

บทที่ 2

แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการจัดการสิ่งแวดล้อมและการสาธารณสุข

การจัดการสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นภาครัฐและภาคประชาชน ดังจะเห็นได้จากแนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่เปิดโอกาสให้ประชาชน และประชาชนที่รวมตัวเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในหลายรูปแบบ ในบทนี้จึงเป็นการศึกษาแนวคิดและหลักการ การจัดการสิ่งแวดล้อม สิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชน นโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม และแนวคิดการจัดการสาธารณสุขในส่วนที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมเนื่องจากเป็นเรื่องที่ใกล้ตัวประชาชนและชุมชนมากที่สุด โดยเป็นการศึกษาในบริบทของแนวคิดของต่างประเทศ แนวคิดตามกฎหมายระหว่างประเทศ แนวคิดและหลักการของประเทศไทยในเรื่องดังกล่าว

1. แนวคิดและหลักการการจัดการสิ่งแวดล้อม

สิ่งแวดล้อมรอบตัวมนุษย์ถือเป็นธรรมชาติกำหนดความเป็นอยู่ของมนุษย์และสภาพภูมิอากาศจึงจำเป็นต้องศึกษาแนวคิดและหลักการในการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์

1.1 ความหมายและลักษณะของสิ่งแวดล้อม

ในการจัดการสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพได้นั้นมีความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจความหมายของสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นพื้นฐานเบื้องต้นในการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของคำว่าสิ่งแวดล้อม หมายถึง “สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์ได้ทำขึ้น”¹

กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศออสเตรเลีย (The Environmental Protection Act 1974) ให้ความหมายของสิ่งแวดล้อมว่า หมายถึง “ทุกสิ่งที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ไม่ว่าจะส่งผลกระทบต่อมนุษย์แต่ละบุคคลหรือต่อกลุ่มชนที่รวมกันในสังคมก็ตาม”²

เกษม จันทร์แก้ว ได้อธิบายว่า สิ่งแวดล้อมหมายถึงสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น สิ่งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม สิ่งที่เห็นได้ด้วยตา และที่ไม่สามารถเห็นได้ด้วยตา สิ่งที่เป็นทั้งที่ให้คุณและให้โทษ³

ขณะที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้คำนิยามของสิ่งแวดล้อม ว่าหมายถึงความถึงสิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์ได้ทำขึ้น

ดังนั้น ในทางกฎหมายแล้วของทุกสิ่งที่เป็นทั้งกายภาพและชีวภาพต่างก็เป็นสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น โดยอาจเกิดขึ้นตามธรรมชาติหรือเป็นสิ่งที่มนุษย์ได้สร้างขึ้นก็ได้

¹ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นานมีบุ๊คส์, 2546), หน้า 647.

²สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติกรรม, 2542), หน้า 4.

³เกษม จันทร์แก้ว, การจัดการสิ่งแวดล้อมแบบผสมผสาน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2545), หน้า 3.

จากความหมายและลักษณะของสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่า มีความหมายที่กว้างขวาง ซึ่งคำว่าทรัพยากรธรรมชาติกับคำว่าสิ่งแวดล้อมจึงหมายถึงเรื่องเดียวกันมิได้ แยกจากกัน หากแต่เป็นการมองและการเน้นในประเด็นที่ต่างกันในปัญหาเดียวกัน อาทิเช่น ปัญหามลภาวะทางน้ำ อาจเป็นทั้งปัญหาด้านคุณภาพน้ำเสื่อมคุณภาพและยังอาจเป็นปัญหาทางทรัพยากรธรรมชาติได้ในเรื่องการขาดแคลนน้ำ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับสิ่งอื่น ๆ ในทุกมิติ การดำเนินกิจกรรมอื่นใดของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ ฟื้นฟู การบริหารจัดการ หรือการใช้ประโยชน์จึงควรเป็นไปเพื่อความสมดุลของสังคมในทุกรูปแบบ ทั้งนี้ เพราะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมล้วนมีส่วนเกี่ยวข้องและมีอิทธิพลต่อมนุษย์

1.2 แนวคิดพื้นฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อม

ลักษณะการกำหนดบทบาทและความสำคัญของมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมของแนวคิดพื้นฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อมมีความเกี่ยวข้องกับการกำหนดแนวทางในการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อม การกำหนดแนวนโยบายของระบบเศรษฐกิจในโลกให้มีความแตกต่างกัน รวมถึงการเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วย ทำให้สามารถแบ่งแนวความคิดพื้นฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อมได้เป็น 2 แนวคิดหลัก ได้แก่ แนวคิดที่มนุษย์เป็นศูนย์กลางและแนวคิดที่สิ่งแวดล้อมเป็นศูนย์กลาง

1.2.1 แนวคิดในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยมนุษย์เป็นศูนย์กลาง

(Anthropocentric)⁴

แนวคิดนี้จะให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมน้อยและจะให้ความสำคัญกับมนุษย์หลักกล่าวคือ การกำหนดให้มนุษย์เป็นศูนย์กลางของสิ่งแวดล้อม กิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์และความสุขสูงสุดของคนจำนวนหนึ่งซึ่งมีชีวิต ณ เวลาปัจจุบัน ดังเช่นนักเศรษฐศาสตร์ (กระแสเก่า) ต้องการให้ระบบเศรษฐกิจเติบโตในลักษณะของตลาดเสรี เพื่อให้มนุษย์สามารถแสวงหาผลประโยชน์และสร้าง

⁴จุมพต สายสุนทร, กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 43.

สวัสดิการในการดำรงชีวิต แก้ไขความยากจน ความไม่รู้และความต้องการของตนได้
 ดังนั้น ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและ
 ที่มนุษย์สร้างขึ้น มนุษย์จึงเป็นผู้สร้างและทำลายสิ่งแวดล้อมในเวลาเดียวกันโดยมนุษย์
 จะเป็นผู้ใช้อำนาจตัดสินใจในที่สุดว่าจะคงสิ่งใดไว้ในสิ่งแวดล้อมเพื่อตอบสนอง
 ประโยชน์สูงสุดของมนุษย์ เพราะฉะนั้นการจัดการสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองและรักษา
 สิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ จึงเป็นไปเพื่อสวัสดิภาพของมนุษย์ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม
 วัฒนธรรม สุขอนามัย

๔. 1.2.2 แนวคิดในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยสิ่งแวดล้อมเป็นศูนย์กลาง
 (Ecocentric)⁶

แนวคิดนี้ถือว่ามนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกับพืช
 สัตว์และสรรพสิ่งอื่น ๆ ที่ประกอบขึ้นเป็นระบบสิ่งแวดล้อม มนุษย์ไม่มีอำนาจเด็ดขาด
 ในการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของมนุษย์เพียงฝ่ายเดียว มนุษย์ไม่มีอำนาจ
 ที่จะกำหนดว่าสิ่งแวดล้อมใดควรจะต้องคงอยู่หรือถูกทำลายตามอำเภอใจของมนุษย์
 และมนุษย์ไม่มีสิทธิที่จะทำลายสิ่งแวดล้อมเพื่อสนองประโยชน์ของตนเอง ในทางตรง
 ข้าม มนุษย์มีหน้าที่ที่จะต้องจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมให้คง
 อยู่ กล่าวคือ การกระทำของมนุษย์จะต้องสอดคล้องกลมกลืนกับสิ่งแวดล้อมและไม่ควร
 ที่จะกระทบกระเทือนต่อส่วนอื่น ๆ ของสิ่งแวดล้อม เช่น น้ำ อากาศ พืชและสัตว์ เป็นต้น
 มนุษย์จะต้องยอมรับความสำคัญของสิ่งอื่น ๆ ไม่ว่าจะมมีชีวิตหรือไม่ชีวิต ที่ประกอบขึ้น
 เป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อม ทุกสิ่งทุกอย่างที่ประกอบกันขึ้นเป็นสิ่งแวดล้อมย่อมมี
 คุณค่าในตัวเอง มนุษย์จะต้องเคารพสิ่งแวดล้อมมิใช่กำหนดสิ่งแวดล้อม และหากสิ่ง
 ต่าง ๆ รวมทั้งมนุษย์มีความสัมพันธ์กันอย่างมีระบบและได้รับความคุ้มครอง
 สิ่งแวดล้อมจะคงอยู่ต่ออย่างดีเพื่อความอยู่รอดของมนุษย์เอง

มนต์ทิพย์ สุขพูล, “การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อเสริมประสิทธิภาพ
 การบังคับใช้กฎหมาย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
 2549), หน้า 7.

⁶ จุมพต สายสุนทร, เรื่องเดิม, หน้า 47.

จะเห็นได้ว่า แนวคิดทั้งสองมิได้มีความขัดแย้งกันแต่ประการใด⁷ กล่าวคือ เป็นแนวคิดเพื่อความอยู่รอดของมนุษย์ ดังจะเห็นได้จาก แนวคิดที่ว่า สิ่งแวดล้อมเป็นศูนย์กลางหรือถือว่ามนุษย์เป็นเพียงส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อมต้องการให้ลดความเห็นแก่ตัวของมนุษย์ที่ให้ความสำคัญต่อตนเองมากจนกระทั่งขาดความเคารพต่อสิ่งแวดล้อม มนุษย์ควรจะต้องให้ความสำคัญกับสรรพสิ่งอื่น ๆ ที่อยู่ร่วมกันในสิ่งแวดล้อมอย่างเท่าเทียมกัน เพราะมนุษย์ไม่มีอำนาจเหนือสรรพสิ่งที่จะเป็นผู้ตัดสินใจเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียวว่า สิ่งแวดล้อมควรจะเป็นอย่างไรเพื่อที่จะตอบสนองประโยชน์สูงสุดของมนุษย์ แต่สำหรับแนวคิดที่ถือว่ามนุษย์เป็นศูนย์กลาง มนุษย์จะต้องตระหนักถึงการดำเนินกิจกรรมของตนว่า ต้องไม่ก่อให้เกิดผลร้ายต่อบุคคลอื่น และหากมนุษย์ตระหนักถึงสวัสดิภาพของตนเองทั้งในปัจจุบันและอนาคตย่อมจะตระหนักถึงการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสภาพดีที่สุดในที่สามารถกระทำได้ ดังนั้น แนวคิดพื้นฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อมจึงนำสู่หลักการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกันของประชาคมโลก

1.3 หลักการและที่มาของการจัดสิ่งแวดล้อมร่วมกันของประชาคมโลก

แนวคิดพื้นฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยมนุษย์เป็นศูนย์กลางอธิบายว่า⁸ ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมมาจากการกระทำของมนุษย์แทบทั้งสิ้น ได้แก่ การนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ การพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและการนำมาใช้ในชีวิตประจำวันของมนุษย์ ปัญหาภาวะมลพิษเรื่องน้ำ อากาศ ดิน การเสื่อมสมดุลงของระบบนิเวศ การทำลายล้างและการลดลงของทรัพยากรธรรมชาติ ที่มีอาจทดแทนขึ้นใหม่ได้ และปัญหาสิ่งแวดล้อมเหล่านี้นับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นในขณะที่ทรัพยากรมีจำกัด รวมทั้งปัญหาความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจและสังคมระหว่างประเทศที่พัฒนาและประเทศ

⁷ จุมพต สายสุนทร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

⁸ เรื่องเดียวกัน.



กำลังพัฒนาส่งผลกระทบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมแก้ไขได้ยากขึ้นหากประเทศทั้งสองกลุ่ม
ไม่ให้ความร่วมมือและช่วยเหลือกันเพื่อลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคม

เมื่อสาเหตุปัญหาสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์
เพราะมนุษย์ถือตนเองเป็นศูนย์กลางในการจัดการสิ่งแวดล้อมและส่งผลกระทบต่อ
สวัสดิการ สุขอนามัยของมนุษย์ และสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ความร่วมมือกันของมนุษย์
เท่านั้นที่จะแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นแล้วและจะเกิดขึ้นในอนาคตได้ นับตั้งแต่
ปี ค.ศ. 1970 เป็นต้นมา สหประชาชาติได้ตระหนักถึงความร่วมมือกันในการจัดการ
สิ่งแวดล้อมเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม คุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ในปี
ค.ศ. 1972 จึงจัดให้มีการประชุมสหประชาชาติ เรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ณ กรุง-
สต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ซึ่งเป็นการจัดประชุมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมครั้งแรกของโลก
หลังจากนั้น ความสนใจเรื่องสิ่งแวดล้อมก็ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง นำไปสู่
การจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นในสหประชาชาติ คือ The United
Nation Environment Programme--UNEP¹⁰ และต่อมา ในปี ค.ศ. 1983 ก็ได้จัดตั้ง
คณะกรรมการโลกในเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on
Environment and Development--WCED) ขึ้น รวมทั้งจัดการประชุมสิ่งแวดล้อมโลกขึ้น
เป็นครั้งที่สอง ได้แก่ การประชุมสหประชาชาติ ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The
United Nation Conference on Environment and Development) หรือ The Earth Summit
ในปี ค.ศ. 1992 ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล และการประชุมว่าด้วยการ
พัฒนาอย่างยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development) ณ กรุงโจฮานเนส-
เบิร์ก ค.ศ. 2002 ตามลำดับ ผลสำเร็จที่ได้จากการประชุมสามครั้งที่ผ่านมา คือ

⁹กรมองค์การระหว่างประเทศ, แผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน
(กรุงเทพมหานคร: กระทรวงต่างประเทศ, 2537), หน้า 5.

¹⁰นันทพล กาญจนวัฒน์, “แนวความคิดพัฒนาอย่างยั่งยืนในกฎหมายสิ่งแวดล้อม
ระหว่างประเทศ: ศึกษากรณีตัวอย่างอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ
ค.ศ. 1992,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542),
หน้า 60.



หลักการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกันของประชาคมโลกออกเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ ได้แก่ ปฏิญญาสต็อกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 โดยสะท้อนให้เห็นแนวคิดพื้นฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยมีมนุษย์เป็นศูนย์กลาง และปฏิญญาโอ-ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ประกอบด้วย หลักการ 27 หลักการ¹¹ ซึ่งเป็นหลักการในปฏิญญาสต็อกโฮล์ม ค.ศ. 1972 และเพิ่มเติมหลักการใหม่ รวมทั้งแนวคิดพื้นฐานที่ให้มนุษย์เป็นศูนย์กลางได้รับการยืนยันในภาพรวมของปฏิญญานี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหลักการที่ 1 ว่า มนุษย์เป็นศูนย์กลางความหวังใยสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืนและมนุษย์ชอบที่จะมีชีวิตที่สดใสแข็งแรงและเจริญรุ่งเรือง กลมกลืนกับธรรมชาติ¹² และปฏิญญากรุง โจฮานเนสเบิร์ก ค.ศ. 2002¹³ ว่าด้วยการถ้อยทีถ้อยอาศัยและความร่วมมือกันเพื่อเสริมสร้างหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน จากการประชุมร่วมกันดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดหลักการจัดการสิ่งแวดล้อมที่สำคัญดังนี้

1.3.1 หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นหลักการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกันของประชาคมโลกที่สำคัญและเป็นประเด็นหลักที่นำมาใช้เพื่อเรียกร้องให้มนุษย์ตระหนักถึงความร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ ทั้งนี้ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนสะท้อนแนวคิดพื้นฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยมนุษย์เป็นศูนย์กลางอย่างชัดเจน กล่าวคือ มนุษย์มีบทบาทและความสำคัญต่อการกำหนดระดับในการคุ้มครองรักษาทรัพยากรและการจัดการสิ่งแวดล้อม มนุษย์จึงเลือกที่จะจัดการสิ่งแวดล้อมและคุ้มครองและรักษาเฉพาะทรัพยากรที่จะเกิดผลกระทบต่อความต้องการใช้ของคนรุ่นต่อไป¹⁴

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ปรากฏในปฏิญญาสต็อกโฮล์ม ค.ศ. 1972 มีเนื้อหาโดยสรุปว่า สิทธิมนุษยชนขั้นมูลฐานทางด้านสิ่งแวดล้อมและขอบเขตของสิทธิ

¹¹ มนต์ทิพย์ สุขพูล, เรื่องเดิม, หน้า 11.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

ทางสิ่งแวดล้อมของรัฐต่าง ๆ ที่มีอยู่เหนือทรัพยากรธรรมชาติ ภายใต้สิทธิอธิปไตยของตนในอันที่จะใช้หรือแสวงหาประโยชน์ใด ๆ จากทรัพยากรธรรมชาติของตนได้ก็ตาม แต่รัฐทุกรัฐก็หน้าที่ให้ประกันว่า การใช้ประโยชน์ดังกล่าวจะต้องไม่เป็นอันตรายหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น อีกทั้งเรียกร้องให้มีความร่วมมือกันในระหว่างประเทศและภายในประเทศ และเพื่อให้มีการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบเพื่อปกป้อง ฟื้นฟู และคุ้มครองสถานะแวดล้อมโดยรวมของโลก¹⁵ การกำหนดแนวทางการพัฒนาของแต่ละประเทศจึงต้องคำนึงถึงระบบเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม นโยบายแห่งรัฐ และประชากรของประเทศ ให้เป็นไปอย่างยั่งยืนและไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมและในการประชุมสิ่งแวดล้อมครั้งที่สอง ว่าด้วยเรื่อง สิ่งแวดล้อมและการพัฒนา หรือ Earth Summit ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ในปี ค.ศ. 1992¹⁶ การประชุมครั้งนี้ได้รับนำหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเสนอเข้าที่ประชุมอีกครั้ง และได้ข้อสรุปเป็นแผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนหรือแผนปฏิบัติการ 21 (Programme of Action for Sustainable Development: Agenda 21) หลักการภายใต้แนวคิด คือ ความยุติธรรมระหว่างคนในแต่ละรุ่น¹⁷ โดยมีวัตถุประสงค์ให้การพัฒนาเศรษฐกิจสังคมสามารถดำเนินการควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติได้ เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปอย่างต่อเนื่องในระยะยาวที่เป็นการตอบสนองต่อความต้องการของคนยุคปัจจุบันและอนาคต¹⁸

¹⁵ มนต์ทิพย์ สุขพูล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

¹⁷ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545), หน้า 42.

¹⁸ วณิ สัมพันธ์รักษ์ และชิดชนก พุทธประเสริฐ, “ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐศาสตร์ และสิ่งแวดล้อม,” ใน ประมวลสาระชุดวิชาเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2545), หน้า 38.

หลักการพัฒนาย่างยั่งยืนจึงเป็นความรับผิดชอบร่วมกันเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโลกในความพยายามที่จะหาวิธีที่จะลดการทำลายสิ่งแวดล้อม และความพยายามแก้ไขปัญหาสีงแวดล้อมอย่างจริงจังด้วยวิธีการ 3 ประการ ดังนี้¹⁹

ประการแรก การวางแผนการบูรณาการพัฒนา ซึ่งมุ่งเน้น 3 ประเด็นหลัก ให้เชื่อมโยงกัน ไม่ขัดแย้งกัน คือ 1) การพัฒนาเศรษฐกิจ 2) การพัฒนาสังคม 3) การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงแบบแผนการผลิตและการบริโภคที่ไม่ยั่งยืน คำนิยามเดิม ๆ ที่ไม่ดีต้องขจัดออกไป

ประการสุดท้าย การคุ้มครองและจัดการทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

1.3.2 หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle)

หลักการป้องกันล่วงหน้าเริ่มต้นจากการเป็นแนวคิดในนโยบายสิ่งแวดล้อมที่ใช้เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาสีงแวดล้อมภายในประเทศก่อน ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ริเริ่มแนวคิดในการป้องกันล่วงหน้าโดยการใช้ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในปี ค.ศ. 1969 และประเทศเยอรมันตะวันตก ช่วงต้นปี ค.ศ. 1970 นำแนวคิดในเรื่องการป้องกันล่วงหน้าหรือหลักการป้องกันระมัดระวังก่อนเกิดเหตุ²⁰ มากำหนดไว้ในนโยบายสิ่งแวดล้อมของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยไม่ต้องการให้มีความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นแบบช้า ๆ และหาวิธีการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ดังนั้นการป้องกันล่วงหน้า ได้แก่ 1) รัฐต้องส่งเสริมให้มีการนำเทคโนโลยีที่ดีที่สุดขณะนั้นมาใช้ทั้งก่อนและเริ่มดำเนินการ เพื่อป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมโดยรวม อีกทั้งจะเป็นผลดีต่อการรักษาคุณภาพของระบบนิเวศ และ 2) เปลี่ยนภาวะการพิสูจน์จากผู้เสียหายให้เป็นของผู้ก่ออันตรายที่จะต้องพิสูจน์การกระทำของตนเองว่าไม่ได้กระทำ-

¹⁹ มนต์ทิพย์ สุขพูล, เรื่องเดิม, หน้า 14.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.



ความผิดในความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะมีผลให้ผู้ก่ออันตรายจะต้องเลือกใช้เทคโนโลยีที่ดีเพื่อแสดงให้เห็นว่า ได้มีการกระทำป้องกันความเสียหายแล้ว เป็นต้น

เมื่อหลักการป้องกันล่วงหน้าสามารถช่วยเหลือปัญหาสิ่งแวดล้อมภายในของหลาย ๆ ประเทศได้มีประสิทธิผลจึงเป็นที่ยอมรับนำมาใช้ในระดับนานาชาติ ได้แก่ การประชุมของสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา²¹ หรือ Earth Summit ค.ศ. 1992 ในปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The Rio Declaration on Environment and Development)

๑.3.3 หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle--PPP)

หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเกิดขึ้นจากแนวคิดของ OECD (The Organization for Economic Co-operation and Development) ร่วมกับประชาคมยุโรปว่า ผลกระทบที่สืบเนื่องจากการพัฒนาของประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกทำให้เกิดปัญหามลภาวะอย่างรุนแรงและขยายวงกว้างมากขึ้น ได้นำเอาหลักการทางเศรษฐศาสตร์เรื่องผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายไปใช้ในการวางแผนนโยบายสิ่งแวดล้อม²² ของประเทศ

OECD ให้ความหมายของหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายว่า ผู้ก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องรับผิดชอบจ่ายค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่ายในการป้องกันและการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมตลอดจนการทำให้กลับสู่สภาพเดิม²³ หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมีด้วยกัน 2 แนวคิด หลักการแรก แบบมาตรฐาน หมายถึง ผู้ก่อมลพิษจะต้องจ่ายค่าใช้จ่ายเพื่อควบคุมมลพิษให้ลดปริมาณลงมาอยู่ระดับที่สังคมยอมรับได้ หมายความว่า หากมีการปล่อยมลพิษในระดับต่ำกว่ามาตรฐานกำหนดหรือยอมรับได้ สามารถกระทำได้ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม และถ้าเกินกว่าระดับผู้ก่อมลพิษจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในความเสียหายหรือจะต้องลงทุนเพื่อป้องกันมลพิษ หลักการที่สอง

²¹ มนต์ทิพย์ สุขพูล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

²² ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 118.

²³ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, “ทางเลือกหนึ่งในการเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษ,” ดุลพาห 43, 1 (มกราคม-มีนาคม 2539): 104.

แบบขยายมาตรฐาน หมายถึง ผู้ก่อมลพิษจะต้องจ่ายทั้งหมดประกอบด้วยค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อม และค่าใช้จ่ายเพื่อควบคุมมลพิษ นั่นคือ จะต้องจ่ายตั้งแต่เริ่มต้นไม่ว่ามลพิษจะอยู่ในระดับที่สังคมยอมรับได้หรือไม่ เป็นการผลักดันให้เกิดการแสวงหาการลงทุนระยะยาวโดยใช้เทคโนโลยีการผลิตที่ไม่ก่อมลพิษ²⁴

นอกจากนี้ หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายยังเป็นหลักการที่ 16 ของปฏิญญากรุงริโอฯ ว่า “รัฐจะพยายามส่งเสริมให้มีค่าใช้จ่ายเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมและการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการมลพิษที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของสาธารณะ แต่จะต้องไม่ขัดต่อการค้าและการลงทุน”²⁵ ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ และเป็นภาระที่ทำให้ผู้พัฒนาต้องมีความห่วงใยต่อการกระทำของตนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

1.3.4 หลักความเป็นหุ้นส่วนของรัฐ-เอกชน (Public-Private Partnership)

“หลักความเป็นหุ้นส่วนของรัฐ-เอกชน” เป็นหลักการที่สร้างการร่วมรับผิดชอบในลักษณะของการเป็นหุ้นส่วน ทั้งร่วมรับภาระค่าใช้จ่าย และรับประโยชน์ในการดำเนินงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งเป็นหลักการที่ใช้ควบคู่กับหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุน และมีบทบาทในการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยเฉพาะการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการด้านมลพิษ หลักการดังกล่าวนี้เป็นหลักการสำคัญที่ปรากฏในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554

การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ควรเริ่มต้นจากการมีความคิดริเริ่มในโครงการที่มองสังคมโดยรวมเป็นที่ตั้ง มีการดำเนินการที่ให้ความสำคัญต่อความยั่งยืนของสังคมมากกว่าเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งเพียงอย่างเดียว หรือเน้นการสร้างผลตอบแทนในระยะสั้นโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดตามมาในภายหลัง ดังนั้นเพื่อให้เกิด

²⁴ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 120.

²⁵ นันทพล กาญจนวัฒน์, เรื่องเดิม, หน้า 98.

ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการบริหารจัดการ ในการดำเนินโครงการจึงควรคำนึงถึงผลตอบแทนให้กับสังคมโดยรวม และเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว จึงจำเป็นที่จะต้องให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องในภาคส่วนต่าง ๆ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ตั้งแต่การริเริ่มโครงการ การบริหารโครงการ และการประเมินผล ติดตามโครงการได้ นอกจากนั้น การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนจะทำหน้าที่เป็นกลไกในการรับรู้ รับทราบข้อมูลในทุกมิติ มีการระดมทรัพยากรที่เพียงพอเพื่อการติดตามเฝ้าระวังปัญหา มีการรับทราบข้อคิดเห็นต่าง ๆ และที่สำคัญ มีการแบ่งปันผลตอบแทนให้กับทุกภาคส่วนอย่างเป็นธรรม²⁶

1.3.5 หลักการจัดการความเสี่ยงสิ่งแวดล้อม

ในการพัฒนาหรือการสร้างความสะดวกสบายให้กับมนุษย์ อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อผู้อื่นหรือตัวเราหรือสิ่งแวดล้อมโดยไม่ได้ตั้งใจ กล่าวคือ ในความเสี่ยงนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายแต่ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดผลประโยชน์ตอบแทนด้วย เช่น การขนส่งรูปแบบใหม่ หรือการคิดค้นยารักษาโรคตัวใหม่ แต่ก็อาจก่อให้เกิดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ (Lost of Biodiversity) ภาวะโลกร้อน (Climate Change) เป็นต้น เมื่อบางสิ่งอาจมีข้อผิดพลาดได้ หรือเป็นไปได้ที่จะไม่เกิดความเสี่ยงเลย และต้นทุนในการลดความเสี่ยงเพื่อทุกคนในสังคมมีมูลค่าสูงมาก และบางครั้งความเจ็บป่วยและทุกข์ทรมานของบุคคลอาจไม่สามารถคิดเป็นเงินได้ การจัดการความเสี่ยงสิ่งแวดล้อมจึงเป็นวิธีการหนึ่งที่เป็นส่วนสำคัญต่อการจัดการสิ่งแวดล้อม แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม กลุ่มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มต้นของการตัดสินใจดำเนินกิจกรรมของมนุษย์ ดังจะเห็นได้จากการที่ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 จึงเสนอให้ประเทศต่าง ๆ ควรกำหนดให้มีการประเมินความเสี่ยงของกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นการล่วงหน้า โดยมี

²⁶สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรอบนโยบายและแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพจากการพัฒนาทรัพยากรแร่ [Online], available URL: <http://www.onep.go.th/oneb/appimages/download/94.pdf>, 2554 (พฤษภาคม, 14).

จุดมุ่งหมายเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม คือ การลดความเสี่ยงที่จะเกิดต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม²⁷

1.3.6 หลักการว่าด้วยความรับผิดชอบและการชดใช้เยียวยาความเสียหาย²⁸

หลักการรับผิดชอบและการชดใช้เยียวยาความเสียหายเป็นหลักการที่มีเชื่อมโยงมาจากหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย กล่าวคือ ในกรณีที่การใช้มาตรการป้องกันภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมไม่เป็นผลและเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ผู้ก่อมลพิษจะต้องรับผิดชอบและชดใช้เยียวยาความเสียหายทั้งหมดที่เกิดขึ้นต่อบุคคลและสิ่งแวดล้อมและเพื่อกำหนดความรับผิดชอบและการชดใช้เยียวยา เพื่อให้ภาวะมลพิษที่เกิดขึ้นหมดสิ้นไป ดังนั้น ในหลักการที่ 22 ของปฏิญญากรุงสต็อกโฮม ค.ศ. 1972 จึงเรียกร้องให้รัฐต่าง ๆ ร่วมมือกันในการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความรับผิดชอบและการชดใช้เยียวยาสำหรับผู้ได้รับความเสียหายจากภาวะมลพิษและสำหรับความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ และหลักการที่ 13 ของปฏิญญากรุงริโอ ค.ศ. 1992 ได้เพิ่มเติมให้รัฐพัฒนาเรียกร้องให้รัฐเพิ่มเติมการพัฒนากฎหมายแพ่งภายในประเทศเกี่ยวกับความรับผิดชอบและการชดใช้เยียวยาในเรื่องเดียวกัน อันเกิดจากกิจกรรมที่อยู่เขตอำนาจหรือการควบคุมของรัฐต่อบริเวณที่อยู่ถัดไปจากขอบเขตอำนาจรัฐแห่งชาติตน²⁹

2. แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับสิทธิชุมชน

การรวมตัวกันของประชาชนเป็นคณะบุคคล หรือชุมชนจะต้องมีการแสดงเจตนาออกในรูปแบบองค์กรกลุ่มในหัวข้อนี้จะเป็นการศึกษาบริบทในแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชนทั้งในระดับสากลและของประเทศไทย

²⁷ มนต์ทิพย์ สุขพูล, เรื่องเดิม, หน้า 79.

²⁸ จุมพต สายสุนทร, เรื่องเดิม, หน้า 62.

²⁹ เรื่องเดียวกัน.

2.1 ผู้ทรงสิทธิ

สิทธินั้นจะต้องมีผู้เป็น “เจ้าของสิทธิ” (Subject of Right) หรือ “ผู้ทรงสิทธิ” และในระบบกฎหมายทั้งปวงถือหลักอย่างเดียวกันว่า เฉพาะแต่สิ่งที่มีสภาพบุคคล (Legal Personality) เท่านั้น จึงจะสามารถเป็นผู้มีสิทธิและหน้าที่ได้ สิ่งที่ไม่ใช่สภาพบุคคล เช่น ทรัพย์สินของทั้งหลายนั้นโดยทั่วไปไม่อาจมีสิทธิและหน้าที่ได้ การยอมรับว่าบุคคลเป็นตัวละครแห่งสิทธินี้เป็นการยอมรับว่ามนุษย์มีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์จะตกต่ำกลายเป็นวัตถุหรือทรัพย์สินไม่ได้ มนุษย์จึงเป็นตัวละครแห่งสิทธิ (Subject of Right) มีความเท่าเทียมกันกับมนุษย์ด้วยกันเองไม่สามารถที่จะตกเป็นทาสหรือมีฐานะเป็นวัตถุแห่งสิทธิ (Object of Right) ของบุคคลอื่นเหมือนเช่นทรัพย์สินได้³⁰

ความเป็นบุคคลหรือการมีสภาพบุคคลตามระบบกฎหมายนั้น มีการแยกบุคคลออกเป็น 2 ประเภท คือ บุคคลธรรมดา (Natural Person) ซึ่งได้แก่ มนุษย์ตามธรรมชาติ กับบุคคลอีกประเภทหนึ่ง คือ นิติบุคคล (Juristic Person) ซึ่งไม่ใช่มนุษย์ตามธรรมชาติ แต่กฎหมายรับรองให้มีสภาพบุคคล สามารถที่จะมีสิทธิหน้าที่ได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา

1) บุคคลธรรมดา

บุคคลธรรมดาคือสิ่งที่มีตัวตนตามสภาพธรรมชาติ บุคคลธรรมดาจึงสามารถจะกระทำการให้มีผลในทางกฎหมายด้วยการแสดงเจตนาออกมาให้ปรากฏภายนอกด้วยการกระทำการหรืองดเว้นกระทำการให้บุคคลอื่นเข้าใจและมีผลผูกพันตามกฎหมายได้ด้วยตัวของบุคคลคนนั้นเอง

2) นิติบุคคล

นอกจากบุคคลธรรมดาที่กฎหมายยอมรับว่ามีสภาพบุคคลซึ่งสามารถทรงสิทธิทั้งปวงได้แล้ว กฎหมายยังยอมรับข้อเท็จจริงว่ามีกรณีคณะบุคคล องค์กร และ

³⁰ กิตติศักดิ์ ปรกติ, คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไปว่าด้วยบุคคลธรรมดา และหลักทั่วไปว่าด้วยนิติบุคคล, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), หน้า 1-2.

สถาบันต่าง ๆ ที่มีฐานะเป็นหน่วยในสังคมและมีกิจกรรมต่าง ๆ ในสังคมที่ควรสามารถมีสิทธิได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาด้วย

การเกิดขึ้นของนิติบุคคลนั้นเริ่มจากการเกิดขึ้นของสถาบันครอบครัวในสมัยโรมันซึ่งเป็นสถาบันที่มีอำนาจเหนือบุคคลในครอบครัว ระยะเวลาต่อมาได้มีการรวมตัวกันเป็นสมาคมพ่อค้าต่าง ๆ สมาคมเหล่านี้ ในระยะแรกเริ่มยังไม่มีแยกตัวสมาคมออกเป็นเอกเทศจากตัวสมาชิกแต่ละคน ต่อมาจึงได้แยกตัวออกมาเป็นเอกเทศอันเป็นการยอมรับว่าสมาคมมีสภาพบุคคลหรือความเป็นนิติบุคคลแยกออกมาต่างหากจากสมาชิกที่สามารถกระทำการต่าง ๆ ในนามของตนเองได้นอกจากนี้ยังมีองค์การศาสนาที่ได้รับการยอมรับว่ามีสถานะพิเศษที่อาจทำการต่าง ๆ ได้ในนามของตนเอง และยังมี “รัฐ” ซึ่งทำหน้าที่ทางการปกครอง การรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันประเทศที่ได้รับการยอมรับว่ามีฐานะความเป็นบุคคลเอกเทศต่างหากแยกออกจากราษฎรที่เป็นสมาชิก เพื่อประโยชน์ในอันที่จะดำเนินกิจการต่าง ๆ ของรัฐให้สำเร็จลุล่วงไปโดยลำพัง³¹

ทฤษฎีสำคัญที่อธิบายลักษณะนิติบุคคล คือ ทฤษฎีกำหนดเอาเอง ซึ่งในที่นี้จะเรียกต่อไปว่าทฤษฎีนิติบุคคลสมมติ (Fiction Theory) กับ ทฤษฎีบุคลิกภาพของบุคคลอันแท้จริงซึ่งในที่นี้จะเรียกต่อไปว่า ทฤษฎีนิติบุคคลโดยสภาพ (Realist Theory หรือ Real Corporation Theory) ดังนี้³²

1) ทฤษฎีนิติบุคคลสมมติ (Fiction Theory) แนวความคิดที่เป็นพื้นฐานของทฤษฎีนิติบุคคลสมมตินั้น เริ่มต้นจากแนวความคิดเสรีนิยมที่เน้นความสำคัญของปัจเจกชนนิยมหรือเอกชนแต่ละคนว่าปัจเจกชนหรือเอกชนนั้นเป็นแกนกลางของสังคม โดยเอกชนแต่ละคนมีความเป็นอยู่ของตนเองเป็นเอกเทศโดยธรรมชาติไม่ขึ้นต่อผู้ใด ความสัมพันธ์ทางสังคมเป็นไปตามสัญญาหรือข้อตกลงที่เอกชนแต่ละคนตกลงทำสัญญากันเป็นรากฐาน แม้แต่รัฐเองก็เกิดขึ้นจากสัญญาประชาคม (Social Contract)

³¹ กิตติศักดิ์ ปรกติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 180-182.

³² กิตติศักดิ์ ปรกติ, สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), หน้า 22-27.

ตามคำอธิบายของ Thomas Hobb และ John Locke ที่อธิบายว่า ความสัมพันธ์ทางสังคม ที่เป็นรากฐานสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นสัญญาระหว่างเอกชนด้วยกันหรือระหว่างเอกชนกับรัฐ ก็ล้วนแต่อาศัยสัญญาเป็นรากฐานทั้งสิ้น

ผู้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับนิติบุคคลสมมติ คือ Savigny ผู้ก่อตั้งสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ (Historical School of Law) ซึ่งในความเห็นของ Savigny นั้น นิติบุคคลนั้นถูกสมมติขึ้นเพื่อประโยชน์บางประการในทางกฎหมายเท่านั้น กล่าวคือ ทำให้สามารถมีสิทธิเป็นเจ้าของทรัพย์สินแยกออกมาต่างหากจากบุคคลธรรมดาได้ แต่เนื่องจากนิติบุคคลไม่มีชีวิตจิตใจจึงไม่อาจมีเจตนาได้ สภาพเช่นนี้นิติบุคคลจึงมีสิทธิและหน้าที่โดยจำกัดตามสภาพของนิติบุคคลนั้นเท่านั้น ไม่สามารถมีสิทธิหน้าที่ได้โดยบริบูรณ์เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา ดังนั้น สิทธิและหน้าที่ของนิติบุคคลจึงถูกจำกัดให้อยู่ภายในขอบของวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลเท่านั้น นิติบุคคลจึงไม่ต้องรับผิดชอบผู้แทนนิติบุคคลได้กระทำการไปนอกขอบของวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล และนิติบุคคลไม่อาจกระทำละเมิดได้เพราะการกระทำละเมิดนั้น อยู่นอกขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลซึ่ง Leon Duguit ผู้ก่อตั้งทฤษฎีว่าด้วยความเป็นปีกแผ่นในสังคมยอมรับทฤษฎีนิติบุคคลสมมติเช่นกัน³³

2) ทฤษฎีนิติบุคคลโดยสภาพ (Realist Theory หรือ Real Corporation Theory หรือ Organ Theory) Otto Von Gierke (1841-1921) นักนิติศาสตร์ชาวเยอรมันที่ได้แย้งทฤษฎีนิติบุคคลสมมติของ Savigny โดยเสนอว่า ชุมชนมีตัวตน มีจิตใจ และมีสภาพบุคคลหรือมีสิทธิหน้าที่ในตัวของมันเอง ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญแห่งความมีตัวตนของหน่วยปกครองท้องถิ่นและรัฐ Gierke อธิบายว่า แนวคิดเรื่องนิติบุคคลสมมติของ Savigny ที่อ้างจากการศึกษากฎหมายโรมันนั้น ไม่เพียงแต่เป็นการอ้างทฤษฎีลอย ๆ ที่เป็นนามธรรมล้วน ๆ เท่านั้น แต่ยังฝืนความคิดของสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ของเขาเองด้วย และฝืนความเป็นจริงในทางประวัติศาสตร์และทางสังคมวิทยา มานุษยวิทยา ในประเด็นเกี่ยวกับความมีอยู่จริงของชุมชนและจารีตประเพณี ทั้งแนวคิดเรื่องนิติบุคคลสมมตินั้นก็มีขึ้นเพื่อตอบสนองแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐสมัยใหม่ที่ต้องการคำอธิบาย

³³ กิตติศักดิ์ ปรกติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

ที่สอดคล้องกับแนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) และอำนาจรัฐรวมศูนย์ เพื่อปฏิเสธอำนาจของเจ้าที่ดิน ของขุนนาง และชุมชน หรือสมาคมต่าง ๆ ที่มีอำนาจ และยืนยันความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกฎหมาย โดยมีรัฐสมัยใหม่เป็นศูนย์กลางของอำนาจ

จากการศึกษา Gierke พบว่า กฎหมายของโรมันนั้นได้แยกคณะบุคคลออกเป็น 2 พวก คือ พวกหุ้นส่วนหรือ Societas ซึ่งเป็นคณะบุคคลที่ไม่มีสภาพบุคคลแยกออกต่างหากจากบุคคลธรรมดาที่เป็นสมาชิกประเภทหนึ่ง กับ คณะบุคคลประเภทสมาคมหรือชุมชนหรือองค์กรทรัพย์สินที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ เช่น สถาบันทางศาสนา เรียกว่า “Universitas” อีกประเภทหนึ่ง ซึ่งนิติบุคคลที่เรียกว่า “Universitas” นี้ กฎหมายโรมันยอมรับว่าคณะบุคคลประเภทหลังนี้มีสภาพบุคคลแยกออกต่างหากจากบุคคลธรรมดาที่เป็นสมาชิก แต่ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องนี้ไว้ชัดเจน จนเป็นเหตุให้เกิดความเข้าใจกันว่าบุคคลธรรมดานั้นมีสภาพบุคคลโดยสภาพ ส่วนนิติบุคคลนั้นเป็นนิติบุคคลสมมติ แต่ในความเป็นจริงหากได้ศึกษารากฐานความคิดในทางกฎหมายจากประวัติศาสตร์และการพัฒนาการทางสังคมแล้วจะพบว่า ได้เกิดชุมชนและสมาคมต่าง ๆ ขึ้นเป็นจำนวนมากในสมัยกลาง โดยเฉพาะในยามที่อำนาจรัฐและกฎหมายไม่มีอำนาจที่เข้มแข็ง ซึ่งในยามนั้นสมาคมหรือชุมชนนั้น ๆ ก็ยังสามารถดำเนินการไปได้เอง และกฎหมายจารีตประเพณีของเผ่าเยอรมันดั้งเดิมได้ยอมรับว่าสมาคมหรือชุมชนเหล่านี้เป็นคณะบุคคลที่รวมเข้ากันมีสภาพบุคคล สามารถมีสิทธิและหน้าที่ในฐานะที่เป็นบุคคลจริง ๆ โดยสภาพของคณะบุคคลนั่นเอง ไม่ใช่เป็นนิติบุคคลที่กฎหมายสมมติให้เป็น ดังนั้น ชุมชนหรือสมาคมซึ่งเป็นคณะบุคคลเหล่านี้จึงเป็นสิ่งที่สามารถมีสิทธิและหน้าที่ได้โดยธรรมชาติหรือผลแห่งจารีตประเพณีซึ่งไม่ใช่เกิดขึ้นโดยกฎหมายของรัฐหนึ่งรัฐใดรับรองสถานะเอาไว้แต่อย่างใด Gierke ได้อธิบายในประเด็นนี้ไว้ว่า การที่บุคคลจะสามารถมีสิทธิและหน้าที่หรือไม่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการก่อและแสดงเจตนา แต่กฎหมายไม่อาจสร้างเจตนาขึ้นได้ กฎหมายกระทำได้แต่เพียงกำหนดว่าเจตนาที่บุคคลแสดงออกมานั้นมีผลอย่างไร ภายใต้เงื่อนไขใดเท่านั้น ดังนั้นกฎหมายจึงไม่อาจสร้างสรรคบุคคลหรือนิติบุคคลขึ้นมาได้ ทำได้แต่กำหนดเงื่อนไขในการรับรองสิทธิและการใช้สิทธิของนิติบุคคลเท่านั้น

ด้วยเหตุผลข้างต้น Gierke จึงสรุปว่า สภาพบุคคลของชุมชนหรือคณะบุคคลที่เข้ากัน โดยมีจุดมุ่งหมายและแบบแผนหรือวิถีชีวิตร่วมกันแน่นนอนย่อมเกิดขึ้นได้ตามข้อเท็จจริงเป็นสิ่งที่กฎหมายรับรองสภาพบุคคลตามที่กฎหมายรับรองสภาพบุคคลตามที่เป็นอยู่จริง ๆ ไม่ใช่กฎหมายสมมติหรือกำหนดให้มีขึ้น³⁴

จากข้อโต้แย้งเกี่ยวกับนิติบุคคลทั้งสองทฤษฎี คือ ทฤษฎีนิติบุคคลสมมติ (Fiction Theory) กับทฤษฎีนิติบุคคลโดยสภาพ (Real Corporation Theory) ที่กล่าวมาข้างต้นนั้นปัจจุบันนักกฎหมายส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นเรื่องของการมองปัญหาไม่ถูกต้อง เพราะจริง ๆ แล้วไม่ว่ากลุ่มบุคคลหรือบุคคลธรรมดา การที่จะเป็นวัตถุแห่งกฎหมายได้ก็เป็นเรื่องนามธรรมเหมือนกัน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ไม่ใช่ทั้งเรื่องสมมติและเรื่องจริง แต่เป็นเรื่องที่เป็นผลแห่งการยอมรับของกฎหมายด้วยกัน และวัตถุแห่งกฎหมายหรือบุคคลในทางกฎหมายในที่นี้หมายถึง ศูนย์รวมผลประโยชน์ที่ได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย ซึ่งก็คือ บุคคลธรรมดาและกลุ่มบุคคลซึ่งเป็นที่รวมของบุคคลอย่างไรก็ตามข้อโต้แย้งเกี่ยวกับนิติบุคคลทั้งสองทฤษฎีดังกล่าวข้างต้น ได้ส่งผลกระทบต่อความคิดในการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสภาพบุคคลของนิติบุคคลในระบบกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งสรุปเป็นระบบใหญ่ ๆ 3 ระบบ คือ³⁵

1) นิติบุคคลอาจจัดตั้งขึ้นได้โดยอิสระ (Free Corporation System) ซึ่งเป็นระบบที่กฎหมายรับรองให้นิติบุคคลเกิดขึ้น เมื่อปรากฏว่าคณะบุคคลหรือองค์กรใดได้จัดตั้งขึ้นเป็นตัวเป็นตน มีที่ตั้งวัตถุประสงค์ และผู้แทนครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ก็จะสามารถมีฐานะเป็นนิติบุคคลขึ้นโดยอัตโนมัติ นิติบุคคลในระบบนี้ได้รับอิทธิพลมาจากทฤษฎีนิติบุคคลโดยสภาพ (Real Corporation Theory) นั่นเอง

2) นิติบุคคลที่จัดตั้งได้นั้นจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานเท่านั้น (Concession System) ระบบนี้เป็นระบบที่มีแนวคิดว่านิติบุคคลจะเกิดขึ้นได้จากอำนาจรัฐเท่านั้นอันเป็นการยอมรับทฤษฎีนิติบุคคลสมมติ (Fiction Theory) ซึ่งโดยระบบนี้รัฐ

³⁴ กิตติศักดิ์ ปรกติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 34-35.

³⁵ กิตติศักดิ์ ปรกติ, คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไปว่าด้วยบุคคลธรรมดา และหลักทั่วไปว่าด้วยนิติบุคคล, หน้า 184.

จะเป็นผู้กำหนดจำนวนและเงื่อนไขในการจัดตั้งตามที่รัฐเห็นสมควรให้ผู้ประสงค์จะจัดตั้งนิติบุคคลปฏิบัติเพื่อประโยชน์ในการจำกัดและควบคุมการจัดตั้งรวมตลอดทั้งควบคุมการดำเนินงานของนิติบุคคล

3) ระบบที่นิติบุคคลสามารถจัดตั้งได้โดยการที่ผู้ขอจัดตั้งปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วไปขอจดทะเบียนนิติบุคคลต่อเจ้าพนักงาน (Normative System) ระบบนี้เป็นระบบที่อยู่กึ่งกลางระหว่างระบบ Free Corporation System กับระบบ Concession System ซึ่งหากผู้ขอก่อตั้งนิติบุคคลได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายวางไว้ครบถ้วนแล้วเจ้าพนักงานก็มีหน้าที่จดทะเบียนนิติบุคคลให้ไม่สามารถบ่ายเบี่ยงได้ ระบบนี้เป็นระบบที่ให้หลักประกันแก่เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมหรือหมู่คณะซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชน

สิทธิชุมชนมีรากฐานมาจากสิทธิมนุษยชน ซึ่งในปัจจุบันเป็นเรื่องที่นานาประเทศให้ความสนใจและรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญรวมถึงประเทศไทยด้วย

2.2.1 ความหมายของชุมชน

ในที่นี้จะพิจารณาความหมายของชุมชนใน 2 ความหมาย คือ ความหมายในทางสังคมวิทยา และความหมายในทางกฎหมาย ดังนี้

1) ความหมายในทางสังคมวิทยา

Floyd Dotson ได้ให้ความหมายของชุมชนไว้ว่า ในทางสังคมวิทยา ชุมชน (Community) เป็นการจัดองค์กรทางสังคมรูปแบบหนึ่ง โดยทั่วไปจะให้ความหมายใน 2 ลักษณะ ลักษณะแรก หมายถึง กลุ่มคนที่รวมกันอยู่ตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ เช่น ชุมชนหมู่บ้าน ชุมชนแออัด เป็นต้น ส่วนลักษณะที่สอง หมายถึง กลุ่มคนที่รวมตัวกัน ณ ที่แห่งใดแห่งหนึ่งเพื่อทำกิจกรรมบางอย่างร่วมกัน โดยมีโครงสร้างและวัตถุประสงค์การดำเนินการของสมาชิกในชุมชนที่ชัดเจนและต่อเนื่อง

เช่น ชุมชนนักวิชาการ ชุมชนศาสนา เป็นต้น โดยสมาชิกในชุมชนทั้งสองจะมีความตระหนักในเอกลักษณ์ของชุมชน และมีความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชนร่วมกัน³⁶

Lundberg ได้ให้นิยามไว้ว่า ชุมชน เป็นการอยู่อาศัยของมนุษย์ภายในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่กำหนด โดยมีการดำเนินชีวิตที่พึ่งพาซึ่งกันและกัน โดยชุมชนจะมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงเป็นพลวัต³⁷

Robert M. Maclver ได้ให้ความหมายของชุมชนเอาไว้ว่า ชุมชน คือ กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ร่วมกัน มีความเป็นเจ้าของร่วมกัน พวกเขามีการให้และแบ่งปันกัน ไม่เพียงแต่ผลประโยชน์เฉพาะเรื่อง แต่ในผลประโยชน์โดยรวมทั้งหมด ซึ่งมากพอและสมบูรณ์พอในการอยู่ร่วมกันของพวกเขาทั้งนี้ โดยนับรวมทั้งชุมชนที่มีการรวมกันของกลุ่มเล็ก ๆ เช่น หมู่บ้าน และรวมเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ เช่น เมือง เผ่า และประเทศ³⁸

ในปัจจุบันการอธิบายถึงความหมายของชุมชน นอกจากจะอธิบายถึงสภาพทางภูมิศาสตร์ในบริเวณหนึ่ง ซึ่งบางครั้งประกอบด้วยบ้านเรือนตั้งอยู่จำนวนมาก หรืออาจเป็นส่วนที่พวกเรารู้ที่อยู่มาอยู่ร่วมกัน โดยประชาชนได้อาศัยอยู่ในสถานที่นี้ร่วมกันและมีปฏิสัมพันธ์ต่อกับบุคคลอื่น ๆ อย่างน้อยก็เป็นบางครั้งบางโอกาสแล้ว ยังมีการอธิบายถึงชุมชนโดยอ้างอิงไปกับพันธกรณีที่ประชาชนมาอยู่ร่วมกันเพราะความผูกพันกันด้วยเหตุผล ซึ่งอาจเป็นความผูกพันบนพื้นฐานของสถานที่หรือชุมชนบ้านเกิด ความเชื่อในวัฒนธรรม การนับถือศาสนา ซึ่งกลุ่มหรือ ชุมชนที่มีพื้นฐานผูกพันกันด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ มักถูกเรียกว่า “ชุมชนเอกภาพ”³⁹

³⁶ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, **ชุมชนนิยม: ฝ่าวิกฤตชุมชนล่มสลาย** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ซัคเซสมีเดีย, 2544), หน้า 24-25.

³⁷ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, “พื้นฐานความรู้สิ่งแวดล้อม,” ใน **ประมวลสาระชุดวิชาการบูรณาการการจัดระเบียบชุมชนและการพัฒนา** (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2547), หน้า 155.

³⁸ เรื่องเดียวกัน.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 156.

ในยุคที่เรียกกันว่า โลกาภิวัตน์ ซึ่งเป็นยุคที่มีความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทำให้การสื่อสารในรูปแบบใหม่ที่กระทำผ่านระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ซึ่งเป็นการสื่อสารที่เป็นไปด้วยความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น การสื่อสารในรูปแบบนี้ก่อให้เกิดชุมชนในรูปแบบใหม่ซึ่ง Schuler และ Rheingold เห็นว่า อาจเรียกว่า เป็น “ชุมชนเสมือนจริง” (Virtual Community) ซึ่งเป็นชุมชนที่ผู้คนอาจจะไม่ได้พบกันโดยตรง แต่เป็นชุมชนที่ผู้คนมีโอกาสนในการสื่อสารกันด้วยคำภาษาและความคิดผ่านระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์⁴⁰ ชุมชนในรูปแบบนี้จะไม่ยึดติดกับพื้นที่ในทางภูมิศาสตร์ แต่สิ่งที่มีส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดชุมชนเสมือนจริงมีโอกาสดังขึ้นคือช่องทางการสื่อสารผ่านระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์

2) ความหมายในทางกฎหมาย

Black's Law Dictionary ให้ความหมายของคำว่า ชุมชน หรือ “Community” เอาไว้ว่า หมายถึง (1) บริเวณ ความใกล้ชิด หรือ ตำแหน่งที่ตั้ง (2) สังคมหรือกลุ่มของประชาชนซึ่งมีสิทธิหรือผลประโยชน์ที่คล้ายกัน (3) การเป็นเจ้าของร่วมกัน ความเป็นเจ้าของ หรือการมีส่วนร่วม⁴¹

ในตำราทางนิติศาสตร์ของไทยผู้ที่ได้กล่าวถึงชุมชนไว้อย่างน่าสนใจ คือ ปรีดี เกษมทรัพย์ โดยอธิบายว่า “ชุมชน ก็คือ กลุ่มคนที่อยู่รวมกันเป็นกลุ่มก่อนมีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างถาวรสามารถทำความเข้าใจติดต่อสื่อสาร (Communication) กันได้ เพราะชุมชนจะต้องมีสิ่งร่วมกัน สามารถสื่อความเข้าใจกันได้ อย่างน้อยก็ต้องพูดกันรู้เรื่อง คือ มี “ภาษา” เดียวกัน ซึ่งมีความหมายครอบคลุมยิ่งกว่าเพียงสื่อสารกัน แต่รวมถึงว่ามีวัฒนธรรม ความรู้สึกนึกคิดอย่างเดียวกัน”⁴²

⁴⁰ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 2 (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2550), หน้า 12-14.

⁴¹ Henry C. Black, **Black's Law Dictionary**, 8th ed. (St. Paul, Minn.: West, 2004), p. 297.

⁴² ปรีดี เกษมทรัพย์, **นิติปรัชญา**, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 296.



กิตติศักดิ์ ปรกติ ได้ให้ความหมายของชุมชนเอาไว้ว่า หมายถึง คณะบุคคลที่มีวิถีชีวิตหรือดำเนินกิจกรรมตามปกติโดยอาศัยอยู่ร่วมกันหรือดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน ตามขนบธรรมเนียมหรือจารีตประเพณี โดยปกติย่อมถือเอาท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเป็นหลักแหล่งสำคัญในการดำเนินวิถีชีวิตหรือกิจกรรมนั้น ๆ ร่วมกัน⁴³

จากความหมายของชุมชนดังกล่าวมาข้างต้น อาจจะทำให้ความหมายได้ว่า หมายความว่า คณะบุคคลหรือกลุ่มของบุคคลที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งที่มีความเกี่ยวข้องกัน โดยมีความผูกพัน วิถีชีวิต วัฒนธรรม ความเชื่อ ความสนใจ หรือผลประโยชน์ร่วมกันที่มีการจัดองค์กรและแบบแผนในการบริหารจัดการกลุ่มอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้

จากความหมายของชุมชนที่ได้ให้ไว้ข้างต้น จะเห็นว่า คำว่า “ชุมชน” นั้นจะมีลักษณะกว้าง ๆ เกี่ยวข้องกับ

1) คณะบุคคล หมู่ชน หรือกลุ่มประชาชน โดยการรวมตัวของ คณะบุคคลเป็นชุมชนนั้นจะต้องมีบุคคลจำนวนมากพอที่จะดำเนินวิถีชีวิตเป็นหมู่คณะตามปกติและพึ่งตนเองได้อย่างมีอัตลักษณ์ในทางสังคมหรือวัฒนธรรมของตนแยกต่างหากจากชุมชนหรือกลุ่มชนอื่นได้⁴⁴

2) คณะบุคคลที่รวมกันเป็นชุมชนนั้นมีความเกี่ยวข้องกัน โดยมีความผูกพัน วิถีชีวิต วัฒนธรรม ความเชื่อ ความสนใจ หรือผลประโยชน์ร่วมกันอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างร่วมกันเป็นสายสัมพันธ์ในการอยู่ร่วมกัน

3) อาศัยอยู่ร่วมกันในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง ซึ่งหมายความว่า ชุมชนนั้นจะต้องยึดติดกับพื้นที่ในทางภูมิศาสตร์แห่งใดแห่งหนึ่งด้วย

⁴³ กิตติศักดิ์ ปรกติ, คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไปว่าด้วยบุคคลธรรมดา และหลักทั่วไปว่าด้วยนิติบุคคล, หน้า 98.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 198.

4) การรวมตัวกันของคณะบุคคลเป็นชุมชนนั้น จะต้องมีการจัดองค์กรของชุมชน มีแบบแผนการบริหารจัดการชุมชนและแบบแผนในการแสดงเจตนาแทนกลุ่มที่ชัดเจน แน่นอนที่เป็นที่รับรู้เป็นการทั่วไป และ

5) การรวมตัวกันของคณะบุคคลที่รวมกันเป็นชุมชนนั้นจะต้องมีความต่อเนื่องของการรวมตัวกันเป็นระยะเวลาพอสมควร ไม่ใช่เป็นการรวมตัวเฉพาะกิจเพื่อจัดทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันชั่วขณะใดขณะหนึ่งเท่านั้น

2.2.2 ความหมาย ลักษณะและขอบเขตของสิทธิชุมชน

ในบริบทของสังคมไทยนั้น ได้มีผู้อธิบายถึงความหมายของสิทธิชุมชน (Community Rights) เอาไว้ดังนี้

1) สิทธิชุมชน หมายถึง “สิทธิร่วม” เนื้อทรัพย์สินของชุมชน สมาชิกของชุมชนซึ่งทำหน้าที่ดูแลรักษาเท่านั้น จึงจะมีสิทธิใช้และได้ประโยชน์ สิทธิชุมชนให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรส่วนรวมมากกว่าส่วนตน สิทธิการใช้เพื่อความยั่งยืนของระบบนิเวศและเพื่อความอยู่รอดของชุมชนจึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของชุมชน⁴⁵

2) สิทธิชุมชน เป็นสิทธิที่เกิดขึ้นใหม่ที่พยายามจะก้าวพ้นไปจากสิทธิของปัจเจกบุคคลและรัฐที่ความหมายและลักษณะมีพัฒนาการอย่างไม่หยุดนิ่ง ซึ่งการพัฒนาในเชิงความหมายนั้นพัฒนาไปในแง่ของการเป็นสิทธิกลุ่มหรือสิทธิร่วมเหนือทรัพยากรของชุมชน โดยสิทธิเหนือทรัพยากรดังกล่าวนี้จะไม่ใช่สิทธิเด็ดขาดเหมือนกรรมสิทธิ์ แต่จะเป็นสิทธิในการใช้และการจัดการที่มีลักษณะซ้อนอยู่กับสิทธิอื่น ๆ⁴⁶

3) สิทธิชุมชน หมายถึง สิทธิของชุมชนหรือประชาชนที่รวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนและดำเนินชีวิตร่วมกันภายใต้แบบแผนการปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งที่แน่นอนในความหมายอย่างกว้าง ซึ่งหมายความรวมทั้งชุมชนทั่วไป ชุมชนท้องถิ่น

⁴⁵โสภารัตน์ จารุสมบัติ, นโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 72.

⁴⁶จรัล โฆษณานันท์, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความ เป็นจริงทางสังคม (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2545), หน้า 396-400.

(Local Community) ในฐานะที่เป็นหมู่คณะที่ดำเนินวิถีชีวิตร่วมกันและเป็นที่รับรู้แก่สาธารณชนในลักษณะที่ได้รับการยอมรับว่ามีตัวตนและมีความสามารถมีสิทธิในทางใดทางหนึ่งด้วย⁴⁷

จากความหมายของสิทธิชุมชนที่มีผู้ให้ไว้อย่างหลากหลายข้างต้นนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า สิทธิชุมชน เป็นสิทธิของชุมชนเหนือทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมซึ่งมีความจำเป็นต่อวิถีชีวิตของบุคคลในชุมชน โดยสิทธิของชุมชนดังกล่าวนี้เกิดขึ้นจากการรับรองและคุ้มครองโดยแบบแผน ขนบธรรมเนียมหรือจารีตประเพณีของชุมชนตามสภาพความเป็นจริง

จากการสังเคราะห์ความหมายของสิทธิชุมชนดังที่กล่าวมาข้างต้นอาจกล่าวได้ว่าสิทธิชุมชนนั้น มีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ (1) สิทธิชุมชนเป็นสิทธิของกลุ่มบุคคล (2) สิทธิชุมชนเป็นสิทธิในการมีส่วนร่วมและกำหนดตนเองเหนือทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม (3) สิทธิชุมชนเป็นสิทธิตามสภาพความเป็นจริงซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1) สิทธิชุมชนเป็นสิทธิของกลุ่มบุคคล

สิทธิชุมชน (Community Rights) เป็นสิทธิที่มีลักษณะรวมหมู่หรือสิทธิร่วมกันของชุมชน (Collective Right) เป็นสิทธิร่วมกันของประชาชนที่รวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนและดำเนินชีวิตร่วมกันภายใต้แบบแผนการปกครองที่แน่นอนอย่างใดอย่างหนึ่งในความหมายอย่างกว้าง ซึ่งหมายความรวมถึงชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในฐานะที่เป็นหมู่คณะที่ดำเนินวิถีชีวิตร่วมกันและเป็นที่รับรู้แก่สาธารณชนในลักษณะที่ได้รับการยอมรับว่ามีตัวตนและมีความสามารถมีสิทธิในทางใดทางหนึ่งด้วย⁴⁸

แม้ว่าสิทธิชุมชนจะเป็นสิทธิของกลุ่มปัจเจกบุคคล แต่ก็ยังเป็นสิทธิของกลุ่มปัจเจกบุคคลที่ทับซ้อนกันอยู่กับสิทธิของส่วนบุคคลแต่ละคน เพราะสิทธิของ

⁴⁷ กิตติศักดิ์ ปรกติ, สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน, หน้า 54.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

กลุ่มบุคคลเป็นสิทธิที่เกิดจากการที่ปัจเจกชน แต่ละคนมารวมตัวกัน เพื่อทำกิจกรรมบางอย่างร่วมกัน⁴⁹

2) สิทธิชุมชน เป็นสิทธิในการมีส่วนร่วมและกำหนดตนเองเหนือทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

หากมองว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในการดำรงชีวิตของตนเอง ซึ่งเป็นสิทธิในชีวิตและปัจจัยการดำรงชีวิตทั้งหากเห็นว่าทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนโดยรอบต้องมีอยู่เพื่อการดำรงชีพของประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่นนั้น ประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่นนั้นย่อมต้องเป็นผู้ทรงสิทธิเหนือทรัพยากรนั้น ๆ ในการที่จะอนุรักษ์และจัดการเพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาตินั้น ๆ ยังคงได้รับการดูแลรักษาให้ยั่งยืนต่อไป⁵⁰ ดังนั้น ชุมชนจึงมีความชอบธรรมที่จะมีสิทธิเหนือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตนมากกว่าคนภายนอกชุมชนที่ไม่ได้เป็นผู้อาศัยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต

แนวคิดที่รับรองสิทธิชุมชนและสิทธิของคณะบุคคลหรือองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในกิจการและบริการสาธารณะนี้ขยายตัวขึ้นภายหลังสงครามโลกทั้งสองครั้ง ควบคู่ไปกับแนวคิดเชิงสังคมในโลกตะวันตกที่พัฒนาขึ้นเพื่อลดบทบาทแนวคิดจักรวรรดินิยมและเพื่อต่อต้านการขยายตัวของแนวคิดสังคมนิยม และลักษณะสำคัญของสิทธิชุมชนและสิทธิในการปกครองตนเองนั้นก็คือ สิทธิในการมีส่วนร่วม “Right to Participation” หรือบางทีก็มีผู้เรียกว่า สิทธิปกครองตนเอง “Right to Self Regulation” กล่าวคือ มีส่วนร่วมในส่วนที่รัฐหรือกฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่แต่ผู้เดียวของรัฐหรือเอกชนอื่นแล้ว และสิทธิในการมีส่วนร่วมหรือสิทธิในการ

⁴⁹ กิตติศักดิ์ ปรกติ, คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไปว่าด้วยบุคคลธรรมดา และหลักทั่วไปว่าด้วยนิติบุคคล, หน้า 200.

⁵⁰ พงษ์สวัสดิ์ อักษรสวาสดี, “สิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 62.

ปกครองตนเองนี้มีความแตกต่างจากสิทธิขั้นพื้นฐานหรือเสรีภาพทั่วไปที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองให้ เพราะสิทธิขั้นพื้นฐานนั้นเป็นสิทธิที่บุคคลจะยกขึ้นต่อสู้เพื่อยืนยันไม่ให้รัฐเข้ามาแทรกแซงหรือก้าวก่ายในเรื่องที่ได้รับการกำหนดไว้โดยกฎหมายให้เป็นแดนอิสระของบุคคล แต่สำหรับสิทธิในการมีส่วนร่วมนั้นมีลักษณะเป็นการเรียกร้องให้รัฐรับรอง จัดให้มีขึ้นหรือยอมให้ผู้ทรงสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐในระดับและขอบเขตที่แน่นอนในระดับใดระดับหนึ่ง เช่น การจัดการสิ่งแวดล้อม การจัดระบบบริการสาธารณะ และการจัดสวัสดิการสังคม เป็นต้น และเหตุผลสำคัญที่รัฐต้องยอมให้ชุมชน คณะบุคคล หรือองค์กรเอกชนเหล่านี้เข้ามามีส่วนร่วมในการแบ่งสันปันส่วนก็คือ การแบ่งสันปันส่วนโดยวิธีนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมสูงสุด⁵¹

3) สิทธิชุมชนเป็นสิทธิตามสภาพความเป็นจริง (De Facto)

ความสัมพันธ์ระหว่างคนกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่ต่างกันย่อมมีความแตกต่างกัน ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนดังกล่าวนี้ เมื่อได้รับการยอมรับโดยสมาชิกของชุมชนเป็นเวลานานจึงได้กล่าวเป็นแบบแผน ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี และวัฒนธรรมในการดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันของชุมชน โดยมีอำนาจส่วนรวมของชุมชนที่จะบังคับให้การเป็นไปตามแบบแผนขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี และวัฒนธรรมนั้น ๆ ของชุมชนได้ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า สิทธิชุมชนนั้นเป็นระบบของสิทธิที่เกิดขึ้นเองเนื่องจากความจำเป็นที่จะต้องจัดระเบียบการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติเพื่อความสงบเรียบร้อยและยั่งยืนในการอยู่ร่วมกันของสมาชิกในชุมชน

ความล้มเหลวในการผูกขาดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของรัฐ ประกอบกับการขยายตัวของแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมซึ่งเน้นเรื่องการให้บทบาทแก่ภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงเกิดแนวความคิดที่พยายามผลักดันให้กฎหมายรับรองสิทธิของชุมชนที่เป็นสิทธิตามสภาพความเป็นจริงให้กลายเป็นสิทธิในทางกฎหมาย จนกระทั่ง

⁵¹ พงษ์สวัสดิ์ อักษรสวัสดิ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 49-51.

ปัจจุบันสิทธิชุมชนได้ถูกรับรองไว้ในหลายระดับ ทั้งในระดับกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในที่หลายประเทศได้รับรองสิทธิชุมชนให้เป็นลัทธิตามรัฐธรรมนูญ และสิทธิตามกฎหมายอื่น ๆ

2.3 สิทธิชุมชนตามกฎหมายระหว่างประเทศ

ภายหลังจากการตรากฎบัตรสหประชาชาติเมื่อปี ค.ศ. 1945 และมีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้นแล้ว ในระดับนานาชาติได้มีการตราอนุสัญญาหลายฉบับเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน⁵² ในวิทยานิพนธ์นี้จะกล่าวถึงกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญ เฉพาะการรับรองสิทธิของกลุ่มชนหรือชุมชนเท่านั้น ดังนี้

2.3.1 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (The International Convention on Civil and Political Rights 1966)

ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิชุมชนนั้น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองได้รับรองสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเอง หรือ สิทธิอัตตวินิจัย (Right to Self Determination) ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิร่วม⁵³ และสิทธิในการได้ประโยชน์ และอาศัยทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐานในการดำรงชีวิต (Permanent Sovereignty over Natural Resources) ไว้ในมาตรา 1 เน้นหลักการไม่เลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา และภาษาไว้ในมาตรา 2 และมาตรา 27 ได้รับรองหลักการคุ้มครองสิทธิชุมชนในแง่สิทธิในการธำรงรักษาเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชนชาติส่วนน้อยไว้⁵⁴

สำหรับตัวผู้ทรงสิทธิตามมาตรา 1 และมาตรา 2 ดังที่กล่าวในวรรคก่อนนั้น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองใช้คำว่า “ประชาชนทั้งปวง” (All Peoples) ผู้ทรงสิทธิตามมาตราเหล่านี้จึงเป็นสิทธิแบบกลุ่ม (Collective)

⁵² กิตติศักดิ์ ปรกติ, สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน, หน้า 62-63.

⁵³ จรัญ โฆษณานันท์, เรื่องเดิม, หน้า 325.

⁵⁴ กิตติศักดิ์ ปรกติ, สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน, หน้า 62-63.

2.3.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

ค.ศ. 1966 (International Convention on Economic, Social and Cultural Rights 1966)

ในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิของชุมชนนั้น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมได้รับรองสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเอง หรือสิทธิอัตตวินิจัย และสิทธิในการได้ประโยชน์ และอาศัยทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐานแห่งการดำรงชีพ (Permanent Sovereignty over Natural Resources) ไว้ในมาตรา 1 ซึ่งได้รับรองไว้ในเช่นเดียวกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง สิทธิในการกำหนดตนเองดังที่กล่าวมานี้ถือเป็นสิทธิของประชาชนทุกคน (People Rights) ในการกำหนดสถานะทางการเมืองของตนอย่างเสรี ประเด็นสำคัญจะอยู่ที่การให้ความหมายที่กินความรวมถึงการมุ่งแสวงหาการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมอย่างมีอิสระเสรี ทั้งยังรวมถึงสิทธิในการจัดการเกี่ยวกับความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติ และทรัพยากรของตนเท่าที่ไม่เป็นการเสื่อมเสียต่อพันธุกรรมใด ๆ ซึ่งเกิดจากความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ อันตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งประโยชน์ซึ่งกันและกัน และกฎหมายระหว่างประเทศ โดยสิทธิดังกล่าวนี้ได้เป็นรากฐานทางความคิดของสิทธิในการพัฒนา⁵⁵

ผู้ทรงสิทธิกำหนดตนเองตามความในมาตรา 1 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมตามความในวรรคก่อนนั้น ตั้งอยู่บนฐานคิดเดียวกับผู้ทรงสิทธิตามความในมาตรา 1 และมาตรา 2 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองซึ่งเป็นสิทธิแบบรวมการ (Collective) หรือสิทธิของกลุ่ม

2.3.3 ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา ค.ศ. 1986 (Declaration on the Rights to Development 1986)

ในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิของชุมชนนั้น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิในการพัฒนากล่าวไว้โดยสรุปดังนี้ คือ⁵⁶

⁵⁵จรัญ โฆษณานันท์, เรื่องเดิม, หน้า 312-313.

⁵⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 388-389.



1) ให้ความหมายของการพัฒนาที่เน้นกระบวนการอันรอบด้านทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการเมืองในการยกระดับความผาสุกของประชาชนบนพื้นฐานที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเสรีในการพัฒนา (คำปรารภ) พร้อม ๆ กับการยึดมั่นว่าคนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา (มาตรา 2)

2) ยืนยันว่าสิทธิในการพัฒนาเป็นสิทธิมนุษยชนอันไม่อาจพรากโอนได้ ดังนั้น ทุกคนและประชาชนทั้งมวลจึงมีสิทธิที่จะเข้ามีส่วนร่วม (Participate) มีบทบาทเกื้อกูล (Contribute) และได้รับผล (Enjoy) จากการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการเมือง และสิทธิของประชาชนในการพัฒนาหมายถึง การทำให้บังเกิดผลอย่างเต็มเปี่ยมแห่งสิทธิในการกำหนดตนเองของประชาชาติ รวมถึงการให้สิทธิอันไม่สามารถพรากโอนได้ในอธิปไตยอันสมบูรณ์ต่อความมั่นคงและทรัพยากรธรรมชาติ (มาตรา 1)

3) เน้นความสำคัญของความรับผิดชอบ/หน้าที่ของรัฐต่าง ๆ ในการร่วมมือเพื่อส่งเสริมการพัฒนาสิทธิมนุษยชน ส่งเสริมระเบียบเศรษฐกิจใหม่บนฐานของความเสมอภาคแห่งอธิปไตย การพึ่งพากันและกัน ผลประโยชน์ร่วมกัน และการร่วมมือกัน

ส่วนสิทธิในการพัฒนาธรรมชาติมีลักษณะผสมผสาน โดยมีมิติของสิทธิในแง่ของกลุ่มหรือสิทธิร่วม (Collective Rights) และมิติของปัจเจกบุคคล (Individual Rights) ทั้งความเป็นปัจเจกของสิทธิยังสามารถอธิบายจากเป้าหมายของการพัฒนาสมัยใหม่ที่ถือให้ปัจเจกบุคคลเป็นผู้ได้รับประโยชน์ในท้ายที่สุด จากลักษณะนี้ผู้ทรงสิทธิในการพัฒนาจึงมีทั้งปัจเจกบุคคล ประชาชน และรัฐ⁵⁷

2.3.4 ปฏิญญาแห่งเมืองริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration on Environment and Development of 1992)

การประชุมนานาชาติสุดยอดผู้นำโลกที่กรุงริโอเดอจาเนโร ว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio World Summit on the Environment and Development 1992) ได้รับรองแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ให้เป็นแนวทางในการ

⁵⁷ ชรรค์เพชร ชายทวีป, เรื่องเดิม, หน้า 46.

พัฒนาของโลกในศตวรรษที่ 21 ซึ่งได้กำหนดเนื้อหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาในหลาย ๆ ประเด็นรวมถึงเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชน ชนพื้นเมือง และองค์กรพัฒนาเอกชนในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทั้งรับรองสถานะของชนพื้นเมือง ในแง่ความเป็นชุมชนของตน⁵⁸

ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทของชุมชนพื้นเมืองท้องถิ่นดั้งเดิมในการมีส่วนร่วมนั้น ประเด็นสำคัญที่ Agenda 21 ให้ความสำคัญกับการให้การสนับสนุนชุมชน (Empowering Communities) ให้มีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากร ในรูปของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เช่น การให้การสนับสนุนวัฒนธรรมของคนท้องถิ่นดั้งเดิม การสร้างเวทีในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างชุมชน การให้หลักประกันสิทธิในการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไว้ในกฎหมาย และการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ระหว่างชุมชน⁵⁹

2.3.5 ปฏิญญาสากลแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนกลุ่มน้อยทางด้านชาติพันธุ์ ศาสนา และภาษา ค.ศ. 1992 (Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities 1992)

ปฏิญญาสากลแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนกลุ่มน้อยทางด้านชาติพันธุ์ ศาสนา และภาษาเกิดขึ้นเนื่องจากความเห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องมีข้อตกลงรับรองสิทธิของชนกลุ่มน้อยไว้เป็นการเฉพาะจากเดิมที่ได้มีมาตรา 27 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองบัญญัติคุ้มครองเอาไว้ เป็นปฏิญญาที่เห็นความสำคัญในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของชนกลุ่มน้อยจึงกำหนดหลักการสากลของสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนกลุ่มน้อยที่สำคัญ ได้แก่⁶⁰

⁵⁸ กิตติศักดิ์ ปรกติ, สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน, หน้า 69.

⁵⁹ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, “ขอบเขตและความหมายของชุมชนตามระบบกฎหมายระหว่างประเทศ,” ใน การปรับปรุงกฎหมายตามยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน กรณีกลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (กรุงเทพมหานคร: สภาวิจัยแห่งชาติ, 2550), หน้า 12.

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17-18.

1) หลักการห้ามกีดกัน (Prohibition of Discrimination) ซึ่งเป็นหลักการที่เป็นไปเพื่อสร้างความเสมอภาคให้เกิดขึ้นในสังคมระหว่างชนกลุ่มใหญ่กับชนกลุ่มน้อย การห้ามกีดกันมีทั้งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมือง สังคม วัฒนธรรมและเศรษฐกิจ โดยหลักการนี้ได้ถูกรับรองไว้ใน มาตรา 3 ซึ่งรับรองสิทธิที่จะไม่ถูกกีดกัน มาตรา 2 (3) รับรองสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐที่มีผลกระทบต่อชีวิตของพวกเขา

2) หลักการคุ้มครองสิทธิพิเศษ (Special Rights) ซึ่งเป็นเรื่องของสิทธิที่เป็นเครื่องมือที่ทำให้ชนกลุ่มน้อยสามารถที่จะมีชีวิตในสังคมได้อย่างเสมอภาค ไม่ถูกกีดกัน เพื่อให้พวกเขาสามารถรักษาอัตลักษณ์ ลักษณะและวัฒนธรรมประเพณีของพวกเขาให้คงอยู่สืบเนื่องต่อไปได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นการให้สิทธิสนับสนุน (Affirmative Action) เพื่อให้พวกเขามีความพร้อมที่จะเข้าไปสู่ความเท่าเทียมกับชนกลุ่มใหญ่ โดยสิทธิพิเศษของชนกลุ่มน้อยเป็นไปตามมาตรา 1 ซึ่งรับรองสิทธิในการรักษาเชื้อชาติ ชาติพันธุ์ วัฒนธรรม ศาสนาและภาษาของตน และสิทธิในการแสดงออกซึ่งศาสนาและการใช้ภาษาของกลุ่มชนในที่สาธารณะ

2.3.6 ปฏิญญาสากลของสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมือง ค.ศ. 2007 (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples 2007)

ความหมายของชนพื้นเมือง (Indigenous Peoples) คณะทำงานด้านชนท้องถิ่นพื้นเมืองของสหประชาชาติได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความหมายของชนพื้นเมืองเอาไว้ว่า เป็นกลุ่มชนที่อยู่มาก่อนการขยายอาณาเขตทางดินแดนของยุคอาณานิคม ชนพื้นเมืองกลุ่มนี้มีลักษณะพิเศษที่มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของกลุ่มเป็นเวลายาวนาน (Historical Continuity) โดยมีลักษณะอัตลักษณ์เป็นการเฉพาะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงกับชนกลุ่มอื่นในสังคมได้ โดยมีจุดมุ่งหมายในการรวมตัวกันเพื่อที่จะมีชีวิตอยู่ตามปกติตามประเพณีดั้งเดิม และประสงค์จะสืบสายวัฒนธรรมประเพณีของตนต่อไปในอนาคตอย่างสอดคล้องกับสภาพทางวัฒนธรรมของกลุ่ม (Own Cultural Patterns) มีสถาบันของกลุ่ม (Social Institutions) และมีระบบกฎหมายของตนเอง (Legal Systems)⁶¹

⁶¹ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

การรับรองสิทธิชนพื้นเมืองตามปฏิญญานี้มีอยู่ในสองลักษณะ กล่าวคือ มีการรับรองสิทธิทั้งในลักษณะแบบรวมกลุ่ม (Collective Right) ซึ่งปฏิญญาฉบับนี้ใช้คำว่า “Indigenous Peoples” และในลักษณะของปัจเจก (Individual Right) ปฏิญญานี้ระบุเจาะจงลงไปโดยใช้คำว่า “Individuals” หรือ “Indigenous Individuals”

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองความเป็นชุมชนนั้น ปฏิญญานี้ได้ให้ความคุ้มครอง สิทธิในที่ดิน อาณาบริเวณ และทรัพยากรนั้น มาตรา 10 ได้ห้ามมิให้ผู้ใดมายึดครองเอาไป เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากชนพื้นเมืองและจ่ายค่าทดแทนอย่างเป็นธรรมให้ชนพื้นเมืองแล้ว และมาตรา 18 รับรองสิทธิของชนพื้นเมืองในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจหากมีโครงการที่จะกระทบสิทธิของพวกเขา รวมทั้งมีสิทธิในการพัฒนาระบบการตัดสินใจของพวกเขาเองด้วย มาตรา 26 ได้รับความรับรองสิทธิของชนพื้นเมืองที่จะเป็นเจ้าของพัฒนา ควบคุมและใช้ที่ดินและสิ่งแวดล้อมของพวกเขา รวมถึงการได้รับการยอมรับโดยกฎหมายเพื่อที่จะป้องกันการรุกรานจากรัฐด้วย นอกจากนี้ สิทธิเกี่ยวกับการใช้ที่ดินและทรัพยากรของชนพื้นเมืองนั้น และมาตรา 29 (1) ได้รับความรับรองสิทธิในการอนุรักษ์และป้องกันสิ่งแวดล้อมและความสามารถในการผลิตของที่ดินและทรัพยากร⁶²

2.4 สิทธิชุมชนในระบบกฎหมายไทย

แนวความคิดของสิทธิชุมชน ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีลักษณะของการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนให้รัฐรับรองการมีส่วนร่วมทางการเมืองและเพื่อถ่วงดุลอำนาจของรัฐส่วนกลางโดยปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจจากปัจเจกชนกับรัฐ เป็นความสัมพันธ์ที่มีความหลากหลายซับซ้อนมากขึ้นเป็นปัจเจกชนกับชุมชน ปัจเจกชนกับรัฐและชุมชนกับรัฐ จึงเกิดขึ้น และมีความพยายามผลักดันให้สิทธิชุมชนได้รับการยอมรับรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จนประสบความสำเร็จ

⁶² สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

2.4.1 สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่รวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไว้ อันก่อให้เกิดผลเป็นการรับรองตัวตนในทางกฎหมาย ของชุมชนทำให้ชุมชนในฐานะเป็นหมู่คณะที่แยกออกมาจากบุคคลธรรมดาที่รวมกันเป็นชุมชนกลายเป็นผู้ทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญ เพื่อประโยชน์และความมุ่งหมายบางประการที่บุคคลที่รวมกันเป็นชุมชนนั้น ไม่อาจทำได้เองตามลำพังตนขึ้นได้⁶³

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิ “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” เอาไว้ในมาตรา 46 และบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่มีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนไว้ในมาตรา 56 ดังนี้

“มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล และยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับการรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของคน ย่อมได้รับความคุ้มครองทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมรวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชน

⁶³ กิตติศักดิ์ ปรกติ, คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไปว่าด้วยบุคคลธรรมดา และหลักทั่วไปว่าด้วยนิติบุคคล, หน้า 123-128.

ด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้วยสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสองย่อมได้รับความคุ้มครอง”

เป็นที่น่าเสียดายที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 ซึ่งได้บัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเอาไว้ แต่เนื่องจากการขาดความเข้าใจและขาดองค์ความรู้เกี่ยวกับการใช้การตีความรัฐธรรมนูญจึงทำให้เข้าใจว่าถ้อยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญวางเงื่อนไขการรับรองและคุ้มครองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ในเมื่อยังไม่มีกรบัญญัติกฎหมาย สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญก็ไม่สามารถยกขึ้นอ้างได้ ทำให้การยกข้อต่อสู้เรื่องสิทธิชุมชนขึ้นอ้างเป็นข้อต่อสู้ในคดีไม่สามารถเป็นไปได้ ดังจะเห็นได้จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครอง และคำพิพากษาของศาลยุติธรรม ดังนี้

1) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 25/2547 และ 36/2548 ซึ่งเป็นคดีที่มีการโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 46 ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไปในทำนองว่าแม้รัฐธรรมนูญมาตรา 46 จะมีเจตนารมณ์ให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น แต่สิทธิดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติในเมื่อยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเอาไว้จึงไม่อาจยกเอาเรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมขึ้นอ้างได้

2) คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ 651/2545 ที่ศาลไม่วินิจฉัยถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่กำหนดไว้ในมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่จะต้องดำเนินการ โดยการมีส่วนร่วมของชาวประมงของหมู่บ้านซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมด้วยตามที่ผู้ฟ้องคดีได้ยกขึ้นกล่าวอ้าง

3) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5818/2549⁶⁴ ที่ได้วินิจฉัยในเรื่องอำนาจฟ้องของโจทก์ที่ 3 ถึงโจทก์ที่ 19 ที่อ้างว่าตนเป็นบุคคลในชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของจังหวัดกระบี่ไว้ว่า คำว่า “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ยังไม่มีนิยามความหมายหรือขอบเขตที่แน่นอน ทั้งบทบัญญัติมาตรานี้มีเงื่อนไขที่ต้องมีกฎหมายบัญญัติออกมาตามมาตรานี้ เมื่อในขณะที่โจทก์ที่ 3 ถึงโจทก์ที่ 19 ฟ้องยังไม่มีบทบัญญัติออกมาใช้บังคับ ดังนั้น ไม่อาจถือได้ว่าการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของโจทก์ที่ 3 ถึงโจทก์ที่ 19 แล้ว”

ทั้งที่ความมุ่งหมายที่แท้จริงของหลักการในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการรับรองความมีอยู่ของสิทธิขั้นพื้นฐานนั้น ๆ สิทธิที่ได้รับการก่อตั้งโดยรัฐธรรมนูญย่อมมีผลบังคับ โดยตรงทันทีที่รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะเขียนข้อยกเว้นเอาไว้อย่างชัดเจนว่ามีให้มีผลบังคับใช้เมื่อรัฐธรรมนูญประกาศใช้ เมื่อสิทธิตามมาตรา 46 และมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติมาตราใดของรัฐธรรมนูญบัญญัติมิให้มีผลบังคับใช้เมื่อรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ กรณีย่อมต้องถือว่าสิทธินั้นมีผลก่อตั้งโดยรัฐธรรมนูญแล้ว⁶⁵ และการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “ทั้งนี้ ตามกฎหมายบัญญัติ” เป็นแต่เพียงการตั้งข้อสงวนเพื่อประโยชน์ในการกำหนดรายละเอียด หรือกำหนดขอบเขตแห่งการคุ้มครองในภายหลังเท่านั้น มิได้หมายความว่าหากไม่มีบทกฎหมายใดบัญญัติรับรองไว้โดยเฉพาะแล้วสิทธิขั้นพื้นฐานนั้น ๆ ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ก็จะไม่มีอยู่เลย⁶⁶ การตีความในลักษณะที่ว่าสิทธิที่ยังไม่มีกฎหมายรับรองไว้โดยเฉพาะย่อมไม่มีอยู่นี้เป็น การตีความที่ต้องห้ามเพราะเป็นการตีความให้รัฐธรรมนูญไร้ผล เป็นการตีความที่ทำให้สิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ อย่างชัดเจนให้ไร้ผลไปอันเป็นการที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญเอง ในทางตรงข้ามการตีความเพื่อให้รัฐธรรมนูญมีผลบังคับย่อมจะเป็นการตีความในทางที่เป็นการรับรองสิทธิโดย

⁶⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5818/2549.

⁶⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ, รวมบทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), หน้า 213.

⁶⁶ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), หน้า 28.

การนำหลักการเทียบเคียงบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง และหลักกฎหมายทั่วไปมาปรับใช้⁶⁷ นี้ ส่งผลให้สิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้เป็นระยะเวลาเกือบ 9 ปี ไม่มีผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด จนกระทั่งเกิดการรัฐประหารขึ้นเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงสิ้นสุดลง

2.4.2 สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา 67 วรรคแรก สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

เนื้อหาโดยทั่วไปของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 66 มีเจตนารมณ์เพื่อรับรองสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตามหลักการของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยเพิ่มให้ชุมชนและชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิเช่นเดียวกับชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมซึ่งได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญเดิม

เนื่องจากตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ไม่ได้ให้ความหมายของ ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไว้ จึงทำให้เกิดเป็นประเด็น

⁶⁷ กิตติศักดิ์ ปรกติ, ถ้อยคำอธิบายวิภาษกฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไปว่าด้วยบุคคลธรรมดา และหลักทั่วไปว่าด้วยนิติบุคคล, หน้า 146.

ข้อถกเถียงทางนิติศาสตร์ที่สำคัญประเด็นหนึ่งเกี่ยวกับสถานะในทางกฎหมายของชุมชนว่า ชุมชนคืออะไร มีสิทธิและหน้าที่อย่างไร และมีรูปแบบในการจัดการเป็นอย่างไร

1) ความหมายและลักษณะของชุมชน

คำว่า “ชุมชน” หรือ “Community” นั้น มีความหมายค่อนข้างกว้างยากที่จะให้ความหมายหรือนิยามให้ได้ความหมายที่ชัดเจนลงไป อาจจะกล่าวในเบื้องต้นว่า ชุมชนเป็นข้อความคิดสำคัญในวิชาสังคมวิทยาซึ่งหมายถึงหมู่คณะซึ่งดำเนินวิถีชีวิตร่วมกันในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง โดยมีได้มีเป้าหมายหรือตกลงดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน แต่มีสายสัมพันธ์ระหว่างกันตามธรรมชาติ มีลักษณะคล้ายกับคณะบุคคลหรือหมู่คณะอย่างอื่นที่เป็นหน่วยในทางสังคม เช่น สมาคม ซึ่งต่างก็มีความมุ่งหมายอย่างใดอย่างหนึ่งต่อเนื่องร่วมกันเหมือนกัน แต่สมาคมและชุมชนก็มีข้อแตกต่างกัน โดยสมาคมเป็นคณะบุคคลหรือหมู่คณะที่ตกลงกันดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันซึ่งมีการรวมกันโดยการจัดตั้ง มีการตกลงกันและจัดการอย่างเป็นระบบ ชุมชนกลับเป็นคณะบุคคลหรือหมู่คณะที่รวมตัวกันเพื่อความมุ่งหมายอย่างใดอย่างหนึ่งที่ไม่มีการมาตกลงกันอย่างแจ้งชัดแต่เป็นการรวมกันในลักษณะที่เป็นไปเองโดยวิถีชีวิตซึ่งดำเนินไปเองตามธรรมชาติ⁶⁸

ปาริชาติ วลัยเสถียร⁶⁹ เห็นว่า คำว่า Community มีความหมายในภาษาไทยว่า “ชุมชน” ที่แสดงนัยเกี่ยวเนื่องกับ “การรวมตัวของคน” ซึ่งถ้าพิจารณาจากความหมายภาษาอังกฤษ คำว่า “Com” ซึ่งหมายถึง Together คือ การเดินทางร่วมกัน นอกจากนี้ยังมีคำที่เกี่ยวข้องใกล้เคียงกันอีกหลายคำ เช่น “Communal” ของชุมชนเพื่อชุมชน “Common” การร่วมกัน ร่วมเป็นสมาชิก และเข้าไปอยู่ด้วยหรือความสัมพันธ์ของสมาชิก คำว่า “Commune” ที่หมายถึงความรู้สึกผูกพันใกล้ชิด

⁶⁸ กิตติศักดิ์ ปรกติ, สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน, หน้า 9-10.

⁶⁹ ปาริชาติ วลัยเสถียร, กระบวนการและเทคนิคในการทำงานของนักพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2546), หน้า 9.

ราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายของ “ชุมชน” เอาไว้ว่า คือ หมู่ชน กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ร่วมกันเป็นสังคมขนาดเล็ก อาศัยอยู่ในบริเวณเดียวกัน และมีผลประโยชน์ร่วมกัน⁷⁰

ประเวศ วะสี ได้กล่าวว่า ความเป็นชุมชน หมายถึง การที่คนจำนวนเท่าใดก็ได้ มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีการติดต่อสื่อสารหรือรวมกลุ่มกัน มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีการเรียนรู้ในการกระทำ มีการจัดการเพื่อให้เกิดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์อันร่วมกันนั้น⁷¹

สมาชิกสภาข้าราชการ (สสร.) ที่ยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ให้ความหมายของชุมชนเอาไว้ในบันทึกเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญว่า “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” หมายถึง บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นเป็นรากฐานสำคัญในการดำรงชีพโดยมีวิธีการจัดการและการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืนมาตั้งแต่อดีต จึงมีสิทธิจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นนั้นการดำรงชีพของตน ตลอดจนมีสิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นโดยตรง

ปัจจุบันมีกฎหมายที่ได้ให้ความหมายของคำว่า “ชุมชน” เอาไว้คือ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 มาตรา 3 ได้ให้ความหมายของชุมชนเอาไว้ว่าหมายความว่า กลุ่มคนที่มีวิถีชีวิตเกี่ยวพันกัน และมีการติดต่อสื่อสารระหว่างกันอย่างเป็นปกติและ โดยเหตุที่อยู่ในอาณาบริเวณเดียวกัน หรือมีอาชีพเดียวกันหรือประกอบกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน หรือมีวัฒนธรรม ความเชื่อ หรือความสนใจร่วมกัน

พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มาตรา 3 ได้ให้ความหมายเอาไว้ว่า ชุมชน หมายความว่า “กลุ่มประชาชนที่รวมกัน โดยมีผลประโยชน์ และวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนกัน หรือทำกิจกรรมอันชอบด้วย

⁷⁰ราชบัณฑิตยสถาน, เรื่องเดิม, หน้า 368.

⁷¹ประเวศ วะสี, ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นคน ศักยภาพแห่งความสร้างสรรค์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2545), หน้า 33.

กฎหมายหรือศีลธรรมร่วมกัน หรือดำเนินการอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้⁷¹

นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้ให้ความหมายของคำว่า “วิสาหกิจชุมชน” เอาไว้คือ ความในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจ-ชุมชน พ.ศ. 2548 ซึ่งบัญญัติว่า วิสาหกิจชุมชน หมายความว่า กิจการของชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการผลิตสินค้า การให้บริการ หรือการอื่น ๆ ที่ดำเนินการโดยคณะบุคคลที่มีความผูกพัน มีวิถีชีวิตร่วมกันและรวมตัวกันประกอบกิจการดังกล่าว ไม่ว่าจะป็นนิติบุคคลในรูปแบบใด หรือไม่เป็นนิติบุคคล เพื่อสร้างรายได้และเพื่อการพึ่งตนเองของครอบครัว ชุมชนและระหว่างชุมชน

จากความหมายของชุมชนดังกล่าวที่กล่าวมา อาจให้ความหมายของชุมชนได้ว่า ชุมชน หมายถึง กลุ่มบุคคลที่มีความเกี่ยวพันกัน โดยมีความผูกพัน วิถีชีวิต วัฒนธรรม ความเชื่อ ความสนใจ หรือผลประโยชน์ร่วมกัน มีการจัดองค์กรและแบบแผนในการบริหารจัดการกลุ่มอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้

2) ความหมายและลักษณะของชุมชนท้องถิ่น

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายของ “ท้องถิ่น” ว่าหมายถึง ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งโดยเฉพาะ เช่น เวลาท้องถิ่น ประเพณีท้องถิ่น และความหมายในทางกฎหมายหมายถึง พื้นที่ภายในเขตการปกครองราชการบริหารท้องถิ่น เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และท้องที่หมายถึง พื้นที่หรือดินที่แห่งใดแห่งหนึ่ง เช่น ท้องที่จังหวัด ท้องที่อำเภอ ท้องที่ที่เกิดเหตุ ท้องที่ที่มีภูมิลำเนา⁷²

ชุมชนท้องถิ่น หมายถึง พื้นที่หรืออาณาบริเวณหนึ่งที่มีประชากรหรือกลุ่มคนอาศัยอยู่โดยที่กลุ่มคนในพื้นที่ต่างมีความสัมพันธ์ระหว่างกัน และมีความสัมพันธ์กับระบบกลุ่มต่าง ๆ ภายนอก เช่น สัมพันธ์กับระบบสังคมภายนอก ระบบการเมืองการปกครอง เป็นต้น และโดยที่กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในอาณาบริเวณเดียวกัน

⁷²ราชบัณฑิตยสถาน, เรื่องเดิม, หน้า 511.

ดังกล่าว จึงอาจมีลักษณะบางอย่างร่วมกัน เช่น ผลประโยชน์ ความสนใจ และอยู่ภายใต้หน่วยปกครองท้องถิ่นเดียวกัน⁷³

ชุมชนท้องถิ่น หมายถึง ประชากรหรือกลุ่มประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์เดียวกันที่มีการจัดตั้งหรือไม่มีการจัดตั้งอย่างเป็นทางการ โดยมีความสัมพันธ์กันในทางใดทางหนึ่ง อันได้แก่ ความเกี่ยวพันด้านสายเลือด การนับถือศาสนา กลุ่มทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยมีเป้าหมายหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันทางชุมชน⁷⁴

ปัจจุบันมีกฎหมายที่ได้ให้ความหมายของคำว่า “ชุมชนท้องถิ่น” เอาไว้คือ พระราชบัญญัติสภาพองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มาตรา 3 ได้ให้ความหมาย “ชุมชนท้องถิ่น” เอาไว้ว่า หมายถึง “ชุมชนที่อยู่ร่วมกันในพื้นที่หมู่บ้านหรือตำบล” ซึ่งเป็นความหมายที่จำกัดขอบเขตของพื้นที่ของชุมชนท้องถิ่นเอาไว้เพียงในระดับหมู่บ้านหรือตำบลเท่านั้น ทั้งนี้ในความเป็นจริงอาจจะมีชุมชนท้องถิ่นซึ่งมีขนาดใหญ่ที่จะมีพื้นที่กว้างไปกว่าขอบเขตของพื้นที่หมู่บ้านหรือตำบล หรือคาบเกี่ยวระหว่างส่วนหนึ่งของหมู่บ้านหรือตำบลหนึ่งกับอีกหมู่บ้านหนึ่งหรืออีกตำบลหนึ่งได้

จากความหมายของชุมชนท้องถิ่นดังกล่าวมา อาจให้ความหมายของ “ชุมชนท้องถิ่น” ว่าหมายถึง ชุมชนที่มีความผูกพัน วิถีชีวิต วัฒนธรรม ความเชื่อ ความสนใจ หรือผลประโยชน์เกี่ยวพันกับพื้นที่ทางภูมิศาสตร์แห่งหนึ่งในมิติใดมิติหนึ่งร่วมกัน ดังนั้น ชุมชนท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องของความสัมพันธ์และคุณค่าต่าง ๆ ที่ชุมชนมีอยู่กับพื้นที่

⁷³โกวิทย์ พวงงาม, “แนวคิดเกี่ยวกับท้องถิ่นและชุมชน,” ใน ประมวลสาระชุดวิชาแนวคิดทางการเมืองและสังคม (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัย-ธรรมมาธิราช, 2547), หน้า 268.

⁷⁴ดรรรชนี เอ็มพันธุ์, “การจัดการทรัพยากรท่องเที่ยวในชุมชน,” ใน การจัดการทรัพยากรท่องเที่ยว สาขาวิทยาการจัดการ (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัย-ธรรมมาธิราช, 2545), หน้า 8.

3) ความหมายและลักษณะของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

คำว่า “ดั้งเดิม” ราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายเอาไว้ในพจนานุกรมฉบับ พ.ศ. 2542 ว่า หมายถึง เก่าก่อน เก่าแก่ เดิมที่⁷⁵

สำหรับความหมายของ “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” นั้น ได้มีผู้ให้ความหมายไว้ว่า ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเป็นการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลมาอาศัยอยู่ในที่เดียวกัน มีประเพณีวัฒนธรรมและวิถีการดำรงชีวิตเดียวกันเป็นระยะเวลายาวนาน และชุมชนในลักษณะนี้จะอาศัยอยู่ในชนบทที่แวดล้อมด้วยทรัพยากรธรรมชาติ และมีการดำรงชีวิตด้วยการพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาตินั้น⁷⁶

ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม หมายถึง ชุมชนที่มีลักษณะพิเศษเพิ่มเติมอีก 2 ประการ คือ⁷⁷

ประการแรก ในแง่ของความเป็นพื้นบ้านดั้งเดิม ซึ่งหมายความถึงการมีวิถีชีวิตแบบพื้นบ้านตามความเชื่อในแบบแผนหรือวัฒนธรรมดั้งเดิมของชุมชน ซึ่งปกติอาศัยการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนเป็นฐานสำคัญในการดำรงชีพ

ประการที่สอง ดำเนินวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมในสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมที่สืบสืบทอดมาแต่เดิม แม้จะมีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปบ้างตามกาลเวลา แต่ก็มิได้หันมาดำเนินวิถีชีวิตแบบคนส่วนใหญ่ในชาติหรือพื้นที่ปกครองที่ตนสังกัดอยู่ และคงอาศัยจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือศิลปวัฒนธรรม และการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมร่วมกันเป็นแนวทางในการดำเนินวิถีชีวิตร่วมกัน

⁷⁵ราชบัณฑิตยสถาน, เรื่องเดิม, หน้า 400.

⁷⁶สุทินีย์ มัลลิกะมาสย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 93.

⁷⁷กิตติศักดิ์ ปรกติ, คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไปว่าด้วยบุคคลธรรมดา และหลักทั่วไปว่าด้วยนิติบุคคล, หน้า 105-106.



จากความหมายของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่กล่าวมา จึงอาจจะให้ความหมายของ “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ได้ว่า หมายถึง ชุมชนท้องถิ่นที่ยังมีความเป็นพื้นบ้านและมีการดำเนินวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมในสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมที่สืบสานมาแต่เดิม

จากความหมายของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ดังที่ได้กล่าวมาจะเห็นว่า ชุมชนจะมีความหมายกว้างกว่าชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และชุมชนท้องถิ่นเองก็มีความหมายกว้างกว่าชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม โดยความแตกต่างระหว่างชุมชนกับชุมชนท้องถิ่นนั้น เป็นความแตกต่างในเรื่องของความเกี่ยวพันของกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันเป็นชุมชน โดยกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่นนั้น ความเกี่ยวพันกันของกลุ่มบุคคลดังกล่าวจะเป็นความเกี่ยวพันในเรื่องของความผูกพันกับพื้นที่ ที่ตั้ง หรืออาณาบริเวณในทางภูมิศาสตร์ในมิติใดมิติหนึ่งแต่ความเกี่ยวพันของกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันเป็นชุมชนนั้นจะเป็นความผูกพันกับเรื่องอื่น ๆ โดยไม่จำเป็นจะต้องเป็นความผูกพันกับพื้นที่ ที่ตั้ง หรืออาณาบริเวณทางภูมิศาสตร์

ส่วนความแตกต่างระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้น เป็นความแตกต่างในเรื่องของความสามารถในการรักษาความเป็นพื้นบ้านและมีการดำเนินวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมในสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมที่สืบสานมาแต่เดิมเอาไว้ได้ โดยกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นเป็นชุมชนท้องถิ่นที่มีความสามารถดังกล่าวข้างต้น

3. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

ในการจัดการสิ่งแวดล้อม

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เป็นแนวคิดทฤษฎีที่ยั่งยืนในการจัดการสิ่งแวดล้อมซึ่งถือหลักการสำคัญที่ทำให้การจัดการสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพในหัวข้อนี้จึงทำการศึกษา ทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อมและ แนวคิดและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

3.1 ทฤษฎีสติธิในสิ่งแวดล้อม

จากปรากฏการณ์ความเสื่อมโทรมในสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นผลพวงมาจากการพัฒนาในอดีตจนก่อให้เกิดสภาวะวิกฤตต่อความเป็นอยู่ของประชากรบนโลก ได้ก่อให้เกิดกระแสการเรียกร้องในปัญหามลพิษ และห่วงเกรงว่าทรัพยากรธรรมชาติ อาจถูกทำลายหมดไป เป็นผลให้นักนิเวศศาสตร์ในบางประเทศยอมรับและรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อม⁷⁸ ทฤษฎีนี้มีหลักการสำคัญ คือ สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิต ความเป็นอยู่ของมนุษย์ และบุคคลแต่ละคนเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวนรักษาและควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อม เพื่อความสบายของตนเองได้ เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ถูกคุกคามเนื่องจากมลพิษก็สามารถบังคับการตามวัตถุประสงค์แห่งสิทธินั้นได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าให้เกิดความเสียหายหรืออันตรายขึ้นกับชีวิต ทรัพย์สินและสุขภาพอนามัยของผู้คนนั้นมากน้อยเพียงใดหรือไม่ หลักการนี้ได้รับการยอมรับและแพร่หลายออกไป เนื่องจากเหตุการณ์ที่มีผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมของโลก ทำให้มนุษย์มีความรู้สึก ห่วงแหนในสิ่งแวดล้อมจึงเป็นที่มาของแนวคิดที่ว่าสิ่งแวดล้อมน่าจะเป็นสมบัติของทุกคนมิใช่เป็นของผู้ใดผู้หนึ่ง ดังนั้น ทุกคนจึงน่าจะมีสิทธิที่จะรักษาให้สภาพแวดล้อมของโลกดำรงอยู่ต่อไป รวมทั้งการเรียกร้องมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดมาทำลายสิ่งแวดล้อมและสภาวะแวดล้อมเสียไปด้วย

สิทธิในสิ่งแวดล้อม จึงหมายถึง สิทธิที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ที่สะอาด ปราศจากมลพิษ และมีทรัพยากรธรรมชาติที่มีความหลากหลายทางชีวภาพให้ใช้ได้ใช้ประโยชน์อย่างเพียงพอแก่ความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่จะพึงได้รับการคุ้มครองจากรัฐ การเรียกร้องของประชาชนที่จะให้มีสิทธิในสิ่งแวดล้อม ก็เพื่อที่จะไม่ให้อำนาจหน้าที่อย่างไร้ขีดจำกัด จนเป็นเหตุให้เกิดการทำลายหรือสร้างความเสื่อมโทรมแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันจะส่งผลกระทบต่อประชาชน รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะสร้างหลักประกันให้ประชาชนได้อยู่

⁷⁸ กมลทิพย์ กติการ, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 13 (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา, 2544), หน้า 239.

ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้จะต้องได้รับการยืนยันในสิทธินี้ของประชาชน โดยการรับรองโดยบทบัญญัติของกฎหมายต่อไป⁷⁹

ในส่วนของประเทศไทยนั้น แม้จะได้รับอิทธิพลจากการตื่นตัวของนานาชาติในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม แต่ในอดีตรัฐก็ยังมีได้มีการกำหนดให้สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิตามกฎหมายอย่างไรก็ตาม คงมีแต่เพียงการนำเอาแนวความคิดในเรื่องการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ต่อมา พัฒนาการทางด้านสิทธิในสิ่งแวดล้อมของไทยได้ก้าวหน้าขึ้น โดยเฉพาะเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีการนำเอาสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานกับสิทธิในสิ่งแวดล้อมเข้ามาไว้ด้วยกัน โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนชาวไทยได้มีสิทธิและหน้าที่ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดไว้ในลักษณะเดียวกัน

3.2 แนวคิดและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอดีตที่ผ่านมาได้ถูกมองว่าเป็นภารกิจของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ส่งผลให้ประชาชนโดยทั่วไปเข้าใจว่า ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐจะต้องดูแลรักษามีใช้หน้าที่ของประชาชนแต่ประการใด โดยรัฐจะเป็นผู้กำหนดนโยบายและแนวทางในการปฏิบัติ ประชาชนเป็นเพียงผู้รองรับตามนโยบายแล้วดำเนินการปฏิบัติเท่านั้น อันเป็นการมองข้ามศักยภาพและความสามารถของประชาชนในชุมชนไป ซึ่งนำไปสู่ความไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการภายในกรอบวัฒนธรรมการดำรงชีพของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมิใช่เป็นเพียงกระบวนการในการปรับปรุงการพัฒนาเท่านั้น หากแต่ยังหมายถึงความถึงการเป็นทางเลือกในการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพ แต่การที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วม

⁷⁹ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, หน้า 62.



ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ มีความจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องสนับสนุนและผลักดันให้เกิดขึ้นมา ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องตราเป็นกฎหมายรองรับ จึงจะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกิดประสิทธิผลได้

3.2.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน ถ้าจะแปลตรงตัวย่อมหมายถึง กิจกรรมที่ต้องอาศัยความร่วมมือของประชาชนในการกระทำ ซึ่งจะต้องประกอบด้วย 2 ส่วน คือ บุคคลและการกระทำ ทั้งนี้ การทำให้สมาชิกกลุ่มมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เกิดความรู้สึกรู้สึกผูกพันต่อเรื่องนั้นและมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ จะทำให้บุคคล กลุ่ม ชุมชน เกิดความรู้สึกรู้สึกว่าตนเองได้ลงทุน ให้ความคิดเห็น การตัดสินใจและอุทิศพลังงานทุกอย่างเพื่อให้ได้มาซึ่งวิธีการแก้ปัญหาที่นั้น ๆ ซึ่งมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของตนเองและเทคนิคในการก่อให้เกิดการมีส่วนร่วม เช่น การกระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจ หรือการให้แรงเสริม⁸⁰

ขณะที่องค์การสหประชาชาติ (United Nation) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะที่เป็นกระบวนการพัฒนาว่า คือการเข้าร่วมอย่างกระตือรือร้น และมีพลังของประชาชนในการตัดสินใจ เพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคม และการจัดทรัพยากรเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้น และเป็นการปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่าง ๆ โดยสมัครใจ⁸¹

ดังนั้น การมีส่วนร่วม จึงอาจหมายถึง การทำงานร่วมกับกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความตั้งใจ โดยการกระทำการงานดังกล่าวในห้วงเวลา และ

⁸⁰ บุญชัย เกิดปัญญาวัฒน์, “การศึกษาความเหมาะสมในการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยมหิดล, 2535), หน้า 80.

⁸¹ ศรีนยา จันทสุทธิบวร, “บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท,” (ภาคนิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2542), หน้า 9.

ลำดับเหตุการณ์ที่ทรงประสิทธิภาพ คือ ถูกจังหวะ และเหมาะสม กับทั้งกระทำการงานดังกล่าวด้วยความรู้สึกผูกพันให้ประจักษ์ว่า เชื่อถือไว้ใจได้

สำหรับในเรื่องสิ่งแวดล้อมแล้ว การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากจะทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้รับการแก้ไขในทิศทางที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งยังได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในการดำเนินการแก้ไขปัญหาให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี การป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมให้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพนั้น รัฐจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย และแนวนโยบายแห่งรัฐที่ได้กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด และจริงจังจึงควรถือเป็นหน้าที่ร่วมกันของภาครัฐและประชาชนที่จะต้องร่วมมือกันในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม

3.2.2 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความยั่งยืนของการมีส่วนร่วมของประชาชน และจะนำมาซึ่งการจัดการตลอดจนการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ได้มีผู้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรม ซึ่งอาจพิจารณาได้ดังต่อไปนี้คือ

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ⁸² เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ อาจเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ โดยการเข้ามามีส่วนร่วมในการคิด (Thinking) การตัดสินใจ (Decision-Making) การวางแผน (Planning) การลงมือปฏิบัติงาน (Action) หรือเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหา (Identify Problem) การวางแผน (Planning) การดำเนินงาน (Implementation) การประเมินผล (Evaluation) และการบำรุงรักษา (Maintenance)

⁸²วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ: บทบาทขององค์กรในท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2535), หน้า 121-124.

โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติอาจอยู่ในระดับหนึ่ง หรือหลายระดับดังนี้

- 1) การตัดสินใจ (Decision-Making Participation)
- 2) การคัดกรอง (Screening Participation)
- 3) การรวบรวมข้อมูล (Data-Collection Participation)

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์⁸³ ได้แบ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 6 ระดับ

คือ

1) ร่วมรับรู้ หมายถึง รัฐได้ให้ข้อมูลข่าวสาร ที่เกี่ยวข้องกัโครงการหรือกิจกรรมแก่ประชาชน เมื่อรัฐมีความคิดริเริ่มหรือมีนโยบายที่จะให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ แล้วเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ โดยการให้ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่มอบให้แก่ประชาชนนั้น นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

2) ร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็น หมายถึง เมื่อประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารจากรัฐแล้ว ประชาชนก็จะร่วมค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ความจำเป็นและความต้องการที่ต้องให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น พร้อมร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจกรรม หรือหน่วยงาน หรือผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจจะได้นำไปใช้ประกอบการพิจารณาต่อไป

3) ร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจ หมายถึง ร่วมพิจารณาเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับโครงการหรือกิจกรรม การเลือกพื้นที่ตั้งโครงการ โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่จะตั้งโครงการ จะมีส่วนร่วมพิจารณารับหรือปฏิเสธไม่ให้โครงการตั้งในพื้นที่ หากเห็นว่ามาตรการที่จะใช้ในการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการการติดตามตรวจสอบไม่ชัดเจนและไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบได้

4) ร่วมดำเนินการ หมายถึง ร่วมในการลงทุน ร่วมในการคัดเลือกผู้ปฏิบัติงาน หรือร่วมปฏิบัติงานเอง ในระดับการมีส่วนร่วมนี้ อาจจะทำไม่ได้

⁸³ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, หน้า 58-61.

ทุกประเภทของโครงการ เช่น หากเป็น โครงการที่จำเป็นต้องใช้ผู้มีความรู้เฉพาะด้าน ผู้ชำนาญการ หรือใช้เทคโนโลยีขั้นสูงแล้ว บางครั้งเป็นความยุ่งยากที่จะให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมปฏิบัติงานได้ แต่หากเป็น โครงการหรือกิจกรรมระดับท้องถิ่น เช่น การจัดการป่าลุ่มน้ำ หรือทรัพยากรอื่นที่ใช้ภูมิปัญญาชาวบ้านได้ ชาวบ้านหรือประชาชน ในท้องถิ่นก็เข้าร่วมดำเนินการได้ หรือเป็นการร่วมดำเนินการด้วยการลงทุนถือหุ้น ก็ย่อมถือว่ามี การร่วมดำเนินการได้

5) ร่วมติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล หมายถึง การร่วมตรวจสอบ และติดตามการดำเนินการตามโครงการ หรือกิจกรรมนั้น ๆ ว่าเป็นไปตามเป้าหมายและ วัตถุประสงค์หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากเป็น โครงการหรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อม ได้มีการนำมาตรการลดผลกระทบมาใช้หรือไม่ มีการใช้ระบบการ ติดตามตรวจสอบเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นหรือไม่ การมีส่วนร่วมของประชาชนใน ระดับนี้จะเป็น ประโยชน์ต่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่าง มาก เพราะประชาชนจะทำหน้าที่คอยเฝ้าระวัง และเตือนภัย (Watch Dog) การดำเนิน- งาน โครงการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาคู่ตัวที่ก่อนหน้านี้จะมีผลร้ายเกิดขึ้น และเมื่อ มีการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมแล้ว ก็ต้องมีการประเมินผลว่าการดำเนินการ นั้น ๆ บรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด มีการนำมาตรการป้องกัน แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมมาใช้หรือไม่ และผลของการดำเนินการเป็นอย่างไร เพื่อจะได้ เป็นแนวทางในการพิจารณานำเอามาตรการที่เหมาะสมมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6) ร่วมรับผล หมายถึง การดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมที่ดำเนิน ไปแล้ว ย่อมได้มาซึ่งประโยชน์และผลกระทบ ทั้งที่เป็นผลกระทบด้านบวกและ ผลกระทบด้านลบ ทั้งต่อประชาชนและต่อสิ่งแวดล้อม โดยที่ประชาชนหลีกเลี่ยงไม่พ้น ที่จะต้องรับเอาผลที่เกิดขึ้นมานั้น ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะมีระดับใดและร่วมในกิจกรรมใดนั้น ขึ้นอยู่กับรัฐ หรือรัฐบาลจะให้สิทธิหรือให้การสนับสนุน รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือ ชุมชนได้ เข้ามามีส่วนร่วมในทุก ๆ ระดับของการดำเนินกิจกรรม โดยเริ่มตั้งแต่การรับรู้ ข้อมูลข่าวสารเพื่อนำมาสู่การมีส่วนร่วมในระดับต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมติดตามและตรวจสอบ และร่วมรับผลกระทบ

ที่จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมต้องเกิดจากการริเริ่มของประชาชน และชุมชนเอง รัฐเป็นเพียงผู้สนับสนุนช่วยเหลือจึงจะถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งจะทำให้ประชาชนสามารถใช้ภูมิปัญญาในการแก้ไขปัญหา และเรียนรู้ในการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย

3.2.3 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

สามารถแบ่งแยกรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ดังนี้

1) การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร (Public Information)

การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย และบุคคล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องได้รับการแจ้งให้ทราบถึงรายละเอียดของโครงการ ที่จะดำเนินการ รวมทั้งผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทั้งนี้การได้รับแจ้งข่าวสารดังกล่าว จะต้องเป็นการแจ้งก่อนที่จะมีการตัดสินใจดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนนับเป็นจุดเริ่มต้นของการ เปิดโอกาสให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจะบอกถึง โครงการหรือกิจการที่จะเกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการ ความสำคัญของโครงการ หรือกิจการนั้น และปัญหาผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นได้จากการดำเนินโครงการ รวมทั้ง การดำเนินการที่จะใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากโครงการหรือ กิจการนั้น

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนถือเป็นสิทธิอย่างหนึ่ง ซึ่ง ประเทศสหรัฐอเมริกาเองก็ยังมีบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ใน The Freedom of Information Act--FOIA โดยมีสาระสำคัญของกฎหมาย คือ ประชาชนทุกคนมีสิทธิ ที่จะขอข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดลอมได้ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่จัดทำ รายงานข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชน ถ้าหากหน่วยงานของรัฐปฏิเสธ การให้ข้อมูลข่าวสารตามคำขอแล้ว ศาลจะทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสินว่าการปฏิบัตินั้นชอบ หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁸⁴

⁸⁴ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 59.

ประเทศเนเธอร์แลนด์ก็ได้ให้การยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับของการร่วมรับรู้ เพื่อนำไปสู่การร่วมตัดสินใจหาสิ่งแวดลอมด้วย⁸⁵

2) การร่วมคิด ร่วมปรึกษาหารือ (Public Consultation)

การปรึกษาหารือ เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีการจัดการหารือระหว่างผู้ดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมกับประชาชนที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบ หลังจากประชาชนได้ร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารแล้ว เพื่อที่จะรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์ในการพิจารณา หรือประกอบการจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้การปรึกษาหารือหรือร่วมแสดงความคิดเห็นยังเป็นอีกช่องทางหนึ่ง ในการกระจายข้อมูลข่าวสารไปยังประชาชนทั่วไปและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเข้าใจในโครงการและกิจกรรมมากขึ้น และเพื่อให้มีการให้ข้อเสนอแนะประกอบทางเลือกในการตัดสินใจของผู้มีอำนาจต่อไป

3) การประชุมรับฟังความคิดเห็น (Public Meeting)

การประชุมรับฟังความคิดเห็น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนและฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรม และผู้มีอำนาจตัดสินใจในการทำโครงการหรือกิจกรรมนั้น มีเวทีสาธารณะในการทำความเข้าใจ และค้นหาเหตุผลที่จะดำเนินโครงการหรือกิจกรรมในพื้นที่นั้นหรือไม่ การประชุมรับฟังความคิดเห็นมีหลายรูปแบบ รูปแบบที่พบเห็นกันบ่อยได้แก่⁸⁶

(1) การประชุมในระดับชุมชน (Community Meeting)

การประชุมลักษณะนี้จะต้องจัดขึ้นในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ โดยเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมจะต้องส่งตัวแทนเข้าร่วม เพื่ออธิบายให้ที่ประชุมทราบถึงลักษณะ โครงการและผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นและตอบข้อซักถาม

⁸⁵ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 59.

⁸⁶ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, คู่มือแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคม (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงทรัพยากร-ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2539), หน้า 2-3.

การประชุมในระดับนี้อาจจะจัดในระดับที่กว้างขึ้นได้ เพื่อรวมหลาย ๆ ชุมชนในคราวเดียวกัน ในกรณีที่มีหลายชุมชนได้รับผลกระทบ

(2) การประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ (Technical Hearing)

สำหรับโครงการที่มีข้อโต้แย้งในเชิงวิชาการ จำเป็นจะต้องมีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ โดยเชิญผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาจากภายนอกมาช่วยอธิบายซักถาม และให้ความเห็นต่อโครงการ การประชุมอาจจะจัดในที่สาธารณะทั่วไป ผลการประชุมจะต้องนำเสนอต่อสาธารณะและผู้เข้าร่วมประชุมต้องได้รับทราบผลดังกล่าวด้วย

(3) การประชาพิจารณ์ (Public Hearing)

การประชาพิจารณ์เป็นการประชุมที่มีขึ้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจนมากขึ้น เป็นเวทีในการเสนอข้อมูลอย่างเปิดเผยไม่มีการปิดบัง ทั้งฝ่ายเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้มีส่วนได้เสียจากโครงการ การประชุมและคณะกรรมการจัดการประชุมจะต้องมีองค์ประกอบของผู้เข้าร่วมที่เป็นที่ยอมรับ มีหลักเกณฑ์และประเด็นในการพิจารณาที่ชัดเจนและแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบทั่วกัน ซึ่งอาจมาจากการร่วมกันกำหนดขึ้น ทั้งนี้รูปแบบการประชุมไม่ควรจะเป็นทางการมากนัก และไม่เกี่ยวข้องกับนัยของกฎหมายที่จะต้องมีการชี้ขาดเหมือนการตัดสินในทางกฎหมาย การจัดประชุมจึงอาจจัดหลายวันและไม่จำเป็นว่าจะต้องจัดเพียงครั้งเดียวหรือสถานที่เดียวตลอดไป

4) การร่วมในการตัดสินใจ (Collective Decision-Making)

การร่วมในการตัดสินใจในความถูกต้องแล้วมีความสำคัญมากและเป็นเป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจ จนถึงการเลือกพื้นที่ตั้งโครงการที่เป็นเจ้าของพื้นที่ย่อมจะได้รับผลกระทบโดยตรงมากกว่าประชาชนอื่น ๆ แต่กฎหมายก็ยังไม่ได้ให้การรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในระดับนี้ ซึ่งในทางปฏิบัติที่จะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจต่อประเด็นปัญหานั้น ๆ ไม่สามารถดำเนินการให้เกิดขึ้นได้ง่าย ๆ อาจดำเนินการให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ เลือกตัวแทนของตนเข้าไปนั่งในคณะกรรมการใดคณะหนึ่งที่มีอำนาจตัดสินใจ รวมทั้งได้รับเลือกในฐานะที่เป็นตัวแทน

ขององค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้แทนประชาชนในพื้นที่ ซึ่งประชาชนจะมีบทบาทชี้้นำ การตัดสินใจได้เพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของคณะกรรมการพิเศษนั้น ๆ ว่าจะมี การวางน้ำหนักของประชาชนไว้เพียงใด⁸⁷

กฎหมายของประเทศเนเธอร์แลนด์ว่าด้วยการป้องกันสิ่งแวดล้อม (The Environment Protection Law, General Provision) กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วม ได้ในทุกขั้นตอนในการพิจารณาให้ใบอนุญาตแก่เอกชน⁸⁸

5) การใช้กลไกทางกฎหมาย⁸⁹

เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไม่อาจถือว่าเป็นการมี ส่วนร่วมทางตรง แต่ถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางอ้อมรูปแบบหนึ่ง ในลักษณะการ เรียกร้องสิทธิของตนเองอันเนื่องมาจากการไม่ได้รับความเป็นธรรม และเพื่อให้ได้มาซึ่ง ผลประโยชน์ที่ตนเองคิดว่าควรจะได้รับ

เมื่อประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมและไม่สามารถใช้วิธีอื่น ได้แล้วที่จะต่อสู้เพื่อสิทธิของตน ประชาชนมักจะเลือกใช้วิธีนี้ในการต่อสู้เพื่อเรียกร้อง สิทธิหรือผลประโยชน์ที่คิดว่าตนเองควรได้ หรือเพื่อพิทักษ์รักษาสิทธิโดยอาศัย มาตรการทางกฎหมาย

⁸⁷ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

⁸⁸ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์ รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, หน้า 60.

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 60.

4. นโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือ ชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม

นโยบายในการกำหนดให้ประชาชนหรือชุมชน มีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทย จะถูกกำหนดไว้ในหลายส่วน เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่อย่างไรก็ตาม ในทุกแผนนโยบายก็กำหนดขึ้นโดยอาศัยรัฐธรรมนูญเป็นแผนแม่บท

4.1 การมีส่วนร่วมบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ

การจัดการสิ่งแวดล้อมโดยดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

4.1.1 การมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ก่อนมีการบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีการกำหนดให้รัฐเท่านั้นที่มีอำนาจจัดการสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 กำหนดให้รัฐมีหน้าที่พิทักษ์สิ่งแวดล้อมไว้ถึง 3 มาตรา คือ

มาตรา 77 “รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและความงามทางธรรมชาติ รวมทั้งป่าไม้ ต้นน้ำลำธาร และน่านน้ำ”

มาตรา 78 “รัฐพึงส่งเสริมการค้นหายาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจแก่ประชาชนชาวไทย โดยไม่ขัดกับหลักการอนุรักษ์ธรรมชาติ”และ

มาตรา 93 “รัฐพึงบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมให้สะอาด และพึงจัดตั้งที่เป็นพิษซึ่งทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน”

เป็นที่น่าสังเกตว่าผลสืบเนื่องจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ทั้ง 3 มาตราที่กำหนดหน้าที่ของรัฐด้านการพิทักษ์รักษา

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั่นเองที่ส่งผลให้ภายหลัง เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้แล้วเกิดการเรียกร้องให้รัฐบาลแสดงความจริงใจ และปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญด้านการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ทำให้รัฐบาลในยุคสมัยนั้นจัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ รองรับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการทำหน้าที่กำหนดนโยบายและเป็นที่ยปรึกษาของคณะรัฐมนตรีด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ขึ้นมารองรับองค์گردังกล่าว จึงนับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่ทำให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญต่อปัญหาและเพิ่มบทบาทในด้านนี้มากขึ้นเป็นลำดับจนถึงปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 บัญญัติหน้าที่ของรัฐไว้ในมาตรา 65 “รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อม และพึงจัดสิ่งเป็นพิษที่ทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน” โดยไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ของรัฐโดยตรงด้านการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติไว้ ดังเช่น ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 และบทบัญญัติมาตรา 65 นั้นก็เป็นข้อความเดียวกับมาตรา 93 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2538 ซึ่งเป็นฉบับแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 รัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับนี้มีบทบัญญัติกำหนดหน้าที่ของรัฐด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติไว้ในมาตราเดียวกัน โดยมีข้อความของรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับเหมือนกัน คือ มาตรา 74 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 และมาตรา 78 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2538 ความว่า



“รัฐพึงบำรุงรักษาสภาพแวดล้อม ความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และพึงป้องกันและขจัดมลพิษ และวางแผนการใช้ดินและน้ำให้เหมาะสม”⁹⁰

ดังนั้น เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงถือเป็นมิติใหม่สำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญในการเสริมสร้างความร่วมมือและสนับสนุนให้ทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน บนพื้นฐานของการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ โดยมีเป้าหมายหลักคือ การให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีเอกภาพ และมีความยั่งยืน จึงได้บัญญัติถึงสิทธิของประชาชนนับตั้งแต่ระดับประชาชนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์กรพัฒนาเอกชนที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม⁹¹

1) สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตรา 46 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

⁹⁰สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รูปแบบการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547), หน้า 16.

⁹¹สุनीย์ มัลลิกะมาสย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน้า 40.

2) สิทธิของบุคคลในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีมีคุณภาพ และมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

มาตรา 56 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อม ที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทน สถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็น ประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าวทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ . . .”

3) สิทธิของบุคคลในการฟ้องร้องให้รับปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม

มาตรา 56 วรรคสาม ได้บัญญัติรับรองสิทธิให้กับประชาชนในการควบคุมให้รัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยการรับรองสิทธิของบุคคลในการที่จะฟ้องร้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่บกพร่องหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ฟ้องกรมโรงงานอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ให้จัดการกับโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำ ฟ้องเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขให้จัดการกับโรงงานป่นกระดูกสัตว์ที่ส่งกลิ่นเหม็นรบกวนชุมชน

สิทธิในการฟ้องร้ององค์กรของรัฐตามมาตรา 56 วรรคสามนี้ เป็นสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียในคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เป็นปัญหาในคดีเท่านั้น ไม่ถือเป็นสิทธิของสาธารณชนโดยทั่วไป ผู้ฟ้องจึงต้องแสดงต่อศาลให้ปรากฏถึง “ความเสียหาย” หรือ

“ส่วนได้เสีย” ของตนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เป็นมูลคดีด้วย⁹² การมีส่วนร่วมของประชาชนในมาตรา 56 วรรคสามจึงเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับของการร่วมรับผลกระทบจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม

4) สิทธิของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

มาตรา 58 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ ในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรานี้เป็นสิทธิของบุคคลที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารอันเป็นสาธารณะ (Public Information) การบัญญัติรับรองสิทธินี้ไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการช่วยเพิ่มความมั่นคงและส่งเสริมให้มีการยอมรับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะจากทางราชการมากขึ้น สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะนี้เป็นสิทธิของประชาชนโดยทั่วไป ไม่จำกัดเฉพาะผู้ที่มีส่วนได้เสียในข้อมูลข่าวสารเท่านั้น ปัจจุบันก็ได้มีกฎหมายที่รับรองสิทธิดังกล่าวแล้ว คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประชาชนโดยทั่วไปจึงสามารถใช้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้โดยอาศัยกฎหมายฉบับนี้ นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6 (1) ให้การรับรองสิทธิดังกล่าวอีกด้วย ข้อมูลข่าวสารนั้นถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่าง ๆ ให้เป็นไปได้โดยมีประสิทธิภาพ

⁹²แก้วสรร อดิโพธิ, “สิทธิฟ้องร้องให้รัฐปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม,” ใน *สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ* (กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2545), หน้า 30.

5) สิทธิของบุคคลที่จะได้รับข้อมูลข่าวสาร คำชี้แจงและเหตุผลก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นโดยวิธีประชาพิจารณ์

มาตรา 59 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ”

หลักเกณฑ์ที่สำคัญของมาตรานี้คือ การรับรองสิทธิของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น หรือที่เรียกกันว่า “ประชาพิจารณ์” ก่อนการตัดสินใจของรัฐในการอนุญาตหรือดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และรัฐมีหน้าที่นำเอาความคิดเห็นของประชาชนเหล่านั้นมาประกอบการตัดสินใจที่จะอนุญาต หรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาในบางส่วนได้ถ้าประชาชนไม่เห็นด้วยจะได้ไม่อนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว เพราะอาจก่อให้เกิดปัญหาได้ในอนาคต

โดยสรุปแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้การคุ้มครองต่อสิทธิแก่ประชาชนเป็นอย่างมาก โดยเน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของประชาชนนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้การรับรองไว้ 2 ระดับ คือ

1) ร่วมแสดงความคิดเห็น โดยกำหนดให้โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ต้องให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการ (มาตรา 56 วรรคสอง) และให้บุคคลมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดเกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น (มาตรา 59)

2) ร่วมรับผลกระทบ โดยให้ประชาชนสามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐได้ หากไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง หรือกรณีที่โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม ไม่กระทำตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติในมาตรา 56 วรรคสอง (มาตรา 56 วรรคท้าย)

4.1.2 การจัดการสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2550

นโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อม ได้นำแนวคิดตามหลักการเดิมที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาบัญญัติไว้โดยในบางกรณีได้ขยายสิทธิของประชาชนเพิ่มมากขึ้น

1) สิทธิของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตรา 66 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และยั่งยืน”

คงหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยเพิ่มให้ชุมชนและชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิรวมตัวกันในการอนุรักษ์และบำรุงรักษา สิ่งแวดล้อมได้ด้วย⁹³

⁹³มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, คณะนิติศาสตร์, ข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ที่เป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตมบตพุดและจังหวัดระยอง (เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2553), หน้า 23.



2) สิทธิของบุคคลในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีมีคุณภาพ และมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

มาตรา 67 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติ และต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อ สุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของคนย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการ การศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็น ประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

หลักการดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แล้ว แต่ตัดคำว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออกเพื่อให้สามารถใช้สิทธิได้ โดยทันที และยังกำหนดคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อม ในการให้องค์กรอิสระศึกษาด้านสุขภาพในโครงการที่มีผลกระทบต่อ สุขภาพก่อนจึงจะดำเนินการได้⁹⁴

⁹⁴ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, คณะนิติศาสตร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

3) สิทธิของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะและการแสดงความคิดเห็นโดยวิธีประชาธิปไตย

มาตรา 56 “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 57 “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ”

4.2 นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(พ.ศ. 2540-2559)

ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน มีหน่วยงานของรัฐหลายแห่งดำเนินการเกี่ยวเนื่องตามกฎหมายที่หน่วยงานนั้น ๆ ได้ใช้เป็นเครื่องมือ ทั้งนี้ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานที่เริ่มเข้ามามีบทบาท

มากขึ้น นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535⁹⁵

นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 ได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้ 3 นโยบายหลัก คือ นโยบายสิ่งแวดล้อมชุมชน นโยบายการศึกษาและประชาสัมพันธ์เพื่อสิ่งแวดล้อม และนโยบายเทคโนโลยีเพื่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาและฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิต และสุขภาพอนามัยที่ดีของประชาชนและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหาร และจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกระจายอำนาจหน้าที่ไปสู่จังหวัดท้องถิ่น

4.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)

จุดมุ่งหมายหลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 คือ สังคมที่อยู่เย็นเป็นสุข ร่วมกัน โดยมีปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นหลักการปฏิบัติที่สำคัญ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ยึดหลัก “ความพอเพียง” ของวิถีชีวิตที่มีความสัมพันธ์และการพึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของบุคคล ชุมชน และสังคมนั้น ๆ มุ่ง “ทางสายกลางหรือความสมดุล” ระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ ระหว่างผลประโยชน์ระยะสั้นและผลประโยชน์ระยะยาว ระหว่างผลได้และผลเสีย ขณะเดียวกันยังต้องคำนึงถึง “คุณธรรมหรือความเป็นธรรม” ในการครอบครองสิทธิ การเข้าถึง การใช้และการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสร้าง “ความรู้” ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกันของทุกภาคส่วน รวมทั้งยึดหลัก “ความพอประมาณ” คือ ในแผนส่วน (ประชาชน/ประชาคม)

⁹⁵สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, เรื่องเดิม, หน้า 34-35.



1) รวมกลุ่ม ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมพัฒนาฐานข้อมูลชุมชน กำหนดแนวทาง และกิจกรรมการพัฒนาของชุมชนที่ยึดหลักการพึ่งพาตนเอง ด้วยการคำนึงถึงศักยภาพ ทรัพยากร ภูมิปัญญาวิถีชีวิต วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น โดยนำข้อมูลชุมชน มาวิเคราะห์หาปัญหาและสาเหตุ ค้นหาทางออก นำไปทดสอบปฏิบัติจริงบนฐานองค์ ความรู้และศักยภาพของชุมชน ศึกษาฐานแลกเปลี่ยนเรียนรู้จากเครือข่าย และจัดทำ แผนชุมชนแบบมีส่วนร่วม

2) ริเริ่มและเป็นแกนนำจัดกิจกรรมสร้างสรรค์ชุมชน โดยเฉพาะกิจกรรม ที่เชื่อมโยงบทบาทระหว่างบ้าน สถาบันศาสนา โรงเรียน และองค์กรปกครองส่วน- ท้องถิ่น สร้างเครือข่ายการดูแลคุ้มครอง จัดสวัสดิการสังคมภายในชุมชน รวมถึงการ ช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสทุกประเภท และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3) จัดให้มีมาตรการทางสังคมในชุมชน ติดตาม ตรวจสอบบริการต่าง ๆ สร้างธรรมาภิบาลในชุมชน และให้มีมาตรการคุ้มครองผู้ที่ทำประโยชน์เพื่อชุมชน/ สังคม⁹⁶

ส่วนทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11

(พ.ศ. 2555-2559) (อยู่ในขั้นตอนการระดมความคิดเห็นจากภาคีพัฒนาในทุกภาคส่วน) มุ่งพัฒนาเมืองแบบกระชับและให้ความสำคัญกับการเพิ่มพื้นที่สีเขียว การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานในพื้นที่เมืองโดยใช้เทคโนโลยีการออกแบบอาคาร ที่อยู่อาศัย ที่ประหยัดพลังงาน การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนและระบบขนส่งสาธารณะอื่น ๆ ที่มี ความครอบคลุม และสามารถให้บริการแก่ประชาชนทุกกลุ่มได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองอย่างบูรณาการด้วยเทคโนโลยีที่เหมาะสมทั้งในด้านการจัดการน้ำเสีย และขยะมูลฝอย ภายใต้หลักการ Reduce Reuse และ Recycle ตลอดจนส่งเสริมและเพิ่มศักยภาพของท้องถิ่นให้สามารถบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมใน พื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และมีการกำกับ

⁹⁶สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 [Online], available URL: <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=139>, 2553 (กันยายน, 20).

ใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองอย่างเข้มข้น สนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วม พัฒนา กลไกการจัดการร่วมที่ประกอบด้วยภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และชุมชน เพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหา พัฒนาการระบอบการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการพัฒนาของภาครัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ สุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อมของชุมชนในทุกชั้นตอน บนพื้นฐานขององค์ความรู้ ข้อมูลที่ถูกต้อง เปิดเผย โปร่งใส สามารถเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียมเพื่อสร้างกลไก การถ่วงดุล ติดตามและตรวจสอบที่โปร่งใส มีประสิทธิภาพเสริมสร้างบทบาทของ สื่อมวลชน เพื่อสร้างความตระหนักรู้ และความตื่นตัวของสาธารณชนในการดูแล คุ้มครองทุนทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของประเทศ พัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นให้เข้มแข็ง สามารถตอบสนองปัญหาและความต้องการของชุมชนได้อย่าง มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4.4 นโยบายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของรัฐบาล

นายกรัฐมนตรีในแต่ละสมัยจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งหนึ่งในนโยบายของรัฐบาลคือการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม

4.4.1 นโยบายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร

นโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่แถลงนโยบายต่อ รัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544⁹⁷ และเมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2548 ได้วาง นโยบายไว้ดังนี้

⁹⁷รัฐบาลไทย, นโยบายรัฐบาล [Online], available URL: <http://www.thaigov.go.th/webold/general/Policy/thaksin/pt-8.htm>, 2553 (กันยายน 20).

- 1) บริหารและจัดการสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ แบบบูรณาการ โดยยึดหลักธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม
- 2) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน ในการควบคุมและกำจัดมลภาวะที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน
- 3) สนับสนุนให้นำต้นทุนทางสังคมมาพิจารณาในการศึกษาผลกระทบ ต่อสิ่งแวดล้อม ในกรณีการดำเนิน โครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร- ธรรมชาติ และผลักดันการนำหลักการผู้ก่อมลภาวะเป็นผู้จ่าย และระบบกรรมสิทธิ์ร่วม มาใช้ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- 4) สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มขีดความสามารถ ของไทย สำหรับการแสวงหาการบริหารจัดการ การอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทุกแหล่ง รวมถึงการนำสิ่งของหรือเศษวัสดุ เหลือใช้กลับมาใช้ใหม่
- 5) กำหนดมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ โดยคำนึงถึงความ เหมาะสมและสอดคล้องกับระดับของการพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์ เศรษฐกิจ และ สังคมของประเทศควบคู่ไปกับมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับ การค้าระหว่างประเทศ

4.4.2 นโยบายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช

ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 เป็น นโยบายที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁹⁸ ที่กำหนดภายใต้้นโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

⁹⁸จังหวัดนราธิวาส, นโยบายรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช [Online], available URL: http://www.pocnara.go.th/narathiwat/doc9_2_1.pdf, 2553 (มกราคม, 13).

เป็นนโยบายที่ให้ความสำคัญแก่การบริหารจัดการอย่างบูรณาการระหว่างมิติของเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเพิ่มการมีบทบาทร่วมของประชาชนและชุมชน โดยจะดำเนินการ ดังนี้

1) เร่งรัดการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนให้มีความสมดุลของการใช้ประโยชน์ การถือครอง และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ควบคู่กับการปรับปรุงและบังคับใช้กฎหมายตลอดจนกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด รวมทั้งการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องให้เกิดประโยชน์สูงสุด และมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการพัฒนาประเทศและคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน

2) เร่งรัดการควบคุมมลพิษทางอากาศ ขยะ น้ำเสีย กลิ่น และเสียง ที่เกิดจากการผลิตและบริโภค โดยเฉพาะเร่งรัดการสร้างระบบบำบัดน้ำเสียที่เกิดขึ้นจากสังคมเมือง และการผลิตในภาคเกษตรและอุตสาหกรรม การจัดทำระบบกำจัดขยะ โดยวิธีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำจัดขยะและบำบัดน้ำเสีย

4.4.3 นโยบายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์

แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2551⁹⁹ ที่กำหนดภายใต้นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งเน้นการบริหารจัดการอย่างบูรณาการ เป็นธรรม และเน้นการมีส่วนร่วมในทุกระดับของกระบวนการบริหารจัดการของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนและชุมชน เพื่อให้ผลของการดำเนินการเกิดความสมดุลคือ

- 1) บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน
- 2) ควบคุมมลพิษทางอากาศ ขยะ น้ำเสีย กลิ่น และเสียง ที่เกิดจากการผลิต และบริโภค ให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

⁹⁹สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “ประกาศเรื่อง แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2552-2554,” 12 พฤศจิกายน 2551.

3) ส่งเสริมและสร้างความตระหนักและจิตสำนึกทางด้าน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4.4.4 นโยบายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2551 เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีดังนี้¹⁰⁰

1) ควบคุมและลดปริมาณของเสียที่กลายมาเป็นมลพิษทั้งในรูปขยะอันตราย มลพิษทางอากาศ กลิ่น เสียง และน้ำเสีย โดยส่งเสริมการผลิตและบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การใช้เทคโนโลยีเพื่อให้เกิดการใช้ซ้ำหรือหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ ส่งเสริมการป้องกันมลพิษตั้งแต่จุดกำเนิด เพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบำบัดน้ำเสีย กำจัดขยะชุมชน และเพิ่มพื้นที่สีเขียว โดยเฉพาะการจัดให้มีศูนย์กำจัดขยะชุมชนกลางในทุกจังหวัด มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังสำหรับผู้ก่อมลพิษที่ฝ่าฝืนกฎหมาย เร่งแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่วิกฤตซ้ำซาก รวมทั้งสนับสนุนมาตรการจูงใจด้านภาษีและสิทธิต่าง ๆ กับผู้ประกอบการที่ร่วมโครงการแก้ไขปัญหาโลกร้อนและลดมลพิษ

2) ปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน ประชาชน และภาคีที่เกี่ยวข้อง ในรูปของสมัชชาสิ่งแวดล้อมมีส่วนร่วมบริหารจัดการ และจัดให้มีการใช้ระบบประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเชิงกลยุทธ์ เพื่อเป็นกลไกกำกับให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

สรุปได้ว่า นโยบายการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลแต่ละสมัย จะมีที่มาเหมือนกันคือ นโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฯ และนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ-

¹⁰⁰ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี [Online], available URL: http://www.cabinet.thaigov.go.th/bb_main31.htm, 2553 (กันยายน, 22).

สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยจะกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดไว้อย่างชัดเจนเพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบมีแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

5. แนวคิดเกี่ยวกับการสาธารณสุข

การสาธารณสุขถือเป็นการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้สิ่งแวดล้อมมีความสมดุล ทำให้เกิดความสุขทางกายและใจแก่ผู้อยู่อาศัยในชุมชน ในหัวข้อนี้จึงแบ่งการศึกษาออกเป็นสองข้อย่อย คือ ความหมายของการสาธารณสุข และความหมายของการสาธารณสุขในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม

5.1 ความหมายของการสาธารณสุข

การสาธารณสุข (Public Health)¹⁰¹ หมายความว่า เป็นงานที่ต้องใช้ศาสตร์และศิลปะในการป้องกันโรค การส่งเสริมสุขภาพ และการทำให้มีชีวิตรยืนยาวและให้เกิดประสิทธิภาพ งานสาธารณสุขที่จะต้องปฏิบัติต่อชุมชน คือ

- 1) การสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม
- 2) การควบคุมโรคติดต่อ
- 3) การสุขศึกษา
- 4) การจัดบริการด้านการแพทย์และการพยาบาลขั้นมูลฐานเกี่ยวกับการวิเคราะห์โรค

5) การพัฒนากลไกของสังคม เพื่อให้ประชาชนทุกคนได้มีชีวิตและความ เป็นอยู่ที่ดีกับการป้องกันโรค และการรักษาโรค และมาตรฐานอันเหมาะสมเพื่อดำรงไว้ซึ่งสุขภาพของตนเอง

การสาธารณสุขในความหมายที่ได้ให้ไว้โดย Winslow จะเห็นได้ว่า “การสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม” ได้ถูกจัดไว้ให้เป็นงานสาธารณสุขที่สำคัญอย่างหนึ่ง

¹⁰¹พัฒนา มูลพฤกษ์, *อนามัยสิ่งแวดล้อม*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ซีจีมา ดีไซน์กราฟฟิค, 2546), หน้า 15.

ในการที่จะส่งเสริมสุขภาพอนามัยของมนุษย์ให้มีสุขภาพดีทั้งทางกายและใจ รวมถึงการดำรงชีพอยู่ในสังคมได้ด้วยดีนั้น สิ่งแวดล้อมที่อยู่รอบ ๆ ตัวมนุษย์ย่อมมีบทบาทสำคัญอย่างมากถ้ามนุษย์ได้รับสิ่งแวดล้อมที่ดีหรืออยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี เช่น ได้ดื่มน้ำสะอาด หายใจด้วยอากาศบริสุทธิ์ อยู่ในสังคมที่ดีงาม ฯลฯ มนุษย์จะได้มีสุขภาพดีทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ และในทางตรงข้ามถ้ามนุษย์ได้รับสิ่งแวดล้อมที่ไม่ดีหรืออยู่ในสภาพสิ่งแวดล้อมที่ไม่ดีก็จะทำให้มนุษย์ผู้นั้นมีสุขภาพที่ไม่ดีไปด้วย ในปัจจุบันได้มีการให้นิยามการสาธารณสุขในความหมาย

“การสาธารณสุข”¹⁰² หมายความว่า ความพยายามในการจัดองค์กรเพื่อพิทักษ์ส่งเสริมและปฏิรูปสุขภาพของมนุษย์เป็นการรวมความรู้ด้านต่าง ๆ เพื่อใช้ในการบำรุงรักษา ฟื้นฟูสุขภาพของประชากรทุกคน โดยรวมหรือกิจกรรมของสังคม ข้อสังเกตคือแผนงาน การบริการและสถาบันที่ให้ความใส่ใจดูแลในการป้องกันโรค และความปรารถนาเรื่องสุขภาพของประชากรทั้งหมด กิจกรรมทางด้านสาธารณสุขมีความเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพของสังคม

“อนามัยสิ่งแวดล้อม”¹⁰³ หมายถึง การพิทักษ์ปัจจัยทางสิ่งแวดล้อมที่อาจจะก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพของมนุษย์ และคุณภาพสิ่งแวดล้อม ปัจจัยดังกล่าวได้แก่ การปนเปื้อนน้ำ การปนเปื้อนอากาศ การปนเปื้อนอาหาร สารเคมีเป็นพิษ ของเสีย และการแก้ไขปรับปรุงที่อยู่อาศัย

“อนามัยสิ่งแวดล้อม”¹⁰⁴ เป็นสาขาหนึ่งของงานสาธารณสุขซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับมวลมนุษย์ที่สัมผัสกับสิ่งแวดล้อมทางเคมี สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ และชีวภาพในชุมชน

จากแนวความคิดดังกล่าวจึงอาจสรุปได้ว่า “การสาธารณสุข” หมายความว่า แนวทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสมดุลทางนิเวศวิทยา ระหว่างมนุษย์และสิ่งแวดล้อมเพื่อวัตถุประสงค์ให้มนุษย์ดำรงชีพอยู่ในสังคมอย่างปกติสุขและอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี

¹⁰² พัฒนา มูลพฤกษ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

¹⁰³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

¹⁰⁴ เรื่องเดียวกัน.

5.2 ความเป็นมาของการสาธารณสุขในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม

สำหรับสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต การดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติ และต่อเนื่อง ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้รองรับการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 67 วรรคแรกว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติ และต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม”

มาตรการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การทำความสะอาดสถานสาธารณณะต่าง ๆ และภูมิทัศน์ภายในชุมชนท้องถิ่นนั้น ได้มีการวางกฎเกณฑ์ไว้อย่างยาวนานแล้ว นับแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทั้งนี้ เป็นผลมาจากวัฒนธรรมตะวันตกที่เผยแพร่เข้ามาในประเทศไทย จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2477 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) ในปี พ.ศ. 2482 ซึ่งต่อมาได้มีการยกเลิกกฎหมายดังกล่าวแล้วตราพระราชบัญญัติสาธารณสุขขึ้นใหม่ปี พ.ศ. 2484 โดยในขณะนั้นอยู่ในการดูแลของกระทรวงมหาดไทย ต่อมา มีการแบ่งส่วนราชการใหม่ คือ ได้ตั้งกระทรวงสาธารณสุขขึ้น โดยแยกงานสาธารณสุข งานประชาสงเคราะห์ของกระทรวงมหาดไทย และงานเภสัชของกระทรวงเศรษฐกิจไปอยู่ในความดูแลของกระทรวงสาธารณสุข จึงมีผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 ซึ่งกฎหมายสาธารณสุขนี้มีการแก้ไขสี่ครั้ง พ.ศ. 2495 พ.ศ. 2497 พ.ศ. 2505 และครั้งล่าสุดคือ (ฉบับที่ 5) ปี พ.ศ. 2527 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขอัตราค่าธรรมเนียมการกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล จนในที่สุดการแก้ไขครั้งล่าสุด เมื่อปี พ.ศ. 2527 ได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการออกกฎกระทรวง กำหนดอัตราค่าบริการต่าง ๆ ได้เอง โดยไม่ต้องแก้ไขพระราชบัญญัติต่อมาในปี พ.ศ. 2534 รัฐบาลในขณะนั้นเห็นว่าพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 และ

พระราชบัญญัติควบคุมการใช้อูจาระเป็นปุ๋ย พ.ศ. 2480 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) ในปี พ.ศ. 2484 และแก้ไขล่าสุดในปี พ.ศ. 2497 (ฉบับที่ 3) เป็นฉบับที่เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงานควบคุมดูแลในด้านสาธารณสุข ได้ใช้บังคับมานานแล้ว แม้ว่าจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้งก็ตาม แต่ก็ยังไม่อาจทันต่อสภาพความเปลี่ยนแปลง และความเจริญก้าวหน้าของสังคม จำเป็นต้องขยายขอบเขตการกำกับดูแลกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขในด้านต่าง ๆ ให้กว้างขวางขึ้น เพื่อสามารถนำมาปรับใช้กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ทันทั่วถึง และโดยที่ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่าการสาธารณสุขเป็นเรื่องเกี่ยวพันกับความเป็นอยู่ และสภาพแวดล้อมของมนุษย์อย่างใกล้ชิด แต่บทบัญญัติของกฎหมายปัจจุบันยังมีได้กำหนดมาตรการกำกับดูแล และป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อมไว้เพียงพอ และมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้สมควรปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุม ให้มีลักษณะการกำกับดูแลและติดตาม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และบทกำหนดโทษตามกฎหมายปัจจุบันให้สามารถบังคับให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัด ฉะนั้น เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพของสังคมปัจจุบัน และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อม สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการใช้อูจาระเป็นปุ๋ยเสียใหม่ และรวมกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นฉบับเดียวกัน จึงได้ตราพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ขึ้นใช้บังคับเมื่อวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2535¹⁰⁵ ปัจจุบันมีการแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ด้วยเหตุว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดบทนิยามคำว่า “มูลฝอย” ยังไม่ชัดเจน ซึ่งทำให้อำนาจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยมีความซ้ำซ้อนกัน บทนิยามในเรื่อง “ราชการส่วนท้องถิ่น” และ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งผลจากการปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ. 2545 ได้เปลี่ยนแปลง

¹⁰⁵ สุวงศ์ ศาสตราวหา, สุรชาติ ฦ หนองคาย และพิพัฒน์ ทองผดุงโรจน์, กฎหมายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เจ้าพระยาการพิมพ์, 2536), หน้า 560-561.

หน่วยงานกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่น และยังมีหน่วยงานอื่นที่ทำหน้าที่สนับสนุน และเกี่ยวข้องกับการดำเนินการในเรื่องการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย จึงต้องปรับ องค์ประกอบในคณะกรรมการสาธารณสุข นอกจากนี้การดำเนินงานเรื่องการกำจัด สิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไม่ได้ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่น ในการกำหนดอัตรา ค่าธรรมเนียมและกำหนดวิธีการในเรื่องดังกล่าว ประกอบกับมิได้มีบทกำหนดโทษ ในเรื่องมูลฝอยติดเชื้อ และมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชนไว้ตามสมควร

ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ วางหลักเกณฑ์การควบคุมและการจัดการเกี่ยวกับการสาธารณสุขไว้หลายเรื่อง คือ การจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การดูแลสุขลักษณะของอาคารที่อยู่ในชุมชนท้องถิ่น การควบคุมเหตุรำคาญต่าง ๆ ที่อาจกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในชุมชน การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ในทางสาธารณะ หรือบริเวณที่เป็นเขตหวงห้าม การควบคุมกิจการต่าง ๆ ที่จะเป็อันตรายต่อสุขภาพ การบริหารจัดการ ตลาด สถานที่ จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร และการควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือ ทางสาธารณะ

6. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชน

ในการจัดการสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ

การมีส่วนร่วมของชุมชนมีความหมายทับซ้อนกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากชุมชนก่อเกิดจากการรวมตัวกันของประชาชน และในภาษาอังกฤษการมี ส่วนร่วมของประชาชน จะใช้คำว่า “Public Participation” ซึ่งความสำคัญของคำนี้มีอยู่ 2 นัย คือ ประชาชน (Public) และชุมชน (Community) หรือโดยทั่วไปหมายถึง ชุมชนโดยรวม ซึ่งมีผลประโยชน์สาธารณะร่วมกัน¹⁰⁶ ดังนั้นในต่างประเทศแนวความคิดการมีส่วนร่วม

¹⁰⁶ศิริรัตน์ รัตนพันธุ์, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม: ศึกษากรณีมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 37.

ของประชาชน (Public Participation Concept) และแนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชนจะมีรูปแบบเป็นนัยเดียวกัน

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ถูกนำไปใช้ในประเทศต่าง ๆ มากมาย บางประเทศได้พัฒนากฎหมาย และกลไกการมีส่วนร่วมไปมากพอสมควร เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา และกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป

6.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าด้านประชาธิปไตยมากที่สุดประเทศหนึ่ง และได้นำเอาหลักการมีส่วนร่วมมาใช้ในการกำหนดนโยบายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมมาหลายทศวรรษ โดยพัฒนาการของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาเริ่มต้นในช่วงทศวรรษ 1960 ซึ่งมีการตรากฎหมายเสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร (The Freedom of Information--FOIA, 1966) และกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (The National Environmental Policy Act--NEPA, 1969) นอกจากนี้ ยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ควบคุมมลพิษทางอากาศและมลพิษทางน้ำ อันได้แก่ The Clean Air Act, 1970 และ The Clean Water Act, 1977 ซึ่งทั้งสองฉบับมีบทบัญญัติให้ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตปล่อยมลพิษ รวมทั้งให้สิทธิแก่ประชาชนทั่วไปในการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืนมาตรฐานมลพิษจากแหล่งกำเนิดได้ ไม่ว่าผู้ฝ่าฝืนจะเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือเป็นของเอกชนก็ตาม¹⁰⁷

¹⁰⁷ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, สถาบันวิจัยสังคม, การจัดทำรูปแบบกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำนโยบาย แผน มาตรการ กฎหมาย หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2547), หน้า 76.

6.1.1 สิทธิในข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม

เช่นเดียวกับประเทศไทย สหรัฐอเมริกามีได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่มีกฎหมายว่าด้วยสิทธิในข้อมูลข่าวสารทั่วไปของทางราชการ ซึ่งรวมถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมด้วย FOIA กำหนดให้หน่วยงานของรัฐบาลกลาง มีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณะให้มากที่สุด และกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐได้ เช่น หน่วยงานต่าง ๆ ต้องจัดพื้นที่ให้สาธารณชนเข้าไปค้นคว้าหาข้อมูลได้ และใน ค.ศ. 1996 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม FOIA และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารทั้งหมดที่เกิดขึ้นหลังจากวันที่ 1 พฤศจิกายน ค.ศ. 1996 สามารถเข้าถึงได้ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ภายในวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1999 เมื่อเปรียบเทียบกับ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของไทยก็จะพบว่าคล้ายคลึงกันในหลายประการ ทั้งนี้ นอกจาก FOIA แล้ว ใน The Clean Air Act ยังได้กำหนดให้ต้องตีพิมพ์ผลงานวิจัย และการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางอากาศ แจกให้สาธารณชนรับทราบและเปิดโอกาสสาธารณชนแสดงความคิดเห็นได้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมขนส่ง การออกคำสั่ง ให้ความเห็นชอบ และข้อตกลงเพื่อระงับข้อพิพาทใด ๆ ที่หน่วยงานได้กระทำลงไป¹⁰⁸

6.1.2 สิทธิในการแสดงความคิดเห็น

กฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นต่อแผนงานและโครงการต่าง ๆ ของรัฐ คือ กฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environmental Policy Act--NEPA, 1969) เป็นกฎหมายที่กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่รับผิดชอบในการสงวนรักษา และส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีแผนจัดทำโครงการขนาดใหญ่ต้องจัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Statement--EIS) นอกจากนี้ ยังกำหนดให้จัดงบประมาณให้แก่สำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (EPA) เพื่อจัดสรรให้แก่องค์กรประชาชนต่าง ๆ ที่มีใ้หากำไรเพื่อใช้ในการรณรงค์ และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน

¹⁰⁸มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, สถาบันวิจัยสังคม, เรื่องเดียวกัน, หน้า 77-78.

โครงการใดที่ต้องจัดทำ EIS หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเปิดโอกาสให้ประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการปรึกษาหารือ ตั้งแต่ในระยะต้นของการวางแผนโครงการ NEPA กำหนดให้ต้องมีการประกาศเพื่อแจ้งให้หน่วยงานอื่น ๆ และบุคคลที่เกี่ยวข้องทราบ การแจ้งให้ทราบให้กระทำโดยประกาศใน Federal Register และออกหนังสือเชิญไปยังบุคคล และหน่วยงานที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งรวมถึงกลุ่มบุคคลที่ต่อต้าน โครงการด้วย ขั้นตอนนี้มักเรียกกันว่า กระบวนการกำหนดขอบเขตการศึกษา ซึ่งเป็นการเปิดให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเข้ามาแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการและกิจกรรม และให้หน่วยงานนำเอาข้อมูลเหล่านั้นมาประกอบการพิจารณากำหนดขอบเขตของการจัดทำ EIS หลังจากนั้นแล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการอีก 2 ขั้นตอนคือ

1) จัดทำร่าง EIS แล้วประกาศให้ประชาชนทราบ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนวิจารณ์และแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโครงการ

2) หน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจต้องนำเอาความเห็น และข้อวิจารณ์ต่าง ๆ ของประชาชนหรือกลุ่มคนที่มีต่อร่าง EIS มาพิจารณาประกอบการจัดทำรายงาน EIS ฉบับสมบูรณ์

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นองค์ประกอบสำคัญในการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมแต่ NEPA เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐที่เป็นของรัฐบาลกลางเท่านั้น และไม่ได้ใช้บังคับโดยตรงกับหน่วยงานระดับมลรัฐหรือหน่วยงานในภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม มลรัฐต่าง ๆ มักจัดให้มีระบบการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามแนวทางเดียวกับ NEPA นอกจากนี้ NEPA ยังมีผลบังคับใช้ได้ในกรณีที่ภาคเอกชนต้องขอใบอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐบาลกลางเพื่อดำเนินโครงการใด ๆ

6.1.3 สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม คือ การฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการสงวนรักษาสิ่งแวดล้อมและการฟ้องร้องเอกชนที่ละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยประชาชน เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า “Citizen

Suits” ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องคดีที่เป็น Citizen Suits ที่มีทั้งในระดับชาติและระดับมลรัฐ ที่สำคัญได้แก่ The Clean Air Act กำหนดให้พลเมืองทั่วไปในการดำเนินคดีต่อบุคคลหรือองค์กรใด ๆ ซึ่งรวมถึงรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐที่กระทำความผิดด้วยการละเมิดมาตรฐานมลพิษที่ปล่อยจาก แหล่งกำเนิด ฉะนั้น ประชาชนทั่วไปมีสิทธิที่จะฟ้องร้องดำเนินคดีกับ EPA ได้หาก ปราบกว่า EPA ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนี้ ใน The Clean Water Act ก็บัญญัติไว้ในลักษณะเช่นเดียวกัน¹⁰⁹

6.2 ประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดามีกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ Canadian Environmental Protection Act--CEPA, 1988 และแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1999 กฎหมาย CEPA กำหนดให้การรักษาสีงแวดล้อมเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของกระทรวงสิ่งแวดล้อม และกระทรวงสาธารณสุข หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องจัดทำแผนจัดการคุณภาพ สิ่งแวดล้อม และแนวทางปฏิบัติ รวมทั้งต้องจัดทำรายงานคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่าง สม่ำเสมอ ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน การแก้ไขกฎหมายเมื่อ ค.ศ. 1999 มีผล ทำให้ต้องเปิดโอกาสแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารมากขึ้น ด้วยการจัดตั้ง ฐานข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม (Environment Registry) ซึ่งเป็นฐานข้อมูลออนไลน์ ประกอบด้วยเอกสาร นโยบาย ระเบียบ คำสั่ง แนวทางปฏิบัติ ข้อตกลง และใบอนุญาต ต่าง ๆ ที่ออกตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ทำให้ประชาชนสามารถรับรู้เกี่ยวกับกิจกรรม ต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐ และแสดงความคิดเห็นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้โดยตรง

CEPA ยังมีบทบัญญัติที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับ ใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ห้ามนายจ้างลงโทษลูกจ้าง หรือไล่ออกเนื่องจากลูกจ้าง รายงานการกระทำผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมหรือปฏิเสธที่จะทำตามคำสั่งที่เป็นการละเมิด กฎหมายสิ่งแวดล้อมของนายจ้าง นอกจากนี้ ยังกำหนดให้บุคคลใดที่มีอายุมากกว่า 18 ปี

¹⁰⁹ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, สถาบันวิจัยสังคม, เรื่องเดียวกัน, หน้า 81-83.

มีสิทธิยื่นคำร้องขอต่อรัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อม ให้สอบสวนกรณีที่กำลังกล่าวหาว่า มีการกระทำผิดกฎหมายนี้ เมื่อได้รับคำร้อง รัฐมนตรีจะต้องสอบสวนและรายงานความคืบหน้าให้ผู้ยื่นคำร้องทราบ หากรัฐมนตรีไม่สอบสวน หรือบุคคลผู้ยื่นคำร้องไม่พอใจในคำชี้แจงของรัฐมนตรี บุคคลนั้นมีสิทธิฟ้องคดีที่มักเรียกกันว่า “Environmental Protection Action” โดยให้ฟ้องผู้กระทำผิดกฎหมาย และร้องขอให้ศาลออกคำสั่งให้ผู้กระทำผิดหยุดการกระทำดังกล่าว รวมทั้งขอให้ชำระค่าธรรมเนียมในการฟ้องคดีให้แก่ตนได้¹¹⁰

กฎหมายที่สำคัญอีกฉบับหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมคือ Canadian Environmental Assessment Act--CEAA มีผลบังคับใช้เมื่อ ค.ศ. 1995 เป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการต่าง ๆ ที่จะก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม ช่องทางการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย การเปิดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับรายงานการประเมินผลกระทบของโครงการได้ทางระบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับรายงานดังกล่าวก่อนที่หน่วยงานจะตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ และเข้าร่วมประชุมสาธารณะหรือประชาพิจารณ์ที่รัฐจัดขึ้น รวมทั้งยื่นคำขอสนับสนุนทางการเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเป็นรายบุคคล หรือหมู่คณะสำหรับการเข้าร่วมประชุมต่าง ๆ เพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการ¹¹¹

6.3 ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป

นอกจากสหภาพยุโรป จะให้ความสำคัญแก่หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายซึ่งกำหนดให้ผู้ผลิต และผู้บริโภคร่วมรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายสำหรับการรักษาสิ่งแวดล้อม และบำบัดมลพิษซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังได้ออกกฎหมายของสหภาพยุโรปหลายฉบับ ที่สำคัญได้แก่กฎหมายว่าด้วยสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและ

¹¹⁰ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, สถาบันวิจัยสังคม, เรื่องเดียวกัน, หน้า 86.

¹¹¹ เรื่องเดียวกัน.

กฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งจัดทำขึ้น โดยเน้นหลัก ในการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจยุโรป (Economic Commission for Europe--ECE) แห่งองค์การสหประชาชาติยังได้จัดทำอนุสัญญา ซึ่งจะมีอิทธิพลเป็นอย่างมากต่อการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนในด้านสิ่งแวดล้อม ในกลุ่มประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป คือ อนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ในกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม Aarhus Convention ซึ่งจัดทำเสร็จสิ้นที่กรุง Aarhus ประเทศเดนมาร์ก เมื่อปี ค.ศ. 1998¹¹²

6.3.1 สิทธิในข้อมูลข่าวสาร

ระเบียบว่าด้วยเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1990 (Council Directive 90/313 on the Freedom of Access to Information on the Environment) กำหนดให้รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลถึงสถานการณ์สิ่งแวดล้อมให้ประชาชน ทราบ รวมถึงกิจกรรมที่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญ หรือมาตรการต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือมาตรการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครอง สิ่งแวดล้อมหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องจัดหาข้อมูลให้แก่บุคคลใดที่ร้องขอ โดยคิด ค่าใช้จ่ายได้ตามสมควร นอกจากนี้ ผู้ร้องขอข้อมูลข่าวสารมีสิทธิอุทธรณ์ต่อองค์กรทาง ปกครอง หรือฟ้องต่อศาลได้หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ยอมจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ หรือ ละเลยคำร้องขอข้อมูลข่าวสาร Directive ของสหภาพยุโรปมีผลให้ประเทศสมาชิกต้อง ตรากฎหมายภายในเพื่อรองรับ Directive เช่น ประเทศอังกฤษได้มีการตรากฎหมาย Environmental Information Regulations ค.ศ. 1992¹¹³

6.3.2 การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน

สหภาพยุโรปยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชนโดยตรง ในที่นี้จะขอยกเอากฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อม ซึ่งมีสาระครอบคลุมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาคมเศรษฐกิจ

¹¹²มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, สถาบันวิจัยสังคม, เรื่องเดียวกัน.

¹¹³เรื่องเดียวกัน, หน้า 87.

ยุโรป (ชื่อเดิมก่อนเปลี่ยนเป็นสหภาพยุโรปในปี ค.ศ. 1992) ได้ออกระเบียบว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโครงการที่เป็นของรัฐ และโครงการของเอกชน ค.ศ. 1985 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบ ค.ศ. 1997 กำหนดโครงการใดบ้างที่จะต้องประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อนการอนุญาตโครงการ เช่น โรงกลั่นน้ำมัน โรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ โรงงานกำจัดกากกัมมันตรังสี และโรงงานกำจัดของเสียอันตราย หรือมีพิษ เป็นต้น และก่อนการตัดสินใจว่าโครงการใดจะต้องประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ รัฐสมาชิกต้องแจ้งให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับการพิจารณา และจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนวิจารณ์ หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการก่อนจะอนุญาตโครงการ ต้องเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นก่อนที่จะเริ่มดำเนินโครงการ รัฐสมาชิกต้องนำข้อมูลที่ได้แสดงความคิดเห็นของประชาชนประกอบการพิจารณาก่อนอนุญาตโครงการ และจะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับผลของการตัดสินใจ รวมทั้งรายละเอียด และเงื่อนไขของผลการพิจารณาดังกล่าว¹¹⁴

6.3.3 สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

กฎหมายสหภาพยุโรปได้กำหนดเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เพื่อป้องกันสิ่งแวดล้อม หลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศสมาชิก ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะมีข้อกำหนดมากกว่ากฎหมายของสหรัฐอเมริกา ในเรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม เพื่อบังคับใช้กฎหมายและมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงว่า ตนเป็นผู้เสียหายหรือได้รับผลกระทบจากการละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมก่อน¹¹⁵

6.3.4 อนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในด้านสิ่งแวดล้อม หรือ Aarhus Convention

อนุสัญญานี้กำหนดให้รัฐภาคีมีหน้าที่จัดหาข้อมูลให้แก่ประชาชน หากได้รับการร้องขอและจะปฏิเสธคำขอข้อมูลข่าวสารได้ก็ต่อเมื่อหน่วยงานไม่มีข้อมูล

¹¹⁴ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, สถาบันวิจัยสังคม, เรื่องเดียวกัน, หน้า 88.

¹¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 89.

ไว้ในครอบครอง และข้อมูลที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความลับ เปิดเผยไม่ได้ กำหนดให้รัฐภาคีต้องจัดทำรายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องพิมพ์อย่างน้อยทุก 3 หรือ 4 ปี ในการตัดสินใจ การวางแผน การจัดทำโครงการและนโยบายต่าง ๆ รัฐภาคีต้องแจ้งให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐต้องตัดสินใจ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเป็นข้อมูลให้รัฐใช้ประกอบการตัดสินใจ และกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำกฎระเบียบของรัฐ¹¹⁶

¹¹⁶มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, สถาบันวิจัยสังคม, เรื่องเดียวกัน, หน้า 91-92.