

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ถือว่ามีบทบัญญัติที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาในอดีต ทั้งนี้ เนื่องจากได้รับเอาอิทธิพลแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการมีส่วนร่วมของประชาชนมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้อย่างเห็นได้ชัด ดังจะพิจารณาได้จากบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ดังนี้

- มาตรา 46 - สิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- มาตรา 56 - สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- มาตรา 58 - สิทธิของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร
- มาตรา 59 - สิทธิของบุคคลในการได้รับข้อมูลคำชี้แจงและเหตุผลจากทางราชการ
- มาตรา 60 - สิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของรัฐ
- มาตรา 61 - สิทธิของบุคคลในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผล
- มาตรา 62 - สิทธิของบุคคลในการฟ้องหน่วยงานของรัฐ
- มาตรา 79 - การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- มาตรา 290 - การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หากกล่าวแต่เฉพาะแนวความคิด ทฤษฎี และหลักการการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายมหาชนและกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาความหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง แล้ว ก็จะประกอบด้วยแนวความคิด ทฤษฎี และหลักการ ดังต่อไปนี้ คือ

2.1 ทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม

2.2 แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

- 2.3 แนวความคิดและหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 2.4 หลักการป้องกันล่วงหน้า
- 2.5 หลักการตีความกฎหมาย
- 2.6 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ
- 2.7 แนวความคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะ

ดังนั้น แนวความคิด ทฤษฎี และหลักการการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าว จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาและทำความเข้าใจในเบื้องต้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานก่อนที่จะนำไปวิเคราะห์ความหมายหรือประเด็นสำคัญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ หลักการ และเหตุผลของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อไป

2.1 ทฤษฎีสติธิในสิ่งแวดล้อม (The Environmental Right Theory)

ปัจจุบันปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาต่างๆ ของทั้งภาครัฐและภาคเอกชนนั้น ส่งผลให้เกิดปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ เช่น เสียงเป็นพิษ อากาศเสีย และน้ำเสีย เป็นต้น อันเป็นเหตุให้ผู้ซึ่งได้รับความเสียหายจากปัญหาดังกล่าว ได้ดำเนินคดีฟ้องร้องต่อศาลเพื่อให้มีการแก้ไขเยียวยา หรือชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากผู้ที่ทำให้เกิดปัญหาหรือผลกระทบดังกล่าว ดังนั้น นักนิติศาสตร์ในบางประเทศจึงต้องรับรู้และรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อม ซึ่งหลักการแห่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมไม่ปรากฏหลักฐานที่แน่ชัดว่าเกิดขึ้นเมื่อใด แต่เหตุที่ทำให้หลักการนี้แพร่หลายออกไปก็เนื่องมาจากเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นมาทำลายสภาวะแวดล้อมของโลก ทำให้มนุษย์เกิดความหวั่นวิตกและกลัวว่าสิ่งแวดล้อมอาจถูกทำลายหมดสิ้นไปได้ จึงจำเป็นที่จะต้องป้องกันและรักษาสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นประโยชน์แก่คนรุ่นหลังด้วยเช่นกัน จึงเป็นที่มาของแนวความคิดว่า สิ่งแวดล้อมน่าจะเป็นสมบัติของทุกคนมิใช่เป็นของคนใดคนหนึ่ง ดังนั้น ทุกคนจึงน่าจะมีสิทธิที่จะป้องกันและรักษาให้สภาพแวดล้อมของโลกดำรงอยู่เพื่อมวลมนุษย์ตลอดไป รวมถึงเรียกร้องมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดมาทำลายสิ่งแวดล้อมและสภาวะแวดล้อมให้เสียหายหรือเสื่อมโทรมลงไป

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมได้ดียิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องกล่าวถึงความหมายของคำว่า “สิทธิ” (Right) โดยสังเขป ดังนี้

โรสโก ปาวด์ (Roscoe Pound) ได้กล่าวไว้ว่า ไม่มีคำใดในกฎหมายจะมีความหมายคลุมเครือมากไปกว่าคำว่า “สิทธิ” ในฐานะที่เป็นคำนาม ซึ่งในทางคำรากกฎหมายคำว่า “สิทธิ” ได้ถูกใช้ใน 4 ความหมาย คือ¹

1. ในความหมายของประโยชน์ (Interest) ซึ่งได้รับการอภิปรายมากที่สุดในเรื่องของสิทธิตามธรรมชาติ ในที่นี้อาจหมายความได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

ก. ประโยชน์ซึ่งบุคคลมีอยู่ควรจะได้รับ การรับรองและคุ้มครอง ความหมายนี้ใช้กันโดยทั่วไปในทางตำราและจริยศาสตร์

ข. ประโยชน์ซึ่งได้รับการรับรองคุ้มครอง และได้รับการจำกัดขอบเขตด้วยการเคารพในประโยชน์ของบุคคลที่ได้รับการรับรอง

2. ในความหมายของสิทธิที่จะเรียกร้อง (Claim) ซึ่งได้รับการรับรองในวันที่จะกระทำหรือละเว้นการกระทำโดยบุคคลอื่น เพื่อที่จะเกิดประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง ได้แก่

ก. ในทางกฎหมายโดยใช้พลังบังคับของสังคมที่จัดตั้งทางการเมือง ในการที่จะคุ้มครองการกระทำหรือละเว้นการกระทำดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ข. ในทางศีลธรรม โดยความกดดันของความรู้สึกทางศีลธรรมของสังคมหรือองค์กรทางกฎหมายพิเศษของการควบคุมสังคม

3. ความหมายในทางกำหนดความสามารถในการก่อตั้ง ปลดเปลื้องหรือเลิกสิทธิตามความหมายในข้อ 2 และตลอดจนก่อตั้งหรือเลือกหน้าที่ คำที่ใช้เฉพาะในความหมายนี้ก็คือ “อำนาจ” เช่น โอกาสที่กฎหมายคุ้มครองประโยชน์โดยปล่อยให้บุคคลใช้สิทธิ ความสามารถตามธรรมชาติอย่างอิสระ ซึ่งเรียกว่า เสรีภาพและเอกสิทธิ

¹Roscoe Pound, *Jurisprudence*, Chapter 21 “Rights”, (St. Paul, Minn : West Publishing Co., 1959. p 63.

4. คำว่า สิทธิ (Right) ใช้ในแง่ที่เป็นคำคุณศัพท์ หมายความว่า สิ่งซึ่งสอดคล้องไปด้วยกันกับความยุติธรรม (Justice) หรือสิ่งซึ่งรองรับและให้ผลกระทบต่อสิทธิทางศีลธรรม

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายความหมายของสิทธิว่า “เป็นประโยชน์ที่กฎหมายรองรับ และคุ้มครองให้” ซึ่งหมายความว่า เป็นประโยชน์ที่กฎหมาย “รับรอง” ว่ามีอยู่และเป็นประโยชน์ที่กฎหมาย “คุ้มครอง” คือคุ้มครองมิให้มีการละเมิดสิทธิรวมทั้งบังคับให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย² ซึ่งในเรื่องดังกล่าว ศาลไทยก็เคยกล่าวถึงความหมายของคำว่า “สิทธิ” ไว้ ดังปรากฏคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 124/2487 ได้กล่าวถึงสิทธิไว้ว่า สิทธิหากจะกล่าวโดยย่อและรวบรัดแล้วก็ได้แก่ประโยชน์อันบุคคลมีอยู่ แต่ประโยชน์จะเป็น สิทธิหรือไม่ก็ต้องแล้วแต่ว่าบุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพหรือไม่ ถ้าบุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพประโยชน์นั้นก็ เป็นสิทธิ กล่าวคือ ได้รับการรับรองและคุ้มครองของกฎหมาย จากคำพิพากษาข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ศาลไทยมีความเห็นว่า “สิทธิ” คือ ประโยชน์ที่ได้รับรองและคุ้มครองโดยกฎหมายนั่นเอง

ดังนั้น สิทธิในสิ่งแวดล้อม หมายถึง สิทธิที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ที่สะอาดปราศจากมลพิษ และมีทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพให้ได้ประโยชน์อย่างพอเพียงแก่ความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่พึงได้รับการคุ้มครองจากรัฐ การเรียกร้องของประชาชนที่จะให้มีสิทธิในสิ่งแวดล้อมก็เพื่อที่จะไม่ให้รัฐได้ใช้อำนาจและหน้าที่อย่างไร้ขีดจำกัด จนเป็นเหตุให้เกิดการทำลายหรือสร้างความเสื่อมแก่สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติขึ้นและส่งผลกระทบต่อประชาชน รัฐมีหน้าที่ที่จะใช้อำนาจทางปกครองที่จะสร้างหลักประกันขั้นต่ำสุดที่จะคุ้มครองให้ประชาชนได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้จะต้องได้รับการยืนยันในสิทธินี้ของประชาชนด้วยการรับรองโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย³

สำหรับประเทศไทย ในอดีตยังไม่มี การกำหนดให้สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิตามกฎหมายแต่อย่างใด แต่เนื่องด้วยอิทธิพลจากการตื่นตัวของนานาประเทศในการเรียกร้องสิทธิใน

² หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์, 2523), หน้า 187 – 188.

³ สุนีย์ มัลลิกะมาสย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 62.

สิ่งแวดล้อม อีกทั้งการที่ประเทศต้องเผชิญกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเป็นระยะๆ อันส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม จึงเป็นเหตุให้รัฐหันมาสนใจต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยได้มีการนำเอาแนวความคิดในเรื่องของการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ในหมวดว่าด้วยนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ก็ได้บัญญัติให้รัฐพิทักษ์สภาพแวดล้อม และนอกจากนี้รัฐได้ออกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายแม่บททางสิ่งแวดล้อมฉบับแรก ต่อจากนั้นก็มีการออกพระราชบัญญัติฉบับต่อๆ มา คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐในการบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมไว้ในมาตรา 78 และในช่วงที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญดังกล่าว ก็ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2521 และฉบับ พ.ศ. 2522 โดยตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ขึ้นใช้บังคับแทน

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ได้มีการนำเอาแนวความคิดในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รวมเอาสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานกับสิทธิในสิ่งแวดล้อมเข้ามาไว้ด้วยกัน โดยมีจุดมุ่งหมายหลักคือการให้สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่แก่ประชาชนชาวไทยที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยได้บัญญัติรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของบุคคลในการมีชีวิตท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่ดีมีคุณภาพและมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 56 วรรคแรก) และได้กำหนดภาระหน้าที่ให้กับรัฐที่จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและจำกัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน (มาตรา 79) ซึ่งปัจจุบันมีรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ทั่วโลกไม่ต่ำกว่า 50 ประเทศให้การรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อม⁴

⁴ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2540, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิฑูรย์การพิมพ์, 2540), หน้า 334.

ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้การรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้เช่นนี้ จึงถือได้ว่ามีเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนชาวไทยที่จะมีชีวิตอยู่อย่างปกติสุขภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน อีกทั้งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้สร้างกลไกหรือวิธีการในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยใช้สิทธิของตนผ่านองค์กรใหม่ นั่นคือ องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม มาตรา 56 วรรคสอง ซึ่งได้บัญญัติว่า “การดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” จากบทบัญญัตินี้จะสังเกตได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ความสำคัญกับภาคประชาชนในเรื่องสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นรูปธรรมและชัดเจนขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา โดยเฉพาะการจัดให้มีองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมเข้ามาทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์และสานประโยชน์ให้แก่ทุกฝ่าย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสมดุลในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยถูกต้องตามหลักการ แนวคิด และทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อมนั่นเอง

2.2 แนวความคิดการพัฒนายั่งยืน (Sustainable Development)

แนวความคิดการพัฒนายั่งยืนเป็นหลักการที่มีมาเป็นเวลานานแล้ว เพียงแต่ยังไม่มีการให้ความสนใจหรือความสำคัญต่อหลักการนี้อย่างจริงจัง จนกระทั่งเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเป็นผลมาจากการพัฒนาประเทศ และเกิดอุบัติภัยร้ายแรงที่เป็น โศกนาฏกรรมทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในทุกภูมิภาคทั่วโลก ซึ่งโศกนาฏกรรมดังกล่าวเริ่มต้นจากเหตุการณ์ The Torrey Canyon Oil Spill Incident ปี ค.ศ. 1967 โดยเป็นเหตุการณ์ที่เรือบรรทุกน้ำมันดิบชนเข้ากับหินโสโครกแล้วอัปปางลงนอกชายฝั่งประเทศอังกฤษ เป็นเหตุให้เกิดมลพิษทางทะเลที่รุนแรงที่สุดเหตุการณ์หนึ่งของโลก เนื่องจากน้ำมันดิบจำนวนมากว่า 95,000 ตันทะลักลงสู่ทะเลบริเวณนอกชายฝั่งประเทศอังกฤษ ส่งผลให้นกทะเลตายกว่า 10,000 ตัว จากผลกระทบครั้งนี้ทำให้ประเทศต่างๆ ในภาคพื้นยุโรปเริ่มหันมาสนใจกับปัญหาสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น⁵

⁵ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 15.

นอกจากนี้ เหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้รับความสนใจเป็นที่ยอมรับดังเช่นในปัจจุบัน ก็เนื่องมาจากการพัฒนาประเทศในอดีตที่ผ่านมา ประเทศต่างๆ มักมุ่งเน้นถึงการพัฒนาประเทศโดยใช้ภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคนำเพื่อสร้างความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวมให้ดีขึ้น แต่ทั้งนี้ จากการพัฒนาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างสิ้นเปลืองจนเกิดการร่อยหรอหมดไป รวมถึงการเกิดการเสื่อมโทรมต่อทรัพยากรธรรมชาติอย่างรวดเร็ว ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพการดำรงชีวิตของประชาชนและเกิดปัญหามลพิษต่างๆ ตามมา อีกทั้งยังเป็นต้นเหตุสำคัญของภัยพิบัติทางธรรมชาติ ดังนั้น เมื่อปัญหาและผลกระทบต่างๆ ที่เกิดมาจากการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการคงไว้ซึ่งความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติให้มากที่สุด อันเป็นการนำวัตถุประสงค์ทางการพัฒนามารวมกับวัตถุประสงค์ทางการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้คนรุ่นหลังได้ใช้ประโยชน์ต่อไปอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะเป็นไปตามแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) มีความหมายถึงขั้นตอนหรือกระบวนการในการพัฒนาประเทศในทุกๆ ด้าน ให้สามารถตอบสนององค์ประกอบหรือความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์เพื่อปรับปรุงมาตรฐานการดำรงชีวิตเพื่อประชาชนทั้งหมด แล้วก็ต้องมีการดำเนินงานในด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ควบคู่ไปกับการพัฒนาโดยการจัดการและคุ้มครองระบบนิเวศน์ให้เกิดผลดีมากขึ้น และยังคงรูปแบบของการบริโภคที่ฟุ่มเฟือยและไร้ประสิทธิภาพให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้⁶

เมื่อนำคำว่า “การพัฒนา” มารวมเข้ากับคำว่า “อย่างยั่งยืน” เป็น “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” (Sustainable Development) แล้ว จะหมายถึงการดำเนินการใดๆ ที่ทำให้เกิดความเจริญหรือมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นและมีลักษณะอยู่คงทนถาวร เพราะมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้หากนำไปใช้ประกอบกับการดำเนินกิจกรรมใดก็จะหมายถึงการทำให้กิจกรรมนั้นมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องที่จะส่งผลดีทั้งในปัจจุบันและอนาคต คำนี้จึงมีผู้นิยมนำมาใช้ประกอบกับกิจกรรมต่างๆ มากมาย สำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่มีการนำมาใช้ในมิติของสิ่งแวดล้อมสามารถพิจารณาได้จากความหมายที่คณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา

⁶ มาณพ เมฆประยูรทอง, สรุปสาระสำคัญของแผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืน, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด, 2537) , หน้า 12.

(World Commission on Environment and Development : WCED) ได้ให้ไว้คือ “การพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนยุคปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นอนาคตต้องประนีประนอม เพื่อลดขีดความสามารถที่จะสนองความต้องการของเขาต่อไป” จากความหมายที่ WCED ได้ให้ไว้นี้เท่ากับยอมรับว่า การพัฒนาเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องให้เกิดมีขึ้น โดยจะห้ามหรือหยุดยั้งการพัฒนาประเทศไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาของประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศกำลังพัฒนา เพราะการพัฒนาเหล่านี้มีขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในยุคปัจจุบัน แต่การพัฒนานี้ต้องไม่เป็นการทำลายโอกาสในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิทธิในสิ่งแวดล้อมของคนรุ่นอนาคต จากความหมายของแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่กล่าวมาในข้างต้นนั้นเป็นความหมายที่เป็นนามธรรมไม่อาจจะก่อให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติได้ ฉะนั้น ในทางปฏิบัติแล้วแนวความคิดนี้จึงได้นำเอามาตรการทางด้านเทคโนโลยี (เช่น เทคโนโลยีสะอาด (Clean Technology)) มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ มาตรการทางสังคม และมาตรการทางกฎหมายมาใช้เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่มีความยั่งยืนมากที่สุด⁷

สาระสำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืนอยู่ที่ความยุติธรรมและความเสมอภาคของการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระหว่างชนยุคปัจจุบันกับชนยุคอนาคต แม้ว่าชนยุคปัจจุบันจะได้เปรียบชนยุคอนาคตที่มีโอกาสได้ใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก่อน แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าชนยุคปัจจุบันจะฉกฉวยความได้เปรียบนั้นมาเป็นของตน กล่าวคือ ชนยุคปัจจุบันยังคงต้องมีภาระหน้าที่ที่จะต้องใช้ความยุติธรรมและความเสมอภาคที่จะรับผิดชอบในการใช้ประโยชน์ของตนให้มีเหลือสำหรับชนยุคอนาคตที่จะได้ใช้ประโยชน์เสมอหรือเท่ากับที่ตนได้ใช้

การพัฒนาอย่างยั่งยืนมีรากฐานมาจากการส่งเสริมให้มีการบริโภคที่ไม่ฟุ่มเฟือยอยู่ในขีดความสามารถที่ระบบนิเวศจะรองรับได้ ดังคำกล่าวของ ท่านมหาตมะคานธี อดีตผู้นำในการเรียกร้องเอกราชของประเทศอินเดียจากการปกครองของประเทศอังกฤษที่ว่า “โลกเรามีทรัพยากรเพียงพอสำหรับสนองความต้องการของมนุษย์ แต่มีไม่มากพอสำหรับความโลภของมนุษย์” การพัฒนาที่ดีจึงต้องปรับเปลี่ยนแนวทางเสียใหม่ จากแนวคิดเดิมในทางเศรษฐศาสตร์ที่มุ่งเน้นเฉพาะการพัฒนาที่ทำเพื่อให้ได้มา “ยิ่งมากยิ่งดี” (the economics of more and more) มาเป็นเศรษฐศาสตร์แห่งความพอเพียงหรือพอดี (the economics of enough) ซึ่งหมายความว่า การประสบความสำเร็จทาง

⁷ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 5.

เศรษฐกิจย่อมต้องเกิดขึ้นจากการที่ไม่สร้างภาระให้แก่สิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน และหากผู้ประกอบการธุรกิจเองสามารถตอบสนองความต้องการดังกล่าวได้ และด้วยความรับผิดชอบของประชาชนแล้วย่อมเป็นภาพที่ดีของโลกในยุคศตวรรษที่ 21⁸

แนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงเป็นหลักการที่ประเทศต่างๆ รวมทั้งองค์กรระหว่างประเทศให้ความสำคัญและพยายามให้มีกรอบในการปฏิบัติที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านทรัพยากรธรรมชาตินั้น องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ได้ให้ความหมายว่า “การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) คือ การจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยวิธีซึ่งทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ดำรงอยู่และอำนวยประโยชน์แก่มนุษย์ชาติทั้งในปัจจุบันและอนาคต การพัฒนาอย่างยั่งยืนในลักษณะนี้จึงจำเป็นต้องมีการอนุรักษ์ดิน น้ำ พันธุกรรมของพืชและสัตว์ไปด้วยกัน และจะต้องเป็นไปในลักษณะที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมมีการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม เสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจและเป็นที่ยอมรับของสังคม⁹

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนเกิดขึ้นเนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการพัฒนาประเทศซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับจนถึงขั้นที่ว่าไม่ใช่เรื่องของประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น เพราะถ้าเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมกับประเทศหนึ่งประเทศใดย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศอื่นๆ ด้วย ด้วยเหตุนี้จึงมีเหตุการณ์อีกเหตุการณ์หนึ่งที่มีความสำคัญกับแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน นั่นคือ การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development, UNCED) กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1983 องค์การสหประชาชาติได้จัดตั้งคณะกรรมการโลกว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development, WCED) เพื่อทำการศึกษาในเรื่องการสร้างสมดุลระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา ในปี ค.ศ. 1987 คณะกรรมการชุดนี้ได้จัดทำรายงานที่เรียกว่า The Brundtland Report ภายใต้อำนาจที่ชื่อว่า “อนาคตร่วมกันของเรา” (Our Common Future)¹⁰ ซึ่งรายงานฉบับนี้ได้เป็นพยานหลักฐานที่หนักแน่นที่ยืนยันถึงผลร้ายจากการ

⁸ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 7.

⁹ FAO. 1997, *State of the World Forests 1997*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, p 20.

¹⁰ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 21 - 23.

พัฒนาที่มีลักษณะไม่ยั่งยืน และสนับสนุนถึงความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบของการพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ในรายงานนี้ได้ให้คำนิยามของการพัฒนาอย่างยั่งยืน คือ ปัจจัยที่สำคัญหลายประการที่เป็นองค์ประกอบของการพัฒนานั้น รวมไปถึงการขยายตัวของประชากร การใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และรูปแบบของการพัฒนา สำหรับการพัฒนานั้นเป็นส่วนสำคัญที่รวมถึงธรรมชาติและบทบาทของเทคโนโลยี แนวโน้มของการบริโภคและการกระจายผลผลิต การเมืองและเศรษฐกิจที่มีความสมดุลกันภายในประเทศ โดยคำนึงถึงวิธีการที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายมากกว่าการปล่อยให้ดำเนินไปเองตามวิถีทางของมันทีละเล็กละน้อย

จากรายงานเรื่อง “Our Common Future” นี้เองที่เป็นส่วนสำคัญอันทำให้เกิดการประชุมขององค์การสหประชาชาติในปี ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nation Conference on Environment and Development : UNCED) หรือการประชุม Earth Summit ที่กรุงริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล ระหว่างวันที่ 3 – 14 มิถุนายน ค.ศ. 1992 ซึ่งได้มีการร่วมลงนามเอกสารที่สำคัญ 5 ฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปฏิญญาริโอฯ ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The Rio Declaration on Environment and Development 1992) ซึ่งปฏิญญาสากลฉบับนี้เป็นนโยบายร่วมกันของโลกที่เกิดขึ้นจากการประมวลเอาแนวความคิดเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน มาบัญญัติไว้ในหลักการต่างๆ ทั้งหมด 27 หลักการด้วยกัน และความชัดเจนของแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมีมากขึ้นไปอีก เนื่องจากการประชุมครั้งนี้ ได้มีความเห็นชอบร่วมกันในแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการที่วางแนวทางปฏิบัติสำหรับประเทศต่างๆ ในการนำเอาหลักการข้อต่างๆ ตามที่บัญญัติอยู่ในปฏิญญาริโอฯ มาแปลงสู่ภาคปฏิบัติด้วย ซึ่งการลงนามในปฏิญญานี้ แม้จะไม่มีผลผูกพันประเทศให้ต้องปฏิบัติตามในฐานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ แต่การลงนามนี้ก็เท่ากับประเทศต่างๆ ได้รับรู้ถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลกว่าเป็นผลพวงมาจากการพัฒนา ทำให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกันที่จะพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของโลกเพื่อให้มีเหลืออยู่พอใช้สำหรับคนในยุคปัจจุบันและอนาคต

ดังนั้น แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเข้ากับความจำเป็นในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและยั่งยืน โดยที่จะต้องคำนึงถึงข้อจำกัดของธรรมชาติเพื่อให้ประชาชนรุ่นหลังสามารถใช้ประโยชน์ได้ต่อไป ซึ่งการที่จะทำความเข้าใจและยอมรับในหลักการของแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้นั้นจำเป็นต้องเริ่มมาจากพื้นฐานความรู้ในทางนิเวศ

วิทยาที่ว่าต้นทุนในการผลิตหรือการพัฒนาของมนุษย์นั้น ต้องมีต้นทุนของธรรมชาติรวมอยู่ด้วย ไม่ว่าจะต้นทุนทางธรรมชาติประเภทสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดสิ้นไปหรือไม่ก็ตามนั้น ก็ยังจะต้องขึ้นอยู่กับวิธีการหรือปริมาณการนำเอาต้นทุนทางธรรมชาติประเภทนั้นๆ มาใช้อีกด้วย ซึ่งแนวทางพัฒนาดังกล่าวก็ต้องยึดหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้¹¹

1. การใช้ธรรมชาติโดยที่ไม่เป็นการทำลายต้นทุนตามธรรมชาติ
2. การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่า
3. การจำกัดการผลิตหรือการบริโภค ภายใต้ข้อจำกัดที่จะต้องรักษาต้นทุนทางธรรมชาติและตอบสนองความต้องการพื้นฐานก่อน
4. มีการกระจายโอกาสในสังคม

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น ถือได้ว่าเป็นกระบวนการสำคัญที่จะให้ประโยชน์หรือแนวทางในด้านการพัฒนาประเทศ สามารถที่จะประสานประโยชน์ควบคู่ไปกับกระบวนการในการจัดการสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติได้ต่อไป

กล่าวโดยสรุป สาระสำคัญหลักของแนวคิดการพัฒนายั่งยืนในระหว่างประเทศยึดถือเอาเป็นหลักการสำคัญต่อพัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อม และการจัดการสิ่งแวดล้อมรวมถึงเป็นกรอบกำหนดแนวทางปฏิบัติที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ไม่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโลก โดยมีหลักการ 11 หลักการ คือ¹²

- (1) ความร่วมมือระหว่างประเทศทางสิ่งแวดล้อม
- (2) การให้คำแนะนำในเรื่องสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง
- (3) หลักการป้องกันล่วงหน้า
- (4) ความเสมอภาคในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

¹¹ พันธุ์ ทศนิยานนท์ และคณะ, รายงานผลการศึกษาวิจัยโครงการศึกษาวิชัยกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 22 – 23.

¹² สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 42 - 43.

- (5) การแจ้งเหตุฉุกเฉินที่มีผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม
- (6) หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย
- (7) สิทธิในสิ่งแวดล้อม
- (8) ความยุติธรรมในทางสิ่งแวดล้อมสำหรับชนยุคอนาคต
- (9) การขจัดปัญหาความยากจน
- (10) พันธกรณีร่วมและพันธกรณีที่แตกต่าง
- (11) ความเสมอภาคในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ
- (12) การมีส่วนร่วมของประชาชน
- (13) การไม่เลือกปฏิบัติทางสิ่งแวดล้อม
- (14) การระงับข้อพิพาทอย่างสันติ

หลักการทั้ง 14 ประการนี้ เป็นที่ยอมรับและนำไปใช้ในการร่างอนุสัญญาหลายฉบับ นอกจากนั้นในหลายๆ ประเทศทั่วโลกต่างนำแนวความคิดนี้มาสอดแทรกบัญญัติไว้ในกฎหมายภายใน หรือกำหนดเป็นนโยบายและแผนทางสิ่งแวดล้อมของประเทศด้วย

ในอดีตประเทศไทยต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก จนกระทั่งเมื่อนานอารยประเทศต่างตื่นตัวในเรื่องการเรียกร้องให้มีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามหลักการของแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังนั้น รัฐจึงได้หันมาให้ความสนใจต่อปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยสะท้อนให้เห็นได้จากการนำเอาเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เริ่มจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้มีการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งในช่วงเวลาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ รัฐก็ได้ผลักดันให้มีการปรับปรุงกฎหมายที่เป็นแม่บทในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ โดยเฉพาะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่สำคัญในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่เกือบสี่สิบปีที่ผ่านมา เนื่องจากให้ความสำคัญกับเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ผ่านมา ทั้งนี้ โดยยึดหลักของแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนนั่นเอง ดังจะสังเกตได้จากบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ ยกตัวอย่างเช่น ในมาตรา 79 บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน” ซึ่งมาตรานี้ ได้สอดแทรกแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้ อย่างชัดเจน อันส่งผลต่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั่นเอง

2.3 แนวความคิดและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญและความสนใจต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้นทุกขณะ ทั้งนี้ อาจเป็นผลมาจากประสิทธิภาพของสื่อสารมวลชนที่ได้เผยแพร่ข่าวสารในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้สภาพความเป็นมา และความรุนแรงของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ได้มีขึ้น เช่น น้ำเน่าเสียในแม่น้ำลำคลอง อากาศเป็นพิษที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ย่อมเป็นแรงกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึงภัยพิบัติที่จะได้รับ เทียบกับการสร้างจิตสำนึกและความต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมตามสถานภาพของแต่ละบุคคล ประกอบกับปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นเรื่องใหญ่ที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกันทุกฝ่าย การดำเนินการในอดีตที่ภาครัฐฝ่ายเดียวเป็นผู้เข้าไปดูแลจัดการสิ่งแวดล้อมนั้นพิสูจน์มาแล้วว่าไม่ประสบความสำเร็จ และปัญหาสิ่งแวดล้อมก็ยังคงมีอยู่ในลักษณะของความรุนแรงที่มีมากขึ้นทุกวัน

ดังนั้น แนวความคิดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ถูกระบุชัดเจนในเชิงนโยบายเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้ชื่อว่า เป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เพราะมีกระบวนการจัดทำที่มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและสร้างจุดเปลี่ยนจากประชาธิปไตยแบบตัวแทนมาเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม นอกจากนี้แนวความคิดในเรื่อง

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแนวความคิดในทางรัฐศาสตร์การปกครองตนเอง (Self Government) เป็นการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยรัฐ¹³ และเป็นการปกครองในระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง กล่าวคือ เป็นการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและดำเนินกิจกรรมในระดับต่างๆ ได้อย่างเป็นอิสระ โดยที่หากประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองที่จะตัดสินใจในการดำเนินการต่างๆ จะเป็นแรงผลักดันที่ทำให้นโยบายและกฎหมายของรัฐที่ออกมาใช้บังคับกับประชาชนประสบผลสำเร็จ และนโยบายและกฎหมายดังกล่าวที่ออกมานั้น ก็จะสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งในปัจจุบันนี้ประชาชนสามารถที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสารมากขึ้น ทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวในการเมืองการปกครองกว่าที่ผ่านมาในอดีต และมีความต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจดำเนินการต่างๆ ร่วมกับภาครัฐ สำหรับกิจกรรมต่างๆ ที่อาจจะมีผลกระทบต่อตนเองไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม¹⁴

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นส่วนหนึ่งของบทบาทประชาชนในกระบวนการของการพัฒนา คือ การมีส่วนร่วมด้วยการเข้าร่วมอย่างมีความกระตือรือร้น มีพลังของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคมและการจัดการทรัพยากรเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้น และเป็นการปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่างๆ ด้วยความสมัครใจ สรุปความชัดเจนก็คือ การให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะมีโอกาสได้เข้าร่วมในโครงการหรือกิจกรรมที่รัฐหรือเอกชนเป็นเจ้าของ โครงการหรือผู้รับผิดชอบโครงการโดยความยินยอมของพวกเขาเหล่านั้น โดยมีกฎหมายให้การรับรองสิทธินี้ ถ้าจะกล่าวอีกนัยหนึ่งตามคำนิยามขององค์การสหประชาชาติ ก็คือ กระบวนการที่จะนำเอาความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนได้เสีย (ผู้มีส่วนได้เสียคือ ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นผู้เสียประโยชน์ ได้ประโยชน์ ประชาชน ตัวแทนหน่วยงานของรัฐ ตัวแทนภาคเอกชน ธุรกิจ องค์กรประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง) ทุกฝ่ายเข้าไปบูรณาการร่วมในการตัดสินใจกำหนดโครงการ (Public involvement means a process through which the views of all interested parties (stakeholders) are

¹³ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, “ตุลาการหมู่บ้าน” (รายงานผลการวิจัยเงินทุนรัชดาภิเษกสมโภช จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 49.

¹⁴ สำนักวิจัยและพัฒนา, สถาบันพระปกเกล้า, การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 2 การมีส่วนร่วมของประชาชนความยั่งยืนของประชาธิปไตย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 2.

integrated into project decision – making) ซึ่งแสดงถึงความสำคัญอันเป็นเงื่อนไขที่จะให้มีขึ้นสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชนก็เป็นสาระสำคัญประการหนึ่งที่แสดงถึงการร่วมกันรับผิดชอบในการจัดการสิ่งแวดล้อมของรัฐ ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นบทบาทที่ถาวร มิใช่มีเพียงชั่วคราว¹⁵

สำหรับระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อม อาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ระดับ คือ¹⁶

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ

เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยมีรัฐเป็นผู้นำ ผู้ผลักดัน ผู้กำหนดยุทธศาสตร์ ตลอดจนยุทธวิธี เป็นผู้จัดสรรควบคุมการใช้ทรัพยากรและอื่นๆ การมีส่วนร่วมในลักษณะนี้จึงเป็นทัศนคติที่มองมาจากเบื้องบนหรือมาจากรัฐ (Top – Down Approach) เนื่องจากความคิดริเริ่ม ความเต็มใจที่จะทำกิจกรรม เกิดจากการชักชวน การสั่งการ การขอความร่วมมือของรัฐ ประชาชนจะเป็นผู้คอยรับนโยบายและปฏิบัติตาม

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูง

เป็นการมีส่วนร่วมที่เกิดจากความต้องการของประชาชนเอง และประชาชนสมัครใจที่จะดำเนินกิจกรรมโดยมีรัฐคอยช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ หรือคอยอำนวยความสะดวกเท่านั้น เป็นการมองจากเบื้องล่าง (Bottom – Up Approach)

จากระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนดังที่กล่าวมา อาจสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจอยู่ในระดับหนึ่งหรือหลายระดับ โดยประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมระดับใดนั้น ขึ้นอยู่กับรัฐหรือรัฐบาลที่จะให้สิทธิหรือให้การสนับสนุนเป็นสำคัญ นอกจากนี้ สามารถพิจารณาได้จากหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งสนับสนุนในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยได้พิจารณาไว้ 2 ด้าน คือ

¹⁵ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 56 - 57.

¹⁶ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, “ตุลาการหมู่บ้าน” รายงานผลการวิจัยเงินทุนรัชดาภิเษกสมโภช จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528, หน้า 53-54.

ด้านประชาชน ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยเป็นเรื่องของสิทธิและหน้าที่ของประชาชนและชุมชน ตามมาตรา 46, 56, 59, 69

ด้านรัฐ ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยเป็นเรื่องบทบาทของรัฐและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 76, 79, 290

นอกจากนี้ ในส่วนของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดกรอบในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยนั้น ได้ถือเป็นแนวปฏิบัติที่มีก่อนมีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และเป็นกฎหมายที่อยู่บนพื้นฐานของการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ โดยกฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ของบุคคล ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติและเพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้งยังมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นสำคัญ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้สร้างกลไกหรือวิธีการในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคุ้มครองและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยใช้สิทธิของตนผ่านองค์กรใหม่ นั่นคือ องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 56 วรรคสอง ซึ่งได้บัญญัติว่า “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนั้น องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมจึงเป็นอีกกระบวนการหนึ่งในการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน อันเป็นการส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีบทบาทและส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั่นเอง

2.4 หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle)

หลักการป้องกันล่วงหน้าถือเป็นหลักการที่สำคัญที่สุดที่มีอยู่ในหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ เนื่องจากการเตือนภัยได้ล่วงหน้าว่า ความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมจะเริ่มเกิดขึ้นและจำเป็นที่จะต้องหาวิธีการในการป้องกันแก้ไขให้ทันทั่วถึง ซึ่งหากมิได้มีวิธีการป้องกันล่วงหน้าเกิดขึ้นแล้ว บางครั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นก็ยากแก่การเยียวยาหรือฟื้นฟูได้ ดังนั้น หลักการป้องกันล่วงหน้าจึงเป็นแนวความคิดที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานการป้องกันตามวิถีทางที่ถูกต้องและดีกว่าการแก้ไขเยียวยาในภายหลัง

ดังนั้น การป้องกันล่วงหน้าจึงเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งที่มีมุ่งถึงการหาวิธีการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะให้มีโครงการหรือกิจกรรมเกิดขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาได้ทันทั่วถึง สำหรับการป้องกันล่วงหน้านี้มีวิธีการที่นำมาใช้หลายวิธี แต่ที่หลายประเทศนำมาใช้กันมากที่สุดคือ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) โดยมีหลักการสำคัญคือ โครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแน่นอนและรุนแรง จำเป็นต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะมีการพิจารณาอนุญาตให้มีขึ้นหรือไม่ ทั้งนี้ การศึกษาดังกล่าว จะต้องหามาตรการในการติดตามตรวจสอบผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง และต้องมีมาตรการในการลดผลกระทบนั้นทั้งขณะดำเนินการและหลังดำเนินการด้วย เพื่อป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะตามมานั่นเอง ทั้งนี้ ในต่างประเทศ ได้มี The Rio Declaration, 1992 มีระบุไว้ในหลักการข้อ 17¹⁷ ว่า “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือของประเทศที่จะนำมาใช้สำหรับกิจกรรมที่คาดว่าจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างแน่นอน และเพื่อเป็นการประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ” ดังนั้น จึงถือได้ว่าเป็นมาตรการที่มีแนวความคิดตามหลักการป้องกันล่วงหน้า อีกทั้งยังเป็นมาตรการทางปกครองที่รัฐสามารถนำไปใช้ในการพิทักษ์และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ต่อไป

ดังนั้น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) จึงหมายถึง การจำแนกและคาดคะเนสิ่งเปลี่ยนแปลงที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจาก

¹⁷ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 33.

กิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ เพื่อจัดเตรียมมาตรการควบคุมป้องกันหรือลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า ดังนั้น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงเป็นเครื่องมือในการวางแผนอย่างหนึ่งในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการพัฒนาต่างๆ ที่นับว่ามีประสิทธิภาพ ซึ่งหลายประเทศได้นำวิธีการนี้มาใช้เป็นกฎเกณฑ์สำหรับพิจารณาอนุญาตหรืออนุมัติโครงการที่มีโอกาสเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสูง ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงหรือลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้ได้มากที่สุดนั่นเอง ดังนั้น การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงเป็นมาตรการในเชิงป้องกันล่วงหน้ามิให้มีปัญหาสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น โดยเป็นการจัดทำมาตรการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Mitigation) และมาตรการระบบติดตามตรวจสอบ (Monitoring System)

ในอดีตการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย มักเป็นการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ ยกตัวอย่างเช่น เมื่อเกิดกรณีปัญหาแม่น้ำเน่าเสียแล้วจึงออกระเบียบบังคับให้โรงงานหรือกิจการที่เป็นต้นเหตุให้ดำเนินการจัดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียก่อนทิ้งลงสู่แม่น้ำ ซึ่งการแก้ปัญหาในกรณีนี้ทำได้ยากและจะมีปัญหาตามมาอย่างไม่สิ้นสุด และในบางกรณีปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากบางโครงการก็เป็นการสูญเสียอย่างถาวรที่ไม่สามารถฟื้นฟูหรือนำกลับมาให้เหมือนเดิมได้ เช่น การตัดขาดเส้นทางอพยพย้ายถิ่นหรือทำลายแหล่งอาหารของสัตว์ป่า และการสูญเสียป่าไม้ที่สำคัญที่เป็นแหล่งสุดท้ายสำหรับการศึกษาทางวิชาการ จากโครงสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ เป็นต้น ดังนั้น การศึกษาคาดคะเนปัญหาและจัดเตรียมแผนดำเนินการป้องกันแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ล่วงหน้าก่อนที่จะดำเนินการกิจกรรมใดๆ จึงเหมาะสมกว่า และจะช่วยลดปัญหาได้ หรือในกรณีที่เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ก็สามารถที่จะมีแนวทางป้องกันการเกิดความเสี่ยงอย่างรุนแรงได้ทัน่วงที หรือในกรณีที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงผลกระทบที่สำคัญได้ ก็จะต้องมีการพิจารณาเลือกว่า ควรจะยอมสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือจะยกเลิกโครงการ ด้วยหลักการและเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นที่มาของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั่นเอง

นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) โดยให้มีการหามาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหานั้น อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม ทั้งที่เป็นมาตรการลดผลกระทบ (Mitigation) และมาตรการระบบติดตามตรวจสอบ (Monitoring System) ทั้งนี้ รายงาน EIA ดังกล่าวจะส่งให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการสาขาต่างๆ ที่แต่งตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ทำการประเมินเพื่อรับรองรายงาน EIA นั้น และในกรณีที่รายงาน EIA ผ่านการ

รับรองแล้ว โครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวก็จะได้รับอนุญาตให้ดำเนินการต่อไปได้โดยหน่วยงานผู้อนุญาตโครงการ ดังนั้น รายงาน EIA จึงน่าจะเป็นวิธีการที่ดีในการป้องกันปัญหาอันอาจเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรงจากโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ได้¹⁸

สำหรับองค์ประกอบสำคัญในการจัดทำรายงาน EIA ให้มีความสมบูรณ์ ก็คือ การเพิ่มกลไกการตรวจสอบรายงาน EIA โดยภาคประชาชน ด้วยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้อายางาน EIA และร่วมแสดงความคิดเห็นต่อรายงาน EIA ก่อนที่รัฐจะตัดสินใจให้มีโครงการหรือกิจกรรมเกิดขึ้น และที่สำคัญก็คือ หากในที่สุดแล้วโครงการหรือกิจกรรมได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการแล้ว ผลจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในระยของการเสนอรายงาน EIA นั้น จะทำให้ประชาชนได้ตรวจสอบในภายหลังด้วยว่าโครงการหรือกิจกรรมนั้น ได้มีการนำเอามาตรการลดผลกระทบหรือการติดตามตรวจสอบที่ได้นำเสนอไว้ในรายงาน EIA มาใช้ปฏิบัติจริงหรือไม่

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้สร้างกลไกหรือวิธีการในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยใช้สิทธิของตนผ่านองค์กรใหม่ นั่นคือ องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 56 วรรคสอง ซึ่งได้บัญญัติว่า “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะ ได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งหากพิจารณาจากโครงสร้างขององค์กรอิสระฯ แล้ว จะเห็นว่าประกอบด้วยผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงทางด้านสิ่งแวดล้อมและเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านนี้พอสมควร ถือได้ว่า เป็นมิติใหม่ในการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยผ่านองค์กรที่สร้างขึ้นใหม่ ทั้งนี้ การให้ความเห็นประกอบขององค์กรอิสระฯ จะต้องเป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการเป็นสำคัญ และอยู่บนพื้นฐานหลักการป้องกันล่วงหน้าตามแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั่นเอง

¹⁸ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า 204.

2.5 หลักการตีความกฎหมาย

กฎหมายลายลักษณ์อักษรทุกชนิดรวมทั้งรัฐธรรมนูญนั้น เกิดจากการเขียนบทบัญญัติต่างๆ ของมนุษย์ผู้ยกร่าง ไม่ได้เกิดจากสุญญากาศในการเขียนบทบัญญัติต่างๆ นั้น ดังนั้น ผู้ร่างย่อมสำนึก และมีเจตนาที่ประสงค์จะให้เกิดองค์กรและกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อปฏิรูปการเมืองให้ดีขึ้น ทั้งนี้บทบัญญัติลายลักษณ์อักษรมาตราต่างๆ จึงเป็นเพียงสะพานเชื่อมเจตนาหรือเจตจำนงของผู้ร่างกับผลที่ต้องการให้เกิดขึ้นนั่นเอง ดังนั้น การใช้และการตีความรัฐธรรมนูญจึงต้องพิจารณาหลักการทั่วไปของการใช้และตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่ง ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย เรียกว่า “ทฤษฎีอำเภอดิจ” อันหมายความว่า ต้องพิจารณาเจตนาของผู้ร่างนั่นเอง

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญเป็นผู้ก่อตั้งระบอบการเมืองหรือระบบการบริหารจัดการบ้านเมืองนี้เอง รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายสำคัญสูงสุดที่องค์กรทางการเมืองต้องเคารพและจะกระทำการละเมิดหรือขัดรัฐธรรมนูญไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา รัฐบาล หรือศาล นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญยังเป็นกฎหมายที่คุ้มครองประชาชนจากการใช้อำนาจที่ไม่ชอบของคณะผู้บริหารประเทศด้วย ความจำเป็นที่ทุกฝ่ายต้องทราบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจึงเป็นหัวใจสำคัญของระบอบการเมือง

นอกจากนี้ การทราบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จะก่อให้เกิดผลดีหลายประการ คือ

ประการแรก องค์กรทางการเมืองทั้งหลายจะได้ดำเนินการให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ ทำให้สามารถหลีกเลี่ยงปัญหาการละเมิดหรือการขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญที่เป็นแม่บทได้

ประการที่สอง ศาลทั้งหลายจะสามารถตัดสินข้อพิพาทที่เกิดขึ้นให้ตรงกับเจตนารมณ์ อันเป็นการคุ้มครองความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญและป้องกันการทำให้ระบอบการเมืองผิดเพี้ยนไปจากเจตนารมณ์

ประการที่สาม ประชาชนทั้งหลายจะได้ใช้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญกำกับ ควบคุมการบริหารและการใช้อำนาจขององค์กรทางการเมืองให้อยู่ในกรอบของกฎเกณฑ์และกติกาที่รัฐธรรมนูญสถาปนาขึ้น อันเป็นการคุ้มครองประชาชนไม่ให้คณะผู้บริหารมาละเมิดสิทธิเสรีภาพที่มีอยู่โดยง่าย

แต่ทั้งนี้ การจะทราบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เราต้องเข้าใจเสียก่อนว่า รัฐธรรมนูญเกิดจากความตกลงปลงใจก่อตั้งระบอบการเมือง ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้เขียนบทบัญญัติทั้งหลายขึ้น

ดังนั้น การทำความเข้าใจกับอำนาจก่อตั้งระบอบการเมืองอันแสดงออกโดยการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ จึงมีความสำคัญยิ่ง เพราะเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกิดจากเจตนารมณ์ของผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญ นั้นเอง¹⁹

ดังนั้น การที่จะตีความรัฐธรรมนูญจึงจำเป็นต้องทราบถึงเจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญ ก่อน ซึ่งเจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญ คือ การปฏิรูปการเมืองนั่นเอง ทั้งนี้ เพื่อปรับปรุงระบอบการเมืองให้ดีขึ้น โดยเน้นเป้าหมายหลัก 3 ประการ คือ การขยายสิทธิเสรีภาพและส่วนร่วมของพลเมืองในระบอบการเมือง เป็นประการแรก การเพิ่มการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชนเพื่อให้เกิดความสุจริตและโปร่งใสในระบอบการเมือง เป็นประการที่สอง และการทำให้ระบอบการเมืองมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ เป็นประการที่สาม²⁰ ซึ่งเจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ประการนี้ จึงเปรียบเสมือนรากและลำต้นของต้นไม้ และยังมีเจตนารมณ์สาขาที่เปรียบเสมือนกิ่งและใบที่แตกไปจากลำต้นด้วย ซึ่งหลักในการตีความถ้อยคำในบทมาตราต่างๆ จึงต้องอยู่ในกรอบของเจตนารมณ์หลักเป็นสำคัญ และการจะค้นหาเจตนารมณ์สาขาก็จะทำได้ด้วยวิธีการต่างๆ ดังนี้²¹

1. การค้นหาเจตนารมณ์จาก “คำปรารภ” หรือ “หมายเหตุท้ายรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม”
2. การค้นหาเจตนารมณ์จาก “เอกสารเตรียมการร่างรัฐธรรมนูญ” (Travaux preparatoires)
3. การพิเคราะห์เทียบเคียงบทมาตราต่างๆ จากรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ

นอกจากนี้ หลักการตีความกฎหมายทั่วไปอาจนำมาใช้ในการตีความรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งมีหลักดังต่อไปนี้ คือ การตีความโดยอาศัยหลักตรรกศาสตร์ กล่าวคือ มนุษย์ย่อมมีตรรกะคือเหตุผล ตรรกศาสตร์เป็นศาสตร์ที่ว่าด้วยความสมเหตุสมผล การตีความโดยอาศัยหลักการตรรกศาสตร์ในกรณีที่เจตนารมณ์ไม่ปรากฏชัดก็จะช่วยให้การใช้รัฐธรรมนูญสมเหตุสมผล เพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญก็เป็นผู้มีเหตุผลซึ่งอยู่ภายใต้หลักตรรกศาสตร์เช่นเดียวกัน อาทิ หลักต่อไปนี้²²

¹⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ,” สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (2545) : 3.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 51 - 52.

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 97 - 98.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 100 - 104.

1. การตีความขยายโดยใช้การเทียบเคียงสิ่งที่เหมือนกัน (Reasoning by analogy) ซึ่งมีหลักการ “ความเหมือนกัน” โดยถือว่า ข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันหรือเหมือนกันควรได้รับการปรับใช้หลักเกณฑ์เดียวกัน และนำไปสู่ผลลัพธ์เดียวกัน ซึ่งอริสโตเติลกล่าวว่า “...เป็นการให้เหตุผลจากบางส่วนไปหาบางส่วน หากปรากฏว่า ส่วนทั้งสองอยู่ใต้เงื่อนไขหลักเกณฑ์เดียวกันและประจักษ์ชัดในส่วนใดแม้เพียงส่วนเดียว” เช่น มาตรา 64 บัญญัติว่า

“บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างองค์การของรัฐย่อมมีสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ”

ย่อมเห็นชัดว่า ถ้าข้าราชการซึ่งเป็นบุคคลในองค์การของรัฐถูกกำหนดให้แต่งกายซึ่งเป็นวินัย ก็ต้องปฏิบัติตาม จะอ้างเสรีภาพในร่างกายไม่ได้ แต่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติถึงนักศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐไว้ในกรณีเช่นนี้ เราก็ตีความขยายได้ว่า นักศึกษาก็ต้องอยู่ในวินัยของมหาวิทยาลัยเช่นกัน เพราะเป็นคนในองค์การของรัฐเช่นเดียวกัน (เทียบความใกล้เคียงกับข้าราชการ) จึงต้องอยู่ภายใต้ระเบียบการแต่งกายของมหาวิทยาลัย

2. การตีความโดยใช้หลัก ยิ่งต้องเป็นไปเช่นนั้น (Reasoning a fortiori) เช่น กฎหมายห้ามเด็ดดอกไม้ ก็ต้องตีความว่า ยิ่งตัดต้นไม้ยิ่งต้องห้าม เพราะแม้ดอกไม้ยังห้ามเด็ด หรือมาตรา 33 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า

“ในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด”

ปรากฏว่า นาย ก. เป็นเพียงผู้ต้องสงสัยยังไม่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ซึ่งยิ่งต้องสันนิษฐานว่า นาย ก. ไม่มีความผิด เพราะแม้ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่อยู่ในสถานะที่หนักกว่าก็ยังสามารถรับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนี้ ยิ่งเป็นเพียงผู้ต้องสงสัยยิ่งต้องได้รับประโยชน์

3. การตีความโดยใช้หลักตีความกลับกัน (Reasoning a contrarous) ซึ่งมีหลักว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดคกฏเกณฑ์บางอย่างขึ้น โดยมีเงื่อนไขเฉพาะ ดังนั้น เมื่อเป็นกรณีที่ไม่มีบัญญัติไว้โดยตรง แต่เป็นกรณีกลับกัน ก็ต้องใช้หลักกลับกัน ตัวอย่างเช่น สิทธิเสรีภาพที่บัญญัติไว้ใน “หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” ซึ่งรัฐธรรมนูญระบุว่า เป็นของ “ชนชาวไทย” ซึ่ง

หมายถึงคนสัญชาติไทย ดังนั้น หากกรณีกลับกัน คือ เป็นคนสัญชาติอื่น ก็ต้องตีความกลับกันว่า สิทธิเสรีภาพในหมวดนี้ไม่ได้มีบัญญัติไว้สำหรับคนสัญชาติอื่น

4. การตีความโดยใช้หลักอุปนัย (Induction) ซึ่งมีหลักการว่า แทนที่จะเริ่มจากหลักการทั่วไปแล้วนำไปใช้กับกรณีเฉพาะก็พิจารณากรณีเฉพาะแต่ละเรื่องเพื่อหาหลักการทั่วไป ดังปรากฏในตัวอย่างการให้เหตุผลของนายเชาวน์ สายเชื้อ ในคำวินิจฉัยที่ 36/2542 โดยค้นหาเทียบเคียงบทมาตราต่างๆ ของรัฐธรรมนูญหลายๆ มาตรา แล้วดึงหลักออกมาว่า “เมื่อรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติของถ้อยคำเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแตกต่างกันย่อมหมายความว่า รัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายให้ความหมายของถ้อยคำเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของบุคคลเหล่านั้นมีความหมายไม่เหมือนกัน...”

5. การตีความโดยใช้หลักนिरนัย (Deduction) ซึ่งมีหลักการว่า ถ้ารัฐธรรมนูญวางหลักการทั่วไปไว้ ก็ต้องนำหลักการนั้นไปใช้กับกรณีเฉพาะแต่ละกรณี เช่น มาตรา 28 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน”

หากมีปัญหาว่า บุคคลจะอ้าง “ความเสมอภาค” (ซึ่งไม่ได้บัญญัติไว้โดยตรงมาตรา 28 วรรคหนึ่ง) ให้ขัดต่อ “สิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน” ได้หรือไม่ ก็ต้องใช้หลักนिरนัยว่า มาตรา 28 วรรคหนึ่ง เป็นหลักทั่วไปที่นำไปใช้กับการอ้างความเสมอภาคซึ่งเป็นเรื่องเฉพาะได้ด้วย

6. การตีความโดยอาศัยหลักสุภานิตกกฎหมาย เช่น

ก. หากกฎหมายบทใดมีข้อความเป็นที่สงสัย หรือเคลือบคลุมพึงตีความไปในทางที่ทำให้กฎหมายนั้นเป็นธรรมหรือเป็นผลใช้บังคับได้ไม่พึงตีความให้กฎหมายไร้ผล หรือเกิดผลประหลาด เช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา 292 บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองยื่นบัญชีทรัพย์สิน หนี้สินและเอกสารประกอบ 3 ครั้ง คือ ภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง ภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง และภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี และกำหนดสภาพบังคับไว้ในมาตรา 295 ว่า หากจงใจไม่ยื่นภายในกำหนดหรือยื่นบัญชีฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้ง ให้พ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่ และต้องห้ามมิให้ดำรง

ตำแหน่งห้าปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง หากตีความว่า คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง” ตามมาตรา 295 หมายถึง ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งเท่านั้น ไม่รวมผู้พ้นตำแหน่งด้วยก็จะทำให้สภาพบังคับของการไม่ ยื่น หรือยื่นเท็จ หรือปกปิดความจริงหลังพ้นจากตำแหน่งเป็นหมันไป ไร้ผลบังคับที่ถูกต้อง จึงต้องตี ความว่า แม้พ้นตำแหน่งแล้วก็ต้องตกอยู่ในสภาพบังคับดังกล่าว จึงจะทำให้สภาพบังคับมีผล

ข. ข้อยกเว้นและบทจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องตีความโดยเคร่งครัด เพราะมีหลักอยู่ว่า ผู้ ร่างต้องการให้ใช้หลักทั่วไปประการหนึ่ง และเสรีภาพเป็นหลัก (มาตรา 29) การจำกัดเสรีภาพเป็น ข้อยกเว้น จึงต้องตีความ โดยเคร่งครัด

ค. หลักที่ว่า “บทบัญญัติทั่วไปไม่ใช้บังคับในกรณีที่มีบทบัญญัติเฉพาะอยู่แล้ว” ซึ่ง ไม่ขัดกับหลักนิรณัย เพราะนิรณัยจะใช้ต่อเมื่อไม่มีบทบัญญัติเฉพาะ แต่กรณีนี้ มีทั้งบทบัญญัติ ทั่วไปและบทบัญญัติเฉพาะ จึงต้องใช้บทบัญญัติเฉพาะที่รัฐธรรมนูญวางไว้ เช่น รัฐธรรมนูญวาง หลักความเสมอภาคไว้และห้ามเลือกปฏิบัติ แต่กำหนดให้มีศาลฎีกาแผนกคดีอาญา สำหรับผู้ดำรง ตำแหน่งการเมืองเพียงศาลเดียวและเป็นศาลสุดท้าย ต้องถือว่า หลักที่ว่าบุคคลทั่วไปมีสิทธิขึ้นศาล ยุติธรรมได้ 3 ชั้น (คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา) ไม่นำมาใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง เพราะจะอ้างความเสมอภาคที่เป็นหลักทั่วไปและใช้กับคนทั่วไป มาใช้กับบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะโดยชัดแจ้งแล้วไม่ได้

ง. หลักที่ว่า “ความจำเป็นย่อมอยู่เหนือกฎหมาย” ซึ่งใช้ในสถานการณ์คับขัน เช่น ภาวะสงคราม หรือภาวะฉุกเฉินต่อรัฐ ต่อรัฐธรรมนูญเอง อันอาจทำให้สูญเสียเอกราช หรือเลิกล้ม รัฐธรรมนูญก็ต้องดำเนินการที่จะเป็นเพื่อรักษารัฐ และรัฐธรรมนูญไว้ได้ ถึงแม้ว่า การนั้นจะขัดกับ รัฐธรรมนูญ หากอยู่ในภาวะปกติ

จ. ความจริงยังมีหลักการตีความกฎหมายทำนองนี้อีกมาก เช่น “กฎหมายที่มีฐานะ เท่ากัน กฎหมายที่ออกทีหลังย่อมยกเว้น หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่ออกก่อน” หรือ “กฎหมายที่มีฐานะสูงกว่า ย่อมใช้บังคับได้ หากขัดกับกฎหมายที่มีฐานะต่ำกว่า” ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแตกต่างจากกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาตรงที่ กฎหมายแพ่ง และกฎหมายอาญานั้นรวมศูนย์อำนาจการตีความอยู่ที่ศาลยุติธรรม คือเมื่อเป็นคดีขึ้นก็ฟ้องร้องกัน ไปถึงศาล ศาลก็ตีความได้ทุกเรื่องเพื่อทำคำพิพากษา แต่การตีความรัฐธรรมนูญเป็นการกระจาย อำนาจการตีความ คือไม่มีองค์กรใดแต่เพียงองค์กรเดียวที่จะตีความรัฐธรรมนูญได้ทุกเรื่องทุกกรณี ดังกรณีการตีความกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา เพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญทุกประเทศไม่ต้องการ ให้องค์กรใดเพียงองค์กรเดียวผูกขาดการตีความรัฐธรรมนูญ เพราะจะทำให้องค์กรนั้นมีอำนาจมาก จนอาจเป็นอันตรายต่อรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น แม้ศาลรัฐธรรมนูญเองก็มีอำนาจจำกัดเท่าที่

รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ไม่ก็กรณีเท่านั้น จะตีความรัฐธรรมนูญเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ไม่ได้ หากไปกระทำเข้า ก็อาจถูกองค์กรอื่น เช่น รัฐสภาตอบโต้ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตัดอำนาจหรือยกเลิกศาลรัฐธรรมนูญก็เป็นได้

การตีความรัฐธรรมนูญมี 2 ประเภท คือ

ประการแรก เป็นการตีความแบบแสดงความคิดเห็นไม่มีผลใดๆ ในระบบกฎหมาย เช่น การตีความของอาจารย์สอนรัฐธรรมนูญให้นักศึกษาฟัง การตีความของหนังสือพิมพ์ หรือผู้วิพากษ์วิจารณ์

ประการสอง เป็นการตีความที่มีผลในกฎหมาย การตีความประเภทนี้มีผลในกฎหมาย คือ ทำให้ต้องทำตามการตีความนั้นๆ เช่น การตีความของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

สำหรับองค์กรที่มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญประกอบด้วย²³

1. ศาลรัฐธรรมนูญ
2. ศาลปกครองและศาลยุติธรรม
3. รัฐสภา
4. คณะรัฐมนตรี
5. องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ อาทิ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ฯลฯ
6. คณะกรรมการกฤษฎีกา
7. ผู้มีหน้าที่ใช้รัฐธรรมนูญในกรณีอื่น

2.6 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษกว่ากฎหมายอื่น ๆ ตรงที่มีศักดิ์และฐานะสูงกว่ากฎหมายอื่น ๆ ทั้งหมด ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญจะกำหนดองค์กร กระบวนการ และรูปแบบของกฎหมายอื่น ๆ ในระบบกฎหมายทั้งหมด ซึ่งส่งผล 2 ประการสำคัญในระบบกฎหมาย คือ ประการแรก กฎหมายอื่น ๆ ในระบบกฎหมายจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ และประการที่สอง การ

²³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ,” สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (2545), หน้า 111 – 115.

แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบนี้กระทำได้ยาก โดยองค์กรหรือวิธีการพิเศษยิ่งกว่าการแก้ไขกฎหมายอื่น ๆ เราเรียกสภาพนี้ว่า ความเป็นกฎหมายสูงสุดที่มั่นคงของรัฐธรรมนูญ (la rigidité constitutionnelle)²⁴

นอกจากนี้ มีทฤษฎีหลายทฤษฎีที่อธิบายว่า ทำไมรัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายสูงสุด ซึ่งสรุปได้ดังนี้²⁵

1) คำอธิบายเชิงอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีนิยมประชาธิปไตย คำอธิบายทำนองนี้ถือว่า รัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคม (contract social) ที่สมาชิกในสังคมทุกคนร่วมตกลงกันสร้างขึ้นเป็นกฎเกณฑ์ในการปกครองสังคมนั้น โดยประชาชนทั้งสังคมจะมีส่วนร่วมในการตรารัฐธรรมนูญโดยตรง ดังนั้นเมื่อรัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคมที่ก่อตั้งสังคมและระบอบการเมืองการปกครองของสังคมนั้น รัฐธรรมนูญจึงต้องอยู่เหนือทุกส่วนของสังคมการเมืองนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้ปกครองหรือผู้ใต้ปกครองทุกฝ่ายต้องเคารพรัฐธรรมนูญ ดังที่ปรากฏในปรัชญาของ ล็อกและรูสโซ ในคำประกาศเอกราชของสหรัฐอเมริกาและตอนท้ายคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ปี 1789

2) คำอธิบายเชิงกระบวนการในการตรารัฐธรรมนูญ : การมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนโดยวิธีการพิเศษ ซึ่งนักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศส คือ ซีเอเยส์ อธิบายว่ากระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ นั้น มีข้อแตกต่างกัน คือ กฎหมายธรรมดาอาจตราขึ้นโดยรัฐสภาตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญวางไว้ แต่การจัดทำรัฐธรรมนูญใช้วิธีการพิเศษโดยประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยทางอ้อม ซึ่งมักไม่ปรากฏในการตรากฎหมายธรรมดา เช่น ประชาชนจะต้องเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (Convention) ขึ้นมาเป็นเฉพาะแยกออกจากรัฐสภาธรรมดา และหลักการสำคัญของเนื้อหาที่จะใส่ในร่างรัฐธรรมนูญอาจต้องนำมาขอความเห็นชอบจากประชาชนก่อนร่าง และเมื่อร่างเสร็จแล้วก่อนมีผลใช้บังคับต้องนำกลับไปให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ ก่อน ดังตัวอย่างในการร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ปี 1787 และรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ปี 1946

²⁴ สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด จีรัชการพิมพ์, 2545), หน้า 5-6.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-14.

และปี 1958 ดังนั้น จึงพิจารณาได้ว่าเมื่อวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญมีลักษณะพิเศษเช่นนี้ รัฐธรรมนูญ จึงต้องเป็นกฎหมายสูงสุดตามที่กล่าวมาข้างต้น

3) คำอธิบายเชิงที่มาของอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ : การแบ่งแยกระหว่างอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir-constituant) และอำนาจอื่น ซึ่งนักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศส คือ ซีเอเยส์ อธิบายว่า อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุดโดยเหตุสองประการหลักคือ ประการแรก ก่อนมีรัฐธรรมนูญ ไม่มีกฎหมายใด ๆ อยู่เหนือและผูกมัดอำนาจในการก่อตั้งระบบกฎหมายและระบบขององค์กรอยู่เลย ดังนั้นอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองและให้กำเนิดรัฐธรรมนูญจึงเป็นที่มาโดยตรงของรัฐธรรมนูญ เป็น “ผู้สร้าง” รัฐธรรมนูญ เมื่อเป็น “ผู้สร้าง” อำนาจนี้จึงเป็นอำนาจที่อยู่เหนือ “สิ่งที่ถูกสร้าง” และเป็นสิ่งที่อยู่เหนืออำนาจขององค์กรทั้งหลายที่ถูกสร้างขึ้น (pouvoir constitué) ประการที่สอง เมื่อมีรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญนั้นย่อมก่อตั้งระบบกฎหมายขึ้นทั้งระบบ และก่อตั้งองค์กรทั้งหลายในการใช้อำนาจการเมืองในการปกครอง ผลก็คือรัฐธรรมนูญจึงอยู่เหนือทั้งกฎหมายอื่น ๆ และองค์กรอื่น ๆ ที่ก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญนั้น ซึ่งองค์กรอื่นที่รัฐธรรมนูญก่อตั้งขึ้นไม่ว่าจะเป็นประมุขของรัฐ รัฐสภา ฝ่ายบริหาร ศาล ฯลฯ จึงเป็นองค์กรที่ได้รับมอบหมาย (pouvoir constitué) มาจากรัฐธรรมนูญและจากอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองทั้งสิ้น

4) คำอธิบายเชิงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ซึ่งอธิบายได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญสูงสุดก็เพราะรัฐธรรมนูญจัดตั้งองค์กรทางการเมืองขึ้น และจัดการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย ทำให้เกิดดุลยภาพของอำนาจเพื่อจำกัดอำนาจรัฐไม่ให้มีมากเกินไปประการหนึ่ง และเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล อีกประการหนึ่ง ผู้ที่อธิบายเชิงนี้ได้แก่ ผู้ร่างคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ปี 1789 ดังที่ปรากฏในมาตรา 16 ที่ว่า “สังคมใดไม่มีการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนและไม่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย สังคมนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญ” โดยนัยนี้ถ้ารัฐธรรมนูญจะให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคแก่ประชาชนโดยการจำกัดอำนาจรัฐให้ได้ผล รัฐธรรมนูญก็ต้องเป็นกฎหมายสูงสุดเหนือกฎหมายใดทั้งหมด ดังนั้น ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญในทัศนะนี้ จึงมีรากฐานมาจากเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ นั่นเอง

5) คำอธิบายเชิงรูปแบบ ซึ่งอธิบายว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ก่อตั้งองค์กรใช้อำนาจอธิปไตย และแบ่งสรรอำนาจระหว่างองค์กรเหล่านั้นขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมาย

สำคัญที่สุดและสูงสุดตามไปด้วย โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาด้านอื่น ๆ อีกไม่ว่าจะเป็นด้านเนื้อหา วิธีการร่าง อุดมการณ์สัญญาประชาคม ฯลฯ ทั้งนี้ขอเพียงเป็น “รัฐธรรมนูญ” หรือมีชื่อว่า “รัฐธรรมนูญ” และจัดตั้งองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยขึ้นก็เพียงพอที่จะสูงสุดได้ในตัวเอง ซึ่งคำอธิบายเชิงรูปแบบนี้มีได้ให้ความสำคัญว่าใครจะเป็นผู้จัดทำรัฐธรรมนูญ และเนื้อหารัฐธรรมนูญ จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือมีกลไกที่เหมาะสมในการควบคุมการใช้อำนาจที่ดีหรือไม่ ดังนั้น คำอธิบายดังกล่าวจึงมิได้ให้ประโยชน์แก่ผู้ศึกษาในยุคสมัยปัจจุบันอีกต่อไป

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จึงพิจารณาได้ว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้มิได้ ดังที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 6 ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” ซึ่งสอดคล้องกับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั่นเอง

2.7 แนวความคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะ (intérêt général)

การให้ความหมาย “ประโยชน์สาธารณะ” ทางกฎหมายนั้นทำได้ยากแต่จะเห็นได้ว่า ประโยชน์สาธารณะเป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของ คนส่วนใหญ่ ซึ่งต่างจากกิจกรรมของเอกชนที่มุ่งตอบสนองความต้องการส่วนตัวของตนเอง จริยอยู่ แม้ว่ากฎหมายเอกชนเองก็ตราขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ในกฎหมายเอกชน ประโยชน์ สาธารณะเป็นปลายเหตุเนื่องจากต้นเหตุ คือ การให้เครื่องมือแก่เอกชนแต่ละคนที่จะตอบสนอง ความต้องการส่วนตัวให้ดีที่สุด ดังนั้น หัวใจของกฎหมายมหาชนจึงอยู่ที่วัตถุประสงค์ซึ่งเป็นไปเพื่อ ประโยชน์สาธารณะนั่นเอง ดังที่รองประธานสภาแห่งรัฐโอดอง (Odent) กล่าวว่า “กฎหมายเอกชน จัดระบบเสรีภาพของประโยชน์ส่วนบุคคล และไม่กำหนดขอบเขตประโยชน์นั้น เว้นแต่ต้องเคารพ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนเท่านั้น แต่กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ ครอบงำด้วยแนวคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ซึ่งกฎหมายมหาชนบังคับให้ประโยชน์ส่วนตัวไม่ ว่าจะเป็นของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือของกลุ่มต้องอยู่ภายใต้ประโยชน์สาธารณะนั้น แม้ละ การ คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะไม่ใช่ว่าจะไม่มีเสียเลยที่เดียวในกฎหมายเอกชน ด้วยเหตุนี้หลักการ หลายหลักที่เป็นพื้นฐานของประมวลกฎหมายแพ่ง (เช่น เสรีภาพในการแสดงเจตนาทำสัญญา กรรมสิทธิ์ ความรับผิดชอบเพื่อละเมิดอันเกิดจากความประมาท) เหล่านี้เป็นหลักที่ผู้บัญญัติ

กฎหมายในต้นศตวรรษที่ 19 คิดว่าเป็นหลักที่เหมาะสมที่จะกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ของชาติ แต่นั่นแหละ ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายเอกชนกับประโยชน์สาธารณะยังเป็นความสัมพันธ์ทางอ้อมเป็นความสัมพันธ์ลำดับรอง ในทางตรงกันข้ามกฎหมายมหาชนกลับมีวัตถุประสงค์โดยตรงและเป็นวัตถุประสงค์หลักในการตอบสนองความต้องการของประโยชน์สาธารณะ การจำแนกกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนจึงไม่ใช่การจำแนกเล่นๆ หรือไม่ได้เป็นไปตามทฤษฎีวิชาการ แต่เป็นความจริงที่ลึกซึ้ง”²⁶

ดังนั้น การที่จะรู้ว่าความต้องการของคนส่วนใหญ่ที่พอจะถือได้ว่าเป็นประโยชน์สาธารณะ จึงต้องมีผู้ชี้ และองค์กรแรกที่จะทำหน้าที่นี้ได้ดีที่สุด คือ รัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของปวงชน ดังนั้น ถ้ารัฐสภาออกกฎหมายมาให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการเรื่องใด เราถือว่าผู้แทนของปวงชนส่วนใหญ่ได้แสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันแล้วว่าสิ่งนั้นคือความต้องการของคนหมู่มากหรือประโยชน์สาธารณะนั่นเอง²⁷ ดังนั้น การจะดูว่าอะไรคือประโยชน์สาธารณะ ก็คือต้องพิจารณาหลักกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นและเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายนั่นเอง ไม่ใช่ “ถ้อยคำ” ซึ่งอาจต่างกันได้ เช่น บางกฎหมายอาจไม่พูดถึงประโยชน์สาธารณะเลย แต่บางฉบับอาจพูดถึง “ประโยชน์ของชาติ” “ความมั่นคงของประเทศ” การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม” ฯลฯ อย่างไรก็ตาม บางครั้งรัฐสภาอาจไม่ได้แสดงออกโดยตรงว่าอะไรคือประโยชน์สาธารณะหรือความต้องการของคนส่วนใหญ่ หรือรัฐสภาอาจมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้พิจารณาประโยชน์สาธารณะนั้นแทน ซึ่งอาจแสดงออกด้วยการบัญญัติกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ ไว้ เช่น การที่รัฐสภาตราพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ของเทศบาล ของสุขาภิบาล หรือส่วนราชการอื่น ๆ ฯลฯ นอกจากนี้ บางครั้งถ้อยคำที่ใช้ในการกำหนดอำนาจหน้าที่นี้กว้างมากหรือมีการมอบอำนาจไว้อย่างกว้างมาก ซึ่งเมื่อลงมือปฏิบัติแล้วอาจมีข้อโต้แย้งได้ว่าสิ่งนั้นเป็นประโยชน์สาธารณะที่หน่วยงานนั้นมีสิทธิทำได้หรือไม่ ก็ต้องให้ศาลปกครองชี้ขาด กล่าวคือ ศาลปกครองจะพิจารณาว่ากิจกรรมนั้น ๆ มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองประโยชน์

²⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 333 - 334.

²⁷ André de Laubadère ,Jean Claude Venezia, Yves Gaudement, Traité de droit administratif, Tome I,(Paris, LGDJ., 11^e ed, 1990) , p. 687.

สาธารณสุขหรือไม่ ถ้าใช่ ฝ่ายปกครองก็กระทำต่อไปได้ ถ้าไม่ใช่ศาลก็จะพิจารณาเพิกถอนการกระทำนั้น

นอกจากนี้ รองประธานสภาแห่งรัฐโอดอง (Odent) ได้สรุปลักษณะของประโยชน์สาธารณสุขว่า “วัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณสุขนั้นจะหยุดนิ่งอยู่ไม่ได้ เป็นหลักการที่จริงมาตลอด เราได้เห็นบ่อย ๆ ว่า สถาบันหนึ่งหรือการกระทำบางประเภทเปลี่ยนไปช้าหรือเร็วมากหรือน้อยตามผลของวิวัฒนาการของสิ่งทั้งหลาย วัตถุประสงค์ในกฎหมายมหาชนจึงขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ของความคิดและความรู้สึกที่คนแต่ละยุคแสดงออกมาว่า เขาคาดหวังอะไรจากการมีชีวิตในสังคม เพราะความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการของสังคมที่รู้สึกได้และที่สถาบันทั้งหลายในกฎหมายมหาชนมีหน้าที่ต้องตอบสนองความต้องการนั้นเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาต่อลักษณะพลวัตรของประโยชน์สาธารณสุขนี้เอง เป็นหน้าที่ของนักกฎหมายที่จะหาเครื่องมือที่ทั้งแข็งแรง และปรับได้มาใช้กับการแก้ปัญหากฎหมาย”²⁸ ดังนั้น จึงสรุปความสำคัญของประโยชน์สาธารณสุขในฐานะที่เป็นแนวความคิดทางกฎหมายมหาชน ได้ 2 ลักษณะ ดังนี้

- 1) ประโยชน์สาธารณสุขในฐานะที่เป็นขอบเขตที่กว้างที่สุดของกฎหมายมหาชน และของการกระทำทุกอย่างของฝ่ายปกครอง
- 2) ประโยชน์สาธารณสุขในฐานะที่เป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง และการกระทำทางปกครอง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 341-342.