



ASEAN

Community Center of
the Secretariat of the House
of Representatives

อาเซียนกับการพัฒนาที่ยั่งยืน

ประเด็นศึกษา : การบัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญ

: สู่การเป็นประชาคมอาเซียนและการพัฒนาที่ยั่งยืน

(Constitutional Recognition of the Right to Environment:

Towards ASEAN Community and Sustainable Development)

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม

โครงการพัฒนาบุคลากรด้านประชาคมอาเซียน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559

หลักสูตร “การสร้างความรู้ความเข้าใจ ทักษะ สมรรถนะแก่บุคลากร

ในด้านกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับประชาคมอาเซียน

ครอบคลุมสามเสาหลักประชาคมอาเซียน”

สำนักงานศูนย์ประชาคมอาเซียน

ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

การบัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญ:
สู่การเป็นประชาคมอาเซียนที่ยั่งยืน | ๒

การบัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญ:
สู่การเป็นประชาคมอาเซียนและการพัฒนาที่ยั่งยืน
(Constitutional Recognition of the Right to Environment:
Towards ASEAN Community and Sustainable Development)

คำนำ

รัฐธรรมนูญที่ผ่านมาของประเทศไทยมีการบัญญัติเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญมากที่สุดประเทศหนึ่ง ข้อดีจึงทำให้รัฐธรรมนูญไทยมีความทันสมัย มีการบัญญัติสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในหลาย ๆ เรื่อง ซึ่งมีความก้าวหน้ามากแล้ว แม้จะมีข้อด้อยในเรื่องการบัญญัติรับรองสิทธิบางประการมีปัญหาในการบังคับใช้ เพราะไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและบริบทของสังคมไทยอยู่บ้างแต่ภาพรวมก็ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีและมีเนื้อหาด้านสิ่งแวดล้อมสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศพอสมควร แต่ด้วยปัญหาทางการเมืองของประเทศไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารประเทศบ่อยมาก จนบางครั้งมีการประกาศยกเลิกการใช้รัฐธรรมนูญ และมีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ในบริบทของผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศ ทำให้เกิดความไม่แน่นอนและบางครั้งรัฐธรรมนูญก็ขาดหลักประกันในการบัญญัติสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนทุกภาคส่วนที่เป็นหน้าที่ของรัฐบาลจะต้องคุ้มครองสิทธิด้านต่าง ๆ ของประชาชน โดยเฉพาะสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม ด้วยการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดที่รัฐธรรมนูญทั่วโลกบัญญัติไว้เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน

รายงานเรื่อง “การบัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญ: สู่การเป็นประชาคมอาเซียนและการพัฒนาที่ยั่งยืน (Constitutional Recognition of the Right to Environment: Towards ASEAN Community and Sustainable Development)” ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของ **โครงการพัฒนาบุคลากรด้านประชาคมอาเซียน ประจำปี ๒๕๕๙ หลักสูตร "การสร้างความรู้ ความเข้าใจ ทักษะสมรรถนะแก่บุคลากรในด้านกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับประชาคมอาเซียนครอบคลุมสามเสาหลักของประชาคมอาเซียน** ซึ่งเนื้อหาในเล่มก็จะประกอบไปด้วย ที่มาและสภาพปัญหาในปัจจุบันด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แนวคิดและทฤษฎีด้านสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาที่ยั่งยืน วิวัฒนาการด้านการบัญญัติสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และจบท้ายด้วยบทสรุปและข้อเสนอแนะ

อนึ่ง เนื่องจากช่วงระยะเวลาที่จัดทำรายงานฉบับนี้ เป็นช่วงเวลาของการจัดทำประชาคมตีร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ คณะผู้จัดทำได้มีโอกาสอ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแล้ว แต่เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๖๑ ห้ามวิพากษ์รัฐธรรมนูญ รายงานฉบับนี้จึงไม่มีบทวิเคราะห์ที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าว เรื่องการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม

คณะผู้จัดทำ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ นำองค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษา วิเคราะห์ในครั้งนี้นำไปเป็นฐานข้อมูลนิติบัญญัติเพื่อใช้ในวงงานรัฐสภา และเป็นแนวทางแก้ไขและปรับปรุงการบัญญัติรับรองด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญสู่การเป็นประชาคมอาเซียนและการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นข้อมูลประกอบในการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติของรัฐสภาที่ต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

คณะผู้จัดทำ

๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๙

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
บทที่ ๑ บทนำ	
๑.๑ ที่มาและสภาพปัญหา	๗
๑.๒ วัตถุประสงค์	๑๔
๑.๓ ขอบเขตการวิจัย	๑๕
๑.๔ วิธีการวิจัย	๑๕
๑.๕ ผลที่คาดว่าจะได้รับ	๑๕
๑.๖ การนำไปใช้ประโยชน์	๑๖
บทที่ ๒ แนวคิดและทฤษฎีด้านสิ่งแวดล้อม	
๒.๑ ทฤษฎีด้านสิ่งแวดล้อม	๑๘
๒.๒ แนวคิดทฤษฎีของการพัฒนาที่ยั่งยืน	๒๑
๒.๓ ทฤษฎีด้านสิ่งแวดล้อมในมุมมองของอาเซียน	๓๑
๒.๔ บทสรุป	๔๑
บทที่ ๓ การรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
๓.๑ วิวัฒนาการด้านการบัญญัติสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	๔๒
๓.๒ สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	๔๘
๓.๓ บทสรุป	๕๖
บทที่ ๔ ปัญหาการบัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
๔.๑ ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	๕๘
๔.๒ ปัญหาเรื่องกระบวนการเข้าถึงสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	๖๐
๔.๓ ปัญหาเรื่องความสอดคล้องของการบัญญัติสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมกับบริบทของสังคมไทย	๖๘
๔.๔ บทสรุป	๗๒

บทที่ ๕	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	
๕.๑	บทสรุป	๗๕
๕.๒	ข้อเสนอแนะ	๗๘
แผนปฏิบัติการ		๘๒
บรรณานุกรม		๘๖
รายชื่อคณะผู้จัดทำ		๘๙

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ที่มาและสภาพปัญหา

ปัจจุบันสิ่งแวดล้อมเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนทุกภาคส่วนที่นับวันแต่จะต้องได้รับการเอาใจใส่จากภาครัฐมากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดที่รัฐธรรมนูญทั่วโลกบัญญัติไว้เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนรัฐจึงควรมีการสร้างมาตรการคุ้มครองทางด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม การแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีการคิดค้นเทคโนโลยีตอบสนองความต้องการของมนุษย์ในทุกอิริยาบถภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดทำให้เราทุกคนต้องร่วมกันออกกฎระเบียบเพื่อจัดสรรการใช้ทรัพยากรนี้เพื่อเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน นอกจากนี้การมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากขึ้น ทำให้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญมากขึ้นและในแง่การเมืองและกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีบทบัญญัติหลายมาตราที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในลักษณะที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน อีกทั้งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๓๕ ซึ่งได้ประกาศใช้ก่อนหน้านั้นก็ได้สะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของหลักการนี้เช่นกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน^๑ และสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐ และชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครองและการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว และสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ

^๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, มาตรา ๘๖

หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายย่อมได้รับความคุ้มครอง^๒ และให้บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศ รับราชการทหาร เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พึ่งพิทักษ์ปกป้องและสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ^๓ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ แม้มิได้บัญญัติรับรองสิทธิในการมีชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดีโดยตรง แต่สามารถตีความได้ว่า บุคคลมีสิทธิที่จะอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ปัจจุบันได้มีกฎหมายรองรับสิทธิชุมชน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๒ ว่าด้วยสิทธิชุมชน ในมาตรา ๖๖ บัญญัติไว้ว่า บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน และ มาตรา ๖๗ บัญญัติไว้ว่าสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพและการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โดยกำหนดผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งแสดงถึงการให้ความสำคัญกับชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร อนุรักษ์ บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน และสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมสู่การเป็นประชาคมอาเซียนและการพัฒนาที่ยั่งยืน มิได้มีกฎหมายที่บัญญัติหน้าที่ของบุคคลในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรงในการให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา

^๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, มาตรา ๕๖

^๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, มาตรา ๖๙

คุณภาพสิ่งแวดล้อม พุทธศักราช ๒๕๓๕ โดยเคร่งครัด^๕ ซึ่งแท้ที่จริงรัฐธรรมนูญได้กำหนดบทบาทบัญญัติหลายประการที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ทำให้มีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่เป็นหลักการบริหารหรือการปกครองที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนมีความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ธรรมาภิบาลพัฒนาขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาสังคม สิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจที่เกิดจากการพัฒนาประเทศอย่างไม่ยั่งยืน อันมีสาเหตุสำคัญมาจากความตกต่ำทางด้านคุณธรรมจริยธรรมในทุกวิชาชีพ และความบกพร่อง อ่อนแอ และหย่อนประสิทธิภาพของกลไกการบริหารจัดการทุกระดับ ทั้งในระดับประเทศและระดับองค์กร ทั้งในหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน หรือแม้แต่ในภาคสังคม จึงได้มีการผลักดันแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือ “ธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม” (Environmental Governance) มาตั้งแต่ปี ๒๕๓๗ ซึ่ง สืบเนื่องมาจากการที่ประเทศไทยได้ลงนามรับรองปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) เมื่อปี ๒๕๓๕ ซึ่งในหลักการข้อที่ ๑๐ ระบุว่า “การพัฒนาอย่างยั่งยืนจะต้องมี ส่วนร่วมของประชาชนจากภาคส่วนต่างๆ” เราสังสมฐานการศึกษาวิจัยทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ ตั้งแต่การศึกษาบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยและกลุ่มประเทศอาเซียน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในมิติสิ่งแวดล้อมของเอเชียและยุโรป พร้อมๆ กับการปฏิบัติงานผลักดันให้ชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมมือในลักษณะพหุภาคีเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของเมือง เป็นแนวทางและกรอบดำเนินงานให้หน่วยงานภาครัฐนำไปใช้ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการการพัฒนา ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืน^๖

เนื่องจากในปัจจุบันรัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมหลายประการ ตั้งแต่การรับรองสิทธิของประชาชน และชุมชนท้องถิ่นในการจัดการ การดูแลรักษา และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น โดยถือเป็นหน้าที่และแนวนโยบายของรัฐในอันที่จะต้องจัดการให้ประชาชนและชุมชนได้เข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมนั้นได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ซึ่งการรับรอง “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ของประชาชนไว้โดยได้มีการนำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีบทบัญญัติที่ให้การรับรอง “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ไว้เช่นกัน และยังมีบทบัญญัติอื่นอีกหลายประการที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่าง

^๕ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๔๓, การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม : พันธะและกลไกทางกฎหมาย, ๒๕๔๔, น. ๑๖๙-๑๗๐

^๖ พันธ ทัศนียานนท์, มุมมองด้านกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เอกสารในการสัมมนาเรื่อง “ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชน และกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม” ณ ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ ๑๘-๑๙ มีนาคม ๒๕๔๓ หน้า ๑๑-๑๒

ยั่งยืน โดยกำหนดเป็นแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐไว้ว่า ให้รัฐมีหน้าที่สนับสนุนในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนหลักการขั้นพื้นฐาน^๖ คือการสงวน รักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน การควบคุมและขจัดภาวะมลพิษสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อสุขภาพ อนามัย และคุณภาพชีวิตของมนุษย์ โดยทั้งสองประการให้ยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน รวมทั้งกำหนดหน้าที่ของประชาชนกลุ่มต่างๆ ในการดูแลรักษาและการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดทำเนื้อหาและขอบเขตแห่งสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญและกระบวนการการเข้าถึงสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมโดยการบังคับใช้หรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้

ด้วยเหตุนี้เองจึงเกิดปัญหาในการกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้นั้น ตั้งแต่การรับรองสิทธิของประชาชนชุมชนท้องถิ่นในการจัดการ การดูแลรักษา และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น โดยถือเป็นหน้าที่และแนวนโยบายของรัฐในอันที่จะต้องจัดการให้ประชาชนและชุมชนได้เข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมนั้นได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ทำให้การยอมรับสิทธิของประชาชนในสิ่งแวดล้อมที่ดีที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้นั้นมิใช่เป็นเรื่องใหม่ เพราะมีรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ กว่า ๕๐ ประเทศที่ได้ให้การรับรองแก่สิทธิของประชาชนในสิ่งแวดล้อมที่ดี แต่การรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีก็เป็นเรื่องค่อนข้างใหม่สำหรับสังคมและวงการตุลาการไทย แม้ว่าเคยมีการกล่าวอ้างถึงสิทธิดังกล่าวอยู่บ้างในการฟ้องร้องคดีสิ่งแวดล้อมก่อนหน้านี้ แต่ศาลไทยก็ไม่เคยอภิปรายหรือพิจารณาประเด็นดังกล่าวอย่างจริงจังแต่ประการใด^๗

ด้วยเหตุที่กล่าวมาแล้วข้างต้นประเทศไทยควรเห็นความสำคัญของสิ่งแวดล้อมเพื่อยอมรับสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการรักษาสิ่งแวดล้อมได้มากขึ้นและความตื่นตัวของประชาชนในการเรียกร้องสิทธินี้ตามที่บัญญัติไว้แล้วในรัฐธรรมนูญจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการที่จะผลักดันพัฒนาการทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายให้ไปในทิศทางเดียวกันในการที่จะรับรองสิทธินี้มากขึ้นต่อไปในอนาคต ทำให้การกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ ว่าส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเปรียบเทียบกับกฎหมายประเทศต่างๆ ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมพุทธศักราช ๒๕๓๕ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องสามารถบังคับใช้เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากมลพิษจึงก่อให้เกิดปัญหา ดังต่อไปนี้

^๖อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์, รัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม, มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

^๗สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมพ.ศ. ๒๕๔๓, การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม : พันธะและกลไกทางกฎหมาย, (๒๕๔๔).น. ๑๗๖

๑) เนื้อหาและขอบเขตสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญไทยสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศมากน้อยเพียงใดการกำหนดเนื้อหาและขอบเขตสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่าสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของไทยเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๑๗ ซึ่งเป็นช่วงเวลาใกล้เคียงกับการปรากฏของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนและแนวคิดเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมภายใต้ปฏิญญาสตอกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (Stockholm Declaration) และปรากฏอย่างเด่นชัดในรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ และ ฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๕๐ จนอาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยเป็นหนึ่งในไม่กี่ประเทศที่มีการบัญญัติเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญมากที่สุดประเทศหนึ่ง เช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส อาจกล่าวได้ว่าการตรารัฐธรรมนูญไทยซึ่งปกติได้รับอิทธิพลมาจากประเทศฝรั่งเศส ได้หยิบยืมหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญบางมาตรามาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไทย ข้อดีจึงทำให้รัฐธรรมนูญไทยมีความทันสมัยมีการบัญญัติสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในหลาย ๆ เรื่อง แต่ข้อเสียคือการบัญญัติรับรองสิทธิบางประการมีปัญหาในการบังคับใช้ เพราะไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและบริบทของสังคมไทย^๕

นอกจากบทบัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของไทยแล้ว ยังพบว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสาระสำคัญของสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไว้ว่าสิทธิใดถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ และเปิดช่องให้มีการตรากฎหมายลูกขึ้นเพื่อบังคับใช้สิทธิดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ กรณีนี้ทำให้การรับรองสิทธิในรัฐธรรมนูญสามารถนำไปบรรจุรายละเอียด เนื้อหาและขอบเขตในกฎหมายลูกได้ อีกทั้งยังเป็นการสร้างความยืดหยุ่น (options) ให้แก่บทบัญญัติของกฎหมาย ไม่ให้แข็งกระด้าง (rigid) จนเกินไป^๕

เนื้อหาและขอบเขตสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญไทย สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ โดยวิวัฒนาการเรื่องสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของไทยมีพัฒนาการที่ใกล้เคียงกับการปรากฏของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศโดยปรากฏในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกอย่างจริงจังในฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๑๗ ภายหลังจากปฏิญญาสตอกโฮล์มเพียง ๒ปีปรากฏเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐในมาตรา ๗๗ ที่รัฐจะต้องรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อม นอกจากนี้ยังมีการปรับใช้หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนในมาตรา ๘๖และมาตรา ๘๓ซึ่งเป็นการวางแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยหน้าที่ของรัฐจะต้องคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ของประชาชน หลักการดังกล่าวคล้ายคลึงกับหลักการกระทำเพื่อป้องกันตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังที่ได้วิเคราะห์ข้างต้น จะเห็นได้ว่าสิทธิที่รับรองในรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีความครอบคลุมสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมสากลหลายประเภท ตั้งแต่ สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารภาครัฐ (มาตรา ๕๖) (access to information) สิทธิในการร้องเรียนและกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (มาตรา ๕๙ และ ๖๐) หรือสิทธิในการมีส่วนร่วมกับภาครัฐเกี่ยวกับการ ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัย (มาตรา ๖๗ วรรคสอง) และการรับรองสิทธิชุมชน (มาตรา ๖๖ และ ๖๗) อันจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมที่มีความสอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศตามที่ปรากฏในปฏิญญาริโอว่าด้วย

^๕ปวีศร เลิศธรรมเทวี, สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมกับรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๕๙). น.๒

^๕ เพิ่งอ้าง น. ๒๑๔

สิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration) อันเป็นสาระสำคัญของสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในระบอบประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญมิได้กล่าวถึงประเด็นเรื่อง “สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี” (Right to Healthy Environment) ไว้แต่ประการใด กล่าวได้ว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีเป็นหัวใจสำคัญที่สุดของประเด็นเรื่องการจัดการและการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี มนุษย์ย่อมมีสิทธิตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศและจารีตประเพณีระหว่างประเทศในสิ่งแวดล้อมที่ดี^{๑๐} เมื่อเปรียบเทียบการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศในกลุ่มกฎหมายหลักกับประเทศไทย จะพบว่าประเด็นที่ต้องพิจารณาหลายประเด็นดังต่อไปนี้

๑. ทุกประเทศมีการรับรอง “สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี” ซึ่งอาจปรากฏอยู่ในคำพิพากษาของศาลสำหรับประเทศอังกฤษ หรือในรัฐธรรมนูญระดับมลรัฐสำหรับอเมริกา หรือปรากฏในรัฐธรรมนูญระดับรัฐ โดยมีเนื้อหาและขอบเขตแตกต่างกันไปแต่แต่ละรัฐว่ารัฐใดจะมองว่า สิ่งแวดล้อมในประเด็นใดที่เป็นเรื่องสำคัญควรได้รับการคุ้มครองและตราไว้ในรัฐธรรมนูญ

๒. ประเด็นเรื่องการวางกรอบหน้าที่ของรัฐในการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเทศไทยมิได้มีการวางกรอบพันธกรณีให้รัฐบาลมีหน้าที่สำคัญจะต้องดำเนินการจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกรณีแตกต่างกับหลายประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศ Civil Law ที่ส่วนใหญ่จะมีการวางกรอบหน้าที่ให้แก่รัฐเรื่องสิ่งแวดล้อม ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายแบบ Civil Law กลับไม่มีการบัญญัติกำหนดขอบเขตและอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไว้

๓. รูปแบบในการตราบทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่าทุกประเทศยกเว้นประเทศไทยมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ เฉพาะเรื่องโดยเน้นหนักที่เรื่อง “สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี” และ “หน้าที่ของรัฐในการดำเนินกิจกรรมทางสิ่งแวดล้อมที่ประเทศไทยมีการบัญญัติเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญมากที่สุดประเทศหนึ่ง ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากประเทศฝรั่งเศส ข้อตั้งทำให้รัฐธรรมนูญไทยมีความทันสมัย มีการบัญญัติสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในหลาย ๆ เรื่อง แต่ข้อเสียคือการบัญญัติรับรองสิทธิบางประการมีปัญหาในการบังคับใช้ เพราะไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและบริบทของสังคมไทย^{๑๑}

๒) ปัญหาเรื่องกระบวนการเข้าถึงสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเนื่องจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดเรื่องสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นรูปธรรมในรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ และฉบับปี ๒๕๕๐ มีความครอบคลุมหลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมากน้อยเพียงใดหรือให้การคุ้มครองครบถ้วนและเพียงพอหรือไม่ทำให้เกิดประเด็นปัญหา๓ประเด็นหลักดังนี้ประเด็นแรกบทบัญญัติของกฎหมายประเด็นที่สองปัญหาการบังคับใช้สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรบังคับใช้ประเด็นที่สามเรื่องความสัมพันธ์ของรัฐธรรมนูญกับกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องเมื่อพิจารณาส่วนของประเด็นแรกพบว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดประเด็นเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมและการให้การรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมแต่การรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมได้รับรองครบถ้วนตามหลักของกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่นั้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ มีความครอบคลุมสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมสากลหลาย

^{๑๐} เฟ็งอ่าง น. ๒๐๘

^{๑๑} เฟ็งอ่าง น. ๒๒๙-๒๓๐

ประเภทตั้งแต่สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารภาครัฐสิทธิในการร้องเรียนและกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม หรือสิทธิในการมีส่วนร่วมกับภาครัฐเกี่ยวกับการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และการรับรองสิทธิชุมชนซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญก็ได้กล่าวถึงประเด็นเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ตีไว้แต่ประการใดอันเป็นหัวใจสำคัญของประเด็นเรื่องการจัดการและการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีหากปราศจากสิ่งแวดล้อมที่ดีการมีส่วนร่วมในกลไกทางสังคมด้านอื่นๆของมนุษย์ย่อมถดถอยลงประเด็นที่สองปัญหาการบังคับใช้สิทธิด้านสิ่งแวดล้อม โดยองค์กรบังคับใช้มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับการบังคับใช้สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรบังคับใช้ซึ่งเกี่ยวข้องกับเขตอำนาจในการพิจารณาตีของศาลรัฐธรรมนูญและประเด็นเรื่องความทับซ้อนของเขตอำนาจศาลถูกต้องและชอบธรรมมากน้อยเพียงใดซึ่งเป็นเรื่องของการพิจารณาของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๑ ที่วางหลักเรื่องเขตอำนาจการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างไรประเด็นที่สามเรื่องความสัมพันธ์ของรัฐธรรมนูญกับกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องเป็นเรื่องสภาพบังคับของสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมที่สืบเนื่องมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อเปิดช่องให้มีการตรากฎหมายลูกขึ้นเพื่อบังคับใช้สิทธิดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญทำให้การรับรองสิทธิในรัฐธรรมนูญสามารถนำไปบรรจรายละเอียดเนื้อหาและขอบเขตในกฎหมายลูกได้อีกทั้งยังเป็นการสร้างความยืดหยุ่นให้แก่บทบัญญัติ ของกฎหมายไม่ให้แข็งกระด้างจนเกินไปดังนั้นการที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติว่า“ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”หรืออาศัยกลไกของกฎหมายลูกเพื่อบังคับใช้ให้เป็นผลในทางปฏิบัติ สิทธิดังกล่าวย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญโดยไม่ผูกมัดว่าจะต้องมีกฎหมายลูกรองรับเป็นสิทธิที่ใช้บังคับได้ทันที

๓) ปัญหาเรื่องความเชื่อมโยงกับกฎหมายลูกโดยที่กฎหมายสูงสุดของประเทศอย่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ทั้งการส่งเสริม บำรุง รักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลัก การพัฒนาที่ยั่งยืนตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยประชาชนชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานซึ่งก็ได้มีกฎหมายที่สำคัญที่สอดคล้องและส่งเสริมหลักการดังกล่าว คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พุทธศักราช ๒๕๓๕ ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายแม่บทที่ใช้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน กล่าวคือมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างรอบด้าน ครอบคลุมถึงการจัดการปัญหามลพิษทุกรูปแบบสอดประสานกันอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้มีการนำหลักการใหม่ๆมาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม อาทิเช่น หลักผู้ก่อมลพิษต้องจ่าย การยอมรับบทบาทของประชาชนและองค์การพัฒนาเอกชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม การจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ฯลฯ รวมทั้งหลักการที่สำคัญอีกหลายประการ คือ

- ๑) ส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- ๒) จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- ๓) กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการ

ประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง

๔) กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ

๕) กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการทำให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน

๖) กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่างๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

แต่กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับปัจจุบันถูกวิพากษ์ว่ามีเนื้อหาที่ล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับบริบทปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน และยังเป็นกฎหมายที่วางระบบการกำกับดูแลสิ่งแวดล้อมโดยมีศูนย์กลางที่รัฐ ส่วนกลางเท่านั้น ไม่เปิดช่องทางให้เกิดการมีส่วนร่วมจากประชาชนในพื้นที่ องค์กรส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน หรือนักวิชาการ อีกทั้งบทบัญญัติบางมาตรายังก่อให้เกิดการตีความของผู้บังคับใช้ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและเปิดโอกาสให้เกิดการแสวงหาประโยชน์โดยคนบางกลุ่มได้ ฉะนั้น เพื่อให้มีระบบกฎหมายที่สามารถปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และสิทธิในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และให้ประชาชนมีส่วนร่วม และลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชน หรือรัฐ จากความต้องการใช้ทรัพยากรที่เพิ่มขึ้น แต่ทรัพยากรได้ลดน้อยลง จึงควรมีการทบทวน แก้ไข กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา รวมทั้ง การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคส่วนต่าง ๆ

๑.๒ วัตถุประสงค์

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาความหมาย ประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการ แนวคิด และหลักกฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวกับการบัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญ สู่การเป็นประชาคมอาเซียน และการพัฒนาที่ยั่งยืน

๑.๒.๒ เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญสู่การเป็นประชาคมอาเซียนและการพัฒนาที่ยั่งยืน

๑.๒.๓ เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการบัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญ สู่การเป็นประชาคมอาเซียนและการพัฒนาที่ยั่งยืน

๑.๒.๔ เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขและปรับปรุงการบัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับกฎหมายภายในสู่การเป็นประชาคมอาเซียนและการพัฒนาที่ยั่งยืน

๑.๓ ขอบเขตการวิจัย

ศึกษาถึงหลักเกณฑ์ในการบัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญสู่การเป็นประชาคมอาเซียนและการพัฒนาที่ยั่งยืน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๓๕ โดยทำการศึกษาด้านเนื้อหาและขอบเขตแห่งสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย นำรัฐธรรมนูญว่าสอดคล้องกับกฎหมายต่างประเทศอย่างน้อยเพียงใด กระบวนการเข้าถึงสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม การเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายลูกกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศเพื่อหาแนวทางการบัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญ สู่การเป็นประชาคมอาเซียนและการพัฒนาที่ยั่งยืนที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

๑.๔ วิธีการวิจัย

วิธีการวิจัยนี้จะเป็นการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากการค้นคว้าและรวบรวมจากตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและกฎหมายอื่น ๆ ตลอดจนระเบียบ ประกาศ คำสั่ง คำพิพากษาของศาล มติคณะรัฐมนตรี บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แนวปฏิบัติ ตำรา บทความ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศึกษาลงลึกถึงการทั่วไป เกี่ยวกับการบัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญ สู่การเป็นประชาคมอาเซียนและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทยเปรียบเทียบกับของต่างประเทศ

๑.๕ ผลที่คาดว่าจะได้รับ

๑.๕.๑ ทำให้ทราบความหมาย ประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการ แนวคิด และหลักกฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการบัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญ สู่การเป็นประชาคมอาเซียนและการพัฒนาที่ยั่งยืน

๑.๕.๒ ทำให้ทราบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญ สู่การเป็นประชาคมอาเซียนและการพัฒนาที่ยั่งยืน

๑.๕.๓ ทำให้ทราบปัญหาการบัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญ สู่การเป็นประชาคมอาเซียนและการพัฒนาที่ยั่งยืน

๑.๕.๔ ทำให้ทราบแนวทางแก้ไขและปรับปรุงการบัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับกฎหมายภายในสู่การเป็นประชาคมอาเซียนและการพัฒนาที่ยั่งยืน

๑.๖ การนำไปใช้ประโยชน์

๑.๖.๑ นำองค์ความรู้ที่ได้ไปศึกษา วิเคราะห์ เป็นฐานข้อมูลนิติบัญญัติเพื่อใช้ในวงงาน
รัฐสภา

๑.๖.๒ นำองค์ความรู้ที่ได้ไปเป็นแนวทางแก้ไขและปรับปรุงการบัญชีรับรองด้าน
สิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญสู่การเป็นประชาคมอาเซียนและการพัฒนาที่ยั่งยืน

๑.๖.๓ นำองค์ความรู้ที่ได้ไปเป็นข้อมูลประกอบในการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ
ของรัฐสภาที่ ต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

บทที่ ๒

แนวคิดและทฤษฎีด้านสิ่งแวดล้อม

ความหมายของ “สิ่งแวดล้อม” นั้นจะทำให้เราทราบถึงกรอบหรือขอบเขตของปัญหาต่างๆ ทางด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งนานาอารยประเทศที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมก็ได้ให้คำจำกัดความคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ไว้ในบทนิยามของกฎหมายในแต่ละประเทศ ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่หลายตัวที่เดียว เช่น พระราชบัญญัติรักษาคลอง รัตนโกสินทร์ศก ๑๒๑ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๔๕๖ พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้น

การให้คำนิยามของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” นั้น เป็นเรื่องยากเนื่องจากเป็นคำที่ทุกคนเข้าใจว่าหมายถึง สิ่งที่อยู่แวดล้อมรอบๆ ตัวเรา แต่หากจะให้ระบุชัดเจนว่า หมายถึง สิ่งใดบ้าง คงเป็นการยากที่จะระบุให้ชัดเจนได้ แม้แต่ปฏิญญากรุงสตอกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. ๑๙๗๒ (Stockholm Declaration on Human Environment, ๑๙๗๒)^{๑๒} ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในต่างประเทศว่าเป็นสิ่งที่สำคัญในการวางแผนความคิดและหลักการในการคุ้มครองและรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมภายใต้การดูแลของสหประชาชาติ

สิ่งที่ปฏิญญากรุงสตอกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. ๑๙๗๒^{๑๓} กล่าวถึง ก็คือ สิ่งแวดล้อมไม่ได้จำกัดเฉพาะสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติเท่านั้น แต่ยังรวมถึงสิ่งมนุษย์สร้างขึ้นด้วย และทั้งสองสิ่งนี้ทำให้มนุษย์สามารถดำรงชีพทางกายภาพ สติปัญญา สังคมและจิตวิญญาณ และสามารถใช้สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานได้

ความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ดังกล่าวนั้นเป็นความหมายที่กว้างขวางมาก กล่าวคือ เป็นคำที่มีลักษณะครอบคลุมไปในทุกๆ ด้านทางธรรมชาติที่อยู่รอบๆ ตัวมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นสิ่งมีชีวิตหรือเป็นสิ่งที่ไม่มีชีวิต เช่น สังคม วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี หรือแม้แต่อากาศ แสง สี เสียง ต่างๆ สิ่งเหล่านี้ก็ถือเป็นสิ่งแวดล้อมแทบทั้งสิ้น ซึ่งหากว่าถ้าสิ่งแวดล้อมด้านใดด้านหนึ่งถูกทำลายไปแล้วก็จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้านอื่นๆ ด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น หากสิ่งแวดล้อมป่าไม้ถูกทำลายไปโดยการตัดไม้ทำลายป่า

^{๑๒} จุมพล สายสมุทร, กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ: การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล (Protection and Preservation of The Marine Environment) (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๐). น. ๒๔-๒๖.

^{๑๓} United Nations, United Nation Environment Programmed (UNEP), Stockholm Declaration: Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Online), available URL: http://www.unep.org/Law/PDF/Stockholm _ Declaration.pdf, ๒๐๐๘(March, ๒).

ซึ่งนำไม้เหล่านั้นมาตัดแปลงเป็นเฟอร์นิเจอร์ต่างๆ สิ่งแวดล้อมป่าไม้ถูกทำลายไปจึงมีผลกระทบต่อน้ำซึ่งเป็นแหล่งต้นน้ำที่มีความสำคัญต่อมนุษย์ด้วย^{๑๔}

๒.๑ ทฤษฎีด้านสิ่งแวดล้อม

มนุษย์จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยธรรมชาติตลอดจนสิ่งแวดล้อมในการดำรงชีวิตตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์เป็นอย่างมากอย่างไรก็ตามมุมมองของมนุษย์ที่มีต่อธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไปพร้อมๆกับการก้าวเข้ามาของเทคโนโลยีและวิทยาการสมัยใหม่ ซึ่งถือเป็นเครื่องมือที่เปลี่ยนสังคมเกษตรกรรมในอดีตไปสู่ยุคอุตสาหกรรม มนุษย์เริ่มให้ความสำคัญกับความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจมากขึ้นและใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อตอบสนองความต้องการของตนเองอย่างเต็มที่ แตกต่างจากก่อนหน้าการเกิดวิวัฒนาการของเทคโนโลยีและวิทยาการสมัยใหม่ ซึ่งมนุษย์เล็งเห็นว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งในการดำรงชีวิตที่มนุษย์ต้องสงวนและรักษามิให้ถูกทำลายลงอย่างสิ้นเชิงเพียงแค่ว่าจะตอบสนองต่อความต้องการและผลประโยชน์บางอย่างที่ไม่ได้จำเป็นต่อการดำรงชีวิตจนท้ายที่สุด เมื่อความต้องการของมนุษย์ไม่สมดุลกับจำนวนของทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติจึงเกิดขึ้น

จากสภาพการณ์ในข้างต้น นักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมได้จำแนกแนวคิดทางจริยศาสตร์สิ่งแวดล้อมซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของแนวความคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนเชิงปรัชญาสนับสนุน ออกเป็น ๒ กลุ่มใหญ่ๆ คือ ๑) แนวคิดแบบมนุษย์เป็นศูนย์กลาง (Anthropocentric View) และ ๒) แนวคิดแบบระบบนิเวศเป็นศูนย์กลาง (Eco-centric View) ทั้งสองแนวคิดในข้างต้นนี้มีทรรศนะต่อธรรมชาติที่แตกต่างกัน ดังนี้

• แนวคิดแบบมนุษย์เป็นศูนย์กลาง (Anthropocentric View)

แนวคิดแบบมนุษย์เป็นศูนย์กลางเป็นแนวคิดที่มีลักษณะให้ความสำคัญกับมนุษย์มากกว่าธรรมชาติ^{๑๕} มนุษย์เป็นผู้ให้คุณค่าแก่สรรพสิ่งส่วนธรรมชาติแวดล้อมนั้นเป็นเพียงเครื่องมือที่ตอบสนองความต้องการของมนุษย์เท่านั้น^{๑๖} แนวคิดแบบมนุษย์เป็นศูนย์กลางส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลมาจากทางตะวันตก นักปรัชญากรีก-โรมัน และในยุคศาสนาฮิวและศาสนาคริสต์ ตลอดจนนักวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ อาทิ กลุ่มนักนิเวศวิทยาแนวตื้น (shallow ecologist) ได้มองถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติว่ามนุษย์เป็น “นาย” ส่วนธรรมชาติเป็น “ทาส”^{๑๗} มนุษย์จึงมีส่วนสำคัญในการเอาเปรียบหรือครอบงำธรรมชาติ

^{๑๔} กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, ๒๕๓๘), น. ๑๕.

^{๑๕} รุตินันท์ พลชัย, “การศึกษาเชิงวิพากษ์เรื่องแนวคิดการยึดมนุษย์เป็นศูนย์กลางในนิเวศวิทยาเชิงลึก,” (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๔๗).

^{๑๖} Capra, Fritjof, “The Web of Life, London: Flamingo,” (๑๙๙๖).

^{๑๗} เนื่องน้อย บุญยเนตร, จริยศาสตร์สภาวะแวดล้อม: โลกทัศน์ในพุทธปรัชญาและปรัชญาตะวันตก. (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๗)

ลักษณะแนวคิดเช่นนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักกว่าเป็นรากฐานแนวคิดที่ผิดพลาดของตะวันตกนำไปสู่วิกฤตทางสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ทั้งนี้ รากฐานของแนวคิดแบบมนุษย์เป็นศูนย์กลาง^{๑๘} ประกอบด้วย

๑) แนวคิดแบบทวินิยม ในทัศนะทางศาสนายิวและศาสนาคริสต์ รวมถึงปรัชญากรีก-โรมัน จะแยกจิตวิญญาณออกจากร่างกายมนุษย์ และให้ความสำคัญกับจิต โดยมองว่าจิตถูกสร้างขึ้นจากฉายาของพระเจ้าจึงมีความศักดิ์สิทธิ์และมีเหตุผล แตกต่างจากธรรมชาติที่ไม่มีจิต ไม่มีเหตุผล และไม่มีมีความศักดิ์สิทธิ์จึงทำให้เกิดความคิดที่ว่ามนุษย์สูงส่งกว่าสรรพสิ่งทั้งปวง เพราะมีจิต มีเหตุผล และมีความศักดิ์สิทธิ์ ดังนั้น มนุษย์จึงสามารถใช้ประโยชน์จากธรรมชาติได้อย่างชอบธรรม

๒) ความสัมพันธ์ทางศีลธรรมที่จำกัดเฉพาะมนุษย์เท่านั้น นักปรัชญาที่ยึดแนวคิดมนุษย์เป็นศูนย์กลางมีทรรศนะที่ว่ามนุษย์เท่านั้นที่มีคุณค่าในตัวเอง ดังนั้นเรื่องความสัมพันธ์ทางศีลธรรมจึงเป็นเรื่องเฉพาะของมนุษย์ สิ่งอื่น ๆ ไม่ได้ได้อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎทางศีลธรรม มนุษย์จึงสามารถทำอะไรกับธรรมชาติก็ได้และไม่ถือว่าเป็นเรื่องที่ผิดศีลธรรม

๓) การปฏิเสธที่จะมองธรรมชาติแบบองค์รวม (Holistic View) แนวคิดแบบนี้ เชื่อว่า การพิจารณาคุณสมบัติแบบแยกส่วนจะทำให้สามารถเข้าใจโครงสร้างแบบองค์รวมได้ เมื่อนำวิธีการแบบนี้มาพิจารณาธรรมชาติ ทำให้ธรรมชาติถูกแยกออกเป็นส่วนๆ จึงเป็นการง่ายที่มนุษย์จะสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์เฉพาะส่วน เพราะถือว่าเป็นเพียงการเข้าไปจัดระเบียบในโครงสร้างส่วนย่อยและไม่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างของธรรมชาติทั้งหมด

๔) ฐานะของมนุษย์และฐานะของธรรมชาติเชื่อว่า ธรรมชาติเป็นเพียง “วัตถุที่ถูกศึกษาของมนุษย์” และมีคุณค่าก็ต่อเมื่อมนุษย์กำหนดว่ามีประโยชน์

๕) มนุษย์เป็นศูนย์กลางของทุกสิ่ง และเป็นศูนย์กลางในการกำหนดคุณค่าต่างๆ ในขณะที่สิ่งอื่นๆรอบๆตัวเป็นเพียงเครื่องมือที่นำไปสู่เป้าหมายเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการพัฒนาแล้ว แนวคิดแบบมนุษย์เป็นศูนย์กลางจะมีความเชื่อว่าเมื่อใดก็ตามที่มีการพัฒนาเกิดขึ้น ผู้ที่จะทำการพัฒนาต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบสำคัญ ๓ประการ ได้แก่ การอนุรักษ์ (conservation) การใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (resource use efficiency) และมีการจัดการที่ดี (good management)

แนวปรัชญาเช่นนี้ได้ปรากฏอยู่ในความตกลงด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศหลายๆฉบับ ซึ่งความตกลงเหล่านี้ต่างมุ่งที่จะปกป้องรักษาผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม อาทิ ในหลักการข้อ ๑ ของ The Rio Declaration ๑๙๙๒ ระบุว่า “มนุษย์เป็นศูนย์กลางของทุกสิ่งทุกอย่างเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน มนุษย์มีสิทธิในความอุดมสมบูรณ์และชีวิตที่ยั่งยืนในการประนีประนอมกับธรรมชาติ”^{๑๙} เป็นต้น

^{๑๘} เฟ็งอ้าง ก, ๒๕๓๗: ๑๓-๖๐

^{๑๙} ASEAN Charter, Principle ๑ “Human beings are at the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature.”

• แนวคิดธรรมชาติเป็นศูนย์กลาง(Eco-centric View)

เป็นแนวคิดเชิงปรัชญาที่ให้ความสำคัญกับระบบนิเวศทั้งระบบ ยึดเอาธรรมชาติเป็นศูนย์กลางของทุกสิ่ง และมนุษย์เองก็เป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติ แนวคิดธรรมชาติเป็นศูนย์กลางนี้จะมีแนวทางในการดำเนินการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มุ่งมั่น เด็ดขาด และเคร่งครัด แนวคิดดังกล่าวนี้จะปรากฏในนักธรรมชาติวิทยา ตั้งแต่สมัยคริสต์วรรษที่ ๑๙ และนักนิเวศวิทยาในกลุ่มนิเวศวิทยาแนวลึก (deep ecologist) อาทิ กลุ่ม Green Peace กลุ่ม Earth First ฯลฯ หลักการสำคัญของแนวคิดแบบธรรมชาติเป็นศูนย์กลางประกอบด้วย

๑) การมองโลกในเชิงองค์รวม (Holistic World view) กล่าวคือ มนุษย์กับสรรพสิ่งทั้งหลายในโลกมีความสัมพันธ์กันและพึ่งพาอาศัยกัน อยู่ร่วมกันท่ามกลางความหลากหลาย ดังนั้น หากส่วนใดส่วนหนึ่งถูกทำลาย อีกส่วนหนึ่งจะถูกทำลายลงไปด้วย

๒) ศูนย์กลางของคุณค่าอยู่ที่ระบบนิเวศที่มีความหลากหลาย มนุษย์เป็นเพียงส่วนหนึ่งของสรรพสิ่งทั้งหลาย และสรรพสิ่งทุกอย่างบนโลกล้วนแต่มีคุณค่าในตัวของมันเองด้วยกันทั้งสิ้น

๓) ความสัมพันธ์ทางศีลธรรมขยายขอบเขตครอบคลุมทุกสรรพสิ่งในระบบนิเวศจึงสามารถตัดสินการกระทำต่อมนุษย์ต่อสรรพสิ่งในระบบนิเวศได้ว่าเป็นสิ่งที่ควรหรือไม่ควร มนุษย์จึงไม่มีสิทธิใดๆที่จะไปทำลายหรือลดทอนความสมบูรณ์ของระบบนิเวศนอกเหนือความต้องการพื้นฐานในการดำรงชีวิตเท่านั้น

๔) มนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติ การเรียนรู้เกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์เป็นการเรียนรู้เพื่อทำความเข้าใจเพื่ออยู่ร่วมกับธรรมชาติได้อย่างสมดุล

จากรายละเอียดในข้างต้นเกี่ยวกับแนวความคิดเชิงปรัชญาทางจริยศาสตร์สิ่งแวดล้อมสามารถสรุปได้ว่า แนวคิดแบบมนุษย์เป็นศูนย์กลางเป็นทฤษฎีที่มองมนุษย์เป็นศูนย์กลาง ความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมจะเกิดจากการสนใจของมนุษย์เท่านั้น ผู้ที่มีแนวคิดแบบนี้ต้องการปกป้องธรรมชาติไว้เพื่อผลประโยชน์ของมนุษย์เท่านั้น ในทางกลับกัน แนวคิดแบบธรรมชาติเป็นศูนย์กลางมีแนวคิดที่ว่าสิ่งที่มีชีวิตอย่างมนุษย์และสิ่งไม่มีชีวิตอย่างธรรมชาติต่างก็มีคุณค่าทางศีลธรรม และต่างต้องรับผิดชอบเพื่อรักษาสภาพแวดล้อมโดยรวมทั้งหมดทั้งนี้ แนวคิดทั้งสองในข้างต้นมิได้เป็นแนวคิดที่ขัดกันแต่อย่างใด เนื่องจากเป้าหมายสูงสุดของแนวคิดทั้งสองมุ่งสู่ความอยู่รอดของมนุษย์เช่นกันในปัจจุบัน แนวคิดเชิงปรัชญาแบบธรรมชาติเป็นศูนย์กลางปรากฏในประเทศที่มีการพัฒนาสูง อาทิ สหรัฐอเมริกา ส่วนในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายยังคงมองว่าเป็นแนวคิดที่ไกลเกินกว่าที่คนทั่วไปจะเข้าถึง และจากแนวคิดเชิงปรัชญาทั้ง ๒ แบบ ทั้งแบบที่ยึดมนุษย์เป็นศูนย์กลาง และแบบที่ยึดธรรมชาติเป็นศูนย์กลางนั้น ได้ส่งผลกระทบต่อแนวความคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในแง่ของแนวทางในการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งจะกล่าวไว้ในส่วนต่อไป

๒.๒ แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

● ความหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน

แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนมีจุดเริ่มต้นมาจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (United Nations Conference on Human Environment ๑๙๗๒) ณ กรุงสต็อกโฮล์มประเทศสวีเดน และปรากฏอย่างชัดเจนมากขึ้นในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development ๑๙๙๒) ซึ่งการประชุมในครั้งนี้ทำให้ประเทศต่างๆ ทั่วโลกตระหนักถึงวิกฤตการณ์ด้านสิ่งแวดล้อม อาทิ สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม ทรัพยากรธรรมชาติไม่เพียงพอต่อการใช้งาน เนื่องมาจากการมุ่งพัฒนาประเทศในด้านเศรษฐกิจเพียงด้านเดียวโดยไม่คำนึงถึงคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ จึงหันมาให้ความสนใจกับพัฒนารูปแบบใหม่ที่สามารถลดปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อันเป็นที่มาของแนวคิด “การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)”

การพัฒนาที่ยั่งยืน คือ การพัฒนาที่มุ่งให้มนุษย์คำนึงถึงขีดจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่บนโลกนี้ และให้ดำเนินการพัฒนาควบคู่กับการอนุรักษ์ ฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้การพัฒนานั้นต้องตอบสนองต่อความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน และคนรุ่นหลังอย่างเท่าเทียมกัน^{๒๐} นอกจากนี้แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทของคณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development) หรือ คณะกรรมาธิการบรันท์แลนด์ (Brundtland Commission) ได้นิยามความหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนไว้ในบทที่ ๒ Towards Sustainable Development ในรายงานของคณะกรรมการบรันท์แลนด์ (Brundtland Report) ว่า

“Sustainable development is development which meets the needs of current generations without compromising the ability of future generations to meet their own needs” (การพัฒนาที่ยั่งยืน คือ การพัฒนาที่ตอบสนองต่อความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ลดขีดความสามารถของคนรุ่นหลังในการตอบสนองต่อความต้องการของพวกเขา)^{๒๑}

แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ประกอบด้วยการสร้างสมดุลในการพัฒนา ๓ ด้าน ได้แก่

๑) ด้านเศรษฐกิจ มีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจให้เจริญเติบโตอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลลดปัญหาความยากจนภายในประเทศได้อย่างยั่งยืน

๒) ด้านสังคม เป็นการพัฒนาเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของสังคมอย่างสมดุลทั้งในด้านการพัฒนาคน การศึกษา สุขภาพอนามัย ฯ ส่งเสริมให้เกิดสังคมที่มีคุณภาพและเป็นสังคมที่ยั่งยืน

^{๒๐} สำนักความร่วมมือด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน น. ๑๒

^{๒๑} World Commission on Environment and Development (WCED), “Our Common Future,” (London: Oxford University Press, ๑๙๘๗), p. ๓๐

๓) ด้านสิ่งแวดล้อม เป็นการพัฒนาโดยมุ่งให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในปริมาณที่เหมาะสมควบคู่กับการอนุรักษ์ ฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นเพื่อประโยชน์ในระยะยาว

● **วิวัฒนาการของแนวความคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนกับสิ่งแวดล้อมในกฎหมายระหว่างประเทศ**

ไม่ว่ายุคสมัยใดก็ตาม มนุษย์จำเป็นต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการดำรงชีวิต นับตั้งแต่การปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรปจนถึงช่วงเวลาก่อนปี ค.ศ.๑๙๔๕ เป็นต้นมา แนวทางการพัฒนาประเทศมักจะเน้นไปยังภาคอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจซึ่งจัดว่าเป็นรูปแบบของการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน เพราะมีการแสวงหาและใช้ทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมากเพื่อผลิตอุตสาหกรรมในลักษณะที่ฟุ่มเฟือย โดยมีได้มีการคำนึงถึงปริมาณทรัพยากรธรรมชาติที่เริ่มลดน้อยถอยลงไปเรื่อยๆ และผลร้ายทางด้านมลภาวะที่ติดตามมาจากการประกอบอุตสาหกรรมที่ไม่มีมาตรการในการป้องกันหรือลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ประกอบกับในช่วงเวลานั้น หลายๆประเทศทั่วโลกต่างต้องบอบช้ำจากผลของสงครามโลกทั้งครั้งที่ ๑และครั้งที่ ๒ยังทำให้แต่ละประเทศต่างเร่งรีบนำทรัพยากร ธรรมชาติทั้งบนผิวดินและใต้ดินมาใช้ในการบูรณะและฟื้นฟูประเทศโดยไม่ใช่ใจต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระบบนิเวศที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปกับการพัฒนานั้น

ผลพวงของภาวะสงครามทั้งสองครั้งทำให้ประเทศต่างๆเริ่มหันมาให้ความสนใจในการร่วมมือซึ่งกันและกันในด้านต่างๆ ความร่วมมือที่สำคัญที่สุด คือ การร่วมกันวางกรอบกฎเกณฑ์ซึ่งเป็นพันธะผูกพันระหว่างประเทศเพื่อป้องกันภาวะสงครามและรักษาความสงบสุขในสังคมชุมชนระหว่างประเทศ โดยหลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๑สิ้นสุดลง ได้มีการจัดตั้งองค์การสันนิบาตชาติขึ้น มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อดำรงสันติภาพและเสริมสร้างความมั่นคงระหว่างประเทศ แต่องค์การสันนิบาตชาติต้องสิ้นสุดลงด้วยจุดอ่อนสำคัญ ๒ ประการ คือ ๑) การที่ประเทศมหาอำนาจต่างพากันลาออกและไม่ได้เป็นสมาชิก อาทิ สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต (ลาออกเมื่อ ค.ศ. ๑๙๓๔) เยอรมนี (ลาออกเมื่อ ค.ศ. ๑๙๓๓) ญี่ปุ่น (ลาออกเมื่อ ค.ศ. ๑๙๓๓) อิตาลี (ลาออกเมื่อ ค.ศ. ๑๙๓๗) คงเหลือแต่อังกฤษและฝรั่งเศสเท่านั้น ๒) ประเทศมหาอำนาจเข้ารุกรานโจมตีประเทศอื่นเอง จากนั้นได้มีความพยายามครั้งใหม่ที่จะจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาสันติภาพและประสานความร่วมมือระหว่างประเทศแทนองค์การสันนิบาตชาติ คือ องค์การสหประชาชาติ (United Nations Organization : UN) องค์การสหประชาชาติจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในขณะนั้น องค์การสหประชาชาติมีหน้าที่หลักในการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ อันเป็นผลพวงของสงครามโลกครั้งที่ ๒ หลายประเทศที่มีความพร้อมในการพัฒนา อาทิ ประเทศฝรั่งเศส อังกฤษ ญี่ปุ่น ฯลฯ ได้เลือกรูปแบบของการพัฒนาประเทศโดยยึดเอาการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหลักในการแก้ไขสถานะเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้น และผลจากการพัฒนาอุตสาหกรรมทำให้ประเทศสามารถฟื้นตัวได้อย่างรวดเร็ว รูปแบบการพัฒนาดังกล่าวจึงกลายเป็นแบบอย่างในการพัฒนาของอีกหลายๆประเทศในเวลาต่อมา

หลังจากการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติในปี ค.ศ. ๑๙๔๕ แล้ว ในปีเดียวกันได้มีการจัดตั้งธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและการพัฒนา (International Bank for Reconstruction and Development: IBRD) หรือ ธนาคารโลก (World Bank) ภายใต้ข้อตกลงเมืองแบรดตันวูดส์ (Bretton Woods

Agreement) เพื่อทำหน้าที่ระดมเงินทุนระหว่างประเทศในการส่งเสริมฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกในการพัฒนาประเทศ เช่น การก่อสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ

นอกจากการจัดตั้งธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและการพัฒนาเพื่อช่วยเหลือและส่งเสริมการพัฒนาประเทศต่างๆแล้ว ในปี ค.ศ. ๑๙๔๙ องค์การสหประชาชาติได้จัดให้มีโครงการพัฒนา (Development Programme) ขึ้น เพื่อให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมในการพัฒนาเศรษฐกิจมากขึ้น ทั้งนี้ โครงการพัฒนาดังกล่าว ต่อมาได้กลายเป็นองค์การระหว่างประเทศภายใต้องค์การสหประชาชาติในชื่อที่เรียกว่า “โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP)” มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก โดยมุ่งเน้นที่การพัฒนาด้านอุตสาหกรรมและเทคโนโลยี และยึดเอาความเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นดัชนีชี้วัดความเติบโตของประเทศนั้น ทั้งนี้ UNDP มีเป้าหมายที่จะช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาให้หลุดพ้นจากปัญหาสำคัญ ๓ ประการ คือ ปัญหาความยากจน (poverty) ปัญหาความรู้หรือละเลย (ignorance) และปัญหาความเจ็บป่วย (disease) แต่อย่างไรก็ตาม หลายๆ ประเทศกำลังพัฒนายังประสบปัญหาทั้งสามอยู่เช่นเดิม เนื่องจากการมุ่งเน้นแต่การพัฒนาทางอุตสาหกรรมที่ไม่สอดคล้องกับพื้นฐานที่แท้จริงของประเทศ และละเลยปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ได้ทำลายปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

จากสภาพปัญหาในการพัฒนาประเทศทั้งในอดีตและปัจจุบันที่เป็นการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืนนั้น ได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อมโลก เช่น เกิดปัญหาวิกฤตทางทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาการสะสมของมลพิษต่างๆ และปัญหาด้านสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน เป็นต้น ประเด็นปัญหาดังกล่าวได้กลายเป็นประเด็นปัญหาหระหว่างประเทศที่ทุกประเทศต่างพากันตื่นตัวที่จะประสานความร่วมมือเพื่อจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ดังเห็นได้จากการที่องค์การสหประชาชาติจัดให้มีการประชุมระดับโลกด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศขึ้นอย่างเป็นทางการครั้งแรก คือ การประชุมแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ (United Nations Conference on Human Environment: UNCHE) ณ กรุงสตอกโฮล์ม (Stockholm) ประเทศสวีเดน ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. ๑๙๗๒ และจากการประชุมในครั้งนั้น สหประชาชาติได้จัดให้มีการดำเนินการประชุมด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างต่อเนื่อง โดยในเดือนมิถุนายน ค.ศ. ๑๙๙๒ สหประชาชาติได้จัดการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development: UNCED) หรือที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายในชื่อ “การประชุมริโอ (Rio Conference)” ณ นครริโอ เดอจาเนโร สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล ซึ่งที่ประชุมดังกล่าว ได้มีมติให้การรับรองเอกสารสำคัญ ๕ ฉบับ ได้แก่ ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา แผนปฏิบัติการ ๒๑ แถลงการณ์ว่าด้วยหลักการเรื่องป่าไม้ กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

เป็นที่น่าสังเกตว่า ภายหลังปี ค.ศ. ๑๙๙๒ สังคมชุมชนระหว่างประเทศได้ตอบรับแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างกว้างขวาง และมีการประชุมด้านสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันในการลงนามรับรองปฏิญญาที่ได้จากการประชุมฯ อยู่บ่อยครั้ง โดยการประชุมระดับโลกที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน ตั้งแต่ ปี ค.ศ. ๑๙๗๒ จนถึงปัจจุบัน มีดังนี้

● การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ (United Nations Conference on Human Environment: UNCHE) ค.ศ. ๑๙๗๒ ณ กรุงสตอกโฮล์ม ราชอาณาจักรสวีเดน

องค์การสหประชาชาติจัดการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ (United Nations Conference on Human Environment: UNCHE) เมื่อเดือนมิถุนายนปี ค.ศ. ๑๙๗๒ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ขึ้น ณ กรุงสตอกโฮล์ม ราชอาณาจักรสวีเดน ที่ประชุมเรียกร้องให้ทุกประเทศตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติและปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลก โดยสาระสำคัญของการประชุมในครั้งนี้ คือ การร่วมกันหาความชัดเจนในเรื่องของความเกี่ยวพันของประเทศต่างๆต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลก ซึ่งการประชุมในครั้งนี้นับเป็นแรงผลักดันให้สหประชาชาติตัดสินใจจัดให้มีการประชุมเกี่ยวกับเรื่องนี้จากปัญหาการพัฒนาของประเทศต่างๆทั่วโลก และปัญหาสิ่งแวดล้อมจากอุตสาหกรรม ที่ประชุมดังกล่าวมีผู้แทนจาก ๑๑๓ ประเทศทั่วโลก ซึ่งที่ประชุมได้ให้การรับรองเอกสารและข้อมติ (Resolution) ที่สำคัญ ดังนี้

- ๑) การรับรองปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ หรือ ปฏิญญาสตอกโฮล์ม (The Stockholm Declaration ๑๙๗๒) ประกอบด้วย ๒๖ หลักการในเรื่องสิ่งแวดล้อมมนุษย์ (Human Environment) ซึ่งเป็นประมวลพื้นฐานการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมที่ยังคงมีการนำมาใช้เป็นแนวทางสู่การปฏิบัติจนกระทั่งปัจจุบัน
- ๒) การจัดตั้งโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme: UNEP) มีหน้าที่ในการประเมินสถานการณ์และทิศทางของสิ่งแวดล้อมในระดับชาติและระดับนานาชาติ รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม และการอำนวยความสะดวกในการถ่ายทอดเทคโนโลยีและความรู้เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
- ๓) การกำหนดให้วันที่ ๕ มิถุนายนของทุกปี เป็นวันสิ่งแวดล้อมโลก(World Environment Day)
- ๔) การเสนอให้รัฐบาลของประเทศต่างๆจัดตั้งองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นในประเทศของตน

● การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development: UNCED หรือRio Conference)ค.ศ. ๑๙๙๒ ณ กรุงริโอ เดอจาเนโร สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล

รายงานบรันท์แลนด์ (Brundtland Report) ที่คณะกรรมการธิการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development: WCED) ได้จัดทำขึ้นเพื่อศึกษาเรื่องการสร้างความสมดุลระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา ได้ก่อให้เกิดการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development: UNCED) หรือการประชุม Earth Summit ณ กรุงริโอ เดอจาเนโร สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล ระหว่างวันที่ ๓ - ๑๔ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๙๒ โดยรู้จักกันอย่างแพร่หลายในชื่อ “การประชุมริโอ (Rio Conference)” ซึ่งเป็นการประชุมระดับผู้นำประเทศที่มีจุดมุ่งหมายในการกำหนดยุทธศาสตร์ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับประชาคมโลกในอนาคต ทั้งนี้ การประชุมดังกล่าวนับว่าเป็นการประชุมที่ใหญ่ที่สุดเท่าที่องค์การสหประชาชาติได้เคยจัดมาก่อน เนื่องจากมีผู้แทนระดับผู้นำประเทศ ประมุขของรัฐ หัวหน้า

คณะรัฐบาล และเจ้าหน้าที่ระดับสูงจาก ๑๗๙ ประเทศเข้าร่วม ตลอดจนเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่างๆ เข้าร่วมด้วย ประมาณ ๑๘,๐๐๐ คน ซึ่งที่ประชุมได้มีมติให้การรับรองเอกสารสำคัญ ๕ ฉบับ คือ

- ๑) **ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development)** ประกอบด้วยหลักการสำคัญ ๒๗ หลักการเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของสหประชาชาติในการดำเนินการพัฒนาเพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น ปฏิญญาดังกล่าวฉบับนี้ไม่มีผลบังคับทางกฎหมายแต่มีผลผูกพันทางการเมือง
- ๒) **แผนปฏิบัติการ ๒๑ (Agenda 21)** เป็นแนวทางปฏิบัติการเพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโลกในศตวรรษที่ ๒๑ ถือเป็นแผนแม่บทในการดำเนินงานที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม
- ๓) **แถลงการณ์ว่าด้วยหลักการเรื่องป่าไม้ (Statement on Forest Principles)** เป็นแนวทางในการจัดการ อนุรักษ์ และการพัฒนาอย่างยั่งยืนสำหรับป่าไม้ทุกประเภท ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและรักษาไว้ซึ่งสิ่งมีชีวิตในทุกรูปแบบ ทั้งนี้ แถลงการณ์นี้ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย และมีชื่อเต็มว่า “Non-legally binding authoritative statement of principles for a global consensus for a global consensus on the management, conservation and sustainable development of all types of forests”
- ๔) **กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC)** มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระดับก๊าซเรือนกระจก (greenhouse gas) ในชั้นบรรยากาศให้อยู่ในระดับที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสภาวะอากาศทั่วโลกโดยลดปริมาณการปล่อยก๊าซบางชนิดขึ้นสู่บรรยากาศ เพื่อให้ธรรมชาติสามารถปรับตัวได้ และเพื่อเป็นการประกันว่าจะไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหาร และการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน
- ๕) **อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD)** มีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชนิดพันธุ์ของสิ่งมีชีวิตและแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม

ความตกลงระหว่างประเทศทั้ง ๕ ฉบับนี้ทั้งที่ไม่มีสภาพบังคับ (non-binding) ในฐานะที่เป็นกฎหมายระหว่างประเทศ แต่เป็นบันทึกความเข้าใจร่วมกันในแนวทางปฏิบัติเพื่อพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของโลก คือ ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา แผนปฏิบัติการ ๒๑ และแถลงการณ์ว่าด้วยหลักการเรื่องป่าไม้ และความตกลงที่มีสภาพบังคับ (binding conventionally instruments) ในฐานะที่เป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันต่อรัฐที่เป็นภาคีอนุสัญญาให้ต้องปฏิบัติ

ตาม คือ อนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ และอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งความตกลงระหว่างประเทศทั้งหมดนี้ได้รับการรับรองโดยมติที่ ๔๗/๑๙๐ วันที่ ๒๒ ธันวาคม ๑๙๙๒ จากการประชุมสามัญแห่งสหประชาชาติ

ทั้งนี้ เอกสารความตกลงระหว่างประเทศ จำนวน ๒ฉบับ ที่ได้รับการรับรองและลงนามในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ ณ กรุงสตอกโฮล์ม ราชอาณาจักรสวีเดน (ค.ศ. ๑๙๗๒) และการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ณ กรุงริโอ เดอจาเนโร สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล (ค.ศ. ๑๙๙๒) ได้แก่ Stockholm Declaration ๑๙๗๒ และ Rio Declaration ๑๙๙๒ ถือว่าเป็นเอกสารที่มีความสำคัญต่อการกำหนดกรอบความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืนในทางสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก สามารถสรุปสาระสำคัญของแนวความคิดนี้ได้ ๑๔ องค์ประกอบ^{๒๒}ด้วยกัน คือ

๑) ความร่วมมือระหว่างประเทศทางสิ่งแวดล้อม

ความร่วมมือดังกล่าวมีทั้งระดับทวิภาคี และระดับพหุภาคี การร่วมมือนั้นมุ่งถึงข้อตกลงร่วมกันในการหาแนวทาง กลยุทธ์ แผนปฏิบัติการ รวมถึงการตรากฎหมายเพื่อการรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

๒) การให้คำแนะนำในเรื่องทางสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง

การให้คำแนะนำในด้านเทคโนโลยี ประสบการณ์ วิธีการป้องกัน แก้ไข และเยียวยาปัญหาสิ่งแวดล้อม และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยการสร้างเครือข่ายระหว่างประเทศที่จะทำการติดตามตรวจสอบสถานการณ์ของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม การประเมินผลการติดตามตรวจสอบ การรายงานผลการประเมิน เพื่อที่จะทำให้การป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ การสร้างเครือข่ายระหว่างประเทศเพื่อทำการตรวจสอบสถานการณ์ของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนสำคัญที่รวมอยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละรัฐ

๓) หลักการป้องกันล่วงหน้า

การป้องกันล่วงหน้าเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งที่มุ่งหาวิธีการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะให้มีกิจการหรือโครงการเกิดขึ้น การป้องกันล่วงหน้าสามารถทำได้หลายวิธีการ แต่ที่ใช้กันอย่างแพร่หลายมากที่สุด คือ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) โดยมีหลักการสำคัญ คือ หากจะริเริ่มกิจกรรมหรือก่อสร้างโครงการที่มีความจำเป็นต้องเกิดขึ้นเพื่อการพัฒนาประเทศซึ่งกิจกรรมหรือโครงการดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ฉะนั้นจึงต้องทำการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะพิจารณาอนุญาตให้สร้าง นอกจากนี้ ต้องมีการศึกษามาตรการในการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง และต้องมีมาตรการในการลดผลกระทบทั้งในขณะดำเนินการและหลังดำเนินการเพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

^{๒๒}สุณีย์ มัลลิกะมาลัย, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๕)

๔) สิทธิของรัฐในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

รัฐแต่ละรัฐย่อมมีสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ภายในเขตอำนาจตน กล่าวคือ รัฐมีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาตินั้น แต่จะต้องไม่ส่งผลร้ายแก่ประเทศข้างเคียง ทั้งนี้ ในหลักการข้อ ๒๑ ของ Stockholm Declaration ๑๙๗๓ ได้กำหนดสิทธิของรัฐในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นรากฐานของแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นที่ยอมรับการอย่างกว้างขวางในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

๕) ความเสมอภาคในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

รัฐที่ต้องใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันต้องกระทำภายใต้หลักการที่ว่ารัฐแต่ละรัฐจะต้องใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันได้มากที่สุด เป็นธรรมที่สุดก่อให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุด และต้องตั้งอยู่บนหลักความสุจริตใจและความเป็นเพื่อนบ้านที่ดีต่อกัน

๖) การแจ้งเหตุฉุกเฉินที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

เมื่อมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นจากรัฐหนึ่งไปสู่อีกรัฐหนึ่ง รัฐต้นเหตุจะต้องรีบแจ้งเหตุฉุกเฉินนั้นแก่รัฐที่ได้รับผลกระทบเพื่อให้สามารถแก้ปัญหาได้ทันทั่วทั้งที่

๗) หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

รัฐที่เป็นต้นเหตุในการเกิดปัญหามลพิษจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการแก้ไขเยียวยาและป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม รวมถึงค่าเสียหายที่จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐที่เป็นผู้เสียหายด้วยหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP) ทั้งนี้ หลักการ PPP เป็นที่ยอมรับในสังคมชุมชนระหว่างประเทศกันอย่างกว้างขวางโดยปฏิญญาริโอ หลักการข้อ ๑๖ ได้ระบุว่า “รัฐจะพยายามส่งเสริมให้มีค่าใช้จ่ายภายในสำหรับสิ่งแวดล้อมและการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งโดยหลักการแล้วผู้ก่อมลพิษจะเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายของมลพิษอันเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ และจะไม่ไปขัดกับการค้าภายในและการลงทุน” อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวยังคงไม่ได้รับการยอมรับในประเทศกำลังพัฒนามากนัก เนื่องจากเป็นหลักการที่สร้างภาระทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น

๘) สิทธิด้านสิ่งแวดล้อม

สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมถือเป็นสิทธิพื้นฐานที่เชื่อมโยงกับสิทธิมนุษยชน ซึ่งใน Stockholm Declaration 1972 ได้ระบุไว้ในส่วนของอารัมภบทว่า “สิ่งแวดล้อมของมนุษย์ทั้งที่เป็นธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้นย่อมเป็นสาระสำคัญต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์ที่พึงมีซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ ทั้งนี้ สิทธิด้านสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย ๔ สิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญ ได้แก่

๑. สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to Healthy Environment)
๒. สิทธิในความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม (Right to Environment Justice)
๓. สิทธิสตรีและเด็ก (Women’s and Children’s Right)
๔. สิทธิชุมชน (Community Rights)

๙) ความยุติธรรมในทางสิ่งแวดล้อมสำหรับชนยุคอนาคต

ในหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ระบุให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติภายใต้เงื่อนไขที่ว่า การใช้ประโยชน์นั้นจะต้องไม่ใช่ให้หมดสิ้นไป และจะต้องมีเหลือไว้ให้คนรุ่นหลังได้ใช้เท่าเทียมกับที่คนยุคปัจจุบัน ทั้งนี้ หลักการนี้เป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีข้อบัญญัติเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนหลายฉบับ ในส่วนของปฏิญญาริโอ ๑๙๙๒ หลักการข้อ ๓ ก็ได้มีการระบุถึงสิทธิในการพัฒนา เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างเป็นธรรมของการพัฒนากับสิ่งแวดล้อมว่าต้องคำนึงถึงความต้องการของคนยุคปัจจุบันและคนรุ่นหลังด้วย

๑๐) การขจัดปัญหาความยากจน

ความยากจนนำมาซึ่งการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นผลมาจากความต้องการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ดังนั้น การพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงเป็นหลักการสำคัญและจำเป็นสำหรับมาใช้ในการพัฒนา ทั้งนี้ หลักการข้อ ๕ ใน Rio Declaration ๑๙๙๒ ได้กำหนดให้รัฐและทุกคนให้ความร่วมมือในการปฏิบัติการเพื่อขจัดความยากจน เพื่อลดความไม่เสมอภาคในมาตรฐานความเป็นอยู่และเพื่อสนองความต้องการส่วนใหญ่ในโลกผ่านหลักการการพัฒนาอย่างยั่งยืน

๑๑) พันธกรณีร่วมและพันธกรณีที่แตกต่าง

ปัจจุบันทั่วโลกได้ให้การยอมรับว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติร่วมกันของมวลมนุษยชาติแล้ว จึงเป็นพันธกรณีที่ทุกประเทศทั่วโลกจะต้องมีความรับผิดชอบร่วมกัน แต่เนื่องจากข้อจำกัดด้านศักยภาพความพร้อมทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศที่ไม่เท่ากันทำให้แต่ละประเทศมีความรับผิดชอบหรือบทบาทในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ไม่เท่ากัน ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศหลายฉบับกำหนดให้ประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งมีศักยภาพและสภาพทางเศรษฐกิจสูงมีพันธกรณีสูงกว่าในเรื่องการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน การถ่ายทอดเทคโนโลยีและอื่นๆแก่ประเทศกำลังพัฒนา ดังปรากฏใน ข้อ ๗ ของ Rio Declaration ๑๙๙๒

๑๒) การมีส่วนร่วมของประชาชน

วิธีการที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม คือ ความร่วมมือจากประชาชน เนื่องจากประชาชนเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับสิ่งแวดล้อม และเป็นผู้ที่ได้รับที่จะได้รับผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง ดังนั้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในเรื่องดังกล่าวถือเป็นหน้าที่ของรัฐโดยตรงที่จะต้องสร้างกลไกที่เอื้ออำนวยและให้สิทธิดังกล่าวแก่ประชาชนในประเทศ ทั้งนี้ หลักการดังกล่าวถือเป็นพันธหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดทำและเตรียมข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ประชาชนได้สามารถเข้าถึง และใช้เป็นข้อมูลในการมีส่วนร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น และร่วมตัดสินใจ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม หรือกิจกรรม หรือโครงการที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย

๑๓) การไม่เลือกปฏิบัติทางสิ่งแวดล้อม

ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นผลพวงจากการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ สร้างความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย ชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน ผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมบางส่วนอาจไม่ได้รับความเสมอภาคในการเรียกร้องหรือได้รับการเยียวยาที่เหมาะสม ดังนั้น ในทางระหว่างประเทศจึงมีความเห็น

ตรงกันว่า ประชาชนในประเทศนั้นๆย่อมต้องได้รับการคุ้มครองให้ได้รับค่าทดแทนความเสียหายจากปัญหาสิ่งแวดล้อม ไม่ถูกเลือกปฏิบัติในการเรียกร้องค่าเสียหายจากปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะอยู่ในประเทศใดก็ตาม หลักการดังกล่าว ปรากฏในหลักการข้อ ๑๓ ของ Rio Declaration โดยระบุว่า “รัฐควรจะพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบและค่าทดแทนแก่เหยื่อจากมลพิษและความเสียหายในสิ่งแวดล้อม”

๑๔) การระงับข้อพิพาทอย่างสันติ

เมื่อเกิดข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมแล้ว รัฐควรจะต้องดำเนินการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมอย่างสันติวิธี หรือโดยวิธีการที่เหมาะสมตามบทบัญญัติของกฎบัตรสหประชาชาติ

กล่าวโดยสรุป หลักการทั้ง ๑๔ หลักการในข้างต้นถือเป็นหลักการที่มีความสำคัญต่อการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อม รวมถึงเป็นกรอบกำหนดแนวทางปฏิบัติอันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และไม่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เนื่องจากหลักการทั้ง ๑๔ หลักการนี้ได้รับการยอมรับกันอย่างกว้างขวางจึงมีการนำหลักการต่างๆนี้ไปใช้ในการร่างอนุสัญญาหลากหลายฉบับ อาทิ the 1985 ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources, the 1992 Convention on Biological Diversity ฯลฯ นอกจากนี้ หลายประเทศทั่วโลกยังได้นำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้กับกฎหมายภายใน หรือกำหนดเป็นนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ

ภายหลังปี ค.ศ. ๑๙๙๒ แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้รับการตอบรับอย่างกว้างขวาง และปรากฏขึ้นอย่างเป็นระยะๆ ในการประชุมระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม ดังนี้

● การประชุมริโอ+๕

องค์การสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมเพื่อทบทวนความก้าวหน้าของโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืนภายหลังการประชุมริโอ ๕ ปี ณ นครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา ระหว่างวันที่ ๒๓ - ๒๗ มิถุนายน ๑๙๙๗ การประชุมครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ คือ เพื่อทบทวนการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ ๒๑ และคำมั่นต่างๆที่ให้การรับรองไว้ในปฏิญญาริโอ โดยเฉพาะอุปสรรคและสาเหตุที่ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนตามที่กำหนดไว้ได้

● การประชุมสุดยอดโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development: WSSD) หรือการประชุมริโอ+๑๐ (Rio+10)

ปี ค.ศ. ๒๐๐๒ องค์การสหประชาชาติได้จัดการประชุมเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืนอีกครั้ง ณ นครโจฮันเนสเบิร์ก สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ระหว่างวันที่ ๒๖ สิงหาคม - ๔ กันยายน ๒๐๐๒ มีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนความคืบหน้า และร่วมกันหากโลกเพื่อเร่งรัดการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ ๒๑ รวมถึงพันธกรณีของข้อตกลงและอนุสัญญาต่างๆที่เป็นผลมาจากการประชุมริโอเมื่อปี ๑๙๙๒ และเน้นถึงการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย เพื่อให้มีการดำเนินการให้เกิดผลเป็นรูปธรรมเพื่อบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งนี้ ที่ประชุมริโอ+๑๐ ได้รับรองเอกสารสำคัญ ๒ ฉบับ คือ

- ๑) แผนปฏิบัติการของการประชุมสุดยอดโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (Plan of Implementation for the WSSD) หรือแผนการดำเนินงานโจฮันเนสเบิร์ก (Johannesburg Plan of Implementation: JPOI) เพื่อช่วยเร่งรัดการดำเนินงาน

ตามแผนปฏิบัติการ ๒๑ และผลลัพธ์อื่นๆของการประชุมริโอ (UNCED) ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมภายในเวลาที่เหมาะสม

๒) ปฏิญญาโจฮันเนสเบิร์กในเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน

๓) (Johannesburg Declaration on Sustainable Development) เป็นการประกาศเจตนารมณ์ทางการเมืองของประมุขของรัฐ หัวหน้ารัฐบาล และหัวหน้าคณะผู้แทนที่เข้าร่วมการประชุม เพื่อผลักดันให้ดำเนินการตามผลลัพธ์การประชุมริโอ

● **การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (United Nations Conference on Sustainable Development: UNCSD หรือ Rio+20)**

การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. ๒๐๑๒ หรือ การประชุมริโอ+๒๐ จัดขึ้น ณ นครริโอ เดอจาเนโร สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้นำฝ่ายการเมืองร่วมกันให้คำมั่นต่อการดำเนินการด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนอีกครั้ง รวมทั้งรับทราบความก้าวหน้าในการดำเนินการและร่วมกันแก้ปัญหาอุปสรรคของการดำเนินการ โดยกำหนดให้มีหัวข้อการประชุม ๒ หัวข้อหลัก ได้แก่

๑) เศรษฐกิจสีเขียวในบริบทของการพัฒนาที่ยั่งยืนและการขจัดความยากจน (Green economy within the context of sustainable development and poverty eradication)

๒) กรอบสถาบันเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Institutional framework for sustainable development)

ทั้งนี้ การประชุมริโอ+๒๐ มีผู้เข้าร่วมจากประเทศต่างๆทั่วโลก จำนวน ๑๙๑ ประเทศ และผู้นำของแต่ละประเทศได้กล่าวถ้อยแถลงโดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการพัฒนาที่ยั่งยืนและความท้าทายในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนการเน้นย้ำถึงความสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืนภายใต้เอกสารผลลัพธ์ “อนาคตที่เราต้องการ (The future we want)” และส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกนำไปปฏิบัติอีกด้วย เอกสาร “อนาคตที่เราต้องการ” เป็นกรอบการดำเนินงานของประชาคมโลกเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน นอกจากนี้ ในเอกสารยังได้กล่าวถึงข้อริเริ่มใหม่ๆ อาทิ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals) การจัดตั้งเวทีการหารือทางการเมืองระดับสูงว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (High-Level Political Forum on Sustainable Development) และกระบวนการในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ เป็นต้น เอกสาร “อนาคตที่เราต้องการ” ประกอบด้วย ๖ ส่วนหลัก ได้แก่

ส่วนที่ ๑ **วิสัยทัศน์ร่วม (Our common vision)** เป็นการกำหนดวิสัยทัศน์ของประเทศต่างๆเพื่อ แก้ปัญหาในเรื่องสำคัญๆ

ส่วนที่ ๒ **ทบทวนคำมั่นทางการเมือง (Renewing political commitment)** เรียกร้องให้ประเทศ สมาชิกยืนยันพันธกรณีที่ได้เคยตกลงกัน ตลอดจนตั้งเป้าหมายสำหรับการดำเนินงานต่อไปในอนาคต

ส่วนที่ ๓ เศรษฐกิจสีเขียวในบริบทของการพัฒนาที่ยั่งยืนและการขจัดความยากจน (Green economy in the context of sustainable development and poverty eradication)
โดยเน้นเรื่อง วิสัยทัศน์ รูปแบบ และเครื่องมือที่เป็นไปได้ของแต่ละประเทศเพื่อบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน

ส่วนที่ ๔ กรอบสถาบันเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Institutional framework for sustainable development) เป็นการกำหนดวิสัยทัศน์ของกรอบการดำเนินงานที่จะกำกับดูแลเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนภายใต้ระบบองค์การสหประชาชาติ

ส่วนที่ ๕ แผนงานสำหรับการดำเนินงานและการติดตาม (Framework for Action and follow up) แบ่งออกเป็น ๒ ส่วน ได้แก่ ๑) การดำเนินงานตามประเด็นหลัก ๒๖ หัวข้อหลักและประเด็นข้ามสาขา และ ๒) การดำเนินการตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

ส่วนที่ ๖ กลไกการดำเนินงาน (Means of implementation) แบ่งเป็น ๕ ส่วนหลักประกอบด้วย

- ๑) การให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ
- ๒) ความร่วมมือในการถ่ายทอดเทคโนโลยี
- ๓) การเสริมสร้างขีดความสามารถให้ประเทศกำลังพัฒนาในด้านการพัฒนาทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
- ๔) การค้าระหว่างประเทศ
- ๕) การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ ความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องละเอียดอ่อน จึงมักไม่มีผลผูกพันในฐานะที่เป็นกฎหมาย แต่ในทางกลับกัน กลับได้รับการยอมรับจากประเทศและองค์การระหว่างประเทศอย่างรวดเร็วและกว้างขวางกว่าความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันในฐานะที่เป็นกฎหมายระหว่างประเทศ อาจเรียกได้ว่าความตกลงด้านสิ่งแวดล้อมทั้งหลายนั้นกลายเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ที่ทุกประเทศในโลกต้องปฏิบัติตามแม้ว่าความตกลงนั้นจะไม่มีผลผูกพันกับประเทศตนก็ตาม

๒.๓ ทฤษฎีด้านสิ่งแวดล้อมในมุมมองของอาเซียน

ความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมของอาเซียนเริ่มขึ้นจากการที่จำนวนประชากรของอาเซียนขยายตัวเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งอาเซียนมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วตลอดจนการเกิดความไม่เสมอภาคของสังคม ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดแรงกดดันต่อทรัพยากรธรรมชาติในภูมิภาค นำไปสู่ประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามแดน อาทิ ปัญหามลพิษทางอากาศ น้ำ พื้นดิน มลพิษจากหมอกควันข้ามแดน การลดลงของทรัพยากรธรรมชาติ และปัญหาความหลากหลายทางชีวภาพ ฯลฯ จากสภาพการณ์เหล่านี้ อาเซียนจึงได้ร่วมกันริเริ่มความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมขึ้น ถือได้ว่าความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมในบริบทของอาเซียนได้ก่อตัวเป็นรูปเป็นร่างขึ้นตามลำดับโดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากการก่อตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations: ASEAN) เป็นเวลา ๑๐ ปี (ราวๆปี ค.ศ.

๑๙๗๗) อาเซียนได้จัดตั้งความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมเป็นครั้งแรกด้วยความช่วยเหลือของโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Environment Programme: UNEP) โดยมีความพยายามในการจัดให้มีการตกลงด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศสมาชิก การลงนามในเอกสารสำคัญ หรือพิธีสารต่างๆ ตลอดจนโครงการความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมภายในประเทศสมาชิกอาเซียน อาจกล่าวได้ว่าอาเซียนได้รับแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของประชาคมระหว่างประเทศ เป็นอย่างมากเห็นได้จากการที่อาเซียนได้มีความร่วมมือและข้อตกลงต่างๆด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในบริบทของอาเซียนแล้ว อาเซียนได้ให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมด้วยการมีวัตถุประสงค์ที่ว่าสิ่งแวดล้อมจะต้องมีความยั่งยืนเพื่อชนชาวอาเซียนรุ่นต่อไปไม่ถูกใช้ถูกทำลายจนหมดสิ้นเพราะประชาคมที่เกิดขึ้นหวังแต่การพัฒนาเพื่อความมั่งคั่งร่ำรวยทางเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว ซึ่งหลักแนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนทั้งนี้ปัจจุบันอาเซียนมีเอกสารจำนวนสี่ฉบับที่เป็นรากฐานของกรอบความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืน สามารถรวบรวมตามลำดับได้ ดังนี้

๑) วิสัยทัศน์อาเซียน ๒๐๒๐ (ASEAN Vision 2020)

ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ ครั้งที่ ๒ เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๙๗ (พ.ศ.๒๕๔๐) ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ได้ให้ความเห็นชอบเอกสารฉบับนี้ เพื่อแสดงถึงความมุ่งมั่นและพันธกรณีของอาเซียนซึ่งผู้นำชาติอาเซียนได้วางหลักการไว้ ๔ หลักการ^{๒๓} เพื่อให้อาเซียนบรรลุวิสัยทัศน์อาเซียน ๒๐๒๐ ประกอบด้วย

- (๑) การเป็นภูมิภาคที่มีสันติภาพและเสถียรภาพ
- (๒) ความเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาอย่างไม่หยุดยั้งด้วยการรวมตัวทางเศรษฐกิจอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้น
- (๓) การเป็นสังคมที่เปิดกว้าง มีความเป็นปึกแผ่นและเอื้ออาทรต่อกัน
- (๔) การกระชับความสัมพันธ์กับคู่เจรจาและโลกภายนอก บนพื้นฐานของความเป็นหุ้นส่วนที่เท่าเทียมกันและมีความเคารพซึ่งกันและกัน

ทั้งนี้ อาเซียนได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการสำหรับวิสัยทัศน์อาเซียน ๒๐๒๐ (Hanoi Plan of Action (HPA) to Implement the ASEAN Vision 2020) ในระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๖ เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๘ (พ.ศ.๒๕๔๑) ซึ่งแผนปฏิบัติการฮานอยถือเป็นพัฒนาการที่สำคัญของอาเซียนที่จะนำไปสู่ชุมชนอาเซียนที่เอื้ออาทรและมีความเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง โดยมุ่งที่จะนำเป้าหมายต่างๆ ภายใต้วิสัยทัศน์อาเซียน ๒๐๒๐ ไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมภายในกำหนดเวลาที่ชัดเจนตลอดจนมีการกำหนดกิจกรรมและโครงการที่จะนำไปสู่เป้าหมายในด้านการเมืองเศรษฐกิจและความร่วมมือเฉพาะด้าน (functional cooperation) ซึ่งรวมถึงเรื่องการพัฒนาสังคมวัฒนธรรมและสนทนาเสพติดสิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้มีผลเป็นรูปธรรม

^{๒๓} สถาบันการต่างประเทศ กต. หนังสือคำศัพท์-คำย่อทางการทูต (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ ๒)

๒) ปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียนฉบับที่สอง (Declaration of ASEAN Concord II: Bali Concord II)

ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ ๙ เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๓ ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ลงนามในปฏิญญาความร่วมมืออาเซียนฉบับที่สองโดยเห็นชอบและวางเป้าหมายที่จะจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ (พ.ศ. ๒๕๖๓) ประกอบด้วย ๓ เสาหลัก ได้แก่ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Security Community: ASC) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC) โดยในส่วนของประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนนั้น ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ ๑๓ เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๗ ได้เห็นพ้องให้จัดทำ “**แผนงานการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint ๒๐๐๙-๒๐๑๕)**” เพื่อรองรับการดำเนินมาตรการต่างๆ ในการส่งเสริมการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ซึ่งแผนงานดังกล่าวมีเป้าหมายให้อาเซียนเป็นประชาคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง สังคมที่เอื้ออาทรและแบ่งปัน ประชากรอาเซียนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีและมีการพัฒนาในทุกด้าน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน ส่งเสริมการทำให้มีทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมอัตลักษณ์ของอาเซียน ทั้งนี้ การดำเนินกิจกรรมที่ให้ความสำคัญกับประชาชนและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อมุ่งสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนอันจะเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของภูมิภาคด้านการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนนั้น ถือเป็นคุณลักษณะและองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน นอกจากนี้ แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในแง่ของความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมก็ยังเป็นหนึ่งในพันธกรณีหลัก ๖ ด้าน (ข้อ D) ภายใต้แผนงานการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน อันได้แก่

- ๑) การพัฒนามนุษย์ (Human Development)
- ๒) การคุ้มครองและสวัสดิการสังคม (Social Welfare and Protection)
- ๓) สิทธิและความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice and Rights)
- ๔) ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Sustainability)
- ๕) การสร้างอัตลักษณ์อาเซียน (Building an ASEAN Identity) และ
- ๖) การลดช่องว่างทางการพัฒนา (Narrowing the Development Gap) ซึ่งองค์ประกอบย่อยด้านการส่งเสริมความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมประกอบด้วย ๑๑ หัวข้อย่อย^{๒๔} ดังนี้

(๑) การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลก (Global Environmental Issues)

มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกโดยปราศจากผลกระทบต่อหลักการ แข่งขันและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม บนพื้นฐานของหลักความเท่าเทียม ยืดหยุ่น มีประสิทธิภาพ และหลักความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกัน

^{๒๔} กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community)

**(๒) การจัดการและการป้องกันปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมข้ามแดน
(Transboundary Environment Pollution)**

มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินมาตรการส่งเสริมความร่วมมือระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ เพื่อต่อต้านปัญหามลพิษจากสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงปัญหามลพิษหมอกควันข้ามแดน การเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดน

**(๓) ส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมของ
ประชาชน (Environmental Education)**

มีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้อาเซียนมีสิ่งแวดล้อมที่ดีและสะอาด มุ่งคงด้วยประเพณีวัฒนธรรมที่ค่านิยมและธรรมเนียมปฏิบัติของประชาชนสอดคล้องกลมกลืน และประสานกับธรรมชาติ โดยผ่านทางการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชน

**(๔) ส่งเสริมเทคโนโลยีด้านสิ่งแวดล้อม (EST) (Environmental Sound
Technology)**

มีวัตถุประสงค์โดยหวังให้มีการใช้เทคโนโลยีด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อบรรลุเป้าหมายเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนให้มีผลกระทบน้อยที่สุดต่อสิ่งแวดล้อม

**(๕) ส่งเสริมคุณภาพมาตรฐานการดำรงชีวิตในเขตเมืองต่างๆของอาเซียน และเขต
เมือง (Quality Living Standards)**

มีวัตถุประสงค์เพื่อรับประกันว่าเขตเมืองและชุมชนในอาเซียน มีสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนรองรับความต้องการของประชาชนในด้านสังคมและเศรษฐกิจได้

**(๖) การทำการประสานกันเรื่องนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและฐานข้อมูล
(Harmonization of Environmental policies and Database)**

มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความพยายามที่เหมาะสมในการประสานนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและฐานข้อมูลที่ละชั้น โดยคำนึงถึงสถานะแวดล้อมระดับชาติของประเทศสมาชิก เพื่อสนับสนุนการบูรณาการด้านสิ่งแวดล้อม สังคมและเป้าประสงค์ด้านเศรษฐกิจของภูมิภาค

**(๗) ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรชายฝั่ง และทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน (Coastal
and Marine Environment)**

เพื่อสร้างหลักประกันเรื่องสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งว่าจะได้รับการพัฒนาอย่างยั่งยืน ระบบนิเวศตัวอย่าง พืชและพื้นที่ดั้งเดิมได้รับการคุ้มครอง การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้รับการจัดการอย่างยั่งยืน และการตระหนักรู้เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง

**(๘) ส่งเสริมการจัดการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลาย
ทางชีวภาพอย่างยั่งยืน(Nature Conservation and Biodiversity)**

เพื่อให้มั่นใจว่าความหลากหลายทางชีวภาพที่สมบูรณ์ของอาเซียนจะได้รับการรักษาและจัดการอย่างยั่งยืนด้วยการเริ่มสร้างสถานะที่ดีทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม

(๙) ส่งเสริมความยั่งยืนของทรัพยากรน้ำจืด(Freshwater Resources Management)

เพื่อส่งเสริมความยั่งยืนของทรัพยากรน้ำจืด โดยให้ความเชื่อมั่นในเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรน้ำอย่างเท่าเทียมกันและคุณภาพที่ได้รับการยอมรับได้ในปริมาณที่เพียงพอกับความต้องการของประชาชน

(๑๐) การตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการจัดการต่อผลกระทบ (Response to Climate Change and its Impacts)

เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ รวมทั้งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม สุขภาพและสิ่งแวดล้อม

(๑๑) ส่งเสริมการบริหารจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน (Sustainable Forestry Management)

มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน รวมถึงการดำเนินการปราบปรามการลักลอบตัดไม้ที่ผิดกฎหมายและการค้าที่เกี่ยวข้องอื่นๆ

ในส่วนของการส่งเสริมความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมนั้น อาเซียนได้มีการส่งเสริมสิ่งแวดล้อมที่เขียวและสะอาดด้วยวิธีการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดการบริหารอย่างยั่งยืนและการอนุรักษ์ดิน น้ำ แร่ธาตุ พลังงาน ความหลากหลายทางชีวภาพ ป่าไม้ ทรัพยากรชายฝั่งและทรัพยากรทางทะเล รวมทั้งการปรับปรุงคุณภาพน้ำและอากาศสำหรับภูมิภาคอาเซียน โดยอาเซียนมีเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์เพื่อการมีส่วนร่วมในการจัดการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมโลก ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและคุ้มครองชั้นโอโซน ฯลฯ เป็นต้น นอกจากนี้ อาเซียนยังส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ คือ การทำให้อาเซียนเขียวและสะอาด ประชาชนมีความรู้ด้านสิ่งแวดล้อม และสามารถส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนของภูมิภาคผ่านการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชน

๓) กฏบัตรอาเซียน (ASEAN Charter)

ปี ค.ศ. ๒๐๑๒ อาเซียนได้ลงนามรับรองกฏบัตรอาเซียน ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๑๓ ณ ประเทศสิงคโปร์ โดยภายในกฏบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) เอกสารสำคัญที่เปรียบเสมือนเป็นธรรมนูญอาเซียนได้อ้างถึงสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืนไว้ในหมวด ๑ ความมุ่งประสงค์และหลักการว่า “อาเซียนจะสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อให้แน่ใจว่า ในภูมิภาคมีการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ การอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม และคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน”^{๒๕} และกำหนดให้การพัฒนาที่ยั่งยืนในด้านต่างๆเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการสร้างประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community) ซึ่งดำเนินการภายใต้เป้าหมาย “การส่งเสริมความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อม”

๔) แผนงานประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ๒๐๒๕ (ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint 2025)

^{๒๕} กฏบัตรอาเซียน (ASEAN Charter)

แผนงานประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ๒๐๒๕ ได้กล่าวถึงสิ่งแวดล้อมในบริบทของอาเซียนในอนาคตจนถึงปี ค.ศ. ๒๐๒๕ ว่า เป้าหมายสูงสุดของประชาคมอาเซียน ๒๐๒๕ คือ “**การบรรลุถึงสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน ท่ามกลางบริบทของการเปลี่ยนแปลงต่างๆทางสังคม และการพัฒนาทางเศรษฐกิจ**”^{๒๖} โดยในหมวด (C) ว่าด้วยความยั่งยืน ได้มีการระบุถึงวัตถุประสงค์ของการที่จะให้ประชาคมอาเซียนเกิดความยั่งยืน กล่าวคือ อาเซียนควรต้องส่งเสริมและมีการรับประกันได้ว่าจะมีการพัฒนาสังคมที่สมดุลและมีสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในทุกกลุ่มทุกสมัยได้ โดยมีจุดมุ่งหมายในการเป็นประชาคมอาเซียนที่เข้าถึงสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนได้อย่างเท่าเทียมกัน ตลอดจนสามารถเกื้อหนุนการพัฒนาสังคมและขีดความสามารถในการต่อยอดไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไปได้ ทั้งนี้ การพัฒนาอย่างยั่งยืนในบริบทของอาเซียน ตามแผนงานประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ๒๐๒๕ ประกอบด้วย

- การอนุรักษ์และการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน (Conservation and Sustainable Management of Biodiversity and Natural Resources)
- เมืองที่มีความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmentally Sustainable Cities)
- สภาพภูมิอากาศที่ยั่งยืน (Sustainable Climate)
- การผลิตและการบริโภคอย่างยั่งยืน (Sustainable and Production)

นอกจากเอกสารสำคัญของอาเซียนในข้างต้นที่แต่ละประเทศสมาชิกได้เห็นชอบและจัดทำขึ้นแล้วนั้น อาเซียนยังมีโครงสร้างและกลไกการบริหารอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมในรูปแบบของคณะทำงานระดับต่างๆภายใต้กรอบกฎบัตรอาเซียนเพื่อให้การดำเนินงานต่างๆด้านสิ่งแวดล้อมเป็นไปด้วยราบรื่นและสามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์ได้โดยเร็ว ทั้งนี้ โครงสร้างและกลไกการบริหารอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อม สามารถแบ่งได้เป็น ๓ ระดับ^{๒๗} ดังนี้

๑. การประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อม (ASEAN Ministerial Meeting on Environment)

การประชุมดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อหารือกันในประเด็นปัญหาที่สำคัญและกำหนดแนวทาง ระดับนโยบาย และความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคอาเซียน

๒. การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อม (ASEAN Senior Officials on the Environment: ASOEN)

การประชุมดังกล่าวเป็นการประชุมในระดับปลัดกระทรวง หรือเทียบเท่าระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน มีหน้าที่กำกับ ดูแล และติดตามงานด้านสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคอาเซียน

๓. คณะทำงานอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อม (Working Group)

^{๒๖} แผนงานประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ๒๐๒๕ (ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint ๒๐๒๕)

^{๒๗} สำนักความร่วมมือด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

คณะกรรมการอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมเป็นการทำงานของเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติซึ่งมีหน้าที่ขับเคลื่อนการดำเนินความร่วมมือด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศสมาชิกอาเซียน ประกอบด้วย ๗คณะทำงาน ได้แก่

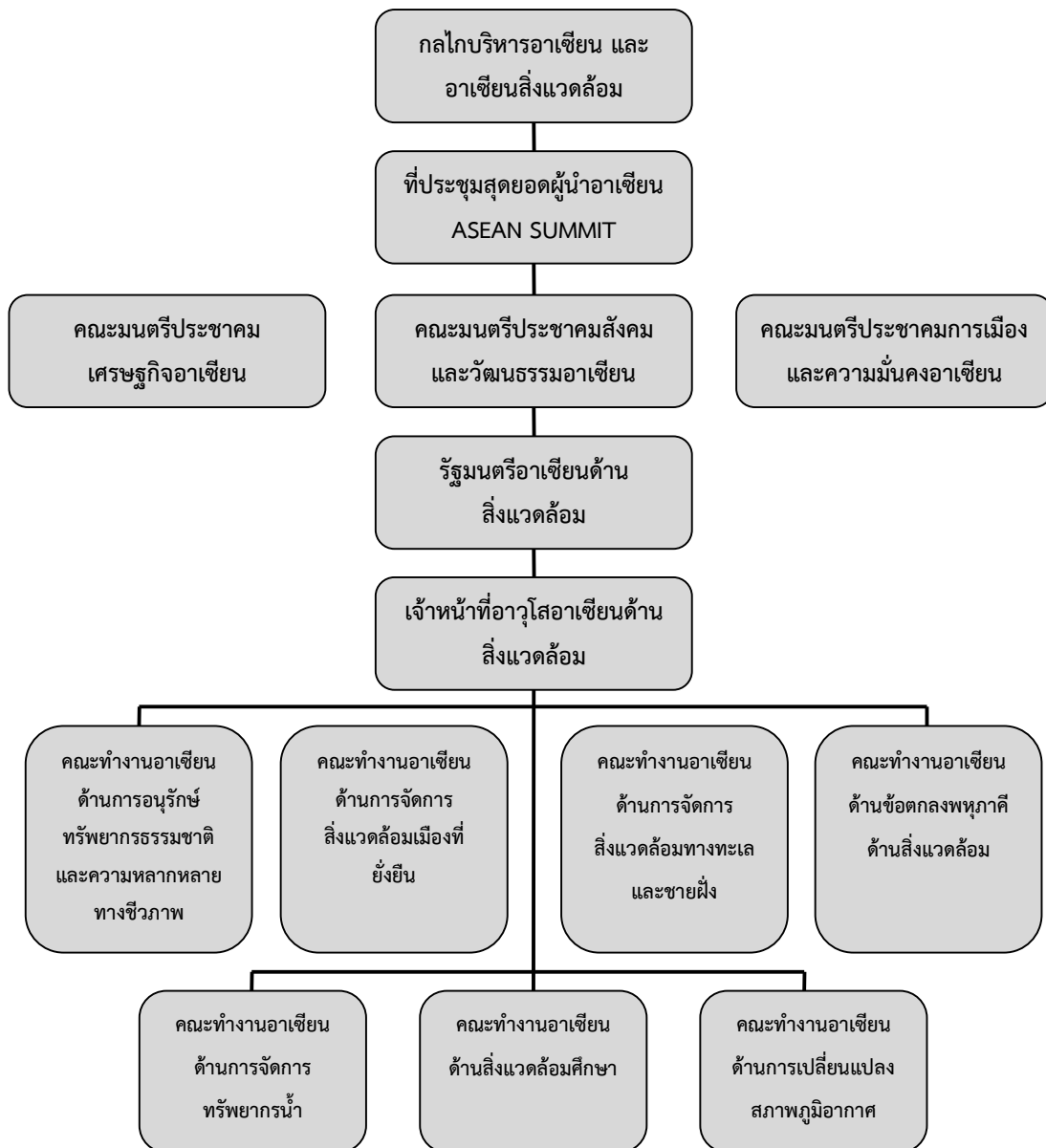
- (๑) คณะทำงานอาเซียนด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (ASEAN Working Group on Climate Change: AWGCC)
- (๒) คณะทำงานอาเซียนด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ (ASEAN Working Group on Nature Conservation and Biodiversity: AWGNCB)
- (๓) คณะทำงานอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง (ASEAN Working Group on Coastal and Marine Environment: AWGCME)
- (๔) คณะทำงานอาเซียนด้านข้อตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม (ASEAN Working Group on Multilateral Environmental Agreements: AWGMEA)
- (๕) คณะทำงานอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมเมืองที่ยั่งยืน (ASEAN Working Group on Environmental Sustainable Cities: AWGESC)
- (๖) คณะทำงานอาเซียนด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ (ASEAN Working Group on Water Resources Management: AWGWRM)
- (๗) คณะทำงานอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมศึกษา (ASEAN Working Group on Environment Education: AWGEE)

นอกจากคณะทำงานอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมแล้ว อาเซียนยังมีเวทีหารือด้านสิ่งแวดล้อมและการดำเนินการที่คาบเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

- (๑) Meeting of the Conference of the Parties to the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution
- (๒) Meeting of Sub-Regional Ministerial Steering Committee (MSC) on Transboundary Haze Pollution
- (๓) Meeting of Mekong Sub-Regional Ministerial Steering Committee (MSC Mekong) on Transboundary Haze Pollution
- (๔) The Governing Board (GB) Meeting of the ASEAN Centre for Biodiversity (ACB)
- (๕) คณะกรรมการอาเซียนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (ASEAN Committee on Science and Technology: ASEAN COST)
- (๖) การประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนด้านการเกษตรและป่าไม้ (ASEAN Ministers on Agriculture and Forestry: AMMF)

(๗) การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านแร่ (ASEAN Senior Officials Meeting on Minerals: ASOMM)

ทั้งนี้ โครงสร้างและกลไกการบริหารอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อม สามารถสรุปได้เป็นแผนภาพ^{๒๘} ดังรูปด้านล่างนี้



^{๒๘} กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม,ความร่วมมืออาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย. น. ๙๗

ในส่วนของเอกสารสำคัญต่างๆที่เกี่ยวกับความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อมในอาเซียนที่ผู้นำแต่ละประเทศสมาชิกได้ร่วมลงนามและรับรองนั้นมีดังนี้

- ๑) **ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อม (ASEAN Declaration on Sustainable Environment)** เป็นการแสดงเจตนาของผู้นำอาเซียนเกี่ยวกับแผนการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม แสดงให้เห็นว่าอาเซียนได้ตระหนักถึงความห่วงกังวลของประชาคมโลกในเรื่องปัญหาสภาวะโลกร้อน และพร้อมให้การสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ปฏิญญาฯ ฉบับนี้ ได้เน้นถึงความร่วมมือในการจัดการปัญหาและการส่งเสริมสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนใน ๓ ด้านหลัก คือ การอนุรักษ์และบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม การเตรียมการรับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
- ๒) **ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการประชุมของรัฐบาลในกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ ครั้งที่ ๑๓ และการประชุมของรัฐบาลที่ว่าด้วยพิธีสารเกียวโต ครั้งที่ ๓ (ASEAN Declaration on the 13th Session of the Conference of Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change and the 3rd Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol)** มีสาระสำคัญย้ำถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการปฏิบัติในกรอบอาเซียนตามพันธกรณีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) และพิธีสารเกียวโตที่จะดำเนินการเพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศบนพื้นฐานความสามารถของแต่ละประเทศ พร้อมทั้งผลักดันให้การประชุมรัฐบาลของ UNFCCC ครั้งที่ ๑๓ และการประชุมรัฐบาลของพิธีสารเกียวโต ครั้งที่ ๓ ให้ประสบความสำเร็จ ทั้งนี้ ร่างปฏิญญาฯ ดังกล่าวจะคำนึงถึงการมีส่วนร่วมรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างในการดำเนินการของแต่ละประเทศ
- ๓) **ปฏิญญาสิงคโปร์ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ พลังงานและสิ่งแวดล้อม (Singapore Declaration on Climate Change, Energy and the Environment)** เป็นเอกสารสำคัญที่ให้ความสำคัญกับความเร่งด่วนในการต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยใช้พิธีสารเกียวโต และแผนปฏิบัติการระดับประเทศที่เหมาะสม เพื่อบรรเทาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นอกจากนี้ ปฏิญญาฉบับนี้ยังได้ระบุแนวทางการร่วมมือ อาทิ การร่วมลงทุนด้านเทคโนโลยีสะอาด การถ่ายทอดเทคโนโลยี ตลอดจนการส่งเสริมความร่วมมือด้านการวิจัย ค้นคว้าและพัฒนา
- ๔) **ปฏิญญาจากатар์เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Jakarta Declaration on Environment and Development 1997)** เป็นเอกสารที่รับรองแนวคิดที่ว่าระบบนิเวศวิทยาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ปฏิญญาฉบับนี้ถือเป็นจุด

เปลี่ยนที่แสดงให้เห็นว่าอาเซียนเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ “อาเซียนที่เขียวและสะอาด (Clean and Green ASEAN)” ที่อาเซียนจะพัฒนาเป็นสังคมที่ปลอดภัย มีสุขอนามัยที่ดีและมีคุณภาพชีวิตสูงภายในปี ๒๐๒๐ อีกทั้งรับรองวาระระดับโลกอย่าง Agenda 21 และสนับสนุนการทำงานของ United Nations Environment Programme (UNEP)

๕) **ข้อมติกรุงเทพฯ ว่าด้วยความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมอาเซียน (Bangkok Resolution on ASEAN Environmental Cooperation)** เป็นเอกสารที่ประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ครั้งที่ ๑๒ ร่วมลงนามเมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. ๒๐๑๒ (พ.ศ.๒๕๕๕) โดยในข้อมติระบุให้แต่ละประเทศสร้างความสมดุลระหว่างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม และความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม ตลอดจนได้ตกลงที่จะแก้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาหมอกควัน ภาวะโลกร้อน และการเสียสมดุลของระบบนิเวศ โดยข้อมติได้กำหนดแนวทางการแก้ปัญหา^{๒๙} ดังนี้

- a. ให้ประเทศสมาชิกร่วมมือกันแก้ปัญหาหมอกควันในอาเซียนตามข้อตกลงว่าด้วยมลภาวะและหมอกควันข้ามเขตแดน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution) และรณรงค์ให้เลิกถางพื้นที่เพาะปลูกด้วยการเผา
- b. ให้แต่ละประเทศดำเนินการแก้ไขปัญหาโลกร้อนอย่างจริงจัง โดยให้ปฏิบัติตามข้อริเริ่มอาเซียนว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (ASEAN Climate Change Initiative) และแผนปฏิบัติการเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศร่วมกัน (ASEAN Action Plan on Joint Response to Climate Change) ซึ่งเป็นการกระตุ้นให้มีการลงทุนในโครงการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกผ่านกลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism: CDM)
- c. ให้ประเทศสมาชิกเร่งให้ฝ่ายนิติบัญญัติให้ความเห็นชอบต่อการก่อตั้งศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพอาเซียน (ASEAN Centre for Biodiversity) เพื่อแก้ปัญหาาระบบนิเวศเสียสมดุล
- d. ให้ประเทศสมาชิกอาเซียนดำเนินการตามกรอบความร่วมมือว่าด้วยสิ่งแวดล้อมในระดับสากล ไม่ว่าจะเป็นอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) หรือพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol)

^{๒๙} หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ ๒๙ พ.ค. ๒๕๕๖ (กรอบบ่าย)

ทั้งนี้ ปัญหาสิ่งแวดล้อมส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีผลกระทบต่อภาคเกษตรกรรมโดยตรง และยังก่อให้เกิดภัยธรรมชาติ อีกทั้งมลภาวะทางอากาศและปัญหาหมอกควันยังทำลายสุขภาพด้วย นอกจากนี้ การเสียดุลของระบบนิเวศยังทวีความรุนแรงของปัญหาสิ่งแวดล้อม ดังนั้น สมาชิกอาเซียนจึงต้องร่วมมือกันเพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านี้อันจะนำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืน

๒.๔ บทสรุป

ในการมองเรื่องสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ คือการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างธรรมชาติกับมนุษย์ มนุษย์ไม่ควรวางตัวอยู่เหนือธรรมชาติ เป็นผู้ทรงสิทธิ์ในการควบคุม และใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเต็มที่ และมองว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยในการผลิต เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโต การจัดการธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นการตอบสนองความต้องการของมนุษย์ ในรูปแบบการเติบโตทางเศรษฐกิจ แปรเปลี่ยนทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจและแข่งขันกันในด้านเศรษฐกิจในตลาดโลก โดยมีการเผาผลาญ ใช้ทรัพยากรธรรมชาติและเบียดบังสิ่งแวดล้อมเป็นพื้นฐาน แต่มนุษย์ควรมีความคิดพื้นฐานที่มองว่ามนุษย์กับธรรมชาติเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เกื้อกูลซึ่งกันและกัน มนุษย์ไม่มีสิทธิตามธรรมชาติที่จะทำลายชีวิตผู้อื่น รวมถึงทำลายธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย มนุษย์ควรใช้ทรัพยากรธรรมชาติเท่าที่จำเป็นตามความต้องการพื้นฐานเพื่อการมีชีวิตรอด

เพราะฉะนั้นเมื่อมนุษย์มองเรื่องสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมมนุษย์จะต้องคำนึงแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งเป็นแนวทางการพัฒนาที่มีลักษณะที่เป็นการบูรณาการ (Integrated) เกิดเป็นองค์รวม (Holistic) การพัฒนาทุกมิติไปพร้อมกันโดยไม่ละทิ้งมิติใดมิติหนึ่ง เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจโดยไม่ละทิ้งการพัฒนามิติด้านสังคม และมิติด้านสิ่งแวดล้อมไปพร้อมกัน หลายองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องจะต้องมาประสานกันครบองค์มีลักษณะดุลยภาพ (Balance) หรือพูดอีกนัยหนึ่งคือการทำให้งิจกรรมของมนุษย์สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของธรรมชาติ การพัฒนาเศรษฐกิจจะต้องผสมผสานและควบคู่ไปกับการพัฒนาและความห่วงใยในสิ่งแวดล้อม เพราะว่าธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้เป็นสากลเกี่ยวโยงซึ่งกันและกันและแบ่งแยกออกจากกันไม่ได้ทุกคนมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่อุดมสมบูรณ์และดีในเชิงนิเวศสิทธินี้และใช้ในสิ่งแวดล้อมที่เพียงพอต่อความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีพโดยไม่ทำให้สิทธิของคนรุ่นถัดไปแย่งหรือเสื่อมคุณภาพในการที่จะใช้สิ่งแวดล้อมนั้น เพราะมนุษย์ทุกคนไม่ว่าจะร่ำรวยหรือยากจน ก็มีสิทธิเท่าเทียมกันในอันที่จะดำรงชีวิตความเป็นอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี

บทที่ ๓

การรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๓.๑ วิวัฒนาการด้านการบัญญัติสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

แนวความคิดเรื่อง “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ได้ปรากฏขึ้นพร้อมกับพัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีวิวัฒนาการเมื่อไม่นานมานี้ อันเป็นผลมาจากความวิตกกังวลของมนุษยชาติต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมว่าอาจจะต้องเสื่อมสลายลงไปเนื่องจากการกระทำของมนุษย์ประกอบกับการที่โลกได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งได้สร้างความเสียหายให้กับมนุษย์และสิ่งแวดล้อมอย่างใหญ่หลวงประกอบกับแนวความคิดที่ว่า “สิ่งแวดล้อมถือเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ” (Common Heritage of Mankind) ดังนั้นจึงถือเป็นหน้าที่ของทุกคนที่จะต้องดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมนี้ไว้ให้ดำรงอยู่กับมนุษย์ตลอดไปเพื่อที่มนุษย์จะได้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและเหมาะสมทั้งในปัจจุบันและอนาคตได้อย่างยั่งยืน

รัฐธรรมนูญของไทยได้มีบทบัญญัติรับรอง “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ของประชาชนไว้โดยได้มีการนำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นต้นมาโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีบทบัญญัติให้การรับรอง “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ไว้เช่นกันนอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติอีกหลายประการที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีหลักการใหม่ๆ ที่ช่วยเสริมสร้างบทบาทของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยได้กำหนดเป็นแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐไว้ว่า ให้รัฐมีหน้าที่สนับสนุนในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนหลักการขั้นพื้นฐานดังนี้ คือ การสงวนรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน การควบคุมและขจัดภาวะมลพิษสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิตของมนุษย์ โดยทั้งสองประการให้ยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดหน้าที่ของประชาชนกลุ่มต่างๆ ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งได้แก่ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และประชาชนทั่วไป ซึ่งถือเป็นวิวัฒนาการใหม่ในสังคมไทย เป็นที่มาของการจัดทำกฎหมายในระดับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญในเวลาต่อมา

สำหรับรัฐธรรมนูญก่อนหน้านั้น ตั้งแต่ฉบับปี ๒๔๗๕ ถึงธรรมนูญการปกครอง ๒๕๑๕ ไม่ปรากฏเรื่องสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม คงมีปรากฏในรัฐธรรมนูญเรื่องสิทธิในชีวิตและทรัพย์สิน อาทิ มาตรา ๑๔ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ หรือมาตรา ๑๔ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๘๙ หรือเป็นเรื่องสิทธิในการหากินของประชาชน อาทิ สิทธิในทรัพย์สินและที่ดินตามที่ปรากฏ

ในมาตรา ๓๔ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๒ จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญก่อนหน้า ฉบับปี ๒๕๑๗ มิได้กล่าวถึงประเด็นเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด

วิวัฒนาการของบทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการรับรองสิทธิภายใต้รัฐธรรมนูญตั้งแต่ประเทศไทยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี ๒๕๑๗ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญไทย ฉบับที่ ๑๐ จนถึงรัฐธรรมนูญไทยปี ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นฉบับที่ ๑๘ สามารถสรุปได้ ๓ กลุ่ม ดังนี้

๓.๑.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗

ดังได้กล่าวข้างต้นบทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมปรากฏอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญของไทย ฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๑๗ โดยปรากฏเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐในมาตรา ๗๗ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อม และความงามทางธรรมชาติรวมทั้งป่าไม้ต้นน้ำลำธารและน่านน้ำ”

นอกเหนือจากมาตรา ๗๗ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ สะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับความสำคัญของสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญและมาตรา ๘๓ ซึ่งเป็นเรื่องของหน้าที่ของรัฐในการรักษาสิ่งแวดล้อมมาตรา ๘๖ บัญญัติไว้ว่า “รัฐพึงวางนโยบายประชากรให้เหมาะสมกับทรัพยากรของชาติ ภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม และความเจริญในทางวิชาการเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และความมั่นคงของรัฐ” จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๘๖ มีการนำหลักเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาปรับใช้ กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่วางหลักในเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศต้องสอดคล้องกับมิติทางเศรษฐกิจสังคมและทรัพยากรธรรมชาติเพื่อประโยชน์ในการพัฒนา

สำหรับมาตรา ๘๓ ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ บัญญัติว่า “รัฐพึงบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมให้สะอาดและพึงจัดสิ่งเป็นพิษซึ่งทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน” เป็นการวางแนวคิดพื้นฐานว่ารัฐมีหน้าที่จะต้องคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ของประชาชนในประเทศการวางหลักดังกล่าวมีลักษณะคล้ายคลึงกับหลักเรื่องความรับผิดชอบแห่งรัฐ (state responsibility) และหลักการกระทำเพื่อป้องกัน (Principle of Prevention Action) ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดจากเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่ประชาชนร่วมเรียกร้องรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดในประวัติศาสตร์ของประเทศไทยให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในเรื่องอื่นมากกว่า ทำให้สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในประเด็นอื่นๆ ถูกบัญญัติไว้ในลักษณะแทรกไว้ในสิทธิมนุษยชนอื่น อาทิ สิทธิในชีวิตและร่างกาย ตามที่ปรากฏในมาตรา ๓๓ ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในร่างกายการจับกุมคุมขัง หรือตรวจค้นตัวบุคคลไม่ว่าในกรณีใดๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” หรือในมาตรา ๓๔ ซึ่งให้การรับรองสิทธิในทรัพย์สินและรัฐจะต้องส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์และสิทธิในที่ดิน (Property Rights) การถือกรรมสิทธิ์และการครอบครองที่ดินเพื่อประโยชน์แห่งการส่งเสริมเกษตรกรรมเป็นเรื่องที่รัฐจะต้องให้การสนับสนุน

๓.๑.๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายหลังปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development: Rio Declaration) โดยมีสาระสำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างของอำนาจทางการเมืองเพื่อให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้นบนพื้นฐานของหลักการเคารพความคิดเห็นของภาคประชาชน ทำให้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ ดังกล่าวมีการบัญญัติรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานในด้านต่างๆของประชาชนไว้อย่างกว้างขวาง อาทิ สิทธิและเสรีภาพของความเป็นมนุษย์ การใช้สิทธิทางศาล ตลอดจนการรับรอง “สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม” ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก โดยมาตรา ๕๖ ให้การรับรองว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๕๖ จึงเป็นการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to Healthy Environment) สอดคล้องกับปฏิญญาริโอฯ และปฏิญญาสตอกโฮล์ม และหลักการของการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมีการนำหลักการของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD) มาปรับใช้ในบทบัญญัติดังกล่าวด้วย มากกว่านั้นวรรคสองของมาตรา ๕๖ ได้สอดแทรกหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมของภาครัฐ โดยบัญญัติไว้ว่า “การดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

บทบัญญัติดังกล่าวนำเอาเรื่องการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกและเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๖ สอดคล้องกับเรื่องหลักการกระทำเพื่อป้องกัน (Prevention Action) ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

วรรคสามของมาตรา ๕๖ ยังได้วางหลักรับรองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของประชาชนไว้ตามหลักการที่ ๑๐ (Principle 10) แห่งปฏิญญาริโอฯ และตามหลักการของอนุสัญญาอาเรฮุส (Aarhus Convention) โดยบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสองย่อมได้รับความคุ้มครอง”

นอกเหนือจากมาตรา ๕๖ มีบทบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนเป็นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญใน
มาตรา ๔๖ และมีการกำหนดบทบัญญัติด้านสิ่งแวดล้อมไว้อย่างกว้างขวางซึ่งสรุปรายละเอียดได้ดังตารางที่ ๑

ตารางที่ ๑ สรุปสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมที่รับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐^{๓๐}

มาตรา	สรุปประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม	ปฏิญญาวิโอ
มาตรา ๔๖	สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม	หลักการที่ ๒๒
มาตรา ๕๖	สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี	หลักการที่ ๑
	สิทธิในการมีส่วนร่วม	หลักการที่ ๑๗
	สิทธิในการฟ้องร้องคดีด้านสิ่งแวดล้อม	หลักการที่ ๑๐
มาตรา ๕๘	สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร	
มาตรา ๕๙	อาทิการรับทราบและการรับค่าชี้แจง	
มาตรา ๖๐	สิทธิในเรื่องกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม	
มาตรา ๗๙	นโยบายด้านสิ่งแวดล้อม	หลักการที่ ๙
มาตรา ๘๐	สิทธิสตรีสิทธิเด็กและสิทธิของผู้ด้อยโอกาส	หลักการที่ ๒๐, ๒๑, ๒๓

ที่มา : ปวีศร เลิศธรรมเทวี, สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมกับรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๕๙). น. ๑๕๙

บทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ปรับปรุงเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ มีการกำหนดบทบัญญัติที่ครอบคลุมหลักการสิทธิต่างๆ และแนวนโยบายพื้นฐานสรุปได้ดัง ตารางที่ ๒

ตารางที่ ๒ สรุปหลักและสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมที่รับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐^{๓๑}

บทบัญญัติด้านสิ่งแวดล้อม	มาตราที่เกี่ยวข้อง	กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง
สิทธิขั้นพื้นฐานอาทิสิทธิในชีวิต	มาตรา ๒๖, ๒๗, ๓๒	ยูดีเอชอาร์ (UDHR), ไอซีซีพีอาร์ (ICCPR)
สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง	มาตรา ๔๑, ๔๒	ไอซีอีเอสซีอาร์ (ICESCR)
สิทธิทางเศรษฐกิจอาทิสิทธิในการทำงานสิทธิในสวัสดิการสังคม	มาตรา ๔๓, ๔๔	
สิทธิสตรีเยาวชนและสิทธิผู้ด้อยโอกาส การกีดขี่	มาตรา ๕๒วรรคสอง, ๘๐ (๑)	หลักการที่ ๒๐, ๒๑ ของปฏิญญาวิโอ; ไอซีอีเอสซีอาร์ (ICESCR)
สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร	มาตรา ๕๖, ๕๗	หลักการที่ ๑๐ ของปฏิญญาวิโอ;

^{๓๐} ปวีศร เลิศธรรมเทวี, สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมกับรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๕๙). น. ๑๕๙

^{๓๑} เพิ่งอ้าง น. ๑๖๑

สิทธิในกระบวนการยุติธรรม ทางสิ่งแวดล้อมอาทิการฟ้องร้อง ร้องทุกข์การเยียวยา	มาตรา๕๘, ๕๙, ๖๐, ๖๗วรรคท้ายมาตรา๘๑	อนุสัญญาอาร์ฮุส (Aarhus Convention)
สิทธิในการมีส่วนร่วมกับกิจกรรม ของรัฐอาทิ EIA	มาตรา๖๗วรรคสอง มาตรา๘๗๒๘๙ - ๒๙๐	หลักการที่ ๑๗ ของปฏิญญาริโอ; อนุสัญญาอาร์ฮุส (Aarhus Convention)
สิทธิชุมชนชุมชนท้องถิ่น และท้องถิ่นดั้งเดิม	มาตรา๖๖, ๖๗วรรคแรก มาตรา๒๘๙-๒๙๐	หลักการที่ ๒๒ ของปฏิญญาริโอ;ซีบีดี (CBD)
สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา	มาตรา๖(๒)	ไอซีอีซีเอสอาร์ ข้อ ๑๕ (๒) (ICECSR)
แนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม	มาตรา๘๕	หลักการที่๙ของปฏิญญาริโอ
การส่งเสริมขีดความสามารถ (Capacity Building) อาทิ แนวนโยบายด้านวิทยาศาสตร์ฯ	มาตรา๖(๑), (๓)	
หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)	มาตรา๗๘(๑)	หลักการที่๔, ๕, ๑๒ของปฏิญญาริโอ
หลักความร่วมมือ (Cooperation)	มาตรา๘๒	หลักการที่๒๗ของปฏิญญาริโอ

ที่มา : ปวีศร เลิศธรรมเทวี, สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมกับรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๕๙). น.

๑๖๑

จากตารางที่ ๒ จะเห็นได้ว่าสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมมีความเชื่อมโยงกับสิทธิมนุษยชนอื่นในหลายประเด็น อาทิ สิทธิในชีวิตและร่างกายสิทธิของพลเมืองในเรื่องสิทธิในทรัพย์สินและทรัพย์สิน สิทธิทางการเมืองซึ่งอาจเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดิน สิทธิทางเศรษฐกิจซึ่งเชื่อมโยงกับสิทธิในการทำงาน สิทธิในการประกอบอาชีพหรือ สิทธิในการได้รับสวัสดิการทำงาน หรือสิทธิสตรีเยาวชนและชนชั้นผู้อยู่ภายใต้การกดขี่ (people under oppression) สิทธิมนุษยชนดังที่กล่าวมาทั้งหมดที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศได้ให้การรับรองไว้ว่ามีความเกี่ยวข้องกับมิติทางสิ่งแวดล้อมและรัฐธรรมนูญ ไทยได้ให้การรับรองไว้อย่างครบถ้วนและปรากฏมาก่อนหน้ารัฐธรรมนูญปีพุทธศักราช ๒๕๕๐

๓.๑.๓ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพุทธศักราช ๒๕๒๐ เป็นรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาไม่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๑๙ คือ มีบทบัญญัติเพียง ๓๒ มาตราและมีการนำหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมาบัญญัติรับรองสอดแทรกไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกันระงับ หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ไม่ว่าจะ

เกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันใช้รัฐธรรมนูญนี้ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักรให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและของสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใดๆได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำของนายกรัฐมนตรี รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย”

บทบัญญัติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมตามมาตราดังกล่าวเป็นการนำหลักของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยหลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่ปรากฏในมาตรา ๒๗ เป็นหลักการว่าด้วยการป้องกัน (Principle of Prevention Action) ตามที่ปรากฏในปฏิญญาสต็อกโฮล์ม อย่างไรก็ตามนักกฎหมายต่างมองว่า บทบัญญัติมาตรานี้ถูกใช้เป็นอาวุธทางการเมืองมากกว่าการป้องกันและรักษาสิ่งแวดล้อม และบทบัญญัติในมาตรานี้ได้กลายมาเป็นแม่แบบสำหรับการปกครองหรือรัฐธรรมนูญชั่วคราวในระยะต่อมา

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔ เป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายหลังจากปฏิวัติรัฐประหาร จึงทำให้แนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมหายไปจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอีกครั้ง โดยธรรมนูญฉบับดังกล่าวปรากฏหลักการเดิมว่าด้วยการกระทำเพื่อป้องกันในมาตรา ๒๗ “ในกรณีที่ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือนายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกันหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชนให้ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือนายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใดๆได้ ...”

บทบัญญัติมาตรา ๒๗ แห่งธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ ถอดรูปมาจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๑๙ และธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๒๐ จะเห็นได้ว่าเมื่อเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบทางการเมืองอันนำไปสู่การปฏิวัติรัฐประหารจะมีการนำรัฐธรรมนูญสำเร็จรูปซึ่งมีการสอดแทรกหลักการกระทำเพื่อป้องกันมาใช้บังคับเป็นการชั่วคราว ประเด็นเรื่องการป้องกันทรัพยากรธรรมชาติที่ปรากฏในธรรมนูญดังกล่าวมีเกี่ยวข้องกับเรื่องหลักอำนาจอธิปไตยบนทรัพยากรธรรมชาติ เมื่อพิจารณาจากมุมมองของนักกฎหมายระหว่างประเทศ จะพบว่าเกิดการตกผลึกเรื่องหลักอำนาจอธิปไตยบนทรัพยากรธรรมชาติมาเป็นจารีตประเพณีของรัฐธรรมนูญ โดยปรากฏในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๑๙ รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๒๐ และธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๓๔ ดังกล่าวข้างต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เกิดการยึดอำนาจการปกครองขึ้นในประเทศไทย เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) จึงเป็นเหตุให้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นอันสิ้นสุดไปมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว ขึ้นวันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ นับเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๑๗ ของประเทศไทย ซึ่งได้หยิบยืมและถอดรูปมาจากธรรมนูญสำเร็จรูปทำให้มีบทบัญญัติและสาระสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมสอดแทรกอยู่ในบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองเหมือนกับธรรมนูญการปกครองและรัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราวอื่นๆ ดังที่กล่าวมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ ๑๙ จัดร่างโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) คณะผู้ยึดอำนาจการปกครองหลังรัฐประหาร เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ ถือเป็นฉบับล่าสุดเพิ่งถูกยกเลิกไปโดยคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (ค.ส.ช.) ฉบับที่ ๑๑ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ นับว่าเป็นอีกครั้งที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับสภาวะวิกฤตทางการเมือง สิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิได้ถูกรองรับไว้โดยรัฐธรรมนูญ

๓.๒ สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมหลายประการ ตั้งแต่การรับรองสิทธิของประชาชน และชุมชนท้องถิ่นในการจัดการ การดูแลรักษา และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น โดยถือเป็นหน้าที่และ นโยบายของรัฐในอันที่จะต้องจัดการให้ประชาชนและชุมชนได้เข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและ สิ่งแวดล้อมนั้นได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยรับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ สิทธิการมี ส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมโดยการทำประชาพิจารณ์ ตลอดจนสิทธิในการฟ้องหน่วยงาน ของรัฐที่ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ให้ดำเนินการเพื่อการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นได้อีก ด้วย ทั้งนี้จำเป็นที่จะต้องมีการจัดทำหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้เป็นไป ตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้

ปัจจุบันนานาชาติได้ให้การยอมรับและรับรอง “สิทธิมนุษยชน” ในฐานะที่เป็นสิทธิ ขั้นพื้นฐานของมนุษย์ โดยได้ร่วมมือกันจัดทำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ขึ้นเพื่อเป็นมาตรฐานในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับสากล สิทธิที่ได้รับการรับรองและ คุ้มครองตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้ อาจแบ่งออกได้เป็น ๒ กลุ่มใหญ่ๆ คือ สิทธิทางแพ่งและ ทางการเมือง (Civil and Political Rights) ปรากฏอยู่ในข้อ ๑ - ๒๑ ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน สิทธิในกลุ่มนี้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีอยู่ตามธรรมชาติของมนุษย์ ได้แก่ สิทธิในชีวิตร่างกายและทรัพย์สิน สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง เป็นต้น และสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม (Economic Social and Cultural Rights) ปรากฏอยู่ในข้อ ๒๒ ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เป็นต้นไป ซึ่งเน้นในเรื่องความมั่นคงของเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ สิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เหมาะสม สิทธิในการเลือกนับถือศาสนาตามลัทธิความเชื่อ รวมทั้งสิทธิในสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

โดยทั่วไป อาจพิจารณาการรับรองสิทธิมนุษยชนไว้ในกฎหมายได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ การรับรองสิทธิในกฎหมายระหว่างประเทศ และการรับรองสิทธิในกฎหมายภายในประเทศ โดยในที่นี้จะกล่าว เฉพาะการรับรองสิทธิในกฎหมายภายในประเทศ ซึ่งหมายถึงการให้การรับรองสิทธิไว้ในรัฐธรรมนูญของ ประเทศซึ่งเป็นผลให้สิทธิดังกล่าวถูกยกฐานะขึ้นเป็นสิทธิตามกฎหมาย ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยทั่วไปมักกระทำโดยการกำหนดให้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้

โดยเฉพาะเจาะจง ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

ก. สิทธิและการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๑. สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

“มาตรา ๖๖ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นศิลปะ หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

หลักการของรัฐธรรมนูญในมาตรา ๖๖ นี้ เป็นการยอมรับบทบาทของชุมชนท้องถิ่นศักยภาพ ความเข้มแข็งและภูมิปัญญาของประชาชนในชุมชนในการมีสิทธิและอำนาจร่วมกับรัฐเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น อันเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดจากเดิมที่ได้กำหนดให้รัฐเป็นผู้บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศแต่เพียงลำพังตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมา ในการจัดการทรัพยากรของท้องถิ่นจักต้องคำนึงถึงภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีกระบวนการในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตนเองที่เป็นมาตั้งแต่ในอดีต อาทิ การจัดการป่าชุมชน การทำประมงพื้นบ้าน การทำเหมืองฝายของชุมชน ในภาคเหนือ รวมทั้งประเพณีในการกำหนดความสัมพันธ์ที่มีต่อธรรมชาติในรูปแบบต่างๆ ซึ่ง ได้แก่ การบวชป่า และการสืบชะตาของแม่น้ำ เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้มีผลโดยตรงต่อการใช้ประโยชน์ การควบคุมดูแล การพัฒนาระบบ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างได้ผล หลักการดังกล่าวเป็นการยอมรับแนวคิดในเรื่อง “สิทธิชุมชน” (Community Right) ซึ่งเกิดจากการรวมตัวกันตามธรรมชาติของมนุษย์ ตั้งแต่ในอดีต โดยเริ่มแรกมีการรวมกันเป็นกลุ่มคนที่อยู่ใกล้ชิดกัน และพัฒนาขึ้นเป็นชุมชนหมู่บ้านและตำบล ในที่สุดซึ่งรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในมาตรา ๖๔ ดังนี้

“มาตรา ๖๔ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ”

สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๖๖ ข้างบนนี้แบ่งออกได้เป็น ๓ ประการ คือ

๑) สิทธิในการที่จะอนุรักษ์ฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาของท้องถิ่น รวมทั้งศิลปวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๒) สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น

๓) สิทธิในการที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นอย่างยั่งยืน
ข้อสังเกตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๕๐ ใช้คำว่า “ชุมชนท้องถิ่น
ดั้งเดิม” แทนคำว่า “ชุมชนท้องถิ่น” ดังที่ได้ใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันมิให้บุคคลผู้มี
อิทธิพลหรือนายทุนจากต่างถิ่นเข้าไปตั้งชุมชนขึ้นใหม่ และขอใช้สิทธิในการจัดการและใช้ประโยชน์จาก
ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นนั้นๆ

๒. สิทธิของบุคคลในการที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและมีคุณภาพ และมีส่วนร่วม ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

“มาตรา ๖๗ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์บำรุงรักษาและ
การได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครองส่งเสริมและ
รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตราย
ต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้าน
คุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้รับการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อ
คุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของ
ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้าน
สิ่งแวดล้อมและสุขภาพและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือ
ทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น
หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

หลักการของรัฐธรรมนูญในมาตรา ๖๗ วรรคแรก นี้เป็นการให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลทั่วไปใน
อันที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและการมีคุณภาพชีวิต
ที่ดี รวมทั้งสิทธิในการมีส่วนร่วมกับชุมชนและรัฐในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมและพิทักษ์สิทธิดังกล่าวนี้ไว้สิทธิ
ในมาตรานี้มีพัฒนาการมาจากแนวความคิดในเรื่องสิทธิในคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ว่า “มนุษย์นั้นมีสิทธิพื้นฐานใน
ธรรมชาติที่ได้คุณภาพในแสงแดดที่ระยิบระยับในน้ำ และอากาศที่บริสุทธิ์ในธรรมชาติ ป่าเขา ที่สวยงามและ
หลากหลาย” สิทธิในคุณภาพสิ่งแวดล้อมนี้ จึงมีความหมายจำกัดอยู่เพียงในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติเท่านั้น
ไม่รวมถึงสิ่งแวดล้อมอื่นๆ อาทิ สิ่งแวดล้อมทางสังคม หรือวัฒนธรรม ฯลฯ สิทธิของปัจเจกชนในการที่จะมี
ส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรานี้แบ่งออกได้ ๓ ประการ คือ

๑) สิทธิในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพในสิ่งแวดล้อม

๒) สิทธิในการได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ

๓) สิทธิในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ

นอกจากจะได้ให้การรับรองสิทธิดังกล่าวข้างต้นแล้ว มาตรานี้ยังให้หลักประกันว่าสิ่งแวดล้อม
ที่ดีนั้นจะไม่ถูกทำลายลงอันเป็นผลมาจากโครงการหรือกิจกรรมต่างๆที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยได้
กำหนดให้เจ้าของโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่

ที่จะต้องทำการศึกษาและประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรมนั้นเสียก่อนและโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้นจะต้องผ่านการพิจารณาและให้ความคิดเห็นประกอบโดยกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง จนมีข้อยุติเสียก่อนจึงจะสามารถดำเนินโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้นได้ บทบัญญัติในมาตรา ๖๗ วรรค ๒ ได้ระบุถึงขั้นตอนก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมไว้ดังนี้

๑) ทำการศึกษา และประเมินผลกระทบโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อม

๒) ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการเรียนการสอนด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบการตัดสินใจ

นอกจากนี้ในมาตรา ๖๗ วรรค ๓ ยังให้สิทธิแก่ชุมชนในการฟ้องร้องหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในกรณีที่น่าจะปรากฏว่า มิได้มีการปฏิบัติตามมาตรา ๖๗ วรรค ๑ และวรรค ๒ ซึ่งได้แก่ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ได้สิทธิในการฟ้องหน่วยราชการเป็นคดีความนี้มีพัฒนาการมาจากแนวความคิดที่ว่าคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติร่วมกันของชุมชนและประชาชนที่ได้มอบหมายให้รัฐเป็นผู้ดูแล หากรัฐปฏิเสธหรือไม่สามารถกระทำหน้าที่ดังกล่าวนั้น ชุมชนหรือประชาชนผู้เป็นเจ้าของสิ่งแวดล้อมนั้นย่อมมีสิทธิฟ้องคดีเพื่อให้รัฐทำหน้าที่ดังกล่าวให้ถูกต้องได้ อาทิ การฟ้องเทศบาลเพื่อขอให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดมลพิษในบริเวณที่ก่อสร้างตามกฎหมายควบคุมอาคาร หรือการฟ้องหน่วยราชการที่ปฏิเสธสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น สิทธิในการฟ้องคดีตามมาตรานี้ เป็นสิทธิของชุมชนที่ได้รับความเสียหายจากปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องที่จะต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความเสียหายที่ตนได้รับจากปัญหาของคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังกล่าว

๓. สิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

“มาตรา ๕๖ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบ และเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

หลักการของรัฐธรรมนูญในมาตรา ๕๘ นี้เป็นการยอมรับสิทธิของประชาชนทั่วไปในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารอันเป็นสาธารณะ มิได้จำกัดเพียงผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากกิจกรรม หรือโครงการที่เกี่ยวข้อง ดังเช่นกรณีของสิทธิในประเภทอื่นๆ สิทธิดังกล่าวมีวิวัฒนาการมาจากแนวความคิดที่ว่า ประโยชน์สาธารณะเป็นของประชาชนทั่วไป รัฐเป็นเพียงผู้ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดูแลประโยชน์นั้น ประชาชนผู้เป็นเจ้าของยังมีสิทธิที่จะรับรู้และตรวจสอบได้เสมอ สิทธิที่ว่านี้ได้แก่ “สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ” สิทธิตามมาตรานี้ หมายถึง สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะเท่านั้น ไม่รวมถึงข้อมูลหรือข่าวสารที่เป็นการภายในของหน่วยงานราชการ หรือของรัฐ ในการจำแนกข้อมูลโดยทั่วไปอาจแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ

ข้อมูลภายใน และข้อมูลสาธารณะ ดังนั้น ข้อมูลใดหากมิใช่ “ข้อมูลภายใน” ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งแล้วย่อมจะต้องถือว่าเป็น “ข้อมูลสาธารณะ” ได้ทั้งสิ้น

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่จะถือว่าเป็นข้อมูลภายในนั้น หมายถึง ข้อมูลที่เป็นเรื่องเฉพาะเจาะจงของแต่ละหน่วยงาน รวมทั้งข้อมูลที่ยังอยู่ในกระบวนการวินิจฉัยสั่งการของหน่วยงานนั้นๆ ส่วนผลของคำวินิจฉัยสั่งการแนวนโยบายขั้นต้นและสรุปสำนวนการสอบสวน ซึ่งผ่านกระบวนการวินิจฉัยสั่งการดังกล่าวไปแล้วนั้น ข้อมูลเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นข้อมูลสาธารณะซึ่งประชาชนโดยทั่วไปมีสิทธิเข้าถึงได้ทั้งสิ้น ตัวอย่างของข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมที่วานี้ ได้แก่ แผนการสร้างเขื่อนเพื่อการชลประทาน รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แผนการกำหนดเขตนิคมอุตสาหกรรม แนวเขตการตัดถนนสายใหม่ คำอนุญาตการก่อสร้างโรงงาน หรืออาคารขนาดใหญ่ แนวทางการวางท่อก๊าซ รวมทั้งรายงานการควบคุมมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ เป็นต้น

๔. สิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสิทธิในการแสดงความคิดเห็นผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็น

“มาตรา ๕๗ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูลคำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมสุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคมเศรษฐกิจการเมืองและวัฒนธรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ”

หลักการของรัฐธรรมนูญในมาตรา ๕๗ นี้ เป็นการให้สิทธิแก่บุคคลหรือชุมชนท้องถิ่นที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมใดๆที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อมการดำรงชีวิตหรือส่วนได้เสียอันสำคัญของบุคคล หรือของชุมชนท้องถิ่นในการได้รับข้อมูลคำชี้แจงพร้อมทั้งเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตจัดทำโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้นสิทธิที่ว่านี้มี ความเชื่อมโยงกับสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันเป็นสาธารณะตามมาตรา ๕๖ ในประการที่ว่า นอกจากการมีสิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารอันเป็นสาธารณะดังกล่าวแล้ว ประชาชนที่มีส่วนได้เสียยังมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็น หรือท้วงติงการอนุญาตให้จัดทำโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้อีกด้วย โดยมีข้อแตกต่างในประเด็นที่ว่า สิทธิตามมาตรานี้เป็นสิทธิเฉพาะของผู้มีส่วนได้เสียหรือของชุมชนที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเท่านั้น อาทิ สิทธิของประชาชนในชุมชนที่อาศัยอยู่ริมน้ำในกรณีที่มีโครงการจะจัดตั้งโรงงานกระดาษบริเวณริมน้ำดังกล่าว ในขณะที่สิทธิตามมาตรา ๕๖ เป็นสิทธิของประชาชนทั่วไปในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ โดยที่บุคคลเหล่านั้นไม่จำเป็นต้องมีส่วนได้เสียในข้อมูลข่าวสารที่วานี้แต่อย่างใด

การใช้สิทธิของประชาชนตามมาตรานี้จะกระทำผ่านกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “การทำประชาพิจารณ์” (Public Hearing) การทำประชาพิจารณ์เป็นกระบวนการทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น หรือท้วงติงก่อนที่จะมีการอนุญาตในโครงการ หรือกิจกรรมเหล่านั้น หลักการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อตอบสนองต่อกระบวนการตัดสินใจของรัฐหรือของเจ้าของโครงการ ให้เป็นไปโดยรอบคอบและเป็นธรรม เป็นการรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งผู้ดำเนินโครงการ รัฐบาลและประชาชนโดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

๑) รวบรวมข้อมูลข่าวสาร ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ รวมทั้งผลประโยชน์ต่างๆ ที่พึงมีของทุกฝ่าย

๒) จัดตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ซึ่งโดยทั่วไปจะมีจำนวนประมาณ ๓ - ๕ คน

๓) แจกจ่ายข้อมูลข่าวสารของโครงการให้ผู้มีส่วนได้เสียได้ตรวจสอบตามวิธีการและเงื่อนไขที่กำหนด

๔) รับลงทะเบียนข้อพิจารณาโดยผู้มีส่วนได้เสียแสดงความจำนงเข้าทำพิจารณาในประเด็นใดๆ โดยเฉพาะเจาะจง

๕) ผู้พิจารณาเข้าชี้แจงซักถามเสนอข้อมูลหลักฐานและความคิดเห็นของตนเป็นประเด็นๆ ไป การพิจารณานี้จึงต้องกระทำโดยเปิดเผยเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีสิทธิรับฟังได้

๖) คณะกรรมการฯ จะประชุมและลงความเห็นในประเด็นต่างๆ ตามหลักฐานที่ปรากฏพร้อมหาข้อยุติในประเด็นที่ว่าควรที่จะอนุมัติโครงการที่ว่านี้หรือไม่ หรือควรแก้ไขปรับปรุงส่วนหนึ่งส่วนใด หรือให้ระงับโครงการไว้เพื่อการศึกษาเพิ่มเติมโดยประกาศผลดังกล่าว ให้สาธารณชนได้รับทราบ

การทำประชาพิจารณ์นั้นเป็นเพียงกระบวนการรวบรวมความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือผู้ ที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการเท่านั้น รัฐหรือเจ้าของโครงการยังเป็นผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายว่าควรที่จะดำเนินโครงการนั้นหรือไม่ ซึ่งในขั้นตอนสุดท้ายแล้วสิทธิของประชาชนที่จะได้รับในเรื่อง การทำประชาพิจารณ์ยังขึ้นอยู่กับกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ อนึ่ง สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ออกระเบียบกำหนดว่าในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อมทุกฉบับจะต้องมีการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นแนบไปด้วย

ข. หน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๑. หน้าที่ของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

“มาตรา ๗๑ บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศรักษาผลประโยชน์ของชาติและปฏิบัติตามกฎหมาย”

“มาตรา ๗๓ บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร ช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ สาธารณะ เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษา อบรม พึ่งพิง ปกป้อง และสืบสานศิลปะ วัฒนธรรม ของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

หลักการของรัฐธรรมนูญในมาตรา ๗๓ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนในการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหลักการดังกล่าว เป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวความคิดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ประชาชนควรมีส่วนร่วมทั้งในแง่ของการมีสิทธิ ที่จะได้ใช้ประโยชน์ และในแง่ของการมีหน้าที่ที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปพร้อมๆกัน ผลของการกำหนดให้เป็นหน้าที่ดังกล่าว ทำให้รัฐสามารถที่จะบังคับให้ประชาชนกระทำการ หรืองดเว้นการ กระทำใดๆที่อาจเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งหากฝ่าฝืนก็จะได้รับโทษทั้งในทาง อาญา และในบางกรณีอาจต้องรับผิดชอบในความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมที่เสียไปอีกด้วย ตัวอย่างเช่น ในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ มีบทบัญญัติห้ามมิให้มีการล่าหรือทำการค้าสัตว์ป่า ที่กำลังตกอยู่ในอันตรายใกล้จะสูญพันธุ์ และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มีบทบัญญัติกำหนดให้ เจ้าของโรงงานต้องทำการบำบัดน้ำเสียจากโรงงานก่อนปล่อยออกสู่แหล่งรองรับตามธรรมชาติ เป็นต้น

๒. หน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

“มาตรา ๘๕ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้

.....

(๓) จัดให้มีการวางผังเมืองพัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(๔) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

(๕) ส่งเสริมบำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชนชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการ ดำเนินงาน

หลักการของรัฐธรรมนูญในมาตรา ๘๕ นี้ได้ถูกบัญญัติไว้ในหมวด ๕ ซึ่งเป็นหมวดที่ว่าด้วย นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เป็นการยอมรับบทบาทของชุมชนและประชาชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐเพื่อการ จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการดังต่อไปนี้

๑) สงวนบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ

- ๒) ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ
- ๓) ส่งเสริมบำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน
- ๔) ควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน

เป็นที่น่าสังเกตว่าในกรณีที่รัฐไม่สามารถปฏิบัติตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ ประชาชนจะสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องเพื่อให้มีการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวได้หรือไม่ เมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา ๗๕ ที่ว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน” แล้วผู้เขียนมีความเห็นว่า มาตรานี้มีไว้เพื่อเป็นการกำหนดแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหาร การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศเท่านั้น โดยทั่วไป การใช้สิทธิฟ้องคดีหน่วยงานของรัฐ กฎหมายได้กำหนดไว้โดยเฉพาะ ได้แก่ ตามมาตรา ๖๗ วรรค ๓๒ เป็นกรณีที่หน่วยงานนั้นๆ ละเว้นการปฏิบัติให้เป็นไปตามสิทธิของการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม และสิทธิในการตรวจสอบหน่วยงานของรัฐในการจัดทำโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และตามมาตรา ๖๗ วรรคสาม เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเว้นการกระทำตามหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ กล่าวโดยสรุป การใช้สิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นกรณีที่ประชาชนถูกปฏิเสธสิทธิตามรัฐธรรมนูญจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนกรณีตามมาตรา ๘๕ นี้เป็นบทกำหนดหน้าที่ของรัฐมิใช้สิทธิของประชาชน หากมีการปฏิเสธการปฏิบัติหน้าที่ก็ไม่น่าที่จะก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีต่อหน่วยงานของรัฐดังกล่าวนี้ได้แต่อย่างใด

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังมีบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินเพื่อการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยต้องทำการจัดสรรให้เกษตรกรได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวอย่างทั่วถึง และคุ้มครองตามกฎหมายมาตรา ๘๕ (๑) ที่บัญญัติว่า

“กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย”

๓. หน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

“มาตรา ๒๙๐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การจัดการการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(๒) การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ การมีส่วนร่วมในการพิจารณา เพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

หลักการของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจองค์กรท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นได้เองตามมาตรฐาน มีพัฒนาการมาจากแนวความคิดที่ให้องค์กรดังกล่าวมีอิสระในการปกครองตนเอง ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา ๒๘๑ ที่ว่า “...รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” และในมาตรา ๒๘๒ “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น และมีหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติโดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้” และในมาตรา ๒๘๓ ที่ว่า “ย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารการจัดการจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคลการเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย” บทบัญญัติเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นบทเสริมที่ช่วยให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นมีความอิสระชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น

๓.๓ บทสรุป

ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมาในอดีต ได้แก่ แนวความคิดในเรื่องสิ่งแวดล้อมที่ไม่ตรงกันของผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบซึ่ง ได้แก่ รัฐ ประชาชน และชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้ เนื่องจากสภาพของปัญหาที่แตกต่างกันของแต่ละพื้นที่ และโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้น จึงได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๕๐ นี้ขึ้นเพื่อขจัดปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว โดยมีหลักการและวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ๓ ประการ คือ ประการแรก เพื่อควบคุมและแก้ไขภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆที่มีผลต่อสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิตของมนุษย์ ประการที่สอง เพื่อเป็นการสงวนดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และในประการสุดท้ายเพื่อให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐซึ่ง ได้แก่ รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งผู้มีส่วนได้เสีย และประชาชนทั่วไป โดยให้สิทธิทั้งแก่ปัจเจกบุคคล และชุมชน รวมทั้งท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรดังกล่าว ผ่านกระบวนการรับรู้และตัดสินใจของประชาชน หรือการทำประชาพิจารณ์และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรวมทั้ง ให้สิทธิแก่ประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารอันเป็นสาธารณะเพื่อตรวจสอบการทำงานของรัฐในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ยังกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน รวมทั้งให้สิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทุกระดับ ให้ดำเนินการตามหน้าที่ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หากปรากฏว่าไม่ได้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามสิทธิดังกล่าวข้างต้น

ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น การอาศัยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแต่เพียงลำพังไม่สามารถที่จะจัดการหรือแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นที่ต้องมีกฎหมายทั้งในระดับนโยบายและในระดับปฏิบัติที่ดีและเหมาะสมรองรับซึ่งในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ อาทิ กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ อากาศ พลังงานป่าไม้ และสัตว์ป่า เป็นต้น เหล่านี้ ย่อมจะทำให้การบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บทที่ ๔

ปัญหาการบัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย

๔.๑ ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่กล่าวถึงประเด็นเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมและการให้การรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมมากที่สุดในปัจจุบันเกิดคำถามว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีการบัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมครบถ้วนตามหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังที่ได้พิเคราะห์ข้างต้นจะเห็นได้ว่าสิทธิที่รับรองในรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๕๐ มีความครอบคลุมสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมสากลหลายประเภทตั้งแต่สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารภาครัฐ (มาตรา ๕๖) (access to information) สิทธิในการร้องเรียนและกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (มาตรา ๕๙ และ ๖๐) หรือสิทธิในการมีส่วนร่วมกับภาครัฐเกี่ยวกับการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัย (มาตรา ๖๗ วรรคสอง) และการรับรองสิทธิชุมชน (มาตรา ๖๖ และ ๖๗) อันจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมที่มีความสอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศตามที่ปรากฏในปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration) อันเป็นสาระสำคัญของสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในระบอบประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญมิได้กล่าวถึงประเด็นเรื่อง “สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี” (Right to Healthy Environment) ไว้แต่ประการใดกล่าวได้ว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีเป็นหัวใจสำคัญที่สุดของประเด็นเรื่องการจัดการและการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ค้ำชูข้อม้อมีสิทธิตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศและจารีตประเพณีระหว่างประเทศในสิ่งแวดล้อมที่ดีรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องจัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงคุณภาพของสิ่งแวดล้อมที่ดีซึ่งรวมทั้งการมีสุขอนามัยที่ดีของประชาชนการมีที่พักอาศัยการเข้าถึงอาหารรวมตลอดทั้งการเป็นอยู่ของประชาชนภายใต้สภาวะที่ดีหากปราศจากสิ่งแวดล้อมที่ดีการมีส่วนร่วมในกลไกทางสังคมด้านอื่นๆ ของมนุษย์ย่อมถดถอยลง อาทิ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (public participation) การพัฒนาตนเอง (human development) รวมถึงความสามารถในการประกอบอาชีพและการทำกินซึ่งนำไปสู่ประเด็นเรื่องการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (economic development) ของประเทศ

กล่าวได้ว่า “สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี” เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม (fundamental right to the environment) ที่ทุกรัฐจะต้องตระหนักถึงเป็นลำดับแรก รัฐจะต้องให้การรับรองสิทธิดังกล่าวก่อนเป็นลำดับแรกเมื่อเกิดสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีสิทธิในด้านอื่นๆ อาทิ สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของ

ประชาชน สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการดำเนินกิจกรรมของรัฐ และสิทธิในการร้องเรียนและการฟ้องร้องคดีจึงจะเกิดขึ้นตามมา

เมื่อรัฐให้การรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าวที่จะอำนวยความสะดวกและดำเนินการให้ประชาชนในเรื่องสิ่งแวดล้อม ฉะนั้นองค์ประกอบของสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีจะประกอบด้วยสาระสำคัญ ๒ ประการคือ (๑) การรับรองสิทธิของประชาชนในสิ่งแวดล้อมที่ดีและ (๒) เมื่อประชาชนได้รับการรับรองสิทธิดังกล่าว รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการ หรือจัดการสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติให้ดี สนองต่อความต้องการของประชาชนตามแนวคิดที่ว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน

กรณีที่รัฐบกพร่องต่อหน้าที่ หรือไม่สามารถดำเนินการตามเป้าประสงค์ดังกล่าวได้ ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐได้ หรือมากกว่านั้น มีสิทธิที่จะร้องเรียนหรือฟ้องร้องคดีต่อรัฐได้ แสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทยเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขาดสาระสำคัญของ “สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม” ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญเพียงบัญญัติให้เป็นเรื่องนโยบายของรัฐ (public policy) ในการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายสากล กรณีนี้จึงเป็นประเด็นสมควรจะต้องมีการทบทวนต่อไปว่ารัฐธรรมนูญควรมีการตราบทบัญญัติรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีหรือไม่ และควรที่จะได้ศึกษาแนวปฏิบัติของต่างประเทศเพื่อตรวจสอบดูว่าต่างประเทศมีการบัญญัติรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่มากนักน้อยเพียงใด

นอกเหนือจากการกำหนดบทบัญญัติด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ ยังมีประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ การปรับใช้หลักการ หรือสิทธิที่ปรากฏในเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศมาบัญญัติเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญหลักหรือสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของกฎหมายระหว่างประเทศที่มีได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ สรุปได้ดัง ตารางที่ ๓

ตารางที่ ๓ สรุปหลักและสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐^{๓๒}

บทบัญญัติด้านสิ่งแวดล้อม	กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง
สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to Healthy Environment)	Rio Declaration
สิทธิในการเข้าถึงอาหาร (Right to Food)	UDHR, ICCPR, ICESCR
สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property Rights)*	ICESCR
หลักอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติ (Sovereignty over Natural Resources)	Stockholm Declaration; Rio Declaration
หลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ (Polluter Pay Principle)	Rio Declaration

^{๓๒} เพิ่งอ้าง น. ๒๓๖

หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle)	Rio Declaration
หลักการกระทำเพื่อป้องกัน (Principle of Prevention)	Rio Declaration

* ปรากฏในรัฐธรรมนูญแต่มีได้บัญญัติรับรองเป็นสิทธิไว้

ที่มา: ปวีศร เติชธรรมเทวี, สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมกับรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๕๙). น. ๒๓๖

การตราบทบัญญัติด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญฉบับต่อไปซึ่งจะได้มีการศึกษาอย่างละเอียดในบทที่ ๕ ควรที่จะพิจารณานาหลัก หรือสิทธิดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและพิจารณาความเหมาะสมของสิทธิในแต่ละสิทธิว่าสมควรมากน้อยเพียงใด (priority) ที่จะนำมาตรารับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ

๔.๒ ปัญหาเรื่องกระบวนการเข้าถึงสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ในบทนี้ จะกล่าวถึงกระบวนการเข้าถึงสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามกฎหมายที่ได้ตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตามรัฐธรรมนูญใน ๒ ประเด็นหลักๆ คือ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสาร และกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม

๔.๒.๑ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

๔.๒.๑.๑ อนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. ๑๙๙๘ หรืออนุสัญญาอาร์ฮุส (Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters: Aarhus convention) (European Commission, Online, 1998) เป็นอนุสัญญาที่มีหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมเป็นครั้งแรก ปัจจุบันมีรัฐภาคีสมาชิกทั้งหมด ๔๖ ประเทศ (United Nations: Treaty collection, Online, 2013) ได้วางหลักเกณฑ์ในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ๓ ประการ คือ

(๑) สนับสนุนให้มีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม (access to environmental information)

(๒) สนับสนุนให้ประชาชนหรือสาธารณชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกรณีอันอาจเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่อประชาชน (public participation in decision-making) และ

(๓) การเข้าถึงความยุติธรรมในคดีและข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม (access to justice in environmental matters)

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้อนุสัญญาอาร์ฮุส ได้กำหนดและขยายขอบเขตแห่งสิทธิของประชาชนคือ สนับสนุนให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมของภาครัฐ และสนับสนุนให้รัฐที่เป็นภาคีเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐ (ปีดิเทพ อยู่ยืนยง,ออนไลน์)

,๒๕๕๓) โดยวางหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติให้รัฐภาคีเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม คือ ๑) การนิยามความหมายและกำหนดประเภทของข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมที่ประชาชนควรมีสิทธิเข้าถึง ๒) บุคคลที่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม ๓) การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมเมื่อมีการร้องขอ ๔) ข้อยกเว้นในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม ๕) การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม และ ๖) คุณภาพของข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม โดยรัฐภาคีจะต้องไปดำเนินการกำหนดกฎหมายภายในรัฐให้สอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าวเนื่องจากหากไม่มีกฎหมายภายในรัฐจะทำให้การดำเนินการตามอนุสัญญาอาร์ฮูสไม่บรรลุผล นอกจากนี้ยังสามารถนำหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมตามอนุสัญญาอาร์ฮูสเข้าไปปรับใช้กับอนุสัญญาระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่มีหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมที่กำหนดหลักไว้กว้าง ๆ ได้ด้วย เช่น อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. ๑๙๙๒ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นต้น

๔.๒.๑.๒ สหภาพยุโรปซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่เป็นภาคีภายใต้อนุสัญญาอาร์ฮูส ได้นำหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมมาอนุวัติและออกเป็นข้อกำหนดแห่งรัฐสภายุโรป และคณะมนตรีว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมโดยสาธารณชน (Directive 2003/4/EC of the European parliament and of the council of 28 January 2003 on public access to environmental information) (Europa: Summaries of EU legislation, Online, 2003) โดยกำหนดแนวทางปฏิบัติให้แก่ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปในการจัดทำหรือแก้ไขกฎหมายภายในที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับข้อกำหนดดังกล่าว เพื่อลดความแตกต่างระหว่างกฎหมายที่บังคับใช้ในประเทศสมาชิกและเพื่อสร้างความเสมอภาคภายในประชาคมยุโรปเพื่อรองรับสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมที่ถือครองหรือเก็บไว้เพื่อภาครัฐและจะต้องรับประกันว่าข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมจะต้องพร้อมใช้อย่างต่อเนื่อง ได้รับการเผยแพร่แก่สาธารณชนอย่างเป็นระบบเป็นไปอย่างกว้างขวางที่สุด ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับอนุสัญญาอาร์ฮูส และประเทศอังกฤษเป็นหนึ่งใน ๒๗ ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปที่ได้นำข้อกำหนดของสหภาพยุโรปดังกล่าวมาอนุวัติและบัญญัติเป็นกฎหมาย The environmental information regulations 2004 (EIR 2004) (The national archives, Online, 2004) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะในการสนับสนุนให้ประชาชนมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง

๔.๒.๑.๓ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยนั้นยังขาดความชัดเจนในเรื่องต่อไปนี้

(๑) ไม่มีการนิยามความหมาย และประเภทของข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมที่ประชาชนควรมีสิทธิเข้าถึง เมื่อมีการร้องขอข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเจ้าหน้าที่รัฐต้องใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาก่อนว่าสามารถเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้หรือไม่ ซึ่งข้อกำหนดของสหภาพยุโรปว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมโดยสาธารณชนได้นิยามความหมายและกำหนดประเภทของข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมไว้ ๖ ประเภท โดยขยายความจากอนุสัญญาอาร์ฮูส เพื่อให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น คือ ๑) สภาพองค์ประกอบพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อมความหลากหลายและองค์ประกอบทางชีวภาพรวมถึงสิ่งมีชีวิตที่ได้รับการดัดแปลงพันธุกรรม ๒) การปล่อยของเสียเข้าสู่สิ่งแวดล้อม ๓) มาตรการและกิจกรรมต่างๆ

ของภาครัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ๔) รายงานเกี่ยวกับการใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม ๕) ต้นทุน/ผลประโยชน์ และการวิเคราะห์ด้านเศรษฐศาสตร์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม และ ๖) สุขภาพและความปลอดภัยของมนุษย์ การปนเปื้อนของห่วงโซ่อาหาร รวมถึงการโยธาและโครงสร้างสิ่งปลูกสร้างอันอาจส่งผลกระทบต่อองค์ประกอบพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม การนิยามความหมายและการกำหนดประเภทของข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นการวางพื้นฐานความเข้าใจว่า “ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม” คือ ข้อมูลข่าวสารอะไรบ้าง และมีลักษณะของข้อมูลข่าวสารเป็นอย่างไร และที่สำคัญคือข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมที่ประชาชนควรมีสิทธิเข้าถึงนั้นเกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารใดบ้าง ซึ่งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ๑๖ ประเภท ตามประกาศของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ^{๓๓} ยังไม่ครอบคลุมตามความหมาย และประเภทของข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมตามหลักสากล

(๒) ไม่มีการให้สิทธิแก่บุคคลต่างด้าวที่จะสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมได้ซึ่งอนุสัญญาอาร์ฮูส ข้อกำหนดของสหภาพยุโรปว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมต้องการให้สิทธิแก่สาธารณชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างเสรี เพื่อเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไปสู่สาธารณชนให้มากยิ่งขึ้น และกฎหมาย EIR 2004 ของประเทศอังกฤษนอกจากจะให้สิทธิแก่พลเมืองของตนและผู้มีถิ่นพำนักถาวรแล้ว ยังให้สิทธิแก่ชาวต่างชาติที่จะสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมได้อีกด้วย^{๓๔} (๓) ไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการจัดทำข้อมูลข่าวสารที่ชัดเจน การกำหนดระยะเวลาดังกล่าวเป็นหลักการพื้นฐานของการทำงานด้านข้อมูลข่าวสาร เป็นหลักการที่กำหนดเข้ามาเพื่อทำให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกิดสภาพบังคับ โดยกำหนดหน้าที่ให้แก่ผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารและเป็นหลักประกันว่าผู้ร้องขอจะได้รับข้อมูลข่าวสารโดยเร็วด้วย ซึ่งอนุสัญญาอาร์ฮูส และข้อกำหนดของสหภาพยุโรปว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมโดยสาธารณชน กำหนดว่าเมื่อมีการร้องขอข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมหน่วยงานของรัฐจะต้องหาข้อมูลข่าวสารตามที่ประชาชนร้องขอหรือทำหนังสือปฏิเสธในกรณีที่ไม่สามารถให้ข้อมูลข่าวสารตามคำร้องขอแก่ประชาชนเร็วที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ หรืออย่างน้อยภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง ทั้งนี้ระยะเวลาอาจขยายออกไปได้ไม่เกินสองเดือนนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ ในกรณีของข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนร้องขอมีความซับซ้อนและมีปริมาณมากจะต้องแจ้งเหตุผลในการขยายระยะเวลาให้ผู้ร้องขอทราบด้วยส่วนกฎหมาย EIR 2004 นั้น กำหนดระยะเวลาในการจัดหาข้อมูลข่าวสารไว้ ๒๐ วันทำการ และสามารถขยายระยะเวลาออกไปได้อีก ๒๐ วันทำการ โดยมีหลักการเช่นเดียวกันกับอนุสัญญาอาร์ฮูสและข้อกำหนดของสหภาพยุโรปดังกล่าว

(๔) ขาดความชัดเจนในเรื่องของข้อยกเว้นในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดขอบเขตจำกัดของข้อมูลข่าวสารที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ ว่าต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ตามมาตรา ๑๔ และข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะตามมาตรา ๑๕ เท่านั้นเนื่องจากข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมเป็น

^{๓๓} สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, ๒๕๕๓, น.๑-๓

^{๓๔} ปีติเทพ อยุธยา, ๒๕๕๓

ข้อมูลที่มีลักษณะเฉพาะ มิใช่ข้อมูลข่าวสารโดยทั่วไปที่จะนำหลักยกเว้นทั่วไปมาเป็นข้อห้ามในการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมได้ทั้งหมด ซึ่งอนุสัญญาอาร์ฮูส ข้อกำหนดของสหภาพยุโรปว่าด้วยการเข้าถึง ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมและกฎหมาย EIR 2004 ของประเทศอังกฤษ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ ข้อยกเว้นในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมโดยสรุปไว้ดังนี้

- การร้องขอข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมจะถูกปฏิเสธในกรณี ดังนี้

๑) ภาครัฐไม่มีข้อมูลข่าวสารที่ถูกร้องขอไว้ในความครอบครอง ๒) การร้องขอไม่สมเหตุสมผลอย่างชัดเจน ๓) การร้องขอนั้นทำด้วยวิธีการที่กว้างเกินไป ๔) ข้อมูลข่าวสารที่ร้องขออยู่ระหว่างดำเนินการหรือยังไม่แล้วเสร็จ ๕) การร้องขอเกี่ยวข้องกับ การสื่อสารภายใน การเปิดเผยให้พิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก และการร้องขอข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมอาจได้รับการปฏิเสธหากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นส่งผลกระทบต่อ ๑) การรักษาความลับของกระบวนการของภาครัฐ ๒) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ความปลอดภัยของสาธารณะหรือการป้องกันประเทศ ๓) กระบวนการยุติธรรม ๔) การรักษาความลับของ ข้อมูลทางการค้าหรืออุตสาหกรรม รวมถึงการรักษาความลับทางสถิติและความลับของภาษี ๕) สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา ๖) ความลับของข้อมูลส่วนบุคคล ๗) ผลประโยชน์หรือการป้องกันบุคคลผู้ให้ข้อมูล ข่าวสารและ ๘) การป้องกันสิ่งแวดล้อมซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อมูลเช่น สถานที่ตั้งของสายพันธุ์ที่หายาก นอกจากนี้ อนุสัญญาอาร์ฮูสยังกำหนดให้

- การปฏิเสธข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมจะต้องมีการตีความอย่างเคร่งครัด โดยพิจารณาถึงประโยชน์ที่สามารถเปิดเผยได้เป็นหลักและต้องไปกำหนดว่าเรื่องใดเป็นผลประโยชน์ของ สาธารณะที่สามารถเปิดเผยได้ และเรื่องใดเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปล่อยของเสียสู่สิ่งแวดล้อมที่สามารถเปิดเผยได้

- ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการยกเว้นการเปิดเผยบางประเภท หากเป็นประเด็นหนึ่งในรายงานจะต้องถูกแยกออกจากข้อมูลข่าวสารที่สามารถเปิดเผยได้ โดยจะต้องมีการ พิจารณาดำเนินการอย่างเหมาะสมว่าประเด็นนั้นสมควรแยกออกหรือไม่ และจัดส่งข้อมูลข่าวสารด้าน สิ่งแวดล้อมที่ไม่ถูกแยกออกไปตามคำร้องขอ

(๕) ไม่มีระบบการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมที่ดี และประชาชน ส่วนใหญ่ยังขาดการตื่นตัวในการใช้สิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม ขาดความรู้ความเข้าใจ ในหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมตามอนุสัญญา อาร์ฮูส ข้อกำหนดของสหภาพยุโรปว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมโดยสาธารณชน และ กฎหมาย EIR 2004 ของประเทศอังกฤษ นอกจากจะกำหนดให้มีบัญชีข้อมูลข่าวสารเพื่อให้ประชาชนสามารถ เข้าตรวจดูได้ มีศูนย์บริการ มีหน่วยงานให้ความช่วยเหลือแล้ว ยังกำหนดให้ภาครัฐ/หน่วยงานของรัฐต้อง มุ่งมั่นในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมไปยังประชาชนอย่างกระตือรือร้นเป็นระบบ มีการเผยแพร่ ข้อมูลข่าวสารผ่านเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์ โดยจะต้องไปกำหนดกฎหมายภายในรัฐให้มีระบบการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารที่มีความเหมาะสมด้วย

(๖) ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับมาตรฐานในการดำเนินการจัดทำข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อทำให้ข้อมูลข่าวสารมีความน่าเชื่อถือ คุณภาพของข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมตามอนุสัญญาอาร์ฮูส ข้อกำหนดของสหภาพยุโรปว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมโดยสาธารณชนและกฎหมาย EIR 2004 ของประเทศอังกฤษ มีหลักเกณฑ์ว่า ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมนั้นต้องมีการปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัยตามความเหมาะสม ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลได้ ปรากฏในเวลาที่ถูกต้องเหมาะสม รวมถึงต้องเพียงพอต่อการนำไปใช้ประโยชน์และข้อกำหนดของสหภาพยุโรปยังได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐผู้ให้ข้อมูลข่าวสารจะต้องแสดงข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ที่พบข้อมูล วิธีการวิเคราะห์ การเก็บและเตรียมตัวอย่าง ขั้นตอนหรือมาตรฐานที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูลแจ้งแก่ผู้ร้องขอทราบด้วย^{๓๕}

๔.๒.๒ การมีส่วนร่วมของประชาชน

เมื่อพิจารณาพัฒนาการโดยรวมของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้นมาก็จะพบว่า ได้มีความพยายามที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมโดยการใช้สิทธิในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมมากขึ้นทั้งในทางคดีแพ่งและคดีอาญานอกจากนี้ การให้การรับรองแก่สิทธิต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ดังได้กล่าวมาแล้ว ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็เป็นสิ่งที่ท้าทายต่อสังคมไทยว่า สิทธิเหล่านี้จะได้รับการรับรองและบังคับใช้ได้จริงหรือไม่ในที่สุด

๔.๒.๒.๑ การใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมในทางคดีอาญา

โดยปกติ บุคคลทั่วไปที่พบเห็นการกระทำผิดที่มีโทษทางอาญาสามารถที่จะร้องเรียน “กล่าวโทษ” ผู้กระทำความผิดต่อเจ้าพนักงานตามกฎหมายได้ตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และสิทธิประการนี้ก็ได้รับการยืนยันอีกครั้งหนึ่งในมาตรา ๖ ของ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ อย่างไรก็ตาม ลำพังการร้องเรียนกล่าวโทษมิได้เป็นหลักประกันว่าจะมีการดำเนินการทางคดีอาญากับผู้เสียหายในที่สุด เนื่องจากผู้กล่าวโทษมิใช่ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดอาญานั้น และการพิจารณาว่าจะมีการดำเนินคดีหรือจะฟ้องร้องต่อไปในชั้นศาลหรือไม่ยังคงขึ้นอยู่กับเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องของรัฐ ในแง่นี้ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงมิได้ทำให้สิทธิในการดำเนินการในทางคดีอาญาของประชาชนมีเพิ่มมากขึ้นแต่ประการใด ในทางกลับกัน หากว่าบุคคลที่มีความประสงค์จะดำเนินการในทางคดีอาญาเป็นผู้เสียหายจากการละเมิดกฎหมายนั้น บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิในการ “ร้องทุกข์” ให้มีการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดได้ นอกจากนี้ ยังมีสิทธิตามกฎหมายที่จะฟ้องผู้เสียหายในคดีอาญาได้โดยตรงอีกด้วยการเป็น “ผู้เสียหาย” ในคดีอาญาจึงมีส่วนสำคัญในการทำให้มีการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิดได้อย่างจริงจัง แต่ผู้ฟ้องจะต้องแบกรับค่าใช้จ่ายเอง

ได้มีกฎหมายอื่นๆ ที่ได้ประกาศใช้ในช่วงระยะเวลาเดียวกันกับ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีบทบัญญัติที่น่าสนใจ และพยายามขยายค่านิยมของ

^{๓๕} ปาตา ประมาณพล และ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, (๒๕๕๖), น. ๙๓-๙๖

“ผู้เสียหาย” เพื่อให้สิทธิในการดำเนินคดีอาญาแก่ประชาชนมากขึ้น ได้แก่ พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๖๔ ซึ่งบัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าบุคคลผู้ที่อาศัยอยู่ ใกล้ชิดหรือติดต่อกับโรงงานที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือบุคคลซึ่งความเป็นอยู่ถูกรบกวนกระทบกระเทือน เนื่องจากการกระทำความผิด เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา”

โดยนัยของมาตรานี้ มีความหมายว่า เมื่อมีการกระทำความผิดตาม พ.ร.บ. โรงงานอันเป็นความผิดและมีโทษทางอาญา บุคคลที่อยู่ใกล้ชิดกับโรงงานหรืออยู่ในข่ายที่จะได้รับผลกระทบ จากกิจกรรมของโรงงานดังกล่าว สามารถที่จะใช้สิทธิในการร้องทุกข์ในฐานะ “ผู้เสียหาย” เพื่อให้มีการ ดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิด และเพื่อให้มีการลงโทษผู้กระทำความผิดได้ และยังสามารถฟ้องคดีอาญาด้วยตนเอง ได้โดยตรงดังกล่าวมาแล้ว มาตรการทางกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๔ ของ พ.ร.บ. โรงงานนี้ถือเป็น เครื่องมือที่สำคัญในการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายในทางคดีอาญาได้มากขึ้น โดยไม่จำกัดสิทธิดังกล่าวไว้เฉพาะผู้เสียหายเท่านั้น

นอกจากบทบัญญัติดังกล่าวของ พ.ร.บ. โรงงานแล้ว พ.ร.บ. รักษาความ สะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ได้กำหนด หน้าที่ให้แก่พลเมือง ตลอดจนความผิดและโทษที่เกี่ยวกับความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมืองไว้อย่าง กว้างขวาง ก็ได้มีบทบัญญัติในทำนองเดียวกันที่มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้ กฎหมายดังกล่าวมากขึ้นโดยวิธีการในทางคดีอาญา มาตรา ๕๑ ของกฎหมายฉบับดังกล่าว บัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ประชาชนผู้พบเห็นอาจ แจ้งความต่อพนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดย ไม่ชักช้า และให้ถือว่าประชาชนผู้พบเห็นการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา”

จากบทบัญญัติตามมาตรานี้ หมายความว่า ประชาชนทั่วไป ซึ่งไม่จำกัด เฉพาะบุคคลที่เป็นผู้เสียหายก็สามารถที่จะดำเนินการในทางคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิดประหนึ่งเป็น ผู้เสียหายได้ และเมื่อแจ้งความแล้ว เจ้าพนักงานตามกฎหมายมีหน้าที่ต้องดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดโดย มิชักช้า มิเช่นนั้นจะต้องระวางโทษเช่นเดียวกันกับผู้กระทำความผิดตามที่มีการแจ้งความนั้น นอกจากนี้ ยังมี บทบัญญัติที่ส่งเสริมให้ทั้งประชาชนและเจ้าพนักงานมีความสนใจในการบังคับใช้กฎหมายมากขึ้น กล่าวคือ กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานภายใต้กฎหมายนี้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดได้ และค่าปรับ ที่ได้จากการเปรียบเทียบปรับดังกล่าวให้แบ่งแก่บุคคลผู้แจ้งความตามมาตรา ๕๑ กึ่งหนึ่ง และพนักงาน เจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานจราจร หรือตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจราจร ซึ่งเป็นผู้จับกุมอีกกึ่งหนึ่งจะเห็นได้ ว่า พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองมีลักษณะเปิดกว้างยิ่งกว่า พ.ร.บ. โรงงาน ในการให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมได้ อันเป็น แนวทางเดียวกันกับแนวคิดในเรื่อง “citizen’s suit” ที่เปิดให้บุคคลทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้ กฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยไม่จำกัดสิทธิดังกล่าวไว้ให้แต่เพียงผู้เสียหายเท่านั้น ฉะนั้น องค์กรเอกชนทางด้าน

สิ่งแวดล้อมก็สามารถที่จะเข้ามามีบทบาทในการบังคับใช้กฎหมายโดยอาศัยช่องทางนี้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ภารกิจที่เปิดให้ประชาชนทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมตามแนวคิดแบบ “citizen’s suit” นี้ยังคงจำกัดเฉพาะกรณีที่มีการกระทำความผิดอาญาภายใต้ พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเท่านั้น และความผิดตามกฎหมายนี้ก็ได้ถือเป็นการผิดร้ายแรง เพราะมีแต่เพียงโทษปรับตั้งแต่ ๕๐๐ บาทจนถึงสูงสุด ๑๐,๐๐๐ บาท จึงน่าจะมีการพิจารณาขยายหลักการนี้ ไปยังกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติต่อไปด้วย

แม้ว่าการขยายแนวคิดแบบ “citizen’s suit” เพื่อเปิดให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับอื่นๆ ด้วยจะเป็นสิ่งที่ดี ประเด็นที่น่าจะพิจารณา ก็คือ สังคมไทยมีความพร้อมและความเข้าใจที่จะใช้สิทธินั้นมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เพราะนับแต่มีการบังคับใช้ พ.ร.บ. โรงงาน และ พ.ร.บ. รักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง มาจนบัดนี้เป็นเวลาหลายปี แต่ก็ปรากฏว่า ประชาชนยังใช้สิทธิในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดน้อยมาก การไม่ใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมแม้ว่ากฎหมายจะเปิดช่องให้แล้วนี้อาจสืบเนื่องมาจากสาเหตุหลายๆ ประการ นับตั้งแต่ความไม่รู้จักกฎหมาย การขาดจิตสำนึกที่จะร่วมกันปกป้องผลประโยชน์ที่เป็นของส่วนรวม และที่สำคัญที่สุดก็คือ ในสังคมที่กฎหมายขาดความศักดิ์สิทธิ์ การยืนยันสิทธิในการบังคับใช้กฎหมายในระดับปัจเจกไม่ว่าจะเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนตัวหรือส่วนรวมจะกลายเป็นความเสี่ยงและเป็นการกระทำที่มีต้นทุนสูง

๔.๒.๒.๒ การใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมในทางคดีแพ่ง

ก่อนการประกาศใช้ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือการละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมของผู้อื่นจะสามารถดำเนินการทางแพ่งได้ก็แต่โดยการฟ้องคดีละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ป.พ.พ.) ซึ่งบัญญัติว่า

“ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

ปัญหาและอุปสรรคสำคัญของการฟ้องคดีละเมิดก็คือผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ว่าผู้กระทำละเมิดได้กระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ และยังต้องพิสูจน์ด้วยว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นจริง ซึ่งทั้งสองประการนี้มีใช่เป็นเรื่องง่าย นอกจากนี้ ความเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมอาจเป็นสิ่งที่มองเห็นได้ไม่ง่าย และแม้ว่าทุกฝ่ายอาจจะยอมรับว่ามีความเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นจริง แต่ก็อาจจะไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าผู้ก่อมลพิษรายใดเป็นต้นเหตุที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น โดยเฉพาะหากว่าในพื้นที่ที่เกิดความเสียหายมีแหล่งกำเนิดมลพิษหลายราย เช่น มีโรงงานหลายโรงที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำสายเดียวกัน หรือมีทั้งกิจกรรมการเกษตรและกิจการอุตสาหกรรมในพื้นที่เดียวกัน จนไม่ทราบสาเหตุหลักของความเสียหายของน้ำมาจากสารเคมีที่ใช้ในการเกษตร หรือจากมลพิษที่ปล่อยออกมาจากโรงงานอุตสาหกรรมกันแน่

พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีส่วนทำให้การฟ้องคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมกระทำได้ง่ายขึ้น ตามมาตรา ๙๖ ของ พ.ร.บ. นี้

เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดการรั่วไหลของมลพิษจนทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย มีความรับผิดชอบไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำที่จงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ก็ตาม จะเห็นได้ว่าความรับผิดชอบภายใต้ พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อมนี้เป็นความรับผิดแบบเคร่งครัด (strict liability) กล่าวคือ ตรีบาใดที่มีการกระทำผิดเกิดขึ้น ผู้ที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจะต้องรับผิดชอบ ไม่ว่าเขาจะได้กระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ก็ตาม การบัญญัติความรับผิดในลักษณะเช่นนี้จะทำให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องร้องทางแพ่งได้ง่ายขึ้น เพราะช่วยลดภาระการพิสูจน์ของผู้เสียหายในการพิสูจน์ว่ามีความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อย่างไรก็ตาม ผู้เสียหายยังคงต้องพิสูจน์ว่ามีความเสียหายเกิดขึ้น และความเสียหายนั้นเป็นผลมาจากการกระทำของจำเลยหรือผู้เป็นเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งก็เป็นเรื่องยากดังได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้การประเมินมูลค่าความเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมก็เป็นสิ่งที่ทำได้ไม่ง่ายเช่นกัน

ด้วยเหตุนี้ นักกฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นจำนวนมากไม่น้อยจึงมีความเห็นว่า น่าจะมีการแก้ไข พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้เปลี่ยนภาระการพิสูจน์จากที่เป็นของโจทก์ไปเป็นของจำเลย กล่าวคือ แทนที่จะให้โจทก์หรือผู้เสียหายเป็นฝ่ายต้องพิสูจน์ว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นและความเสียหายนั้นเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่จำเลยเป็นผู้รับผิดชอบ ควรที่จะให้จำเลยเป็นฝ่ายต้องพิสูจน์ว่าตนเองมิได้เป็นผู้ก่อมลพิษนั้นมากกว่า

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าเราจะแก้ไขกฎหมายได้สำเร็จหรือไม่ก็ตาม ปัญหาและอุปสรรคอันยิ่งใหญ่ของการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมทางแพ่งก็คือ ผู้ฟ้องจะต้องเป็นผู้แบกรับค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดี ซึ่งไม่มีความแน่นอนนอนว่าตนเองจะเป็นฝ่ายชนะคดีในที่สุด การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมจึงเป็นเรื่องที่มีความเสี่ยงหรือมีต้นทุนสูงสำหรับปัจเจกชน ทั้งๆ ที่เรื่องของสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องของส่วนรวม วิธีการหนึ่งที่จะช่วยให้การฟ้องคดีเกิดได้ง่ายขึ้นก็คือ การให้สิทธิแก่องค์กรเอกชนทางด้านสิ่งแวดล้อมให้มีอำนาจฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมแทนสาธารณชนหรือสังคมได้ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การให้องค์กรเอกชนทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็น “ผู้เสียหาย” ในคดีสิ่งแวดล้อมได้ แต่ในระยะยาวหากว่ารัฐมีความจริงใจที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ก็ควรจะพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการสนับสนุนหรือให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน โดยเฉพาะผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการฟ้องร้องคดี

๔.๒.๒.๓ การรับรองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to a Decent or a Healthful Environment)

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะไม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีโดยตรง แต่โดยนัยของมาตรา ๖๗ ก็น่าจะสามารถตีความได้ว่า บุคคลมีสิทธิที่จะอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ในมาตราเดียวกันนี้ยังได้บัญญัติหน้าที่ให้รัฐต้องจัดให้มีการศึกษาและทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อนการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนให้สิทธิแก่บุคคลในการฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้มีการปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาสิ่งแวดล้อมที่ดีและในการจัดให้มีการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมดังกล่าวอันที่จริง การยอมรับสิทธิของ

ประชาชนในสิ่งแวดล้อมที่คืนมิใช่เรื่องใหม่ เพราะมีรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ กว่า ๕๐ ประเทศที่ได้ให้การรับรองแก่สิทธิของประชาชนในสิ่งแวดล้อมที่ดี แต่การรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีก็เป็นเรื่องค่อนข้างใหม่สำหรับสังคมและวงการตุลาการไทย แม้ว่าจะเคยมีการกล่าวอ้างถึงสิทธิดังกล่าวอยู่บ้างในการฟ้องร้องคดีสิ่งแวดล้อมก่อนหน้านี้ แต่ศาลไทยก็ไม่เคยอภิปรายหรือพิจารณาประเด็นดังกล่าวอย่างจริงจังแต่ประการใด

ตัวอย่างอันหนึ่งของการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีแก่คดีในฟิลิปปินส์ซึ่งตัดสินโดยศาลสูงสุดของประเทศนั้นในปี ค.ศ.๑๙๙๔ ในคดี *Minors Opasa V. Secretary of the Department of Environment and Natural Resources (DENR)* ในคดีนี้ โจทก์ซึ่งเป็นกลุ่มเยาวชนฟ้องในนามของตนเองและอนุชนรุ่นหลังผ่านบิดามารดาของตนเพื่อเรียกร้องสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สมดุลและดีต่อสุขภาพอนามัย และขอให้ศาลสั่งให้จำเลยอันได้แก่อธิบดีกรมสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงผู้ที่มีอำนาจกระทำการแทนยกเลิกสัญญาสัมปทานการทำไม้ทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศ และให้หยุดการให้ความเห็นชอบแก่สัมปทานใหม่ๆ ที่จะมีต่อไปในอนาคต ศาลชั้นต้นได้พิพากษายกฟ้อง แต่ต่อมาศาลสูงสุดกลับคำพิพากษาของศาลชั้นต้น โดยพิพากษาว่าโจทก์มีสิทธิตามกฎหมายที่จะฟ้องเรียกร้องสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีให้แก่ตนเองและอนุชนรุ่นหน้าได้ ในคำพิพากษาดังกล่าว ศาลได้อ้างถึงกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ของฟิลิปปินส์ที่ให้การรับรองแก่สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี และได้ใช้หลักการเรื่อง “ความยุติธรรมระหว่างรุ่นคน” (intergenerational equity) มาประกอบการพิจารณา อย่างไรก็ตาม ศาลไม่ได้พิจารณาในประเด็นว่าควรจะมีการยกเลิกสัมปทานต่างๆ ตามที่ร้องขอหรือไม่ด้วย เหตุผลที่ว่า โจทก์มิได้ฟ้องบรรดาผู้รับสัมปทานให้เป็นจำเลยร่วมด้วย

คดีที่กล่าวมานี้แสดงให้เห็นว่า ศาลในต่างประเทศได้เริ่มยอมรับสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งการเปิดกว้างเช่นนี้จะทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการรักษาสิ่งแวดล้อมได้มากขึ้น ความตื่นตัวของประชาชนในการเรียกร้องสิทธินี้ตามที่บัญญัติไว้แล้วในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการที่จะผลักดันพัฒนาการทางกฎหมายและการใช้กฎหมายให้ไปในทิศทางที่จะรับรองสิทธินี้มากขึ้นต่อไปในอนาคต แนวโน้มดังกล่าวจะเกิดขึ้นในสังคมไทยได้หรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับความพร้อมของประชาชนและสังคมไทย ว่าจะสามารถใช้ประโยชน์จากฐานทางกฎหมายที่รัฐธรรมนูญได้วางไว้ให้แล้วมากน้อยเพียงใด^{๓๖}

๔.๓ ปัญหาเรื่องความสอดคล้องของการบัญญัติสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมกับบริบทของสังคมไทย

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ปาฐกถาพิเศษในการสัมมนาเรื่อง “ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม” วันที่ ๑๘ - ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๓ ณ ห้องประชุม ๑ - ๒ ศูนย์การ

^{๓๖} กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม, ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้สิทธิตามกฎหมายของประชาชนเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม, (๒๕๔๔) น. ๑๗๓-๑๗๗

ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ ว่าการมีส่วนร่วมในกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม: เทคนิคและวิธีการที่เหมาะสมในบริบทสังคม วัฒนธรรมไทย แบ่งเป็น ๓ ประเด็นใหญ่ กล่าวคือ

๑. ประเด็นหลักการของธรรมาภิบาลในการตัดสินใจในทางสิ่งแวดล้อมที่มีการบัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ปี ๒๕๔๐ ต่อเนื่องมาถึงฉบับปี ๒๕๕๐ พยายามเปลี่ยนสังคมและการบริหารสังคมไทยจากการเมืองโดยมีผู้แทนไปสู่การเมืองของพลเมืองที่ต้องการให้มีความสุจริต ที่ต้องการให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ แต่ได้วางโครงสร้างและกระบวนการของธรรมาภิบาลภาครัฐเอาไว้อย่างครบถ้วน กล่าวคือ ได้วางสิ่งที่เป็นปัจจัย ๓ ประการของธรรมาภิบาลเอาไว้ ได้แก่

๑.๑ ต้องการจะก่อให้เกิดความผาสุกของทุกภาค ทุกกลุ่มในสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน ภาคประชาสังคม หรือแม้กระทั่งภาคครอบครัวและบุคคลต่างๆ

๑.๒ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดโครงสร้างและกระบวนการที่ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาคครอบครัว และบุคคลสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการสังคมได้

๑.๓ รัฐธรรมนูญเน้นการจัดสรรสิทธิประโยชน์ให้คนทุกกลุ่มอย่างสมดุล ถ้ากล่าวโดยเฉพาะถึงสิ่งแวดล้อมมีบทบัญญัติอย่างน้อยที่สุด ๗ มาตราที่กล่าวถึงทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายในทางชีวภาพ บทบัญญัติเหล่านี้ได้เปลี่ยนสิ่งที่เป็นหลักการสำคัญอย่างน้อยที่สุด ๔ ประเด็นที่เป็นเรื่องของสิ่งแวดล้อม ได้แก่

๑.๓.๑ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ใช่เรื่องของรัฐแต่ฝ่ายเดียวอีกต่อไปไม่ว่าจะเป็นในลักษณะของความเป็นเจ้าของ หรือการจัดการ แต่ว่าเป็นเรื่องของคนทั้งชาติซึ่งสอดคล้องกับกระแสโลกที่ถือว่าเรื่องของสิ่งแวดล้อมไม่ใช่เรื่องของรัฐใดรัฐหนึ่ง ไม่ใช่เรื่องของคนใดคนหนึ่งแล้ว แต่ว่าเป็นเรื่องของคนทั้งโลกทุกคน

๑.๓.๒ สร้างความสัมพันธ์ทุกกลุ่มขึ้นในเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่ได้ให้ความสำคัญแต่กับภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนดังที่เป็นมาในอดีต การยอมรับความสัมพันธ์ระหว่างคนแต่ละคน ชุมชนท้องถิ่น ทรัพยากรธรรมชาติ องค์กรปกครองท้องถิ่น รัฐแล้วก็องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมเป็นมิติใหม่ซึ่งไม่เคยมีปรากฏมาก่อน

๑.๓.๓ เชื่อมโยงการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการใช้หลักทรัพยากรธรรมชาติและความหมายทางชีวภาพเข้าด้วยกัน ไม่ได้ให้ความสำคัญแบบแยกส่วนอย่างในอดีต ที่พอพูดถึงสิ่งแวดล้อมก็มองแต่สิ่งแวดล้อม แยกคนออกจากสภาพธรรมชาติ ให้ความสำคัญแต่กับตัวเลขทางเทคนิค ค่าความบริสุทธิ์ของอากาศ ค่าความบริสุทธิ์ของน้ำ แต่ไม่ได้ดูความสัมพันธ์เชื่อมโยงในชีวิตจริงของคนว่าต้องสัมพันธ์กันทั้งสิ่งแวดล้อมกับทรัพยากร

๑.๓.๔ ประชาชนต้องมีส่วนร่วมทั้งในกระบวนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและในกระบวนการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ประเด็นหลักการจึงไม่ใช่ประเด็นที่ต้องถกเถียงกันอีกต่อไป

๒. ประเด็นทางเทคนิคและทางเลือกการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้น ปัญหาในปัจจุบันนี้อยู่ที่วิธีการมีส่วนร่วม อยู่ที่การคิดเครื่องมือและเทคนิคของการก่อให้เกิด

การมีส่วนร่วมที่เหมาะสม รัฐธรรมนูญได้ตั้งโจทย์ให้ตอบคำถามในหลายเรื่องซึ่งเป็นเรื่องเครื่องมือและเทคนิคที่จะใช้ในการมีส่วนร่วม ต่อไปนี้เป็นประเด็นคำถามที่เป็นโจทย์ที่รัฐธรรมนูญตั้งไว้ให้ตอบ

๒.๑ ความสัมพันธ์ของคน ๕ กลุ่ม บุคคลแต่ละคนที่มีรัฐธรรมนูญรับรองสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมได้ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เข้าไปมีส่วนร่วมทั้งกระบวนการ ทั้งด้านการเข้าไปใช้ทรัพยากร และการรักษาสิ่งแวดล้อม องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม สถาบันอุดมศึกษา ให้ความเห็นเกี่ยวกับรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเรื่องทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และท้ายที่สุดคือตัวรัฐเองซึ่งคงจะต้องปรับบทบาทจากการเป็นเจ้าของแต่เพียงผู้เดียว และการเป็นผู้จัดการแต่ผู้เดียวไปสู่การจัดการในการมีส่วนร่วมของคนทั้ง ๕ กลุ่มนี้ คำถามที่จะต้องตอบให้ได้ก็คือว่าจะแบ่งบทบาทหน้าที่กันอย่างไรจึงจะสร้างฉันทามติให้เกิดขึ้นแก่กลุ่มทั้ง ๕ นี้

๒.๒ การสร้างสมดุลระหว่างการใช้ประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติ ตลอดจนความหลากหลายทางชีวภาพและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม อย่างที่ได้กล่าวมาแล้ว ความสัมพันธ์ของสองสิ่งนี้จะมีคนเป็นตัวเชื่อม เป็นไปไม่ได้ที่จะมีการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างสุดขีด จนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติตลอดจนความหลากหลายทางชีวภาพเกิดขึ้นไม่ได้ แต่ก็เป็นไปได้อีกเช่นกันที่การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพจะไม่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม โจทย์ของการสร้างความสมดุล การหาเทคนิค การหาวิธีการจะให้เกิดสมดุลจึงต้องเกิดขึ้น โดยเฉพาะประโยชน์เหนือทรัพยากรจากธรรมชาติและ ความหลากหลายของชีวภาพในประเทศไทยเป็นเดิมพันที่สูงมาก ที่ไม่ใช่เฉพาะคนในประเทศเท่านั้นที่เข้ามามีส่วนร่วม บริษัทต่างประเทศก็เข้ามามีส่วนร่วมเช่นกัน และรัฐต่างประเทศที่เป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจก็จะเข้ามาบีบบังคับไม่น้อย

๒.๓ รูปแบบส่วนร่วมที่เหมาะสม เป็นรูปแบบที่ต้องคิดกัน เพราะว่าส่วนร่วมมีตั้งแต่ร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมรับผล จนกระทั่งร่วมตรวจสอบ แม้กระทั่งการร่วมรับรู้แบบ Passive คือ ประชาชนต้องเข้าไปขอข้อมูลจึงจะให้ และการร่วมรับรู้แบบ Active คือ ส่งข้อมูลไปให้ประชาชน เพราะฉะนั้นความหลากหลายของรูปแบบเหล่านี้ตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการก็อาจจะต้องรู้รูปแบบที่เหมาะสม นอกจากนั้นรูปแบบของกิจกรรมการมีส่วนร่วมก็แตกต่างกันไปตั้งแต่มีการออกกฎเกณฑ์ที่เรียกว่า Regulatory Decision ตลอดจนการกำหนดแผนซึ่งอาจจะเป็นแผนที่มีลักษณะชี้แจงจนกระทั่งถึงการตัดสินใจให้มีโครงการแต่ละโครงการ และการลงมือทำตามโครงการนั้น ส่วนร่วมในกิจกรรมเหล่านี้รูปแบบอาจจะไม่เหมือนกัน เมื่อพูดถึงถึงประชาพิจารณ์คำถามก็คือว่า ประชาพิจารณ์จะนำมาใช้ได้หรือเปล่าในการสร้างกฎเกณฑ์ หรือในการกำหนดแผน รูปแบบใดจะเหมาะสม รูปแบบการปรึกษาหารือแบบที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ แทนที่จะใช้ระบบเผชิญหน้าแบบประชาพิจารณ์นี้เป็นคำถามเชิงเทคนิคที่ต้องตอบให้ได้

๒.๔ เวลาและผลของการมีส่วนร่วมของประชาชนก็เป็นเรื่องที่ต้องคิดกัน การมีส่วนร่วมในเวลาที่มีการตัดสินใจไปแล้ว จะเรียกว่าการมีส่วนร่วมหรือการประชาสัมพันธ์โครงการต้องแยกกันให้ชัด เพราะสิ่งที่ทำมาในประเทศไทยยังคงตัวอย่างไม่ได้ว่ามีส่วนร่วมกันมาตั้งแต่ต้นนอกจากการมีส่วนร่วมแบบการประชาสัมพันธ์โครงการซึ่งตัดสินใจมาแล้วทั้งสิ้น

๓. ประเด็นสุดท้ายคือประเด็นทางวัฒนธรรมเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและการรักษาสิ่งแวดล้อมนั้นไม่จะเป็นระดับการออกกฎ การวางแผนการมีโครงการ ไปจนถึงการดำเนินการตามโครงการ เป็นการตัดสินใจจัดสรรสิทธิประโยชน์ที่มีประโยชน์เงินทองเกี่ยวข้องอยู่ด้วย จะมีผู้ได้มาก จะมีผู้ได้น้อย จะมีผู้เสียมาก จะมีผู้เสียน้อย ซึ่งแน่นอนว่าจะนำความขัดแย้งมาสู่กระบวนการที่เลือกจัดสรรนั้น เมื่อความขัดแย้งเป็นสิ่งที่ฝังตัวอยู่ในกระบวนการตัดสินใจถ้าไม่มีกระบวนการเชิงวัฒนธรรมที่ดี ความขัดแย้งนั้นแทนที่จะหาฉันทมติจะนำไปสู่ความรุนแรงแตกหักในท้ายที่สุด การมีส่วนร่วมแบบตะวันตกมีลักษณะที่นำข้อขัดแย้งขึ้นมาบนโต๊ะมาเผชิญหน้ากัน พูดกันแล้วก็ประสานกันประโยชน์กันให้ได้ ยอมรับในจุดบางจุดของฝ่ายตรงกันข้าม สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งใหม่สำหรับสังคมไทย ซึ่งเป็นสังคมที่มีลักษณะทางวัฒนธรรมสวนทางกับการมีส่วนร่วมแบบตะวันตก ซึ่งจะสรุปได้ดังนี้

๓.๑ ประเทศไทยเป็นสังคมอำนาจนิยม ผู้มีอำนาจไม่นิยมการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีอำนาจคิดว่าตัวเองเป็นผู้ปกครองมองประชาชนว่าเป็นราษฎรผู้อยู่ใต้ปกครอง ไม่ได้มองราษฎรว่าเป็นพลเมือง ซึ่งเป็นกำลังสำคัญของเมืองซึ่งจะต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทั้งหมด เราจึงเห็นว่าตลอดมาในกระบวนการมีส่วนร่วมทุกที่ไม่ว่าที่หินกรูดหรือว่าที่ไหนก็ตาม เป็นการตัดสินใจเสร็จเด็ดขาดแล้วจึงเอามาทำสิ่งที่เรียกกันว่าประชาพิจารณ์ หรือเรียกกันว่า Public Hearing แบบไทยๆ เอามาทำประชาสัมพันธุ์ให้ประชาชนยอมรับที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะวัฒนธรรมไทยไม่เชื่อในความเสมอภาค เรื่อบอกว่าคนเกิดมาตัวชั่ว รวย มีอำนาจ สูง อยู่กับกรรมคนไม่เท่ากัน คนเป็นผู้นำก็ต้องนำ คนที่เป็นผู้ตามก็ต้องตาม เราก็ไม่เชื่ออีกในเชิงวัฒนธรรมว่าสิทธิเสรีภาพเป็นสิ่งสำคัญ ความแตกต่างเชิงวัฒนธรรมนี้สะท้อนออกหลายเรื่องการจัดทำโครงการใหญ่ๆ เช่น การสร้างเขื่อน เราจะมีวิธีคิดต่างจากตะวันตกโดยสิ้นเชิง ในขณะที่ตะวันตกเชื่อว่าความเสมอภาคนั้นไม่ได้หมายถึงเสมอภาคในสิทธิแต่อย่างเดียว แต่หมายถึงความเสมอภาคในภาระด้วย การที่คนกลุ่มหนึ่งถูกไล่ที่ออกจากบริเวณเขื่อนที่จะสร้างเพื่อให้อำนาจไฟฟ้า เอน้ำมาใช้สำหรับชลประทาน เพื่อให้คนส่วนใหญ่ได้ประโยชน์ ตะวันตกถือว่าคนที่ถูกไล่ที่ออกนั้นเป็นสิ่งที่เกินกว่าภาระที่เขาจะรับได้ เขาควรได้รับการดูแล รัฐและสังคมต้องลงไปอุ้มชู แต่สังคมไทยมีวัฒนธรรมที่คิดในทางตรงกันข้ามเห็นว่าคนที่ถูกไล่ที่ควรเสียสละให้คนส่วนใหญ่ มิฉะนั้นจะถูกกล่าวหาว่าขัดขวางความเจริญของบ้านเมืองให้เสียสละ จึงต้องเห็นสภาพที่ไม่ควรจะได้เห็น คือ คนเหล่านั้นต้องไปอยู่ในที่ซึ่งเพาะปลูกอะไรไม่ได้เลย

๓.๒ สังคมไทยยังก้าวไม่พ้นระบบอุปถัมภ์ในระบบการผลิตแบบเกษตรที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนายผู้ให้อุปถัมภ์กับบ่าวผู้อยู่ในอุปถัมภ์ที่ต้องพึ่งพา ความพึ่งพาหรือความพึ่งพิงนี้เองที่ทำให้ความสัมพันธ์ส่วนตัวต้องตอบแทนกัน และเมื่อต้องตอบแทนกันความสัมพันธ์ส่วนตัวจึงอยู่เหนือหลักการเหตุผลและกฎหมาย กฎหมายไทยจะศักดิ์สิทธิ์เฉพาะกับคนนอกวงอุปถัมภ์ที่ผู้ใช้กฎหมายไม่รู้จัก แต่ถ้าเป็นคนอยู่ในเครือข่ายอุปถัมภ์ที่ผู้ใช้กฎหมายรู้จักสนิทสนมด้วย กฎหมายไทยก็พร้อมที่จะยกเว้น สังคมระบบอุปถัมภ์จึงเกิดสภาพที่ชนคนกันมา ผู้อุปถัมภ์ที่เป็นนายต้องการสนับสนุนโครงการใดก็ชนคนกันมาผู้คัดค้านก็จะใช้ระบบเดียวกันไปชนคนกันมาคัดค้าน ตั้งแต่กรณีการสร้างแก่งเสือเต้นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ใต้เขื่อนอยากให้มีเขื่อนก็ไปชนชาวบ้านมา ในขณะที่ผู้คัดค้านองค์การพัฒนาเอกชนก็ใช้ระบบชนคนมาเช่นเดียวกันจึงเป็นการเผชิญหน้ากันระหว่างนายสองฝ่ายกับบ่าวในสังกัด

๓.๓ สังคมไทยมีการซ่อนความขัดแย้งทางวาจาและความคิดไว้ด้านหลัง และแฝงความรุนแรงไว้ด้านหลังด้วย เพราะฉะนั้นจึงเกิดการซื้อคนที่กำลังจะคัดค้าน ถ้าซื้อแล้วไม่ได้ก็เกิดการฆ่ากัน กระบวนการประชาธิปไตยซึ่งเป็นกระบวนการแบบตะวันตกแบบที่เอาข้อขัดแย้งมาวางไว้บนโต๊ะเจรจากันแบบเผชิญหน้า Confrontational จึงสวนทางกับวัฒนธรรมไทยโดยสิ้นเชิง

๓.๔ สังคมไทยให้ความสำคัญกับข้อมูลและเหตุผลน้อยกว่าความรู้สึก เรามีคำสุภาชิตว่า “ปากเป็นเอก เลขเป็นโท หนังสือเป็นตรี ชั่วดีเป็นเรา” หนังสือเป็นตรี หนังสือที่เกิดจากการคิดการศึกษา ข้อมูลมาทีหลัง เพราะฉะนั้นสังคมไทยจึงเป็นสังคมที่เชื่อง่าย ถ้าบอกว่าเรื่องนี้เป็นความลับอย่าไปพูดนะแล้วข่าวจะไปเร็วที่สุด แล้วคนไทยก็เชื่อกันที่ประเด็นเหล่านี้เป็นประเด็นทางวัฒนธรรมเมื่อนำมาสวมลงใน การเมืองแบบมีส่วนร่วมของพลเมืองซึ่งเป็นแนวคิดที่ดีมาก ก็อาจจะทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมนั้นเองนำไปสู่ สิ่งที่เราไม่คาดฝันให้เกิดขึ้นได้ เพราะฉะนั้นประเด็นการพิจารณาเรื่องรูปแบบและเทคนิคและวิธีการที่ เหมาะสมกับประเด็นเชิงวัฒนธรรมจึงต้องไปควบคู่กัน ดังนั้นขณะนี้เรื่องการมีส่วนร่วมไม่ใช่เวลาที่จะมาพูด เรื่องหลักการแล้ว แต่ต้องพูดเรื่องเทคนิควิธีการที่เหมาะสมในการมีส่วนร่วมในบริบทของสังคมและวัฒนธรรม ไทยซึ่งไม่ใช่สังคมที่ยอมรับความขัดแย้งซึ่งหน้า

๔.๔ บทสรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม หลายประการ ตั้งแต่การรับรองสิทธิของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการจัดการการดูแลรักษาและการใช้ ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น โดยถือเป็นหน้าที่และแนวนโยบายของรัฐในอันที่ จะต้องจัดการให้ประชาชนและชุมชนได้เข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมนั้นได้อย่างทั่วถึง และเป็นธรรม โดยรับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ สิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมโดยการทำประชาพิจารณ์ ตลอดจนสิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐที่ละเลยต่อการปฏิบัติ หน้าที่ให้ดำเนินการเพื่อการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นได้อีกด้วย ทั้งนี้ จำเป็นที่จะต้องมี การจัดทำหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญได้รับ รongไว้

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยเป็นประเด็นสำคัญประการหนึ่ง เนื่องจากประชาชนสามารถใช้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมในขอบเขตที่จำกัดมาก ทั้งที่ “ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม” เป็นรากฐานสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังเป็น พื้นฐานสำคัญที่จะทำให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจกรรมต่างๆทางด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจ ส่งผลกระทบต่อตนเอง รวมถึงการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีและข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม พบว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๖(๑) ได้บัญญัติเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการทั่วไป มิได้กำหนดกลไกการบังคับใช้กฎหมายในเรื่อง ดังกล่าวไว้ จึงทำให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมในทางปฏิบัติไม่สัมฤทธิ์ผล หากมีกรณีการร้อง ขอให้มีการเปิดเผยข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม ต้องอาศัยกลไกตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.

๒๕๔๐ แต่กฎหมายดังกล่าวเน้นในด้านการเข้าถึง “ข้อมูลข่าวสารทั่วไป” มิได้มีวัตถุประสงค์ มีกลไก หรือมีกระบวนการเฉพาะในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๗ กำหนดไว้ได้อย่างเต็มที่ ดังนั้นจึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม โดยศึกษาหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมตามอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมสาธารณะในการตัดสินใจและการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. ๑๙๙๘ หรืออนุสัญญาอาร์ฮูส ข้อกำหนดแห่งรัฐสภายุโรปและคณะมนตรีว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมโดยสาธารณชน และกฎหมายข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นหลักสากลที่มีการยอมรับโดยทั่วไป ผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยเพิ่มเติมหมวดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม ในเรื่องกำหนดค่านิยมและประเภทของข้อมูลข่าวสาร การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเมื่อมีการร้องขอ ข้อยกเว้นในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและคุณภาพของข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยเกิดความชัดเจน และเป็นไปตามหลักสากล

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับในระดับสากลมากกว่าสองทศวรรษนับแต่การประชุมสิ่งแวดล้อมโลก (United Nations Conference on the Human Environment หรือ UNCHE) ครั้งแรกที่กรุงสตอกโฮล์มเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๗๒ และยิ่งปรากฏเด่นชัดขึ้นหลังการประชุมขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development หรือ UNCED) ที่กรุงริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล การให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากความคิดที่ว่าความร่วมมือดังกล่าวจะนำไปสู่กระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากขึ้น ทั้งนี้ หลักการข้อที่ ๑๐ (Principle 10) ได้เน้นถึงความสำคัญที่จะให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดการพัฒนาแบบยั่งยืน อันรวมถึงการมีส่วนร่วมมากขึ้นในกระบวนการตัดสินใจ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้ในหลักการข้ออื่นๆ ก็ยังเน้นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนกลุ่มต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มสตรี กลุ่มคนหนุ่มสาว ชุมชนท้องถิ่น (indigenous people and their communities) และกลุ่มผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมและธุรกิจต่างๆอีกด้วย

อิทธิพลของแนวคิดการมีส่วนร่วมดังกล่าวประกอบกับพัฒนาการทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในประเทศไทยซึ่งทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวในสิทธิและเรียกร้องการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐมากขึ้น ได้ทำให้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญมากขึ้นทั้งในแง่การเมืองและกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากกรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้มีบทบัญญัติหลายมาตราที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในลักษณะที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน อีกทั้ง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งได้ประกาศมาใช้ก่อนหน้านั้นก็ได้สะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของแนวคิดนี้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการ

อภิปรายมากมายเกี่ยวกับบทบัญญัติต่างๆของกฎหมายที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่ก็ยังมีการพิจารณาหรือการวิเคราะห์ค่อนข้างน้อยเกี่ยวกับรูปแบบที่เป็นรูปธรรมของการมีส่วนร่วม อุปสรรค และความเป็นไปได้ในการที่ประชาชนจะบังคับใช้สิทธิของตนเองได้ตามกฎหมายซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริง

บทที่ ๕

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๕.๑ บทสรุป

บทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญปรากฏอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญไทยฉบับปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ภายหลังจากปฏิญญาสตอกโฮล์ม ๑๙๗๒ (พ.ศ. ๒๕๑๕) เพียง ๒ ปี โดยปรากฏเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐในมาตรา ๗๗ ที่รัฐจะต้องรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อม นอกจากนี้ ยังมีการปรับใช้หลักการพัฒนาย่างยั่งยืนในมาตรา ๘๖ และมาตรา ๙๓ ซึ่งเป็นการวางแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยหน้าที่ของรัฐจะต้องคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ของประชาชนหลักการดังกล่าวคล้ายคลึงกับหลักการกระทำเพื่อป้องกันตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามเนื่องจากรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๑๗ เป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการเรียกร้องของประชาชนรัฐธรรมนูญจึงให้ความสำคัญเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากกว่าเรื่องอื่น ๆ ทำให้สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมถูกบัญญัติไว้ในลักษณะแทรกอยู่ในสิทธิมนุษยชนด้านอื่นๆ

รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๑๙ เป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง ได้มีการนำหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศว่าด้วยการกระทำเพื่อป้องกันมาบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ โดยรวมอยู่ในอำนาจเด็ดขาดของฝ่ายบริหารตามมาตรา ๒๑ ที่สามารถสั่งการใดๆอันเกี่ยวกับการป้องกันการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายทรัพยากรของประเทศหรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน บทบัญญัติในมาตรานี้ได้กลายเป็นแม่แบบของธรรมนูญการปกครองและรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ในระยะต่อมาโดยธรรมนูญการปกครองฉบับปี ๒๕๒๐ ได้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๑ ของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๑๙ มาบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗ ของธรรมนูญการปกครองปี ๒๕๒๐

รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๒๑ มีการนำแนวนโยบายแห่งรัฐด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๑๗ กลับมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอีกครั้งเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ ฉบับถาวร ปี ๒๕๓๔ ส่วนธรรมนูญการปกครอง ปี ๒๕๓๔ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวได้ใช้แม่แบบตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๑๙ กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับนับแต่ ปี ๒๕๑๗ ถึง ๒๕๓๔ ได้นำหลักการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐ ส่วนสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมยังไม่มีการบัญญัติไว้แต่อย่างใด

รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ เป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายหลังปฏิญญาโรมีการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกในมาตราต่างๆถึง ๗ มาตรา และรวมสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมถึง ๘ ประเภท กล่าวคือ สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (มาตรา ๔๖) สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีสิทธิในการมีส่วนร่วมและสิทธิในการฟ้องร้องคดีด้านสิ่งแวดล้อม (มาตรา ๕๖) สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (มาตรา ๖๐) นโยบายด้านสิ่งแวดล้อม (มาตรา ๗๙) สิทธิสตรีสิทธิเด็กและสิทธิของผู้ด้อยโอกาส (มาตรา ๘๐) ต่อมาใน ปี ๒๕๔๙ เกิดการรัฐประหารและมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ

ชั่วคราว ปี ๒๕๔๙ ทำให้บทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกลับไปสอดแทรกอยู่ในบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในหลักการกระทำเพื่อป้องกันเช่นเดียวกับธรรมนูญการปกครองหรือรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวอื่นๆ ดังได้กล่าวแล้ว

รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ ได้ปรับปรุงเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจากรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ โดยครอบคลุมหลักการและสิทธิต่างๆ รวมตลอดทั้งแนวนโยบายพื้นฐานไว้ถึง ๒๖ มาตราและเนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวต้องสิ้นสุดลงโดยประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗

การรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยจะพบว่ามีประเด็นที่ต้องพิจารณาหลายประเด็น ดังต่อไปนี้

๑. ทุกประเทศมีการรับรอง “สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี” ซึ่งอาจปรากฏอยู่ในคำพิพากษาของศาลสำหรับประเทศอังกฤษหรือในรัฐธรรมนูญระดับมลรัฐสหรัฐอเมริกา หรือปรากฏในรัฐธรรมนูญระดับรัฐโดยมีเนื้อหาและขอบเขตแตกต่างกันไปแต่ละรัฐ ว่ารัฐใดจะมองว่าสิ่งแวดล้อมในประเด็นใดที่เป็นเรื่องสำคัญควรได้รับการคุ้มครองและตราไว้ในรัฐธรรมนูญ

๒. ประเด็นเรื่องการวางกรอบหน้าที่ของรัฐในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเทศไทยได้มีการวางกรอบพันธกรณีให้รัฐบาลมีหน้าที่สำคัญจะต้องดำเนินการจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กรณียกต่างกับหลายประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศ Civil Law มีการวางกรอบหน้าที่ให้แกรัฐเรื่องสิ่งแวดล้อมประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายแบบ Civil Law กลับไม่มีการบัญญัติกำหนดขอบเขตและอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไว้

๓. รูปแบบในการตราบทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่าประเทศไทยไม่มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญเฉพาะเรื่องโดยเน้นหนักที่เรื่อง “สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี” และ “หน้าที่ของรัฐในการดำเนินกิจกรรมทางสิ่งแวดล้อม” ประเทศไทยคงเป็นไม่กี่ประเทศที่มีการบัญญัติเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญมากที่สุดประเทศหนึ่งเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส อาจกล่าวได้ว่า การตรารัฐธรรมนูญไทยซึ่งปกติได้รับอิทธิพลมาจากประเทศฝรั่งเศสได้หยิบยืมหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญบางมาตรา มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไทย ข้อดีจึงทำให้รัฐธรรมนูญไทยมีความทันสมัย มีการบัญญัติสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในหลายๆเรื่อง แต่ข้อเสียคือการบัญญัติรับรองสิทธิบางประการมีปัญหาในการบังคับใช้เพราะไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและบริบทของสังคมไทย

ทั้งสามประเด็นดังกล่าวข้างต้น สมควรที่จะนำไปพิจารณาในการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญของไทย

รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหลายมาตรา มีบทบัญญัติที่เป็นการรับรองสิทธิที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามหลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ และมีบทบัญญัติที่สะท้อนให้เห็นถึงการปรับใช้หลักของกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องสิ่งแวดล้อม กล่าวได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวควรจะได้นำมาปรับใช้ในการตราบทบัญญัติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของรัฐธรรมนูญฉบับต่อไป กล่าวคือ

ประการแรก รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏในเอกกฎหมายระหว่างประเทศ และยังแสดงให้เห็นถึงการส่งเสริมหลักการสำคัญของประชาธิปไตยที่สนับสนุนให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางเข้ามามีบทบาทกับภาครัฐด้วยการเข้าถึงข้อมูลที่เป็นได้รับทราบเหตุผลของการดำเนินงานของรัฐ รวมทั้งสิทธิในการออกความคิดเห็นเกี่ยวกับกิจกรรมภาครัฐที่อาจเกิดผลกระทบต่อปทััญญัตติดังกล่าวควรที่จะพิจารณานามบัญญัติรองรับเป็นสิทธิไว้อย่างเต็มในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ได้บัญญัติสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมหรือโครงการรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสวัสดิภาพของตน คนในชุมชน หรือประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยรัฐธรรมนูญได้รับรองว่า กิจกรรมดังกล่าวจะต้องมีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือ EIA ก่อนซึ่งมีการสำรวจความคิดเห็นของภาคประชาชนอันแสดงให้เห็นถึงเจตนาของรัฐธรรมนูญว่า การดำเนินโครงการของรัฐจำเป็นต้องมีธรรมาภิบาล (good governance) นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ ยังสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับรัฐลงสู่ภูมิภาคหรือท้องถิ่น แสดงให้เห็นถึงการสนับสนุนประชาธิปไตยในการจัดการสิ่งแวดล้อม ด้วยการกระจายอำนาจบริหารจัดการลงสู่ท้องถิ่น (distribution of rights) ฉะนั้นบทบัญญัติดังกล่าวซึ่งปรากฏมาก่อนในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ควรจะได้นำมาปรับใช้ในการตรารัฐธรรมนูญต่อไป

ประการที่สาม รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมตามหลักการที่รองรับในกฎหมายระหว่างประเทศ ประชาชนผู้เดือดร้อนสามารถร้องทุกข์หรือฟ้องคดีรัฐหรือเอกชนเพื่อได้รับการเยียวยาค่าชดเชย หรือค่าความเสียหายในมูลละเมิดปทััญญัตติดังกล่าว ซึ่งให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญไทย ฉบับปี ๒๕๕๐ มีพัฒนาการเป็นสากลโดยเคารพหลักนิติธรรม (rule of law) ที่ทุกภาคส่วนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

ประการที่สี่ บทบัญญัติบางประการของรัฐธรรมนูญแสดงให้เห็นถึงการปรับใช้หลักของกฎหมายระหว่างประเทศอย่างลงตัว อาทิ การปรับใช้หลักแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ผสมผสานอยู่ในแนวนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของไทยกลมกลืนกับหลักปรัชญาทางเศรษฐกิจของไทย โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรี การพัฒนาคน อาทิ การส่งเสริมด้านสุขภาพ และการพัฒนาในเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นการปรับใช้หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่เป็นแนวคิดนามธรรมลงสู่บทกฎหมายเพื่อรองรับปรับใช้ นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติหลายประการที่เป็นประโยชน์สำหรับการรับรองและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมปรากฏในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ อาทิ การกำหนดแนวนโยบายด้านวิทยาศาสตร์ซึ่งเป็นการเสริมสร้างขีดความสามารถในการพัฒนา (capacity building) ตามแนวทางของปฏิญญาริโอและทั่วโลก หากนำมาบัญญัติรองรับในกฎหมายลูกได้เป็นรูปธรรมจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ในเชิงบวกกับการพัฒนาประเทศไทย ซึ่งควรที่จะมีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวอยู่ในรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่อไปด้วยเช่นกัน

การตราบทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อาจพิจารณาถึงการยกระดับบทบัญญัติที่เป็นแนวนโยบาย ให้เป็นสิทธิแนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ อย่างกว้างขวางหลายประการครอบคลุมมิติต่างๆในการดำเนินกิจกรรมทางสิ่งแวดล้อม อาทิ การบริหาร

จัดการน้ำ ทรัพยากรธรรมชาติทรัพยากรทางทะเล หรือทรัพยากรชีวภาพและพืช อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ให้เป็นแนวนโยบายมิได้รับรองไว้เป็นสิทธิตามหลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ สิทธิประการแรกที่ต้องมีการรับรอง คือ สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to Healthy Environment) รัฐจะต้องดำเนินการรักษาและคุ้มครองคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ของคน หากปราศจากการรับรองสิทธิดังกล่าว การพัฒนาอย่างยั่งยืนคงก้าวไปไม่ถึงเป้าประสงค์ดังกล่าว อันที่จริงหลักการดังกล่าวปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญบางฉบับ อาทิ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๑๗ แต่กาลเวลาเปลี่ยนแปลงไปทำให้การกำหนดสิทธิดังกล่าวถูกนำมาบัญญัติไว้เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐ จึงเป็นสาเหตุที่อาจสรุปได้ว่า รัฐไม่มีพันธกรณีที่จจะรักษาสิ่งแวดล้อมหรือดูแลเรื่องทรัพยากรธรรมชาติตามหลักอำนาจอธิปไตยและความรับผิดชอบของรัฐ (state sovereignty and state responsibility) ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ กรณีนี้ อาจเป็นสาเหตุสำคัญว่า ทำไมปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงยังเป็นปัญหาใหญ่ของสังคมไทยในปัจจุบัน ฉะนั้นควรที่จะมีการนำสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีของคนมาบัญญัติรับรองไว้เป็นสิทธิเพื่อให้เกิดการคุ้มครองได้อย่างเป็นรูปธรรม

๕.๒ ข้อเสนอแนะ

๕.๒.๑. การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยนั้นหากนำไปแก้ไขในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ผู้วิจัยเห็นว่าไม่มีความเหมาะสม เพราะพระราชบัญญัติดังกล่าวตราขึ้นเพื่อใช้ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารโดยทั่วไป มิได้ใช้เฉพาะเจาะจงในเรื่องสิ่งแวดล้อม จึงควรปรับปรุงแก้ไขในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยเพิ่มเติมหมวดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมเข้าไว้เพื่อรองรับสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมโดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

(๑) ควรกำหนดความหมายและประเภทของข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นไปในทิศทางเดียวกับหลักสากล

(๒) สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม นอกจากจะเป็นสิทธิของชนชาวไทยแล้วควรพิจารณาให้สิทธิแก่ชาวต่างชาติในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้นด้วย โดยการออกกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าวตามความเหมาะสม

(๓) ควรมีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการจัดทำข้อมูลข่าวสารที่ชัดเจน และการร้องขอข้อมูลข่าวสารนอกจากจะทำได้เป็นคำร้องยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยตรงแล้วควรกำหนดช่องทางอื่นเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ เช่น การส่งคำร้องขอทางจดหมายจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ หรือสามารถสอบถามทางโทรศัพท์ได้ เป็นต้น

(๔) ควรกำหนดในเรื่องของข้อยกเว้นในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นไปในทิศทางเดียวกับหลักสากล

(๕) หน่วยงานของรัฐจะต้องมุ่งมั่นในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมอย่างกระตือรือร้นเป็นระบบผ่านเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์โดยข้อมูลข่าวสารจะต้องพร้อมใ้ช้อยู่เสมอในฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เข้าถึงได้ง่ายผ่านเครือข่ายโทรคมนาคมสาธารณะ นอกจากนี้ จะต้องกำหนด

นโยบายเชิงรุกในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมคือ ต้องมีระบบการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ดี รวมถึงการให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนถึงหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ประชาชนเกิดการตื่นตัวในการใช้สิทธิดังกล่าว และเจ้าหน้าที่รัฐผู้ให้ข้อมูลข่าวสารจะต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ เข้าใจถึงหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง

(๖) ควรกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับมาตรฐานในการดำเนินการจัดทำข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมตามหลักสากลเพื่อให้ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมมีความน่าเชื่อถือ สะท้อนให้เห็นถึงการบริหารงานที่โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ของภาครัฐ

ในส่วนของรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม ควรออกเป็นกฎหมายลำดับรองภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

๕.๒.๒ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญยิ่งในกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดี หรือธรรมาภิบาลนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้นมา กฎหมายไทยได้พยายามเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมมากขึ้น แนวโน้มอันหนึ่งก็คือ การพยายามขยายคำนิยามของ “ผู้เสียหาย” เพื่อให้บุคคลหรือองค์กรสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินคดีอาญามากขึ้น แต่ลักษณะดังกล่าวยังคงจำกัดอยู่เพียงกรณีของกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับเท่านั้น จึงควรจะมีการขยายแนวคิดดังกล่าวไปยังกฎหมายสิ่งแวดล้อมอื่นๆ เพื่อให้ประชาชนทั่วไป โดยไม่จำกัดเฉพาะผู้เสียหาย ให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมได้อย่างกว้างขวางตามแนวคิดแบบ “citizen’s suit” ในสหรัฐอเมริกา

สำหรับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการมีส่วนร่วมบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมเท่าที่ผ่านมาแล้วยังมีค่อนข้างจำกัด แม้ว่า พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อมจะได้ให้การรับรองทางกฎหมายแก่องค์กรพัฒนาเอกชนทางด้านสิ่งแวดล้อมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม แต่สิทธิขององค์กรเหล่านี้ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินคดีตลอดจนการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมก็ยังไม่มีความชัดเจน อย่างไรก็ตาม หากว่ามีการขยายคำนิยามของ “ผู้เสียหาย” หรือมีการนำเอาแนวคิดในเรื่อง “citizen’s suit” เข้ามาใช้หรือบัญญัติไว้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับต่างๆ มากขึ้นดังกล่าวมาแล้ว องค์กรพัฒนาเอกชนก็น่าจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมได้มากขึ้นด้วย

ในด้านการดำเนินคดีแพ่งนั้น พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีส่วนเป็นอย่างมากในการทำให้การฟ้องร้องคดีแพ่งสามารถกระทำได้ง่ายขึ้น ด้วยการทำให้การกระทำผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นเป็นความผิดโดยเคร่งครัด หรือ strict liability โดยมีค่านิ่งว่าผู้กระทำได้กระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ อย่างไรก็ตาม การพิสูจน์ความเสียหายและข้อเท็จจริงที่ว่าความเสียหายนั้นเกิดขึ้นจากการกระทำของจำเลยจริงยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมทางแพ่ง แนวทางหนึ่งที่น่าจะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ก็คือ การแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งสำหรับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมให้แตกต่างจากคดีแพ่งทั่วไป กล่าวคือ เมื่อมี

การฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากการก่อหรือการแพร่กระจายของมลพิษอย่างใดอย่างหนึ่ง แทนที่จะให้ผู้เสียหายหรือโจทก์เป็นฝ่ายพิสูจน์ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการกระทำหรือการละเว้นของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นๆ หรือจำเลยจริง ควรจะเปลี่ยนภาระการพิสูจน์ให้จำเลยเป็นฝ่ายพิสูจน์ว่าตนเองมิได้มีส่วนรับผิดชอบในการก่อมลพิษนั้นมากกว่า

เนื่องจากการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะในทางแพ่งหรือทางอาญา จะต้องมีการใช้จ่ายสูง อันเป็นปัญหาที่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินคดีได้ เพื่อให้การฟ้องร้องคดีโดยผู้เสียหายซึ่งมักจะเป็นประชาชนทั่วไปมีความเป็นไปได้มากขึ้น ควรจะแก้ไขเพิ่มกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเพื่อให้การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมต่างๆ อันประกอบด้วย ค่าธรรมเนียมศาล ค่าคำร้อง ค่าคำขอ และค่าป่วยการพยาน เป็นต้น ซึ่งจะเป็นกลไกที่เอื้ออำนวยให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิได้มากขึ้น นอกจากนี้ควรจะมีการจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานของรัฐหรือให้เงินสนับสนุนแก่องค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษ หรือการกระทำผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการเป็นผู้แทนที่ได้รับมอบอำนาจในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมแทนผู้เสียหายด้วย

การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมในรูปแบบศาลชำนาญพิเศษ ให้มีโครงสร้างและระบบวิธีพิจารณาคดีในลักษณะ One Stop Service รวมถึงการจัดทำกฎหมายจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ ผู้ศึกษาเห็นว่าน่าจะเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างตรงจุด เพราะประชาชนผู้ยากไร้และด้อยโอกาสสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว ลดภาระของประชาชนในการพิสูจน์และแสวงหาข้อเท็จจริง ให้ผู้ก่อปัญหามลภาวะต้องเป็นผู้จ่ายตามหลัก Polluter Pay Principle : PPP อย่างแท้จริง ผู้เสียหายหรือประชาชนที่ได้รับผลกระทบได้รับการเยียวยาชดเชยอย่างเป็นธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับการฟื้นฟูกลับสภาพเดิม

การจัดทำกฎหมายว่าด้วยมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทยในสามทศวรรษที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมลพิษต่างๆ ทั้งทางน้ำ ทางอากาศ เสียง ขยะมูลฝอย และของเสียอันตราย ผลที่เกิดขึ้นมีทั้งความเสียหายที่เกิดแก่สังคมโดยรวม และแก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยส่วนใหญ่มุ่งเน้นมาตรการกำกับและควบคุมเป็นหลัก ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการควบคุมมลพิษให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดี ในปัจจุบันประเทศต่างๆ ได้นำมาตรการการคลังมาใช้เป็นมาตรการเสริมในการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ก่อมลพิษลดการก่อมลพิษ และเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการผลิตและบริการไปในทางที่ก่อมลพิษน้อยลง นอกจากนี้ การใช้มาตรการการคลัง เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม ยังช่วยให้มีการนำผลกระทบภายนอกที่เกิดจากการผลิตสินค้าและบริการเข้ามาบวกเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนภายใน ทำให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมสามารถนำมาตรการการคลังมาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม

ให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งนำรายได้ที่จัดเก็บได้ จากการใช้มาตรการการคลังดังกล่าวกลับคืนมาจัดการสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้วางฐานทางกฎหมายให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมได้มากขึ้นด้วยการให้สิทธิต่างๆ ในการมีส่วนร่วมแก่ประชาชน อาทิ สิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ จัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ และสิทธิในการแสดงความคิดเห็นผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อย่างไรก็ตาม ขอบเขตช่องทางและรูปแบบต่างๆ ในการใช้สิทธิดังกล่าวยังคงไม่ชัดเจน จึงเป็นที่หวังว่าเมื่อประชาชนมีความตื่นตัวในสิทธิและมีการใช้สิทธิมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งโดยการใช้สิทธิทางศาล สิทธิต่างๆ เหล่านี้จะพัฒนาความเข้มแข็งและความชัดเจนมากขึ้นในอนาคต ปัญหาใหญ่ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในที่นี้ จึงมิใช่อยู่ที่การตรากฎหมายต่างๆ เพื่อออกมารับรองสิทธิของประชาชนเท่านั้น แต่อยู่ที่ความพร้อมของสังคมไทย ประชาชน และผู้ใช้กฎหมายว่าจะทำให้สิทธิเหล่านี้ไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างแท้จริงมากน้อยเพียงใด

แผนนิติบัญญัติ

ลำดับ	วัตถุประสงค์และสาระสำคัญของนโยบายและแผนงานที่เกี่ยวข้อง	ชื่อกฎหมาย	ปัญหาของกฎหมาย เช่น						สาระสำคัญที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิก	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	กระบวนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ		
			(1) ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย	(2) ความไม่ครอบคลุมเพียงพอ	(3) ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย	(4) ความขัดกันของกฎหมาย	(5) ความไม่ทันสมัย เช่น ไม่สอดคล้องกับความตกลงของอาเซียน	(6) ความไม่มีประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย			กระบวนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ	กระบวนการทำงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	กรอบระยะเวลาการดำเนินการ
1	มีศาลชำนาญพิเศษสำหรับพิจารณาคดีด้านสิ่งแวดล้อม	พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.... ศ.	ยังไม่มีกฎหมายจัดตั้งศาลเฉพาะทางและกฎหมายที่กำหนดวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม	มีคดีสิ่งแวดล้อมจำนวนมากที่ค้างการพิจารณาในศาลยุติธรรมและศาลปกครอง	-	-	ปัจจุบันศาลใช้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญาในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งไม่สอดคล้องกับนานาประเทศ	การใช้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญาในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมไม่สนองตอบต่อเจตนารมณ์ของปัญหาสิ่งแวดล้อม	คดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีอาญาและคดีแพ่งโดยทั่วไป ซึ่งหากได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษา ซึ่งมีความรู้และความเข้าใจในเรื่องเกี่ยวกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม โดยผู้ซึ่งมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว เข้าร่วมพิจารณาและพิพากษาคดีด้วย จะทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและเหมาะสมยิ่งขึ้น	จัดตั้งหน่วยงานใหม่เรียกว่า ศาลสิ่งแวดล้อม โดยมีสำนักงานเลขาธิการเป็นหน่วยงานธุรการของศาล โดยเฉพาะ	1. เสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภา 2. พิจารณารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ 3. ตั้งคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณา 4. สภาให้ความเห็นชอบ 5. ส่งร่างพระราชบัญญัติให้วุฒิสภาพิจารณา 3 วาระตามลำดับ 6. ส่งร่างพระราชบัญญัติทูลเกล้าฯ ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป	1. สำนักกฎหมายสนับสนุนการยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.... ศ. 2. สำนักการประชุมบันทึกวิเคราะห์ เสนอร่าง พ.ร.บ. บรรจุระเบียบวาระการประชุม 3. สำนักวิชาการจัดทำเอกสารประกอบกรพิจารณา	1 ปี

การบัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญ :
 ผู้การเป็นประชาคมอาเซียนที่ยั่งยืน | ๘๓

ลำดับ	วัตถุประสงค์และสาระสำคัญของนโยบายและแผนงานที่เกี่ยวข้อง	ชื่อกฎหมาย	ปัญหาของกฎหมาย เช่น						สาระสำคัญที่ต้องมีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิก	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	กระบวนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ		
			(1) ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย	(2) ความไม่ครอบคลุมเพียงพอ	(3) ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย	(4) ความขัดกันของกฎหมาย	(5) ความไม่ทันสมัย เช่น ไม่สอดคล้องกับความตกลงของอาเซียน	(6) ความไม่มีประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย			กระบวนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ	กระบวนการทำงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	กรอบระยะเวลาการดำเนินการ
2	มีมาตรการบังคับสำหรับผู้ก่อมลพิษและมาตรการจูงใจให้ผู้ก่อมลพิษลดการก่อมลพิษ	พระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.... .ศ.	มาตรการบังคับสำหรับผู้ก่อมลพิษและมาตรการจูงใจให้ผู้ก่อมลพิษลดการก่อมลพิษถูกแฝงไว้ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น กฎหมายว่าด้วยส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กฎหมายโรงงานอุตสาหกรรม กฎหมายท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ	มาตรการการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่แทรกอยู่กฎหมายหลายฉบับ ยังมีมาตรฐานที่แตกต่างกัน โดยเน้นการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่เป็นหลัก	-	มีบทบัญญัติรับรองสภาพบังคับของกฎหมายฉบับนี้ โดยระบุในบทบัญญัติว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อกฎหมายฉบับนี้ ให้ใช้กฎหมายฉบับนี้บังคับ	การบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมยังลักลั่นใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เป็นเกณฑ์พิจารณา ไม่สอดคล้องต่อหลักธรรมาภิบาล และยังไม่มีความชัดเจน	กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่ถูกนำมาใช้บังคับอย่างจริงจัง มีการเลือกปฏิบัติ ซึ่งขัดต่ออนุสัญญาเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม	การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่ผ่านมา ก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ เกิดความเสียหายแก่สภาพสังคมโดยรวมและบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการรั่วไหลของการแพร่กระจายของมลพิษ กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยเน้นมาตรการการกำกับและควบคุมเป็นหลัก ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการควบคุมมลพิษ ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดี จึงควรมีมาตรการการคลังมาใช้เป็นมาตรการเสริมในการจัดการสิ่งแวดล้อม สร้างแรงจูงใจเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม การใช้ภาษี	1. กรมสรรพากร 2. คณะกรรมการกำกับนโยบายมาตรการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม 3. หน่วยงานของรัฐประกอบด้วยราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอิสระของรัฐ หน่วยงานหรือองค์กรที่เรียกชื่ออย่างอื่น	1. เสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภา 2. พิจารณารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ 3. ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณา 4. สภาให้ความเห็นชอบ 5. ส่งร่างพระราชบัญญัติให้วุฒิสภาพิจารณา 3 วาระตามลำดับ 6. ส่งร่างพระราชบัญญัติทูลเกล้าฯ ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป	1. สำนักกฎหมายสนับสนุนการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.... .ศ. 2. สำนักการประชุมบันทึกวิเคราะห์ เสนอร่าง พรบ . บรรจุระเบียบวาระการประชุม 3. สำนักวิชาการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณา	1 ปี

การบัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญ :

ผู้การเป็นประชาคมอาเซียนที่ยั่งยืน | ๘๔

ลำดับ	วัตถุประสงค์และสาระสำคัญของนโยบายและแผนงานที่เกี่ยวข้อง	ชื่อกฎหมาย	ปัญหาของกฎหมาย เช่น						สาระสำคัญที่ต้องมีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิก	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	กระบวนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ		
			(1) ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย	(2) ความไม่ครอบคลุมเพียงพอ	(3) ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย	(4) ความขัดกันของกฎหมาย	(5) ความไม่ทันสมัย เช่น ไม่สอดคล้องกับความตกลงของอาเซียน	(6) ความไม่มีประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย			กระบวนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ	กระบวนการทำงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	กรอบระยะเวลาการดำเนินการ
									สิ่งแวดล้อมมาเป็นมาตรการควบคุมทำให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายตามหลักการ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” โดยการนำรายได้ที่จัดเก็บกลับคืนมาจัดการสิ่งแวดล้อม				
3	การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชน	ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ พ.ศ.	ยังไม่มีกฎหมายบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทุกกรณี	กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารราชการยังขาดประสิทธิภาพการบังคับใช้ โดยเฉพาะการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม	-	-	-	การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมเป็นหลักการสำคัญที่นานาประเทศถือเป็นแนวปฏิบัติเพื่อเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างครอบคลุมครบถ้วน	เพิ่มเติมหมวดว่าด้วยข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมในร่างพ.ร.บ. ฉบับดังกล่าว โดยกำหนดประเภท และกระบวนการในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อลดทอนค่าใช้จ่ายในการขอข้อมูลข่าวสาร รวมถึงการขอใช้ข้อมูลข่าวสารในชั้นพิจารณาคดีของศาล	1. กรมควบคุมมลพิษ 2. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 3. คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารแห่งชาติ	1. เสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภา 2. พิจารณารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ 3. ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณา 4. สภาให้ความเห็นชอบ 5. ส่งร่างพระราชบัญญัติให้วุฒิสภาพิจารณา 3 วาระตามลำดับ	1. สำนักกฎหมายสนับสนุนการยกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่(.. พ. ศ. 2. สำนักการประชุมบันทึกวิเคราะห์ เสนอร่างพบ . บรรจู่ระเบียบวาระการประชุม 3. สำนักวิชาการ	1 ปี

การบัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญ :

ผู้การเป็นประชาคมอาเซียนที่ยั่งยืน | ๘๕

ลำดับ	วัตถุประสงค์และสาระสำคัญของนโยบายและแผนงานที่เกี่ยวข้อง	ชื่อกฎหมาย	ปัญหาของกฎหมาย เช่น						สาระสำคัญที่ต้องมีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิก	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	กระบวนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ		
			(1) ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย	(2) ความไม่ครอบคลุมเพียงพอ	(3) ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย	(4) ความขัดกันของกฎหมาย	(5) ความไม่ทันสมัย เช่น ไม่สอดคล้องกับความตกลงของอาเซียน	(6) ความไม่มีประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย			กระบวนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ	กระบวนการทำงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	กรอบระยะเวลาการดำเนินการ
										6. สร้างพระราชบัญญัติมูลเกล้าฯ ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป	จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณา		

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ. “กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter).” www.mfa.go.th/asean/contents/files/other-20130528-092411-875705.pdf, ๙ มิถุนายน ๒๕๕๙.
- _____ . “แผนงานประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ๒๐๒๕ (ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint 2025)” <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/asean-media-center-20160203-160850-836205.pdf> ๙ มิถุนายน ๒๕๕๙.
- กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๓. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, ๒๕๕๔.
- กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. (๒๕๓๘). การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, น. ๑๕.
- กอบกุล ราชะนาคร. กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๐.
- แก้วสรร อติโพธิ. “สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ.” เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (น. ๒๙). จัดโดยกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, ๒๕๕๑.
- จุมพล สายสมุทร. กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ: การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล (Protection and Preservation of The Marine Environment). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๐, น. ๒๔-๒๖.
- จิตินันท์ พลชัย. “การศึกษาเชิงวิพากษ์เรื่องแนวคิดการยึดมนุษย์เป็นศูนย์กลางในนิเวศวิทยาเชิงลึก.” วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๕๗.
- เนืองน้อย บุญยเนตร. จริยศาสตร์สภาวะแวดล้อม: โลกทัศน์ในพุทธปรัชญาและปรัชญาตะวันตก. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๗.
- บวรศักดิ์ อูวรรณโณ. “ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม.” ปาฐกถาพิเศษในการสัมมนา. กรุงเทพฯ: ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์. ๒๕๕๓.
- ปวีตร เลิศธรรมเทวี. สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมกับรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม ๒๕๕๙.
- ปิติเทพ อยู่ยั้ง. “เสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายอังกฤษ.” <http://www.publaw.net/publaw/view.aspx?id=1497&Keyword>, ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๙.
- ปารีชาติ ศิวะรักษ์. ๒๕๕๓. “การทบทวนกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย.” เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม ๑๘ - ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๓ ณ ศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ กรุงเทพมหานคร.

พนัส ทัศนียานนท์. ๒๕๔๓. “มุมมองด้านกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน.” เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม ๑๘ – ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๓ ณ ศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ กรุงเทพมหานคร.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, http://www.bu.ac.th/knowledgecenter/executive_journal/july_sep_10/pdf/law13.pdf. ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๙.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, <http://library2.parliament.go.th/giventake/cons2540-2550.html>. ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๙.

สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน สำนักความร่วมมือด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ น. ๑๒

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๕.

สถาบันการต่างประเทศ กต. “หนังสือคำศัพท์-คำย่อทางการทูต (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ ๒)” <http://www.mfa.go.th/dvifa/th/code?c=m>, ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๙.

สำนักความร่วมมือด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. “อนาคตที่เราต้องการ (The future we want)” คำแปลเอกสารผลลัพธ์การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (United Nations Conference on Sustainable Development: Rio+๒๐).” ๒๕๕๖.

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๔๓, การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม : พันธะและกลไกทางกฎหมาย, ๒๕๔๔, น. ๑๖๙-๑๗๐

สำนักความร่วมมือด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ความร่วมมืออาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย. (๒๕๕๘).

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. กับการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม The Constitution of Thailand and Environmental Quality Protection. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยกรุงเทพ (๒๕๕๕).

ภาษาต่างประเทศ

Capra, Fritjof. *The Web of Life*, London: Flamingo. World Commission on Environment and Development (WCED), “Our Common Future.” (London: Oxford University Press, 1987), p. 30

United Nations, United Nation Environment Programmed (UNEP). “Stockholm Declaration: Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment.” [http://www.unep.org/Law/PDF/Stockholm _ Declaration.pdf](http://www.unep.org/Law/PDF/Stockholm_Declaration.pdf) , June 10, 2016.

คณะผู้จัดทำ

นายสันต์ชัย สีนรุพงษ์	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๑	สำนักกฎหมาย
นางสาวลักษิกา มะลิวัลย์	วิทยากรชำนาญการพิเศษ	สำนักกรรมการธิการ ๑
นายวิชาญ ทรายอ่อน	วิทยากรชำนาญการพิเศษ	สำนักวิชาการ
นายอุทัย อินทสมบัติ	นิติกรชำนาญการพิเศษ	สำนักกฎหมาย
นายอิสสระยะ ไชยทิพย์	นิติกรชำนาญการ	สำนักกฎหมาย
นางสาวนิศาพร สุทธิมาร	นักวิเทศสัมพันธ์ชำนาญการ	สำนักภาษาต่างประเทศ
นายสรเดช ธรรมสาร	นิติกรปฏิบัติการ	สำนักกรรมการธิการ ๑
นายทวิยศ ศรีเกตุ	วิทยากรปฏิบัติการ	สำนักกฎหมาย

ที่ปรึกษาคณะผู้จัดทำ

ดร. ปวีศร เลิศธรรมเทวี