวอาจยังขาดความชัดเจนในการอธิบายว่าเนื้อหาแห่งสิทธิดังกล่าวเกี่ยวข้องกับกรณีสิทธิในอากาศสะอาดอย่างไร รวมทั้งรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการใดบ้างเพื่อที่จะคุ้มครองสิทธิเช่นนั้น รวมทั้งมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาด้วยว่าในเมื่อสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิในทางมหาชนหรือสิทธิทางรัฐธรรมนูญ บุคคลมีสิทธิกล่าวอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญเช่นนั้นขึ้นยกขึ้นปัจเจกชนรายอื่นมากน้อยเพียงใด²⁵

²¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.248/2560 คดีนี้กลุ่มผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นประชาชนในอำเภอเวียงชัย อำเภอเชียงรุ่ง และอำเภอเมืองเชียงรายจำนวน 100 คน ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเชียงใหม่เพื่อขอให้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงไฟฟ้าชีวมวล (บริษัท พลังงานสะอาดที่ 2) ซึ่งได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการจากคณะกรรมการประกอบกิจการพลังงาน โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากระบวนการออกใบอนุญาตไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากไม่มีการจัดรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียเพื่อประกอบการพิจารณาลงมติว่าสมควรก่อสร้างโรงไฟฟ้าชีวมวลหรือไม่.

²² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.248/2560, น.48-49.

²³ รายละเอียดข้อสังเกตเกี่ยวกับความแตกต่างของหลักประกันสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีในรัฐธรรมนูญ 2550 กับหลักการในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันดู “สิทธิการดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี (ที่หายไปจากร่างรัฐธรรมนูญ),” มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม, (19 กรกฎาคม 2560) สืบค้นเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://enlawfoundation.org/newweb/?p=2894>.

²⁴ กฤษฎากร ว่องวุฒิกุล และศิวัช พงษ์เพียจันทร์, “สิทธิมนุษยชนกับปัญหามลพิษทางอากาศ,” MGR Online, (24 ตุลาคม 2563) สืบค้นเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2564, จาก <https://mgronline.com/daily/detail/9630000108864>.

²⁵ ปัญหาที่ว่าบุคคลจะยกเอาสิทธิมหาชนที่ได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญ ขึ้นยืนต่อผู้ใดได้บ้าง และเอกชนผู้คนที่จะต้องเคารพสิทธิตามรัฐธรรมนูญมากน้อยเพียงใดจะต้องเคารพในลักษณะเดียวกับที่รัฐต้องเคารพหรือไม่ ยังเป็นปัญหาที่สามารถถกเถียงกันได้ ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญในอดีต เช่น รัฐธรรมนูญ 2540 นั้น บัญญัติผลผูกพันของสิทธิตามรัฐธรรมนูญเอาไว้ในมาตรา 27 ว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรอง...ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ...” ซึ่งอาจตีความได้ว่าสิทธิทางรัฐธรรมนูญผูกพันต่อองค์กรของรัฐเท่านั้น (ดูคำอธิบายเพิ่มเติมเฉพาะประเด็นนี้ใน บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักการพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน 2562), น.83; สุรศักดิ์ บุญยานุกุลกิจ, “สถานะของสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชน: บทสำรวจ

3.1.2 สิทธิในชีวิตและร่างกาย

แม้ว่าการพิจารณาการมีอยู่ของสิทธิในอากาศสะอาดในฐานะ “สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการทำให้เกิดสิ่งแวดล้อมที่ดี” จะยังขาดความชัดเจนดังที่กล่าวไปแล้วก็ตาม แต่หากพิจารณาจากการตีความของศาลปกครองจะพบข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่ง กล่าวคือ ศาลปกครองสูงสุดเคยมีคำวินิจฉัยว่า “สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี” (ซึ่งอนุมานจากเหตุผลในคำพิพากษาได้ว่ารวมถึง “สิทธิในอากาศสะอาด”) นั้น เป็นส่วนหนึ่งของ “สิทธิในชีวิตและร่างกาย”²⁶ ดังเห็นได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีโรงไฟฟ้าแม่เมาะ²⁷ โดยคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ต่อศาลปกครองเชียงใหม่และมีการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ไปยังศาลปกครองสูงสุดในประเด็นการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง (กฟผ.) อันเกิดจากการละเลยหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเนื่องจาก กฟผ. ละเลยที่จะบำบัดอากาศเสียจากปล่องโรงไฟฟ้าแม่เมาะซึ่งเป็นโรงไฟฟ้าถ่านหินให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด ผลจากการละเลยดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบทางสุขภาพ เช่น อาการเจ็บป่วยด้วยโรคระบบทางเดินหายใจเรื้อรังและโรคปอดอักเสบจากฝุ่นหิน รวมทั้งเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน เป็นต้น จึงขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้ กฟผ. ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการหลายเรื่อง เช่น ให้ระงับการกระทำละเมิดตามฟ้อง จ่ายค่าสินไหมทดแทนและจัดการฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมและคุณภาพอากาศ เป็นต้น โดยในประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในชีวิตและอากาศสะอาดนั้นศาลปกครองสูงสุดให้เหตุผลตอนหนึ่งมีใจความว่า “...การประกอบกิจการที่ก่อให้เกิดมลพิษคุกคามต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม²⁸ ถือเป็น การกระทบสิทธิในการดำรงชีพอย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในชีวิตและร่างกายและสิทธิเช่นว่านั้นได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฯ...”²⁹ (เน้นโดยผู้เขียน) จริงอยู่ที่ว่าการวินิจฉัยดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นการตีความขยายสิทธิในชีวิตซึ่งถือเป็น การตีความในเชิงคุ้มครองสิทธิและสอดคล้องกับแนวคิดทางวิชาการที่เห็นว่าสภาพแวดล้อมที่ดีเป็นเงื่อนไขสำคัญของการมีชีวิตและสุขภาพที่ดี แต่หากพิจารณาจากลักษณะของผลผูกพันของสิทธิในทางทฤษฎีแล้วจะพบว่าสิทธิในชีวิตและร่างกายนั้นเป็นสิทธิในเชิงตั้งรับ (negative

แนวคิดในระบบกฎหมายต่างประเทศ,” ใน นิติธรรมประจักษ์ สุรศักดิ์ 60 ปี (หนังสือครบรอบ 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล). (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561), น.415) ในขณะที่รัฐธรรมนูญฯ 2560 บัญญัติหลักการที่แตกต่างกันออกไปในมาตรา 25 ว่า “...บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกทบทวนคดีแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” ซึ่งหลักการนี้ทำให้เกิดข้อโต้แย้งกับแนวความคิดเดิมว่าบุคคลมีสิทธิยกสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญฯ ขึ้นยืนเอกชนด้วยกันได้หรือไม่ เพียงใด อย่างไรก็ตาม ประเด็นดังกล่าวอยู่เหนือพ้นจากขอบเขตการนำเสนอของบทความสั้นนี้ จึงจะไม่กล่าวถึงในรายละเอียด.

²⁶ รัฐธรรมนูญฯ 2560 มาตรา 28 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย”.

²⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 730-748/2557.

²⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นิยามคำว่า “คุณภาพสิ่งแวดล้อม” ว่าหมายถึง “คุณภาพของธรรมชาติ อันได้แก่ สัตว์ พืช และทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ และสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพของประชาชน และความสมบูรณ์สืบไปของมนุษยชาติ” และคำว่า “สิ่งแวดล้อม” หมายถึง “สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น”.

²⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 730-748/2557, น.62.

right) ที่รัฐมีหน้าที่งดเว้นการเข้ามาแทรกแซงยุ่งเกี่ยวหรือเคารพการมีสิทธิดังกล่าวโดยรัฐมิได้มีหน้าที่เข้าไปดำเนินการใด ๆ³⁰ ในขณะที่สิทธิในอากาศสะอาดมีลักษณะตรงกันข้ามเพราะเรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการต่าง ๆ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดคุณภาพอากาศที่แย่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพของคน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าสิทธิในอากาศสะอาดเป็นสิทธิเชิงดำเนินการ (positive right)³¹ การตีความขยายเช่นนี้อาจทำให้สิทธิในชีวิตและร่างกายเปลี่ยนสถานะเป็นสิทธิในเชิงดำเนินการหรือไม่³²

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากการตีความของศาลในต่างประเทศจะพบว่าศาลเองมิได้ตีความอย่างจำกัดครั้งแรกว่าสิทธิในชีวิตมีผลผูกพันต่อรัฐในเชิงงดเว้นกระทำการหากแต่ยังผูกพันให้รัฐเข้ามาดำเนินมาตรการเชิงดำเนินการเพื่อปกป้องชีวิตด้วยดังพิจารณาได้จากศาลในบางประเทศได้เคยตีความว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (right to healthy environment) เป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในชีวิต เช่นเดียวกับที่ศาลปกครองเคยตีความในคดีโรงไฟฟ้าแม่เมาะ เช่น ในคดี *M.C. Mehta and Anr. v Union of India & Ors.*³³ และคดี *Shehla Zia v WAPDA, PLD*³⁴ ในปากีสถาน³⁵ เช่นเดียวกับความเห็นในรายงานพิเศษของ David R Boy ที่สนับสนุนว่าพันธกรณีของรัฐเกี่ยวกับอากาศสะอาดนั้นปรากฏแทรกอยู่ในสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองในตราสารระหว่างประเทศ เช่น สิทธิในชีวิตที่ได้รับการรับรองในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) เป็นต้น³⁶ ด้วยเหตุนี้ไม่ว่าในทางทฤษฎีจะตีความในทำนองดังกล่าวแต่หากศาลเห็นว่าเพื่อที่จะอำนวยความสะดวกทางสิ่งแวดล้อมให้กับผู้ฟ้องคดี ศาลย่อมชอบที่จะตีความให้ครอบคลุมในทำนองดังกล่าวได้เพราะในเรื่องนี้มีฐานทางวิชาการรองรับ

การตีความว่าสิทธิในอากาศสะอาดได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญในฐานะส่วนหนึ่งของสิทธิในชีวิตหรือสิทธิในการมีส่วนร่วมกับการทำให้เกิดสิ่งแวดล้อมที่ดีทำให้สิทธิในอากาศสะอาดเป็นสิทธิมหาชนซึ่งผูกพันให้บุคคลซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิ (subject of right) ชอบที่จะเรียกให้รัฐ

³⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “สิทธิมนุษยชนกับสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ,” ใน *รัฐธรรมนูญ 60 ปี สมคิด เลิศไพฑูรย์*, ธรรมบพิตรมหาวิทยาลัย เนื่องในโอกาส 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ (กรุงเทพฯ: เดือนตุลา, 2562), น.84-85, 102.

³¹ คำอธิบายของสิทธิเชิงดำเนินการซึ่งศาสตราจารย์บรรเจิด สิงคะเนติ เรียกว่า *status positivus* ซึ่งรัฐต้องเข้าดำเนินการบางอย่างให้บรรลุเจตนารมณ์ของการรับรองสิทธิ ใน บรรเจิด สิงคะเนติ, “การใช้สิทธิของประชาชนในการฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ 2560” ใน *แพ่งอ้าว*, น. 140-141; คำอธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับ negative และ positive rights จาก Georg Jellinek, *System Der Subjektiven Offentlichen Rechte* (Freiburg, Mohr, 1892) 89-129; Jan Narveson, *The Libertarian Idea*, (Peterborough, Ontario: Broadview 2001) pp.45-46 และ สมยศ เชื้อไทย, *กฎหมายทั่วไป: คำอธิบายวิภาษกฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป*, พิมพ์ครั้งที่ 15 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551) น.148.

³² ดูข้อสังเกตเกี่ยวกับนัยทางกฎหมายของการเปลี่ยนแปลงนี้ในย่อหน้าสุดท้ายของหัวข้อนี้ด้านล่าง.

³³ *M.C. Mehta and Anr v Union of India & Ors.*, (1987) AIR 1086, Supreme Court of India, 20 December 1986. ดูรายละเอียดผลที่ทำให้ศาลอินเดีย (ในขณะนั้น) ต้องตีความให้สิทธิในชีวิตครอบคลุมถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (ซึ่งเหตุผลหลักเป็นเรื่องการขาดกลไกประกันสิทธิทางสิ่งแวดล้อม) ได้จาก Jona Razzaque, “Linking Human Rights, Development, and Environment: Experiences from Litigation in South Asia” *Fordham Environmental Law Review*, Vol. 18, 587, p.590 (2007).

³⁴ *Shehla Zia v WAPDA, PLD 1994 SC 693, Supreme Court of Pakistan*, 12 February 1994.

³⁵ รายละเอียดดู Razzaque, *supra* note 28, pp.592-593.

³⁶ UNHRC, *supra* note 6, para 45.



เคารพสิทธิเหล่านี้ได้³⁷ นอกจากนี้การรับรองสิทธิเรื่องใดในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด³⁸ ย่อมมีผลให้สิทธิเรื่องนั้นเป็นคุณค่าที่ถูกกลทอนหรือเปลี่ยนแปลงได้ยากเว้นแต่จะเข้ากรณีที่รัฐธรรมนูญยินยอมให้มีการจำกัดหรือเพิกถอนสิทธิเช่นนั้นได้³⁹ อย่างไรก็ดี เนื่องจากหากพิจารณาตามตัวอักษรแล้วการตีความว่าสิทธิในชีวิตและร่างกายรวมถึงสิทธิในอากาศสะอาดนั้นจะเป็นการตีความที่กว้างจนอาจสร้างภาระต่อรัฐเป็นอย่างมากเพราะจะกลายเป็นว่าแม้หากมีความเสี่ยงต่อชีวิตเกิดขึ้นหรือมีภัยอันตรายต่อร่างกายเพียงเล็กน้อย เช่น มีการก่อไฟประกอบอาหารในพื้นที่ชุมชนซึ่งทำให้มีฝุ่นควันมากขึ้นก็ต้องดำเนินมาตรการในเชิงดำเนินการไปเสียทุกกรณีและยังขึ้นอยู่กับว่าศาลที่พิจารณาคดีแต่ละเรื่องจะยอมตีความถึงเพียงนั้นมากน้อยเพียงใด ดังนั้น การบัญญัติสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีหรือสิทธิในอากาศสะอาดแยกออกมาโดยกำหนดกลไกบังคับการหรือคุ้มครองสิทธิที่ชัดเจนย่อมจะทำให้เกิดความชัดเจนในการตีความมากกว่าปล่อยให้เกิดความคลุมเครือว่าสิทธิทางสิ่งแวดล้อมหรือในทางสุขภาพเรื่องใดอยู่ภายในขอบเขตของสิทธิในชีวิตบ้าง

3.2 ตัวอย่างสิทธิที่ได้รับการรับรองในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

นอกเหนือจากหลักการที่อาจตีความได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ได้กล่าวไปในหัวข้อก่อนแล้ว หากพิจารณาจากการมีอยู่ของหลักประกันสิทธิในอากาศสะอาดในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจะพบว่าไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายหลายฉบับที่สามารถนำมาใช้ป้องกันการเสื่อมโทรมของคุณภาพอากาศได้ โดยมีทั้งหลักการในลักษณะประกาศสิทธิและหลักการที่มีขึ้นโดยมีมาตรการที่มีสภาพบังคับทางอาญาหรือทางแพ่งรองรับชัดเจนดังสามารถพิจารณาจากตัวอย่างในกฎหมายต่อไปนี้

3.2.1 สิทธิในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ

หากพิจารณาจากหลักประกันสิทธิในมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ซึ่งบัญญัติมีสาระสำคัญว่า “บุคคลมีสิทธิในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ” นั้นอาจพิจารณาได้ว่าเป็นหลักการที่ให้การรับรองสิทธิในอากาศสะอาดได้เช่นกัน⁴⁰ ซึ่งแม้ว่ามาตรา 5 จะกำหนดหน้าที่ให้กับบุคคลในการร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการให้เกิดสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพก็ตาม แต่กฎหมายดังกล่าวยังคงมีข้อจำกัดเพราะไม่ได้กำหนดสภาพบังคับของหน้าที่ให้ความร่วมมือ อีกทั้งยังขาดกลไกบังคับการหรือคุ้มครองสิทธิดังกล่าว

³⁷ สมยศ เชื้อไทย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 31, น.147.

³⁸ รัฐธรรมนูญฯ 2560 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”.

³⁹ กรณีที่จะมีการจำกัดสิทธิที่ได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญนั้นต้องปรากฏว่าเป็นไปตามหลักการในมาตรา 26 ซึ่งมีสาระสำคัญตอนหนึ่งว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”.

⁴⁰ กฤษฎากร ว่องวุฒิกุล และศิวัช พงษ์เพียจันทร์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 24.

เอาไว้อย่างชัดเจน ในทัศนะของผู้เขียนแล้ว การวางหลักการรับรองสิทธิเช่นนั้นจึงมีผลเสมือนเป็นการประกาศสิทธิประเภทใหม่ที่ยังรอให้มีการตีความเพื่อคุ้มครองสิทธิต่อไป

3.2.2 สิทธิที่ได้รับการรับรองในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หลายมาตราอาจนำมาใช้เพื่อคุ้มครองสิทธิในอากาศสะอาดได้เช่นกันโดยกฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติทั้งที่กำหนดมาตรการบางประการให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจดำเนินการ เช่น การประกาศกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป⁴¹ มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด⁴² การประกาศเขตควบคุมมลพิษ⁴³ การกำหนดแหล่งกำเนิดมลพิษที่ต้องถูกควบคุมการปล่อยอากาศเสีย⁴⁴ ตลอดจนให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการในสถานการณ์ฉุกเฉินเมื่อเกิดความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง⁴⁵ นอกจากนี้ยังให้สิทธิในการมีส่วนร่วมในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม⁴⁶ ตลอดจนสิทธิในการเรียกค่าเสียหายเมื่อมีการก่อความเสียหายจากมลพิษ⁴⁷ หรือมีการกระทำที่ก่อความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ⁴⁸

หากเปรียบเทียบกับหลักการคุ้มครองสิทธิในพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ที่ได้กล่าวไปแล้ว บทบัญญัติต่าง ๆ ที่กำหนดในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มีข้อดีกว่าเนื่องจากการกำหนดกลไกการบังคับการที่ชัดเจน เช่น หากโรงงานปล่อยอากาศเสียโดยไม่มีการติดตั้งเครื่องดักจับหรือปล่อยเกินค่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจนเกิดความเสียหายต่อสุขภาพของประชาชนอย่างรุนแรง เช่นนี้นายกรัฐมนตรีอาจใช้อำนาจสั่งการให้โรงงานหยุดดำเนินการ หรือประชาชนที่ได้รับผลกระทบย่อมชอบที่จะฟ้องคดีละเมิดเพื่อให้โรงงานหยุดการทำการละเมิดรวมทั้งเรียกค่าเสียหายได้ เป็นต้น ซึ่งก็ย่อมมีผลไม่ว่าทางใดทางหนึ่งให้คุณภาพอากาศดีขึ้น อย่างไรก็ตามมาตรการแต่ละมาตรการยังคงมีข้อจำกัดอยู่ในตัว เช่น มาตรการเรียกค่าเสียหายจากการรั่วไหลของมลพิษตามมาตรา 96 นั้น จะต้องมีการพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่ามีความเสียหายต่อสุขภาพหรือต่อสิทธิอื่น ๆ เกิดขึ้นอย่างไร และความเสียหายนั้นเป็นผลจากการรั่วไหลแพร่กระจายมลพิษแหล่งใดและผู้ใดเป็นผู้ครอบครองหรือเป็นเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น⁴⁹ ซึ่งการพิสูจน์การมีอยู่ของเงื่อนไข

⁴¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 32.

⁴² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 55.

⁴³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 59.

⁴⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 68.

⁴⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 9.

⁴⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 6.

⁴⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 96.

⁴⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 97.

⁴⁹ มาตรา 96 วรรคหนึ่ง บัญญัติหลักความรับผิดชอบเอาไว้ว่า “แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิด หรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่น หรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้



ดังกล่าว (การพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลเสียหาย (causation)) อาจทำได้ยาก⁵⁰ และใช้เวลาค่อนข้างมาก⁵¹ อีกทั้งเป็นมาตรการเชิงตั้งรับโดยต้องรอให้เกิดความเสียหายขึ้นก่อนจึงจะดำเนินการได้⁵² เป็นต้น

3.2.3 สิทธิที่ได้รับการรับรองในกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่

เนื่องจากการสูบบุหรี่ทำให้เกิดอากาศเสียซึ่งส่งผลกระทบต่อทั้งผู้สูบและคนรอบข้าง จึงได้มีการตรากฎหมายกำหนดเขตปลอดบุหรี่⁵³ เช่น ในบริเวณสถานศึกษาและโรงพยาบาล เป็นต้น ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่ามาตรการห้ามสูบบุหรี่มีขึ้นเพื่อสร้างหลักประกันว่าบุคคลที่อยู่ในพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตปลอดบุหรี่จะไม่ได้รับผลกระทบจากภัยอันตรายจากควันบุหรี่ โดยมีมาตรการทางอาญาเป็นเครื่องมือกำกับ โดยปัจจุบันกฎหมายที่วางมาตรการในเรื่องนี้ได้แก่พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 โดยเฉพาะในหมวด 5 ซึ่งประกาศใช้แทนพระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535 อย่างไรก็ดี หลักประกันสิทธิในอากาศสะอาดตามกฎหมายฉบับนี้ยังคงมีข้อจำกัดเพราะมุ่งควบคุมกิจกรรมก่อมลพิษทางอากาศจากการสูบบุหรี่ในบางสถานที่ที่มีการกำหนดเป็นเขตปลอดบุหรี่เท่านั้นจึงไม่สามารถนำมาใช้เป็นกลไกให้เกิดการสร้างคุณภาพอากาศที่ดีจากกิจกรรมอื่น ๆ นอกเหนือจากการสูบบุหรี่ได้ นอกจากนี้ หากพิจารณาจากเจตนารมณ์ในการบัญญัติกฎหมาย กฎหมายทั้งสองฉบับมุ่งที่จะคุ้มครองสุขภาพของบุคคล ทั้งคนสูบบุหรี่และจากคนรอบข้างมากกว่าที่จะมุ่งประกาศหลักการคุ้มครองสิทธิในอากาศสะอาด⁵⁴ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือสิทธิในอากาศสะอาดยังไม่ปรากฏอย่างชัดเจนในกฎหมายนี้

ค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม... ”.

⁵⁰ อานาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562), น.605-610.

⁵¹ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม: ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2562), น.432-433.

⁵² Neil Gunningham, Peter N Grabosky and Darren Sinclair, Smart Regulation: Designing Environmental Policy (Oxford: Clarendon Press Oxford, 1998), p.78.

⁵³ ดูเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535 (ปัจจุบันถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560) ซึ่งปรารถนาเหตุความจำเป็นในการควบคุมตอนหนึ่งว่า “โดยที่เป็นการยอมรับในทางแพทยว่าควันบุหรี่เป็นผลเสียแก่สุขภาพของผู้สูบและผู้ไม่สูบบุหรี่ที่อยู่ใกล้เคียงหลายประการ ... นอกจากนั้นยังพิสูจน์ได้ว่าการที่ผู้ไม่สูบบุหรี่ต้องสูดควันบุหรี่ซึ่งผู้อื่นสูบเข้าไปก็ยังเป็นผลเสียแก่สุขภาพของผู้นั้นเช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นกับผู้สูบบุหรี่เอง ... สมควรที่จะคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่มิให้ต้องรับควันบุหรี่ในสถานที่สาธารณะ โดยการห้ามสูบบุหรี่ในบางสถานที่หรือการจัดเขตให้สูบบุหรี่โดยเฉพาะหรือโดยวิธีอื่น ๆ”.

⁵⁴ ดูเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 ที่มีความตอนหนึ่งว่า “...สมควรปรับปรุงกฎหมาย... เพื่อกำหนดมาตรการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ และยกระดับการคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชน...”.

3.2.4 สิทธิที่ได้รับการรับรองในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิในอากาศสะอาดอาจพิจารณาการมีอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้เช่นกัน โดยเฉพาะสิทธิในการเรียกค่าสินไหมทดแทนเมื่อมีการทำละเมิดโดยการก่อความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษทางอากาศ ซึ่งตัวอย่างของบทบัญญัติที่รองรับสิทธิดังกล่าว ได้แก่ หลักความรับผิดชอบตามมาตรา 420 ซึ่งกำหนดให้สิทธิบุคคลที่ได้รับความเสียหายต่อสิทธิในสุขภาพอนามัย⁵⁵ โดยมาตราดังกล่าวให้สิทธิในการฟ้องบุคคลที่ก่อความเสียหายโดยมิชอบด้วยกฎหมายโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อได้⁵⁶ เช่น หากปรากฏว่ามีการเผาเศษวัสดุทางการเกษตรจนเกิดควันคลุ้งลอยไปยังบ้านใกล้เคียงและทำให้เด็กในบ้านป่วย เช่นนี้ ก็ย่อมเกิดสิทธิในการเรียกค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 420 ได้ กระนั้น แม้ว่าจะสามารถนำไปใช้เยียวยาสิทธิของผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำให้เกิดความเสียหายต่อคุณภาพอากาศ ประเด็นที่ยังเป็นข้อจำกัดของสิทธิตามมาตรา 420 ข้างต้นก็มีลักษณะเช่นเดียวกับข้อจำกัดของสิทธิในการเรียกค่าเสียหายจากการรื้อไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษตามมาตรา 96 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ

โดยสรุปภาพรวมข้อจำกัดของกฎหมายในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแล้วจะพบข้อจำกัดในการทำงานกับข้อจำกัดในการตีความสิทธิตามรัฐธรรมนูญฯ โดยข้อจำกัดร่วมกันได้แก่กฎหมายแต่ละฉบับไม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิในอากาศสะอาดอย่างชัดเจนเนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้แตกต่างกันและไม่ได้ถูกตราขึ้นเพื่อรองรับกลไกที่จะทำให้เกิดอากาศสะอาดมาตั้งแต่แรก ในขณะเดียวกันเครื่องมือและสภาพบังคับอาจแตกต่างกันไปโดยกฎหมายบางเรื่องใช้มาตรการทางแพ่งหรืออาญาเป็นเครื่องมือดำเนินการในขณะที่กฎหมายบางฉบับไม่ได้กำหนดกลไกบังคับการที่จะทำให้อิทธิพลเกิดขึ้นได้จริง ข้อจำกัดนี้นำไปสู่คำถามที่ว่า การจะคุ้มครองสิทธิในอากาศสะอาดที่ดีควรต้องทำโดยการบัญญัติกฎหมายระดับพระราชบัญญัติโดยให้มีกลไกการคุ้มครองสิทธิชัดเจนใช่หรือไม่ ในประเด็นนี้ผู้เขียนจะได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับข้อจำกัดของการบัญญัติรับรองสิทธิในอากาศสะอาดในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติในหัวข้อต่อไป

4. ข้อพิจารณาส่งท้าย

แม้ว่าจุดมุ่งหมายของการนำเสนอในปกิณกะกฎหมายนี้จะเป็นการสำรวจและยกตัวอย่างสิทธิที่รองรับการกล่าวอ้างสิทธิในอากาศสะอาดในกฎหมายปัจจุบันเพื่อสนับสนุนการผลักดันร่างกฎหมาย

⁵⁵ หมายความว่า “สิทธิในสุขภาพ” (right to health) ที่อธิบายโดย ดร.นิรมัย พิศแซ มั่นจิตร ประกอบการทำความเข้าใจสิทธิในสุขภาพอนามัยในบริบทนี้ ซึ่งมีการอธิบายสิทธิในสุขภาพในฐานะประโยชน์หรืออำนาจที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคลในการมีภาวะที่สมบูรณ์พร้อมทั้งร่างกาย ทางจิตใจ ทางสติปัญญาและทางสังคม ดู นิรมัย พิศแซ มั่นจิตร, กฎหมายว่าด้วยสิทธิของผู้ป่วยและการจัดทำบริการทางด้านสุขภาพ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563), น.23.

⁵⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”.



เพื่อวางกลไกรองรับสิทธิในอากาศสะอาด อย่างไรก็ตาม การบัญญัติรับรองสิทธิต่าง ๆ ในกฎหมายไม่ใช่ยารักษาสารพัดโรค (panacea) ที่จะแก้ไขปัญหาล้างแวล้อมได้ทุกเรื่อง ดังนั้น จึงควรตั้งข้อสังเกตเอาไว้ด้วยว่าแนวคิดการบัญญัติรับรองสิทธิในอากาศสะอาดในกฎหมายเฉพาะนั้นอาจมีเรื่องใดที่ถือเป็นข้อจำกัดหรือข้อพิจารณาบ้างหรือไม่เพื่อประโยชน์ต่อการวางแนวทางรับรองและคุ้มครองสิทธิดังกล่าวในอนาคต โดยข้อสังเกตประการแรกได้แก่ การบัญญัติรับรองสิทธิต่าง ๆ ในกฎหมายไม่สามารถใช้ได้จริงตราบใดที่การบัญญัติรับรองสิทธิยังคงขาดกลไกคุ้มครองหรือบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิเช่นเดียวกับการบัญญัติรับรองสิทธิในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ประการที่สอง สิทธิที่ได้รับการรับรองในกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติยังมีข้อจำกัดเพราะหากมีกฎหมายอื่นให้อำนาจกระทำการที่อาจกระทบต่อสิทธิที่ได้รับการกระทบกระเทือน เช่น กฎหมายไม่ได้ห้ามการใช้รถยนต์ดีเซลที่มาตรฐานการปล่อยควันจากท่อไอเสียไม่เกินค่ามาตรฐานหรือห้ามการสูบบุหรี่หรือตราบท่าที่ไม่ได้สูบในที่ห้ามสูบ (เขตปลอดบุหรี่) เช่นนี้ แม้บุคคลจะสูดเอาควันจากรถยนต์นั้นหรือจากการสูบบุหรี่ดังกล่าวไปบ้างแต่ไม่ถึงกับเป็นอันตรายแก่กายในทันทีทันใด (ในลักษณะที่ผู้ก่อมลพิษจะจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่อได้) ก็ย่อมไม่สามารถฟ้องร้องดำเนินคดีโดยอาศัยสิทธิในอากาศสะอาดได้เพราะสิทธิในอากาศสะอาดของตนได้รับผลกระทบจากการใช้สิทธิประเภทอื่น ๆ ที่ไม่เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด⁵⁷ เป็นต้น ดังนั้น การบัญญัติรับรองสิทธิในกฎหมายพระราชบัญญัติจะเกิดมรรคผลที่ทำให้มาตรการประกันสิทธิดีกว่าและไปได้ไกลกว่ากลไกในกฎหมายปัจจุบันก็ต่อเมื่อมีการวางกลไกประกันและบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิชัดเจนพร้อม ๆ กับวางมาตรการควบคุมกิจกรรมที่จะทำให้เกิดคุณภาพอากาศที่แย่งลงควบคู่ไปด้วย เช่น การกำหนดเป้าหมายระยะยาวในการยกเลิกหรือลดการใช้ยานพาหนะที่ใช้น้ำมันดีเซลและการควบคุมการเผาในที่โล่งในที่ดินเอกชน เป็นต้น

⁵⁷ ดูรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิในการก่อมลพิษที่อาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิในอากาศสะอาดใน สุรศักดิ์ บุญเรือง, “การก่อมลพิษทางอากาศเป็นสิทธิตามกฎหมายหรือไม่” *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, ปีที่ 47, ฉบับที่ 1, 217, น.218-223 (2561).