

## บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญ เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ภัทริดา สุคุณณี นิตกร ๑ว.

กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย

### ๑. แนวคิดและทฤษฎีด้านสิ่งแวดล้อม

ความพยายามในการควบคุมและจัดคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนานตั้งแต่ยุคก่อนคริสตกาล โดยปรากฏหลักฐานอยู่ในบัญญัติสิบประการของโมเสสที่บัญญัติถึงกฎเกณฑ์ในการใช้สอยทรัพย์สินและการก่อความสกปรกของประชาชน ต่อมาในสมัยของกษัตริย์ฮัมราบีแห่งอาณาจักรโรมัน ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้สอยและรักษาความสะอาดในบ้านเรือนของชาวโรมันไว้ในประมวลกฎหมายฮัมราบี (Hamurabi Code) พร้อมทั้งกำหนดโทษไว้ด้วย อนึ่งกฎหมายฉบับนี้ยังได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์ในการใช้ที่ดินว่าจะต้องใช้ด้วยความระมัดระวัง โดยคำนึงถึงประโยชน์ของการใช้สอยและผู้ที่จะมาใช้ที่ดินในภายหลังอีกด้วย เป็นที่น่าสังเกตว่ากฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในยุคนี้มีวัตถุประสงค์มุ่งที่จะคุ้มครองมนุษย์ รวมทั้งผลประโยชน์ของมนุษย์โดยตรงมากกว่าที่จะคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม แต่อย่างไรก็ตามเกณฑ์เหล่านี้นับได้ว่าเป็นประโยชน์ต่อการจัดคุณภาพของสิ่งแวดล้อมในยุคดังกล่าวได้ในระดับหนึ่ง

ในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ ซึ่งเป็นยุคของการปฏิวัติอุตสาหกรรม ปัญหาฝุ่นควันและอากาศเป็นพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมได้ปรากฏให้เห็นอยู่โดยทั่วไป อาทิเช่น ในอังกฤษและประเทศส่วนใหญ่ในทวีปยุโรป ปัญหาดังกล่าวได้สร้างความเสียหายและความเดือดร้อนรำคาญต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ในยุคนั้นเป็นอันมาก ดังนั้น จึงได้มีความพยายามในการออกกฎหมายเพื่อควบคุมการปล่อยฝุ่นควันและของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมมากขึ้น นอกจากนี้เนื่องจากในยุคนั้นเป็นช่วงเวลาเดียวกันกับที่มีการปฏิวัติทางการแพทย์ ซึ่งได้มีการค้นพบที่สำคัญในทางการแพทย์อย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดขบวนการณรงค์ด้านสุขภาพอนามัยของมนุษย์อย่างกว้างขวาง ดังนั้น จึงได้มีการออกกฎหมายเพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของเชื้อโรครวมทั้งการควบคุมและจัดระเบียบเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของมนุษย์และสุขลักษณะในเคหสถานมากขึ้น ในยุคนี้กฎเกณฑ์และระเบียบต่าง ๆ ยังคงมุ่งไปที่การคุ้มครองสุขภาพอนามัยของมนุษย์โดยตรง อันได้แก่ปัญหาความเดือดร้อนรำคาญ และการแพร่ระบาดของโรคต่าง ๆ มากกว่าที่จะคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม เช่นเดียวกับในยุคก่อนดังที่กล่าวแล้ว\*

แนวความคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม (Right to the Environment) ได้ปรากฏขึ้นพร้อมกับพัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีวิวัฒนาการเมื่อไม่นานมานี้ อันเป็นผลมาจากความวิตกกังวลของมนุษยชาติต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมว่าอาจจะต้องสูญสลายลงไป เนื่องจากการกระทำของมนุษย์ ประกอบกับการที่โลกได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งได้สร้างความเสียหาย

\* อุดมศักดิ์ สนธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, ๒๕๔๗) หน้า ๒๕

ประกอบกับการที่โลกได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งได้สร้างความเสียหายให้กับมนุษย์และสิ่งแวดล้อมอย่างใหญ่หลวง ด้วยเหตุดังกล่าว จึงเป็นที่มาของแนวความคิดที่ว่า “สิ่งแวดล้อมควรถือเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ” (Common Heritae of Mankind) และถือเป็นหน้าที่ของทุกคนที่จะต้องร่วมมือกันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้ไว้ให้ดำรงอยู่กับมนุษย์ตลอดไป ทั้งนี้เพื่อที่มนุษย์จะได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวนี้ได้อย่างยั่งยืน และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและเหมาะสม ทั้งในปัจจุบันและอนาคต

จากรายงานการประชุมของคณะกรรมการนักนิเวศศาสตร์ระหว่างประเทศในหัวข้อการพัฒนาชนบทกับสิทธิมนุษยชนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งจัดโดยสมาคมผู้บริโภคระหว่างปีนัง เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. ๑๙๘๑ ได้กล่าวถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ไว้อย่างน่าสนใจว่า

“มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมธรรมชาติซึ่งได้แก่ ดิน น้ำ และอากาศ ดังนั้นการให้ความเคารพต่อสิทธิมนุษยชนจึงต้องขยายรวมถึงความเคารพต่อสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์อาศัยอยู่ด้วย ดังนั้น สิทธิมนุษยชนจึงครอบคลุมถึงสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สะอาดด้วยนั่นเอง”<sup>๒</sup>

เมื่อต้องเผชิญกับปัญหาวิกฤติทางสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการลดลงทั้งปริมาณและคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่รู้ตัว ในปี ๒๕๑๑ มีการประชุมที่กรุงโรมของนักวิชาการหลายสาขาจาก ๑๐ ประเทศ ทำให้เกิดการตื่นตัวขึ้นในเรื่องคุณภาพสิ่งแวดล้อมกับคุณภาพชีวิต ในวันที่ ๒๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๑ เกิดการรวมตัวของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ทั่วทั้งอเมริกาประมาณ ๒๐ ล้านคน ได้รณรงค์เรียกร้องให้มีการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่กำลังคุกคามความอยู่รอดของชีवालัยและมนุษยชาติ และพร้อมใจกันเรียกวันนั้นว่า “Earth Day”<sup>๓</sup>

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้ประชุมเรื่องสิ่งแวดล้อมที่กรุงสตอกโฮล์ม จัดโดยองค์การสหประชาชาติ เรียกว่า การประชุมสหประชาชาติเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (UN Conference on the Human Environment) ระหว่างวันที่ ๕ - ๑๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยมีตัวแทนจาก ๑๑๓ ประเทศประมาณ ๑,๒๐๐ คน เข้าร่วมประชุม มีผู้สังเกตการณ์จากรัฐบาลต่าง ๆ อีกประมาณ ๓๐๐ คน ผู้สังเกตการณ์จากองค์การสหประชาชาติอีก ๓๐๐ คน นักหนังสือพิมพ์ทั่วโลกอีกประมาณ ๑,๐๐๐ คน นอกจากนั้น (Non - Government Organizations) อีกมากมาย และด้วยเหตุนี้วันที่ ๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๑๕ อันเป็นวันเริ่มการประชุมครั้งยิ่งใหญ่นี้ จึงได้รับเลือกเป็นวันสิ่งแวดล้อมของโลก (World Environment Day) เพื่อเป็นที่ระลึกถึงจุดเริ่มต้นของการร่วมมือระหว่างชนชาติทั่วโลกในด้านสิ่งแวดล้อม

<sup>๒</sup> เพิ่งอ้าง หน้า ๒๖

<sup>๓</sup> ราตรี ภารา, ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ทิพย์วิสุทธิ จำกัด, ๒๕๔๐) หน้า ๗

จากการประชุมเรื่องสิ่งแวดล้อมมนุษย์ที่กรุงสตอกโฮล์มครั้งนี้ ทำให้ความสนใจเรื่องสิ่งแวดล้อมและผลกระทบได้แผ่ขยายไปทุกมุมโลกอย่างรวดเร็ว และหลายประเทศได้ตั้งหน่วยงานสิ่งแวดล้อม เพื่อรับผิดชอบในการจัดใช้ทรัพยากรธรรมชาติและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยตรง

## ๒. การรับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งรัฐและชุมชนในเรื่องที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ

๒.๑ กฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา (National Environmental Policy Act of ๑๙๖๕ (NEPA)<sup>๔</sup>

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศมหาอำนาจที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูงสุดในโลก และมีความเจริญในทุก ๆ ด้านสูงสุด ทั้งด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจ การเมือง สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยสภาพของภูมิศาสตร์สหรัฐอเมริกาที่มีพื้นที่กว้างขวางใหญ่โต มีสภาพทางภูมิศาสตร์ที่มีความหลากหลาย ทำให้เป็นประเทศที่มีความอุดมสมบูรณ์ทางทรัพยากรธรรมชาติที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ จึงเป็นประเทศที่มีศักยภาพสูงในการพัฒนา โดยเฉพาะทางด้านอุตสาหกรรม ฉะนั้น จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องเผชิญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เป็นผลพวงจากการพัฒนาเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น มีการเรียกร้องให้มัฐต่าง ๆ ดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อสิทธิในสิ่งแวดล้อมของคนใน Public Trust Doctrines ของอเมริกา รับรู้ในความเสมอภาพแห่งสิทธิต่าง ๆ ของประชาชนที่จะอยู่และชื่นชมในคุณภาพที่ดีของทรัพยากรและธรรมชาติที่จะเป็นประโยชน์โดยตรงและโดยอ้อม

การรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของอเมริกา ส่งผลให้มีการตรากฎหมาย นโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (The National Environmental Policy Act) ขึ้น กฎหมายฉบับนี้ได้ให้สิทธิแก่ชาวอเมริกาที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะปกป้องรักษาป้องกัน และให้คงไว้ซึ่งสิ่งแวดล้อมที่ดีนั้น และลดการทำลายสิ่งแวดล้อม

สหรัฐอเมริกามีกฎหมายระดับรัฐบาลกลางเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมออกมาบังคับใช้หลายฉบับ โดยแยกตามวัตถุประสงค์ (object) ของกฎหมาย เช่น National Environmental Policy Act of ๑๙๖๖, Clean Air Act (๑๙๗๐), Clean water Act (๑๙๗๒), the Oil Pollution Act of ๑๙๕๐, the Resource Conservation and Recovery Act (๑๙๗๖), the Pollution Prevention Act (๑๙๕๐), Comprehensive Environmental Response, Compensation and liability Act ๑๙๘๐ (Superfund) และ Title ๔๐ Part ๒๕ of the Code of Federal Regulations (Public Participation) เป็นต้น แต่กฎหมายเหล่านี้ก็ไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิของ

<sup>๔</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในสุนีย์ มัลลิกะมาลย์, เอกสารประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกวุฒิสภา เล่มที่ ๒ เรื่อง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. .... กรณีศึกษากฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ของประเทศสหรัฐอเมริกา และกฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐานของประเทศญี่ปุ่น (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๕)

ประชาชน ในการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา การได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และในการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ดี มีกฎหมายหลายฉบับที่บัญญัติให้รัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ กำหนดกฎเกณฑ์ (Rule making) ขั้นตอน แผนการดำเนินงาน หรือโครงการต่าง ๆ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้อง กับสิ่งแวดล้อมก่อนเริ่มดำเนินโครงการ ได้แก่ กฎหมาย Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act ๑๙๘๐ (Superfund) และ CFR Title ๔๐ Part ๒ (Public Participation)<sup>๔</sup>

พระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ค.ศ. ๑๙๖๕ (พ.ศ. ๒๕๑๒) เป็นกฎหมายหลักที่มีความสำคัญต่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยรวมของประเทศ เพราะเป็น กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐสภาออกคำประกาศของรัฐบาลว่าด้วยการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะมี ผลผูกพันให้หน่วยงานของรัฐบาลกลางทั้งหมดยึดถือปฏิบัติตาม และยังเป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กรที่มีความสำคัญ คือ สภาคุณภาพสิ่งแวดล้อมทำหน้าที่ช่วยเหลือประธานาธิบดีในการดำเนินการพิทักษ์รักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยรวมของประเทศด้วย

พระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ<sup>๕</sup> (The National Environmental Policy Act of ๑๙๖๕ : NEPA)

วัตถุประสงค์ของการประกาศใช้ NEPA มี ๔ ประการ (มาตรา ๒ : ลักษณะ ๔๒ ประมวล กฎหมายสหรัฐ มาตรา ๔๓๒๑) คือ

- ประกาศกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอันจะเกื้อหนุนให้เกิดการอยู่ร่วมกันด้วยการมี ผลผลิตและด้วยความรื่นรมย์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม
- ส่งเสริมความพยายามที่จะป้องกันหรือจัดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมและที่อยู่อาศัยของ สิ่งมีชีวิต และกระตุ้นสุขอนามัยและความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์
- เพิ่มพูนความเข้าใจในระบบนิเวศวิทยาและทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสิ่งสำคัญแก่ ประเทศชาติและ
- ก่อตั้งสภาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council of Environmental Quality)

กฎหมายฉบับนี้จัดว่าเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมในเชิงนโยบายระดับรัฐบาลกลางที่มุ่งให้เป็นกฎบัตร พื้นฐานในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งผลที่ติดตามมาของกฎหมายฉบับนี้ก็คือ

<sup>๔</sup> ชนินันท์ ศรีทองสุข และคณะ, สิทธิที่จะมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย (ออนไลน์) แหล่งที่มา : <http://www.krisdika.go.th> (๐๑/๐๘/๔๕)

<sup>๕</sup> กฎหมายมหาชน ๕๑-๑๕๐ ประมวลกฎหมายสหรัฐ ลักษณะ ๔๒ มาตรา ๔๓๒๑-๔๓๔๗ วันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๑๙๗๐ (พ.ศ. ๒๕๑๓) แก้ไขเพิ่มเติมโดย กฎหมายมหาชน ๕๔-๕๒ วันที่ ๓ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๗๕ (พ.ศ. ๒๕๑๘) กฎหมายมหาชน ๕๔-๘๓ วันที่ ๕ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๗๕ (พ.ศ. ๒๕๑๘) และกฎหมายมหาชน ๕๗-๒๕๘ มาตรา ๔ (ข) วันที่ ๑๓ กันยายน ค.ศ. ๑๙๘๒ (พ.ศ. ๒๕๒๕) อ้างใน สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๔ หน้า ๓๕

รัฐสภาได้ผ่านกฎหมายเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อมในปีต่อ ๆ มาหลายฉบับ เช่น the Clean Air Act (๑๙๗๐), Clean Water Act (๑๙๗๒), Endangered Species Act (๑๙๗๓), Safe Drinking Water Act (๑๙๗๔) และ Resources Conservation and Recovery Act (๑๙๗๖) และมีอีกหลายฉบับ

สำหรับเนื้อหาของ NEPA นั้น แบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ

- ลักษณะ ๑ คำประกาศของรัฐสภาว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (มาตรา ๑๐๑ ถึง มาตรา ๑๐๕)

- ลักษณะ ๒ สภาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (มาตรา ๒๐๑ ถึงมาตรา ๒๐๕)

นอกจากสภาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ยังมีองค์กรอีกองค์กรหนึ่งภายใต้สำนักบริหารของประธานาธิบดีที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้องโดยตรงกับสภาคุณภาพสิ่งแวดล้อม คือ สำนักงานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (The Office of Environmental Quality) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อม<sup>๑</sup>

**๒.๒ กฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐานของประเทศญี่ปุ่น (Basic Environment Law, Law No 91, 1993)<sup>๒</sup>**

ประเทศญี่ปุ่นในอดีตเป็นประเทศเกษตรกรรมเหมือนประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายในเอเชีย จนกระทั่งในยุคสมัยเมจิ (Meiji period) ค.ศ. ๑๘๖๖ - ๑๙๑๒ (พ.ศ. ๒๔๒๙ - ๒๔๕๕) มีนโยบายการพัฒนาประเทศไปสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมยุคใหม่ โดยเฉพาะช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ญี่ปุ่นดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อนำประเทศไปสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรม และก็ประสบความสำเร็จในที่สุด จนกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมยิ่งใหญ่ประเทศหนึ่งในโลก

จากการพัฒนาดังกล่าวนำมาซึ่งผลกระทบ ๒ ทาง กล่าวคือ

๑. ผลกระทบทางบวก มีการเปลี่ยนจากประเทศเกษตรกรรมที่ยากจนเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่ร่ำรวย

๒. ผลกระทบทางด้านลบ ทรัพยากรธรรมชาติที่มีจำกัดในประเทศถูกนำมาใช้ป้อนโรงงานอุตสาหกรรมจนหมด และส่งผลร้ายคือ ได้สะสมมลพิษจากอุตสาหกรรมไว้มากมายจนเกิดโรคต่าง ๆ ขึ้น

เนื่องจากนโยบายการพัฒนาประเทศในระยะแรก ๆ ไม่ได้ให้ความสำคัญหรือคำนึงถึงการป้องกันปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและการสะสมมลพิษในสิ่งแวดล้อมไว้ และที่สำคัญไม่มีการตรากฎหมายควบคุมมลพิษขึ้นบังคับใช้ด้วย เพราะเกรงว่าจะส่งผลกระทบต่อการลงทุนด้านอุตสาหกรรม แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อต้องเผชิญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงแล้ว ก็ได้เปลี่ยนแปลงนโยบาย โดยคำนึงถึง

<sup>๑</sup> กฎหมายมหาชน เลขที่ ๕๑-๒๒๔ ลักษณะ ๒ วันที่ ๓ เมษายน ค.ศ. ๑๙๗๐ (พ.ศ. ๒๕๑๓) กฎหมายมหาชน เลขที่ ๕๗-๒๕๕ วันที่ ๑๓ กันยายน ค.ศ. ๑๙๕๒ (พ.ศ. ๒๕๒๕) และกฎหมายมหาชน เลขที่ ๕๘-๕๘๑ วันที่ ๓๐ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๕๔ (พ.ศ. ๒๕๒๗) อ้างในสุนีย์ มัลลิกะมาลย์ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๔ หน้า ๕๑

<sup>๒</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๔

การป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปด้วยการตรากฎหมายควบคุมสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ จนในที่สุด ญี่ปุ่นก็ได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่ปลอดจากมลพิษสิ่งแวดล้อม (pollution free) ประชาชนในประเทศมีคุณภาพชีวิตที่ดีสมกับเป็นคนในประเทศพัฒนา ซึ่งสอดคล้องตามรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น มาตรา ๒๕ ที่บัญญัติว่า “ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับสิทธิมาตรฐานขั้นต่ำในความปลอดภัยและการดำรงชีวิต”

และการที่ประเทศญี่ปุ่นประสบความสำเร็จได้นั้น เกิดจากนโยบายรัฐบาลที่ให้ความสำคัญต่อการควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อม ความแน่วแน่และแข็งขันของประชาชนในการต่อสู้ เรียกร้องในรัฐบาล ดำเนินการฟื้นฟูและเยียวยาสิ่งแวดล้อมที่เสียหายไปให้กลับคืนสู่สภาพเดิม และที่สำคัญก็คือ การเคารพในสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ชาวญี่ปุ่นมีให้ต่อกันภายใต้พื้นฐานของหลักชาตินิยมและความจงรักภักดีต่อชาติ

กฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐานของญี่ปุ่น (The Basic Environment Law, Laq No, ๕๑,๑๕๕๓) ฉบับแรกชื่อว่า กฎหมายพื้นฐานสำหรับควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อม (the Basic Law for Environmental Pollution Control, ๑๕๖๗) และมีการปรับปรุงแก้ไขหลายครั้ง เพื่อให้เป็นกฎหมายที่เพิ่มความชัดเจนและเข้มงวดในการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นมีหลักการและแนวความคิดที่จะให้เป็นกฎหมายพื้นฐานที่บัญญัติเนื้อหาสาระในลักษณะกว้าง ๆ เพื่อให้เป็นบรรทัดฐานในการตรากฎหมายสิ่งแวดล้อมเฉพาะ เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมในแต่ละด้านนี้มีลักษณะสภาพปัญหา และวิธีการจัดการที่แตกต่างกัน ที่สำคัญก็คือ หน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องก็แตกต่างกัน จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายเฉพาะเพื่อความถูกต้องในการจัดการ อันสามารถนำไปสู่การควบคุมปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายสิ่งแวดล้อมเฉพาะนั้นมีหลายฉบับด้วยกัน โดยยึดเอาประเภทของมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นประกอบด้วย มลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ (รวมถึงผลกระทบจากสีและอุณหภูมิของน้ำ การเสื่อมสลายของอินทรีย์สารที่ตกเป็นตะกอน) มลพิษในดิน เสียง ความสั่นสะเทือน กลิ่นน่ารังเกียจ ขยะ และแผ่นดินทรุด)

ในปี ค.ศ. ๑๙๕๓ (พ.ศ. ๒๕๓๖) the Environment Agency ได้เสนอร่างกฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐานสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยมีแนวความคิดที่จะปรับปรุงแก้ไขกฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐานเสียใหม่ พร้อมทั้งเปลี่ยนชื่อใหม่เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐาน (the Basic Environment Law) โดยประสงค์จะให้ เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ครอบคลุมการป้องกันมลพิษสิ่งแวดล้อมทั้งหมดในลักษณะที่กว้างขวางและชัดเจนกว่ากฎหมายฉบับเดิม กฎหมายฉบับใหม่จะมีการบังคับใช้ที่เข้มงวดในการคุ้มครองและควบคุมสิ่งแวดล้อมและอุดช่องว่างของกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการป้องกันสิ่งแวดล้อมที่ไม่เคยมีมาก่อน เช่น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ภาษีสิ่งแวดล้อม ความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโลก และกำหนดทางเลือกวิถีของคนประเทศญี่ปุ่น

## ข้อสังเกต

กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกาและของประเทศญี่ปุ่นมีหลักการเดียวกัน คือ มุ่งให้เป็นกฎหมายพื้นฐานในเชิงนโยบาย จึงมีบทบัญญัติทั้งส่วนที่เป็นนโยบายและส่วนที่เป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อให้โยบายนั้นสามารถนำไปปฏิบัติได้ ดังนั้น บทบัญญัติของกฎหมายจึงมีลักษณะกว้าง ๆ และยืดหยุ่นเพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถจะไปออกเป็นกฎหมายเพื่อใช้ในทางปฏิบัติได้ นอกจากนี้ยังเป็นฐานในการออกหรือปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายสิ่งแวดล้อมเฉพาะด้าน

ในด้านการรับรองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา หรือได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมยังไม่มีบทบัญญัติไว้อย่างชัดเจน แต่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่มีผลกระทบต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมส่วนร่วม

### ๓. สิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

#### ๓.๑ แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับชุมชนและประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการรับรอง ตามบทบัญญัติของการต่อสู้อันระหว่างรัฐกับชุมชนและประชาชนเกี่ยวกับอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยระบบกฎหมายเป็นการให้รัฐเป็นผู้มีอำนาจในการจัดการแต่เพียงผู้เดียว แต่ผลจากการใช้อำนาจของรัฐดังกล่าวได้ก่อนให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมเป็นอย่างมาก และส่งผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชน จึงต้องปรับเปลี่ยนอำนาจให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม<sup>๙</sup>

แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ส่วนใหญ่เกิดจากแรงผลักดันของกลุ่มองค์การพัฒนาเอกชน<sup>๑๐</sup> (Non -

<sup>๙</sup> ไพโรจน์ พลเพชร, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่อง สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๗) หน้า ๓๒๕

<sup>๑๐</sup> องค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ โดยเฉพาะในประเทศพัฒนาทั้งหลาย ก่อตั้งขึ้นมาจากกลุ่มคนที่มีความรู้ มีประสบการณ์ บุคคลเหล่านี้ต่างก็มีอุดมการณ์ร่วมกันในอันที่จะพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในประเทศและในโลก โดยมีการดำเนินงานที่มีความมั่นคง และต่อเนื่องและเป็นไปตามหลักวิชาการโดยไม่หวังจะให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ส่วนตนใด ๆ องค์การพัฒนาเอกชนด้านทรัพยากรธรรมชาติระหว่างประเทศ ที่มีเครือข่ายคณะทำงานอยู่ในหลาย ๆ ประเทศทั่วโลก และเป็นองค์กรสำคัญที่ผลักดันให้เกิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศขึ้นมาหลายฉบับที่สำคัญฉบับหนึ่งคือ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (The Convention on Biological Diversity, ๑๙๙๒) เป็นต้น ผลจากการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพของ NGO ต่างประเทศ ทำให้ผู้ที่เห็นความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติ

Governmental ORganizaion : NGO) ด้านสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ ซึ่งจากการที่องค์การพัฒนาเอกชน เป็นองค์การที่เกิดจากประชาชนจึงมีบทบาทหน้าที่หลักในการให้ความรู้และความช่วยเหลือเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน เช่น การเรียกร้องสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองหรือเยียวยาจากรัฐ และเป็นตัวแทนของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐที่จะเกิดขึ้นแล้วส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น ทำให้สิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ การมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมวิเคราะห์ วิพากษ์วิจารณ์ โครงการหรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นสิ่งจำเป็นและเป็นวิธีการที่จะทำให้เจ้าของโครงการ รวมทั้งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพิ่มความระมัดระวังและรอบคอบในการดำเนินการเพื่อมิให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม\*\*

ดังนั้น กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนและประชาชนที่เกี่ยวข้องจึงเรียกร้องให้ให้มีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมในการรับรู้ การแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจ การติดตามตรวจสอบเพื่อเป็นการใช้สิทธิในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของพวกเขา การเรียกร้องนี้เดิมไม่ได้รับการตอบสนองหรือได้รับความสนใจจากรัฐเลย และแม้ว่าในเวลาต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๕ ขึ้นบังคับใช้แล้ว และมีบทบัญญัติมาตรา ๖ (๑)\*\* ให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะขอข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมได้ แต่บทบัญญัติมาตรานี้ก็มิได้ให้สิทธิแก่ประชาชนอย่างเด็ดขาด เป็นเพียงให้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองข้อมูลที่จะพิจารณาให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ขอหรือไม่ก็ได้

---

และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งนักธุรกิจเอกชนเห็นคุณค่าของบทบาท NGO จึงได้ให้การสนับสนุนทางด้านเงินทุนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหากจะเปรียบเทียบกับองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมของไทยแล้วจะพบความแตกต่างหลายประการ อาทิเช่น การสนับสนุนทางวิชาการจากนักวิชาการที่มีอยู่อย่างจำกัด และที่สำคัญก็คือ ยังไม่สามารถดำเนินงานได้ตามอุดมการณ์ของตนอย่างแน่วแน่และต่อเนื่อง ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และที่น่าสังเกตุก็คือ นักธุรกิจไทยส่วนใหญ่มักจะมองว่า NGO ไทยมีบทบาทที่ขัดแย้งกับการลงทุน และมักจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศซึ่งส่งผลกระทบต่อธุรกิจ นอกจากนี้ยังมองว่ามีบาง NGO ดำเนินการโดยมีผลประโยชน์บางประการแอบแฝงอยู่จึงไม่ค่อยจะให้การสนับสนุน นับว่า NGO ไทยคงจะต้องใช้เวลาและผลงานพิสูจน์บทบาทของตนให้เกิดความเชื่อมั่นว่าเป็น NGO ที่รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริงอันไม่ขัดต่อหลักการการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยยึดถือเอาประโยชน์ของประเทศและสังคมเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อจะให้เกิดการยอมรับในบทบาทของ NGO ด้านสิ่งแวดล้อมในสังคมมากขึ้น

\*\* สุนีย์ มัลลิกะมาสย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๕) หน้า ๕๔

\*\* มาตรา ๖ “เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) การได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย”

เพราะกฎหมายได้ใช้คำว่า “...อาจมีสิทธิและหน้าที่” ซึ่งหมายถึง อาจจะได้สิทธิและหน้าที่นั้นก็ได้เช่นกัน ทั้ง ๆ ที่ข้อมูลข่าวสารของราชการถือว่าหากองค์การพัฒนาเอกชนหรือประชาชนได้รับแล้วจะเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่จะทำให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมได้ เมื่อรัฐปิดบังหรือใช้ดุลพินิจในการไม่ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนก็ย่อมเท่ากับเป็นการปิดบังโอกาสที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมด้วย

ในภาพรวม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นส่วนหนึ่งของบทบาทประชาชนในกระบวนการของการพัฒนา คือ การมีส่วนร่วมด้วยการเข้าร่วมอย่างมีความกระตือรือร้น มีพลังของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคมและการจัดการทรัพยากรเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้น และเป็นการปฏิบัติตามแผนหรือโครงการต่าง ๆ ด้วยความสมัครใจ สรุปความชัดเจนก็คือ การให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะมีโอกาสได้เข้าร่วมในโครงการหรือกิจกรรมที่รัฐหรือเอกชนเป็นเจ้าของโครงการ หรือผู้รับผิดชอบโครงการ โดยความยินยอมของพวกเขาเหล่านั้น โดยมีกฎหมายให้การรับรองสิทธินี้ ถ้าจะกล่าวอีกนัยหนึ่งตามคำนิยามขององค์การสหประชาชาติก็คือ กระบวนการที่นำเอาความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนได้เสีย<sup>๓๓</sup> ทุกฝ่ายเข้าไปบูรณาการร่วมในการตัดสินใจกำหนดโครงการ (Public involvement means “a process through which the views of all interested parties (stakeholders) are integrated into project decision - making)<sup>๓๔</sup> แสดงถึงความสำคัญอันเป็นเงื่อนไขที่จะให้มีสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสาระสำคัญที่แสดงถึงการร่วมรับผิดชอบในการจัดการสิ่งแวดล้อมของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นบทบาทที่ถาวร การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นที่ยอมรับของหลายประเทศทั่วโลก<sup>๓๕</sup>

ปัจจุบันแนวความคิดเรื่องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย กิจกรรมและโครงการต่าง ๆ ของรัฐนั้น มีมากขึ้นกว่าแต่ก่อน ความหมายของ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ในที่นี้หมายถึง กระบวนการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนใช้ในการแสดงความคิดเห็น ความกังวล ความต้องการ และข้อเสนอแนะต่อกิจกรรมหรือโครงการที่จะต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ มิได้หมายถึงให้ประชาชนมีอำนาจลงประชามติที่จะรับหรือไม่รับการประเมินผลกระทบ

<sup>๓๓</sup> ผู้มีส่วนได้เสีย คือ ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นผู้เสียประโยชน์ ได้ประโยชน์ ประชาชน ตัวแทนหน่วยงานของรัฐ ตัวแทนภาคเอกชน ธุรกิจ องค์กรประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง

<sup>๓๔</sup> United Nations, “Public Involvement : Guidelines for Natural Resource Development Project” (New York : United Nations Development Programme, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific), ๑๕๕๗, p, ๔

<sup>๓๕</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๑๑ หน้า ๔๕

สิ่งแวดล้อมนั้นหรือไม่” เพราะตามปกติแล้ว หน่วยงานราชการ ผู้เชี่ยวชาญที่รัฐแต่งตั้งขึ้น หรือบุคคลที่สามจะเป็นผู้พิจารณาในขั้นสุดท้ายว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวถูกต้องหรือไม่

เหตุผลที่ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมคือ

- ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ควรต้องทำเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยมีการรับฟังเสียงของประชาชนว่าจะต้องการอะไร
- ประชาชนในท้องถิ่นที่จะมีการทำกิจกรรมหรือโครงการมักเป็นกลุ่มที่มีข้อมูลของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมหรือโครงการนั้นเป็นอย่างดี เพราะอาศัยอยู่ในพื้นที่นั้นเป็นเวลานาน ข้อมูลดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานหรือบุคคลที่ทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- ประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการมักเป็นกลุ่มที่มีความกระตือรือร้นในการแสดงความคิดเห็นของตนต่อกิจกรรมหรือโครงการนั้น อันเป็นประโยชน์ต่อการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดประเด็นหรือขอบเขต (scoping) ของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- ทำให้เกิดความโปร่งใสในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เนื่องจากว่าผู้ที่ทำการประเมินจะต้องอธิบายให้ประชาชนเข้าใจว่าผลกระทบสิ่งแวดล้อมใดจะเกิดขึ้นบ้าง และมีมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบอย่างไร ในอดีตที่ผ่านมา ประชาชนในท้องถิ่นหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบมักไม่ได้รับทราบข้อมูลที่แท้จริงเกี่ยวกับการทำกิจกรรมหรือโครงการของรัฐ ทำให้เกิดแนวความคิดในการป้องกันมิให้รัฐใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจในการกำหนดนโยบาย และการทำกิจกรรมหรือโครงการ

รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นแตกต่างกันไปในแต่ละประเภทหรือชนิดของกิจกรรมหรือโครงการ รวมทั้งปรับให้เหมาะสมกับสภาพของขนบธรรมเนียมและวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่นหรือประเทศ ไม่จำเป็นว่า เมื่อกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว จะต้องหมายถึงการจัดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (public hearing) เท่านั้น เพราะการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมีทั้งรูปแบบของการประชุม และมีใช้รูปแบบการประชุม รวมทั้งการให้ข้อวิจารณ์ก็ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนได้

**๓.๒ ความหมายของคำว่า “ทรัพยากรธรรมชาติ” และ “สิ่งแวดล้อม”**

**ทรัพยากรธรรมชาติ** (Natural Resources) หมายถึงสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ซึ่งมนุษย์สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการดำรงชีพและสนองความต้องการของมนุษย์ได้ ได้แก่ น้ำ ป่าไม้ สัตว์ป่า อากาศ แร่ธาตุ แสงอาทิตย์ มนุษยชาติ เป็นต้น ดังนั้น ในแง่เศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งซึ่งก่อให้เกิดการผลิต ซึ่งจะมีประโยชน์ได้ก็ต่อเมื่อได้นำมาใช้เพื่อการเศรษฐกิจ การใช้

\* ทั่วสรร อติโพธิ การใช้ประชาพิจารณ์ในงานจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ โดยกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม หน้า ๔๕ (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์) อังในอำนาจ วงศ์บัณฑิต กฎหมายสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, ๒๕๕๐) หน้า ๑๒๗

จึงต้องใช้ด้วยความประหยัด และไม่ให้สิ้นเปลืองโดยเปล่าประโยชน์ การนำมาใช้ต้องคำนึงถึงหลักการอนุรักษ์พร้อมกันไปด้วย

**สิ่งแวดล้อม (Environment)** รากศัพท์เดิมจากภาษาฝรั่งเศส Eviron แปลว่า “around” ฉะนั้น Environment จึงหมายถึง Totality of man's surroundings ในภาษาไทยหมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ทั้งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้น ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม จากความหมายนี้สามารถกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า สิ่งแวดล้อมหมายถึง “สิ่งต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัวเรา” เป็นคำนิยามสั้น ๆ ง่ายต่อการเข้าใจและชี้ให้เห็นว่าสิ่งแวดล้อมในโลกนี้เป็นทุกสิ่งทุกอย่าง ไม่ว่าจะเป็นสิ่งของหรือบ้านเรือน ถนน ดิน น้ำ ป่าไม้ วัฒนธรรม ประเพณี ฯลฯ ความหมายของสิ่งแวดล้อมคำหลังนี้จึงสะท้อนความหมายของความหมายแรกอย่างชัดเจนและถูกต้องในทุกวงการ (เกษม, ๒๕๓๖)

จากคำจำกัดความ จะเห็นได้ว่าสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินั้นมีความคล้ายกันและต่างกัน ดังนี้

ก. ความคล้ายกัน เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นบนพื้นพิภพนี้ด้วยกัน ที่สำคัญคือต่างก็เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ สิ่งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติถ้าให้ประโยชน์ต่อมนุษย์แล้วเป็นทรัพยากรธรรมชาติ ขณะเดียวกันสิ่งที่เกิดขึ้นบนพื้นพิภพก็เป็นสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ จึงพออนุมานได้ว่าสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินั้นก็คือสิ่งที่คล้ายกัน

ข. ความแตกต่างกัน จากคำนิยามสรุปได้ว่า ทรัพยากรธรรมชาติเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อมและเป็นกลุ่มสิ่งแวดล้อมที่ยอมรับกันว่าเป็นสิ่งที่สำคัญมาก ทรัพยากรธรรมชาติทุกชนิดทุกประเภทเป็นสิ่งแวดล้อม แต่สิ่งแวดล้อมบางประเภทอาจไม่ใช่ทรัพยากรธรรมชาติก็ได้ เพราะโดยความหมายของทรัพยากรธรรมชาตินั้น จะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและมีประโยชน์ต่อมนุษย์ แต่สิ่งแวดล้อมนั้นอาจเป็นอะไรก็ได้ที่เกิดโดยธรรมชาติที่ให้ประโยชน์หรือไม่ให้ประโยชน์ต่อมนุษย์ก็ได้

#### ๔. การพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

การป้องกันและแก้ไขสิ่งแวดล้อมเป็นพิษและการอนุรักษ์ทรัพยากร ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายโดยตรง แต่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ปี ๒๔๘๔ เช่น พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติรักษาความปลอดภัยและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๐๓ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒ จนกระทั่งมีการรวมตัวของกลุ่มอาชีพต่าง ๆ เป็นสมาคมที่สนใจเรื่องของสิ่งแวดล้อมผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นผลสำเร็จในสมัยรัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติเป็นเอกฉันท์เมื่อวันที่ ๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นผลให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมาย และจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้นเมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘

ประเทศไทยมีพัฒนาการด้านการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นหลักในการปกครองประเทศนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบัน มีรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สรุปได้ดังนี้

**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ หมวด ๕ แนวนโยบายแห่งรัฐ**

มาตรา ๗๗ “รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและความงามทางธรรมชาติ รวมทั้งป่าไม้ ดินน้ำ ล้ำธารและน่านน้ำ”

มาตรา ๗๘ “รัฐพึงส่งเสริมการค้นหายุทธศาสตร์ชาติเพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจแก่ประชาชนชาวไทย โดยไม่ขัดกับหลักการอนุรักษ์ธรรมชาติ”

มาตรา ๘๓ “รัฐพึงบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมให้สะอาด และพึงจัดสิ่งเป็นพิษซึ่งทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน”

**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ในหมวด ๕ แนวนโยบายแห่งรัฐ**

มาตรา ๖๕ “รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและพึงจัดสิ่งเป็นพิษที่ทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน”

**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔**

ในเรื่องสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของบุคคลโดยกำหนดไว้ในหมวด ๓ หน้าที่ของชนชาวไทย

มาตรา ๕๘ “บุคคลมีหน้าที่รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ” และบัญญัติไว้ในหมวด ๕ แนวนโยบายแห่งรัฐ

มาตรา ๗๔ “รัฐพึงบำรุงรักษาสภาพแวดล้อม ความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งทดแทน และพึงป้องกันและขจัดมลพิษ และวางแผนการใช้ดินและน้ำให้เหมาะสม”

**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘**

ในหมวดหน้าที่ของชนชาวไทยเกี่ยวกับการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ มีบทบัญญัติถ้อยคำเดียวกัน (แต่เปลี่ยนเป็นมาตรา ๕๗ ทวิ)

และในหมวด ๕ แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา ๗๔ เปลี่ยนเป็นมาตรา ๗๘ (แต่บทบัญญัติยังคงถ้อยคำเดิม)

## รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มีบทบัญญัติด้านการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากที่สุดเมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่เคยมีมาในอดีต และเมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ แล้วก็ยังพบว่ารัฐธรรมนูญของไทยฉบับนี้เป็นฉบับเดียวในโลกที่มีบทบัญญัติด้านสิ่งแวดล้อมมากที่สุดเช่นกัน โดยได้บัญญัติไว้ในหมวด ๓ สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย

มาตรา ๕๖ “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

และได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการให้การช่วยเหลือด้วยในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

มาตรา ๗๕ “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน”

สาระสำคัญของบทบัญญัติมาตรา ๕๖ ซึ่งถือว่าเป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่ทำให้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกรณีนี้เกิดจากแนวคิดที่ว่า ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพนั้น เป็นของประชาชนทุกคน เพราะฉะนั้น จึงเป็นสิทธิของประชาชนที่จะปกป้องรักษาให้คงมีอยู่ตลอดไป และสมควรจะให้ประชาชนได้มีสิทธิในประโยชน์ได้อีกด้วย การบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพนั้น ในอดีตที่ผ่านมา ย่อมเป็นที่ประจักษ์ชัดแล้วว่าดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่รัฐ ผลที่ได้รับคือ เราต้องสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพไปแล้วมากมาย เพราะฉะนั้น การให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาจึงเป็นอีกวิธีหนึ่งที่จะช่วยหยุดยั้งหรือชะลอความสูญเสียลงไปได้ อันจะส่งผลดีต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยและโลก

## บรรณานุกรม

- อุดมศักดิ์ สนธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, ๒๕๔๗
- ราตรี ภารา, ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ทิพย์วิสุทธิ จำกัด, ๒๕๔๐
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกรัฐสภา เล่มที่ ๒  
เรื่อง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ....  
กรณีศึกษากฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา และกฎหมาย  
สิ่งแวดล้อมพื้นฐานของประเทศญี่ปุ่น นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๕
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๕
- ไพโรจน์ พลเพชร, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ชุดโครงการวิจัย การติดตามและประเมินผลบังคับใช้  
รัฐธรรมนูญ เรื่อง สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่ง  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๗
- อานาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม พิมพ์ครั้งที่ ๒ กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, ๒๕๕๐
- ชนนันท ศรีทองสุข และคณะ, สิทธิที่จะมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย (ออนไลน์) แหล่งที่มา : <http://www.krisdiha.go.th> (๐๒/๐๘/๔๕)