

## บทนำ

### 1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ระหว่างทศวรรษที่ 1950 ถึง 1960 ประชาคมประเทศพัฒนาให้ความสนใจกับการเพิ่มอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ วิธีการที่มีประสิทธิภาพที่จะทำให้เศรษฐกิจเติบโตขึ้นก็คือการนำเข้าประเทศหลุดพ้นจากความยากจน และหนทางที่ดีที่สุดในการช่วยเหลือคนยากจนก็คือการสร้างทุน การสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน การเพิ่มศักยภาพในการผลิต และให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจดังกล่าวค่อย ๆ เคลื่อนไปสู่คนยากจนโดยผ่านอำนาจของตลาด คือ มีการสร้างงาน มีการเพิ่มผลผลิต เพิ่มค่าจ้าง และลดราคาสินค้าลง แต่การเจริญเติบโตเช่นนั้นก็ไม่สามารถลดความไม่เสมอภาค หรือไม่อาจนำรายได้ไปสู่คนยากจน นอกเหนือจากความพยายามดังกล่าว สิ่งที่ได้ส่งเสริมควบคู่กันไปกับเศรษฐกิจ ก็คือความทันสมัย เกิดโครงการสำคัญ ๆ อย่างไม่จำเป็น อาทิ ทางด่วนหลายสาย สนามบินและ อาคารสำนักงาน ในทศวรรษที่ 1970 ประชาคมพัฒนายังคงตั้งใจกับแผนการพยายามเพิ่มการเติบโตทางเศรษฐกิจและการกระจายรายได้ ซึ่งในที่สุดแล้วความคิดเหล่านี้ก็รวมเข้าเป็นความจำเป็นขั้นพื้นฐาน เช่นเดียวกับอาหาร สุขภาพ การศึกษา ที่พักอาศัย น้ำ และสุขอนามัย ซึ่งสำคัญมากต่อคนยากจนมากกว่าที่จะพิจารณาถึงความไม่ชัดเจนของคุณภาพของสิ่งเหล่านั้น<sup>1</sup>

แนวทางในการพัฒนาประเทศดังกล่าวเป็นแนวทางที่มีนักวิชาการเรียกว่า ทฤษฎีการพัฒนาแบบกระแสหลัก (Conventional Development Theory) ซึ่งเป็นแนวทางที่ประเทศส่วนใหญ่ในโลกยึดถือ โดยเฉพาะประเทศโลกที่สาม<sup>2</sup> ประเทศไทยก็รับเอาแนวทางดังกล่าวมาใช้ในแนวนโยบายของรัฐเช่นกันโดยมีวิสัยทัศน์มุ่งเพิ่มการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกันกับประชาคมโลก จุดเปลี่ยนที่สำคัญในประวัติศาสตร์การพัฒนาของไทยอยู่ที่การเปิดฉากการพัฒนาสมัยใหม่โดยการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งเป็นการพัฒนาประเทศภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง ในสมัยนายกรัฐมนตรี จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ซึ่งเปลี่ยนจากการพัฒนา

---

<sup>1</sup> John McCormick, The Global Environmental Movement, 2 nd, (Great Britain: Biddles Ltd., Guildford and King's Lynn.) 1995, p. 185.

<sup>2</sup> อุษณีย์ ศิริสุนทรไพบูลย์, “แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ: ศึกษาเฉพาะโครงการเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), น. 13.

ทุนนิยมโดยรัฐมาเป็นทุนนิยมเสรี ความแตกต่างระหว่างลัทธิการพัฒนาทั้งสองก็คือ ภายใต้ระบบทุนนิยมโดยรัฐ (state capitalism) กิจกรรมอุตสาหกรรมที่สำคัญ ๆ จะมีรัฐเป็นผู้ดำเนินการ แต่ภายใต้การพัฒนาอย่างทุนนิยมเสรี (market capitalism) นั้นปล่อยให้ตลาดเป็นตัวบงการ หน้าที่ของรัฐจำกัดลงเพียงเป็นผู้ส่งเสริมการพัฒนา โดยให้อุปทานด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นสำคัญเพื่อสร้างบรรยากาศในการลงทุนที่น่าพอใจ อีกนัยหนึ่งคือการช่วยรับภาระการลงทุนเบื้องต้นของภาคธุรกิจไปนั่นเอง<sup>3</sup> รัฐบาลไทยจึงกำหนดนโยบายอุดหนุนการพัฒนาภาคเมืองและอุตสาหกรรมอย่างไม่หยุดยั้ง เช่น การมีถนนและการคมนาคมที่สะดวกสบาย มีไฟฟ้าและน้ำประปาใช้ มีเครื่องมือในการสื่อสารที่ทันสมัย ตลอดจนการมีสถานบริการต่าง ๆ ของรัฐกระจายอยู่ทั่วไป<sup>4</sup> การมุ่งพัฒนาตามนโยบายเช่นนี้ทำให้มีการบุกรุกพื้นที่ ไร่และทำลายทรัพยากรธรรมชาติอย่างมหาศาล จนเกิดสภาพการร่อยหรอและขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ เกิดภาวะมลพิษและการแพร่กระจายของสารพิษและสิ่งปฏิกูลขึ้นทั่วประเทศ<sup>5</sup> คุกคามการดำรงชีวิตและสุขภาพอนามัยของประชาชนในสังคม

ตัวอย่างที่เห็นได้ ปัญหาน้ำแม่กลองเน่าเสีย โครงการสร้างเขื่อนเจ้าแควที่แม่น้ำแควใหญ่ตอนบน ในภาคตะวันออก แผนพัฒนาเศรษฐกิจชายฝั่งทะเลตะวันออก (eastern seaboard) ตั้งแต่ ปี 2524 ตามมาด้วยการค้นพบก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย ทำให้พลิกภาคตะวันออกจากทรัพยากรชายฝั่งมาเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมและท่าเรือน้ำลึก ขณะเดียวกันขยายตัวของอุตสาหกรรมประมงในภาคตะวันออก และภาคใต้ ทำให้ไทยเป็นประเทศส่งออกสินค้าประมงเป็นอันดับต้นของโลก มีเรือประมงพาณิชย์มาจดทะเบียนในปี 2503 เพียง 99 ลำ แต่ในปี 2533 มีเรือประมงพาณิชย์ถึง 21,547 ลำ จนทำให้ปลาในอ่าวไทยลดลง รัฐสนับสนุนการเพาะเลี้ยงชายฝั่ง จนเกิดนาุ้งที่ระบาดอย่างหนัก ตั้งแต่ปี 2525 สำหรับภาคอีสาน ปัญหาป่าไม้ถูกทำลาย การสร้างเขื่อน พืชพาณิชย์ ตามมาโดยโครงการอีสานเขียว โครงการโขง-ชี-มูล กลับทำให้ปัญหาดินเค็ม

---

<sup>3</sup> สมฤดี นิโครวัฒนยิ่งยง, “ทางสายใหม่ของอุตสาหกรรมกับสิ่งแวดล้อม,” ใน สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2538, สมัย อาภาภิรม และเยาวนันทน์ เชษฐรัตน์ บรรณาธิการ, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท อัมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2538), น. 170.

<sup>4</sup> วินัย วีระพัฒนานนท์, สิ่งแวดล้อมและการพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ 3 (นครปฐม: สถาบันพัฒนาการสาธารณสุขอาเซียน, 2541), น. 56.

<sup>5</sup> เพิ่งอ้าง, น.63.

ระบัดไปทั่ว ส่วนภาคเหนือปัญหาการสัมปทานไม้ การขยายตัวของพืชพาณิชย์ทั้งในพื้นที่ราบและที่สูง กลายเป็นปัญหาวิกฤติ ป่าไม้ ที่ดิน และน้ำไปพร้อมกัน<sup>6</sup>

ปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งหลายที่เกิดขึ้นล้วนแล้วแต่มีสาเหตุมาจากการใช้อำนาจรัฐตัดสินใจกระทำในทางปกครองและบริหารราชการบ้านเมืองในเรื่องต่าง ๆ ที่มุ่งจะสร้างความเจริญในทางวัตถุขึ้นมาในสังคมบ้านเมืองของตนเอง ซึ่งเรียกกันว่า “การพัฒนา” แทบทั้งสิ้น จากมุมมองเช่นนี้ ผู้ใช้อำนาจรัฐ ซึ่งได้แก่ รัฐบาล หน่วยงานและเจ้าพนักงานของรัฐ จึงเป็นตัวการสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในแทบทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความเสื่อมโทรม ร่อยหรอของทรัพยากรธรรมชาติ อันเกิดจากการนำทรัพยากรที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ สัตว์ป่า หรือสัตว์น้ำมาใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนาเกินขอบเขตที่สมควร หรือปัญหาภาวะมลพิษซึ่งเป็นผลพวงของการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม พาณิชยกรรมและกิจกรรมอื่น ๆ ก็ตาม<sup>7</sup>

ปัจจัยเหล่านี้ทำให้ประชาชนเคลื่อนไหวต่อสู้ในจุดต่าง ๆ ทุกด้าน สิ่งที่ประชาชนค้นพบจากการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาไม่อาจจะละเลยปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมได้อีกต่อไป ทั้งที่ความจริงแล้ว ผลการดำเนินโครงการพัฒนาโดยรวมสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ในระดับหนึ่งหรือเฉพาะประชาชนบางกลุ่มเท่านั้น แต่ปัญหาจากการพัฒนาโครงการดังกล่าวเหล่านั้นไม่เพียงส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีโครงการเท่านั้น หากยังได้ขยายวงกว้างออกไป

จุดเริ่มต้นครั้งสำคัญของการเคลื่อนไหวของประชาชนที่เอามิติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นยุทธศาสตร์หลัก เริ่มจากการคัดค้านโครงการเขื่อนน้ำโจนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่จะสร้างขึ้นในผืนป่าทุ่งใหญ่นเรศวร ในปี 2525-2531 อันเป็นเหตุการณ์ครั้งสำคัญที่กลุ่มนักกิจกรรมสิ่งแวดล้อมภาคเมืองร่วมกับคนท้องถิ่นในจังหวัด

---

<sup>6</sup> กฤษฎา บุญชัย, “พลวัตรขบวนการเคลื่อนไหวด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมภาคประชาชน,” ใน จักรกฤษณ์ ควรพจน์, บัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์ บรรณาธิการ, สู่การปฏิรูปฐานทรัพยากร, เอกสารประกอบการประชุมเวทีสาธารณะ “วาระประชาชนด้านฐานทรัพยากร” ครั้งที่ 1 ประจำปี 2546 วันที่ 29 กันยายน 2546 ณ ศูนย์ประชุมสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ กรุงเทพมหานคร โดย โครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, น. 84. ; และดู อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดียนตุลา, 2550), น. 28.

<sup>7</sup> พันธ์ ทศนียานนท์, การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลไทย, ม.ป.ป., น. 1 - 2.

กาญจนบุรี คัดค้านด้วยเหตุผลทางด้านการอนุรักษ์ป่าไม้และสัตว์ป่า เหตุการณ์ดังกล่าวจบลงที่ เชื้อนถูกยกเลิกไป นับเป็นครั้งแรกที่เหตุผลทางด้านสิ่งแวดล้อมมีชัยชนะเหนือการพัฒนา<sup>8</sup>

การเคลื่อนไหวคัดค้านเกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง จากรายงานสถิติการเคลื่อนไหว คัดค้านปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมรายปี ในช่วงปี พ.ศ. 2537 – 2544 ของสำนักข่าวกรองแห่งชาติซึ่ง เมื่อทำการพิจารณาถึงจำนวนรวมของการเคลื่อนไหวคัดค้านปัญหาสิ่งแวดล้อมในทุกประเด็น พบว่า จำนวนการเคลื่อนไหวคัดค้านด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยมีแนวโน้มที่สูงขึ้น โดยเพิ่ม จาก 62 ครั้งในปี พ.ศ. 2533 เป็น 472 ครั้งในปี พ.ศ. 2544<sup>9</sup> (ตาราง 1)

ตารางที่ 1 จำนวนการเคลื่อนไหวคัดค้านปัญหาสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2537 – 2544<sup>10</sup>

| ปัญหาสิ่งแวดล้อม           | ปี พ.ศ. |      |      |      |      |      |      |      |
|----------------------------|---------|------|------|------|------|------|------|------|
|                            | 2537    | 2538 | 2539 | 2540 | 2541 | 2542 | 2543 | 2544 |
| โครงสร้างพื้นฐาน           | 1       | 7    | 10   | 69   | 76   | 106  | 125  | 83   |
| สัมปทานเหมืองแร่,ระเบิดหิน | 7       | 30   | 15   | 15   | 42   | 14   | 30   | 13   |
| การดูดยา,ทำยา              | 8       | 10   | 11   | 6    | 9    | 9    | 5    | 4    |
| การลักลอบทิ้งกากอุตสาหกรรม | 16      | 16   | 9    | 6    | 11   | 12   | 17   | 6    |
| มลพิษในอากาศ               | 3       | 9    | 17   | 52   | 35   | 10   | 152  | 152  |
| น้ำเสีย                    | 4       | 6    | 13   | 40   | 56   | 55   | 51   | 54   |
| ขยะ                        | 12      | 23   | 21   | 35   | 61   | 37   | 43   | 36   |
| โรงงานที่ก่อมลพิษ          | 4       | 4    | 3    | 20   | 8    | 10   | 0    | 8    |
| อื่น ๆ                     | 7       | 4    | 4    | 11   | 64   | 44   | 70   | 116  |
| รวม                        | 62      | 109  | 103  | 254  | 362  | 357  | 493  | 472  |

ในปี พ.ศ. 2545 – 2547 สำนักข่าวกรองแห่งชาติได้ทำการรวบรวมสถิติการร้องเรียน และการชุมนุมในปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยแบ่งตามประเภทแหล่งกำเนิดของปัญหา จากข้อมูลพบว่า

<sup>8</sup> กฤษฎา บุญชัย, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 6, น. 84.

<sup>9</sup> ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, โครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำร่างแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เอกสารทางวิชาการหมายเลข 15 (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2548), น. 12.

<sup>10</sup> เพิ่งอ้าง, น. 12.

เป็นการร้องเรียนและการชุมนุมที่เกี่ยวกับผลกระทบจากการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การตั้งโรงไฟฟ้า การตั้งศูนย์นิวเคลียร์ การขนส่งก๊าซและน้ำมัน เป็นต้น<sup>11</sup> (ตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 จำนวนการร้องเรียนและการชุมนุมต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 – 2547<sup>12</sup>

| ปัญหา                    | ปี พ.ศ. |      |      |
|--------------------------|---------|------|------|
|                          | 2545    | 2546 | 2547 |
| พลังงาน                  | 126     | 124  | 72   |
| โรงไฟฟ้า                 | 64      | 41   | 25   |
| ศูนย์นิวเคลียร์          | 3       | 4    | -    |
| ท่อก๊าซ                  | 59      | 79   | 46   |
| ขนส่งน้ำมัน              | -       | -    | 1    |
| เหมืองแร่                | 34      | 40   | 32   |
| ระเบิดหิน                | 21      | 15   | 7    |
| เหมืองแร่/นาเกลือ        | 8       | 20   | 19   |
| อุตสาหกรรม               | 5       | 5    | 6    |
| การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน | 50      | 34   | 70   |
| เขื่อน                   | 6       | 7    | 13   |
| โรงกำจัดขยะ              | 27      | 24   | 35   |
| โรงบำบัดน้ำเสีย          | 17      | 3    | -    |
| ทางพิเศษ                 | -       | -    | 15   |
| กระเช้าลอยฟ้า            | -       | -    | 7    |
| โรงงานอุตสาหกรรม         | 124     | 92   | 107  |
| เกษตรกรรม                | 18      | 15   | 10   |
| ชุมชน                    | 148     | 72   | 90   |
| อื่น ๆ                   | 51      | 63   | 58   |
| รวม                      | 551     | 440  | 439  |

นอกจากนี้จากการรวบรวมข้อมูลของสำนักข่าวกรองแห่งชาติพบว่าพื้นที่ที่มีการเคลื่อนไหวจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรแร่และพลังงานมากที่สุดในปี พ.ศ. 2547 คือ ภาคใต้

<sup>11</sup> เฟิ่งอ๋าง, น. 13.

<sup>12</sup> เฟิ่งอ๋าง, น. 14.

และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยปัญหาที่มีการเคลื่อนไหวมากที่สุดในภาคใต้คือการคัดค้านโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย – มาเลเซีย ขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือคือการคัดค้านโครงการเหมืองแร่โปแตช จังหวัดอุดรธานี ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการร้องเรียนและการชุมนุมในแต่ละประเด็นนั้นบางครั้งอาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมเพียงกิจกรรมเดียว แต่มีการร้องเรียนและการชุมนุมขึ้นหลายครั้ง นอกจากนี้การร้องเรียนและการชุมนุมในบางครั้งอาจมีขึ้นเพื่อคัดค้านการเกิดกิจกรรมบางอย่างล่วงหน้า เช่น การคัดค้านโครงการเหมืองแร่โปแตช จังหวัดอุดรธานี ซึ่งมีการเคลื่อนไหวคัดค้านอย่างต่อเนื่อง ขณะที่โครงการยังอยู่ในขั้นตอนการเตรียมการ เป็นต้น<sup>13</sup>

ความขัดแย้งและการคัดค้านไม่เพียงส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศโดยรวมทั้งในด้านคุณภาพชีวิตของประชาชน ยังส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและสูญเสียโอกาสในการพัฒนา และยังทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากระบบโครงสร้างพื้นฐานที่ได้ลงทุนไปให้เกิดความคุ้มค่าจนเกิดการสูญเสียทางเศรษฐกิจ (under – utilization) หน่วยงานภาครัฐและรัฐบาลมิได้ละเลย ได้พยายามหาทางแก้ไขปัญหา พบว่าการจะแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและสภาพความขัดแย้ง คัดค้านโครงการต่าง ๆ เหล่านั้นจะต้องช่วยเหลือร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน

การพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้นยินยอมให้มีการพัฒนาประเทศที่ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และยอมรับว่าการพัฒนาที่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพมาใช้ประโยชน์ ซึ่งหากรัฐห้ามการนำมาใช้ประโยชน์แล้วย่อมจะต้องมีการลักลอบเกิดขึ้นเป็นแน่ และผลเสียที่จะติดตามมาก็คือทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพก็จะค่อย ๆ สูญหายหมดไปจากประเทศ เพราะฉะนั้น การนำเอาหลักการการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาใช้ก็จะทำให้สมประโยชน์แก่ทุกฝ่าย กล่าวคือ ประชาชนก็สามารถจะใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพได้ ในขณะที่เดียวกันประชาชนก็มีหน้าที่จะต้องบำรุงรักษาเพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพนั้น ๆ คงมีอยู่ให้ชนรุ่นอนาคต ซึ่งหมายถึงลูกหลานได้มีโอกาสใช้ประโยชน์ในสิ่งที่คนยุคปัจจุบันได้ใช้เช่นกัน ดังนั้น ประเทศก็จะสามารถดำเนินการพัฒนาไปได้

<sup>13</sup> เฟิงอ้าง, น. 16.

ประชาชนก็จะได้ใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนก็จะลดน้อยลงไป<sup>14</sup>

การมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นการให้โอกาสกับผู้ที่ได้รับผลกระทบและผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับโครงการได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น ทศนคติ และเสนอทางเลือกที่มีอยู่กับองค์ภครรัฐ รวมทั้งมีโอกาสร่วมกระบวนการการตัดสินใจดำเนินการโครงการและนโยบาย อันเป็นโครงการและนโยบายสาธารณะที่มีผลประโยชน์และส่งผลกระทบต่อคนหมู่มาก สอดคล้องกับแนวคิดที่ว่าทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติร่วมกันของชาติ การปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อมจึงไม่ควรจะเป็นหน้าที่รัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ยังเป็นหน้าที่ของทุกคนที่จะต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน การจัดการสิ่งแวดล้อมจึงได้พัฒนามาสู่การมีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้งเป็นการส่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม (environmental democracy) จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐต้องปรับปรุงกระบวนการบริหารจัดการรวมถึงนโยบายและโครงการพัฒนาให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้การพัฒนานโยบายและโครงการต่าง ๆ เกิดความต่อเนื่องและตอบสนองความต้องการของประชาชนในประเทศได้ยั่งยืน<sup>15</sup> เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นแนวทางที่ดีและสำคัญที่สุด บทบาท อำนาจและหน้าที่ของภาครัฐต้องเปลี่ยนแปลงไปโดยคำนึงถึงและตอบสนองต่อสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน ส่งเสริม และให้โอกาสประชาชนได้แสดงบทบาทหน้าที่ของตนเพื่อมีส่วนร่วมในการปกป้องคุ้มครองและจัดการกับทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมเพื่อได้อยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่มีคุณภาพ และมีสุขอนามัยที่ดี ภาครัฐจึงต้องให้หลักประกันในการรับรองและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคโดยสร้างกลไกการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ให้ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการตัดสินใจดำเนินการโครงการและเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นธรรมด้วยการให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลขอให้คำสั่งระงับยับยั้ง หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลง ตรวจสอบทบทวนการใช้อำนาจรัฐในการตัดสินใจริเริ่มโครงการ หรือดำเนินกิจกรรมการพัฒนาใด ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ จึงเป็นวิถีทางอย่างหนึ่งในทางกฎหมายที่จะทำให้ประชาชนสามารถเข้าไปควบคุมการใช้อำนาจรัฐทางด้านการ

<sup>14</sup> สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), น. 85.

<sup>15</sup> สถาบันพระปกเกล้า, ฉบับพิจารณาประเทศไทย: ตัวชี้วัดประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล พ.ศ. 2548-2549, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์ จำกัด, 2549), น.317-318.

พัฒนา<sup>16</sup> และระบับข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ และเป็นสิทธิที่จะเข้าถึง (access rights) ของประชาชนในมิติของสิทธิมนุษยชน จึงเป็นการให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอันจะส่งผลทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อ “การพัฒนาที่ยั่งยืน” ได้โดยตรง<sup>17</sup> ก่อเกิดการประสานประโยชน์ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

สถาบันบัญญัติกฎหมายก็ไม่ได้ละเลยต่อการบัญญัติกฎหมายคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคในการมีส่วนร่วมดังกล่าว จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550<sup>18</sup> ที่ได้บัญญัติรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการหรือนโยบายการพัฒนาประเทศ ทั้งการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม อย่างไรก็ตาม ยังคงมีปัญหายุ่งยากอยู่หลายประการจากสถิติความขัดแย้งข้างต้นซึ่งได้บ่งชี้ให้เห็นชัดเจนถึงการขาดสภาพบังคับใช้กฎหมายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทย ไม่ว่าจะเป็นการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นได้ตอบ และขาดกฎเกณฑ์การมีส่วนร่วม เริ่มตั้งแต่การร่วมตัดสินใจในขั้นตอนแรกเริ่มโครงการ การได้รับข้อมูลโครงการหรือแผนงานที่โปร่งใสและเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้<sup>19</sup> มิติของการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในมุมมองของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าของโครงการ ซึ่งแตกต่างกันกับมุมมองของภาคประชาชน ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร<sup>20</sup> และการจะได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการ

<sup>16</sup> พันธ ทัศนียานนท์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 7, น. 2.

<sup>17</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>18</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย

<sup>19</sup> Mr. Ejvin Beuse (The Organization for Renewable Energy (OVE) Denmark), สรุปการอภิปราย เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านพลังงานของประเทศเดนมาร์ก, เอกสารสรุปผลการสัมมนา พลังงานกับการมีส่วนร่วมของประชาชน จัดโดยโครงการพลังงานยั่งยืนไทยเดนมาร์ก THAI – DANISH COOPERATION ON SUSTAINABLE ENERGY สมาคมเทคโนโลยีที่เหมาะสม ร่วมกับ The Danish Organization for Renewable Energy (OVE) วันที่ 28 พฤษภาคม 2542 เวลา 8.30 – 16.30 น. ณ อาคารสถาบัน 3 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (นครราชสีมา: จิตตกานต์การพิมพ์), น. 32.

<sup>20</sup> เศรษฐ สุขกำเนิด และ ศุภกิจ นันทะวรการ, “กรณีศึกษา ความขัดแย้งและการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการทางด้านพลังงานของประเทศไทย,” ใน ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วม

ยุติธรรมเพื่อเยียวยาข้อพิพาทจากการไม่ได้รับความสะดวกจากขั้นตอนและองค์กรที่ใช้บังคับกฎหมาย ยังคงทำให้ไม่สามารถจัดการกับความขัดแย้งในโครงการนั้น ๆ ได้

ปัจจุบันได้มีกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญรับรองและคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ อนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อม (UNECE, Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and access to Justice in Environmental Matters 1998 : Aarhus Convention) จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการด้านนโยบายสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ทำงานด้านสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการเศรษฐกิจภาคพื้นยุโรปขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Economic Commission for Europe) ซึ่งเปิดให้มีการลงนามเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ.1998 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม ค.ศ. 2001 มีภาคีแห่งอนุสัญญาจนถึงปัจจุบัน จำนวน 39 ประเทศ และหนึ่งองค์การระหว่างประเทศ<sup>21</sup> อนุสัญญานี้จะเป็นอนุสัญญาที่วางกรอบการทำงานให้กับภาคีเพื่อจัดการความสัมพันธ์ระหว่างสาธารณชนที่กล่าวอ้างสิทธิในสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนและหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อที่ตนจะได้ดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพกับหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่จะต้องแสดงความรับผิดชอบในฐานะฝ่ายปกครองต่อบทบาทการทำหน้าที่การทำงานด้วยความโปร่งใส จริงใจ ตรวจสอบได้ ในการให้บริการสาธารณะที่ก่อปัญหาสิ่งแวดล้อมและให้หลักประกันคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในเรื่องสิ่งแวดล้อม ที่ประกอบด้วย การเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจและการเข้าถึงความเป็นธรรม ภายใต้บริบทของสังคมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เพราะเป็นที่รู้กันว่าทุกคนมีหน้าที่จะต้องธำรงรักษาสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่ดีต่ออนุชนรุ่นหลังเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน อนุสัญญานี้จึงเป็นอนุสัญญาด้านสิ่งแวดล้อมที่มีความสำคัญฉบับหนึ่งในขณะนี้<sup>22</sup> อนุสัญญาเปิดให้เฉพาะรัฐสมาชิกคณะกรรมการเศรษฐกิจภาคพื้นยุโรปขององค์การ

---

ร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม โดย สุธาวัลย์ เสถียรไทย (บรรณาธิการ), (กรุงเทพมหานคร: บริษัท โรงพิมพ์เดียนตุลา จำกัด, 2544), น. 243.

<sup>21</sup> รายละเอียดดูภาคผนวก ข

<sup>22</sup> “แม้จะเป็นอนุสัญญาที่อยู่ในระดับภูมิภาคจัดทำขึ้น แต่มีความสำคัญในระดับโลก ซึ่งเป็นความก้าวหน้ามากไปกว่าหลักการ ข้อ 10 ของปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ซึ่งข้อ 10 ได้เน้นความจำเป็นสำหรับการมีส่วนร่วมของประชากรในประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมและการเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในความดูแลของเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้น

สหประชาชาติเข้าเป็นภาคีโดยการให้สัตยาบัน การยอมรับ การให้ความเห็นชอบ หรือการภาคยานุวัติ และเปิดให้รัฐสมาชิกแห่งองค์การสหประชาชาติเข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติ อนึ่ง ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่ได้ลงนามและเข้าร่วมเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาดังกล่าว

แนวโน้มความต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากปัญหาการได้รับผลกระทบจากการเกิดโครงการขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนั้น และกลไกที่อนุสัญญาบัญญัติขึ้นเพื่อให้ประชาชนได้มีหลักประกันสิทธิ ด้วยการให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงข้อมูล มีส่วนร่วมในการตัดสินใจโครงการ และเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในเรื่องของสิ่งแวดล้อมจึงเป็นแนวทางของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นแนวทางที่ดีและสำคัญที่สุด และอนุสัญญาดังกล่าวฉบับนี้ยังเป็นกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมที่มีความสำคัญฉบับหนึ่งในขณะนี้ การเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาดังกล่าวจึงเกิดประโยชน์กับประเทศไทยเป็นอย่างมากทั้งทางตรงและทางอ้อม วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาอนุสัญญา เพื่อนำเสนอให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญา อย่างไรก็ดี การเข้าเป็นภาคีประเทศไทยมีพันธกรณีจะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาซึ่งจำเป็นจะต้องคำนึงถึงความพร้อมของกฎหมายภายในเป็นสำคัญ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายภายในของประเทศไทยว่ามีบทบัญญัติของกฎหมายพร้อมที่จะรองรับการปฏิบัติตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญาหรือไม่เพียงใด ซึ่งเมื่อทำการศึกษาและวิเคราะห์แล้วอาจจะต้องมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับพันธกรณีต่อไป

## 2. สมมติฐานการศึกษา

การเข้าเป็นภาคีประเทศไทยมีพันธกรณีจะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาหากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาฉบับนี้ ประเทศไทยมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญาโดยการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่ หรือตรากฎหมาย กฎ ระเบียบให้สอดคล้องกับพันธกรณีที่ตามมาตราอนุสัญญา

---

อนุสัญญาฉบับนี้จึงเป็นการดำเนินการที่มุ่งมั่นในขอบเขตของประชาธิปไตยเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำเนินการภายใต้ขอบเขตของสหประชาชาติ” คำกล่าวถึงอนุสัญญาฉบับนี้ของนายโคฟี อันนัน เลขาธิการสหประชาชาติในช่วงเวลานั้น ดูใน <<http://www.unec.org/env/pp/>>, 20 March 2007.

### 3. วัตถุประสงค์และขอบเขตการศึกษา

สภาพความขัดแย้งที่มีมาตั้งแต่อดีตเพราะกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ ไม่ได้ได้รับการปฏิบัติในทางที่ดี (good practice) จากหน่วยงานภาครัฐทั้งที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ เพื่อแก้ไขสภาพความขัดแย้งและให้กระบวนการมีส่วนร่วมเกิดประสิทธิผลสูงสุดต่อการดำเนินโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐก่อเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริงและให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อการดำเนินโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐในอนาคตต่อไป วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษากลไกการมีส่วนร่วมของสาธารณชนตามอนุสัญญาเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญา วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งหมายศึกษาในขอบเขต ดังนี้

1. สภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐในประชาคมระหว่างประเทศ นำไปสู่การแสวงหาหนทางแก้ไขปัญหาโดยอาศัยความร่วมมือในการประชุมระดับโลกที่สำคัญด้านสิ่งแวดล้อมของประชาคมระหว่างประเทศที่วางหลักการแนวคิดพื้นฐานแห่งอนุสัญญา
2. ความเป็นมาของการจัดทำ และพันธกรณีตามอนุสัญญา
3. สภาพความขัดแย้งจากปัญหาสิ่งแวดล้อมและสังคมจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของประเทศไทยในอดีต ตลอดจนปัญหาอุปสรรคในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและมาตรการทางกฎหมายในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไทย ได้แก่ การรับรู้ข้อมูล การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจโครงการ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเพื่อเยียวยา จากกฎหมายแม่บท หรือกฎหมายกลางที่วางหลักเกณฑ์ แนวทาง และวิธีการเฉพาะเรื่อง
4. วิเคราะห์ให้เห็นประโยชน์และข้อพิจารณาบางประการเพื่อเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญา ตลอดจนพันธกรณีของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญา

### 4. วิธีการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เรียบเรียงขึ้นจากการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร หนังสือตำรา และบทความ รายงานการศึกษาวิจัย เอกสารประกอบการประชุม รายงานการประชุม ทั้งภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ ตลอดจนข้อมูลผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์

## 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐนำไปสู่การแสวงหาความร่วมมือระดับประชาคมระหว่างประเทศที่วางหลักการแนวคิดพื้นฐานให้กับการจัดทำอนุสัญญา ตลอดจนกลไกการมีส่วนร่วมของสาธารณชนซึ่งเป็นพันธกรณีตามอนุสัญญา
2. ทราบสภาพความขัดแย้งในสังคมจากปัญหาสิ่งแวดล้อมของโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของประเทศไทยในอดีต ตลอดจนปัญหาอุปสรรคในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และมาตรการทางกฎหมายในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไทย ได้แก่ การรับรู้ข้อมูล การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจโครงการ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม จากกฎหมายแม่บท หรือกฎหมายกลางที่วางหลักเกณฑ์ แนวทาง และวิธีการเฉพาะเรื่อง
3. ทราบเหตุผลความจำเป็นที่ประเทศไทยควรเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญา ตลอดจนทางปฏิบัติของประเทศไทยตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญาหากเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาดังกล่าว