

ได้อะไร่ความคิด ....  
เรามีสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด?

โดย

รศ. ดร. คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม

เครือข่ายอากาศสะอาดประเทศไทย

บุคคลสามารถอยู่รอดได้สองสามวันโดยไม่มีน้ำ  
แต่ไม่สามารถอยู่รอดหากขาดอากาศเพียงไม่กี่นาที

*A person can survive a few days without water,  
only a few minutes without air.*

## สารบัญ

|  |    |
|--|----|
| อารัมภบท.....  | 8  |
| ▪ ... หรือว่า เรากำลังต้องอยู่ภายใต้ผ้าครอบยักษ์ หรือต้องตกอยู่ในสถานการณ์ Under the Dome?!  | 8  |
| ▪ เรื่องซีฝุ่น ไม่ใช่ แค่เรื่องซีผง ... ฝุ่นยิ่งเล็กจ๋ว ยิ่งอันตราย ... มองไม่เห็น ไม่ใช่ ไม่มี  | 10 |
| ▪ การสื่อสารทางบวก เพิ่มการใช้คำ ชี้นำสู่เป้าหมาย ... คำว่า “อากาศสะอาด (Clean Air)” กับ คำว่า “มลพิษทางอากาศ (Air Pollution)”             | 12 |
| ▪ ปัญหาฝุ่นพิษขนาดจิ๋ว (PM 2.5) ในประเทศไทย เป็นเรื่องที่ถูกประเมินต่ำ มองข้าม ไม่ให้ความสำคัญ ละเลยไปจากระบบคิดและการบริหารจัดการในภาพรวม | 13 |
| ▪ ความเฉยเมยต่อปัญหา PM 2.5 + การผิดผ่อนการแก้ปัญหา PM 2.5 คือ พิษร้ายของสังคม!  | 15 |
| <br>   |    |
| บทที่ 1: การได้มาซึ่งอากาศสะอาด มันคือ “สิทธิ” ไม่ใช่ “คำวิงวอน”: สิทธิมนุษยชน (Human Rights) กับ “สิทธิในอากาศสะอาด (Right to Clean Air)” | 17 |
| ▪ สิทธิอะไร? สิทธิมนุษยชน? สิทธิมนุษยชนคืออะไร?  | 17 |
| ▪ “สิทธิมนุษยชน” กับ “สิ่งแวดล้อม” รวมกันเป็น “สิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Human Rights)”                                   | 20 |
| ▪ การตายก่อนวัยอันควรจาก PM 2.5 กับ “สิทธิในชีวิต (Right to Life)”   | 21 |
| ▪ วิธีมองโลก เป้าหมาย และทิศทางใหม่ของโลก  | 24 |
| ▪ สุขภาพที่ดี และ ความเป็นอยู่ที่ดี  | 26 |
| ▪ สิทธิในสุขภาพ (Right to Health)  | 27 |
| ▪ สิทธิมนุษยชนที่จะหายใจอากาศสะอาด (Human Right to Breathe Clean Air)  | 29 |
| ▪ การทำให้สิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อม และ สิทธิมนุษยชนในอากาศสะอาด มีผลในทางปฏิบัติ  | 30 |

บทที่ 2: กฎหมายคุ้มครองสุขภาพและสิทธิของผู้ไม่สูบบุหรี่ (Right of Non-smokers):  
 อุทธรณ์สะท้อนการคุ้มครองสิทธิของผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางอากาศ

และ PM 2.5.....34

- การสูบบุหรี่เป็นแหล่งกำเนิดอันหนึ่งของปัญหาฝุ่น PM 2.5 ด้วย.....35
- “ผู้ถูกรบกวน” จากการสูบบุหรี่ของผู้อื่น ทั้งที่ตัวเองไม่ได้สูบบุหรี่.....36
- สิทธิของผู้ถูกรบกวน หรือ สิทธิของผู้ไม่สูบบุหรี่.....37
- ข้อเสนอขยายกฎหมายคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ฉบับเก่าที่ถูกยกเลิกไปแล้ว.....38
- บทบาทขององค์การอนามัยโลก / WHO เกี่ยวกับการควบคุมยาสูบ.....42
- กฎหมายใหม่ขานรับ WHO ควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ ควบคุมกับ คุ้มครองสุขภาพของประชาชนจากโรคที่เกิดจากผลิตภัณฑ์ยาสูบ.....43
- กฎหมายใหม่ ในมิติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่.....45
- ประกาศกระทรวงภายใต้กฎหมายใหม่เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ไม่สูบบุหรี่.....46
- ถอดบทเรียน “กฎหมายคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการสูบบุหรี่” เพื่อมาประยุกต์ใช้กับการออกแบบ “กฎหมายคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางอากาศ และ PM 2.5” .....52

บทที่ 3: การรับมือกับปัญหามลพิษทางอากาศ (Air Pollution) และสถานการณ์หมอกควันของอังกฤษ จีน และสหภาพยุโรป.....55

- จากวิกฤติ “หมอกควันขนาดใหญ่” สู่การออก “กฎหมายอากาศสะอาด” ในอังกฤษ.....55
- การจัดการเพื่ออากาศสะอาด “ก่อน” อังกฤษออกจากสหภาพยุโรป.....57
- ยุทธศาสตร์อากาศสะอาด 2019 (Clean Air Strategy 2019) “หลัง” อังกฤษออกจากสหภาพยุโรป.....58
- ร่างกฎหมายสิ่งแวดล้อม (The Environment Bill) “หลัง” อังกฤษออกจากสหภาพยุโรป.....59
- เนื้อหาร่างกฎหมายสิ่งแวดล้อมของอังกฤษ: ธรรมนูญบาลีเซียว หน่วยตรวจสอบสิ่งแวดล้อม องค์การเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม แผนปรับปรุงสิ่งแวดล้อม และคำแนะนำของ WHO เรื่องอากาศสะอาด.....60
- จาก The Great Smog ที่อังกฤษ ... มาสู่ Under the Dome ที่จีน.....61
- วิกฤติ PM 2.5 กับ การประกาศสงครามกับมลพิษของจีน.....62
- นโยบายสิ่งแวดล้อม และ นโยบายมลพิษทางอากาศของจีน.....63
- กฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของจีน.....63

- เนื้อหากฎหมายสิ่งแวดล้อมของจีน: เพิ่มสิทธิให้ประชาชนมากขึ้น แต่ยังคงเน้นหน้าที่และความรับผิดชอบมากกว่าสิทธิ.....64
- กฎหมายของสหภาพยุโรป กับ “สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด (Right to Breathe Clean Air)”.....65
- กระแสเรียกร้อง “สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด (Right to Breathe Clean Air)” จากภาคประชาสังคมในยุโรป.....68
- บทบาทของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป ในการสร้างบรรทัดฐานใหม่ เพื่อประชาชนชาวยุโรปมีสิทธิเข้าถึงอากาศสะอาด.....69

บทที่ 4: เหตุผลและความจำเป็นในการสถาปนา “สิทธิที่จะหายใจอากาศที่สะอาด (Right to Breathe Clean Air)” ใน “กฎหมายอากาศสะอาด (Clean Air Act)”.....73

- “กฎหมายสิ่งแวดล้อม (Environmental Act)” “กฎหมายมลพิษทางอากาศ (Air Pollution Act)” และ “กฎหมายอากาศสะอาด (Clean Air Act)”.....73
- วิธีคิดเปลี่ยน ความสัมพันธ์เชิงอำนาจเปลี่ยน: ระหว่าง “สิทธิของประชาชน” กับ “หน้าที่ของรัฐ”.....76
- “ร่างกฎหมายอากาศสะอาดฉบับล่างขึ้นบน” ต้องบัญญัติรับรอง “สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด” ในฐานะ “สิทธิมนุษยชน (Human Rights)” ทั้งด้าน “สิทธิเชิงเนื้อหา (Substantive Rights)” และด้าน “สิทธิเชิงกระบวนการ (Procedural Rights)”.....77
- ก้าวข้ามมิติ “สิ่งแวดล้อมเชิงเดี่ยว” และ “สุขภาพเชิงเดี่ยว” ไปสู่มิติ “สิ่งแวดล้อมกับสุขภาพ ประภคูปแบบ Two in One”.....79
- ตัวอย่างรูปแบบองค์กรประภคูป “สุขภาพกับสิ่งแวดล้อม”: กรมควบคุมสุขภาพและสิ่งแวดล้อมแห่งเซาท์แคโรไลนา (South Carolina Department of Health and Environmental Control).....81
- การกำหนด “สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด” ใน “กฎหมายอากาศสะอาด” ช่วยลด “ความเหลื่อมล้ำ” และสร้าง “ความเป็นธรรมในสังคม” (Social Justice).....82
- การกำหนด “สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด” ใน “กฎหมายอากาศสะอาด” ช่วยสร้าง “ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice)”.....85
- การกำหนด “สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด” ใน “กฎหมายอากาศสะอาด” เป็นการ “คว้านลึก” ในการแก้ “ปัญหาเชิงโครงสร้าง” ที่อยู่ใต้วาหน้ำแข็ง และมีลักษณะเป็น “ความรุนแรงเชิงโครงสร้าง (Structural Violence)”.....87

|               |    |
|---------------|----|
| ปัจฉิมบท..... | 90 |
| อ้างอิง.....  | 93 |

.....

การสูบบุหรี่สามารถหลีกเลี่ยงได้  
แต่มลพิษทางอากาศไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

*Smoking is avoidable  
but air pollution is not.*

## อารัมภบท

หนังสือ เรื่อง “ไดอารี่ความคิด .... เรามีสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด?” มีที่มาจากและเป็นส่วนหนึ่งของการทำงานของทีมนักกฎหมายในเครือข่ายอากาศสะอาดประเทศไทย (Thailand Clean Air Network) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้สำหรับเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักต่อสาธารณชน เกี่ยวกับแนวคิดเรื่องสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาดอันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยองค์ความรู้และความเข้าใจดังกล่าวสามารถใช้เป็นฐานคิดที่สำคัญสำหรับภาคประชาสังคมในการพิจารณาประกอบเพื่อสนับสนุนการยกร่าง “กฎหมายอากาศสะอาด” ฉบับประชาชน ที่มีลักษณะเป็น “กฎหมายจากล่างขึ้นบน (Bottom-up Legislation)” ในระยะต่อไป จากประสบการณ์ที่ผ่านมา ร่างกฎหมายฉบับประชาชนมักจะถูกทำให้เลื่อนหายไปจากระบบ หลายครั้งหลักการสำคัญได้ตกหล่นไประหว่างทาง หรือคุณค่าสำคัญบางอย่างได้ถูกแทนที่ด้วยคุณค่าอย่างอื่น เป็นเหตุให้ความคิดของภาคประชาสังคมไม่ได้ถูกบันทึก ความจำไว้ในที่ใด ไดอารี่ความคิดเล่มนี้จึงเป็นเสมือนนุ้มนบันทึกข้อมูลทางวิชาการที่ใช้ในการยกร่างกฎหมายฉบับประชาชนดังกล่าว

.....

- ... หรือว่า เรากำลังต้องอยู่ภายใต้ฟลาครอบยักษ์ หรือต้องตกอยู่ใน สถานการณ์ *Under the Dome*!?

*Under the Dome* เป็นชื่อนิยายขายดีของ Stephen King เจ้าพ่อนักแต่งนิยายแนวลึกลับเหนือธรรมชาติ ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 2009 (พ.ศ. 2552) ต่อมา นิยายเรื่องนี้ได้นำมาสร้างเป็น ภาพยนตร์ฉายทางทีวีเป็นตอนๆ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2013 (พ.ศ. 2556) ถึง ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) โดย Stephen Spielberg เจ้าพ่อแห่งวงการภาพยนตร์ Hollywood และได้รับความนิยมนมหาศาล มีเนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องราวของเมืองเล็กๆ เมืองหนึ่งที่มีความสงบสุขมาตลอด จนกระทั่งวันหนึ่ง มีฟลาครอบยักษ์หรือโดมพิศวงขนาดใหญ่มาครอบเมืองทั้งเมืองเอาไว้ ลักษณะของโดมยักษ์ คือ มองแทบไม่เห็น เหมือนกระจกบาง บางมุมสะท้อนแสงได้ สามารถกั้นวัสดุและเสียงไม่ให้ออก และมีความเป็นอมตะ ไม่บุบสลาย ทำให้เมืองนี้ถูกตัดขาดจากโลกภายนอก ส่วนภายในโดมยักษ์ก็เกิดสิ่งลึกลับต่างๆ ธรรมชาติแปรปรวน เมื่ออาหารในเมืองเริ่มร่อยหรอลง ชาวเมืองก็เริ่มแสดงสัญชาตญาณดิบออกมา อย่างไรก็ตามชาวเมืองที่ดีก็พยายามช่วยกันแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่เมืองกลายเป็นเมืองปิดตาย โดมยักษ์นี้เป็นนวัตกรรมของมนุษย์ต่างดาว สร้างมาเพื่อปกป้องสมาชิกของพวกเขาเหมือนกัน โดยการมาสร้างมนุษย์ เพื่อเอาตัวรอดจากการถูกล่าจากมนุษย์ต่างดาวอีกพวกหนึ่ง

*Under the Dome* ถูกนำมาใช้เป็นชื่อของสารคดีความยาว 103 นาที อันโด่งดังอีกครั้ง เมื่อ

ปีค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) ด้วยยอดคนดูกว่า 200 ล้าน สารคดีดังกล่าวจัดทำโดย ไฉ จิ้ง อดีต นักข่าวและผู้ดำเนินรายการของสถานีทีวีในประเทศจีน ด้วยทุนทรัพย์ส่วนตัว โดยมีแรงบันดาลใจ มาจากการที่ลูกสาวของเธอถูกตรวจพบว่ามีเนื้องอกตั้งแต่คลอดออกมา และต้องวางยาสลบ เพื่อรับการผ่าตัดทันที แม้การผ่าตัดจะประสบความสำเร็จ แต่หลังจากนั้นเธอพบว่าเธอและลูกสาว ไม่สามารถใช้ชีวิตได้อย่างปกติในสภาพแวดล้อมที่มีปัญหาหมอกควันหนาในประเทศจีนขณะนั้น ลูกสาวเธอต้องถูกขังอยู่แต่ในบ้าน ไม่เคยเห็นดวงดาว ไม่เคยเห็นเมฆขาวบนท้องฟ้า ไฉ จิ้ง พยายามเสาะหาข้อมูล สถิติ และหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ เพื่อส่งสารให้ชาวจีนตื่นรู้ว่ามีพิษทาง อากาศซึ่งเป็นศัตรูที่มองไม่เห็นนั้นเป็นภัยเงียบที่กำลังคุกคามชีวิตประชาชน และท้าทายว่าถึง เวลาต้องปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้เป็นไปในทิศทางที่ยั่งยืน สารคดีนี้ถูกรัฐบาลจีนระงับการ เผยแพร่ในประเทศจีน แต่กลับมีผู้เข้าชมทางอินเทอร์เน็ตเพิ่มขึ้นทั่วโลก<sup>1</sup>

สันนิษฐานว่า การที่ ไฉ จิ้ง นำเอาชื่อ Under the Dome มาใช้เป็นชื่อสารคดีของเธอ น่าจะ เป็นเพราะสถานการณ์ของประเทศจีนในเวลานั้นมีสภาพไม่แตกต่างจากเมืองที่ถูกโดมยักษ์ครอบ ไว้ทำนองเดียวกับเหตุการณ์ในนิยายและภาพยนตร์เรื่อง Under the Dome นั่นเอง ดังที่เธอ อธิบายไว้ในสารคดีของเธอว่า ตลอดปีค.ศ. 2014 (พ.ศ. 2557) ซึ่งมี 365 วันนั้น นครปักกิ่งมี สภาพอากาศที่มีมลพิษสูงถึง 175 วัน หรือราวครึ่งปี ขณะที่ เทียนจินมีอากาศมลพิษ 197 วัน ลีอ เจียงฉวง 264 วัน เสิ่นหยัง 154 วัน ฉิงตู 125 วัน และหลานโจว 112 วัน โดยก่อนหน้านั้น ชาวจีน จำนวนมากเข้าใจผิดว่า สภาพท้องฟ้าที่ขมุกขมัวนั้นเป็น “หมอก (Fog)” แต่ความจริงแล้ว มันไม่ใช่ หมอกแต่เป็นมลพิษทางอากาศประเภทหนึ่ง ที่เรียกว่า “Smog (Smoke + Fog = Smog)” ปริมาณ ของฝุ่นละออง (Fine Particle) ซึ่งเป็นอนุภาคที่มีเส้นผ่าศูนย์กลางเล็กกว่า 2.5 ไมครอน (PM 2.5) จำนวนมากนี้มีส่วนทำให้ประชาชนมีอัตราการเสียชีวิตจากโรคมะเร็งปอดเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ ในรอบ 30 ปีที่ผ่านมา ชาวจีนต้องต่อสู้กับมลพิษทางอากาศ PM 2.5 ซึ่งเป็น “ศัตรูที่มองไม่เห็น” และเป็น ที่วิตกของชาวจีน สารคดี Under the Dome ได้รับความชื่นชมว่าช่วยปลุกให้ชาวจีนตื่นจาก “ความไม่ รู้” และสร้าง “ความตระหนัก” ของภัยเงียบที่กำลังคุกคามชีวิตประชาชนชาวจีน แม้ว่าจะถูกสั่งให้ หยุดเผยแพร่โดยกรมประชาสัมพันธ์แห่งพรรคคอมมิวนิสต์จีน ด้วยเหตุผลว่าสร้าง “ความตื่น ตระหนก” ให้กับสังคมก็ตาม

สำหรับประเทศไทย กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้เผยแพร่ รายงาน "สถานการณ์มลพิษประเทศไทย ปีพ.ศ. 2558 รอบ 6 เดือน" เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ.

<sup>1</sup> Under the Dome Part 1: Introduction. <https://www.youtube.com/watch?v=MhIZ50HKlp0> Under the Dome Part 2: What is Smog? <https://www.youtube.com/watch?v=ZKxnQxyOXfi> Under the Dome Part 3: Combined Pollution <https://www.youtube.com/watch?v=BXMZpF0K1ME> Under the Dome Part 4: What about Coal? <https://www.youtube.com/watch?v=H2OQf213gv4> Under the Dome Part 5: What about Oil? <https://www.youtube.com/watch?v=Zvj8ITg7P7o> Under the Dome Part 6: Where did our Environmental Protection Go? <https://www.youtube.com/watch?v=l5j3wEcJUf8> Under the Dome Part 7: What should be done? <https://www.youtube.com/watch?v=kWevACWky1w> Under the Dome Part 8: What can ordinary citizens do? <https://www.youtube.com/watch?v=XaXk9SqBZVg>

2558 ว่า "ฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM 2.5) มีปริมาณเกินมาตรฐานมากขึ้นกว่าเดิม" จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2563) สถานการณ์ PM 2.5 ในประเทศไทยนับวันจะทวีความเข้มข้นเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทั้งในเรื่องมาตรฐานที่เหมาะสม ปริมาณที่เพิ่มมากขึ้น และสาเหตุที่ทำให้เกิด PM 2.5 ซึ่งขึ้นอยู่กับความแตกต่างของแต่ละพื้นที่ นอกจากนี้ ปัญหาดังกล่าวก็มีความสลับซับซ้อน การแก้ปัญหาไม่ใช่เรื่องง่าย ชวนให้คิดว่า "หรือเรากำลังต้องอยู่ภายใต้ฝาคอบยักษ์ Under the Dome?!" และจะตกอยู่อีกนานเท่าใด?

■ *เรื่องซีฝุ่น ไม่ใช่ แค่เรื่องซีผง ... ฝุ่นยิ่งเล็กจิว ยิ่งอันตราย ... มองไม่เห็น ไม่ใช่ ไม่มี*

PM 2.5 ไม่ใช่ซีฝุ่นธรรมดาที่เรามองเห็น เพราะถ้าเรามองเห็น จะไม่ใช่ PM 2.5 แต่จะเป็นฝุ่นขนาดใหญ่กว่านั้น คือ PM 10 การที่ PM 2.5 เป็นฝุ่นพิษขนาดจิ๋ว ไม่ได้แปลว่าไม่อันตราย ตรงกันข้าม "ฝุ่นยิ่งเล็กจิว ยิ่งอันตราย" และการที่เราไม่เห็น ไม่ได้แปลว่าไม่มี หรือไม่อันตราย การที่ PM 2.5 เป็นอนุภาคขนาดเล็กกว่าเส้นผ่าศูนย์กลางของเส้นผมของมนุษย์ ทำให้ชนจมูกไม่สามารถดักจับเอาไว้ได้ ประกอบกับการที่ไม่สามารถมองเห็นได้ด้วยตาเปล่า ทำให้คนทั่วไปไม่รู้ว่ PM 2.5 สามารถทะลุทะลวงเข้าไปในปอด กระแสเลือด และระบบภายในร่างกายได้โดยตรง โดยร่างกายไม่สามารถกรองได้ เมื่อคนส่วนใหญ่ไม่รู้ จึงไม่ตระหนัก และไม่ได้ป้องกันตัว ปริมาณของ PM 2.5 ที่สูงขึ้นในช่วงที่ผ่านมาทั้งที่เคยเกิดขึ้นในประเทศจีนและที่กำลังเกิดขึ้นในประเทศไทย มีอันตรายมหาศาลมากกว่าที่หลายคนคิด องค์การอนามัยโลกประกาศว่า PM 2.5 เป็นสารก่อมะเร็ง เป็นมลพิษทางอากาศ และเป็นสาเหตุของการเสียชีวิตก่อนวัยอันควร

นักวิชาการอธิบายว่า PM 2.5 เพิ่มความเสี่ยงทำให้เกิดโรคร้ายแรงต่างๆ เช่น โรคมะเร็งปอด โรคหลอดเลือดในสมอง โรคปอดอุดกั้นเรื้อรัง โรคหัวใจขาดเลือด และโรคติดเชื้อเฉียบพลันระบบหายใจส่วนล่าง กรณีประเทศไทย เมื่อปลายปีพ.ศ. 2561 ได้มีการเผยแพร่ภาพบรรยากาศคล้ายมีหมอกหนาแน่นในหลายจุดทั่วพื้นที่กรุงเทพมหานคร เพจเฟซบุ๊กของกรมควบคุมมลพิษได้รายงานสถานการณ์ PM 2.5 ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ประจำวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2561 ว่าปริมาณ PM 2.5 บริเวณพื้นที่ริมถนนอยู่ในระดับเริ่มมีผลกระทบต่อสุขภาพจำนวน 17 พื้นที่ และมีผลกระทบต่อสุขภาพใน 2 พื้นที่ ส่วนในพื้นที่ทั่วไปอยู่ในระดับเริ่มมีผลกระทบต่อสุขภาพ 13 พื้นที่ คาดการณ์ว่าคุณภาพอากาศในวันรุ่งขึ้นบริเวณพื้นที่ริมถนนจะอยู่ในระดับเริ่มมีผลกระทบต่อสุขภาพ ปริมาณฝุ่นละอองมีแนวโน้มสูงขึ้น ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่คุณภาพอากาศอยู่ในระดับสูงเริ่มมีผลกระทบต่อสุขภาพหรือมีผลกระทบต่อสุขภาพ กรมควบคุมมลพิษแนะนำประชาชนว่าควรหลีกเลี่ยงหรือลดเวลาการทำกิจกรรมกลางแจ้ง หากหลีกเลี่ยงไม่ได้ควรสวมใส่หน้ากากอนามัยขณะอยู่กลางแจ้ง

ในช่วงปลายปีพ.ศ. 2561 เป็นต้นมาจนถึงต้นปีพ.ศ. 2562 และช่วงปลายปีพ.ศ. 2562 ต่อเนื่องมาจนถึงต้นปีพ.ศ.2563 นั้น กลุ่มต่างๆในภาคประชาสังคม และนักวิชาการสาขาต่างๆ ในประเทศไทย ได้ออกมาช่วยกันให้ข้อมูลความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับ PM 2.5 คืออะไร มีอันตรายอย่างไร มีวิธีป้องกันที่ถูกต้องจาก PM 2.5 อย่างไร พร้อมแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะหน่วยงานรัฐเกี่ยวกับสภาพปัญหาและทางออกต่างๆ มาอย่างต่อเนื่อง จะเห็นได้ว่า PM 2.5 แม้จะมีขนาดเล็กมาก แต่สามารถส่งผลกระทบต่อทุกมิติ ทั้งด้านสุขภาพ เศรษฐกิจ จนลุกลามไปถึงเรื่องการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ทำให้ PM 2.5 ไม่ได้จำกัดขอบเขตอยู่แค่ใน “มิติสิ่งแวดล้อม” เท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องโดยตรงกับ “มิติสุขภาพ” ด้วย

### ■ การสื่อสารทางบวก เพิ่มการใช้คำ ชี้นำสู่เป้าหมาย ...

คำว่า “อากาศสะอาด (Clean Air)” กับคำว่า “มลพิษทางอากาศ (Air Pollution)”

คำว่า “อากาศสะอาด” เป็นแนวคิดแกนหลักของหนังสือเล่มนี้ทั้งเล่ม เนื่องจากคนทั่วไปคุ้นเคยและมีความรู้เรื่อง “มลพิษทางอากาศ” และอยู่กับมันมาพอสมควรจนอาจเกิดความเคยชิน แต่ยังขาดความรู้ความตระหนักเรื่อง “อากาศสะอาด” ทั้งๆ ที่อากาศสะอาดเป็นสิ่งจำเป็นต่อชีวิตที่ทุกคนปรารถนา เพราะเป็นเงื่อนไขสำคัญในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพชีวิตที่ดี ดังนั้น “การจัดการมลพิษทางอากาศ” จึงไม่ควรทำไปเพียงเพื่อ “การแก้ปัญหามลพิษทางอากาศ” เท่านั้น แต่ควรทำไปเพื่อการมุ่งสู่เป้าหมายที่สูงกว่าและสำคัญกว่านั้น นั่นคือ เพื่อการได้มาเพื่อ “อากาศสะอาด” ในที่สุด

ในประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศ รัฐบาลไม่ได้ตีกรอบและหยุดอยู่เพียงแค่การแก้ปัญหามลพิษ แต่กำลังเดินหน้าไปสู่สิ่งที่เรียกว่า “อวสานของการปลดปล่อยมลพิษ” โดยการประกาศนโยบายที่ใช้คำว่า “สะอาด” เข้าไปประกอบด้วย ตัวอย่างเช่น การประกาศนโยบายเศรษฐกิจสะอาดในภาพรวม ซึ่งเมื่อพิจารณาเฉพาะเจาะจงในกรณีของอากาศ จึงเกิดการนำคำว่า “อากาศสะอาด” มาใช้ ทำให้เห็นความแตกต่างได้อย่างชัดเจนระหว่าง “อากาศสกปรก (Dirty Air)” หรือ “มลพิษทางอากาศ (Air Pollution)” กับ “อากาศสะอาด (Clean Air)” กล่าวคือ เมื่อสิ่งสกปรกและสารเคมีเข้าไปในอากาศมากเกินไปทำให้อากาศสกปรก เรียกว่ามลพิษทางอากาศ และอากาศสกปรกเป็นสิ่งไม่ดีสำหรับคนที่หายใจเข้าไป ในขณะที่ อากาศสะอาด คือ อากาศที่ไม่มีระดับมลพิษที่เป็นอันตรายจากสิ่งสกปรกและสารเคมี จึงเป็นสิ่งที่ดีสำหรับคนที่หายใจ

การสูดอากาศสะอาดเข้าและออกไม่ได้เป็นเพียงแค่ “ความรู้สึกที่ดี” เท่านั้น แต่มันยังส่ง “ผลดีต่อปอด” ด้วย โดยช่วยให้ทางเดินหายใจในปอดขยายตัวมากขึ้นและปรับปรุงการทำความสะอาดปอดด้วย เมื่อประมาณ 30 ปีก่อน ผู้คนส่วนใหญ่มักจะใช้ชีวิตครอบครัวย่างปกติสุขภาพใน

บ้าน เวลาที่ต้องการพักผ่อนหรือเปลี่ยนบรรยากาศที่จำเจกับกิจกรรมภายในบ้าน เรามักจะมีการ ชักชวนกันไปเที่ยวแหล่งธรรมชาติ เช่น ทะเล หรือภูเขาเพื่อ “รับอากาศบริสุทธิ์” แต่อากาศที่ดีหรือ อากาศที่สะอาด ไม่ควรต้อง “รอ” จนมีการออกไปรับอากาศบริสุทธิ์เป็นคราวๆ เพราะอากาศที่ สะอาดควรเป็นสิ่งที่เราควรมี “สิทธิ” ที่จะได้หายใจเข้าไป “ตลอดเวลาทุกขณะ” ไม่ว่าเราจะอยู่ใน บ้านหรือในอาคาร หรือออกไปนอกบ้านหรือนอกอาคาร และสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาดไม่ควร ถูกจำกัดอยู่ภายใต้ “หน้ากากอนามัย” ตลอดเวลาหรือเกือบตลอดเวลา ทำนองเดียวกัน สิทธิ ดังกล่าวก็ไม่ควรถูกจำกัดอยู่ภายในอาคารที่มี “เครื่องฟอกอากาศ” หรือในบริเวณที่มี “หอฟอกอากาศ” เท่านั้น แต่สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาดควรเป็นสิทธิที่จะหายใจเอาอากาศ ที่สะอาดเข้าปอดได้ “ตลอดเวลา” ตามวิถีธรรมชาติที่ควรจะเป็น

การเปลี่ยนวิธีสื่อสารจากการใช้คำว่า “มลพิษทางอากาศ” มาสู่คำว่า “อากาศสะอาด” ช่วยทำให้ความเชื่อมโยงระหว่าง “ประเด็นสิ่งแวดล้อม” กับ “ประเด็นสุขภาพ” ทำให้ทั้งสองมิติ มีความใกล้เคียงแนบแน่นกันมากยิ่งขึ้น และได้รับการจัดความสำคัญในระดับที่สูงขึ้น ผู้คนตื่นรู้มาก ขึ้นว่าอะไรคือสิ่งที่คุกคามคุณภาพชีวิตของเธอ ตระหนักมากขึ้นว่าอะไรทำลายความยืนยาวของ ชีวิตของเธอ ทั้งการทำลายแบบเฉียบพลันและการทำลายแบบเสียดายๆ อย่างค่อยเป็นค่อยไป ในที่สุด ผู้คนเข้าใจมากขึ้นว่า อะไรเป็นเงื่อนไขของการมีสุขภาพที่ดีและการมีชีวิตที่ดี เหนือสิ่ง อื่นใด คือ ผู้คนสำนึกมากขึ้นว่า ถึงเวลาที่เรากำลังต้องเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับ ธรรมชาติให้เป็นไปในทิศทางที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

■ ปัญหาฝุ่นพิษขนาดจิ๋ว (PM 2.5) ในประเทศไทย เป็นเรื่องที่ถูกประเมินต่ำ มองข้ามไม่ให้ความสำคัญ ละเลยไปจากระบบคิดและการบริหารจัดการในภาพรวม

ในประเทศไทย บางคนยังคงมองปัญหาฝุ่นพิษขนาดจิ๋ว (PM 2.5) เป็นเพียงส่วนหนึ่งของ ปัญหามลพิษทางอากาศแล้วจบลงแค่นั้น บางคนยังมีความเชื่อว่าปัญหา PM 2.5 เป็นเพียงภาวะ ชั่วครั้งชั่วคราวที่มาเป็นเฉพะะช่วงเวลาตามฤดูกาล หากรอให้ความกดอากาศลดลง หรือรอให้ฝน ตกลงมา หรือรอให้ลมพัดอากาศออกไป ปัญหานี้ก็จะหมดไปเอง คนเหล่านี้เข้าใจว่าปัญหานี้ไม่ใช่ เรื่องร้ายแรง เด็ดขาก็ผ่านไป บางคนเชื่อว่าการฉีดน้ำช่วยระงับฝุ่น PM 2.5 ได้ บางคนเชื่อว่า ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้น การมี PM 2.5 สูงกว่าประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นเรื่อง ปกติที่สามารถรับได้ บางคนกลัวว่าการประกาศค่า PM 2.5 ให้รู้และการแก้ปัญหา PM 2.5 บางอย่างจะส่งผลกระทบต่อตัวเลขทางเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว ในทางตรงข้าม เรา กลับพบว่าคนไทยมีแนวโน้มจะป่วยด้วยโรคแพ้อากาศ โรคปอดอักเสบ และโรคต่างๆ มากขึ้น ผู้คนต้องเสียค่าใช้จ่ายไปกับการรักษาพยาบาลมากขึ้น รัฐเองก็ต้องช่วยรับภาระค่ารักษาพยาบาล มากขึ้นด้วย

ในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว รัฐบาลมีการจัดการและมาตรการทางสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวดมาก เจ้าของธุรกิจและอุตสาหกรรมต้องรับผิดชอบในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่ตนก่อขึ้น นักการเมืองในพรรคกรีน (Green Party) รวมพลังกับนักเคลื่อนไหวทางด้านสิ่งแวดล้อม (Green Movement) ในประเทศต่างๆ ได้จัดกิจกรรมหวงคืนอากาศสะอาดและสิทธิในอากาศสะอาดอย่างต่อเนื่อง ในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนต้องเข้าถึงได้ ประชาชนจึงเป็นผู้ทรงสิทธิ ไม่ใช่ผู้ร้องขอความเมตตา และอากาศสะอาดไม่ควรถูกมองว่าเป็นสิ่งที่มีราคาแพงเกินจำเป็น แต่ควรถูกมองว่าเป็นเงื่อนไขของการมีชีวิตรอดที่ยืนยาวและเป็นการจัดการที่ยั่งยืน ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากนโยบายของประเทศที่พัฒนาแล้วบางประเทศที่กำลังจะยกเลิกการใช้รถยนต์ดีเซลในระยะอันใกล้

หากประเทศไทยสนใจจะปรับเปลี่ยนนโยบายทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพให้คนไทยได้มีคุณภาพที่ดีขึ้นและมีชีวิตที่ยืนยาวขึ้น จำเป็นจะต้องมีทั้งมาตรการระยะสั้น และมาตรการระยะยาวเพื่อบริหารจัดการให้ประชาชนเข้าถึงอากาศสะอาดพอที่จะไม่ทำให้ป่วยหรือตายก่อนวัยอันควร เพียงเพราะความเข้าใจว่า PM 2.5 ไม่ใช่ปัญหา ตรงกันข้าม ปัญหาหมอกควันพิษ หรือฝุ่นพิษ PM 2.5 เป็นปัญหาที่วนกลับมาเกิดขึ้นซ้ำๆ ทุกปี และนับวันจะทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ เป็นวิกฤตที่มีความสลับซับซ้อนในตัวเอง ต้องการการปรับเปลี่ยนเชิงนโยบาย การปรับค่ามาตรฐานตามกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย โดยอาศัยองค์ความรู้ทางวิชาการสหสาขา

ฝุ่นพิษขนาดจิ๋ว PM 2.5 สามารถเคลื่อนที่ไปได้ไกลและย้ายที่ไปปกคลุมอยู่หลายแห่งทั่วโลก ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศต่างต้องปรับตัวเพื่อทำให้ประชาชนของตนมีอากาศสะอาดไว้หายใจ บางประเทศอาจปรับตัวไปก่อนแล้ว ขณะที่บางประเทศกำลังปรับตัว และบางประเทศยังคงรอการปรับตัว ในที่สุด ทุกประเทศทั่วโลกต่างต้องปรับตัวเพื่อให้ได้อากาศสะอาด แม้จะต้องพบกับความยากลำบากในการจัดการเพื่อทำให้เกิดอากาศสะอาดอย่างแท้จริงก็ตาม

■ ความเฉยเมยต่อปัญหา PM 2.5 + การผิดผ่อนการแก้ปัญหา PM 2.5  
คือ พืชร้ายของสังคม !

ความเฉยเมยต่อสถานการณ์ฝุ่นพิษขนาดจิ๋ว PM 2.5 ในประเทศไทยเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่คร่าชีวิตคนไทยแบบผ่อนส่ง หากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถหาวิธีการจัดการที่มีประสิทธิภาพ คนไทยคงต้องเจอปัญหาเช่นนี้วนไปในทุกปี ปัจจุบันประชาชนหันมาให้ความสนใจเรื่องมลพิษทางอากาศมากขึ้น มีความตระหนักรู้เรื่อง PM 2.5 มากขึ้น และมีความตื่นตัวเรื่อง PM 2.5 มากขึ้น โดยมีการติดตามสถานการณ์ดังกล่าวอย่างใกล้ชิดและจริงจัง เช่น มีการจัดหาซื้ออุปกรณ์ที่มีแอปพลิเคชันตรวจค่า PM 2.5 มาใช้ มีการเตรียมป้องกันดูแลตัวเองเบื้องต้น โดยการการหลีกเลี่ยงไม่อยู่กลางแจ้งในวันที่มีค่า PM 2.5 สูง และมีการซื้อหน้ากากอนามัยมาใส่ โดยเฉพาะเมื่อจำเป็นต้องเดินทาง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ยังคงมีข้อบกพร่องสองประการ *ประการแรก* มีความเสี่ยงที่ความตื่นตัวหรือความตระหนักของประชาชนต่อปัญหา PM 2.5 จะค่อยๆ ผ่อนตัวลงจนกลายเป็นความเคยชินไป เหมือนกับอีกหลาย ๆ เรื่องในสังคมไทย ยิ่งมาผนวกกับลักษณะตามธรรมชาติของคนไทยที่คนมักชอบพูดกันว่า “คนไทยลืมนง่าย !” ซึ่งเป็นข้อวิจารณ์ทำนองว่าคนไทยไม่ค่อยสนใจ “บทเรียนและถอดบทเรียน” ทางประวัติศาสตร์ จึงเกิดการกระทำผิดซ้ำซากคล้ายคลึงกับเรื่องที่เคยทำผิดพลาดมาแล้วในอดีต *ประการที่สอง* แม้ว่าองค์การอนามัยโลกจะประกาศว่า PM 2.5 เป็นสาเหตุหนึ่งของ “การตายก่อนวัยอันควร” แต่การแก้ปัญหา PM 2.5 ของภาครัฐยังเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและระยะสั้นเท่านั้น ส่วนการแก้ปัญหาที่เป็นมาตรการระยะกลางและมาตรการระยะยาวที่เป็นรูปธรรมยังไม่มีชัดเจนเท่าที่ควร และการดำเนินงานยังขาดการคว้านลึกถึงต้นตอของอุปสรรคเชิงโครงสร้างของระบบการจัดการอย่างเป็นองค์รวม

ข้อกังวลข้างต้นนำมาสู่การตั้งข้อสงสัยว่า ปัญหา PM 2.5 ที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพประชาชนและการแก้ปัญหาที่ยังไม่บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพนี้ หวังว่าคงไม่ใช่การปล่อยให้ประชาชนคนไทยตกอยู่ในสภาวะยอมจำนนหรือยอมก้มหน้าเผชิญปัญหากันเองตามยถากรรมแบบแล้วแต่บุญแต่กรรม คงไม่ใช่การปล่อยให้ประชาชนแต่ละคนต่างดิ้นรนเอาตัวรอดกันเองตามศักยภาพและความทนทาน เช่น ใครมีเงินหรือโอกาสในการดูแลตัวเองได้มากกว่า ก็รอดตัว หรือใครมีข้อจำกัดทางสุขภาพน้อยกว่าก็สามารถทนทาน PM 2.5 ได้มากกว่า ก็รอดตัว ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนเป็นภาพลวงตาที่ทำให้เกิดความเข้าใจผิดและประเมินต่ำในความสามารถของสถานการณ์ นำมาสู่ปัญหาเชิงโครงสร้างสองเรื่อง คือ 1) ความเหลื่อมล้ำเกิดขึ้นในหมู่ประชาชนแม้แต่อากาศที่หายใจ ซึ่งเป็นปัญหาความไม่เป็นธรรมทางสังคม และเป็นปัญหาความไม่ยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม และ 2) การผิดผ่อนวาระเร่งด่วนออกไปเรื่อยๆ โดยปล่อยให้ความเฉยเมยในปัญหา PM 2.5 คร่าชีวิตผู้คนไปเรื่อยๆ โดยบางคนก็ป่วยและตายฉับพลัน แต่บางคนก็ป่วยเรื้อรังกว่าจะตาย

.....

บทที่ 1: การได้มาซึ่งอากาศสะอาด มันคือ “สิทธิ” ไม่ใช่ “คำวิงวอน”: สิทธิมนุษยชน (Human Rights) กับ “สิทธิในอากาศสะอาด (Right to Clean Air)”

ความแตกต่างระหว่าง “คำวิงวอน” กับ “การเรียกร้องสิทธิ” คือ การวิงวอน หมายถึง การพรัววอน การร้องขอ หรือการขอรับรองด้วยอาการอดอ้อนงอนง้อ การเสนอ “คำวิงวอน” เป็นรูปแบบหนึ่งของการแสดงความเคารพสักการะผู้ที่เป็นใหญ่กว่าหรือมีอำนาจมากกว่า เพื่อให้ผู้นั้นเมตตาสงสาร ถ้าไม่มีอะไรมาขัดขวาง การวิงวอนมักจะได้รับการตอบรับตามประสงค์ของผู้วิงวอน ต่อมา มีการนำคำวิงวอนมาใช้กับการขอรับรองในเรื่องที่ผู้ถูกร้องขอสมควรปฏิบัติตาม เพื่อให้มีลักษณะเป็นการใช้คำสุภาพกับสุภาพชนหรือสาธารณชน ส่วน “สิทธิ” นั้นตรงข้ามกัน เพราะ “สิทธิ” หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลใดในการเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์แก่ตน หากเป็นการเรียกร้องต่อปัจเจกชนก็เป็นสิทธิในทางเอกชน เช่น สิทธิทางแพ่ง หากเป็นการเรียกร้องต่อรัฐก็เป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชน เช่น สิทธิตามรัฐธรรมนูญ โดยตัวเจ้าของสิทธิหรือที่เรียกว่า “ผู้ทรงสิทธิ” จะต้องรู้จักสิทธิที่ตัวเองมีก่อนเป็นเบื้องต้น เมื่อรู้แล้วลำดับถัดไป คือ การทำความเข้าใจวิธีการใช้สิทธิและวิธีการเรียกร้องสิทธิ เช่น การใช้สิทธิเรียกร้องให้ลูกหนี้ชำระหนี้ทางแพ่ง หรือการใช้สิทธิในการเลือกตั้งเพื่อแสดงเจตนารมณ์ทางการเมือง เป็นต้น โดยทุกกรณี ผู้ทรงสิทธิจะต้องทำความเข้าใจกับสิทธิประเภทต่างๆ ก่อนจะดำเนินการบางประการในการใช้สิทธินั้น ดังนั้น การเข้าถึงอากาศสะอาด ไม่ควรถูกมองว่าเป็น “คำวิงวอน” แต่ต้องถูกมองว่าเป็น “การเรียกร้องสิทธิ” !

■ สิทธิอะไร? สิทธิมนุษยชน? สิทธิมนุษยชนคืออะไร?

สิทธิบางประเภทเป็นสิทธิที่รับรองประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นมนุษย์โดยแท้ โดยเป็นสิทธิที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิด เป็นสิทธิที่มีอยู่ก่อนที่ความเป็นรัฐจะเกิดขึ้น แม้แต่รัฐเองก็ไม่สามารถพรากสิทธินี้ไปจากผู้เป็นเจ้าของสิทธิได้ สิทธิดังกล่าวได้ เรียกว่า “สิทธิมนุษยชน (Human Right)” ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ พ.ศ. 2560 ให้นิยามว่า “สิทธิมนุษยชน” หมายถึง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล บรรดาที่ได้รับ การรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย หรือตามหนังสือสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคีและมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม” ปัจจุบัน ประเทศไทยมีพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่จะต้องปฏิบัติตามจำนวน 7 ฉบับ ได้แก่ 1) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก 2) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ 3) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง 4) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม 5) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ 6) อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี 7) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ

พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่มีประเด็นเกี่ยวข้องกับ “สิทธิในอากาศสะอาด” สามารถจำแนกได้ภายใต้เอกสารแต่ละฉบับ ดังนี้

1) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก - กล่าวถึงการกระทำหรือการดำเนินการทั้งหลายต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นอันดับแรก และประเด็นสิทธิในการมีชีวิต การอยู่รอด และการพัฒนาทางด้านจิตใจ อารมณ์ สังคม

2) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ - กล่าวถึงการที่สตรีจะได้รับการดูแลทางเศรษฐกิจ โดยได้รับความเท่าเทียมกันในด้านสิทธิและโอกาสที่จะได้รับการจ้างงานและสิทธิด้านแรงงาน รวมถึงการป้องกันความรุนแรงต่อสตรีในสถานที่ทำงาน ความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ โดยเฉพาะสตรีมีครรภ์และหลังคลอด บุตร การที่รัฐภาคีจะประกันความเป็นอิสระของสตรีด้านการเงินและความมั่นคงด้านสังคม และการให้ความสำคัญแก่สตรีในชนบท ทั้งในด้านแรงงานและความเป็นอยู่

3) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง - กล่าวถึงสาระของสิทธิดังกล่าว เช่น สิทธิในการมีชีวิตอยู่ เสรีภาพในการโยกย้ายถิ่นฐาน ความเสมอภาคของบุคคล ภายใต้กฎหมาย สิทธิของชายหญิงที่อยู่ในวัยที่เหมาะสมในการมีครอบครัว การคุ้มครองสิทธิเด็ก และการที่พลเมืองทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ การรับรองว่าบุคคลทั้งปวงย่อมเสมอภาคกันตามกฎหมายและได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน และห้ามการตีความไปในทางขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศอื่นๆ รวมทั้งการมีให้ตีความในการที่จะลดรอนสิทธิที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

4) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม - กล่าวถึงพันธกรณีของรัฐภาคีที่จะดำเนินมาตรการต่างๆ อย่างเหมาะสมตามลำดับขั้น นับตั้งแต่การเคารพ คุ้มครอง ส่งเสริม และทำให้เป็นจริงอย่างเต็มที่ตามที่ทรัพยากรมีอยู่เพื่อให้มีความคืบหน้า โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ความเท่าเทียมกันระหว่างบุรุษและสตรีในการได้รับสิทธิ การจำกัดสิทธิตามกติกา รวมทั้งการห้ามตีความใดๆ ในกติกาที่จะทำลายสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รับรองไว้ในกติกานี้ นอกจากนี้ ยังกล่าวถึงสาระของสิทธิ ได้แก่ สิทธิในการทำงานและมีเงื่อนไขการทำงานที่เหมาะสม เป็นธรรม สิทธิที่จะก่อตั้งสหภาพแรงงาน และสิทธิที่จะหยุดงาน สิทธิที่จะได้รับสวัสดิการและการประกันด้านสังคม การคุ้มครองและช่วยเหลือครอบครัว สิทธิที่จะมีมาตรฐานชีวิตที่ดีพอเพียง สิทธิที่จะมีสุขภาวะด้านกายและใจที่ดีที่สุดที่เป็นไปได้ สิทธิในการศึกษา สิทธิในวัฒนธรรม และประโยชน์จากความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ การห้ามการตีความบงกชบัญญัติเพื่อจำกัดหน้าที่ของกลไกสหประชาชาติที่กำหนดไว้ตามกฎบัตรและธรรมนูญขององค์กร รวมทั้งการไม่ตีความในทางที่จะจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

5) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ - กล่าวถึงคำจำกัดความ “การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ” ว่าหมายถึง การจำแนก การกีดกัน การจำกัด หรือการเอื้ออำนาจพิเศษ เพราะเชื้อชาติ สีผิว เชื้อสาย หรือชาติกำเนิด หรือเผ่าพันธุ์ โดยไม่รวมถึงการปฏิบัติที่แตกต่างระหว่างบุคคลที่เป็นพลเมืองและไม่ใช่พลเมือง นโยบายของรัฐภาคีและการดำเนินมาตรการเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ เช่น การห้ามการโฆษณาชวนเชื่อ การประกันสิทธิอันเท่าเทียมกันของบุคคลภายใต้กฎหมาย ทั้งในด้านสิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การเยียวยาเมื่อถูกละเมิด การให้ความสำคัญด้านมาตรการในการศึกษา วัฒนธรรม และข้อมูลเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ

6) อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี - กำหนดเกี่ยวกับคำนิยามของ "การทรมาน" บทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดให้การทรมานเป็นความผิดที่ลงโทษได้ตามกฎหมายอาญา เขตอำนาจที่เป็นสากลเกี่ยวกับความผิดการทรมาน และหลักการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

7) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ - กล่าวถึงการขจัดอุปสรรคจากภายนอก ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของความยากลำบากในการดำเนินชีวิตของผู้พิการ ตลอดจนการแก้ไขความเสียหายหรือความเสียหายของสังคมของคนพิการ ซึ่งก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติ และขัดขวางการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการเป็นอย่างยิ่ง

■ “สิทธิมนุษยชน” กับ “สิ่งแวดล้อม” รวมกันเป็น “สิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Human Rights)”

ในช่วงที่ผ่านมา ทั่วโลกได้มีขบวนการในการริเริ่มเพื่อผลักดันให้ยุติการก่อกมลพิษทางน้ำและมลพิษในดิน แต่การผลักดันให้ยุติมลพิษทางอากาศมักจะถูกลืม เพื่อตอบสนองต่อสิ่งที่ถูกละเลยดังกล่าว ในเวลาต่อมา คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติจึงจัดตั้งคณะทำงานด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมขึ้นในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2012 (พ.ศ. 2555) เพื่อศึกษาภาระหน้าที่ด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการอยู่ในสภาพแวดล้อมที่สะอาดปลอดภัย ทำให้มีสุขภาพดี และมีชีวิตที่ยั่งยืนโดยโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations on Environment Programme / UNEP) จะทำงานอย่างใกล้ชิดกับผู้รายงานพิเศษด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากในสถานการณ์ปัจจุบัน ประชากรโลกส่วนใหญ่จำเป็นต้องรับเอาสารพิษและของเสียโดยไม่ได้ยินยอม ทำให้เพิ่มความเสี่ยงในการพัฒนาโรคและความพิการตลอดชีวิต รวมถึงการตายก่อนวัยอันควร ในบางกรณี อาจมีประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยความตั้งใจร้ายจากสถานการณ์ดังกล่าวนี้วันจะทวีความเข้มข้นมากขึ้น จนเกิดความพยายามในการยกระดับเพื่อจัดตั้ง “สิทธิที่จะมีสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพดี (Right to Good Environment)” หรือ “สิทธิในสิ่งแวดล้อม (Right to Environment)” และได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในหลาย

ภูมิภาคในฐานะที่เป็น “สิทธิมนุษยชน” ชั้นพื้นฐานของมนุษย์ ซึ่งสิทธิที่จะอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพย่อมรวมถึงอากาศที่สะอาด จึงรวมถึงสิทธิในอากาศสะอาดหรือสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาดด้วย

ตัวอย่างต่อไปนี้ แสดงถึงแนวโน้มทั้งระดับภูมิภาคและระดับสากล ในการขานรับต่อการนำสิทธิในสิ่งแวดล้อมมาเป็นสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่ง:-

- ข้อตกลงระดับภูมิภาคเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลการเข้าถึงความยุติธรรมและสิทธิในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม - ถือเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามระดับโลกในการแก้ไขปัญหาความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมและส่งเสริมประชาธิปไตยด้านสิ่งแวดล้อม
- โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ หรือ UNEP และสำนักงานเพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office for Human Rights) ลงนามในบันทึกความเข้าใจเพื่อร่วมมือกันด้านสิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชน - โดยมีเป้าหมายร่วมกันในการส่งเสริมการปกป้องที่ดีขึ้นสำหรับผู้ที่ใช้และรักษาสิทธิในสิ่งแวดล้อมในประเด็นต่างๆ รวมทั้งสิทธิในอากาศสะอาดด้วย

นอกจากตัวอย่างข้างต้นแล้ว “การลงมือปฏิบัติให้เห็นเป็นรูปธรรม (Action)” จะต้องทำให้เกิดขึ้นมากขึ้นเรื่อยๆ เพราะเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง โดยทุกฝ่ายจะต้องมี Action ได้แก่ ผู้มีอำนาจตัดสินใจนโยบายภาครัฐ ภาคเอกชนธุรกิจ และผู้มีส่วนได้เสียในทุกภาคส่วน ทั้งนี้ จะต้องไม่ละเลยที่จะจัดการด้านการควบคุม ผลิต และขจัดมลพิษทุกประเภทในทุกรูปแบบ ควบคู่ไปกับด้านการเคารพ ปกป้อง และดำเนินการให้สิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นได้ในความเป็นจริง โดยทั้งสองด้านมีความเกี่ยวข้องกันอย่างแนบแน่น และจะต้องดำเนินการควบคู่ไปด้วยกันเสมอ และเรื่องนี้กำลังอยู่ในความพยายามที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามวาระในปีค.ศ. 2030 (พ.ศ. 2573) หรือ The 2030 Agenda for People and the Planet การนำหลักสิทธิมนุษยชนมาเป็นหัวใจของประเด็นสิ่งแวดล้อมจึงเป็นประโยชน์สำหรับมนุษย์ทุกคน ไม่ว่าจะทำงานอะไร หรืออาศัยอยู่ที่ไหน ทุกคนควรได้รับประโยชน์จากอากาศที่สะอาด น้ำที่สะอาด และดินที่สะอาด เช่นเดียวกับคนในรุ่นต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างความมั่นใจว่าคนที่อ่อนแอหรือเปราะบางที่สุดได้ได้รับการคุ้มครองคุ้มครอง จะทำให้ประชาคมโลกมั่นใจและรู้สึกได้รับการคุ้มครองเช่นกัน

## ■ การตายก่อนวัยอันควรจาก PM 2.5 กับ “สิทธิในชีวิต (Right to Life)”

เวลาชมภาพยนตร์จีน ในฉากที่มีการถวายพระพรด้วยความเคารพอย่างสูงสุดต่อฮ่องเต้ เราจะได้ยินคำถวายพระพรว่า “ขอจงทรงพระเจริญ หมื่นปี หมื่นปี หมื่นหมื่นปี” ส่วนสังคมตะวันออก ในหลายประเทศ ก็นิยมใช้คำอวยพรคนธรรมดาสามัญในโอกาสพิเศษ เช่น วันเกิด ซึ่งเป็นเรื่องที่สังคมนั้นๆ ให้คุณค่าว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อชีวิต จึงมีการอวยพรว่า “ขอให้อายุยืน” หรือ “ขอให้อายุมันขวัญยืน” อย่างไรก็ตาม การมีอายุยืนหรือการมีชีวิตที่ยืนยงไม่ได้มีความหมายเพียงแค่ว่า การมีตัวเลขอายุที่มากเท่านั้น แต่ต้องหมายถึงการมีชีวิตที่มีคุณภาพด้วย โดย “คุณภาพชีวิต” หมายถึง การมีชีวิตที่มีความสุข แต่การจะได้มาซึ่งชีวิตที่ยืนยงอย่างมีคุณภาพและอย่างมีความสุขได้นั้น แม้ส่วนหนึ่งเจ้าตัวจะต้องทำเอง เช่น กินอยู่อย่างถูกวิธีแล้ว และออกกำลังกายแล้ว อีกส่วนหนึ่งเป็นเรื่องที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของบุคคลแต่บุคคลจำเป็นต้องพึ่งพาสำหรับการจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น คุณภาพสิ่งแวดล้อม เพราะสุขภาพจะดีได้ ต้องอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีด้วย เช่น กินอาหารที่ไม่ปนเปื้อนสารเคมี หรือหายใจอากาศสะอาดที่ไม่มีมลพิษทางอากาศและฝุ่นพิษขนาดจิ๋ว PM 2.5 เข้าไปในปอด

องค์การอนามัยโลก หรือ WHO กำหนดค่ามาตรฐานฝุ่นพิษขนาดจิ๋ว PM 2.5 เพื่อเป็นข้อแนะนำให้หลายประเทศปฏิบัติตาม โดยคำนึงถึงต้นทุนสุขภาพที่แต่ละชาติต้องจ่าย โดยเฉพาะในเรื่องการเสียชีวิตก่อนวัยอันควรของประชาชน โดยตั้งมาตรฐานฝุ่นละออง PM 2.5 เฉลี่ย 1 ปี ไว้ที่ 10 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และเฉลี่ย 24 ชั่วโมงไว้ที่ 25 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร แต่กรมควบคุมมลพิษของไทย กำหนดเพดานฝุ่นละอองเฉลี่ย 1 ปี ที่ 25 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และเฉลี่ย 24 ชั่วโมงที่ 50 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร นอกจากนี้ เกณฑ์ดัชนีคุณภาพอากาศ (AQI) ของไทยกำหนดค่า 101-200 อยู่ในระดับสีส้ม แต่หากเปรียบเทียบกับข้อแนะนำขององค์การอนามัยโลก (WHO) หากค่ามลพิษทางอากาศเกิน 150 จะถือเป็นพื้นที่สีแดง หรือมีผลกระทบต่อสุขภาพ สาเหตุที่ WHO กำหนดมาตรฐานไว้เช่นนี้ ก็เพื่อต้องการทำให้เป็นมาตรฐานความเสี่ยงที่น้อยที่สุดสำหรับบรรดาประเทศสมาชิก การที่ประเทศไทยไม่ลดเพดานลงมาทำให้น่าเป็นห่วงสำหรับความปลอดภัยต่อสุขภาพและชีวิต เพราะถ้าปอดของคนไทยไม่ได้แข็งแกร่งไปกว่าปอดของคนในประเทศอื่นที่ใช้มาตรฐานของ WHO นั้นหมายถึงว่าคนไทยจะตกอยู่ในความเสี่ยงต่อการตายก่อนวัยอันควร

ในบรรดา “สิทธิมนุษยชน” ซึ่งมีอยู่หลายประเภทนั้น มีสิทธิประเภทหนึ่งเรียกว่า “สิทธิในชีวิต” ซึ่งเป็นสิทธิของทุกคนที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย สิทธินี้เป็นสิทธิมนุษยชนที่มีความสำคัญมากที่สุด เนื่องจากหากไม่มีสิทธิในชีวิตเสียตั้งแต่แรกแล้ว สิทธิมนุษยชนประเภทอื่นๆ ก็จะไม่สามารถเกิดขึ้นตามมาได้เลย สิทธิในชีวิตเป็นหลักการทางศีลธรรมที่อยู่บนพื้นฐานของความเชื่อที่ว่า สิ่งมีชีวิตมีสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่และไม่ควรถูกฆ่าหรือทำให้ตายโดยสิ่งใด แม้แต่โดยรัฐด้วยเหตุนี้ ในระดับภายในประเทศ แต่ละประเทศจึงต้องมีกฎหมายภายในของตัวเองเพื่อรับรอง

และคุ้มครองสิทธิในชีวิต ไม่มีบุคคลใดจะถูกพรากชีวิตไปได้อย่างเจตนาจงใจ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ในเรื่องการดำเนินการตามคำพิพากษาของศาล หลังจากที่ได้มีการดำเนินการในกระบวนการทางยุติธรรมแล้ว และศาลได้ตัดสินแล้วว่าบุคคลนั้นเป็นผู้กระทำความผิดที่เป็นอาชญากรรม โดยมีบทลงโทษตามกฎหมายให้ประหารชีวิต

ความหมายก็คือ ไม่มีใคร รวมถึงรัฐบาล ที่จะมีอำนาจ “จบชีวิต” ของบุคคลใดได้ ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลมีหน้าที่จะต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อ “ปกป้องชีวิต” ของบุคคล ด้วยการออกกฎหมายเพื่อปกป้องสิทธิในชีวิต และในบางสถานการณ์ รัฐบาลจะต้องดำเนินการต่างๆ เป็นขั้นเป็นตอน เพื่อปกป้องชีวิตของบุคคลที่กำลังอยู่ในความเสี่ยงจะเสียชีวิตด้วย ผู้ใช้อำนาจรัฐจะต้องพิจารณาถึงสิทธิในชีวิตของประชาชนเมื่อทำการตัดสินใจใดๆ ที่อาจทำให้ชีวิตของประชาชนตกอยู่ในอันตราย หรืออาจส่งผลกระทบต่อความยืนยาวในอายุขัยของประชาชน หากสมาชิกในครอบครัวของใครต้องเสียชีวิตลงด้วยเหตุหรือสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐ ประชาชนมีสิทธิขอให้มีการสอบสวนเรื่องราวถึงที่มาที่ไป และรัฐมีหน้าที่จะต้องสอบสวนการเสียชีวิตที่น่าสงสัยด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง

ปัจจุบัน คนไทยตกอยู่ในสภาวะเสี่ยงต่อการมีสิทธิในชีวิตจากหลายเรื่อง หนึ่งในนั้น คือ ความเสี่ยงจากสถานการณ์ PM 2.5 ที่คุกคามความปลอดภัยต่อสุขภาพ ตามมาด้วยความสิ้นสุดของชีวิตก่อนเวลาอันควร ทั้งที่เป็นเรื่องที่สามารถหลีกเลี่ยงได้ หากจะทำให้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง และมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ในการตัดสินใจของรัฐเพื่อดำเนินกิจกรรมต่างๆ หรืออนุญาตให้เอกชนประกอบกิจการต่างๆ รัฐสามารถและมีอำนาจที่จะเลือกทิศทางที่หลีกเลี่ยงจากความเสี่ยงดังกล่าวได้ หากพิจารณาจากแหล่งกำเนิดของ PM 2.5 แล้ว พบว่า PM 2.5 มาจากทั้งแหล่งกำเนิดปฐมภูมิ เช่น ยานพาหนะ โรงงานอุตสาหกรรม การเผาในที่โล่ง และแหล่งกำเนิดแบบทุติยภูมิ ซึ่งเกิดจากปฏิกิริยาเคมีในบรรยากาศ โดยมีสารกลุ่มซัลเฟตหรือกลุ่มไนโตรเจน และแอมโมเนียเป็นสารตั้งต้น เมื่อปล่อยซัลเฟตไดออกไซด์และออกไซด์ของไนโตรเจนจากแหล่งกำเนิดต่างๆ มารวมตัวกันในบรรยากาศ จะมีผลต่อการก่อตัวของ PM 2.5 ชั้นทุติยภูมิ เมื่อ PM 2.5 แพร่กระจายเข้าสู่ระบบทางเดินหายใจ ถุงลมในปอด และกระแสเลือดโดยตรง ส่งผลอันตรายต่อกระบวนการทำงานของอวัยวะต่างๆ ในร่างกาย และเพิ่มความเสี่ยงต่อการเป็นโรคเรื้อรัง นำไปสู่สาเหตุการตายก่อนวันอันควร

ดังนั้น การตัดสินใจของรัฐเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดดังกล่าว จึงมีผลโดยตรงต่อการเพิ่มหรือลด อัตราความเสี่ยงต่อการมีสิทธิในชีวิตของประชาชน ตัวอย่างที่เห็นเป็นรูปธรรม คือ หากรัฐบาล ยกระดับค่ามาตรฐาน PM 2.5 ในบรรยากาศทั่วไปของประเทศไทยให้เป็นไปตามเป้าหมายสูงสุด ตามข้อเสนอแนะขององค์การอนามัยโลก เพื่อปกป้องสุขภาพและชีวิตของประชาชน จะช่วยทำให้คนไทยสามารถเข้าถึงอากาศสะอาดได้ เมื่อร่างกายได้อากาศสะอาด สุขภาพก็จะแข็งแรง สุดท้าย ชีวิตก็จะยืนยาวขึ้น จะเห็นว่า สิทธิในชีวิตเป็นของทุกคนคนจันใด สิทธิในร่างกาย และสิทธิในอากาศสะอาดก็เป็นสิทธิของทุกคนจันนั้น เพราะสิทธิทั้งสองอย่างเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นของการมีสิทธิในชีวิตนั่นเอง ดังนั้น การพิจารณาว่าบุคคลมีสิทธิในชีวิตหรือไม่ จึงไม่สามารถแยกพิจารณา สิทธิในชีวิตโดดเดี่ยวจากสิทธิประเภทอื่นๆ ได้ โดยเฉพาะสิทธิในสุขภาพ และสิทธิในอากาศสะอาด

### ■ วิธีมองโลก เป้าหมาย และทิศทางใหม่ของโลก

ในปีค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) ประเทศต่างๆ ทั่วโลกได้ประชุมสหประชาชาติร่วมกันในหัวข้อ “สิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Environment and Development)” ที่กรุงรีโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล เพื่อเปลี่ยนจากกระบวนทัศน์เก่าที่ไข่มนุษย์เป็นศูนย์กลาง โดยอาศัย “การเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth)” เป็นตัวตั้งแต่อย่างเดียว มาเป็นกระบวนทัศน์ใหม่ที่สร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยอาศัยแนวคิดเรื่อง “การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)” เพื่อเป็นแผนแม่บทของโลก สำหรับการดำเนินงานที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งในมิติสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ในเวลาต่อมา ได้มีการจัดทำ “เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals หรือ MDGs)” จำนวน 8 เป้าหมาย เช่น การขจัดความยากจนและความหิวโหย การส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศและบทบาทสตรี และการรักษาและจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน เป็นต้น โดยครอบคลุมระยะเวลา 15 ปี (พ.ศ. 2543 - 2558)

ปัจจุบัน MDGs ได้สิ้นสุดลงแล้ว แต่กิจกรรมเพื่อการบรรลุเป้าหมายของแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ยังคงดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ในรูปของ “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals หรือ SDGs)” ของโลก เพื่อใช้เป็นทิศทางการพัฒนาของประชาคมโลกใน 15 ปีข้างหน้า

SDGs ประกอบด้วย 17 เป้าหมาย ได้แก่

เป้าหมายที่ 1 ขจัดความยากจน

เป้าหมายที่ 2 ขจัดความหิวโหย

เป้าหมายที่ 3 การมีสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี

เป้าหมายที่ 4 การศึกษาที่เท่าเทียม

เป้าหมายที่ 5 ความเท่าเทียมทางเพศ

เป้าหมายที่ 6 การจัดการน้ำและสุขาภิบาล

เป้าหมายที่ 7 พลังงานสะอาดที่ทุกคนเข้าถึงได้

เป้าหมายที่ 8 การจ้างงานที่มีคุณค่าและการเติบโตทางเศรษฐกิจ

เป้าหมายที่ 9 อุตสาหกรรม นวัตกรรม โครงสร้างพื้นฐาน

เป้าหมายที่ 10 ลดความเหลื่อมล้ำ

เป้าหมายที่ 11 เมืองและถิ่นฐานมนุษย์อย่างยั่งยืน

เป้าหมายที่ 12 แผนการบริโภคและการผลิตที่ยั่งยืน

เป้าหมายที่ 13 การรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

เป้าหมายที่ 14 การใช้ประโยชน์จากมหาสมุทรและทรัพยากรทางทะเล

เป้าหมายที่ 15 การใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศทางบก

เป้าหมายที่ 16 สังคมสงบสุข ยุติธรรม ไม่แบ่งแยก

เป้าหมายที่ 17 ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

หลักการสำคัญของ SDGs ประกอบด้วย 4 ข้อ ดังนี้

- 1) ความเป็นสากล (Universality) โดยสามารถนำเป้าหมายไปปฏิบัติได้ทั่วโลก และในทุกภาคส่วน
- 2) การบูรณาการ (Integration) เป็นการบรรลุเป้าหมายหลายเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน เช่น เป้าหมายที่ 13 การรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เชื่อมโยงกับ เป้าหมายที่ 15 การใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศทางบก หรือ เป้าหมายที่ 10 ลดความเหลื่อมล้ำ เชื่อมโยงกับ เป้าหมายที่ 8 การจ้างงานที่มีคุณค่าและการเติบโตทางเศรษฐกิจ

ทั้งนี้ หากเป้าหมายใดเป้าหมายหนึ่งล้มเหลว เป้าหมายอื่นที่เกี่ยวข้องก็จะพลอยได้รับผลกระทบไปด้วย

- 3) การนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระดับ พื้นฐาน (Transformation) ซึ่งหมายถึง การเปลี่ยนแปลงระบบ โครงสร้าง นโยบาย พฤติกรรม และทัศนคติ เกี่ยวกับการที่มนุษย์ จะอยู่บนโลกนี้อย่างยั่งยืน ด้วยการเปลี่ยนแปลงระบบหรือโครงสร้างระดับฐานราก ในระยะยาว เช่น ธรรมชาติ ธรรมชาติ ระบบการเมือง โมเดลธุรกิจ และระบบการศึกษา ซึ่งจะ เป็นพื้นฐานสำคัญของการเปลี่ยนแปลงระบบและโครงสร้างของประเทศอย่างยั่งยืน ต่อไป
- 4) การไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (Leave No One Behind หรือ LNOB) เป็นหลักการที่สำคัญ ที่สุดของการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในทุก ระดับ ซึ่งเป็นผลมาจากธรรมชาติที่บกพร่อง สถานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่าง กัน สภาพทางภูมิประเทศที่เป็นอุปสรรค การเลือกปฏิบัติ สถานการณ์ที่ส่งผลกระทบ ฉับพลันและรุนแรง และความเปราะบางในมิติต่างๆ

โดยสรุป SDGs ช่วยเปิดโลกแห่งการคิดเชิงระบบมากขึ้น ชวนให้เลิกวิธีทำงานแบบแนวตั้ง และแยกส่วนเป็นไซโล กระตุ้นให้ริเริ่มการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ และชวนให้เปิดพื้นที่ตรงกลางใน การทำงานร่วมกัน

#### ■ สุขภาพที่ดี และ ความเป็นอยู่ที่ดี

ในเป้าหมาย SDGs 17 ข้อนั้น เป้าหมายข้อ 3 คือ การสร้างความมั่นใจในชีวิตที่มีสุขภาพ และส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีสำหรับทุกวัย ความก้าวหน้าในการปฏิบัติตามเป้าหมายข้อ 3 จากการ สรุปผลเมื่อปีค.ศ. 2019 (พ.ศ. 2562) อาจแยกพิจารณาเป็น 4 ประเด็น ดังนี้ 1) ประเด็นอนามัย การเจริญพันธุ์ มารดา ทารกแรกเกิด และเด็ก พบว่า อัตราการตายของแม่และเด็กลดลง 2) ประเด็นโรคติดต่อ พบว่าสามารถรับมือกับโรคติดต่อสำคัญเช่นมาลาเรียและวัณโรคได้แต่ยังไม่ ชะงัดและรวดเร็วพอ 3) ประเด็นโรคไม่ติดต่อ สุขภาพจิต และความเสียด้านสิ่งแวดล้อม พบว่ามี ภาวะที่เพิ่มขึ้นในการจัดการกับโรคไม่ติดต่อ สุขภาพจิต การติดยา และปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมที่ เป็นตัวกำหนดสุขภาพ เช่น มลพิษทางอากาศ 4) ระบบสุขภาพ และการสนับสนุนสุขภาพ พบว่า ประชากรโลกอย่างน้อยครึ่งหนึ่งไม่สามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพที่จำเป็น และประสบกับ ความยากลำบากทางการเงิน จึงต้องการร่วมมือกันผลักดันหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าและการ จัดหาเงินทุนอย่างยั่งยืนเพื่อสุขภาพที่ดี

รัฐบาลไทยได้ร่วมลงนามรับรองวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน หรือ SDG เมื่อปีค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) ณ องค์การสหประชาชาติ หลายภาคส่วนในประเทศไทย ได้ทำงานขับเคลื่อนเรื่องนี้ไปพร้อมๆ กัน ทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาสังคม สื่อมวลชน และภาควิชาการ รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน หรือ กพย. ขึ้นมาเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อน SDGs ของประเทศไทย โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน โดยตั้งอนุกรรมการย่อยอีก 4 คณะ ขึ้นมาทำงานบูรณาการร่วมกัน ประกอบด้วย 1. อนุกรรมการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน 2. อนุกรรมการส่งเสริมความเข้าใจและประเมินผลการพัฒนาที่ยั่งยืนตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง 3. อนุกรรมการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน และ 4. อนุกรรมการการประเมินสิ่งแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ (SEA) จากรายงานอันดับดัชนีความยั่งยืน (SDG Index) เมื่อปีค.ศ. 2019 (พ.ศ. 2562) ประเทศไทยอยู่ในอันดับดีที่ 40 ของโลก และเป็นที 1 ของภูมิภาคอาเซียน

แม้ว่าเป้าหมายมีสุขภาพดีและมีความเป็นอยู่ที่ดี ใน SDGs หัวข้อ 3 จะถูกจัดเป็นหนึ่งใน 17 เป้าหมายโลกกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน หรือ SDGs แต่เมื่อพิจารณาให้ดีแล้วจะเห็นว่าภาพรวมของทั้ง 17 เป้าหมาย SDGs นั้นมุ่งเน้นการพัฒนา “ความสมดุล” ระหว่างปัจจัยทางสังคม ปัจจัยทางเศรษฐกิจ และปัจจัยทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งทุกปัจจัยล้วนเป็น “ตัวกำหนดสุขภาพของประชาชน” ทั้งสิ้น ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็เป้าหมายขจัดความยากจน เป้าหมายขจัดความหิวโหย เป้าหมายการศึกษาเท่าเทียม เป้าหมายความเท่าเทียมทางเพศ เป้าหมายการจัดการน้ำและสุขาภิบาล เป้าหมายการจ้างงานที่มีคุณค่า เป้าหมายการบริโภคและการผลิตที่ยั่งยืน ฯลฯ ล้วนเป็นปัจจัยกำหนดสุขภาพ และมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาสุขภาพของประชาชนในภาพรวมสามารถนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน การจะมีสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี (Good Health and Well-Being) ได้นั้น จะต้องลดการตายก่อนวัยอันควรจากปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นตัวกำหนดสุขภาพ และ PM 2.5 ถือว่าเป็น “ตัวกำหนดสุขภาพของประชาชน” ที่สำคัญประการหนึ่ง

#### ■ สิทธิในสุขภาพ (Right to Health)

“สิทธิในสุขภาพ” หรือชื่อเต็มคือ “สิทธิที่จะได้รับมาตรฐานด้านสุขภาพที่สามารถเข้าถึงได้สูงสุด ทั้งสุขภาพกายและสุขภาพจิต (The right to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health)” เป็นรากฐานสำคัญของ “สิทธิมนุษยชน” เพราะเป็นพื้นฐานความเข้าใจและการเข้าถึงซึ่ง “สิทธิในชีวิต” อย่างมีนัยสำคัญ โดยครอบคลุมถึงสิทธิที่จะได้รับมาตรฐานสุขภาพทั้งทางร่างกายและจิตใจ สิทธิในสุขภาพนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่ โดยในระดับสากลได้มีการระบุเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจนตั้งแต่ปีค.ศ. 1946 (พ.ศ. 2489) ในธรรมนูญขององค์การอนามัยโลก (The 1946 Constitution of the World Health Organization /WHO) โดยในอารัมภบทของธรรมนูญดังกล่าวได้ให้นิยามคำว่า “สุขภาพ” ไว้ว่า หมายถึง สภาพร่างกายที่สมบูรณ์ จิตใจที่สมบูรณ์ และสังคมที่มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี โดยไม่ได้หมายความว่าแค่การไม่มีโรคหรือ

ความอ่อนแอเท่านั้น อาร์มภพดังกล่าวยังระบุด้วยว่า การเข้าถึงและมีสุขภาพที่ได้มาตรฐานสูงสุดนั้น เป็นหนึ่งในสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน โดยไม่แยกเชื้อชาติ ศาสนา ความเชื่อทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม

ต่อมา ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) (The 1948 Universal Declaration of Human Rights) ข้อ 25 ได้ระบุว่า “สุขภาพ” เป็นส่วนหนึ่งของสิทธิที่จะมีมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 (พ.ศ. 2509) (The 1966 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) ได้ระบุขึ้นอีกครั้งว่า “สิทธิในสุขภาพ” เป็นสิทธิมนุษยชน หลังจากนั้นเป็นต้นมา บรรดาสนธิสัญญาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอื่นๆ ก็ได้ยืนยันหรืออ้างถึงสิทธิที่จะมีสุขภาพที่ดีหรือองค์ประกอบของสิทธิในสุขภาพ เช่น สิทธิในการได้รับการดูแลรักษาทางการแพทย์ เป็นต้น สิทธิในสุขภาพนี้มีความเกี่ยวข้องกับรัฐทุกรัฐ เพราะรัฐได้ให้สัตยาบันแก่สนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอย่างน้อยหนึ่งฉบับเพื่อรับรองสิทธิในสุขภาพ ยิ่งกว่านั้น รัฐทั้งหลายยังผูกพันว่าจะมุ่งมั่นปกป้องสิทธิในสุขภาพในรูปแบบต่างๆ เช่น ปฏิญญาสากล นโยบายและกฎหมายภายในประเทศ และในการประชุมระดับนานาชาติ

หลังจากนั้น ประเด็น “มาตรฐานด้านสุขภาพที่สามารถเข้าถึงได้สูงสุด” ก็ได้รับความสนใจเพิ่มขึ้นจากองค์การอนามัยโลก (WHO) และจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Commission on Human Rights) ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นสมัชชาสิทธิมนุษยชน (Human Rights Council) โดยในปีค.ศ. 2002 (พ.ศ. 2545) ได้มีการแต่งตั้งผู้รายงานพิเศษในเรื่อง “สิทธิในสุขภาพ” เพื่อให้ทุกคนมี “สิทธิในมาตรฐานด้านสุขภาพ” ที่สามารถเข้าถึงได้สูงสุด ทั้งสุขภาพกายและสุขภาพจิต การริเริ่มเหล่านี้ได้ช่วยสร้างความชัดเจนในลักษณะของสิทธิในสุขภาพและการได้มาซึ่งสิทธิในสุขภาพ สิทธิในสุขภาพเป็นสิทธิแบบรวม (Inclusive Right) กล่าวคือ มีการเชื่อมโยงสิทธิในสุขภาพเข้ากับการเข้าถึงการดูแลสุขภาพและการเข้าถึงการมีโรงพยาบาล ทำให้สิทธิในสุขภาพได้รับการขยายขอบเขตออกไปกว้างขวางมากขึ้น

สิทธิในสุขภาพมีความหมายครอบคลุมกว้างขวางไปถึง “ปัจจัยต่างๆ ที่เป็นตัวกำหนดให้มีสุขภาพที่ดีและคุณภาพชีวิตที่ดี” ด้วย คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (The Committee on Economic, Social and Cultural Rights) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการติดตามการปฏิบัติตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เรียกร้องเหล่านี้ว่า “ตัวกำหนดพื้นฐานของสุขภาพ (Underlying Determinants of Health)” เช่น การมีน้ำดื่มที่สะอาดปลอดภัย การมีอาหารที่สะอาดปลอดภัย การมีโภชนาการที่เพียงพอ การมีที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ การมีที่ทำงานที่ดีต่อสุขภาพ และการมีสภาพแวดล้อมที่ดี การมีอากาศสะอาดสำหรับหายใจก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่เป็น “ตัวกำหนดการมีสุขภาพดี” ทำนอง

เกี่ยวกับการมีน้ำดื่มและอาหารที่สะอาดปลอดภัย เพราะสุขภาพจะดีได้ต้องอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี ด้วยเหตุนี้ หลายประเทศทั่วโลกจึงนิยมนำสิทธิในสุขภาพซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่ง มาบัญญัติไว้ในกฎหมายภายในของประเทศ เช่น ในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ หรือในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

■ *สิทธิมนุษยชนที่จะหายใจอากาศสะอาด (Human Right to Breathe Clean Air)*

“อากาศสะอาด” ควรได้รับการยอมรับในฐานะ “สิทธิมนุษยชน” โดยเรียกว่า “สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด” ส่วน “มลพิษทางอากาศ” เป็น “การละเมิดสิทธิมนุษยชน” หลายประเภท ได้แก่ สิทธิในชีวิต สิทธิในสุขภาพ สิทธิเด็ก และสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย สะอาด มีคุณภาพ และยั่งยืน ดังนั้น หากรับรองสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาดและสามารถทำให้สิทธิดังกล่าวเกิดขึ้นได้จริง ก็เกือบจะป้องกันมลพิษทางอากาศได้ทั้งหมด เหตุผลที่ใช้อธิบายความชอบธรรมในการรับรองให้สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาดเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานก็คือ ข้อเท็จจริงที่ปฏิเสธไม่ได้ว่ามนุษย์ทุกคนต้องหายใจ และอากาศที่ควรหายใจต้องเป็นอากาศสะอาด การที่ผู้คนหลายพันล้านคนทั่วโลกหายใจอากาศที่ไม่สะอาดนั้นเป็นอันตรายต่อสุขภาพและชีวิต ถือเป็นวิกฤตสุขภาพ วิกฤตสิ่งแวดล้อม และวิกฤตสิทธิมนุษยชนไปพร้อมกัน

แนวคิดเรื่องอากาศสะอาดเป็นสิทธิมนุษยชนนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่หรือแนวคิดใหม่ ในการหารือระหว่างประเทศ ผู้บัญชาการข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (The United Nations High Commissioner for Human Rights) ได้แจ้งในที่ประชุมองค์การอนามัยโลกว่าด้วยมลพิษทางอากาศและสุขภาพ (The 2018 World Health Organization's First Global Conference on Air Pollution and Health) แล้วว่า ไม่มีข้อสงสัยใดๆ ว่ามนุษย์ทุกคนต้องมีสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด เพื่อเป็นการตอกย้ำหลักการดังกล่าวให้หนักแน่นและชัดเจนยิ่งขึ้น David Boyd ซึ่งเป็นผู้รายงานพิเศษด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Human Rights Special Rapporteur) แนะนำว่าสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (The UN General Assembly) ซึ่งได้ออกมติหลายฉบับเพื่อรับรอง “สิทธิมนุษยชนในน้ำสะอาด (Human Right to Clean Water)” ควรออกมติในทำนองเดียวกันเพื่อรับรอง “สิทธิมนุษยชนในอากาศสะอาด (Human Right to Clean Air)” ด้วย เพื่อเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นและชี้แจงให้มีการดำเนินงานจนทำให้สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาดสามารถเกิดขึ้นได้จริง เพราะสิทธิมนุษยชนทั้งสองเรื่องล้วนมีความสำคัญต่อชีวิต สุขภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และความเป็นอยู่ที่ดี

■ การทำให้สิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อม และ สิทธิมนุษยชนในอากาศสะอาด มีผลในทางปฏิบัติ

ความเข้าใจใหม่เกี่ยวกับความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องต่อสุขภาพ ระบบนิเวศที่เสื่อมโทรมลง และการให้บริการของระบบนิเวศต่อสุขภาพมนุษย์ นำมาสู่แนวทางใหม่ในการเชื่อมโยง “ประเด็นสุขภาพ” กับ “ประเด็นสิ่งแวดล้อม” UNEP จึงได้จัดตั้งหน่วยงานด้านมลพิษสุขภาพและสิ่งแวดล้อม (The Pollution, Health and Environment Unit) เพื่อแก้ไขปัญหาที่สำคัญและเชื่อมโยงระหว่างมิติสิ่งแวดล้อมกับมิติสุขภาพ ระหว่างหน่วยต่างๆ ภายในองค์กร กับองค์กรพันธมิตร และระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย ผลที่ตามมา คือ การจัดการกับปัญหามลพิษทางอากาศช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลส่วนใหญ่จะมองว่า “ปัญหามลพิษทางอากาศ” เป็น “ปัญหาสิ่งแวดล้อม” ต่อมา มีการปรับเปลี่ยนใหม่ ปัญหามลพิษทางอากาศถูกมองว่าเป็น “ปัญหาสุขภาพ” ซึ่งการมองทั้งสองแนวทางนี้มีเป้าหมายร่วมกัน คือ การต้องมี “อากาศสะอาด” อย่างไรก็ตาม ใน การดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายอากาศสะอาดนั้น ลำพังแต่การกำหนดเป็นนโยบายอากาศสะอาดอย่างเดียวยังไม่เพียงพอ เพราะระหว่างทางของการปฏิบัติตามนโยบายอากาศสะอาดนั้น คุณค่าของการทำให้มีอากาศสะอาดอาจถูกลดทอนลงด้วยปัจจัยต่างๆ เช่น ความยืดหยุ่นหย่อนยานของการบังคับใช้ การใช้ดุลยพินิจที่ไม่เหมาะสม และการขาดความรับผิดชอบ

ในเมื่อมีการยอมรับกันแล้วว่าการก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และการได้หายใจอากาศสะอาดเป็นสิทธิมนุษยชน ดังนั้น การขับเคลื่อนให้เกิดอากาศสะอาดโดยอาศัย “ช่องทางของการใช้สิทธิและการรักษาสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด” จึงมีความเข้มข้นกว่า และมีความเป็นไปได้มากกว่า “ช่องทางของการกำหนดเป็นนโยบายของรัฐ” นอกจากสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาดแล้ว ยังมีสิทธิมนุษยชนประเภทอื่นที่ถูกละเมิดด้วย ได้แก่ สิทธิในชีวิต สิทธิในสุขภาพ สิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี และสิทธิเด็ก การเปลี่ยนมุมมองของสิทธิมนุษยชนในลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ยิ่งใหญ่ในหลายด้านตามมา กล่าวคือ เมื่อ “สิทธิ” เหล่านี้เป็นสิทธิมนุษยชนของประชาชน ย่อมก่อให้เกิด “หน้าที่ของรัฐ” ที่ชัดเจนและมีผลบังคับตามกฎหมายว่า รัฐมีหน้าที่จะต้องเคารพ ปกป้อง และอำนวยความสะดวกให้สิทธิดังกล่าวเกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติ

ในระดับสากล UNEP ได้เรียกร้องให้มีกรอบการทำงานระดับโลกในการปกป้องผู้คนจากสภาพแวดล้อมที่เป็นพิษ ที่ครอบคลุมลึกซึ้งมากขึ้น การปล่อยให้เกิดความเสี่ยงต่อสุขภาพของมนุษย์ไปเรื่อยๆ ซึ่งนำมาสู่สุขภาพที่ไม่ดี และการตายก่อนวัยอันควร โดยผู้ก่อมลพิษไม่ได้รับผิดชอบต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นเช่นนี้ นำไปสู่ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมทั่วโลก ขณะเดียวกัน ต้องเพิ่มความเข้มข้นในความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป้าหมายการปกป้องสิทธิมนุษยชนไปพร้อมๆ กัน Maria Cristina Zucca

หัวหน้าหน่วยมลพิษและสุขภาพ สาขาเคมีและสุขภาพ ของ UNEP (UNEP's Pollution and Health Unit of the Chemicals and Health Branch) ยืนยันว่ามีความจำเป็นต้องส่งเสริมการเคารพและปกป้องสิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อมให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น<sup>2</sup> นอกจากนี้ ผู้รายงานพิเศษของสหประชาชาติด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมได้เรียกร้องให้ประเทศต่างๆดำเนินการอย่างเร่งด่วนในการปรับปรุงคุณภาพอากาศ เพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศของตนได้ไปผูกพันไว้

ในการทำให้เกิดอากาศสะอาดนั้น ต้องอาศัยการร่วมกันจัดการของทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐและนอกภาครัฐ ในส่วนของสิทธิมนุษยชนในอากาศสะอาดนั้น มีประเด็นที่เป็นปัจเจกหรือเงื่อนไขสำหรับการทำให้ใช้สิทธินั้นได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น การให้ความรู้และการแบ่งปันข้อมูล การมีส่วนร่วมของคนที่เกี่ยวข้อง การให้ข้อมูลแก่ผู้ได้รับผลกระทบมากเป็นพิเศษ การปกป้องคุ้มครองคนงานหรือพนักงานในที่ทำงานและที่อยู่อาศัยที่มีสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยภาพรวม ก่อนจะได้อำนาจซึ่งสิทธิในอากาศสะอาด ทุกคนต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมเสียก่อน หลักการนี้ได้รับการยืนยันในแนวทางปฏิบัติบาห์ลีของโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมของประชาชน และการเข้าถึงความยุติธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อม (The UN Environment Programme's Bali Guidelines on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters) โดยระบุว่า รัฐควรทำให้มั่นใจว่าหากบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ร้องขอข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจากรัฐแล้วถูกปฏิเสธอย่างไม่เป็นเหตุผลหรือโดยไม่มีกฎหมายรองรับ จะต้องให้ผู้นั้นสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อฟ้องหน่วยงานรัฐหรือผู้ใช้อำนาจรัฐที่ปฏิเสธการให้ข้อมูล เกี่ยวกับการตัดสินใจ การกระทำ หรือการละเว้นการกระทำของผู้ใช้อำนาจรัฐนั้น นอกจากนี้แนวทางปฏิบัติบาห์ลีแล้ว บทบัญญัติที่คล้ายคลึงกันนี้ได้รับรองไว้ในข้อตกลงระดับภูมิภาคที่มีผลผูกพันทางกฎหมายสองฉบับ คือ อนุสัญญาออสลอส (The Aarhus Convention) และข้อตกลงเอสคาซ (The Escazú Agreement)

ในกรณีที่มีอุปสรรคทำให้ไม่สามารถเข้าถึงอากาศสะอาดได้ และยังได้รับความเสียหายจากมลพิษทางอากาศอยู่อีก หากความเสียหายได้เกิดขึ้นแล้ว สิทธิที่ประชาชนมีอยู่และสามารถใช้สิทธิได้ คือ สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ (Right to Effective Remedy) ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่งด้วยเช่นกัน สิทธิดังกล่าวได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ตัวอย่างเช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (The International Covenant on Civil and Political Rights) ซึ่งรับรองสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพของเหยื่อผู้ถูกกระทำจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน คำว่า “การละเมิดสิทธิมนุษยชน” ในที่นี้ หมายความรวมถึง การกระทำความผิดด้านสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลต่อการละเมิด

<sup>2</sup> Clean air as a human right. 10 DEC 2019. <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/story/clean-air-human-right>

สิทธิมนุษยชนทางสิ่งแวดล้อมด้วย รัฐธรรมนูญและกรอบกฎหมายภายในของประเทศไทยส่วนใหญ่ได้  
รองรับสิทธิดังกล่าวในลักษณะทำนองเดียวกัน

ประเด็นสำคัญที่ไม่ควรมองข้ามประการหนึ่ง คือ ในการวางหลักสิทธิมนุษยชนให้เป็น  
แกนกลางของการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้น จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมของทุกคน ไม่  
ว่าจะทำงานอะไรหรืออาศัยอยู่ในเมืองไหน ทุกคนต้องได้รับประโยชน์จากอากาศสะอาด น้ำสะอาด  
และสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ โดยคนรุ่นต่อๆ ไปก็ควรได้รับประโยชน์ในลักษณะเดียวกัน นอกจากนี้  
จะต้องสร้างความมั่นใจว่าคนที่อ่อนแอที่สุดในสังคมและประชาคมโลกจะได้รับการปกป้อง  
คุ้มครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีความเปราะบางที่ต้องทนทุกข์ทรมานจากคุณภาพอากาศที่  
เลวร้ายที่สุด ควรเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ในระดับต้นๆ บนพื้นฐานว่าด้วยสิทธิมนุษยชนด้าน  
สิ่งแวดล้อม และสิทธิมนุษยชนในอากาศสะอาด พัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงของการตีความ  
สิทธิมนุษยชนเดินทางมาถึงจุดที่ไม่ต้องการการอภิปรายถกเถียงอะไรกันอีกแล้ว และอากาศ  
สะอาดไม่ใช่เป้าหมายทางเลือก แต่มันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน

.....

บทที่ 2: กฎหมายคุ้มครองสุขภาพและสิทธิของผู้ไม่สูบบุหรี่ (Right of Non-smokers):  
อุทยานแห่งชาติคุ้มครองสิทธิของผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางอากาศ และ PM

2.5

การที่ประชาชนจำต้องดำเนินชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่มีมลพิษทางอากาศอยู่ในระดับสูงอย่างต่อเนื่องยาวนาน ส่งผลกระทบโดยตรงกับคุณภาพชีวิตของประชาชน ด้านแรกที่จะได้รับรู้และได้รับการสัมผัสกับผลกระทบดังกล่าว คือ ผลกระทบต่อสุขภาพ รวมทั้งด้านต่อๆ ไปที่ตามมา เช่น ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม สำหรับกรณีประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการสูดอากาศที่มีฝุ่นพิษขนาดเล็ก (PM 2.5) เข้าไปเป็นประจำ ถือว่าเขาเหล่านั้นเป็น “ผู้ที่ถูกรักษาสิทธิ” ซึ่งถ้าพิจารณาประเด็นสิทธิจากมิติสิ่งแวดล้อม โดยอาศัย “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” อาจเห็นลักษณะของการรักษาสิทธิไม่ชัดเจนมากเท่ากับการพิจารณาจากการรักษาสิทธิในมิติสุขภาพ โดยอาศัย “สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด (Right to Breath Clean Air)” ซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดโดยตรงกับ “สิทธิในสุขภาพ” ซึ่งโยงไปสู่ “สิทธิในชีวิต” ภายใต้แนวคิดอนามัยสิ่งแวดล้อม (Environmental Health)

ทั้งนี้ มีหลักการสำคัญประการหนึ่งของสิทธิมนุษยชน ก็คือ สิทธิมนุษยชนแต่ละประเภทจะต้องไม่ถูกตีความแยกส่วนออกจากสิทธิมนุษยชนประเภทอื่นๆ แบบต่างคนต่างอยู่ แต่จะต้องตีความโดยยึดโยงเข้าหากัน อย่างไรก็ตาม “สิทธิในอากาศสะอาด” หรือ “สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด” ยังไม่ปรากฏในกฎหมายไทย หากจะมี ก็คงเป็นแต่กฎหมายที่เอื้อให้เกิดการคุ้มครอง “สิทธิของผู้ถูกรักษา” เช่น กฎหมายคุ้มครองสิทธิของผู้ไม่สูบบุหรี่ ซึ่งหากตีความในทางกลับกัน ก็อาจแปลได้ว่า กฎหมายดังกล่าวเป็น “กฎหมายอากาศสะอาดในบางประเด็น” เพราะมุ่งหมายจะรับรองผู้ไม่สูบบุหรี่ให้มีสิทธิที่จะหายใจอากาศที่ดี ซึ่งนำไปสู่การทำลายสุขภาพอันอาจนำไปสู่อันตรายต่อชีวิตนั่นเอง “สิทธิของผู้ไม่สูบบุหรี่” จึงสามารถนำมายึดโยงและเปรียบเทียบกับ “สิทธิของผู้ได้รับผลกระทบ” จากการมีชีวิตรอยู่ในมลพิษทางอากาศ และ “สิทธิของผู้ได้รับผลกระทบ” จากการสูดอากาศที่มีฝุ่นพิษขนาดเล็ก (PM 2.5) ได้

■ การสูบบุหรี่เป็นแหล่งกำเนิดอันหนึ่งของปัญหาฝุ่น PM 2.5 ด้วย

แหล่งที่มาของฝุ่น PM 2.5 อีกแหล่งหนึ่งที่สำคัญและมักถูกมองข้าม คือ กระบวนการผลิตและบริโภคยาสูบ เคยมีงานวิจัยเปรียบเทียบปริมาณฝุ่น PM 2.5 ที่เกิดจากการสูบบุหรี่ กับควันไอเสียจากรถยนต์ดีเซล พบว่า ระดับ PM 2.5 ที่เกิดขึ้นจากการสูบบุหรี่ที่อยู่ในอากาศมีมากกว่าจากเครื่องยนต์ดีเซลถึง 10 เท่า คือ มีมากถึง 319 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตร (มคก./ลบ.ม.) ในขณะที่

มาตรฐานของ PM 2.5 ในอากาศที่องค์การอนามัยโลกยอมรับได้อยู่ที่ 10 มคก./ลบ.ม. เท่านั้น นั่นหมายความว่า การสูบบุหรี่อย่างเด็วก็ทำให้อากาศของเรามี PM 2.5 ปนเปื้อนสูงกว่ามาตรฐานที่ยอมรับกันถึง 30 เท่า นอกจากนี้ PM 2.5 ไม่ได้อยู่แค่ใน “สิ่งแวดล้อมทั่วไป” เท่านั้น แต่ยังถูกดูดซึมเข้าสู่ “ร่างกายของผู้สูบบุหรี่เอง” ในปริมาณมากถึง 22 มคก./ลบ.ม. ต่อมวน ทำให้ผู้สูบบุหรี่ได้รับอันตรายแบบสะสม เช่นเดียวกับการสูบบุหรี่ไฟฟ้าที่ทำให้เกิด PM 2.5 สูงถึงระดับ 515 มคก./ลบ.ม. ดังนั้น หากจะช่วยคนไทยให้มีลมหายใจไร้ฝุ่น PM 2.5 ทั้งต่อตนเองและผู้อื่น สามารถทำได้โดยเริ่มต้นที่ตนเองด้วยการเลิกสูบบุหรี่ทั้งแบบดั้งเดิมและบุหรี่ไฟฟ้า

ยิ่งไปกว่านั้น บุคคลอื่นที่ไม่ได้สูบบุหรี่และต้องอาศัย “สิ่งแวดล้อมทั่วไป” เพื่อการมีชีวิตที่ปลอดภัยกลับต้องมาแบกรับภาระความเสี่ยงและอันตรายจากการปนเปื้อนในอากาศโดยควันบุหรี่ด้วย หากปล่อยให้การสูบบุหรี่ทำได้อย่างอิสระในทุกที่ทุกแห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในพื้นที่สาธารณะที่มีผู้คนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ย่อมเป็นการไม่ยุติธรรมต่อผู้ที่ไม่สูบบุหรี่ เพราะไปกระทบสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาดของผู้ไม่สูบบุหรี่นั่นเอง และไม่ใช่ว่าสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาดเท่านั้นที่ถูกกระทบ แต่ยังโยงไปถึงการกระทบสิทธิในสุขภาพและสิทธิในชีวิตของเขาเหล่านั้นด้วย เพราะ PM 2.5 ที่ปล่อยออกมาจากการสูบบุหรี่เป็นสาเหตุหนึ่งของการตายก่อนวัยอันควร

เมื่อหลายปีก่อน มีโฆษณารณรงค์การเลิกสูบบุหรี่ของ สสส. (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ) เรื่องหนึ่งในทีวี เล่าถึงเหตุการณ์ที่ผู้หญิงคนหนึ่งกำลังนั่งเล่นในสวนสาธารณะ ลักพักก็มีผู้ชายสูบบุหรี่มานั่งข้างๆ เธอ เธอก็เลยถามผู้ชายคนนั้นไปว่า “ขอโทษค่ะ เราเคยรู้จักกันมาก่อนไหมคะ?” ผู้ชายคนนั้นก็หันมาทำหน้างงๆ พร้อมกับตอบเธอไปว่า “เปล่านี่ครับ” หลังจากนั้นผู้หญิงคนนั้นก็พูดว่า “แล้วคุณมาทำร้ายฉันทำไม?” ประโยคนี้ถือเป็นเรื่องขบขันจากโฆษณาชิ้นนี้นั่นเอง แม้โฆษณานี้จะนานมาแล้ว แต่ประโยคทวงถามความเป็นธรรมในรูปประโยคว่า “แล้วคุณมาทำร้ายฉันทำไม?” ยังคงอยู่ในความทรงจำของใครหลายคนมาจนทุกวันนี้

#### ■ “ผู้ถูกกระทบ” จากการสูบบุหรี่ของผู้อื่น ทั้งที่ตัวเองไม่ได้สูบบุหรี่

บุหรี่เป็นอันตรายทั้งต่อผู้สูบบุหรี่และผู้ไม่สูบบุหรี่ แม้ว่าทั่วโลกจะรณรงค์ให้ทุกคน “ลด-ละ-เลิก” การสูบบุหรี่ และพยายามให้ข้อมูลถึงอันตรายของบุหรี่ โดยกำหนดให้วันที่ 31 พฤษภาคมของทุกปีเป็นวันงดสูบบุหรี่โลกก็ตาม แต่ก็ยังคงมีผู้สูบบุหรี่ และผลที่ตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้คือ ยังคงมีผู้ไม่สูบบุหรี่ แต่ได้รับอันตรายจากผู้อื่นที่ยังสูบบุหรี่อยู่ เนื่องจากควันบุหรี่ประกอบด้วยสารที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เช่น คาร์บอนมอนอกไซด์ นิโคติน ทาร์ เป็นต้น การสูดหายใจเอาอากาศที่มีควันบุหรี่เข้าไปทำให้เกิดปัญหาและเป็นอันตรายต่อสุขภาพ มีโอกาสในการเกิดมะเร็งปอด หลอดลมอักเสบ และถุงลมโป่งพอง นอกจากอันตรายดังกล่าวอาจเกิดขึ้นกับตัวผู้สูบบุหรี่เอง

แล้ว ก็อาจเกิดขึ้นกับผู้ที่ไม่ได้สูบบุหรี่แต่ได้รับเอาควันบุหรี่จากผู้สูบบุหรี่ที่อยู่ใกล้ชิด หรือที่เรียกว่า “ผู้สูบบุหรี่มือสอง (Second Smoker)” ด้วย

ตัวอย่างของการสูบบุหรี่มือสอง เช่น การอยู่ในห้องทำงานเดียวกัน หรือ ภรรยาที่มีสามีที่สูบบุหรี่ การที่เราไม่ได้สูบบุหรี่แต่เราต้องไปสัมผัสกับควันบุหรี่หรืออยู่กับผู้ใกล้ชิดที่สูบบุหรี่ ก็จะมีผลกระทบต่อสุขภาพได้เช่นเดียวกัน มีรายงานวิจัยยืนยันออกมาชัดเจนว่า อุบัติการณ์ของการเกิดมะเร็งปอดในผู้ที่สัมผัสควันบุหรี่โดยที่ไม่ได้สูบเองจะสูงกว่าผู้ที่ไม่ได้สัมผัสควันบุหรี่เลย และอุบัติการณ์ของการเกิดการอักเสบเรื้อรังของหลอดเลือด หรือการเกิดปฏิกิริยาภูมิแพ้ก็จะสูงขึ้นตามลำดับเช่นกัน นอกจากนี้ ยังมี “ควันบุหรี่มือสาม” ซึ่งหมายถึงสารพิษจากควันบุหรี่ที่ตกค้างอยู่ตามกำแพง เพดาน ฝุ่น พรม เครื่องปรับอากาศในบ้านและในที่ทำงาน รวมทั้งติดอยู่ตามเสื้อผ้าของผู้สูบบุหรี่ด้วย ดังนั้น จึงไม่ควรปล่อยให้คนที่สูบบุหรี่เข้าใจผิดว่าการสูบบุหรี่เป็นเรื่องส่วนตัว หรือเป็นสิทธิส่วนบุคคล! เพราะควันบุหรี่มีผลกระทบต่อบุคคลที่อยู่ใกล้เคียง ทำให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพได้ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน

#### ■ สิทธิของผู้ถูกรบกวน หรือ สิทธิของผู้ไม่สูบบุหรี่

บุหรี่เป็นภัยต่อสุขภาพและนำไปสู่การตายผ่อนส่งแบบธรรมดา ผลร้ายของบุหรี่ไม่ได้เกิดเฉพาะกับคนที่สูบเองเท่านั้น แต่ผู้คนที่ทั่วโลกต้องมาเสียชีวิตเพราะควันบุหรี่มือสองหรือควันบุหรี่มือสาม จึงมีข้อเสนอแนะว่าผู้ไม่สูบบุหรี่สามารถจะหลีกเลี่ยงควันบุหรี่ได้อย่างไร ซึ่งการป้องกันตัวเองด้วยการไม่สูดดมควันบุหรี่มือสองอาจทำได้ยาก เพราะแม้จะไม่เข้าไปใกล้ผู้ที่กำลังสูบบุหรี่ แต่เราไม่มีทางทราบได้เลยว่าอากาศในร้านอาหาร ปากประตูทางเข้าอาคาร หรือบันไดหนีไฟนั้นมีควันบุหรี่หรือไม่ ยังมีบุคคลในครอบครัวสูบบุหรี่ยังเป็นไปไม่ได้เลยที่จะหลีกเลี่ยงสารตกค้างจากควันพิษ ดังนั้น สิ่งที่จะต้องทำ คือ ต้องไม่อนุญาตให้มีการสูบบุหรี่ในบ้านหรือรถยนต์ หากมีการสูบบุหรี่ในบ้านควรล้างมือให้สะอาดก่อนสัมผัสสิ่งของต่างๆ ในบ้าน หลีกเลี่ยงสถานที่ที่มีคนสูบบุหรี่และไม่อยู่ใกล้เขตสูบบุหรี่ และเพิ่มความระมัดระวังเป็นพิเศษสำหรับเด็ก สตรีมีครรภ์ ผู้สูงอายุ และผู้ที่มีปัญหาสุขภาพหัวใจหรือระบบทางเดินหายใจ และสิ่งที่จำเป็นต้องทำอย่างยิ่ง คือ การออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้ถูกรบกวนจากการที่บุคคลอื่นสูบบุหรี่

ประเทศไทยเคยมีพระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535 ออกมาบังคับใช้ โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ในขณะนั้น คือ เมื่อเป็นที่ขอมรับในทางการแพทย์แล้วว่าควันบุหรี่เป็นผลเสียแก่สุขภาพของผู้สูบและผู้ไม่สูบบุหรี่ที่อยู่ใกล้เคียงหลายประการ เช่น อาจทำให้เกิดมะเร็งของปอดและอวัยวะอื่น โรคหลอดเลือดหัวใจตีบ อีกทั้งควันบุหรี่ยังทำให้โรคบางโรค เช่น โรคหอบ หืดหรือโรคภูมิแพ้มีอาการกำเริบขึ้น นอกจากนั้น ยัง

พิสูจน์ได้ว่าการที่ผู้ไม่สูบบุหรี่ต้องสูดควันบุหรี่ซึ่งผู้อื่นสูบเข้าไปยังเป็นผลเสียแก่สุขภาพของผู้นั้น เช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นกับผู้สูบบุหรี่เอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ผู้สูดควันบุหรือนั้นเป็นเด็ก สมควรที่จะคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่มิให้ต้องรับควันบุหรี่ในสถานที่สาธารณะ โดยการห้ามสูบบุหรี่ในบางสถานที่หรือการจัดเขตให้สูบบุหรี่โดยเฉพาะหรือโดยวิธีอื่นๆ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

■ **ส่องแว่นขยายกฎหมายคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ฉบับเก่าที่ถูกยกเลิกไปแล้ว**

พระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535 ค่อนข้างสั้น โดยมีเนื้อหาเพียง 15 มาตรา สาระสำคัญ คือ การกำหนดให้มีเขต 2 เขตในมาตรา 3 คือ “เขตปลอดบุหรี่” เป็นบริเวณที่ห้ามมิให้มีการสูบบุหรี่ และ “เขตสูบบุหรี่” เป็นบริเวณที่ให้มีการสูบบุหรี่ได้ โดยมาตรา 6 บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าห้ามมิให้ผู้ใดสูบบุหรี่ในเขตปลอดบุหรี่ และมาตรา 12 กำหนดโทษไว้ว่า หาก ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 6 คือ สูบบุหรี่ในที่ห้ามสูบ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท นอกจากนี้ มาตรา 4 ยังให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในการกำหนดเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้ 1) กำหนดชื่อหรือประเภทของสถานที่สาธารณะที่ให้มีการคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ 2) กำหนดส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของสถานที่สาธารณะตามข้อ 1) ให้เป็นเขตสูบบุหรี่หรือเขตปลอดบุหรี่ 3) กำหนดสภาพ ลักษณะ และมาตรฐานของเขตปลอดบุหรี่และเขตสูบบุหรี่ เกี่ยวกับการระบายควันหรืออากาศ และ 4) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแสดงเครื่องหมายในเขตสูบบุหรี่หรือเขตปลอดบุหรี่ ทั้งนี้ โดยประกาศตาม 3) หรือ 4) จะต้องกำหนดวัน เวลา หรือระยะเวลาที่ผู้ดำเนินการจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จในประกาศด้วย

“สถานที่สาธารณะ” ใดที่เข้าข่ายข้างต้น ก่อให้เกิดหน้าที่ของ “ผู้ดำเนินการ” ในการรับผิดชอบดูแลสถานที่ และมีหน้าที่จัดสถานที่ให้ปลอดบุหรี่ตามมาตรา 5 ดังนี้

- 1) จัดให้ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของสถานที่สาธารณะเป็นเขตสูบบุหรี่และเขตปลอดบุหรี่
- 2) จัดให้เขตสูบบุหรี่มีสภาพ ลักษณะ และมาตรฐานตามที่รัฐมนตรีกำหนด
- 3) จัดให้มีเครื่องหมายในเขตสูบบุหรี่หรือเขตปลอดบุหรี่ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด หากผู้ดำเนินการผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้างต้น มาตรา 11 กำหนดระวางโทษไว้เป็นลำดับ คือ

กรณีตามข้อ 1) ปรับไม่เกิน 20,000 บาท

กรณีตามข้อ 2) ปรับไม่เกิน 10,000 บาท

และกรณีตามข้อ 3) ปรับไม่เกิน 2,000 บาท

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2540 เรื่องสภาพและลักษณะของเขตสุขภาพผู้ไม่สูบบุหรี่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535 ข้อ 2 กำหนดว่าเขตสุขภาพผู้ไม่สูบบุหรี่ บริเวณที่มีระบบปรับอากาศต้องมีการระบายอากาศถ่ายเทหมุนเวียนระหว่างภายนอกอาคารและภายในเขตสุขภาพผู้ไม่สูบบุหรี่ ไม่น้อยกว่า 50 ลูกบาศก์ฟุต/นาที่/คน และข้อ 3 เขตสุขภาพผู้ไม่สูบบุหรี่ต้องมีสภาพและลักษณะดังต่อไปนี้ (1) ไม่อยู่ในบริเวณที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนที่อยู่บริเวณข้างเคียง (2) ไม่อยู่ในบริเวณทางเข้า - ออกของสถานที่ที่ให้มีการคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ (3) ไม่อยู่ในบริเวณที่เปิดเผยอันเป็นที่เห็นได้ชัดแก่ผู้มาใช้สถานที่นั้น

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2553 เรื่องกำหนดชื่อหรือประเภทของสถานที่ สาธารณะที่ให้มีการคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่และกำหนดส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของสถานที่สาธารณะดังกล่าวเป็นเขตสุขภาพผู้ไม่สูบบุหรี่หรือเขตปลอดบุหรี่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535 ข้อ 2 กำหนดให้สถานที่ดังต่อไปนี้ เป็น “สถานที่สาธารณะ” ที่ให้มีการคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่” โดยกำหนดให้เป็น “เขตปลอดบุหรี่” ทั้งหมด

(1) สถานบริการสาธารณสุขและส่งเสริมสุขภาพ ได้แก่ (1.1) คลินิก สหคลินิก โรงพยาบาล รวมถึงสถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล (1.2) คลินิก โรงพยาบาลสัตว์ รวมถึงสถานพยาบาลสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลสัตว์ (1.3) สถานีอนามัย สถานบริการสุขภาพทุกประเภท (1.4) ร้านขายยา (1.5) สถานประกอบกิจการนวดแผนไทย หรือแผนโบราณ (1.6) สถานที่ให้บริการอบความร้อน อบไอน้ำ อบสมุนไพร (1.7) สถานประกอบกิจการสปาเพื่อสุขภาพ กิจการนวดเพื่อสุขภาพหรือกิจการนวดเพื่อความงาม

(2) สถานศึกษา ได้แก่ (2.1) สถานรับเลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน (2.2) โรงเรียนหรือสถานศึกษา หรือสถาบันการศึกษาในระดับที่ต่ำกว่าอุดมศึกษา (2.3) สถานศึกษาระดับอุดมศึกษา เฉพาะส่วนที่เป็นอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง (2.4) สถานกวดวิชา สถานที่สอนกีฬา ดนตรี ขับร้อง การแสดง ศิลปะป้องกันตัว ศิลปะ ภาษา และอื่นๆ (2.5) สถานฝึกอบรมอาชีพ (2.6) อุทยานการเรียนรู้ ศูนย์การเรียนรู้ หรือศูนย์การเรียนรู้ชุมชน (2.7) หอศิลป์ พิพิธภัณฑ์สถาน หรือสถานที่จัดแสดงศิลปวัฒนธรรม

(3) สถานที่สาธารณะที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ได้แก่

(3.1) สถานที่ออกกำลังกาย สนาม และสถานการกีฬา ซึ่งประกอบด้วย

(3.1.1) อัฒจันทร์หรือสถานที่ดูกีฬาทุกประเภท (3.1.2) สถานที่ออกกำลังกาย ซ้อมกีฬา เล่นกีฬา หรือสนามแข่งขันกีฬาทุกประเภท ทั้งในร่มและกลางแจ้ง (3.1.3) สระว่ายน้ำ (3.1.4) สนามกอล์ฟหรือสนามฝึกซ้อมโดร์ฟกอล์ฟ เฉพาะบริเวณพื้นที่อาคารและบริเวณที่มีหลังคา

(3.2) ร้านค้า สถานบริการ และสถานบันเทิง ซึ่งประกอบด้วย

(3.2.1) โรงมหรสพ โรงละคร โรงภาพยนตร์ (3.2.2) สถานที่จัดเลี้ยงทั้งหมด (3.2.3) สถานบริการตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 สถานที่ให้บริการคาราโอเกะ หรือสถานบันเทิงอื่นๆ (3.2.4) สถานที่บริการคอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต หรือเกมส์ (3.2.5) สถานที่จำหน่ายอาหาร เครื่องดื่ม หรืออาหารและเครื่องดื่มที่มีระบบปรับอากาศ (3.2.6) สถานที่จำหน่ายอาหาร เครื่องดื่ม หรืออาหารและเครื่องดื่ม ที่ไม่มีระบบปรับอากาศ เฉพาะบริเวณที่ให้บริการอาหาร เครื่องดื่ม หรืออาหารและเครื่องดื่ม (3.2.7) อาคารร้านค้าประเภทห้างสรรพสินค้า ศูนย์การค้า (3.2.8) สถานที่จำหน่ายแสดง จัดนิทรรศการสินค้าหรือบริการ

(3.3) บริเวณโรงพักคอยและบริเวณทางเดินทั้งหมดภายในอาคาร ซึ่งประกอบด้วย

(3.3.1) โรงแรม รีสอร์ท หรือสถานที่พักตากอากาศ (3.3.2) ห้องเช่า หอพัก อพาร์ทเมนต์ คอนโด หรือสถานที่ให้บริการในลักษณะเดียวกัน (3.3.3) อาคารชุดหรือคอนโดมิเนียม

(3.4) สถานบริการทั่วไป ซึ่งประกอบด้วย

(3.4.1) สถานที่ให้บริการน้ำมันเชื้อเพลิง หรือแก๊สเชื้อเพลิง เฉพาะส่วนที่เป็นอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง (3.4.2) อาคารหรือสถานที่ที่ใช้ในการจัดประชุม อบรมสัมมนา หรือสัมมนาการ (3.4.3) ร้านตัดผม สถานเสริมความงาม ร้านตัดเสื้อผ้า

(3.5) สถานที่ทำงาน ซึ่งประกอบด้วย

(3.5.1) สถานที่ราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เฉพาะส่วนที่เป็นอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง (3.5.2) สถานที่ทำงานเอกชน เฉพาะส่วนที่เป็นอาคารและสิ่งปลูกสร้าง (3.5.3) ธนาคารหรือสถาบันการเงิน (3.5.4) โรงงานอุตสาหกรรม หรือสถานประกอบการที่มีการผลิตสินค้าเฉพาะส่วนที่เป็นอาคารและสิ่งปลูกสร้าง

(3.6) สถานที่สาธารณะทั่วไป ซึ่งประกอบด้วย

(3.6.1) ห้องสมุด (3.6.2) สุขา (3.6.3) ตู้โทรศัพท์สาธารณะ หรือบริเวณที่ให้บริการโทรศัพท์สาธารณะ (3.6.4) ลิฟต์โดยสาร (3.6.5) สวนสาธารณะ สวนสัตว์ สวนสนุก (3.6.6) สนามเด็กเล่น (3.6.7) อุทยานประวัติศาสตร์ โบราณสถานสวนพฤกษศาสตร์ อุทยาน หรือวนอุทยาน แห่งชาติเฉพาะส่วนที่เป็นอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง (3.6.8) ตลาด ซึ่งหมายความรวมถึง สถานที่ที่จัดไว้ให้ผู้ค้าเป็นที่ชุมนุมเพื่อจัดแสดง จำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนสินค้า หรือบริการ ซึ่งจัดเป็นประจำหรือชั่วคราวหรือตามวันที่กำหนด

#### (4) ยานพาหนะและสถานีขนส่งสาธารณะ ได้แก่

(4.1) ยานพาหนะสาธารณะ ในขณะที่ให้บริการไม่ว่าจะมีผู้โดยสารหรือไม่ก็ตาม ซึ่งประกอบด้วย

(4.1.1) รถโดยสารประจำทาง (4.1.2) รถแท็กซี่ (4.1.3) รถไฟ รถราง (4.1.4) รถตุ๊กตุ๊กโดยสาร (4.1.5) รถรับส่งนักเรียนหรือนิสิตนักศึกษาทุกประเภท (4.1.6) ยานพาหนะโดยสารที่ใช้ในภารกิจที่เป็นลักษณะส่วนกลางของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมทั้งของเอกชน (4.1.7) กระเช้าโดยสาร (4.1.8) เรือโดยสาร (4.1.9) เครื่องบิน (4.1.10) ยานพาหนะโดยสารอื่นๆ ทั้งประเภทประจำทางและไม่ประจำทาง

(4.2) สถานีขนส่งสาธารณะ ซึ่งประกอบด้วย

(4.2.1) ที่พักผู้โดยสาร บ้ายรถโดยสารประจำทาง รวมถึงบริเวณที่ใช้รอก่อนหรือหลังการใช้บริการยานพาหนะโดยสารทุกประเภท (4.2.2) สถานีขนส่งผู้โดยสารทางบกทุกประเภท เฉพาะบริเวณอาคารชานชาลา และพื้นที่ภายใต้หลังคา (4.2.3) สถานีรถไฟ เฉพาะบริเวณอาคาร ชานชาลา และพื้นที่ภายใต้หลังคา (4.2.4) ท่าเรือโดยสารทุกประเภท บริเวณอาคาร พื้นที่ภายใต้หลังคา และที่พักรอโดยสารเรือ (4.2.5) ท่าอากาศยานภายในประเทศ เฉพาะบริเวณอาคาร และพื้นที่ภายใต้หลังคา

#### (5) ศาสนสถาน สถานปฏิบัติธรรมในศาสนาและนิกายต่างๆ เช่น วัด มัสยิด โบสถ์ เป็นต้น

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2553 ข้อ 3 กำหนดให้สถานที่ดังต่อไปนี้ เป็นสถานที่สาธารณะที่ให้มีการคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ โดยกำหนดให้เป็นเขตปลอดบุหรี่ ทั้งนี้ สามารถจัด “เขตปลอดบุหรี่” เป็นการเฉพาะได้ (1) สถานศึกษาระดับอุดมศึกษา นอกเหนือจากพื้นที่ส่วนที่เป็นอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง (2) สถานที่ให้บริการน้ำมันเชื้อเพลิง หรือแก๊สเชื้อเพลิง นอกเหนือจากพื้นที่ส่วนที่เป็นอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง (3) สถานที่ราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ นอกเหนือจากพื้นที่ส่วนที่เป็นอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง (4) ท่าอากาศยานนานาชาติ ข้อ 4 สถานที่สาธารณะใดที่ไม่ได้ระบุคำว่า “อาคาร” ให้หมายความรวมถึงบริเวณซึ่งใช้ประกอบภารกิจนั้นด้วย จะมีรั้วล้อมหรือไม่ก็ตาม สถานที่สาธารณะใดที่ไม่มีหรือมิได้กำหนดขอบเขตไว้เป็นการแจ้งชัด ให้ถือเอาพฤติการณ์การสูบบุหรี่นั้นว่าจะเป็นการรบกวนผู้อื่นหรือไม่เป็นหลัก แม้ว่าประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 19 พ.ศ. 2553 ที่ออกตามพระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ จะกำหนดประเภทของสถานที่สาธารณะให้เป็นเขตปลอดบุหรี่ หรือสถานที่ที่ผู้คนจำนวนมากต้องเข้าร่วมกันทุกแห่งจะต้องปลอดบุหรี่ทั้งหมด แต่ในทางปฏิบัติกฎหมายคุ้มครองผู้ไม่สูบบุหรี่นี้ ยังไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้จริงอย่างมีประสิทธิภาพ จนเป็นเหตุให้ถูกยกเลิกและแทนที่ด้วยกฎหมายใหม่ในเวลาต่อมา

■ บทบาทขององค์การอนามัยโลก / WHO เกี่ยวกับการควบคุมยาสูบ

กรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก (WHO Framework Convention on Tobacco Control / FCTC) เป็นอนุสัญญาฉบับแรกซึ่งเจรจาภายใต้การสนับสนุนขององค์การอนามัยโลก (WHO) ที่เป็นหลักฐานยืนยันสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงมาตรฐานสูงสุดด้านสุขภาพ โดยอนุสัญญานี้แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการพัฒนากลยุทธ์ด้านกฎหมายเพื่อจัดการกับสารเสพติดในทิศทางที่ตรงกันข้ามกับอนุสัญญาต่างๆ ว่าด้วยการควบคุมยาเสพติดที่เคยมีมาก่อนหน้านี้ โดยอนุสัญญานี้ให้ความสำคัญกับกลยุทธ์ในการลดการสูบทั้งด้านอุปสงค์และด้านอุปทานไปพร้อมกัน อนุสัญญานี้ถูกพัฒนาขึ้นมาเพื่อตอบสนองโลกาภิวัตน์ของการแพร่ระบาดของยาสูบ เพราะการแพร่ระบาดของยาสูบที่ทำให้การใช้ยาสูบเพิ่มขึ้นอย่างมาก เกิดจากปัจจัยต่างๆ ที่ซับซ้อนซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพ เช่น การเปิดเสรีการค้าและการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศ การตลาดระดับโลก การโฆษณายาสูบข้ามชาติ การส่งเสริมการขาย และการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศซึ่งสินค้าต้องห้ามและบุหรี่ปลอม

อนุสัญญานี้เปิดให้มีการลงนามในวันที่ 16 มิถุนายนถึง 22 มิถุนายน ค.ศ. 2003 (พ.ศ. 2546) เริ่มมีผลบังคับใช้วันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2005 (พ.ศ. 2548) ประเทศไทยได้ลงนามให้สัตยาบันในวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 วัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้คือ เพื่อคุ้มครองสุขภาพของประชาชนในปัจจุบันและชนรุ่นอนาคตจากพิษภัยร้ายแรงของการใช้ยาสูบ และการได้รับควันยาสูบ ประเทศไทยได้อนุมัติตามข้อกำหนดของอนุสัญญานี้แล้วโดยออกมาตรการควบคุมยาสูบ เช่น การจัดพิมพ์คำเตือนพิษภัยเป็นรูปภาพบนซองผลิตภัณฑ์ยาสูบ การห้ามโฆษณา CSR ในสื่อวิทยุและโทรทัศน์ การห้ามแสดงของบุหรี่ปลอม การกำหนดแนวทางการติดต่อดูระหว่างผู้ประกอบการยาสูบกับเจ้าหน้าที่ของกรมควบคุมโรค การจัดสรรงบประมาณจากภาษียาสูบเพื่อสนับสนุนการควบคุมยาสูบ และการกำหนดสถานที่สาธารณะและที่ทำงานเป็นเขตปลอดบุหรี่ปลอม 100% เป็นต้น นอกจากนี้ ประเทศไทยยังได้ออกพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบฉบับใหม่ โดยนำข้อกำหนดในอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณา การส่งเสริมการขาย และการลดการเข้าถึงยาสูบของเด็กและเยาวชน มาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ด้วย

■ กฎหมายใหม่ขานรับ WHO ควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ ควบคู่กับ คุ้มครองสุขภาพของประชาชนจากโรคที่เกิดจากผลิตภัณฑ์ยาสูบ

ประเทศไทยได้ออกพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 โดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2560 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานและมีบทบัญญัติหลายประการไม่เหมาะสมกับ

สถานการณ์ปัจจุบัน ทำให้การควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบและการคุ้มครองสุขภาพของประชาชนจากโรคร้ายที่เกิดจากผลิตภัณฑ์ยาสูบไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร ประกอบกับประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก จึงจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายทั้งสองฉบับ เพื่อกำหนดมาตรการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ และยกระดับการคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชน โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญของชาติ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและให้สอดคล้องกับกรอบอนุสัญญาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติฉบับใหม่ให้นิยาม “ผลิตภัณฑ์ยาสูบ” หมายความว่า ผลิตภัณฑ์ที่มีส่วน ประกอบของใบยาสูบหรือพืชนิโคทีนาทาแบกั้ม (Nicotiana tabacum) และให้หมาย ความรวมถึง ผลิตภัณฑ์อื่นใดที่มีสารนิโคตินเป็นส่วนประกอบซึ่งบริโภคโดยวิธีสูบ ดูด ตม อม เคี้ยว กิน เป่า หรือพ่นเข้าไปในปากหรือจมูก ทา หรือโดยวิธีอื่นใดเพื่อให้ได้ผลเป็นเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ไม่รวมถึงยา ตามกฎหมายว่าด้วยยา โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น

- หมวด 1 คณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบแห่งชาติ
- หมวด 2 คณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานคร
- หมวด 3 คณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบจังหวัด
- หมวด 4 การควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ
- หมวด 5 การคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่
- หมวด 6 พนักงานเจ้าหน้าที่
- หมวด 7 บทกำหนดโทษ และบทเฉพาะกาล

พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 ประกอบด้วยเนื้อหาสองส่วน คือ ส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการผลิตและการขายยาสูบ และ ส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสุขภาพของผู้สูบบุหรี่และผู้ไม่สูบบุหรี่ จุดเด่นของพระราชบัญญัตินี้ คือ การขานรับทิศทางของ WHO ในการลดการสูบบุหรี่ทั้ง “ด้านอุปสงค์” และ “ด้านอุปทาน” ไปพร้อมกัน ยิ่งไปกว่านั้น คือ การให้ความสำคัญกับ “สิทธิของผู้สูบบุหรี่” ควบคู่ไปกับ “หน้าที่ของผู้สูบบุหรี่” ที่ผู้สูบบุหรี่จะต้องไม่ใช้สิทธิของตนในลักษณะที่ไป “กระทบสิทธิของผู้ไม่สูบบุหรี่” ด้วย หากพิจารณาในมิติสุขภาพ บทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้จะให้น้ำหนักกับเรื่องการคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ในลักษณะต่างๆ ดังนี้

- 1) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบแห่งชาติตามมาตรา 10 – นอกจากคณะกรรมการจะมีหน้าที่เสนอนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบและการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสุขภาพของผู้เสพติดผลิตภัณฑ์ยาสูบแล้ว จะต้องเสนอประเด็นการคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ด้วย

2) อำนาจหน้าที่ของกรมควบคุมโรคตามมาตรา 15 – นอกจากจะมีหน้าที่จัดทำนโยบายและแผนยุทธศาสตร์เสนอต่อคณะกรรมการ เป็นศูนย์กลางข้อมูล ประสานงาน สนับสนุน และร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ เกี่ยวกับการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบและการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสุขภาพของผู้เสพติดผลิตภัณฑ์ยาสูบแล้ว จะต้องนำประเด็นการคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่เข้าไปในภารกิจข้างต้นด้วย

3) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานครตามมาตรา 16 และ คณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบจังหวัดตามมาตรา 21 – นอกจากจะมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายในการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ การบำบัดรักษาและฟื้นฟูสุขภาพของผู้เสพติดผลิตภัณฑ์ยาสูบ การดำเนินการตามนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ การกำหนดแนวทางปฏิบัติ ติดตาม ประเมินผล ตรวจสอบ และการเฝ้าระวังและป้องกันมิให้เด็กและเยาวชนเข้าถึงผลิตภัณฑ์ยาสูบ การลดและเลิกการบริโภคผลิตภัณฑ์ยาสูบแล้ว จะต้องนำประเด็นการคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่เข้าไปในภารกิจข้างต้นด้วย

จะเห็นได้ว่า กฎหมายใหม่ควบคุมตั้งแต่ต้นทาง คือ การผลิตและการขายผลิตภัณฑ์ยาสูบ ไปจนถึงปลายทาง คือ การสูบบุหรี่ และเลยไปถึงการคุ้มครองผู้ที่ไม่สูบบุหรี่ด้วย ในขณะที่กฎหมายเก่ามุ่งเน้นไปที่การควบคุมปลายทางหรือการสูบบุหรี่ที่จะต้องไม่กระทบผู้ไม่สูบบุหรี่เท่านั้น

#### ■ กฎหมายใหม่ ในมิติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่

สำหรับบทบัญญัติที่คุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 หมวด 5 มาตรา 41 ถึงมาตรา 46 กล่าวคือ มาตรา 41 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบแห่งชาติ ที่จะประกาศประเภทหรือชื่อของสถานที่สาธารณะ สถานที่ทำงาน และยานพาหนะ โดยให้ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของสถานที่และยานพาหนะดังกล่าว เป็น “เขตปลอดบุหรี่” และอาจกำหนดให้มี “เขตสูบบุหรี่” ใน “เขตปลอดบุหรี่” ก็ได้ โดยคำว่า “เขตปลอดบุหรี่” หมายความว่า บริเวณที่ห้ามสูบบุหรี่ ส่วนคำว่า “เขตสูบบุหรี่” หมายความว่า บริเวณที่จัดไว้ให้เป็นที่สูบบุหรี่ภายในเขตปลอดบุหรี่ ขณะเดียวกัน มาตรา 42 ห้ามผู้ใดสูบบุหรี่ในเขตปลอดบุหรี่ เว้นแต่เป็นบริเวณที่ได้กำหนดไว้ให้เป็นเขตสูบบุหรี่ ผู้ใดฝ่าฝืน มาตรา 67 กำหนดให้ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท

เมื่อรัฐมนตรีประกาศให้สถานที่สาธารณะ สถานที่ทำงาน หรือยานพาหนะใด เป็น “เขตปลอดบุหรี่” แล้ว มาตรา 43 กำหนดให้ผู้ดำเนินการจัดให้สถานที่หรือยานพาหนะดังกล่าวมีสภาพและลักษณะดังต่อไปนี้ (1) มีเครื่องหมายแสดงไว้ให้เห็นได้โดยชัดเจนว่าเป็นเขตปลอดบุหรี่ (2) ปราศจากอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการสูบบุหรี่ (3) มีสภาพและลักษณะอื่นใดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ ขณะเดียวกัน เมื่อ “เขตปลอดบุหรี่” ใด มีประกาศกำหนด “เขตสูบบุหรี่” แล้ว มาตรา 44 กำหนดให้

ผู้ดำเนินการอาจจัดให้เขตสูบบุหรี่ต้องมีสภาพและลักษณะ ดังต่อไปนี้ (1) มีเครื่องหมายติด แสดงไว้ให้เห็นได้โดยชัดเจนว่าเป็นเขตสูบบุหรี่ (2) ไม่อยู่ในบริเวณทางเข้าออกของสถานที่หรือ ยานพาหนะนั้น หรือในบริเวณอื่นใดอันเปิดเผยเห็นได้ชัด (3) มีพื้นที่เป็นสัดส่วนชัดเจนโดย คำนึงถึงการระบายอากาศที่เหมาะสมและไม่มีลักษณะที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ แก่ผู้อื่น (4) แสดงสื่อรณรงค์เพื่อการลด ละ เลิกการบริโภคผลิตภัณฑ์ยาสูบตามที่รัฐมนตรี ประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ (5) มีสภาพและลักษณะอื่นใดตามที่รัฐมนตรี ประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ ผู้ดำเนินการผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 43 หรือ มาตรา 44 ข้างต้น มาตรา 68 กำหนดให้ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท

เครื่องหมายเขตปลอดบุหรี่หรือเครื่องหมายเขตสูบบุหรี่ตามมาตรา 43 ที่ผู้ดำเนินการมี หน้าที่ต้องจัดให้มีนั้น มาตรา 45 กำหนดว่าต้องเป็นไปตามลักษณะและวิธีการที่รัฐมนตรี ประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ ผู้ดำเนินการผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 69 กำหนดให้ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท นอกจากนี้ มาตรา 46 กำหนดให้ผู้ดำเนินการมี หน้าที่ประชาสัมพันธ์หรือแจ้งเตือนว่าสถานที่นั้นเป็นเขตปลอดบุหรี่ และควบคุมดูแล ห้าม ประาม หรือดำเนินการอื่นใด เพื่อไม่ให้มีการสูบบุหรี่ในเขตปลอดบุหรี่ หากผู้ดำเนินการผู้ใดไม่ ปฏิบัติตาม มาตรา 70 กำหนดให้ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 3,000 บาท อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ มีผู้ฝ่าฝืนสูบบุหรี่ในเขตปลอดบุหรี่ หากผู้ดำเนินการได้ดำเนินการตามสมควรแล้ว ผู้ดำเนินการ นั้นไม่มีความผิด เนื้อหาในกฎหมายใหม่มีทั้งหมด 7 หมวด โดยมีเพียงหมวดเดียวที่มีเนื้อหา เกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องการคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ซึ่งมีอยู่ 6 มาตรา อย่างไรก็ตาม เนื้อหาในส่วนนี้ได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการออกประกาศกระทรวงเพื่อกำหนดรายละเอียดที่ ค่อนข้างครอบคลุม

#### ■ ประกาศกระทรวงภายใต้กฎหมายใหม่เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ไม่สูบบุหรี่

พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวง สาธารณสุขในการออกอนุบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ โดยเฉพาะ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดประเภทหรือชื่อของสถานที่สาธารณะ สถานที่ทำงาน และยานพาหนะ ให้ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของสถานที่และยานพาหนะ เป็นเขตปลอดบุหรี่ หรือเขตสูบบุหรี่ในเขตปลอดบุหรี่ พ.ศ. 2561 โดยประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับในวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 เป็นต้นไป ภายใต้ประกาศกระทรวงดังกล่าว “เขตปลอดบุหรี่” แบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1: เขตปลอดบุหรี่ตามข้อ 3 ให้สถานที่ดังต่อไปนี้ เป็นสถานที่สาธารณะที่ห้ามมีการคุ้มครอง สุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ โดยกำหนดให้พื้นที่และบริเวณทั้งหมดซึ่งใช้ประกอบภารกิจของสถานที่ นั้น ทั้งภายในและภายนอกอาคาร โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง บริเวณที่จัดไว้ให้ผู้มารับบริการใช้

ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะมิรั้วล้อมหรือไม่ก็ตาม รวมทั้งระยะ 5 เมตรจากทางเข้า-ออกของสถานที่  
เป็นเขตปลอดบุหรี่

(1) สถานบริการสาธารณสุขและส่งเสริมสุขภาพ

- คลินิก สหคลินิก โรงพยาบาล รวมถึงสถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล
- คลินิก โรงพยาบาลสัตว์ รวมถึงสถานพยาบาลสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลสัตว์
- สถานีอนามัย โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล สถานบริการสุขภาพทุกประเภท

(2) สถานศึกษาหรือสถานที่เพื่อการเรียนรู้และฝึกอบรม

- สถานรับเลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน
- สถานศึกษาระดับที่ต่ำกว่าอุดมศึกษา
- สถานกวดวิชา สถานที่สอนกีฬา ดนตรี ขับร้อง การแสดง ศิลปะป้องกันตัว ศิลปะ ภาษา และสถานที่ที่ประกอบกิจกรรมในลักษณะเดียวกัน

(3) สถานที่สาธารณะอื่นๆ

- สถานรับดูแลหรือสงเคราะห์เด็ก ผู้เยาว์ หรือสมาคม มูลนิธิ หรือสถานประกอบการในลักษณะเดียวกัน
- สนามเด็กเล่นหรือสถานที่ให้บริการสำหรับเด็กในลักษณะเดียวกัน

กลุ่มที่ 2: เขตปลอดบุหรี่ตามข้อ 4 ให้สถานที่ดังต่อไปนี้เป็นสถานที่สาธารณะที่ให้มีการคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ โดยกำหนดให้พื้นที่และบริเวณทั้งหมดซึ่งใช้ประกอบภารกิจของสถานที่นั้น ทั้งภายในและภายนอกอาคาร โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง บริเวณที่จัดไว้ให้ผู้มารับบริการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะมิรั้วล้อมหรือไม่ก็ตาม เป็นเขตปลอดบุหรี่

(1) สถานประกอบการเพื่อสุขภาพ

- สถานประกอบกิจการนวดแผนไทยหรือแผนโบราณ
- สถานที่ให้บริการอบความร้อน อบไอน้ำ อบสมุนไพร
- สถานประกอบกิจการสปาเพื่อสุขภาพ กิจการนวดเพื่อสุขภาพ หรือกิจการนวดเพื่อความงาม หรือสถานประกอบการตามกฎหมายว่าด้วยสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ

(2) สถานศึกษาหรือสถานที่เพื่อการเรียนรู้และฝึกอบรม

- สถานฝึกอบรมอาชีพ อุทยานการเรียนรู้ ศูนย์การเรียนรู้
- หอศิลป์ พิพิธภัณฑ์ หรือสถานที่จัดแสดงศิลปวัฒนธรรม
- ห้องสมุดสาธารณะหรือห้องสมุดประชาชน

### (3) สถานที่สาธารณะที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน

#### (3.1) สถานที่ออกกำลังกายหรือเล่นกีฬา ทั้งในร่มและกลางแจ้ง

- สนามกีฬา สถานการณ์กีฬา หรือสถานที่สำหรับแข่งขันกีฬา
- อัฒจันทร์หรือสถานที่ที่จัดไว้สำหรับดูกีฬา
- โรงยิมเนเซียม ฟิตเนส โยคะ สถานที่ออกกำลังกาย
- สถานที่ฝึกซ้อมไตรathlon
- สระว่ายน้ำ

#### (3.2) สถานที่ให้บริการ ร้านค้า และสถานบันเทิง

- สถานีบริการน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ ก๊าซปิโตรเลียมเหลว รวมทั้งสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง
- ธนาคารหรือสถาบันการเงิน ตู้กดเงินอัตโนมัติหรือตู้บริการด้านการเงินอัตโนมัติ
- สถานที่จำหน่ายอาหาร เครื่องดื่ม หรืออาหารและเครื่องดื่ม ที่มีระบบปรับอากาศ
- สถานที่เสริมความงามหรือสถานที่ให้บริการด้านความงาม
- อุโมงค์รถ ศูนย์รถยนต์ หรือสถานที่ให้บริการด้านรถยนต์ รถจักรยานยนต์ รถจักรยาน
- อาคารจอดรถ อาคารจอดรถแล้วจร อาคารจอดรถชั่วคราว
- ร้านจำหน่ายสินค้าอุปโภค บริโภค และร้านขายยา
- ร้านตัดผม ร้านตัดเสื้อ ร้านซักรีด หรือร้าน สถานที่ หรือจุดให้บริการซักอบผ้าอัตโนมัติ หรือร้าน สถานที่ หรือจุดที่ให้บริการในลักษณะอื่นใด
- โรงมหรสพ โรงละคร โรงภาพยนตร์ หรือสถานที่แสดงมหรสพชั่วคราว
- สถานที่บริการคอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต หรือเกมทุกประเภท
- สถานที่ให้บริการคาราโอเกะหรือสถานบันเทิงอื่นๆ ในลักษณะเดียวกันและสถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ

#### (3.3) สถานที่สาธารณะอื่น

- สถานที่ทางศาสนา ศาสนสถาน หรือสถานที่สำหรับปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของศาสนา ลัทธิ หรือนิกายต่างๆ
- สถานรับดูแลหรือสงเคราะห์ผู้หญิง ผู้ชรา ผู้พิการ หรือสมาคม มูลนิธิ หรือสถานประกอบการในลักษณะเดียวกัน
- สถานรับดูแลหรือสงเคราะห์สัตว์ หรือสมาคม มูลนิธิ หรือสถานประกอบการในลักษณะเดียวกัน
- สวนสาธารณะ สวนสัตว์ สวนสนุก สวนน้ำ
- สถานที่จัดนิทรรศการ ประชุม อบรม หรือสัมมนา
- สถานที่สำหรับจัดงานเลี้ยงหรือสังสรรค์

- ตลาด ตลาดนัด ตลาดน้ำ ตลาดถนนคนเดิน หรือสถานที่ที่จัดไว้ให้ผู้ค้ามาชุมนุมเพื่อจัดแสดงและจำหน่ายสินค้าหรือบริการ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะจัดเป็นประจำทุกวัน ตามวันเวลาที่กำหนดหรือเป็นครั้งคราว
- ห้อง ตู้ หรือยานพาหนะที่ให้บริการสุขาสาธารณะ
- ตู้โทรศัพท์สาธารณะหรือสถานที่ให้บริการโทรศัพท์สาธารณะ
- ลิฟต์โดยสารของสถานที่สาธารณะทุกประเภท

(4) ยานพาหนะและสถานที่พักเพื่อรอยานพาหนะ

(4.1) ยานพาหนะสาธารณะในขณะที่ให้บริการไม่ว่าจะมีผู้โดยสารหรือไม่ก็ตาม

- รถโดยสารประจำทาง
- รถแท็กซี่ รถยนต์ส่วนบุคคลที่ให้บริการในลักษณะเดียวกัน
- รถจักรยานยนต์รับจ้าง หรือรถสามล้อรับจ้าง
- รถตู้โดยสาร
- รถโรงเรียน ยานพาหนะทุกประเภทที่ใช้รับส่งนักเรียนหรือนิสิตนักศึกษา
- ยานพาหนะรับส่งบุคลากร พนักงาน คนงาน ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ รวมทั้งของเอกชน
- รถบรรทุกทุกคนโดยสาร
- รถม้าหรือรถที่ใช้สัตว์อื่นลากจูงเพื่อโดยสาร
- กระเช้าโดยสาร
- เรือโดยสาร เรือสำราญ แพ้โดยสาร แพขนานยนต์
- รถตุ๊กตุ้ย รถดับเพลิง รถพยาบาล หรือรถอื่นที่ได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติให้ใช้ไฟสัญญาณแสงวับวาบ หรือให้ใช้เสียงสัญญาณไซเรนหรือเสียงสัญญาณอย่างอื่น
- รถไฟ รถไฟฟ้า รถไฟใต้ดิน รถราง
- เครื่องบินหรืออากาศยาน เรือเหาะ (Zeppelin)
- ยานพาหนะสาธารณะอื่นใด ทั้งประเภทประจำทางและไม่ประจำทาง

(4.2) จุดพักคอยยานพาหนะหรือสถานที่ในลักษณะเดียวกันที่ใช้สำหรับรอยานพาหนะสาธารณะซึ่งไม่ได้ตั้งอยู่ในสถานีขนส่งผู้โดยสาร

- บ้ายรถโดยสารประจำทางและพื้นที่โดยรอบของบ้าย รถโดยสารประจำทางในระยะรัศมี 3 เมตร จากเสากลาง หรือจากส่วนขอบริมสุดของที่พักรถโดยสาร แล้วแต่กรณี
- ท่าเทียบเรือ ท่ารับส่งคนโดยสาร
- จุดพักคอยรับส่งผู้โดยสารของรถตู้ แท็กซี่ รถสองแถว รถสามล้อ และรถจักรยานยนต์

กลุ่มที่ 3: เขตปลอดบุหรี่ตามข้อ 5 ให้สถานที่ดังต่อไปนี้ เป็นสถานที่สาธารณะที่ห้ามการคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ โดยกำหนดให้พื้นที่และบริเวณทั้งหมดซึ่งใช้ประกอบภารกิจของสถานที่นั้น ทั้งภายในและภายนอกอาคาร โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้าง บริเวณที่จัดไว้ให้ผู้มารับบริการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะมียุ้วล้อมหรือไม่ก็ตาม เป็นเขตปลอดบุหรี่ แต่สามารถจัดให้มีเขตสูบบุหรี่เป็นการเฉพาะได้ในพื้นที่นอกอาคาร โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างได้

- สถานศึกษาระดับอุดมศึกษา
- สถานที่ราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ
- ท่าอากาศยาน

กลุ่มที่ 4: เขตปลอดบุหรี่ตามข้อ 6 ให้สถานที่ดังต่อไปนี้ เป็นสถานที่สาธารณะที่มีการคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ โดยกำหนดให้พื้นที่เฉพาะส่วนที่ระบุรวมถึงบริเวณทั้งหมดซึ่งวัดจากพื้นที่ที่ระบุ หรือจากประตู หน้าต่าง ทางเข้า ทางออก ท่อ หรือช่องระบายอากาศเป็นระยะทาง 5 เมตร เป็นเขตปลอดบุหรี่

(1) พื้นที่ภายในและดาดฟ้าของอาคาร โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างของ:

- ห้างสรรพสินค้า ศูนย์การค้า
- สถานที่ทำงานของเอกชน
- โรงงานอุตสาหกรรมหรือสถานประกอบการที่มีการผลิตสินค้า
- สนามกอล์ฟ
- อุทยานประวัติศาสตร์ อุทยานหรือวนอุทยานแห่งชาติ โบราณสถาน สวนพฤกษศาสตร์ พิพิธภัณฑ์กลางแจ้ง อนุสรณ์สถาน

(2) พื้นที่ภายในและดาดฟ้าของอาคาร โรงเรือน พื้นที่ใต้หลังคา และบริเวณชานชาลาของ:

- สถานีขนส่งผู้โดยสาร
- สถานีรถไฟ สถานีรถไฟฟ้า สถานีรถไฟใต้ดิน สถานีรถราง
- ท่าเรือโดยสาร

(3) บริเวณโถงพักคอย ห้องหรือสถานที่สำหรับใช้ประโยชน์ร่วมกัน และทางเดินภายในอาคารโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างของ:

- อาคารชุดหรือคอนโดมิเนียม
- ห้องเช่า หอพัก แมนชั่น อพาร์ทเมนต์ คอร์ท หรือสถานที่ให้บริการในลักษณะเดียวกัน
- โรงแรม รีสอร์ท โฮมสเตย์ หรือสถานที่พักตากอากาศในลักษณะเดียวกัน

(4) บริเวณที่จำหน่ายหรือให้บริการอาหาร เครื่องดื่ม หรืออาหารและเครื่องดื่ม ของสถานที่จำหน่ายอาหาร เครื่องดื่ม หรืออาหารและเครื่องดื่ม ที่ไม่มีระบบปรับอากาศ

กรมควบคุมโรคซึ่งเป็นหน่วยงานหลักภายใต้กฎหมายใหม่ได้ขอความร่วมมือจากผู้สูบบุหรี่ให้ปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อเป็นการเคารพสิทธิของผู้ไม่สูบบุหรี่ และป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพของคนรอบข้างที่ได้รับควันบุหรี่ รวมทั้งขอความร่วมมือเจ้าของสถานที่ หรือยานพาหนะที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตปลอดบุหรี่ดำเนินการประชาสัมพันธ์ แจ้งเตือน ควบคุมดูแล เพื่อไม่ให้มีการสูบบุหรี่ในเขตปลอดบุหรี่ หากผู้สูบบุหรี่ปฏิบัติตามกฎหมายใหม่นี้อย่างเคร่งครัด นอกจากจะเป็นการเคารพสิทธิและป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพของคนรอบข้างที่ได้รับควันบุหรี่แล้ว ยังเป็นการช่วยลดปัญหาฝุ่นละออง PM 2.5 ได้อีกทางหนึ่งด้วย

■ ถอดบทเรียน “กฎหมายคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการสูบบุหรี่” เพื่อมาประยุกต์ใช้กับการออกแบบ “กฎหมายคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางอากาศ และ PM 2.5”

ในเมื่อ “สิทธิในอากาศสะอาด” หรือ “สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด” ยังไม่ปรากฏในกฎหมายไทยเป็นการเฉพาะ หากในอนาคตเราจะพัฒนาให้มี “กฎหมายคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจาก PM 2.5” ในฐานะที่เป็นเนื้อหาส่วนหนึ่งของ “กฎหมายอากาศสะอาด” เราอาจ “ถอดบทเรียน” บางเรื่องแม้ไม่ทุกเรื่องได้จาก “กฎหมายคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการสูบบุหรี่” ทั้งจากตัวกฎหมายเก่าที่ถูกยกเลิกไปแล้ว คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535 และจากตัวกฎหมายใหม่ คือ พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 ในประเด็นต่อไปนี้

1. ลักษณะเด่นของการออกกฎหมายคุ้มครองสิทธิแยกออกมาจากกฎหมายบริหารจัดการภาคีรัฐ เช่น ออกมาเป็นกฎหมายอีกฉบับเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ได้รับผลกระทบจาก PM 2.5 โดยเฉพาะในหมุ่คนกลุ่มเสี่ยง เช่น เด็ก หญิงมีครรภ์ ผู้สูงอายุ ผู้ป่วยระบบทางเดินหายใจ และผู้ทำงานกลางแจ้ง ทำนองเดียวกับการออกกฎหมายฉบับเดิมที่คุ้มครองสิทธิของผู้ไม่สูบบุหรี่แยกออกต่างหากเป็นกฎหมายฉบับหนึ่ง
2. ชื่อกฎหมายสะท้อนคุณค่าที่กฎหมายฉบับนั้นมุ่งให้ความสำคัญ จากกรณีตัวอย่างเรื่องการสูบบุหรี่ แม้ในภายหลังจะมีการนำเอากฎหมายคุ้มครองสิทธิของผู้ไม่สูบบุหรี่มาบูรณาการกับกฎหมายควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบแล้ว และแม้ว่ากฎหมายใหม่จะให้พื้นที่แก่มิติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่โดยใส่ไว้ในหมวดหนึ่งของกฎหมายใหม่แล้วก็ตาม แต่กฎหมายใหม่ไม่ได้สร้างชื่อใหม่ให้สะท้อนทั้งมิติอำนาจหน้าที่ของรัฐกับมิติสิทธิในสุขภาพของประชาชน เพราะกฎหมายใหม่ใช้ชื่อว่ากฎหมายควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ ซึ่งสุ่มเสี่ยงต่อการเข้าใจผิดว่าให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการภาคีรัฐมากกว่ามิติการคุ้มครองสุขภาพของประชาชน

3. ควรหลีกเลี่ยงการออกกฎหมายกระจัดกระจายแยกส่วนและขาดตอนเป็นช่วงๆ โดยการออกกฎหมายบูรณาการตั้งแต่ต้นทางหรือสาเหตุที่มาของการก่อให้เกิด PM 2.5 จนถึงปลายทางหรือผลกระทบของ PM 2.5 ที่มีต่อระบบนิเวศและสุขภาพของประชาชน โดยจะต้องมีเนื้อหาที่ครบวงจรของห่วงโซ่อุปทาน

4. จุดยืนซึ่งเป็นคุณค่าของกฎหมายที่สะท้อนผ่านการจัดลำดับความสำคัญของผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) และการต้องไม่ถูกบังคับให้เลือกข้างระหว่างความร่ำรวยเชิงเศรษฐกิจ (Wealth) กับ สุขภาพ (Health) ของประชาชนที่จะต้องไม่ตายก่อนวัยอันควรที่อยู่บนความร่ำรวยแต่กลับไม่มีชีวิตยาวพอจะได้อยู่ชื่นชมความร่ำรวยนั้น หรือ Wealth or Health Syndrome เพราะทั้งสองเรื่องสามารถบริหารจัดการให้อยู่ร่วมกันได้

5. การนำพันธกรณีระหว่างประเทศ WHO มาใช้เป็นข้ออ้างว่าประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม โดยการอนุวัติการให้กฎหมายภายในมีทิศทางของเนื้อหาไปทำนองเดียวกับหลักสากลในเรื่องสุขภาพกับสิ่งแวดล้อม (Environmental Health) มากกว่าการให้ความสำคัญเพียงมิติสิ่งแวดล้อมอย่างเดียว

6. การออกกฎหมายที่มีเนื้อหาในการสร้างสมดุลระหว่าง “การเรียกร้องสิทธิให้ตัวเอง” กับ “การเคารพสิทธิของคนอื่น” และ “การทำหน้าที่ของพลเมือง” เนื่องจากทุกคนมีโอกาสจะเป็นได้ทั้งผู้ก่อให้เกิด PM 2.5 และผู้ที่ได้รับผลกระทบจาก PM 2.5 ด้วยกันทั้งสิ้น

7. การออกกฎหมายที่ต้องมีเนื้อหาทั้งในส่วนที่เป็น “สิทธิของประชาชน” ซึ่งเป็นสิทธิที่เชื่อมโยงกันโดยประกอบด้วยสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด สิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี สิทธิในสุขภาพ และสิทธิในชีวิต กับ เนื้อหาในส่วนที่เป็น “หน้าที่ของรัฐ” ในการบริหารจัดการภายในหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง การประสานประโยชน์ระหว่างสิทธิของผู้สร้างรายได้ให้ประเทศแต่ต้องไม่ละเลยหน้าที่รับผิดชอบค่าใช้จ่ายจากการก่อมลพิษ กับสิทธิของผู้ที่ได้รับผลกระทบต่อสุขภาพจากการก่อให้เกิดมลพิษและ PM 2.5

8. การลงรายละเอียดในกฎหมายลูกโดยการบูรณาการเชิงพื้นที่ เพื่อกำหนดเขตพื้นที่พิเศษเป็นการเฉพาะว่าพื้นที่ใดต้องจัดการแบบใดเพื่อให้ได้มาซึ่งอากาศสะอาดจากการไม่สูบบุหรี่ ซึ่งสามารถนำไปปรับใช้กับกรณีของร่างกฎหมายอากาศสะอาดได้ตามความเหมาะสม

นอกจาก “กฎหมายคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการสูบบุหรี่” แล้ว อาจมีกฎหมายเรื่องอื่นที่สามารถนำมาถอดบทเรียนเพื่อปรับใช้กับร่างกฎหมายอากาศสะอาดได้อีก ทั้งนี้ เพื่อให้คนไทยมีโอกาเข้าถึง “อากาศสะอาด” ในฐานะที่อากาศสะอาดเป็นสิทธิอย่างหนึ่ง โดยการสถาปนา “สิทธิในอากาศสะอาด” หรือ “สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด” ขึ้นในระบบกฎหมายไทยนั่นเอง

.....

### บทที่ 3: การรับมือกับปัญหามลพิษทางอากาศ (Air Pollution) และสถานการณ์หมอกควัน PM 2.5 ของอังกฤษ จีน และสหภาพยุโรป

ในบางประเทศมีเพียง “กฎหมายมลพิษทางอากาศ” และยังไม่มีการ “กฎหมายอากาศสะอาด” แต่การที่ สถานการณ์ปัญหา PM 2.5 ในหลายประเทศทั้งประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้ว ได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับ การที่องค์การอนามัยโลก (WHO) กำหนดให้ PM 2.5 จัดอยู่ในกลุ่มที่ 1 ของสารก่อมะเร็ง ในปี พ.ศ. 2556 ทำให้ประชาชนในหลายประเทศตื่นตัวกับปัญหาดังกล่าวและเรียกร้องให้มี “กฎหมายอากาศสะอาด” แยกออกมาต่างหาก เพื่อยกระดับการคุ้มครองสุขภาพของประชาชนอย่างจริงจัง จากประสบการณ์ที่ผ่านมา มลพิษทางอากาศในประเทศกำลังพัฒนามีแนวโน้มที่จะเลวร้ายยิ่งกว่าในประเทศที่พัฒนาแล้วเพราะประเทศกำลังพัฒนามักจะขาดเทคโนโลยีและทรัพยากรต่างๆ ในการจัดการมลพิษอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม การเรียกร้องให้ได้มาซึ่งกฎหมายอากาศสะอาดแม้ในประเทศพัฒนาแล้วก็ไม่ใช่ว่าจะง่าย เว้นแต่จะมีการเกิดสถานการณ์เลวร้ายสาหัสจริงๆ ดังตัวอย่างกรณีหมอกควันขนาดใหญ่ หรือ The 1952 Great Smog ในประเทศอังกฤษ และปัญหา PM 2.5 ในจีน สำหรับประเทศอื่นๆ ก็ได้เคยประสบกับสถานการณ์ปัญหามลพิษทางอากาศมาก่อน โดยแต่ละประเทศก็มีวิธีจัดการแต่ละแบบแตกต่างกันไป โดยบางประเทศได้ออก “กฎหมายอากาศสะอาด” ขึ้นมาเป็นการเฉพาะ

#### ■ จากวิกฤติ “หมอกควันขนาดใหญ่” สู่ออก “กฎหมายอากาศสะอาด” ในอังกฤษ

เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 1952 (พ.ศ. 2495) ในประเทศอังกฤษได้เกิดภัยพิบัติในลักษณะ “หมอกควันขนาดใหญ่” แบบที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนปกคลุมทั้งเมือง ผู้คนมากกว่า 4,000 คน เสียชีวิตทันทีในเหตุการณ์ดังกล่าว ทำให้ประชาชนมีความวิตกกังวลอย่างยิ่ง หมอกหนาที่บวมถึงขนาดทำให้รถไฟ รถยนต์ และกิจกรรมสาธารณะต้องหยุด ในขณะที่อีก 8,000 คนเสียชีวิตในสัปดาห์และเดือนต่อมา จากเหตุการณ์ดังกล่าว ทำให้ปัญหาหมอกควันถูกจัดว่าเป็นปัญหาที่มีอันตรายถึงชีวิต และมีผลต่อการยกระดับการเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมในยุคสมัยต่อมา เพื่อแก้ปัญหาหมอกควันครั้งใหญ่ของประเทศในปีค.ศ. 1952 เป็นการเฉพาะ รัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักรด้วยการสนับสนุนจากกระทรวงการเคหะและการปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ และกรมอนามัยของสกอตแลนด์ ได้ออกพระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1956 (พ.ศ. 2499) เพื่อกำหนดมาตรการหลายอย่างในการลดมลพิษทางอากาศ เช่น มาตรการเปลี่ยนไปใช้เชื้อเพลิงที่ไม่มีควันในพื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่นที่เรียกว่า “พื้นที่ควบคุมหมอกควัน (Smoke Control Areas)” มาตรการลดการปล่อยควันและก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์จากการทำอาหารในครัวเรือน และมาตรการลดการปล่อยก๊าซและฝุ่นจากปล่องไฟเตาผิง พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายสำคัญ

ในการพัฒนากรอบกฎหมายเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อม ที่มีผลใช้บังคับต่อเนื่องและมีการแก้ไขในปี ค.ศ. 1968 (พ.ศ. 2511) และปี ค.ศ. 1993 (พ.ศ. 2536) ตามลำดับ

เนื้อหาสำคัญของพระราชบัญญัติอากาศสะอาดของอังกฤษ ประกอบด้วยมาตรการต่างๆ เช่น มาตรการห้ามปล่อยควันดำจากปล่องไฟของอาคารใดๆ หากฝ่าฝืนผู้ครอบครองอาคารจะต้องรับผิดชอบ มาตรการห้ามปล่อยควันจากเตาเผาโดยเตาเผาใหม่จะต้องเป็นระบบไร้ควัน มาตรการกำหนดให้ลดปริมาณฝุ่นจากเตาเผา มาตรการวัดฝุ่นที่ปล่อยออกมาจากเตาเผา มาตรการด้านข้อมูลเกี่ยวกับเตาเผาและเชื้อเพลิงที่ใช้ มาตรการด้านความสูงของปล่องไฟ มาตรการในการกำหนดพื้นที่ควบคุมหมอกควัน โดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งสั่งประกาศให้เขตพื้นที่ทั้งหมดหรือบางส่วนของพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตพื้นที่ควบคุมหมอกควัน หากฝ่าฝืนผู้ครอบครองอาคารจะมีความผิด คำสั่งดังกล่าวอาจกำหนดเงื่อนไขที่ต่างกันสำหรับแต่ละส่วนของพื้นที่ควบคุมหมอกควัน หรืออาจจำกัดการใช้งานบางส่วนภายในอาคารที่อยู่ในเขตพื้นที่ควบคุมหมอกควัน และมาตรการการจัดตั้ง “คณะกรรมการอากาศสะอาด (Clean Air Council)” ขึ้นมา

วัตถุประสงค์หลักของการตั้งคณะกรรมการอากาศสะอาด คือเพื่อกำกับดูแลการดำเนินการในการลดมลพิษทางอากาศ โดยได้รับคำแนะนำจากผู้มีความรู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางและเคยมีประสบการณ์หรือมีบทบาทรับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษทางอากาศ นอกจากนี้ ยังมีมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งมีรายละเอียดในแต่ละเรื่อง อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวยังย่ออยู่กับวิธีเข้าสู่ปัญหาแบบเดิมๆ คือ เน้นไปที่การแก้ปัญหามลพิษทางอากาศ แต่ไม่ได้มุ่งเน้นไปที่เป้าหมายที่พึงประสงค์ที่ทุกคนต้องการ นั่นคือ การทำให้ได้มาซึ่งอากาศสะอาด ซึ่งใช้แรงแม้ของการเชื่อมโยงมิติสิ่งแวดล้อมเข้ากับมิติสุขภาพ จนนำมาสู่การปรับเปลี่ยนหลักการครั้งใหญ่ในเวลาต่อมา

#### ■ การจัดการเพื่ออากาศสะอาด “ก่อน” อังกฤษออกจากสหภาพยุโรป

การออกพระราชบัญญัติอากาศสะอาดเพื่อจัดการกับปัญหาหมอกควันในอังกฤษนับว่ามีบทบาทต่อการพัฒนากฎหมายในช่วงครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา เนื่องจากเป็นการบัญญัติกฎหมายที่มีเนื้อหาไปไกลกว่ากฎหมายอื่นที่มีอยู่ในเวลานั้น โดยพระราชบัญญัติอากาศสะอาดนี้มุ่งเน้นมิติสิ่งแวดล้อมและส่งผลให้มีการปรับปรุงคุณภาพอากาศ ในช่วงแรกหลังประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ แหล่งกำเนิดมลพิษที่สำคัญ คือ กิจกรรมในภาคอุตสาหกรรม แต่ต่อมาปรากฏว่ามี การเปลี่ยนแปลงแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศอย่างรวดเร็ว โดยในช่วงสุดท้ายของศตวรรษที่ 20 มีการใช้เชื้อเพลิงเหลวและก๊าซมาแทนที่ถ่านหินมากขึ้น ที่โดดเด่นที่สุด คือ การเปลี่ยนแปลงของการปล่อยมลพิษจากรถยนต์ที่ปล่อยสารอินทรีย์ระเหยออกมาพร้อมกับไอเสียและเชื้อเพลิง ทำให้

กว่า 50 ปีที่ผ่านมา ลักษณะสภาพบ้านเมืองในเมืองต่างๆ ของอังกฤษเปลี่ยนแปลงไปมาก มลพิษทางอากาศถูกควบคุมจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นรถยนต์มากกว่าจากแหล่งอุตสาหกรรมหรือจากบ้านเรือนแบบที่แล้วมา แม้ว่าปริมาณฝุ่นควันในอากาศจะลดลง แต่การเพิ่มขึ้นของรถยนต์ดีเซลจำนวนมากก็เพิ่มปริมาณอนุภาคขนาดเล็ก ได้แก่ PM 10 และ PM 2.5 ซึ่งสารพิษดังกล่าวสร้างผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนอย่างยิ่ง

การเปลี่ยนแปลงในลักษณะของมลพิษทางอากาศในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นคู่ขนานกันไปกับการพัฒนากฎหมายของสหภาพยุโรป (European Union) ที่กล่าวถึงคุณภาพอากาศ (Air Quality) ภายใต้คำสั่งของสหภาพยุโรปที่ 96/62 ว่าด้วยการตรวจสอบและการจัดการคุณภาพอากาศ (European Directive 96/62 Air Quality Monitoring and Management) เนื่องจากประเด็นมลพิษทางอากาศเป็นเรื่องที่สหภาพยุโรปให้ความสำคัญโดยบรรจุไว้ใน Clean Air for Europe (CAFE) ในเดือนกันยายนปี ค.ศ. 2005 (พ.ศ. 2548) คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) ได้เสนอกฎยุทธศาสตร์อากาศสะอาด (Clean Air Strategy) เพื่อปกป้องสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม โดยมีเป้าหมายที่จะลดจำนวนผู้เสียชีวิตก่อนวัยอันควรจากโรคเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศเกือบ 40% ในปี ค.ศ. 2020 (พ.ศ. 2563) ทั้งนี้ CAFE ได้ให้ความสนใจเป็นพิเศษกับอนุภาคขนาดเล็กและไอโซนระดับพื้นดิน นอกจากนี้ วัตถุประสงค์ของ CAFE อีกประการหนึ่ง คือ การลดความเสียหายจากมลพิษทางอากาศที่กระทบต่อพื้นที่ป่าและระบบนิเวศอื่นๆ ด้วย ในระดับประเทศคุณภาพอากาศถูกควบคุมโดยกฎหมายที่มีรายละเอียดมากขึ้น โดยเฉพาะกฎหมายของสหภาพยุโรป ในระดับท้องถิ่น นายกรัฐมนตรีเคน ลิฟวิงส์โตน ของกรุงลอนดอนได้นำวิธีการต่างๆ มาบุกเบิกในการปรับปรุงคุณภาพอากาศ เช่น การคิดค่าธรรมเนียมความแออัด (Congestion Charges) สำหรับยานพาหนะที่เข้ามาใช้พื้นที่ย่านกลางใจเมือง การคิดค่าธรรมเนียมดังกล่าว นอกจากจะช่วยลดจำนวนยานพาหนะและลดมลพิษทางอากาศลงแล้ว ยังช่วยปรับปรุงการไหลเวียนของการจราจรด้วย ขณะเดียวกัน ไม่ต้องกังวลว่าจำนวนรถเมล์ที่ต้องเพิ่มขึ้นจะเพิ่มความเข้มข้นของฝุ่นพิษขนาดเล็กแต่อย่างใด เพราะยานพาหนะรุ่นใหม่มีการผลิตให้ปล่อยมลพิษน้อยลง

#### ■ ยุทธศาสตร์อากาศสะอาด 2019 (Clean Air Strategy 2019) “หลัง” อังกฤษออกจากสหภาพยุโรป

การออกจากการเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป ทำให้อังกฤษมีโอกาสนี้ที่จะกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อมในระดับโลกเป็นของตัวเองเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการกำหนดยุทธศาสตร์อากาศสะอาด 2019 เพื่อเป็นทิศทางใหม่สำหรับนโยบายสิ่งแวดล้อม ที่อยู่บนฐานของการวิจัยทางวิทยาศาสตร์และหลักการทางกฎหมาย เพื่อปรับปรุงระบบจัดการสิ่งแวดล้อมของอังกฤษให้ดีขึ้น สามารถเป็นผู้นำระดับโลกในความเป็นเลิศด้านสิ่งแวดล้อม ยุทธศาสตร์อากาศสะอาด 2019 นี้ได้กำหนดกิจกรรมต่างๆ ที่มีความครอบคลุมและเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับทุกภาคส่วนของสังคม ในการปรับปรุงคุณภาพอากาศ เพื่อปกป้องสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อมของประเทศ รักษาการ

เติบโตและนวัตกรรมที่สะอาด ลดการปล่อยมลพิษจากการขนส่ง และติดตามความคืบหน้าการดำเนินงานดังกล่าว โดยยุทธศาสตร์อากาศสะอาดจะเสริมกับยุทธศาสตร์อื่นของรัฐบาลอังกฤษอีก 3 เรื่อง ได้แก่ ยุทธศาสตร์อุตสาหกรรม (Industrial Strategy) ยุทธศาสตร์การเติบโตที่สะอาด (Clean Growth Strategy) และแผนสิ่งแวดล้อม 25 ปี (25 Year Environment Plan)

ยุทธศาสตร์อากาศสะอาด 2019 แสดงให้เห็นถึงการจัดการกับแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศที่จะทำได้มาซึ่งอากาศสะอาดสำหรับหายใจ ปกป้องธรรมชาติ และส่งเสริมเศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์นี้กำหนดการดำเนินการที่ครอบคลุมที่จำเป็นจากทุกส่วนของรัฐบาลและสังคม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายเหล่านี้ กฎหมายใหม่จะสร้างกรอบที่แข็งแกร่งและเชื่อมโยงกันมากขึ้น สำหรับการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาหมอกพิษทางอากาศ การควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศที่สำคัญซึ่งสอดคล้องกับความเสี่ยงต่อสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อม การให้อำนาจแก่ท้องถิ่นเพื่อดำเนินการในพื้นที่ที่มีปัญหาหมอกพิษทางอากาศ การสร้าง “เขตอากาศสะอาด (Clean Air Zones)” เพื่อลดการปล่อยมลพิษทางอากาศจากแหล่งกำเนิดทุกชนิด และการสร้างกลไกการบังคับใช้กฎหมายที่ชัดเจน เป้าหมายของยุทธศาสตร์นี้ คือ การทำให้มี “อากาศสะอาด” เพราะอากาศสะอาดเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิต สุขภาพสิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจ

รัฐบาลจะต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาหมอกพิษทางอากาศที่เป็นสาเหตุที่ทำให้ประชากรมีชีวิตสั้นลง แม้จะมีการลดความเข้มข้นของไนโตรเจนไดออกไซด์ (NO<sub>2</sub>) จากรถยนต์ในบริเวณถนนลงได้แล้ว แต่รถยนต์ไม่ใช่แหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศแต่เพียงแหล่งเดียว การสร้างพลังงานระบบทำความร้อนในบ้าน กระบวนการผลิตอาหาร สินค้าอุปโภคบริโภค และการใช้พลังงานในการขนส่ง ก็เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศด้วย การจะทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ต้องมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม และมีการใช้เทคโนโลยีสะอาด นอกจากนี้ จะต้องย้ายการให้ความสำคัญกับแหล่งกำเนิดมลพิษให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน จากเดิม ที่ให้ความสำคัญกับการจัดการแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศขนาดใหญ่ มาเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศขนาดเล็กแต่มีจำนวนมาก เช่น โรงงานขนาดเล็ก การใช้ผลิตภัณฑ์บางชนิด การใช้เตาผิงในบ้านเรือน และการแพร่กระจายของมูลสัตว์ในฟาร์ม ยุทธศาสตร์นี้ยังมีเป้าหมายว่าด้วยการลดการปล่อยมลพิษทางอากาศซึ่งเป็นพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยเน้นการลดแหล่งกำเนิด 5 อันดับแรกที่สร้างความเสียหายมากที่สุด ได้แก่ ผุ่นอนุภาคขนาดเล็ก แอมโมเนีย ไนโตรเจนออกไซด์ ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และสารประกอบอินทรีย์ระเหยที่ไม่ใช่มีเทน ภายในปี ค.ศ. 2020 (พ.ศ. 2563) และปี ค.ศ. 2030 (พ.ศ. 2573) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การลดมลพิษจากผุ่นละอองขนาดเล็กเพื่อปกป้องสุขภาพของประชาชนตามคำแนะนำขององค์การอนามัยโลก (WHO)

## ■ ร่างกฎหมายสิ่งแวดล้อม (The Environment Bill)

### “หลัง” อังกฤษออกจากสหภาพยุโรป

หลังจากอังกฤษออกจากสหภาพยุโรป ได้มีการตีพิมพ์ร่างกฎหมายสิ่งแวดล้อม (ว่าด้วยหลักการและธรรมนูญ) ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2018 (พ.ศ. 2561) เพื่อให้เป็นร่างข้อเสนอสำหรับธรรมนูญสิ่งแวดล้อม ร่างกฎหมายนี้ถือเป็นหัวใจของคำตอบต่อความต้องการด้านสิ่งแวดล้อมที่เร่งด่วน และความมุ่งมั่นที่สำคัญในการปกป้องและปรับปรุงสภาพแวดล้อมสำหรับคนรุ่นอนาคต มาตรการในร่างกฎหมายนี้จะทำให้มั่นใจว่าความมุ่งมั่นและความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมยังคงเป็นหัวใจของภารกิจรัฐบาลหลังออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป โดยรัฐบาลมุ่งจะปรับปรุงคุณภาพอากาศเพื่อให้ประชากรรุ่นลูกหลานมีชีวิตที่ยืนยาวขึ้น ช่อมแซมและฟื้นฟูความหลากหลายทางชีวภาพในสิ่งแวดล้อม มุ่งสู่เศรษฐกิจหมุนเวียนครบวงจร (Circular Economy) และจัดการทรัพยากรน้ำที่มีค่าภายใต้สภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลง ร่างกฎหมายสิ่งแวดล้อมจะกำหนดกรอบกฎหมายที่ครอบคลุมสำหรับการปรับปรุงสิ่งแวดล้อม โดยแสดงแนวทางที่ชัดเจนสำหรับอนาคตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และจะจัดตั้งองค์กรใหม่เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Office for Environmental Protection) ที่เป็นองค์กรชั้นนำระดับโลก เพื่อให้รัฐบาลสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## ■ เนื้อหาร่างกฎหมายสิ่งแวดล้อมของอังกฤษ: ธรรมนูญสีเขียว หน่วยตรวจสอบสิ่งแวดล้อม องค์กรเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม แผนปรับปรุงสิ่งแวดล้อม และคำแนะนำของ WHO เรื่องอากาศสะอาด

ร่างกฎหมายสิ่งแวดล้อมจะสร้างโครงสร้างในการกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อมและความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมในระยะยาว มาตรการต่างๆ ภายใต้โครงสร้างดังกล่าวมีความสำคัญต่อการบรรลุพันธกรณีด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลในการออกจากสหภาพยุโรป หรือ Green Brexit โดยจะสร้างระบบที่เชื่อมโยงกันเพื่อให้แนวทางของรัฐบาลในการปรับปรุงสิ่งแวดล้อมเข้มข้นและโปร่งใสขึ้น หลักการด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่สะท้อนคุณค่าทางสิ่งแวดล้อมจะนำมาใช้เป็นหลักในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล จะมีการจัดตั้งหน่วยตรวจสอบด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Watchdog) ชั้นนำระดับโลกภายใต้องค์กรเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่ตรวจสอบและให้คำแนะนำแก่รัฐบาลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และสามารถดำเนินคดีทางกฎหมายกับรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐได้ และจะมีแผนปรับปรุงสิ่งแวดล้อม (Environment Improvement Plans) เป็นระยะ โดยกำหนดแผนงานและรายงานความคืบหน้าที่ชัดเจน ซึ่งจะช่วยให้มาตรการว่าด้วยธรรมนูญสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในร่างกฎหมายสิ่งแวดล้อมสามารถสร้างความมั่นใจให้กับรัฐบาลในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อทำให้เกิดผลได้จริง

ในการปรับปรุงคุณภาพอากาศสะอาดสำหรับหายใจ ร่างกฎหมายสิ่งแวดล้อมจะนำข้อเสนอแนะทางเทคนิคตามแนวทางของ WHO มาใช้ในการแก้ปัญหาหมอกพิษทางอากาศ โดยเฉพาะ PM2.5 ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน โดยการทำงานร่วมกับผู้เชี่ยวชาญในการวิเคราะห์เพื่อเสนอทางเลือกที่เหมาะสม ร่างกฎหมายนี้จะสนับสนุนมาตรการสำคัญต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ในยุทธศาสตร์อากาศสะอาด เพื่อให้มาตรการเหล่านั้นมีผลบังคับใช้ทางกฎหมาย ร่างกฎหมายนี้จะทำให้มีการจัดการมลพิษทางอากาศในระดับท้องถิ่น โดยความร่วมมือขอปร่วมกันระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ร่างกฎหมายนี้จะให้อำนาจรัฐบาลในการเรียกคืนยานพาหนะและเครื่องจักรที่ปล่อยมลพิษไม่ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด เหล่านี้เป็นตัวอย่างของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในร่างกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่จำเป็นต้องทำเพื่อปกป้องสุขภาพของประชาชนทั้งรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคต

■ จาก *The Great Smog* ที่อังกฤษ ... มาสู่ *Under the Dome* ที่จีน

สารคดี *Under the Dome* อันโด่งดัง ได้เน้นย้ำให้เห็นอันตรายของหมอกควันพิษที่มองไม่เห็นและทำลายสุขภาพประชาชนจีนมานานนับศตวรรษแห่งการปฏิวัติเศรษฐกิจ โดย ไฉ จิ้ง ผู้จัดทำสารคดีดังกล่าวระบุว่า มลพิษทางอากาศเกิดจากบริษัทน้ำมันของประเทศที่รัฐบาลไม่สามารถออกกฎหมายควบคุมได้ รวมถึงผู้คนในประเทศที่ใช้รถยนต์ส่วนตัวมากกว่าระบบขนส่งสาธารณะ ส่งผลให้เพิ่มมลพิษทางอากาศมากขึ้น สารคดี *Under the Dome* นี้ ได้ช่วยสื่อสารในประเด็นเร่งด่วนและสำคัญอย่างยิ่งให้ชาวจีนส่วนใหญ่ได้ตระหนักรู้เกี่ยวกับอันตรายของมลพิษทางอากาศที่มีผลโดยตรงกับสุขภาพและชีวิต ขณะเดียวกัน ก็มีผลเป็นการทวงถามถึงภารกิจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในการกำหนดนโยบายของประเทศเกี่ยวกับการปฏิรูปสิ่งแวดล้อม การเปิดเผยข้อมูลแก่ประชาชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน สารคดีนี้ส่งผลให้คนจีนเริ่มหันมาสนใจเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศมากขึ้น เริ่มปรับตัวเพื่อป้องกันการสร้างมลพิษทางอากาศและการหลีกเลี่ยงจากฝุ่นพิษ PM 2.5 หลังจากนั้นนายกรัฐมนตรีหลี่ เค่อเฉียงได้ประกาศลดเป้าหมายการเติบโตทางเศรษฐกิจลงมาร้อยละ 7 ซึ่งอาจเป็นจุดเปลี่ยนที่จะปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้ไปในทิศทางที่ยั่งยืนต่อไป

การเติบโตทางเศรษฐกิจของจีนมาจากการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลที่เพิ่มขึ้นอย่างมากและส่งผลให้ระดับการปล่อยมลพิษทางอากาศเพิ่มขึ้น ได้แก่ คาร์บอนไดออกไซด์ (CO<sub>2</sub>) ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO<sub>2</sub>), ไนโตรเจนออกไซด์ (NO<sub>x</sub>) และ ฝุ่นอนุภาคขนาดเล็ก (PM) การพัฒนาที่ไม่ทั่วถึงทุกภูมิภาคในจีนทำให้สถานการณ์มลพิษทางอากาศมีความรุนแรงเฉพาะในภาคตะวันออกและภาคกลางของจีน เนื่องจากมีจำนวนประชากรหนาแน่นและมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจจำนวนมาก The Global Burden of Disease Study (GBD) ประเมินว่ามลพิษทางอากาศในจีนอาจนำไปสู่การ

เสียชีวิตก่อนวัยอันควร 1.2 ล้านคนในปี ค.ศ. 2010 (พ.ศ. 2553) จากการศึกษาหลายครั้ง มลพิษทางอากาศจะก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจระหว่าง 1% ถึง 7% ของ GDP ของจีน

#### ■ **วิกฤติ PM 2.5 กับ การประกาศสงครามกับมลพิษ ของจีน**

ช่วงเดือนมกราคมและกุมภาพันธ์ของปี ค.ศ. 2013 (พ.ศ. 2556) หลายเมืองในประเทศจีนมีหมอกควัน PM 2.5 สูงอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนจนกระทบการมองเห็นอย่างมาก เป็นปัญหาที่ทั่วโลกกังวลกลายเป็นที่รู้จักกันในนาม “วิกฤติ PM 2.5 (PM 2.5 Crisis)” นอกจากนี้ ยังมีความแตกต่างระหว่างข้อมูลการตรวจสอบระดับของ PM 2.5 โดยสถานทูตสหรัฐฯ ในปักกิ่ง กับ ข้อมูลการตรวจสอบระดับ PM 2.5 ของทางการปักกิ่ง ทำให้การแจ้งเตือนผลกระทบต่อสุขภาพของ PM2.5 แตกต่างกันระหว่างเป็นระดับที่อันตรายต่อสุขภาพ กับ ระดับที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ การแพร่ข้อมูลดังกล่าวผ่านทางโซเชี่ยลมีเดียนำไปสู่วิกฤตทางสังคมตามมา เพื่อตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ดังกล่าวอย่างรวดเร็ว สภาแห่งรัฐ (State Council) และกระทรวงคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Ministry of Environmental Protection/MEP) ได้ออกมาตรการ “การดำเนินการสิบข้อ (Ten Actions)” ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2013 (พ.ศ. 2556) ต่อมาในเดือนกันยายนปีเดียวกันก็ออกแผนปฏิบัติการ โดยนายกรัฐมนตรีหลี่ เค่อเฉียงประกาศในเดือนกันยายนในปีเดียวกันว่า จีนไม่เต็มใจและจะไม่ยอม “ก่อมลพิษก่อนแล้วค่อยทำสะอาดทีหลัง” แต่จีนจะจัดการมลพิษด้วย “กำปั้นเหล็ก” ซึ่งคำว่า “กำปั้นเหล็ก” ได้ถูกนำไปใช้ในสื่อทางการและเอกสารของรัฐบาลท้องถิ่นด้วย เจตจำนงทางการเมืองที่เข้มแข็งนี้ปรากฏยืนยันใน “รายงานการทำงานของรัฐบาลปีค.ศ. 2014 (พ.ศ. 2557)” ว่าจีนจะพยายามอย่างขยันขันแข็งเพื่อเสริมสร้างการป้องกันและการควบคุมมลภาวะ และจะประกาศสงครามกับมลพิษอย่างเด็ดเดี่ยว

#### ■ **นโยบายสิ่งแวดล้อม และ นโยบายมลพิษทางอากาศ ของจีน**

นโยบายสิ่งแวดล้อมของจีนประกอบด้วย 5 ส่วน ได้แก่ 1) กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎระเบียบและมาตรฐานต่างๆ 2) แผนระดับชาติ 3) มาตรการกำกับดูแล 4) การดำเนินการกรณีพิเศษ 5) แนวคิดแห่งรัฐที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้นโยบายสิ่งแวดล้อมแล้ว มลพิษทางอากาศยังไปเกี่ยวข้องกับนโยบายอื่นด้วย เช่น นโยบายพลังงาน นโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สำหรับนโยบายมลพิษทางอากาศ จากวิวัฒนาการของมลพิษทางอากาศ ประกอบกับภูมิหลังขององค์กรกำกับดูแลธรรมชาติสิ่งแวดล้อมของจีนและการพัฒนานโยบายควบคุมมลพิษทางอากาศมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 (พ.ศ. 2523) เป็นต้นไป อาจแบ่งนโยบายมลพิษทางอากาศได้เป็น 3 ช่วง คือ ช่วงแรก ในช่วงค.ศ. 2005 (พ.ศ. 2548) เป็นนโยบายที่ไม่มีประสิทธิภาพในการลดการปล่อยมลพิษ ช่วงที่สอง ช่วง ค.ศ. 2006–2012 (พ.ศ. 2549–2555) เป็นนโยบายที่นำเครื่องมือใหม่และสิ่งจูงใจทางการเมืองมาใช้ในแผนห้าปีฉบับที่ 11 และประสบความสำเร็จตามเป้าหมายระดับชาติในการลดการปล่อยก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO<sub>2</sub>) ลงได้ 10% อย่างไรก็ตาม

ปัญหาภาวะทางอากาศจาก PM 2.5 และโอโซนในระดับพื้นดิน (O3) ได้ก่อตัวอย่างเข้มข้น ในช่วงนี้ ช่วงที่สาม นโยบายการควบคุมมลพิษทางอากาศเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญๆ ในหลายด้าน หลังจากการเกิดปัญหา PM 2.5 ปกคลุมภาคตะวันออกของจีนอย่างยาวนานในฤดูหนาวของปี ค.ศ. 2013 (พ.ศ. 2556)

#### ■ กฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของจีน

กฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของจีนเป็นกฎหมายภายใน มีวัตถุประสงค์ในการปกป้องและปรับปรุงสภาพแวดล้อมการป้องกันและควบคุมมลพิษและอันตรายอื่นๆ ของสาธารณชน ปกป้องสุขภาพของประชาชน ส่งเสริมการปรับปรุงอารยธรรมนิเวศ (Ecological Civilization) และส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืน กฎหมายนี้เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิม โดยได้รับอนุมัติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายจากการประชุมครั้งที่ 8 ของคณะกรรมการถาวรของสภาประชาชนแห่งชาติของสาธารณรัฐประชาชนจีน เมื่อวันที่ 24 เมษายน ค.ศ. 2014 (พ.ศ. 2557) และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) เนื้อหาของกฎหมายนี้ ประกอบด้วย หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 การกำกับดูแลและการจัดการ หมวด 3 การป้องกันและปรับปรุงสภาพแวดล้อม หมวด 4 การป้องกันและควบคุมมลพิษและอันตรายสาธารณะอื่นๆ หมวด 5 การเปิดเผยข้อมูลและการมีส่วนร่วมของประชาชน หมวด 6 ความรับผิดชอบตามกฎหมาย หมวด 7 บทบัญญัติเพิ่มเติม

ทั้งนี้ ในบททั่วไป มาตรา 4 ระบุชัดเจนว่าให้การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นนโยบายระดับชาติขั้นพื้นฐานสำหรับประเทศจีน รัฐจะนำนโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีมาใช้เพื่อการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรอย่างหมุนเวียน เพื่อการปกป้องและปรับปรุงสภาพแวดล้อม เพื่อสร้างความสอดคล้องระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ และเพื่อประสานประโยชน์ระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม กับการทำงานเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อม มาตรา 5 กำหนดกรอบว่า กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องสิ่งแวดล้อมจะต้องปฏิบัติตามหลักการดังต่อไปนี้:

- 1) จัดลำดับความสำคัญให้การปกป้องสิ่งแวดล้อม
- 2) การเน้นเรื่องการป้องกัน
- 3) การบริหารจัดการที่บูรณาการ
- 4) การมีส่วนร่วมของประชาชน
- 5) การรับผิดชอบต่อความเสียหาย

- เนื้อหากฎหมายสิ่งแวดล้อมของจีน: เพิ่มสิทธิให้ประชาชนมากขึ้น แต่ยังคงเน้นหน้าที่และความรับผิดชอบมากกว่าสิทธิ

จีนมีรูปแบบการปกครองแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย (Socialist Democracy) ที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการดำเนินชีวิตประจำวัน มีเสรีภาพในการเลือกเรียน เลือกงานทำ เลือกคู่ครอง เป็นเจ้าของทรัพย์สิน ประกอบธุรกิจส่วนตัว แต่อำนาจการปกครองยังอยู่ภายใต้พรรคคอมมิวนิสต์ รัฐบาลมีอำนาจทุกด้าน รวมทั้งกำกับควบคุมชั้นนำเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมด้วย มาตรา 6 ในกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของจีนจึงกำหนดให้ ทุกหน่วยงานและทุกคนมี “หน้าที่” ในการปกป้องสิ่งแวดล้อม รัฐบาลท้องถิ่นของประชาชนในระดับต่างๆ จะต้อง “รับผิดชอบ” ต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมภายในพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจของตน นอกจากนี้ มาตรา 7 ยังกำหนดให้รัฐวิสาหกิจ องค์กรของรัฐ และผู้ผลิต/ผู้ประกอบการอื่นๆ จะต้องป้องกันและลดมลพิษจากการทำลายระบบนิเวศและต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของตน สำหรับประชาชน กฎหมายบัญญัติว่าจะต้องเพิ่มความตระหนักในการปกป้องสิ่งแวดล้อม มีวิถีชีวิตคาร์บอนต่ำและประหยัดพลังงาน และปฏิบัติตามหน้าที่ในการปกป้องสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง

ในส่วนของการเปิดเผยข้อมูลและการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น มาตรา 53 บัญญัติว่าประชาชน นิติบุคคล และองค์กรอื่นๆ มี “สิทธิ” ที่จะได้รับข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มีส่วนร่วม และให้คำแนะนำกิจกรรมเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย การบริหารภาครัฐเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในระดับต่างๆ และหน่วยงานอื่นๆ ที่รับผิดชอบกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อม จะต้องเปิดเผยข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย ปรับปรุงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน นิติบุคคล และองค์กรอื่นๆ ให้มีส่วนร่วมและให้คำแนะนำในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ มาตรา 54 ยังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจะต้องให้ “ข้อมูล” เกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับชาติ ข้อมูลการตรวจสอบแหล่งมลพิษที่สำคัญ และข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญอื่นๆ ด้วย โดยในระดับจังหวัดขึ้นไปจะต้องเผยแพร่จัดพิมพ์วารสารแสดงสถานะสิ่งแวดล้อมอย่างสม่ำเสมอ ส่วนในระดับมณฑล และหน่วยงานอื่นๆ ที่มีความรับผิดชอบด้านการกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อมจะต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อม การตรวจสอบติดตามด้านสิ่งแวดล้อม ภาวะฉุกเฉินด้านสิ่งแวดล้อม ใบอนุญาตในการจัดการสิ่งแวดล้อม การลงโทษทางปกครองด้านสิ่งแวดล้อม การเก็บค่าธรรมเนียมและการใช้เงินค่าธรรมเนียมจากการปล่อยมลพิษ

■ กฎหมายของสหภาพยุโรป กับ “สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด”  
(Right to Breathe Clean Air)”

สำหรับยุโรป การแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมเกี่ยวพันกับพัฒนาการการต่อสู้กับปัญหาสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในอดีต ศักยภาพทางเศรษฐกิจที่ขึ้นสู่จุดสูงสุดมาก่อนหน้าชาติอื่นๆ ประสบการณ์การต่อรองของภาคประชาชนเพื่อเรียกร้องการคุ้มครองสิทธิจากรัฐ และการผูกพันตัวกับประชาคมยุโรปซึ่งทำให้มีกลไกกำกับดูแลเรื่องสิ่งแวดล้อมจากภายนอกประเทศที่รัฐต้องรับฟัง ภายใต้กฎหมายสหภาพยุโรป คณะกรรมาธิการยุโรปมีอำนาจหน้าที่วางกรอบนโยบายและออกกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยประเทศสมาชิก 27 ประเทศต้องนำกฎหมายเหล่านี้ไปปรับใช้เพื่อให้นโยบายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรปเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตามแผนเพื่อลดระดับมลภาวะ หากไม่ปฏิบัติตาม เมื่อเกิดการละเมิดข้อกำหนดเรื่องมลภาวะทางอากาศ หากมีการส่งเรื่องให้ศาลยุติธรรมยุโรปพิจารณาและอาจถูกปรับเป็นเงินจำนวนมหาศาลกฎหมายของสหภาพยุโรปให้สิทธิแก่พลเมืองที่จะหายใจอากาศสะอาด สิทธินี้ได้รับการสนับสนุนจากขบวนการเคลื่อนไหวของประชาชนชาวยุโรปและองค์กรพัฒนาเอกชนในยุโรป ผ่านการใช้ “สิทธิเชิงกระบวนการ (Procedural Rights)” หลากๆ ประเภท โดยการนำคดีไปสู่ศาลภายในของแต่ละประเทศ กฎหมายของสหภาพยุโรปมีเป้าหมายเพื่อในการปกป้องสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมในระดับสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายมลพิษทางอากาศ ในคำสั่งของสหภาพยุโรปว่าด้วยข้อกำหนดคุณภาพอากาศ Directive 2008/50/EC (the Ambient Air Quality Directive) ที่กำหนดค่าจำกัด ระดับความเข้มข้นของสารพิษที่เป็นอันตรายตามกฎหมาย เช่น ฝุ่นละอองขนาดเล็ก ไนโตรเจนไดออกไซด์ โอโซนและซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ซึ่งจะต้องไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

กฎหมายของสหภาพยุโรปได้รับอิทธิพลจากอนุสัญญาออร์ฮุส (Aarhus Convention) ซึ่งเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อสถาปนาสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี อารัมภบทของสนธิสัญญานี้ยืนยันว่า “ทุกคนมีสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เพียงพอต่อการมีสุขภาพและความสุขที่ดีของแต่ละคน และทุกคนมีหน้าที่ทั้งในฐานะปัจเจกและโดยรวมกลุ่มกับคนอื่น ในการปกป้องและปรับปรุงสภาพแวดล้อม เพื่อประโยชน์ของชนรุ่นปัจจุบันและชนรุ่นอนาคต” สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีอาศัย “สิทธิเชิงกระบวนการ” สามประเภท ได้แก่ สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม สิทธิในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม และสิทธิที่จะเข้าถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม ในขณะที่สหภาพยุโรปล้มเหลวในการปฏิบัติตามข้อผูกพันทางกฎหมายภายใต้อนุสัญญาออร์ฮุส อย่างเต็มที่ หลักการและคุณค่าของอนุสัญญาดังกล่าวจะถูกสะท้อนในกฎหมายคุณภาพอากาศของสหภาพยุโรปแทน

แม้ว่ามลพิษทางอากาศในยุโรปจะดีขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา แต่ยังคงมี ปัญหาสำคัญบางเรื่องอยู่ กล่าวคือ หนึ่งในสามของชาวยุโรปที่อาศัยอยู่ในเมืองต่างๆ ยังต้อง ประสบกับมลพิษในระดับที่เกินค่า คาดการณ์ว่าการสัมผัสกับมลพิษทางอากาศมีความสัมพันธ์ กับการเสียชีวิตก่อนวัยอันควรของประชากร 420,000 คน ในปี ค.ศ. 2012 (พ.ศ. 2555) ปัญหาดังกล่าว นำมาสู่ความท้าทายด้านสาธารณสุขที่ใหญ่ที่สุดของยุโรป เหตุผลหลักประการหนึ่งของ ความล้มเหลวในการออกกฎหมายเพื่อปกป้องสุขภาพของมนุษย์อย่างเพียงพอ คือ การที่กฎหมาย นั้นไม่ได้มีการบังคับใช้อย่างถูกต้อง ingsหน่วยงานภาครัฐและเอกชนต่างละเมิดกฎหมายมลพิษทาง อากาศได้โดยไม่ต้องรับโทษ

ปัญหาดังกล่าว คณะกรรมาธิการยุโรปมีความรับผิดชอบ “ในการบังคับใช้และให้มีการ ปฏิบัติตามกฎหมาย” โดยรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรป แต่คณะกรรมาธิการเองก็ขาดทรัพยากร ความเป็นอิสระทางการเมือง และความตั้งใจที่จะบังคับใช้ อย่างไรก็ตาม ประชาชนและองค์กร พัฒนาเอกชนทั้งหลายกำลังเคลื่อนไหวมากขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการช่วยอุดช่องว่างของการบังคับ ใช้ให้มากขึ้น โดยได้รับความช่วยเหลือจากศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (The Court of Justice of the EU / CJEU) ซึ่งได้อธิบายให้เห็นชัดเจนถึงลักษณะสองด้านของปัญหา คือ สิทธิของ พลเมืองชาวยุโรป กับ ความรับผิดชอบขององค์กรระดับชาติของประเทศสมาชิกภายใต้กฎหมาย มลพิษทางอากาศ

ในปี ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป หรือ CJEU ได้ตัดสินว่า เมื่อมีการละเมิดขีดจำกัดเพื่อคุณภาพอากาศนั้น บุคคลที่เกี่ยวข้องมีสิทธิที่จะไปฟ้องต่อศาล ภายในประเทศของตน เพื่อเรียกร้องให้มีการดำเนินการให้ถูกต้อง ศาลจะต้องดำเนินการทางคดี เพื่อให้มีการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ศาลจะออกคำสั่งให้รัฐต้องมีการวางแผนอย่าง เพียงพอโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยกฎหมายจะต้องครอบคลุมข้อกำหนดเรื่องการละเมิด ขีดจำกัดมลพิษ และกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องนำแผนคุณภาพอากาศซึ่งประกอบด้วย มาตรการต่างๆ มาปฏิบัติตามให้ได้ในเวลาที่สุด สหภาพยุโรปได้ออกข้อบังคับว่าด้วยคุณภาพ อากาศโดยรอบและอากาศบริสุทธิ์สำหรับยุโรป (Ambient Air Quality and Cleaner Air for Europe) เมื่อปี ค.ศ. 2008 (พ.ศ. 2551) โดยวางหลักเกณฑ์สำหรับสร้างแนวทางการประเมิน มาตรฐานและควบคุมคุณภาพอากาศของประเทศสมาชิก ข้อบังคับนี้ส่งผลให้ในปี ค.ศ. 2014 (พ.ศ. 2557) กลุ่มนักกฎหมายสิ่งแวดล้อม Client Earth ซึ่งเป็นองค์กรการกุศลด้านกฎหมาย สิ่งแวดล้อม มีวัตถุประสงค์ต่อต้านการทำลายธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ฟ้องร้องต่อศาล ยุติธรรมของสหภาพยุโรปถึงการกำกับมลพิษที่ไม่เข้มงวดของรัฐบาลอังกฤษ จนศาลตัดสินอังกฤษ ต้องดำเนินการที่จำเป็นเพื่อให้แน่ใจว่ารัฐบาลจะปฏิบัติตามกฎระเบียบการควบคุมไนโตรเจน ไดออกไซด์ การตัดสินนี้นำไปสู่นโยบายจัดเก็บภาษี-ชาร์จ (Toxicity-Charge) กับรถเครื่องยนต์

ดีเซลและรถที่ใช้น้ำมันทุกชนิดซึ่งไม่ได้มาตรฐาน Euro-4 ซึ่งเป็นมาตรฐานสูงสุดในขณะนั้นในกรุงลอนดอน และเกิดมาตรการอื่นๆ อีกมากมายตามมา

■ *กระแสนเรียกร้อง “สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด (Right to Breathe Clean Air)” จากภาคประชาสังคมในยุโรป*

ในปี ค.ศ. 2014 (พ.ศ. 2557) มีคดีที่ Client Earth ได้ฟ้องรัฐบาลอังกฤษในข้อหาละเมิดกฎหมายคุณภาพอากาศของอังกฤษ ต่อศาล CJEU และศาลยืนยันว่าได้เคยมีคำตัดสินของศาลที่วางบรรทัดฐานไว้ว่าข้อจำกัดด้านคุณภาพอากาศที่ระบุไว้ในกฎหมายก่อให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐที่จะต้องทำให้เกิดผลสำเร็จตามนั้น ที่เรียกว่า “Obligation of Result” กล่าวคือข้อจำกัดด้านคุณภาพอากาศจะต้องดำเนินการให้เป็นผลสำเร็จภายในเวลาที่กำหนดโดยไม่ต้องคำนึงถึงปัญหาค่าใช้จ่าย ปัญหาทางเทคนิค หรือปัญหาในการบริหาร ในกรณีที่มีการละเมิดข้อจำกัดด้านคุณภาพอากาศเหล่านี้ ศาลภายในประเทศจะต้องจัดให้มีการเยียวยาแก้ไข เพื่อให้มั่นใจว่าได้มีการนำแผนต่างๆ มาปฏิบัติอย่างสอดคล้องกับเงื่อนไขว่าจะต้องดำเนินการให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ คำตัดสินของศาล CJEU นั้นผูกพันกับประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปทั้ง 28 ประเทศ ดังนั้น Client Earth จึงใช้บรรทัดฐานที่ทรงพลังจากผลการตัดสินในคดีนี้ไปทำงานขับเคลื่อนร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนและนักกฎหมายคนอื่นๆ เพื่อนำคดีขึ้นสู่ศาลภายในของประเทศสมาชิกต่างๆ ในยุโรปสำหรับกรณีข้อเท็จจริงทำนองเดียวกันที่เกิดขึ้นในประเทศสมาชิก

ในช่วงสองปีนับตั้งแต่การตัดสินคดีครั้งสำคัญดังกล่าว ศาลภายในประเทศของแต่ละประเทศสมาชิกก็ได้ตัดสินคดีในเขตอำนาจของตนไปตามแนวทางของศาล CJEU ด้วยคำวินิจฉัยที่เด็ดขาดมากขึ้น กล่าวคือ ศาลยืนยันว่าความล้มเหลวของรัฐบาลระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับเทศบาลที่ไม่สามารถดำเนินการที่เหมาะสมเพื่อปรับปรุงคุณภาพอากาศได้นั้น ถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย และจะต้องรับผิดชอบในการปรับปรุงแผนคุณภาพอากาศอันใหม่ให้ดีขึ้นกว่าเดิม ตัวอย่างเช่นในปี ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) ศาลฎีกาของอังกฤษได้สั่งให้รัฐบาลอังกฤษดำเนินการทันทีในการจัดทำแผนคุณภาพอากาศฉบับใหม่เพื่อเยียวยาแก้ไขการละเมิดคำจำกัดในการปล่อยก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์อย่างต่อเนื่องใน 16 เมืองและภูมิภาค ต่อมาในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2016 (พ.ศ. 2559) Client Earth ได้ฟ้องรัฐบาลอังกฤษและชนะคดี โดยศาลฎีกาตัดสินว่าแผนฉบับใหม่ผิดกฎหมาย เนื่องจากไม่สามารถปฏิบัติตามได้ในเวลาอันสั้นที่สุด ศาลจึงสั่งให้แก้ไขแผนดังกล่าวอีก โดยศาลชี้แจงว่าในการจัดทำแผนคุณภาพอากาศนั้น จุดประสงค์ที่สำคัญคือการปกป้องสุขภาพของมนุษย์ด้วยการบรรลุข้อจำกัดคุณภาพอากาศในเวลาที่ยั่งยืนที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะต้องอยู่เหนือเหตุผลและข้อพิจารณาอื่นๆ เช่น ภาระค่าใช้จ่าย หรือความยุ่งยากในการบริหารจัดการของรัฐ

■ บทบาทของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป ในการสร้างบรรทัดฐานใหม่ เพื่อประชาชนชาวยุโรปมีสิทธิเข้าถึงอากาศสะอาด

การต่อสู้กันทางศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรประหว่างรัฐบาลอังกฤษกับตัวแทนภาคประชาชนจนในที่สุดรัฐบาลอังกฤษต้องแพ้คดี โดยศาลได้สั่งให้อังกฤษปรับปรุงคุณภาพอากาศตามกฎหมายสหภาพยุโรปมาแล้วถึง 3 ครั้ง ผลจากการฟ้องร้องคดีแต่ละครั้ง ทำให้เกิดมาตรการต่างๆ เพื่อปรับปรุงคุณภาพอากาศที่เต็มไปด้วยความตึงเครียดจากผู้ที่ต้องปรับตัวทั้งภาคธุรกิจ อุตสาหกรรม กลุ่มการเมือง และประชาชนทั่วไป คดีของอังกฤษนำมาสู่แนวทางของอีกหลายคดีตามมาในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ตัวอย่างเช่น:

*ในเยอรมนี* - ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) เป็นต้นมา Client Earth ร่วมมือกับ Deutsche Umwelthilfe (DUH) หรือ Environmental Action Germany ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่ไม่แสวงหากำไรและมีวัตถุประสงค์ปกป้องสิ่งแวดล้อม ได้นำคดีขึ้นสู่ศาลเยอรมันจำนวน 16 คดี เพื่อฟ้องหน่วยงานระดับภูมิภาคที่ปล่อยก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ระดับสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด และเป็นอันตราย ศาลเยอรมันได้วินิจฉัยว่าแผนคุณภาพอากาศของรัฐยังมีเนื้อหาไม่ครบถ้วนสมบูรณ์พอ โดยศาลให้เหตุผลว่า รัฐบาลเยอรมันจะต้องนำ "มาตรการเข้มข้น (Drastic Measures)" เช่น การห้ามใช้รถยนต์ดีเซลในใจกลางเมือง มาใช้ในแผนดังกล่าวด้วยการตัดสินใจของศาลเยอรมันในคดีนี้เป็นเรื่องที่ไม่เคยมีมาก่อน และเป็นการบุกเบิกไปสู่การสั่งห้ามใช้รถยนต์ดีเซลในกว่า 10 เมืองของเยอรมัน รวมทั้งเมืองมิวนิค สตูทการ์ต และแฟรงค์เฟิร์ตด้วย

*ในฝรั่งเศส* - Client Earth ร่วมมือกับ Les Amis de la Terre หรือ Friends of the Earth ซึ่งเป็นเครือข่ายด้านสิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชนที่ไม่แสวงหากำไรและเป็นอิสระจากศาสนาหรือการเมือง ได้ดำเนินการทางกฎหมาย จน Conseil d'Etat หรือ Council of State หรือสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสได้มีคำสั่งให้รัฐบาลต้องจัดทำแผนคุณภาพอากาศภายใน 9 เดือน เพื่อปรับปรุงคุณภาพอากาศใน 16 พื้นที่ที่มีระดับมลพิษเกินขีดจำกัดทางกฎหมาย

*ในเบลเยียม* - Client Earth ร่วมกับผู้อยู่อาศัยในกรุงบรัสเซลส์จำนวน 5 คน ฟ้องหน่วยงานภูมิภาคในความล้มเหลวกับการจัดการมลพิษทางอากาศที่เกินระดับที่กฎหมายกำหนด โดยพบข้อเท็จจริงว่าสถานีตรวจสอบมลพิษประจำถนนหลักสองสายในกรุงบรัสเซลส์ได้ปิดใช้งานมาระหว่างปี ค.ศ. 2008 (พ.ศ. 2551) ถึง ค.ศ. 2014 (พ.ศ. 2557) คดีนี้ได้ถูกส่งต่อไปยังศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป คดีนี้วางบรรทัดฐานสำหรับช่วยเหลือพลเมืองทั่วสหภาพยุโรปในการต่อสู้เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับอากาศที่พวกเขาหายใจ

ในอิตาลี – เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2018 (พ.ศ. 2561) Client Earth ร่วมกับ Greenpeace Italy ซึ่งเป็นองค์การสาธารณประโยชน์นานาชาติ ดำเนินกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมและสันติภาพ ได้ส่งจดหมายไปยังหน่วยงานระดับภูมิภาคแห่งแคว้น Lazio เพื่อให้หน่วยงานเร่งจัดทำแผนคุณภาพอากาศฉบับใหม่ โดยให้เวลาภายใน 60 วัน ไม่เช่นนั้นจะดำเนินการฟ้องคดี เนื่องจากภูมิภาคดังกล่าวมีมลพิษทางอากาศในระดับสูงมากเป็นพิเศษ ต่อมาในเดือนพฤษภาคม รัฐบาลภูมิภาคแห่งแคว้น Lazio ได้เริ่มดำเนินการตามแผนคุณภาพอากาศฉบับใหม่ ทำให้ Client Earth และ Greenpeace Italy ไม่ต้องไปฟ้องคดีต่อศาล ผลจากเรื่องนี้ ทำให้นายกเทศมนตรีแห่งกรุงโรมได้ออกมาประกาศว่าตั้งแต่ ค.ศ. 2024 (พ.ศ. 2567) เป็นต้นไป จะมีการออกมาตรการห้ามรถยนต์ดีเซลเข้ามาวิ่งในกลางใจเมือง

ในโปแลนด์ – กรณีแรก ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) Client Earth ได้ให้การสนับสนุนนักท่องเที่ยวที่ฟ้องเมือง Zakopane ซึ่งเป็นเมืองสปา ที่เก็บเงินจากนักท่องเที่ยวเป็นค่าธรรมเนียมด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งๆ ที่เมืองดังกล่าวมีมลพิษทางอากาศสูงในระดับที่ผิดกฎหมาย ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2017 (พ.ศ. 2560) ศาลโปแลนด์ตัดสินว่าการเรียกเก็บเงินดังกล่าวจากนักท่องเที่ยวเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย กรณีที่สอง ศาลโปแลนด์ประกาศห้ามการเผาไหม้เชื้อเพลิงแข็งเพื่อทำความร้อนในบ้านเรือนในเมือง Krakow เนื่องจากกฎหมายใหม่ซึ่งจะประกาศใช้ในปี ค.ศ. 2019 (พ.ศ. 2562) มีข้อห้ามการใช้เชื้อเพลิงแข็งดังกล่าว ข้อห้ามดังกล่าวจึงถูกต้องตามกฎหมาย ได้สัดส่วน และสอดคล้องกับกฎหมายของสหภาพยุโรป

ในสาธารณรัฐเช็ก - Client Earth ร่วมกับพลเมือง ได้ฟ้องกระทรวงสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐเช็ก และชนะคดีในประเด็นอากาศสะอาด โดยในปี ค.ศ. 2018 (พ.ศ. 2561) ศาลตัดสินว่า แผนคุณภาพอากาศสำหรับเมือง Brno และ Prague นั้นยังไม่มีคุณสมบัติพอ

ในสโลวาเกีย - Client Earth ร่วมกับประชาชนในท้องถิ่น ได้ฟ้องรัฐบาลสโลวาเกีย เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2017 (พ.ศ. 2560) เนื่องจากแผนคุณภาพอากาศฉบับปัจจุบันของ Bratislava ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดคุณภาพอากาศของกฎหมายสหภาพยุโรป ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2018 (พ.ศ. 2561) ศาลสโลวาเกียวินิจฉัยว่า แผนคุณภาพอากาศของเมืองดังกล่าวละเมิดทั้งกฎหมายของสโลวาเกีย และกฎหมายของสหภาพยุโรป

บทเรียนจากตัวอย่างของอังกฤษ จีน และสหภาพยุโรป ในการรับมือกับปัญหามลพิษทางอากาศ (Air Pollution) และสถานการณ์หมอกควัน (Smog) สอนให้เราได้เรียนรู้ว่า

- 1) หากจะให้การจัดการปัญหามลพิษ โดยเฉพาะมลพิษทางอากาศบรรลุเป้าหมาย จำเป็นต้องมีหน่วยงานกำกับดูแลที่เข้มแข็งและมีความเป็นอิสระในการกำกับดูแลการปฏิบัติ ตามกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน
- 2) ความในข้อ 1) ยังคงไม่เพียงพอ เนื่องจากหน่วยงานกำกับดูแลเองมักตกเป็นเหยื่อของทุน อุตสาหกรรมหรือการแทรกแซงทางการเมือง
- 3) เพื่อหลีกเลี่ยงอุปสรรคตามข้อ 1) และ 2) จำเป็นอย่างยิ่งที่ประชาชนจะต้องได้รับสิทธิที่ ยกระดับสูงขึ้นกว่าสิทธิที่เคยมีมาก่อนหน้านี้ นั่นคือ สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด
- 4) เมื่อประชาชนมีสิทธิดังกล่าวตามข้อ 3) แล้ว หากรัฐบาล อุตสาหกรรม และหน่วยงาน กำกับดูแลไม่สามารถทำให้ประชาชนมีสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาดได้ตามความเป็นจริง ประชาชนควรมีเครื่องมือทางกฎหมายที่จะใช้เพื่อปกป้องตัวเองให้มีสิทธิที่จะหายใจอากาศ สะอาด 3 ประการ ดังนี้
  - ประการแรก คือ สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพอากาศ โดยการแสดงข้อมูล สด Real Time จากสถานีตรวจสอบคุณภาพอากาศ และการรายงานสถานการณ์ คุณภาพอากาศอย่างสม่ำเสมอโดยอาศัยแหล่งข้อมูลทางวิชาการที่มีความเป็นกลาง อิสระ และเชื่อถือได้
  - ประการที่สอง คือ สิทธิในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและนโยบายต่างๆ ที่มีผล ต่อคุณภาพอากาศ เช่น การออกใบอนุญาตให้อุตสาหกรรม หรือการจัดทำแผน คุณภาพอากาศ
  - ประการที่สาม คือ สิทธิที่จะนำคดีไปสู่ศาลเพื่อฟ้องรัฐบาลให้บังคับใช้กฎหมาย และ ฟ้องบริษัทต่างๆ ให้ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายอากาศสะอาด

.....

## บทที่ 4: เหตุผลและความจำเป็นในการสถาปนา “สิทธิที่จะหายใจอากาศที่สะอาด (Right to Breathe Clean Air)” ใน “กฎหมายอากาศสะอาด (Clean Air Act)”

มลพิษทางอากาศมีผลกระทบอย่างมากต่อ “สุขภาพ” ของประชาชน และอากาศที่ไม่สะอาดก็กำลังก่อให้เกิด “วิกฤตสาธารณสุข” ของโลกเช่นกัน ทั้งๆ ที่ได้มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ออกมาสนับสนุนอย่างหนักแน่นแล้วว่า การหายใจเอาอากาศที่มีมลพิษเข้าไปเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดโรคทางเดินหายใจ โรคหัวใจ โรคหลอดเลือดสมอง โรคมะเร็งปอด และปัญหาสุขภาพอื่นๆ ผลที่ตามมา คือผู้ป่วยด้วยโรคดังกล่าวต้องไปรับการรักษาโรค ทำให้เป็นภาระทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเทศที่ประชากรส่วนใหญ่มีรายได้น้อยหรือปานกลาง รัฐบาลต้องรับภาระค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขที่เพิ่มขึ้นมาก รวมทั้งค่าเสียโอกาสจากการที่เด็กนักเรียนต้องขาดเรียน หรือคนทำงานต้องหยุดงานและคุณค่าในชีวิตของผู้คนที่ต้องยกลงด้วย หากสถานการณ์มลพิษทางอากาศเป็นสิ่งธรรมดาที่อยู่นอกเหนือการป้องกันโดยมนุษย์อาจทำให้ยอมรับสภาพได้ง่ายกว่านี้ แต่ในความเป็นจริงแล้ว มลพิษทางอากาศเป็นเรื่องที่ “สามารถป้องกันได้” ถ้าตั้งใจที่จะทำโดยทุกภาคส่วนของสังคม คือ การสร้างนโยบายและกฎหมายที่แข็งแกร่งโดยมีการบังคับใช้อย่างจริงจัง การลงทุนและประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ลดมลพิษ การปฏิบัติตามกฎหมาย และปรับวิถีชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม หากสามารถทำได้ ประโยชน์ที่จะได้รับกลับมามีคุณค่าและมีความคุ้มค่ามหาศาลในระยะยาว

### ■ “กฎหมายสิ่งแวดล้อม (Environmental Act)” “กฎหมายมลพิษทางอากาศ (Air Pollution Act)” และ “กฎหมายอากาศสะอาด (Clean Air Act)”

ประเด็นสิ่งแวดล้อมมีวิวัฒนาการของตัวเอง ตั้งแต่ช่วงแรกๆ ที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมยังไม่เป็นเรื่องที่ได้รับความสำคัญมากจนกลายเป็นเรื่องที่ทั่วโลกให้ความสำคัญมากเช่นในปัจจุบัน องค์ความรู้ในทุกสาขาที่เกี่ยวข้องกับมิติสิ่งแวดล้อมช่วยสร้างความรู้ความเข้าใจในความสัมพันธ์ซับซ้อนของปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้นเรื่อยๆ นำมาสู่ความชัดเจนที่ค่อยๆ เพิ่มขึ้นในแต่ละยุคสมัย เป็นลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดทำนโยบายและกฎหมายเพื่อจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมในแง่มุมต่างๆ ในแง่มุมของการจัดการอากาศ บางประเทศมีเพียงกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ครอบคลุมทุกเรื่องทุกมิติอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวหรือมีกฎหมายเฉพาะเรื่องที่ไม่ใช่เรื่องอากาศ บางประเทศ นอกจากจะมีกฎหมายสิ่งแวดล้อมสำหรับประเด็นทั่วไปแล้ว ยังมีกฎหมายพิเศษเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอากาศ ซึ่งอาจจัดกลุ่มได้ดังนี้

ก) ประเทศที่มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมครอบคลุมทุกเรื่องในกฎหมายฉบับเดียวหรือมีกฎหมายเฉพาะเรื่องที่ไม่ใช่เรื่องอากาศ: ตัวอย่างเช่น อีซีพีดี (Environmental Protection Law) แอฟริกาใต้ (National Environmental Management Act) ปากีสถาน (Environmental Protection Act) บัลแกเรีย (Environmental Protection Act) ฟินแลนด์ (Environmental

Protection Act และ Act on Implementation of the Legislation on Environmental Protection) ฝรั่งเศส (Code de l'environnement) ลิทัวเนีย (Environmental Protection Law) เนเธอร์แลนด์ (Environment Protection Act) โปแลนด์ (Inspection for Environmental Protection Act) โรมาเนีย (Environmental Protection Law) ตุรกี (Environment Law) แคนาดา (Environmental Protection Act) เม็กซิโก (Federal Environmental Law)

ข) ประเทศที่มีทั้งกฎหมายสิ่งแวดล้อมสำหรับประเด็นทั่วไปและมีกฎหมายพิเศษเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอากาศ: ตัวอย่างเช่น จีน (Basic Environment Act และ Air Pollution Control Act) อินเดีย (Environment Protection Act และ Air (Prevention and Control of Pollution) Act) ญี่ปุ่น (Basic Environment Law และ Air Pollution Control Law) เยอรมัน (Law on Conservation and Environmental Care และ Law on Protection for Environmental Harms due to Air Pollution, Noise, etc.) ไอร์แลนด์ (Protection of the Environment Act และ Air Pollution Act) สโลวาเนีย (Environment Protection Act และ Rules on Amendments and Supplements to the Rules on Initial Measurements and Operational Monitoring of the Emission of Substances into the Atmosphere from Stationary Sources of Pollution, and on the Conditions for their Implementation) สวีเดน (Swedish Environmental Code และ Ordinance on Environmental Quality Standards on Ambient Air) สวิตเซอร์แลนด์ (Environmental Protection Act และ Ordinance on Air Pollution) อังกฤษ (Environmental Protection Act และ Clean Air Act) สหรัฐอเมริกา (National Environmental Policy Act และ Clean Air Act) ออสเตรเลีย (Environmental Protection Act, Clean Energy Act, Ozone Protection Act, และ National Greenhouse and Energy Reporting Act) นิวซีแลนด์ (Environment Act, Climate Change Response Act และ Clean Air Act)

การที่แต่ละประเทศจะออกแบบกฎหมายของตัวเองให้เป็นแบบใดขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะตัวของปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศนั้น โดยจะต้องคำนึงถึงลักษณะทางภูมิสังคม เงื่อนไขความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ความพร้อมและความเหมาะสมในแง่มุมต่างๆ สำหรับประเทศนั้น ไม่จำเป็นที่ประเทศอื่นที่ไม่ได้อยู่ภายใต้สถานการณ์เดียวกับประเทศดังกล่าวจะต้องทำเลียนแบบตัวอย่างแรก คือ ไชปรัส ซึ่งมีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับอากาศมากเป็นพิเศษ ได้แก่

กฎหมายอากาศเชิงคุณภาพอากาศ: ตัวอย่างเช่น กฎหมายคุณภาพอากาศ (Air Quality Law) กฎหมายคุณภาพอากาศในชั้นบรรยากาศ (Law for the Quality of Atmospheric Air)

กฎหมายมลพิษในบรรยากาศและชั้นบรรยากาศ: ตัวอย่างเช่น กฎหมายมลพิษทางอากาศในชั้นโอโซน (Air Pollution by Ozone Regulations) กฎหมายกำหนดเพดานการปล่อยสารพิษบางตัวสู่ชั้นบรรยากาศประจำปี (Annual Emission Ceilings for Certain Atmospheric Pollutants Regulations) กฎหมายกำหนดข้อจำกัดสารเบนซีนและสารคาร์บอนมอนนอกไซด์

สำหรับคุณภาพอากาศในชั้นบรรยากาศทั่วไป (Limit Values for Benzene and Carbon Monoxide in Ambient Air Regulations) กฎหมายเกี่ยวกับโอโซนสำหรับคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไป (Ozone in Ambient Air Regulations)

กฎหมายควบคุมกิจกรรมต่างๆ เพื่อปกป้องมลพิษในชั้นบรรยากาศ: ตัวอย่างเช่น กฎหมายควบคุมมลพิษในชั้นบรรยากาศ (Control of Atmospheric Pollution Law) จากกิจกรรมต่างๆ เช่น การปล่อยสารประกอบอินทรีย์ระเหยง่ายจากการเก็บน้ำมันและการจ่ายน้ำมันที่สถานีบริการ (Volatile Organic Compounds Emissions Resulting from the Storage of Petrol and its Distribution from Terminals to Service Stations) การเผาของเสียอันตราย (Incineration of Hazardous Wastes) การเผาของเสียที่เป็นน้ำมัน (Incineration of Waste Oils) จากกาการเผาขยะ (Incineration of Wastes) ขยะที่มาจากอุตสาหกรรมไททาเนียมไดออกไซด์ (Waste from Titanium Dioxide Industry) การปล่อยสารพิษบางตัวจากโรงงานเผาไหม้ขนาดใหญ่ (Certain Pollutants into Air from Large Combustion Plants) การปล่อยสารประกอบอินทรีย์ระเหยง่ายจากการใช้สารทำละลายอินทรีย์ในกิจกรรมและสถานประกอบการอุตสาหกรรมบางอย่าง (Use of Organic Solvents in Certain Activities and Installations) จากสถานประกอบการที่ไม่มีใบอนุญาต (Non-Licensable Installations) และจากโรงเผาขยะของเทศบาล (Municipal Incineration Plants)

ตัวอย่างที่สอง คือ มอลต้า ซึ่งเป็นประเทศหมู่เกาะที่ตั้งอยู่ในทะเลเมดิเตอร์เรเนียนทางตอนใต้ของยุโรปถัดลงมาทางตอนใต้ของประเทศอิตาลี โดยมีมอลต้ามีกฎหมายอากาศสะอาด (Clean Air Act) จากรายงานสถานการณ์คุณภาพอากาศโลก ค.ศ. 2018 (พ.ศ. 2561) เรื่องการจัดอันดับมลพิษ PM2.5 ของเมืองและภูมิภาคทั่วโลก ซึ่งจำแนกตามความเข้มข้นเฉลี่ยรายปีของ PM 2.5 (ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร) จากทั้งหมด 73 อันดับ มอลต้าอยู่ในอันดับ 60 คือ มีปริมาณความเข้มข้นของ PM 2.5 เฉลี่ยรายปีเท่ากับ 11.0 โดยบังคลาเทศอยู่ในอันดับ 1 คือ มีปริมาณความเข้มข้นของ PM 2.5 เฉลี่ยรายปีเท่ากับ 97.1 ไช่หลินอยู่ในอันดับ 73 คือ มีปริมาณความเข้มข้นของ PM 2.5 เฉลี่ยรายปีเท่ากับ 5.0 ประเทศไทยอยู่ในอันดับ 23 คือ มีปริมาณความเข้มข้นของ PM 2.5 เฉลี่ยรายปีเท่ากับ 26.4 อย่างไรก็ตาม เมื่อปีค.ศ. 2019 (พ.ศ. 2562) พบว่าอัตราการเสียชีวิตก่อนวัยอันควรในมอลตาสูงกว่าเดิมมากถึงสองเท่าเนื่องจากโรคต่างๆ ที่มีสาเหตุมาจากสารพิษในอากาศ

■ วิธีคิดเปลี่ยน ความสัมพันธ์เชิงอำนาจเปลี่ยน: ระหว่าง “หน้าที่ของรัฐ” กับ “สิทธิของประชาชน”

ปัญหาจากมลพิษทางอากาศที่เชื่อมโยงกับผลกระทบต่อสุขภาพนั้นก่อให้เกิดต้นทุนมหาศาล และปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่สามารถป้องกันได้ ขณะเดียวกัน ก็เป็นปัญหาที่แก้ไขเยียวยาได้ แต่การป้องกันย่อมดีกว่าและราคาถูกลงกว่าการแก้ไข อย่างไรก็ตาม ในการบริหารจัดการไม่ว่าในมิติการป้องกันหรือมิติการแก้ไขนั้น ไม่เป็นการเพียงพอเลย หากจะปล่อยให้การได้มาซึ่ง “อากาศสะอาด” เป็นเพียง “วัตถุประสงค์ของนโยบาย (Objective of Policy)” ที่รัฐตั้งไว้ ไม่ว่าจะอยู่ในส่วนที่เป็น “นโยบาย” หรือในส่วนที่เป็น “กฎหมาย” แต่การจะได้มาซึ่งอากาศสะอาดควรยกระดับให้เป็น “สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน” ในฐานะที่เป็นเงื่อนไขของการมีชีวิตที่มีสุขอนามัย อยู่ในสิ่งแวดล้อมและอากาศที่ปลอดภัยและสะอาด ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ มีสุขภาพดีและมีชีวิตที่ยืนยาว ไม่ตายก่อนวัยอันควรด้วยโรคร้ายต่างๆ ดังที่ยกตัวอย่างข้างต้น แม้เป็นเรื่องดีที่มีการกำหนดให้อากาศสะอาดเป็นเป้าหมายของนโยบาย แต่การใช้ช่องทางด้านนโยบายอย่างเดียวนั้นไม่เพียงพอ และเสี่ยงต่อการไปไม่ถึงเป้าหมายเสียที โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาเชิงวัฒนธรรมในระบบการใช้อำนาจ เช่น การยืดหยุ่นในการบังคับใช้มากเกินไป การใช้ดุลยพินิจมากเกินไป และการขาดความรับผิดชอบเมื่อเกิดความเสียหายต่อสุขภาพ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องอาศัยทั้งสองช่องทาง คือ ช่องทางที่เป็น “นโยบายของรัฐ” และช่องทางที่เป็น “สิทธิของประชาชน” ในการผลักดันกำลังเพื่อบังคับให้เป้าหมายเดียวกัน คือ การได้มาซึ่ง “อากาศสะอาด”

ในปัจจุบัน มีประชาชนหลายกลุ่มที่ออกมาเรียกร้องให้ประเทศไทยออกกฎหมายอากาศสะอาดในรูปแบบต่างๆ กัน บางกลุ่มก็ได้ยกร่างกฎหมายอากาศสะอาดเป็นร่างกฎหมายฉบับประชาชนเพื่อเสนอต่อรัฐสภา ซึ่งเนื้อหาหลักในร่างกฎหมายของแต่ละกลุ่มก็คงไม่แตกต่างกันมากนัก ตัวอย่างเช่น ต้องการให้มีการออกพระราชบัญญัติอากาศสะอาด ต้องการให้มีองค์กรใหม่ในการบังคับใช้กฎหมายที่มีความเป็นอิสระ “ทำนองเดียวกับ” องค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environment Protection Agency) ของอเมริกา “แต่ไม่จำเป็นต้องเหมือน” องค์กรของอเมริกา เพราะเงื่อนไขหลายเรื่องต่างกัน ซึ่งต้องศึกษาเรื่องรูปแบบองค์กรที่เหมาะสมกับระบบของประเทศไทยและสอดคล้องกับสภาพของสังคมไทยต่อไป แต่บางกลุ่มก็ออกมาขับเค้นเชิงกระบวนการโดยภาคประชาสังคมให้มีร่างกฎหมายฉบับประชาชนในลักษณะ “กฎหมายจากล่างขึ้นบน (Bottom up Legislation)” โดยการสร้างองค์ความรู้และเผยแพร่ความรู้แก่ประชาชนเพื่อประชาชนได้เข้าใจปัญหาและเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิที่ตัวเองมีอยู่ แล้วจึงใช้สิทธินั้นไปเรียกร้องให้มีร่างกฎหมายอากาศสะอาด และร่วมลงชื่อสนับสนุนร่างกฎหมายอากาศสะอาด โดยร่างดังกล่าวต้องเป็นฉบับที่บรรจุเรื่อง “สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด” ไว้อย่างชัดเจนด้วย ไม่ใช่มีแต่เพียงการเรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการในรูปแบบต่างๆ แต่เพียงอย่างเดียวซึ่งไม่เพียงพอ การกำหนดให้ประชาชนมีสถานะ “ความเป็นผู้ทรงสิทธิ” ที่ชัดเจน จะช่วยอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้ “ใช้สิทธิ” ของตนเพื่อปกป้องตัวเองจากการที่ถูกละเมิดสิทธิโดยมิชอบ

- “ร่างกฎหมายอากาศสะอาดฉบับล่างขั้นบน” ต้องบัญญัติรับรอง “สิทธิที่จะหายใจในอากาศสะอาด” ในฐานะ “สิทธิมนุษยชน (Human Rights)” ทั้งด้าน “สิทธิเชิงเนื้อหา (Substantive Rights)” และด้าน “สิทธิเชิงกระบวนการ (Procedural Rights)”

ในทางกฎหมาย อาจกล่าวได้ว่าการจะได้มาซึ่งอากาศสะอาดควรยกระดับจากการเป็นเพียงนโยบายของรัฐอย่างเดียว แต่ให้เป็นสิทธิของประชาชนที่เรียกว่า “สิทธิที่จะหายใจในอากาศสะอาด” ซึ่งเป็นเงื่อนไขและเชื่อมโยงกับ “สิทธิมนุษยชน” อื่นๆ ในกลุ่มเดียวกัน ได้แก่ สิทธิในชีวิตหรือสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี และสิทธิในสุขภาพ ซึ่งคุณสมบัติสำคัญสามประการของสิทธิมนุษยชน ได้แก่ ประการแรก ความเป็นสากล (Universal) ซึ่งสิทธิที่จะหายใจในอากาศสะอาดก็ได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากองค์การสหประชาชาติและสหภาพยุโรป ประการที่สอง ไม่สามารถแบ่งแยกได้ (Indivisible) ซึ่งสิทธิที่จะหายใจในอากาศสะอาดกับสิทธิมนุษยชนอื่นๆ ได้แก่ สิทธิในชีวิตหรือสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี และสิทธิในสุขภาพ นั้นไม่สามารถแยกออกจากกันได้ และมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ประการที่สาม มีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กัน (Interdependent and Interrelated) ซึ่งสิทธิที่จะหายใจในอากาศสะอาดกับสิทธิมนุษยชนอื่นๆ ได้แก่ สิทธิในชีวิตหรือสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี และสิทธิในสุขภาพ จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ต้องพัฒนาและส่งเสริมซึ่งกันและกัน เพราะถ้าหากสิทธิใดถูกลิดรอนก็จะพลอยกระทบสิทธิอื่นๆ ด้วย เช่น หากบุคคลใดถูกลิดรอนสิทธิที่จะหายใจในอากาศสะอาด สิทธิในสุขภาพและสิทธิในชีวิตก็จะถูกลิดรอนไปด้วย

สิทธิมนุษยชนแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ สิทธิเชิงเนื้อหา (Substantive Rights) และสิทธิเชิงกระบวนการ (Procedural Rights) “สิทธิเชิงเนื้อหา” คือ สิทธิที่มีเนื้อหาเป็นของตนเองโดยสมบูรณ์ และเป็นสาระสำคัญแห่งความเป็นมนุษย์ เช่น สิทธิในชีวิตหรือสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี และสิทธิในสุขภาพ ส่วน “สิทธิเชิงกระบวนการ” คือ สิทธิที่กำหนดหน้าที่เป็นเครื่องมือหรือพาหนะในการขับเคลื่อนไปสู่การเข้าถึงและคุ้มครองสิทธิเชิงเนื้อหา ซึ่งเป็นสิทธิที่หลักการข้อ 10 แห่งปฏิญญากรุงริโอได้รับการรับรองไว้ เช่น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม (Right to Access to Environmental Information) สิทธิในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม (Right to Public Participation in Environmental Decision-making) และสิทธิที่จะเข้าถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม (Right to Environmental Justice) ซึ่ง “สิทธิที่จะหายใจในอากาศสะอาด” จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนและรับรองในกฎหมายโดยอาศัยสิทธิเชิงกระบวนการทั้งสามประเภท

การเปลี่ยนมุมมองมาพิจารณาด้านที่เป็น “สิทธิมนุษยชน” ดังกล่าว เป็นการเปลี่ยนกระบวนทัศน์หรือวิธีคิด วิธีมองโลก และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนโดยมีกฎหมายเป็นฐานรองรับ หาก “กฎหมายอากาศสะอาด” รับรองให้ชัดเจนว่าการได้มาซึ่งอากาศสะอาดสำหรับหายใจเป็น “สิทธิของประชาชน” การกำหนดให้

ประชาชนมี “สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด” จะช่วยให้ตอกย้ำการเป็นผู้ทรงสิทธิที่มีความเฉพาะเจาะจงยิ่งขึ้น เมื่อเกิดเป็น “สิทธิของประชาชน” แล้ว ข้อมก่อกำเนิด “หน้าที่ของรัฐ” ตามมาในการที่จะต้องเคารพ ปกป้อง และทำให้เกิดขึ้นจริง (Respect – Protect – Fulfill) คือ ดำเนินการทุกอย่างเพื่อให้ประชาชนสามารถได้มาซึ่งสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาดอย่างจริงจัง โดยรัฐจะต้องนำเอาสิทธิในชีวิตหรือสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี และสิทธิในสุขภาพ มาบริหารจัดการอย่างเชื่อมโยงและมีบูรณาการ

หากรัฐละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าว จนปรากฏ “มลพิษทางอากาศ” โดยไม่มีการแก้ไข ปัญหาให้ลุล่วง ประชาชนผู้ถูกละเมิดสิทธิดังกล่าวย่อมเป็น “ผู้เสียหายหรือผู้อาจเสียหาย” และมีสิทธิไปฟ้องรัฐต่อศาลได้ เพราะการปล่อยให้ปัญหามลพิษทางอากาศเป็นการละเมิดสิทธิในชีวิตหรือสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี และสิทธิในสุขภาพของประชาชนอย่างชัดเจน ดังนั้น การกำหนดสิทธิตัวใหม่จะช่วยเร่งให้เกิดบูรณาการแห่งสิทธิและยกระดับความสำคัญของสิทธิยิ่งขึ้น การฟ้องร้องต่อศาลยังเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลได้สร้างแนวคำพิพากษาเพื่อเป็นบรรทัดฐานในคดีอื่นๆ ต่อไป ส่งผลเชิงขยายให้เกิดการเรียนรู้เกี่ยวกับประเด็นสิทธิทางสิ่งแวดล้อมจากคำพิพากษาของศาลในวงกว้างไปพร้อมกัน นอกจากการสร้างบรรทัดฐานโดยศาลแล้ว กระบวนการภาคประชาสังคมที่ได้ใช้บริการของศาลแล้วไปขยายความบอกต่อมวลชนสมาชิกในภาคประชาสังคม ยังเป็นการสร้างพลังขับเคลื่อนทางสังคมที่กระตุ้นให้เกิดความตระหนักรู้ เกิดการเรียนรู้ ความเข้าใจในสิทธิของประชาชน และรู้จักวิธีการและกระบวนการในการใช้สิทธิเพื่อปกป้องชีวิตของตัวเองด้วย ทำให้ได้ผลเป็นการสร้างบรรทัดฐานทางสังคมควบคู่ไปกับบรรทัดฐานทางกฎหมายคู่ขนานไปพร้อมกัน

■ **ก้าวข้ามมิติ “สิ่งแวดล้อมเชิงเดี่ยว” และ “สุขภาพเชิงเดี่ยว” ไปสู่มิติ “สิ่งแวดล้อมกับสุขภาพประกบคู่แบบ Two in One”**

มนุษย์มีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง ปฏิกริยาเหล่านี้มีผลโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตตลอดช่วงอายุขัย และมีอิทธิพลอย่างสูงต่อความไม่เสมอภาคทางสุขภาพ ดังนั้น องค์การอนามัยโลก (WHO) จึงให้ความหมายคำว่า “สิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพ” ไว้ว่าหมายถึง ปัจจัยภายนอกทั้งหมดทางกายภาพ เคมี และชีวภาพที่มีอิทธิพลต่อบุคคลและพฤติกรรมที่เกี่ยวข้อง และอธิบายว่า “สุขภาพสิ่งแวดล้อม (Environmental Health)” ประกอบด้วยการป้องกัน (Preventing) หรือการควบคุม (Controlling) โรค การเจ็บป่วย และความพิการ ที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์และลักษณะการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม องค์การอนามัยโลก สาขาสุขภาพยุโรป (The WHO Europe) ย้ำว่า “สิ่งแวดล้อม” เป็นตัวกำหนดที่สำคัญของ “สุขภาพ” เนื่องจากสาเหตุหนึ่งของการเสียชีวิตในภูมิภาคยุโรปมาจากปัญหาสิ่งแวดล้อม ดังนั้นในปี ค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532) องค์การอนามัยโลกสาขาสุขภาพยุโรปจึงได้ริเริ่มกระบวนการ “สิ่งแวดล้อมและสุขภาพ” เป็นครั้งแรก โดยจัดให้มีแนวทางป้องกันขั้นต้นด้านสาธารณสุขอย่างกว้างขวาง และ

อำนาจความสะดวกในการจัดทำนโยบายในลักษณะข้ามพรมแดนระหว่างนโยบายสิ่งแวดล้อมกับนโยบายสุขภาพ

เมื่อแนวโน้มทั่วโลกได้เปลี่ยนใหม่ว่า การจัดการปัญหามลพิษทางอากาศไม่ควรหยุดอยู่เพียง “ปัญหาสิ่งแวดล้อม” เท่านั้น แต่ควรได้รับความเอาใจใส่ในฐานะที่เป็น “ปัญหาสุขภาพ” ด้วย จากเดิมที่รัฐบาลในหลายประเทศได้จัดการกับปัญหามลพิษทางอากาศในฐานะที่เป็น “ปัญหาสิ่งแวดล้อม” เพียงอย่างเดียว ก็ได้เริ่มปรับเปลี่ยนมาเป็น การบูรณาการนโยบายในสองเรื่องคือ “สิ่งแวดล้อมและสุขภาพ” ให้มีความเชื่อมโยงเป็นเนื้อเดียวกันมากยิ่งขึ้น องค์ความรู้ในสาขาวิชาใหม่ๆ ก็เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ตัวอย่างเช่น อนามัยสิ่งแวดล้อม เป็นสาขาที่ศึกษาวิชาพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ควบคู่ไปกับวิชาพื้นฐานการสาธารณสุขทั่วไป เช่น มลพิษทางอากาศ มลพิษทางเสียง พิษวิทยาสิ่งแวดล้อม อาชีวอนามัย วิศวกรรมสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น การสุขาภิบาลอาหาร วิศวกรรมมูลฝอย การวิเคราะห์น้ำและน้ำเสีย การบำบัดน้ำเสียชุมชน การประปาชุมชนและชนบท และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและประเมินความเสี่ยง

วิธีคิดแบบใหม่ที่ “หลายไซโลแห่งการจัดการแบบแยกส่วน” โดยนำเอา “สุขภาพสิ่งแวดล้อม” และ “อนามัยสิ่งแวดล้อม” มาเป็นฐานคิดในการบริหารจัดการแบบใหม่ เป็นแนวทางเดียวกันกับวิธีคิดเรื่อง “การบูรณาการการจัดการสิทธิในกลุ่มเดียวกันให้มีเอกภาพและมีพลังเพิ่มขึ้น” โดยสิทธิในชีวิตหรือสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี และสิทธิในสุขภาพ จะช่วยจับกลุ่มทำหน้าที่เป็นฐานรองรับที่หนักแน่นในการสนับสนุนให้ “สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด” ได้รับการบัญญัติไว้ใน “กฎหมายอากาศสะอาด” อย่างเป็นรูปธรรมและชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งนี้ มีข้อเสนอแนะต่อคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนว่า หากรัฐจะดำเนินการใดๆ เพื่อปฏิบัติตามภาระหน้าที่ทางกฎหมายในการปกป้องสิทธิมนุษยชนประกอบคู่สิ่งแวดล้อมกับสุขภาพ ควรแนะนำให้รัฐดำเนินการ 7 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

- 1) สร้างเครือข่ายการติดตามตรวจสอบคุณภาพอากาศ
- 2) หาแหล่งที่มาหลักของมลพิษทางอากาศ
- 3) ให้ข้อมูลแก่ประชาชนและเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม
- 4) ออกกฎหมาย กฎหมายลำดับรอง และมาตรฐานคุณภาพอากาศที่เข้มแข็ง
- 5) จัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติเพื่อบังคับใช้มาตรฐานอย่างจริงจัง
- 6) จัดสรรทรัพยากรให้เพียงพอเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผน และ
- 7) ประเมินความก้าวหน้าเพื่อตัดสินใจกรณีจำเป็นต้องเพิ่มมาตรการให้เข้มข้นขึ้น

■ ตัวอย่างรูปแบบของคํากรุณา “สุขภาพกับสิ่งแวดล้อม”: กรมควบคุมสุขภาพและสิ่งแวดล้อมแห่งเซาท์แคโรไลนา (South Carolina Department of Health and Environmental Control)

ในการอำนวยความสะดวกให้ “สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด” ซึ่งเป็นสิทธิของประชาชนและเป็นสิทธิที่ไม่สามารถแยกส่วนออกจากสิทธิในชีวิต สิทธิในสุขภาพ และสิทธิในสิ่งแวดล้อม ให้สามารถเกิดขึ้นได้จริงนั้น รูปแบบในการจัดการของรัฐเองก็ต้องมีการปรับเปลี่ยนให้เกิดการบูรณาการภารกิจแบบบูรณาการระหว่างมิติสิ่งแวดล้อมกับมิติสุขภาพด้วย ซึ่งจะต้องศึกษาในรายละเอียดต่อไป ทั้งนี้ ได้มีตัวอย่างที่น่าสนใจของหน่วยงานหนึ่งในมลรัฐ South Carolina ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ชื่อ กรมควบคุมสุขภาพและสิ่งแวดล้อมแห่งเซาท์แคโรไลนา มีหน้าที่ความรับผิดชอบในภารกิจต่างๆ ทั้งมาตรการสิ่งแวดล้อม มาตรการสุขภาพ และมาตรการเชื่อมโยงสิ่งแวดล้อมกับสุขภาพ ดังนี้

**สิ่งแวดล้อม:** จัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ออกใบอนุญาตการทำเหมืองแร่และออกใบรับรองการสำรวจแร่ รับผิดชอบในเหตุฉุกเฉินด้านสิ่งแวดล้อมตลอด 24 ชั่วโมง ทำการทดสอบในห้องปฏิบัติการเพื่อหาไวรัส สารเคมีอันตราย และภัยคุกคามสุขภาพอื่นๆ ให้คำแนะนำแก่อุตสาหกรรมเกี่ยวกับวิธีการลดขยะที่เป็นของแข็งและขยะอันตราย ตรวจสอบคุณภาพของแหล่งน้ำสาธารณะ ตรวจสอบติดตามการปล่อยมลพิษจากแหล่งอุตสาหกรรม ตรวจสอบระบบและโรงงานเกี่ยวกับการจัดการและบำบัดของเสีย ออกใบอนุญาตด้านสิ่งแวดล้อม ตรวจสอบข้อกล่าวหาเกี่ยวกับมลพิษ การอนุญาตปล่อยน้ำเสียที่ได้มาตรฐาน ตรวจสอบแหล่งสัตว์น้ำ ติดตามแหล่งกักเก็บมลพิษใต้ดิน ให้ออกใบอนุญาตขนส่งขยะอันตราย ประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานคุณภาพอากาศและคุณภาพน้ำ ประเมินกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ ตรวจสอบสารตะกั่วในสิ่งแวดล้อมหากผลการทดสอบชี้ว่ามีค่าสารตะกั่วในระดับที่สูงขึ้น ให้ออกใบอนุญาตรักษาและให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคแก่โครงการรีไซเคิล ให้ออกใบอนุญาตแก่โรงงานที่ใช้หรือเก็บวัสดุกำมะถันตภาพรังสี

**สุขภาพ:** ตรวจสอบอนามัยของร้านอาหาร ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการวางแผนครอบครัว ให้ความช่วยเหลือด้านการเงินในการตรวจวินิจฉัยและการรักษาสำหรับเด็กที่มีความต้องการพิเศษ ดูแลการรักษาผู้ป่วยวัณโรค ออกสูติบัตรและใบมรณะบัตร สร้างภูมิคุ้มกันให้เด็กเมื่อเด็กเข้าโรงเรียน เสนอการทดสอบและให้คำปรึกษา โรคเลือดพันธุกรรม ช่วยโรงเรียนและร้านอาหารในการให้บริการอาหารที่มีไขมันต่ำ ให้บริการดูแลสุขภาพที่บ้าน ให้คำปรึกษาผู้ป่วยเอชไอวี/เอดส์และจัดให้มีเจ้าหน้าที่สายด่วนโรคเอดส์ ดำเนินการป้องกันการแพร่กระจายของโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ ตรวจสอบโรงพยาบาลและสถานพยาบาล ประเมินผลและออกใบรับรองให้สถานบริการสุขภาพที่ตั้งใหม่หรือที่ขอขยายกิจการ ระบุทารกและเด็กเล็กที่มีพัฒนาการช้าผ่าน Baby Net วิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการเกิดและการเสียชีวิตเพื่อประเมินสถานะสุขภาพของประชากร ส่งเสริมคลินิกโรคพิษสุนัขบ้าด้วยความร่วมมือกับสัตว

แพทย์ในท้องถิ่น สนับสนุนบริการด้านสุขภาพสำหรับผู้ยากไร้ ให้ความรู้แก่เด็กเกี่ยวกับ ปัญหาฟันผุและปัญหาทางทันตกรรมอื่นๆ ให้ใบรับรองเจ้าหน้าที่และอุปกรณ์ในการ ให้บริการทางการแพทย์ฉุกเฉิน ให้บริการด้านสุขภาพแก่ชนกลุ่มน้อย จัดหาผู้ปฏิบัติงานด้าน ดูแลสุขภาพในพื้นที่ชนบท ให้คำปรึกษาด้านโภชนาการและอาหารเสริมสำหรับผู้หญิง ทารก และเด็ก ประกันการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพสำหรับแรงงานที่เป็นผู้อพยพ

เชื่อมโยงสิ่งแวดล้อมกับสุขภาพ: แจงให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับปัญหาสุขภาพและ สิ่งแวดล้อม แนะนำผู้ออกกฎหมายเกี่ยวกับประเด็นผลกระทบด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ในร่างกฎหมายที่มีการเสนอ ให้ข้อมูลกับนักศึกษาที่สนใจอาชีพด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ให้อนุญาตและตรวจสอบสระว่ายน้ำสาธารณะ สวนน้ำ สปา และบริเวณเล่นน้ำธรรมชาติ จัด มาตรการป้องกันการใช้ยาสูบ ออกคำแนะนำด้านคุณภาพอากาศสำหรับพื้นที่เฉพาะของรัฐ จัดให้มีโปรแกรมการศึกษาและการป้องกันการเจ็บป่วย ตรวจสอบโรงผลิตผลิตภัณฑ์นมและ โรงงานผลิตเครื่องดื่ม การห้ามกิจกรรมเผาไหม้ในที่โล่ง กำกับตรวจสอบระบบบำบัดขยะมูล ฝอยติดเชื้อ ออกใบอนุญาตในการประกอบเกษตรกรรม

■ **การกำหนด “สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด” ใน “กฎหมายอากาศสะอาด” ช่วยลด “ความเหลื่อมล้ำ” และสร้าง “ความเป็นธรรมในสังคม” (Social Justice)**

การที่ประชาชนคนไทยต้องประสบกับปัญหาฝุ่นพิษ PM 2.5 ในบางพื้นที่และในบาง ช่วงเวลาของปี ทำให้แต่ละคนต้องหาทางปกป้องสุขภาพและชีวิตของตนเองตามความสามารถ และสถานะทางเศรษฐกิจ เช่น ซื้อหน้ากาก N95 ที่มีคุณสมบัติสามารถกรองฝุ่นที่มีขนาดเล็กแบบ PM2.5 ได้ ราคาชิ้นละ 30-35 บาท ซึ่งมีคำแนะนำระบุไว้ว่าให้เปลี่ยนทุกวัน ซื้อเครื่องวัดคุณภาพ อากาศ PM2.5 แบบพกพา ราคาเครื่องละ 2,000 – 10,000 บาท หรือซื้อเครื่องฟอกอากาศ สำหรับภายในอาคาร ราคาเครื่องละ 3,000 บาทขึ้นไป ทั้งนี้ อุปกรณ์บางรุ่นอาจมีราคาที่สูงกว่า ที่กล่าวนี้มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงฝุ่น PM 2.5 หนาแน่น ทำให้มีความต้องการซื้อเป็นจำนวนมาก ราคาอาจยิ่งสูงขึ้นไปอีก

การที่ประชาชนต้องดิ้นรนจัดหาอุปกรณ์ต่างๆ เพื่อปกป้องตัวเองนี้ สะท้อนให้เห็น ข้อเท็จจริงบางอย่าง กล่าวคือ คุณภาพชีวิตของแต่ละคนขึ้นอยู่กับความสามารถของทุกๆ นั้น ในการจ่ายเงิน คนรวยหรือคนมีรายได้ปานกลางอาจมีเงินพอที่จะจ่ายค่าอุปกรณ์เหล่านี้โดย ไม่รู้สึกเดือดร้อน ในขณะที่คนจนหรือคนมีรายได้น้อยหาเข้ากินค่าอาจไม่มีเงินมากพอที่จะมา จ่ายค่าอุปกรณ์ดังกล่าว ผลที่ตามมาคือ คนกลุ่มหลังมีคุณภาพชีวิตที่ต่ำกว่าคนกลุ่มแรก ซึ่งเป็น ภาพสะท้อนถึงปัญหาเชิงโครงสร้าง ที่เรียกว่า “ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม” อันเนื่องมาจากมลพิษทางอากาศ ทั้งนี้ ยังไม่นับรวมไปถึงว่า หากในอนาคต มลพิษทางอากาศ ยังคงไม่ดีขึ้นและหนักไปกว่าเดิม อาจมีผลิตภัณฑ์ใหม่ คือ อากาศสะอาดอัดกระป๋อง คงจะเป็น

คนรวยเท่านั้นที่มีเงินมากพอที่จะซื้ออากาศสะอาดไว้สำหรับหายใจ เมื่อนั้น ความเหลื่อมล้ำ ดังกล่าวจะยิ่งทวีขึ้นหลายเท่า

หากภาครัฐยังคงใช้วิธีบริหารจัดการมลพิษทางอากาศด้วยวิธีเดิมๆ และด้วยมาตรฐานค่ามลพิษทางอากาศที่สูงกว่าคำแนะนำขององค์การอนามัยโลก ซึ่งนำไปสู่การตั้งข้อสังเกตว่าเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ก่อมลพิษที่เป็นภาคธุรกิจรายใหญ่ โดยละเลยผลเสียต่อสุขภาพของประชาชนส่วนรวม หรือหากภาครัฐยังคงบริหารจัดการมลพิษทางอากาศอย่างแยกส่วนตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งโดยไม่มีการบูรณาการในการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ หรือหากภาครัฐยังคงแก้ปัญหา PM2.5 เป็นครั้งคราวเมื่อถึงฤดูกาลในแต่ละปีก็ค่อมมีมาตรการเป็นคราวๆ ไป หรือหากภาครัฐยังบริหารจัดการปัญหาดังกล่าวด้วยแผนเฉพาะหน้าและแผนระยะสั้นเพื่อรับมือกับเหตุการณ์ในแต่ละปีไปเรื่อยๆ เหล่านี้เป็นตัวเร่งให้เกิด “ความเหลื่อมล้ำ” มากยิ่งขึ้น และนำไปสู่ “ความไม่เป็นธรรมในสังคม” มากยิ่งขึ้นด้วย

คำว่า “ความเป็นธรรมในสังคม” หมายถึง ความเป็นธรรมในทุกมิติของสังคม ทั้งในมิติความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ เช่น จัดสรรทรัพยากร การกระจายรายได้และผลประโยชน์ ระบบทรัพย์สิน การเก็บภาษี โอกาสในการเข้าถึงตลาด ในมิติความเป็นธรรมทางสังคม เช่น การปฏิบัติต่อกัน การแบ่งปันกัน สวัสดิการสังคม และในมิติความเป็นธรรมทางกฎหมาย เช่น นิติรัฐ สิทธิมนุษยชน กว้างขวางที่ผ่านมา ประเทศไทยประสบวิกฤตการณ์ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อมมาโดยตลอด หลายกรณีมีสาเหตุมาจากความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เป็นธรรมในสังคมในมิติต่างๆ นำไปสู่ปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคม เช่น ช่องว่างทางรายได้ ระหว่างคนรวยกับคนจนเพิ่มมากขึ้นเพราะระบบเศรษฐกิจระดับรากฐานไม่เปลี่ยนแปลง การเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์จากความเจริญก้าวหน้าไม่เท่าเทียมกัน มีความเข้าใจคลาดเคลื่อนว่า “ความเป็นธรรมในสังคม” คือ ความเป็นธรรมในมิติทางกฎหมายที่เรียกว่า “ความยุติธรรม” ที่ต้องอาศัยหลักกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

อันที่จริงแล้ว “ความเป็นธรรมในสังคม” มีความสลับซับซ้อนและลึกซึ้งมากกว่า “ความยุติธรรม” เพราะประกอบด้วยมิติที่มีความหลากหลายมากกว่า เช่น จิตสำนึก คุณธรรม ระบบคุณค่า วิธีคิด โครงสร้างและกลไกทางสังคม รวมถึงนโยบายของรัฐ โดยจะเห็นได้จากการตั้งคำถามโดยประชาชนทั่วไปในสังคมว่า รัฐได้ทำหน้าที่อำนาจการให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพที่ควรได้หรือไม่ มากน้อยเพียงใด และเป็นธรรมหรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องละเอียดอ่อน ต้องการการทำความเข้าใจร่วมกัน เพื่อนำไปสู่การร่วมกันสร้างแนวทางปฏิบัติร่วมกัน ที่สามารถสร้างสังคมที่มีความเสมอภาคมากยิ่งขึ้น ซึ่งเห็นได้จากการตั้งคำถามกับเหตุการณ์ต่างๆ เช่น การล่าสัตว์ในพื้นที่เขตอนุรักษ์ของผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจสูง ทำให้สังคมเกิดความคลางแคลงใจ โยงไป

สู่ความไม่ไว้วางใจรัฐบาลต่อการแก้ปัญหา การกำหนด “สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด” ใน “กฎหมายอากาศสะอาด” เป็นการสร้างระบบรองรับทางกฎหมายให้ผู้ตกเป็นเหยื่อที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางอากาศ และ PM 2.5 สามารถใช้สิทธิทางกฎหมายในการเรียกร้องให้ผู้ต้องรับผิดชอบหยุดการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของตนโดยกระบวนการทางศาล แม้ว่า การใช้สิทธิดังกล่าวจะไม่สามารถลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคมได้ทั้งระบบ ในทันที แต่อย่างน้อย ก็เป็นการริเริ่มให้มีการเอาจริงเอาจังในเรื่องนี้มากขึ้น

■ การกำหนด “สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด” ใน “กฎหมายอากาศสะอาด” ช่วยสร้าง “ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice)”

เมื่อพิจารณาว่า แหล่งกำเนิด PM 2.5 มีสาเหตุมาจากหลายปัจจัย เช่น อุตสาหกรรม ยานพาหนะ การเผาในที่โล่ง และฝุ่นพิษข้ามแดน อาจกล่าวได้ว่า ประชาชนทุกหมู่เหล่าล้วนอยู่ในฐานะเป็นผู้ก่อมลพิษด้วยกันทั้งสิ้น โดยคนบางกลุ่มอาจเป็นผู้ก่อมลพิษหลัก คนบางกลุ่มอาจมีส่วนอยู่บ้างแต่ไม่ใช่ผู้ก่อมลพิษหลัก และคนทุกกลุ่มล้วนมีความเสี่ยงที่จะเป็นเหยื่อหรือผู้ได้รับผลกระทบมากหรือน้อยด้วยเช่นกัน ภาระของประชาชนในการปกป้องตนเองจากมลพิษทางอากาศ โดยเฉพาะกรณี PM 2.5 ในลักษณะดังกล่าวจะเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ อย่างไรก็ตาม ประชาชนผู้มีรายได้น้อยอาจไม่ใช่ผู้ก่อมลพิษหลัก เช่น ไม่ได้ขับรถยนต์ส่วนตัว หรือ ไม่ได้เป็นเจ้าของโรงงาน อุตสาหกรรม ขณะเดียวกันประชาชนบางกลุ่มยังมีความจำเป็นต้องเผชิญมลพิษทางอากาศและ PM 2.5 อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากสภาพการทำงานที่อยู่กลางแจ้งเป็นเวลานาน หรือลักษณะสถานที่พักอาศัยที่ไม่ได้เป็นตัวอาคารปิด ประกอบกับไม่มีรายได้มากพอที่จะย้ายถิ่นฐานไปที่อื่น

ในกรณีประชาชนกลุ่มที่มีรายได้ปานกลางถึงค่อนข้างมากที่ได้รับผลกระทบทางสุขภาพจากปริมาณ PM 2.5 โดยที่เขาเหล่านี้ไม่ได้เป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษ แต่กลับเป็นผู้ต้องเสียเงินในการบรรเทาผลกระทบด้วยตัวเอง ไม่ว่าจะป็นค่าอุปกรณ์ป้องกันในการใช้ชีวิตได้อย่างปกติ หรือค่ารักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วย ทั้งๆ ที่ค่าใช้จ่ายเหล่านี้ควรรับผิดชอบโดยผู้ก่อมลพิษมากกว่า เข้าทำนอง “คนทำไม่ต้องรับผิดชอบ ทั้งที่คนรับผิดชอบไม่ได้เป็นคนทำ” ทำให้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมต้องออกกฎหมายมารับมือกับประเด็นดังกล่าว เพื่อกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษมีหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมายในการชดเชยเยียวยาให้กับผู้ได้รับผลกระทบ หรือหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) แต่ในความเป็นจริง การนำหลักกฎหมายดังกล่าวมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นเรื่องที่ไม่ง่ายนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อการบังคับใช้กฎหมายหย่อนยาน หรือการสร้างนโยบายหรือกฎหมายบางเรื่องให้มีผลเป็นการยกเว้นหลักดังกล่าว สภาพการณ์ดังกล่าวนำมาสู่การทวงถามของประชาชนถึงประเด็นเฉพาะเจาะจงยิ่งกว่าความเป็นธรรมในสังคม นั่นคือ “ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม”

คำว่า “ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม” หมายถึง ความเท่าเทียมทั้งในด้านการได้รับ “ประโยชน์” จากสิ่งแวดล้อมและในด้านการต้องรับ “ภาระ” จากอันตรายสิ่งแวดล้อม โดยมีความสัมพันธ์กับแนวคิดเรื่องความเป็นธรรมในสังคมและมีองค์ประกอบร่วมกัน คือ ความยุติธรรมที่ต้องกระจายทั่วถึง (Distributive Justice) และแนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมให้ความสำคัญกับเรื่องการแจกจ่ายผลประโยชน์และแบ่งสรรค่าใช้จ่ายของการพัฒนา ทั้งภายในคนรุ่นเดียวกัน (Intra Generation) และระหว่างคนต่างรุ่น (Inter Generations) นำไปสู่ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมสองประเภท คือ ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมภายในคนรุ่นเดียวกัน (Intra-generational Justice) กับ ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมระหว่างคนต่างรุ่น (Inter-generational Justice) เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของ “การพัฒนาที่ยั่งยืน” และการจรรยาบรรณ “ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม” ไปพร้อมกันตัวอย่าง กลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสบางประเภทที่ต้องได้รับความสนใจเป็นพิเศษภายใต้ปฏิญญาแห่งกรุงริโอว่า ด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration of Environment and Development) ได้แก่ สตรี เยาวชน ชุมชนพื้นเมือง (Indigenous Communities) หรือชุมชนท้องถิ่น (Local Communities) สำหรับกลุ่มที่ต้องได้รับความสนใจเป็นพิเศษจากผลกระทบของฝุ่น PM 2.5 นอกจากจะประกอบด้วยกลุ่มผู้ด้อยโอกาส คือ คนยากไร้ คนทำงานกลางแจ้ง และคนที่บ้านหรือที่พักเปิดโล่งแล้ว ยังประกอบด้วยประชาชนกลุ่มเสี่ยงที่มีความไวจากการสัมผัสกับฝุ่น PM 2.5 ได้แก่ เด็ก หญิง มีครรภ์ ผู้ป่วย และผู้สูงอายุด้วย

การกำหนด “สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด” ใน “กฎหมายอากาศสะอาด” เป็นการสร้างระบบรองรับทางกฎหมายให้ผู้ตกเป็นเหยื่อที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางอากาศ และ PM 2.5 สามารถใช้สิทธิทางกฎหมายในการเรียกร้องให้ผู้ต้องรับผิดชอบทุกประเภทหยุดการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของตนโดยกระบวนการทางศาล เนื่องจากในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น นอกจากจะเป็นการเรียกร้องให้ศาลปกป้อง “สิทธิเชิงเนื้อหา” คือ สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด สิทธิในชีวิตหรือสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี และสิทธิในสุขภาพแล้ว ยังเป็นการเรียกร้องให้ศาลปกป้อง “สิทธิเชิงกระบวนการ” คือ สิทธิที่จะเข้าถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมด้วย ทั้งนี้เพื่อศาลจะได้ทำหน้าที่ของศาลในการอำนวย “ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม” ได้อย่างเต็มที่ต่อไป แม้ว่าการใช้สิทธิดังกล่าวจะไม่สามารถลดความเหลื่อมล้ำได้ทั้งระบบในทันที แต่อย่างน้อย ก็เป็นการริเริ่มให้มีการสร้างบรรทัดฐานความเป็นธรรมในสังคมในมิติความเป็นธรรมทางกฎหมาย โดยผ่านกระบวนการทางศาล ก่อนที่จะขยายผลไปสู่ความเป็นธรรมในสังคมในมิติอื่นๆ ต่อไป

■ การกำหนด “สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด” ใน “กฎหมายอากาศสะอาด” เป็นการ “คว่ำลึง” ในการแก้ “ปัญหาเชิงโครงสร้าง” ที่อยู่ใต้ภูเขาน้ำแข็ง และมีลักษณะเป็น “ความรุนแรงเชิงโครงสร้าง (Structural Violence)”

ปัญหาฝุ่น PM 2.5 สามารถอธิบายด้วยรูปภาพของ “ภูเขาน้ำแข็ง” ที่เครือข่ายอากาศสะอาดประเทศไทยได้นำเสนอไว้ใน “สมุดปกขาวอากาศสะอาด” โดยวิเคราะห์ได้จากแนวคิดเรื่อง ความรุนแรง (Violence) ซึ่งประกอบด้วยความรุนแรงสามระดับไล่จากระดับที่มองเห็นไปจนถึงระดับที่มองไม่เห็น ระดับแรก คือ ความรุนแรงทางตรง (Direct Violence) ได้แก่ ผลกระทบของ ฝุ่น PM 2.5 ต่อสุขภาพที่เกิดกับประชาชน ระดับที่สอง คือ ความรุนแรงเชิงโครงสร้าง (Structural Violence) ได้แก่ โครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมที่ไม่เป็นธรรม โครงสร้างกฎหมายและหน่วยงานของรัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพ และเอื้อประโยชน์ให้กับคนบางกลุ่ม ระดับที่สาม คือ ความรุนแรงทาง วัฒนธรรม (Cultural Violence) ได้แก่ วัฒนธรรมที่สนับสนุนให้ความรุนแรงทางตรงและความ รุนแรงเชิงโครงสร้างสามารถดำรงอยู่ได้อย่างเป็นปกติในสังคมไทย เช่น การยอมทำตามและเชื่อ ฟังผู้มีอำนาจรัฐและผู้มีอำนาจทุน การให้ความสำคัญกับการหารายได้เป็นตัวเลขทางเศรษฐกิจโดย ไม่เห็นความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อม การนำคำว่าการพัฒนาที่ยั่งยืนมาใช้แบบไม่ครบถ้วน จริงจัง ดังจะเห็นได้จากงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมที่มีน้อยมากเมื่อเทียบกับงบประมาณด้าน เศรษฐกิจ เป็นต้น

ในระดับสากล เมื่อปี ค.ศ. 2015 องค์การสหประชาชาติได้รับรอง “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals/SDGs)” 17 ข้อ ซึ่งเป้าหมายดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของ “วาระการพัฒนาที่ยั่งยืนปี 2030 (The 2030 Sustainable Development Agenda) เป้าหมายทั้ง 17 ข้อนี้เรียกร้องให้มีการดำเนินการเกี่ยวกับประเด็นต่างๆ ที่เป็นข้อกังวลรอบด้านในทุกพื้นที่ของโลก ซึ่งได้แก่ 1) ขจัดความยากจน 2) ขจัดความหิวโหย 3) การมีสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี 4) การศึกษาที่เท่าเทียมหรือได้รับการศึกษามีคุณภาพ 5) ความเท่าเทียมทางเพศ 6) การมีน้ำ สะอาดและการมีสุขอนามัยที่ดี 7) การมีพลังงานที่สะอาดและทุกคนเข้าถึง 8) การจ้างงานที่มี คุณค่าและการเติบโตทางเศรษฐกิจ 9) การส่งเสริมอุตสาหกรรม นวัตกรรม และโครงสร้างพื้นฐาน 10) ลดความเหลื่อมล้ำ 11) การพัฒนาเมืองและชุมชนอย่างยั่งยืน 12) แผนการบริโภคและการ ผลิตอย่างยั่งยืน 13) การรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 14) การใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน 15) การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศทางบก 16) ส่งเสริมสังคมสงบสุข ยุติธรรม ไม่แบ่งแยก เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และ 17) การมีส่วนร่วม ของประชาชนในเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน

จากเป้าหมายดังกล่าว มีข้อสังเกตว่า ในขณะที่มีประเด็นน้ำสะอาด และพลังงานสะอาด แต่กลับไม่มีประเด็นอากาศสะอาดเลย ทั้งๆ ที่ประเด็นมลพิษทางอากาศเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงด้านอาหาร ขัดขวางการพัฒนาเศรษฐกิจ และกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ คงมีเพียงเป้าหมายข้อ 11 เท่านั้น ที่พอจะเชื่อมโยงกับการปรับปรุงคุณภาพอากาศได้บ้าง แต่ไม่มีเป้าหมายใดที่จัดการกับผลกระทบต่อสุขภาพจากมลพิษทางอากาศโดยตรงเลย ด้วยเหตุนี้ จึงมีการเรียกร้องให้องค์การสหประชาชาติระบุเรื่อง “อากาศสะอาด (Clean Air)” เข้าไปไว้เป็นประเด็นหนึ่งในเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนด้วย เพื่อส่งเสริมให้ภาครัฐและภาคธุรกิจเอาใจใส่กับการจัดการมลพิษทางอากาศต่อไป

*ในระดับประเทศ* รัฐบาลที่ผ่านมามีนโยบายสร้างความเชื่อมั่นในการลงทุนให้แก่นักลงทุนไทยและนักลงทุนต่างประเทศ จึงมีการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจให้เจริญเติบโต โดยการปรับเปลี่ยนกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายใต้กฎหมายสิ่งแวดล้อมให้มีความยืดหยุ่นขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับการลงทุนโดยเฉพาะโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ประเภทต่างๆ เพื่อการลงทุนในกิจการสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งจะช่วยกระตุ้นการใช้จ่ายเงินภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อผลักดันเขตเศรษฐกิจพิเศษให้มีผลเชิงรูปธรรมเร็วขึ้น เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามนโยบายดังกล่าว สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ผ่านกฎหมายฉบับใหม่เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับเดิมเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพียงส่วนเดียว แทนที่จะแก้ไขทั้งฉบับเพื่อทำให้นโยบายในกฎหมายสิ่งแวดล้อมสอดคล้องกับหลัก “การพัฒนาที่ยั่งยืน” ที่ต้องสร้าง “สมดุล” ระหว่างการพัฒนา “เศรษฐกิจ” กับการรักษาคุณภาพ “สิ่งแวดล้อม” ไปพร้อมกันโดยไม่สามารถแยกสองเรื่องนี้ออกจากกันได้ มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อมเรียกการแก้ไขกฎหมายสิ่งแวดล้อมในลักษณะดังกล่าวว่าเป็น “การแก้ไขกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้กลายเป็นกฎหมายส่งเสริมการลงทุน”

การที่โครงสร้างระดับสากลยังไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องอากาศสะอาด และการที่โครงสร้างระดับประเทศยังไม่ตอบสนองการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง ล้วนเป็น “ปัญหาเชิงโครงสร้าง” และ เป็น “ความรุนแรงเชิงโครงสร้าง” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระดับประเทศที่โครงสร้างความสมดุลเชิงอำนาจระหว่างรัฐกับภาคประชาชนยังคงมีความเอนเอียงไปทางการให้ความสำคัญกับการใช้อำนาจรัฐ การกำหนดนโยบายสำคัญในเรื่องต่างๆ โดยรัฐ และการออกแบบกฎหมายในทิศทางที่รัฐเป็นผู้กำหนด ซึ่งเป็น “ปัญหาเชิงวัฒนธรรม” และเป็น “ความรุนแรงเชิงวัฒนธรรม” ดังนั้น หากภาคประชาสังคมได้ใช้พลังความรู้ความเข้าใจในการขับเคลื่อนให้มีการออกกฎหมายฉบับประชาชนในรูปของ “กฎหมายอากาศสะอาด” ที่รับรอง “สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด” อย่างชัดเจน อาจเป็นช่องทางหนึ่งในการปรับเปลี่ยน “วัฒนธรรมความคิด” จากที่เคยมองการเข้าถึงอากาศสะอาดเป็นเพียงภารกิจหนึ่งของรัฐที่จะทำให้สำเร็จหรือไม่ก็ไม่เป็นไรตามวัฒนธรรมความคิดแบบอำนาจรัฐนิยม มาสู่การมองว่าการเข้าถึงอากาศสะอาดเป็นสิทธิอย่างหนึ่งของ

ประชาชน และเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของการดำรงชีวิต ซึ่งการก่อให้เกิดสิทธิดังกล่าวกับประชาชน  
ย่อมนำมาสู่การก่อให้เกิดหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเคารพ ปกป้อง และอำนวยความสะดวกให้สิทธินั้นเกิดขึ้นได้  
จริง ดังนี้แล้ว กระบวนการที่ใช้บริหารจัดการอากาศจะแตกต่างจากเดิม และจะสามารถคว้าสิทธิ์  
ไปถึงความจำเป็นที่จะต้องหวนความเหมาะสมและความไม่เพียงพอในการทำหน้าที่ของ  
หน่วยงานรัฐมากกว่าระบบเดิมที่เป็นอยู่

.....

## ปัจฉิมบท

ตลอดระยะเวลาแห่งการเดินทางบนเส้นทางการทำงานกับเครือข่ายอากาศสะอาดประเทศไทย (Thailand Clean Air Network) เรามีโอกาสได้เรียนรู้เรื่องราวจากประสบการณ์ต่างๆ มากมาย หลายเรื่องมีความน่าสนใจเหมาะจะถอดเป็นบทเรียน หลายเรื่องชวนให้อายการศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมและต่อยอด และหลายเรื่องชวนให้เกิดแง่คิดมุมมองใหม่ๆ ซึ่งได้หยอຍប់บันทึกไว้ในหนังสือเรื่อง “ไดอารี่ความคิด .... เรามีสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด?” แม้ยังมีอีกหลากหลายเรื่องราวที่อยากจะบันทึก แต่ไม่สามารถบันทึกได้อย่างครบถ้วน... อย่างไรก็ตาม ประเด็นต่อไปนี้เป็นสิ่งที่อยากบอกให้โลกรู้ผ่านไดอารี่ความคิดนี้:-

*ประการแรก* การหายใจอากาศสะอาดเป็นสิ่งจำเป็นต่อชีวิตที่มีสุขภาพ

*ประการที่สอง* การจะทำให้ได้มาซึ่งอากาศสะอาดเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเกินกว่าจะปล่อยให้ขึ้นอยู่กับความผันแปรและเปลี่ยนแปลงหน้ากันไปของนักการเมืองและพรรคการเมือง หรือปล่อยให้ขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่รัฐที่มีความตั้งใจดี ซึ่งอาจถูกจำกัดด้วยงบประมาณที่น้อยเกินไป และมีจำนวนบุคลากรที่ไม่เพียงพอ

*ประการที่สาม* สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาดจะต้องได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมาย โดยหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ที่ชัดเจนในการติดตามตรวจสอบและประเมินคุณภาพอากาศ และใช้มาตรการต่างๆ เพื่อให้ได้คุณภาพอากาศที่ได้มาตรฐานตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

*ประการที่สี่* ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ จะต้องให้ความสำคัญกับคุณภาพอากาศที่มีอิทธิพลต่อสุขภาพของประชาชนและคุณภาพของสิ่งแวดล้อม มากกว่าข้อกังวลเรื่องค่าใช้จ่ายสำหรับมาตรการในการบรรเทาและลดผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม

*ประการที่ห้า* การกำหนดทางเลือกของมาตรฐานคุณภาพอากาศที่ยอมรับได้ควรอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจที่ดีเกี่ยวกับผลกระทบด้านสุขภาพ สิ่งแวดล้อม และสังคม โดยไม่ควรปล่อยให้เป็นเรื่องของนักวิทยาศาสตร์และนักการเมืองเท่านั้น แต่ควรเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาสังคมร่วมเสนอและกำหนดทางเลือกดังกล่าวด้วย

เราจะช่วยกันยกฝาครอบยักษ์ออกไป และสามารถออกจากสถานการณ์ Under the Dome ร่วมกันสำเร็จหรือไม่ อย่างไร ขึ้นอยู่กับว่าเราจะสามารถร่วมพลังความรู้ความคิดในการร่วมมือกันแก้ปัญหาที่ดูเหมือนมองไม่เห็นได้อย่างไร เราจะทำหน้าที่การตอกอยู่ในวงล้อมของสถานการณ์ Under the Dome เพียงเพราะการมองข้าม การประเมินต่ำ ความเฉยเมยต่อปัญหา หรือการผัดผ่อนแก้ปัญหาไปวันๆ จากวันสู่เดือน จากเดือนสู่ปี ไม่รู้จบ สิ่งที่เราทำได้มากกว่าการที่ฝายักษ์ครอบเมืองครอบประเทศ คือ การที่ฝายักษ์ครอบใจคน โดยเฉพาะคนที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับการ

บริหารจัดการที่ไม่ยอมหลุดพ้นจากวิธีคิดแบบเดิมๆ ทั้งๆ ที่หลายทศวรรษที่ผ่านมาก็พิสูจน์แล้วว่าไม่สามารถแก้ปัญหาได้

ถ้าเป้าหมายในชีวิตที่ดี คือ การมีอายุยืนยาวอย่างมีคุณภาพ เป้าหมายของการจัดการเรื่องอากาศก็คือ อากาศสะอาด ไม่ใช่ มลพิษทางอากาศ ซึ่งวิธีคิดและวิธีมองโลกแบบใหม่ คือ การได้มาซึ่งอากาศสะอาดนั้นเป็นสิทธิ ไม่ใช่คำวิงวอน การตายก่อนวัยอันควรจาก PM 2.5 เป็นการกระทบสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด สิทธิในชีวิต และสิทธิในสุขภาพ ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อม กฎหมายต้องคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางอากาศและ PM 2.5 ทำนองเดียวกับที่คุ้มครองสุขภาพและสิทธิของผู้ไม่สูบบุหรี่ แม้ว่าประเทศไทยจะไม่เคยมีกฎหมายอากาศสะอาดที่รับรองสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาดมาก่อน แต่เราสามารถเรียนรู้ได้จากประเทศต่างๆ ที่มีประสบการณ์มาก่อนเรา ทั้งในเรื่องการรับมือกับวิกฤตการณ์ทำนองเดียวกับสถานการณ์ Under the Dome การกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์อากาศสะอาด การสร้างธรรมนูญภิบาลสีเขียว การสร้างองค์กรเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการสร้างบรรทัดฐานใหม่เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงอากาศสะอาดได้

สุดท้าย ไดอารี่ความคิดนี้ต้องการจะบอกให้โลกรู้ว่า ถึงเวลาแล้ว ที่เราต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐานตั้งแต่ฐานรากที่ลึกที่สุดเรื่อยขึ้นมาจนถึงระดับยอดบนสุด เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว จำเป็นต้องเปลี่ยนวิธีคิดเรื่องความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างสิทธิของประชาชนกับหน้าที่ของรัฐ จำเป็นต้องสร้างกฎหมายอากาศสะอาดฉบับล่างขึ้นบน ที่บัญญัติรับรองสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาดในฐานะสิทธิมนุษยชน ทั้งด้านที่เป็นสิทธิเชิงเนื้อหา และด้านที่เป็นสิทธิเชิงกระบวนการ โดยกฎหมายดังกล่าวจะต้องบูรณาการระหว่างมิติสิ่งแวดล้อมกับมิติสุขภาพอย่างประกะบคู้แนบแน่น ทั้งนี้ จิตวิญญาณของกฎหมายนี้จะต้องมีเพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในสังคม และสร้างความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะเป็นการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างที่อยู่ใต้ภูเขาน้ำแข็งในลักษณะคว้านลึกไปถึงก้นบึ้งของปมเหตุของปัญหา

.....

## อ้างอิง

### อ้างอิงบทที่ 1

- (1) BREARHELIFE. (2019). Countries have a legal obligation to ensure clean air, says UN Human Rights Representative. Available from <https://breathelife2030.org/news/countries-legal-obligation-ensure-clean-air-says-un-human-rights-representative/>.
- (2) UNECE. (2019). Claim your right to breathe clean air! UNECE. Available from <https://www.unece.org/info/media/news/environment/2019/claim-your-right-to-breathe-clean-air/doc.html>.
- (3) UN environment programme. (2019). Clean air as a human right. Available from <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/story/clean-air-human-right>.

### อ้างอิงบทที่ 2

- (1) WHO FCTC. (2019). WHO Framework Convention on Tobacco Control. Available from [https://www.who.int/fctc/text\\_download/en/](https://www.who.int/fctc/text_download/en/).
- (2) Hfocus. (2563). หนึ่งทศวรรษอนุสัญญาควบคุมยาสูบองค์การอนามัยโลก. สืบค้นจาก <https://www.hfocus.org/content/2015/03/9430>.
- (3) ไทยรัฐออนไลน์. (2562). อย่านมองข้าม สูบบุหรีทำให้เกิดฝุ่น PM 2.5 สูงกว่ารถยนต์ดีเซล. สืบค้นจาก <https://www.thairath.co.th/news/society/1484326>
- (4) เวิร์คพอยท์นิวส์. (2562). เทียบชัดๆ ฝุ่นพิษ PM 2.5 กับบุหรี โทษร้ายไม่ต่างกันเลย. สืบค้นจาก <https://workpointnews.com/2019/02/21/%E0%B8%9E%E0%B8%B4%E0%B8%A9%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87-pm-25/>.
- (5) สนุก. (2562). อาจารย์หมอมอซี่ "ควันบุหรี" เป็นภัยเงียบ ก่อฝุ่น PM 2.5 มากกว่า "ควันดำรถดีเซล". สืบค้นจาก <https://www.sanook.com/news/7663454/> .

### อ้างอิงบทที่ 3

- (1) Alan Andrews. (2016). Upholding the Right to Clean Air in the Courts.  
Available from [https://www.researchgate.net/publication/312342116\\_Upholding\\_the\\_right\\_to\\_clean\\_air\\_in\\_the\\_courts](https://www.researchgate.net/publication/312342116_Upholding_the_right_to_clean_air_in_the_courts).
- (2) Chainadialogue. (2014). Environmental Protection Law of the People's Republic of China.  
Available from <https://www.chinadialogue.net/Environmental-Protection-Law-2014-revision.pdf>.
- (3) Client Earth. (2019). You have a right to breathe clean air.  
Available from <https://www.clientearth.org/you-have-a-right-to-breathe-clean-air/>.
- (4) DEFRA. (2019). Clean Air Strategy 2019.  
Available from [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/777707/clean-air-strategy-2019.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/777707/clean-air-strategy-2019.pdf).
- (5) DEFRA. (2018). Draft Environment (Principles and Governance) Bill Presented to Parliament by the Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs by Command of Her Majesty.  
Available from [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/766849/draft-environment-bill-governance-principles.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/766849/draft-environment-bill-governance-principles.pdf).
- (6) DEFRA. (2019). Policy paper Environment Bill summer policy statement.  
Available from <https://www.gov.uk/government/publications/draft-environment-principles-and-governance-bill-2018/environment-bill-summer-policy-statement-july-2019>.
- (7) Feng Hao. (2018). China releases 2020 action plan for air pollution.  
Available from <https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/10711-China-releases-2-2-action-plan-for-air-pollution>.
- (8) Laney Zhang. (2018). Regulation of Air Pollution: China.  
Available from <https://www.loc.gov/law/help/air-pollution/china.php>.
- (9) RMETS. (2019). The Clean Air Act after 50 years.  
Available from <https://rmets.onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1256/wea.127.06>.
- (10) Yana Jin, Henrik Andersson and Shiqiu Zhang. (2018). Air Pollution Control Policies in China: A Retrospective and Prospects. Available from <file:///C:/Users/Dell/Downloads/ijerph-13-01219.pdf>.

- (11) สรวงมณต์ สิทธิสมาน. (2563). ความเฉยเมยต่อฝุ่นพิษกำลังคร่าชีวิตเด็กแบบผ่อนส่ง. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/qol/detail/9630000004415>.
- (12) อมรินทร์ทีวี. (2562). ส่งมาตรการรับมือปัญหา 'ฝุ่นละออง' ของนานาชาติ. <https://www.amarintv.com/news-update/oversea-1236/323921/>.

#### อ้างอิงบทที่ 4

- (1) Blue Air Point of View. (2019). Make “Clean Air” a UN Sustainable Development Goal. Available from <https://www2.blueair.com/mo-en/news/point-of-view/clean-air>.
- (2) Boyd, D.R. (2019). The Human Right to Breathe Clean Air. *Annals of Global Health*, 85(1), p.146.
- (3) Office of Disease Prevention and Health Promotion. (2020). Environmental Health. Available from <https://www.healthypeople.gov/2020/topics-objectives/topic/environmental-health>.
- (4) Philip Leone Ganado. (2019). Air Quality Deaths in Malta More Than Twice Than Previously Thought. Available from <https://timesofmalta.com/articles/view/air-quality-deaths-in-malta-more-than-twice-than-previously-thought.704455>.
- (5) South Carolina Department of Health and Environmental Control. (2019). DHEC Programs & Divisions. Available from <https://www.scdhec.gov/about-dhec/dhec-programs-divisions>.
- (6) UN Human Rights. (2019). Report of the Special Rapporteur on the human rights obligations related to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment. Available from <https://www.ohchr.org/en/Issues/environment/SREnvironment/Pages/SREnvironmentIndex.aspx>.
- (7) World Health Organization Regional Office for Europe. (2019). Environment and Health. Available from <http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health>.
- (8) Thai SDGs Sustainability Broadcast. SDGs 17 เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน. สืบค้นจาก <https://thaisdgs.co/sdgs-17-%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD-2/>.

- (9) กรีนพีซ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ประเทศไทย). (2561). รายงานสถานการณ์คุณภาพอากาศโลก พ.ศ. 2561: การจัดการอันดับมลพิษ PM 2.5 ของเมืองและภูมิภาคทั่วโลก. สืบค้นจาก <https://www.greenpeace.or.th/s/right-to-clean-air/2018-world-air-quality-report.pdf>
- (10) คณิศร บัวเอี่ยม และคณะ. (2559). โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน”. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- (11) คณิศร บัวเอี่ยม. (2560). ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice). กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา ภายใต้มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา.
- (12) เครือข่ายอากาศสะอาดประเทศไทย. (2562). สมุดปกขาวอากาศสะอาด. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ.
- (13) มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม. (2562). เมื่อกฎหมายสิ่งแวดล้อมถูกทำให้กลายเป็นกฎหมายส่งเสริมการลงทุน. สืบค้นจาก <https://enlawfoundation.org/newweb/?p=3786> .
- (14) รัตนาศิริ กิตติก้อนนภางค์. (2562). ฝุ่นพิษ PM 2.5 และความเหลื่อมล้ำของเมืองใต้น้ำอากาศ. สืบค้นจาก <https://www.greenpeace.org/thailand/story/1979/air-pollution-and-inequality/>.

.....

## เครือข่ายอากาศสะอาดประเทศไทย

### พันธกิจ และ ความร่วมมือ:

การจัดการกับปัญหามลพิษทางอากาศเป็นงานที่ยากและซับซ้อน เครือข่ายอากาศสะอาด จึงได้วางแนวทางการทำงานร่วมกันโดยอาศัยการทำงานที่เชื่อมประสานทั้งการทำงานทางวิชาการ การเคลื่อนไหวทางสังคม และการเชื่อมโยงกับกลไกและองค์กรทั้งในภาครัฐและเอกชน โดยในการทำงานทางวิชาการ ใช้แนวทางแบบสหวิชาชีพ (multidisciplinary approach)

เครือข่ายอากาศสะอาดมีเป้าหมายเพื่อผลักดันและหนุนเสริมกระบวนการขับเคลื่อนทางสังคม (Social Movement) ในประเทศไทยเพื่อ “สิทธิของประชาชนที่จะหายใจอากาศสะอาด” (Right to Breathe Clean Air) โดยมีเป้าหมายในการหนุนเสริมให้:

1. ประชาชนมีข้อมูลและเครื่องมือที่จะช่วยปกป้องสิทธินี้ ช่วยส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจและความตระหนักรู้ในสิทธินี้ของตน
2. ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธินี้อย่างรอบด้าน
3. ประชาชนมีความตระหนักที่จะมีส่วนร่วมในการเรียกร้องและเข้าถึงสิทธินี้ได้อย่างเท่าเทียมกัน

### “สิทธิของประชาชนที่จะหายใจอากาศสะอาด Right to Breathe Clean Air”

เนื่องจากสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาดเป็นเรื่องที่ยอมรับในระดับสากล แต่ยังเป็นสิ่งใหม่ในสังคมไทย ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่รู้จักและไม่เข้าใจ จึงยังไม่ตระหนักว่าตนเองมีสิทธิดังกล่าว ซึ่งความไม่ตระหนักนี้นำไปสู่ความไม่พร้อมที่จะเรียกร้องสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาด ขณะเดียวกันรัฐไทยเองก็ยังไม่ได้รับรองสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาดอย่างชัดเจนแยกออกมาเป็นสิทธิอีกประเภทหนึ่ง แต่จะต้องอาศัยการตีความสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาดผ่านสิทธิในชีวิต (Right to Life) และสิทธิในสุขภาพ (Right to Health) จึงจำเป็นต้องผลักดันให้มีกฎหมายอากาศสะอาด ที่มีเนื้อหาสองด้าน คือ การรับรองสิทธิของประชาชนที่จะหายใจอากาศสะอาด และการกำหนดหน้าที่ของรัฐที่จะทำให้สิทธิดังกล่าวของประชาชนเกิดขึ้นได้จริง โดยกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนเพื่อให้สิทธิดังกล่าวเกิดขึ้นได้จริง (Progressive Realization of Rights) เริ่มจากการที่รัฐต้องเคารพ (Respect) สิทธินี้ของประชาชน ปกป้อง (Protect) สิทธินี้จากบุคคลที่สามที่มา

ละเมิด และทำให้สามารถบรรลุเป้าหมาย (Fulfill) ของสิทธินี้ได้ในที่สุด ซึ่งกระบวนการดังกล่าว ต้องอาศัยการทำงานอย่างเป็นขั้นตอนและใช้เวลามาก

เงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้กระบวนการดังกล่าวเริ่มต้นขึ้น และได้รับการผลักดันให้ก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง คือ กระบวนการขับเคลื่อนทางสังคม (Social Movement) โดยอาศัยพลังทางสังคมเป็นแรงผลักดันให้เกิดกระแสการตื่นตัว จากการให้ความรู้แก่ประชาชน เพื่อทำความเข้าใจกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ตระหนักถึงอันตรายของการมีชีวิตอยู่ในอากาศที่ไม่ดี และรวมตัวกันเรียกร้องให้รัฐต้องจัดการให้สิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาดเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

ดังนั้น เครือข่ายอากาศสะอาด พร้อมด้วยภาคีเครือข่ายจึงมีความมุ่งมั่นในการเผยแพร่ข้อมูล ความรู้และกิจกรรมต่างๆ ที่จะเป็นตัวจุดกระแสความตื่นตัวของสังคมในเรื่องดังกล่าว อันเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของกระบวนการขับเคลื่อนทางสังคมที่มีประสิทธิภาพเพื่อนำไปสู่ เป้าหมายร่วมกันคือการที่คนทุกคนในประเทศไทย ที่อาศัยอยู่ร่วมกันในผืนแผ่นดินเดียวกัน ควรจะต้องมีสิทธิที่จะหายใจอากาศสะอาดอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อที่ว่าทุกคนจะสามารถมีสิทธิในสุขภาพที่ดี และมีสิทธิในชีวิตที่มีคุณภาพได้อย่างแท้จริง

Thailandcan.org

.....

## Thailand Clean Air Network

### Mission and Collaboration:

Addressing the problem of air pollution is a difficult and complex undertaking. As such, the Thailand Clean Air Network is organized as a collaborative effort that combines the wealth of knowledge from academic institutions with a well-coordinated social movement that operates in tandem with policy-makers and private sector entities. This multidisciplinary approach is, therefore, one of the core tenets of this group.

The Thailand Clean Air Network's mission is to advocate and support the social movement in Thailand in order to protect the right of every Thai citizen to breathe clean air. The goals of the group are to:

- 1) Provide information and tools to the general public so that everyone can protect their right to breathe clean air; and in so doing, create acknowledgement, at an individual level, of this inalienable right.
- 2) Enable the general public to have an in-depth and comprehensive awareness and understanding about their right to breathe clean air;
- 3) Support the general public in exercising their rights to demand the protection and access to clean air for all on an equal basis.

*“The right of every Thai citizen to breathe clean air”*

Although the right to breathe clean air is well recognized internationally, it is a fairly unfamiliar concept amongst the Thai general public. Most Thais do not know or understand their right to breathe clean air, therefore they lack the awareness that they even possess this right. Furthermore, the Thai state has not delineated the right to breathe clean air as a separate right, but it is currently a derived right that stems from the right to life and the right to health. Therefore, it is imperative to push for the passage of the Thai Clean Air Act that would accord both the right of the general public to breathe clean air as well as the obligation of the state to ensure the full protection of this right. The latter needs to be manifested in a stepped manner in order to ensure the progressive realization of rights. To

this end, the Thai state must begin by first respecting the right the Thai public, then protecting the right of the public from third parties violating this right, and eventually fulfilling the state's role in this regard. This entire process requires working in collaboration in sequential stages and this will take time.

The important pre-condition to ignite and propel this forward sustainably is the birth of the social movement process. In other words, the reliance upon the power of an awoken society that has been galvanized through public education and public awareness building campaigns.

These campaigns seek to build public understanding about the air pollution situation and the resultant adverse health impact. This, in turn, would then propel an awoken society to demand that the state take all required measures to ensure the protection of the collective right to breathe clean air on a sustained basis.

Thailandcan.org

.....