

## บทที่ 2

### แนวความคิดพื้นฐานและหลักการที่เกี่ยวข้องกับ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

ตามที่กล่าวไว้ในเบื้องต้นเกี่ยวกับความเป็นมาและสภาพปัญหา ความจำเป็นที่จะต้องมีการตรากฎหมายอันเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความแพ่งในคดีสิ่งแวดล้อมมาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งการที่นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลมนั้นไม่อาจจะที่จะตอบสนองต่อการพิจารณาสิ่งแวดล้อม ในอันที่จะแก้ไขหรือเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายอย่างเป็นธรรมและเพียงพอ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเห็นสมควรให้มีการศึกษาและกำหนดวิธีพิจารณาในคดีสิ่งแวดล้อมมาใช้บังคับ โดยนำทฤษฎีและแนวความคิดที่เป็นพื้นฐานของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง รวมทั้งทฤษฎีและแนวความคิดที่จำเป็นจะต้องนำมาปรับใช้เพื่อทดแทนทฤษฎีและแนวความคิดพื้นฐานดั้งเดิมของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเพื่อนำเสนอเป็นทฤษฎีและแนวความคิดที่จะสามารถนำมาใช้เป็นพื้นฐานสนับสนุนและแก้ไขข้อบกพร่องของระบบวิธีการพิจารณาในคดีสิ่งแวดล้อมให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และสามารถตอบสนองต่อการอำนวยความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อมได้อย่างเต็มที่ โดยได้แบ่งประเด็นในการพิจารณา ดังนี้

#### 1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

##### 1.1 ความหมายและประเภทของสิ่งแวดล้อม

“สิ่งแวดล้อม” (Environment) ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2525 ได้ให้ความหมายของคำว่า สิ่งแวดล้อมว่า หมายถึง “สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น”

นักวิชาการทางด้านสิ่งแวดล้อม ได้ให้คำนิยามของสิ่งแวดล้อมไว้ว่า หมายถึง “สิ่งต่าง ๆ ที่เป็นสิ่งมีชีวิตหรือไม่มีชีวิต เห็นได้ด้วยตาเปล่าและไม่สามารถเห็นได้ด้วยตาเปล่า รวมทั้งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและมนุษย์เป็นผู้สร้างขึ้น อีกทั้งอาจเป็นรูปธรรมและนามธรรม”<sup>1</sup>

<sup>1</sup>เกษม จันทร์แก้ว.(2541) .เทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม .กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. หน้า 1.

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้ให้ความหมายของนิยามคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ไว้ในมาตรา 4 ซึ่งวางหลักการไว้ ดังนี้

“สิ่งแวดล้อม” หมายความว่าสิ่งต่าง ๆ ทุก ๆ สิ่งทุก ๆ อย่างไม่ว่าจะมีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพ ซึ่งเป็นสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัวมนุษย์ และได้เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและเป็นสิ่งที่มีมนุษย์ได้สร้างขึ้น

ดังนั้น ความหมายของสิ่งแวดล้อมจึงมีลักษณะกว้างขวางครอบคลุมไปทุกด้านที่อยู่ล้อมรอบตัวมนุษย์ เป็นสิ่งที่มีอิทธิพลเกี่ยวข้องต่อมนุษย์ในทางตรงและทางอ้อมอาจจะแยกความหมายของสิ่งแวดล้อม ออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ หมายความว่ารวมถึง สิ่งที่มีชีวิต และสิ่งที่ไม่มีชีวิต และเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติก็ได้ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 จำพวกด้วยกัน คือ สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ เช่น ดิน น้ำ อากาศ เป็นต้น ,สิ่งแวดล้อมทางชีวภาพ เช่น มนุษย์ สัตว์ พืช เป็นต้น , สิ่งแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม เช่น ระบบต่างๆทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ด้วยกัน

(2) สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น หมายถึง สิ่งประดิษฐ์และสิ่งก่อสร้างที่มนุษย์สร้างขึ้นมา เป็นสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ รวมถึงสิ่งแวดล้อมที่เป็นชีวภาพ เช่น การผสมพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ ให้เป็นพันธุ์ใหม่ที่แปลกแตกต่างไปจากพันธุ์เดิม<sup>2</sup>

จึงกล่าวได้ว่า ในความหมายอย่างกว้าง ๆ ของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่ในโลกและนอกโลก ไม่ว่าจะเป็นมนุษย์ สัตว์ พืช ดิน น้ำ อากาศ แสงแดด ทั้งที่เป็นรูปธรรม คือ สิ่งสัมผัสได้และนามธรรม คือ สิ่งสัมผัสไม่ได้ ก็ล้วนต่างเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น

## 1.2 แนวคิดในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

เกษม จันทรแก้ว กล่าวว่า การอนุรักษ์ (Conservation) หมายถึง การเก็บรักษา สงวนและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อที่จะได้เอื้ออำนวยให้คุณภาพสูงในการสนองความเป็นอยู่ของมนุษย์ตลอดไป หรืออีกความหมายหนึ่งคือ เป็นการไปตามความต้องการและประหยัดไว้เพื่อใช้ในอนาคต สรุปได้ดังนี้

1. ต้องใช้อย่างชาญฉลาด (Wise use) คือ พิจารณาอย่างรอบคอบถึงผลได้เสีย ความขาดแคลน หรือความยากจนในอนาคต อีกทั้งพิจารณาหลักเศรษฐศาสตร์อย่างถี่ถ้วน

<sup>2</sup>อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์.(2549).กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม .กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2549. หน้า 34.

2. ประหยัดของที่หายาก ทรัพยากรใดที่มีน้อยหรือหายาก ควรอย่างยิ่งที่จะเก็บรักษาเอาไว้มิให้สูญหายไป หรือถ้าจะใช้ก็ต้องใช้อย่างประหยัด

3. หาวิธีการปรับปรุงของที่ไม่ดีหรือไม่เสื่อมโทรมให้ดีขึ้น นั่นคือ ทรัพยากรใดที่เกือบจะสูญสิ้นหรือหมดไป ถ้าดำเนินการ ไม่ถูกต้องตามหลักวิชา ควรหาทางปรับปรุงในลักษณะที่ดีขึ้น

นิวัติ เรืองพาณิชย์ ให้ความหมาย การอนุรักษ์ (Conservation) หมายถึง การรู้จักใช้ทรัพยากรอย่างชาญฉลาดให้เป็นประโยชน์ต่อมหาชนให้มากที่สุด และใช้ได้เป็นเวลานาน ทั้งต้องให้สูญเสียทรัพยากร โดยเปล่าประโยชน์ให้น้อยที่สุด และจะต้องกระจายการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร โดยทั่วถึงกันด้วย อีกทั้งยังจะต้องคำนึงถึงทรัพยากรอื่นในเวลาเดียวกันด้วย และจำเป็นอย่างยิ่งที่มนุษย์ต้องมีความรู้ความเข้าใจธรรมชาติ และนำเอาวิทยาการต่างๆ มาช่วยในการใช้ทรัพยากรให้เป็นไปอย่างประหยัด เพื่อให้สามารถนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาอำนวยประโยชน์แก่มวลมนุษยชาติให้มากที่สุดและนานที่สุดเท่าที่จะทำได้

จากความเห็นดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่า การอนุรักษ์ (Conservation) หมายถึง การใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมอย่างสมเหตุสมผล เพื่อเอื้ออำนวยให้การดำรงชีวิตของมนุษย์มีคุณภาพสูงสุดตลอดไป

### 1.3 ความเป็นมาของปัญหาสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นที่อยู่ในความสนใจของประชากรทั่วโลก เพราะต่างก็ได้รับผลกระทบจากมลพิษด้วยกันทั้งสิ้น กล่าวกันว่า บ้านเมืองเจริญมากเท่าใดมลภาวะก็เกิดขึ้นมากเท่านั้น แหล่งกำเนิดมลพิษมิใช่เกิด โดยธรรมชาติ แต่เกิดจากการกระทำของมนุษย์นั่นเอง โดยเฉพาะประเทศหรือเมืองใดที่กำลังแปรวิถีจากสังคมเกษตรกรรมไปเป็นสังคมอุตสาหกรรม ซึ่งจะทำให้เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ อะไรคือมลพิษที่ลดรอนชีวิตมนุษย์ให้สั้นลงมีมากมายหลายชนิด ได้แก่

- (1) มลพิษทางอากาศ (Air Pollution)
- (2) มลพิษทางน้ำ (Water Pollution)
- (3) มลพิษทางเสียง (Noise Pollution)
- (4) สารพิษ (Toxin)

องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ได้เกิดขึ้นมากมายด้วยความปรารถนาดีร่วมกันเพื่อจัดทำกิจกรรมในสังคมโดยการร่วมมือกันสกัดกั้น “แหล่งกำเนิดมลพิษ” ให้ลดน้อยลงร่วมกันบรรณรักษ์ปลุกจิตสำนึกของผู้คนให้หันกลับมาช่วยกันอนุรักษ์ธรรมชาติพิทักษ์สิ่งแวดล้อมองค์การเอกชน จึง

มีส่วนร่วมโดยตรงต่อการแก้ปัญหาที่ต่างก็มีอุดมการณ์ตรงกันและมุ่งมั่นที่จะหาแนวทางช่วยบ้านเมือง ช่วยสังคม ช่วยลดปัญหามลพิษ ให้ลดน้อยถอยลงให้จงได้

ปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นปัญหาที่สร้างผลกระทบต่อประเทศชาติ และประชาชนโดยรวม ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากการที่บ้านเมืองขาดกระบวนการทางกฎหมาย กลไกของรัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ เพราะรัฐไม่ยอมรับสิทธิของประชาชนอย่างแท้จริง เช่น นโยบายกระจายอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาค โดยมิได้มีการวางแผนในเรื่องกำจัดมลพิษทำให้มีโรงงานจำนวนมากปล่อยน้ำเสียและสารพิษลงในแม่น้ำลำคลอง ที่อาจส่งผลกระทบต่อต้นน้ำลำธารจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้ความรู้แก่ประชาชนดังนี้

(1) เพื่อให้ประชาชนและองค์กรสิ่งแวดล้อมระดับท้องถิ่นมีความรู้พื้นฐานในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(2) เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในแนวหลักการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

(3) เพื่อให้ประชาชนมีทัศนคติ ค่านิยม ห่วงใยในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

รัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการมลพิษ ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ปัญหาดังกล่าว เนื่องด้วยประชาชนมีเป็นจำนวนมากและเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหามลพิษนั้น ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้รับรองสิทธิของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้หลายมาตราแต่เมื่อพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรักษาสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 การใช้สิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดการปัญหามลพิษ ยังมีข้อขัดข้องทั้งปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมายและความไม่เพียงพอของกฎหมายทำให้เป็นการยากต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

### ปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน<sup>3</sup>

ในปัจจุบันสิ่งแวดล้อมที่เป็นธรรมชาติทั้งภายในประเทศและในท้องถิ่นมีแนวโน้มถูกทำลายเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรม (ที่มนุษย์สร้างขึ้น) กลับเพิ่มมาแทนมากขึ้นเป็นลำดับทั้งนี้เนื่องจาก ในปัจจุบันจำนวนประชากรมนุษย์เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว มีการประดิษฐ์และพัฒนาเทคโนโลยีมาใช้อำนวยความสะดวกต่อมนุษย์เพิ่มมากขึ้น ผลจากการทำลายสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติส่งผลกระทบต่อมนุษย์หลายประการเช่น ปัญหาการแปรปรวนของภูมิอากาศโลก การลดจำนวนลงของทรัพยากร ธรรมชาติ การเกิดภัยพิบัติมีแนวโน้มรุนแรงมากยิ่งขึ้น มลพิษสิ่งแวดล้อมขยายขอบเขตกว้างขวางมากขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อตรงต่อการดำรงอยู่

<sup>3</sup>โอเคเนชั่น. (พฤษภาคม, 55). ปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน. เข้าถึงได้จาก:

<http://www.oknation.net/blog/maroon25/2008/12/29/entry-1>. 2009.

และการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของมนุษย์ เพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าวทุกคนจึงต้องตระหนักถึงปัญหา ร่วมกัน โดยศึกษาถึงลักษณะของปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้น ตลอดจนแสวงหาแนวทางในการ ป้องกันเพื่อแก้ปัญหา

### ผลกระทบที่เกิดจากการใช้เทคโนโลยีที่มีต่อสิ่งแวดล้อม

เทคโนโลยี คือสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นมาเพื่ออำนวยความสะดวกนำมาใช้อย่างไม่ ระมัดระวังก็จะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ในระยะที่ผ่านมา มนุษย์ได้พัฒนาเทคโนโลยีมาใช้ประโยชน์ในทุก ๆ ด้าน แต่ในทางตรงกันข้ามจากการใช้อย่างขาด สติไม่คำนึงถึงผลเสีย ก็ได้ส่งผลกระทบต่อทั้งมนุษย์และสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกัน ดังนี้

1. ผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติทำให้ทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นปัจจัย สำคัญในการดำรงชีวิตของทั้งมนุษย์และสิ่งมีชีวิตทั้งหมด ถูกทำลายและส่งผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อม คือ

(1) การสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่

- การสูญเสียทรัพยากรดิน เกิดปัญหาการพังทลายของดิน ดินเสื่อมคุณภาพ อัน เป็นผลจากการใช้เครื่องจักรกลทางการเกษตร การใช้สารเคมีในการเกษตร
- การสูญเสียทรัพยากรน้ำ เช่น แหล่งต้นน้ำลำธารถูกทำลาย ปัญหาภัยแล้ง ปัญหา น้ำเน่าเสีย การทิ้งสิ่งปฏิกูลที่ย่อยสลายได้ยากและปล่อยสารเคมีลงสู่แหล่งน้ำ
- การสูญเสียทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าอันเนื่องมาจากการใช้เทคโนโลยี สมัยใหม่ในการทำลายป่าอันเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า
- การสูญเสียทรัพยากรแร่ธาตุ และพลังงานจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีใน ปัจจุบัน ทำให้มีการนำทรัพยากรแร่ธาตุมาใช้อย่างแพร่หลายโดยเฉพาะพลังงาน ปีหนึ่ง ๆ ต้อง สูญเสียงบประมาณในการ จัดหาพลังงานมาใช้เป็นจำนวนมหาศาล

(2) สูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ หลังจากที่สิ่งมีชีวิตก่อกำเนิดขึ้นบนโลก จากนั้นได้วิวัฒนาการเพิ่มจำนวนและชนิดมากขึ้นเป็นลำดับ ต่อจากนั้นผลจากการเปลี่ยนแปลงทาง สิ่งแวดล้อม ตามธรรมชาติทำให้สิ่งมีชีวิตมีแนวโน้มสูญพันธุ์อย่างช้าและมีการคาดการณ์ว่า สิ่งมีชีวิต จะมีอัตราการสูญพันธุ์ เพิ่มขึ้นอย่างน้อย 1,000 เท่า

(3) การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลก กิจกรรมของมนุษย์หลายประการมีผลต่อการ เปลี่ยนแปลง ภูมิอากาศ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อมนุษย์และสิ่งมีชีวิตทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ดังนี้

การเกิดภาวะเรือนกระจก (Greenhouse Effect) สาเหตุสืบเนื่องมาจากการสะสม ของ ก๊าซที่มีคุณสมบัติในการดูดซับความร้อนจากดวงอาทิตย์ เช่น ก๊าซคาร์บอน ที่เกิดจากการเผาไหม้เชื้อเพลิง ที่เป็นซากสิ่งมีชีวิตและก๊าซมีเทนซึ่งเกิดจากการเน่าเปื่อยของสิ่งมีชีวิตเป็นต้น ซึ่งจะ

ส่งผลกระทบต่อการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ เนื่องจากระดับน้ำทะเลสูงขึ้น ระบบนิเวศน์จะเปลี่ยนแปลง จากภาวะปัจจุบันบรรยากาศโอโซนถูกทำลาย ในปัจจุบันได้เกิดภาวะที่รุนแรงขึ้นกับโลก และกำลัง มีผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่บนโลกทั้งบนบก และในทะเลคือ การที่รังสีอัลตราไวโอ เลตส่องผ่าน ชั้นบรรยากาศลงสู่พื้น โลกมากขึ้นไป เนื่องจากบรรยากาศชั้น โอโซนถูกทำลาย

(4) เกิดปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม หมายถึง ของเสียหรือสิ่งแปลกปลอมที่ปนเปื้อน และก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบด้วยมลพิษจากแหล่งชุมชน มลพิษจากแหล่ง อุตสาหกรรม และมลพิษจากแหล่งเกษตรกรรม

2. ผลกระทบจากการใช้เทคโนโลยีที่มีต่อสิ่งแวดล้อมทางสังคม นอกจากจะส่งผล กระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติแล้ว หากนำมาใช้อย่างไม่ระมัดระวังก็จะส่งผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรมของมนุษย์ได้ เช่น

(1) ปัญหาการเพิ่มประชากรอย่างรวดเร็ว เนื่องมาจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ทางการแพทย์ หากไม่มีการป้องกันหรือแก้ไขในอนาคตก็จะเกิดปัญหาวิกฤติประชากรได้

(2) สูญเสียความหลากหลายทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น เกิดจากความ เจริญก้าวหน้า ด้านการคมนาคมขนส่งและการสื่อสาร ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมอย่าง รวดเร็ว จนกระทั่งคนรุ่นหลัง ไม่มีเวลาในการคัดเลือกสิ่งดี ๆ ของภูมิปัญญาดั้งเดิมมาปรับใช้

(3) สูญเสียความเข้มแข็งของสถาบันทางสังคม สถาบันต่าง ๆ ทางสังคม เช่น ครอบครัว ชุมชนศาสนา การศึกษามีบทบาทต่อวิถีชีวิตของสมาชิกในสังคมน้อยลง สื่อและ เทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น ปัญหายาเสพติด อาชญากรรม โสเภณี คอร์รัปชัน การว่างงาน

#### 1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมกับกฎหมาย

สภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยที่สะสมมาตั้งแต่อดีตที่ถูกปล่อยปละละเลยจึงทำ ให้สิ่งแวดล้อมในปัจจุบันตกอยู่ในสภาวะการณ์ที่เลวร้ายขึ้นจนเข้าสู่ภาวะวิกฤต โดยที่ไม่มีมาตรการ ที่เหมาะสมในการป้องกันและแก้ไข

ปัญหาที่เห็นได้ชัดก็คือ ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมสลายและที่ถูกทำลายลงไป อย่างรวดเร็ว มีการนำทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่างๆมาใช้อย่างฟุ่มเฟือย ขาดการวางแผนการใช้ นโยบายการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุดและขาดการทำนุบำรุงรักษาอย่างต่อเนื่อง การทำลายป่าและสัตว์ป่า ปัญหาความแห้งแล้งอันเป็นผลมาจากการขาดความชุ่มชื้นจากป่าที่ถูก ทำลายไป ปัญหาแผ่นดินทรุดตัวลงจากการขุดเจาะน้ำบาดาล ปัญหาอากาศเป็นพิษจากโรงงาน อุตสาหกรรมและจากยานพาหนะ ปัญหาน้ำเป็นพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม การเกษตรกรรมที่ใช้

ปุ๋ยเคมีหรือการกำจัดศัตรูพืช รวมถึงน้ำทิ้งและขยะจากสถานบริการ ร้านอาหาร ชุมชน และโรงงาน อุตสาหกรรม สภาพของปัญหามลพิษที่ทำลายแหล่งน้ำธรรมชาติและความสะอาดของอากาศนี้ ได้สะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างการพัฒนาประเทศกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ดังนี้ จึงเกิดเป็นกรณีเร่งด่วนที่รัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามาแก้ไข จัดให้มีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันและหยุดยั้งกิจกรรมต่างๆ ที่ส่งผลให้เกิดการทำลายระบบสิ่งแวดล้อมโดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อแผนนโยบายการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ และรู้จักใช้เพื่อที่จะดำรงไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติให้ดำรงอยู่เพื่อชนรุ่นหลังจะได้มีใช้ต่อไป<sup>4</sup>

จากการเพิ่มจำนวนประชากรในอัตราที่สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ความก้าวหน้าทางวิทยาการ ตลอดจนการขยายตัวของเทคโนโลยี อันเป็นผลนำความเจริญทางอุตสาหกรรมและความเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมนั้น กลับกลายเป็นสภาพความเป็นจริงและเป็นเป้าหมายสำคัญที่สุดที่ทุกประเทศต่างก็พึงปรารถนา จึงนำมาสู่ความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงเป็นปรากฏการณ์ตามมาที่เราไม่สามารถที่จะปฏิเสธได้ และในขณะนี้ สิ่งที่มีความจำเป็นที่สุดนั่นคือ การที่จะพยายามควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ให้อยู่ในสภาพที่ดีที่สุด ตลอดจนการวางแผนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นประโยชน์และได้นานที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ สังคมจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายขึ้น เพื่อที่จะควบคุมให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานอันเดียวกัน และในการควบคุมดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนี้ กฎหมายจึงเข้ามาสร้างกฎเกณฑ์ให้ เพื่อเป็นมาตรการที่จะให้คนในสังคมต่างเอาใจใส่ดูแลให้สิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นสมบัติร่วมกันของทุกคนนี้มีคุณภาพดีอยู่ต่อไป และหากผู้ใดก่อความเดือดร้อนอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมายแล้ว ผู้นั้นก็ย่อมที่จะได้รับการลงโทษตามกฎหมาย อันเป็นผลร้ายที่สังคมได้กำหนดกฎเกณฑ์เอาไว้

ดังนั้น แม้ว่าทุกประเทศจะเน้นในเรื่องของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมที่จะสร้างเม็ดเงินจำนวนมากเข้าประเทศ ซึ่งก็เป็นแนวทางนโยบายของรัฐบาลเกือบทุกประเทศ และจากเหตุดังกล่าว ในเรื่องของสิ่งแวดล้อม รัฐบาลจะต้องหามาตรการเพื่อทำให้การพัฒนาประเทศสามารถที่จะเดินควบคู่ไปกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและมาตรการหนึ่งที่มีความจำเป็นมาก นั่นคือกฎหมายนั่นเอง

<sup>4</sup> รศ.ดร.สุณีย์ มัตถิกะมาลย์. (2552). การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

### 1.5 สาระสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบันนี้ คงปฏิเสธไม่ได้ว่า สิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตประจำวันของมนุษย์ และมีความเกี่ยวพันกับการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะในเรื่องของการพัฒนาเศรษฐกิจ กล่าวคือ เมื่อประเทศไทยเข้าสู่ช่วงเวลาของการจัดทำแผนนโยบายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2409 ซึ่งเป็นแผนแม่บทในการที่จะให้รัฐบาลลงสู่ภาคปฏิบัติ อันเป็นผลให้เศรษฐกิจของไทยเริ่มปรับเปลี่ยนจากเกษตรกรรมไปสู่อุตสาหกรรมอย่างชัดเจน จนกระทั่งเริ่มเข้าสู่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - พ.ศ. 2519) จนถึงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ได้กำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศไทยจากภาคเกษตรกรรมสู่ภาคอุตสาหกรรมที่มุ่งเน้นและส่งเสริมให้มีการผลิตสินค้าทดแทนการนำเข้าจากต่างประเทศเพื่อลดปริมาณการนำเข้าและเพื่อสนองความต้องการด้านอุปโภคและบริโภคของประชาชนที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว เป็นผลให้มีการใช้วัตถุดิบจากทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างรวดเร็วและไม่เป็นระบบ มีการใช้สารเคมีในกระบวนการผลิตต่าง ๆ มากขึ้นตามลำดับ ซึ่งในที่สุดได้ก่อให้เกิดปัญหามลพิษที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของประชาชนทั่วไป ในแผนพัฒนาที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ได้กำหนดวัตถุประสงค์ประการหนึ่งให้มีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีอย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้ความร่วมมือหลายฝ่ายเพื่อให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ด้วยการสนับสนุนจากภาครัฐ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน โดยแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังคงได้รับการสานต่อในแผนพัฒนาฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) <sup>5</sup>

ประเทศไทยได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยตรงเป็นครั้งแรก เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 มีการตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้นมาเพื่อให้ทำหน้าที่รับผิดชอบเรื่องสิ่งแวดล้อมในภาพรวมทั้งหมด ขณะเดียวกันกฎหมายและหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในแต่ละเรื่องอยู่เดิมนั้น ก็ยังคงทำหน้าที่ต่อไป คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยมิได้มีอำนาจเพียงพอที่จะดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>5</sup>บุญจง ขาวสิทธิพงษ์. (2545 เมษายน). กฎหมายกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม. วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ 42. 36 .หน้า 173-174.



ต่อมาได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 และมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งได้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้เหมาะสมยิ่งขึ้น พร้อมทั้งยกเลิกสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยให้ก่อตั้งหน่วยงานใหม่ 3 หน่วยงาน เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติโดยตรงคือ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษและกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม แม้ว่ากฎหมายฉบับใหม่จะมีได้ยกเลิกกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ แต่ก็มีกลไกหลายอย่างที่ช่วยทำให้หน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมกับหน่วยงานอื่นสามารถทำงานร่วมกันในลักษณะที่มีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม ทั้งนี้แม้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จะได้มีการแก้ไขมาแล้วหลายครั้งก็ตาม แต่เนื่องด้วยปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นเรื่องที่ใหม่สำหรับประเทศไทย ดังนั้นข้อบกพร่องที่ยังขาดความสมบูรณ์หรือจุดอ่อนของกฎหมายฉบับนี้ย่อมเกิดขึ้นได้ตามสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย

แต่ถึงแม้ว่าจะมีการตรากฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม และมีการแก้ไขปรับปรุงในเนื้อหาบางประการ แต่ในคดีสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ยังไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายในเรื่องอันเกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาความในคดีสิ่งแวดล้อมอันเป็นเรื่องที่ควรจะต้องบัญญัติกฎเกณฑ์ในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเอาไว้ว่าเป็นการเฉพาะ เพราะทั้งในเรื่องของความเสียหายในลักษณะที่เป็นการขยายวงกว้าง และไม่สามารถที่จะควบคุมได้ดังเช่นความเสียหายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อีกทั้งความเสียหายดังกล่าวนี้เป็นความเสียหายอย่างต่อเนื่องซึ่งเกิดขึ้นในอนาคดที่ไม่อาจคาดหมายได้ การเยียวยาความเสียหาย หลักเกณฑ์ในการพิจารณาค่าเสียหายนั้น จึงต้องมีการกำหนดไว้ให้เป็นการเฉพาะด้วย ดังนั้นการนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ จึงเป็นการไม่เพียงพอ

นอกจากความเสียหายแล้วนั้น เรื่องความเป็นผู้เสียหายอันที่จะเป็นผู้ได้แย้งสิทธิในคดีสิ่งแวดล้อมก็เป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะเนื่องจากว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นไม่ได้เกิดผลกระทบต่อบุคคลคนเดียว หากแต่เกิดผลกระทบต่อทั่วไป การนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 มาปรับใช้โดยอนุโลม จึงเป็นการที่ไม่เพียงพอในการพิจารณาถึงความเป็นผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม

## 2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม

### 2.1 แนวความคิดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน<sup>6</sup>

ความหมายของการมีส่วนร่วมตามความหมายอย่างกว้าง เช่น การมีส่วนช่วยเหลือโดยสมัครใจ การให้ประชาชนเข้าร่วมกับกระบวนการตัดสินใจและกระบวนการดำเนินการของโครงการ ตลอดจนร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการเหล่านี้ ล้วนเป็นข้อความที่ดูจะมีความคล่องตัว ดูเป็นการปฏิบัติงานที่จริงจัง ซึ่งบ่งบอกว่าโครงการหรือแผนงานนั้น การมีส่วนร่วมจะมีการกำหนดวัตถุประสงค์และขั้นตอนการดำเนินงานอย่างไร สำหรับความหมายของการมีส่วนร่วมที่ระบุค่อนข้างเฉพาะเจาะจง เช่น การที่จะให้ประชาชนมีทั้งสิทธิและหน้าที่ที่จะเข้าร่วมแก้ปัญหาของเขา ให้เขาเป็นผู้มีความริเริ่มและมุ่งใช้ความพยายามและความเป็นตัวของตัวเองเข้าดำเนินการและควบคุมทรัพยากรและระเบียบในสถาบันต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้ ก็เป็นการแสดงถึงความหมายที่บอกถึงสภาพการมีส่วนร่วมที่เน้นให้กลุ่มร่วมดำเนินการ และมีจุดสำคัญที่จะให้การมีส่วนร่วมนั้นเป็นการปฏิบัติอย่างแข็งขัน มิใช่เป็นไปอย่างเฉยเมยหรือมีส่วนร่วมพอเป็นพิธีเท่านั้น

Goodman<sup>7</sup> กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง

1. กระบวนการซึ่งมวลชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในขั้นตอนต่างๆ ของกิจกรรมของส่วนรวม

2. มวลชนที่เข้าร่วมได้ใช้ความพยายามส่วนตัว เช่น ความคิด ความรู้ ความสามารถ แรงงาน ตลอดจนทรัพยากรของตนต่อกิจกรรมนั้นๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การเกี่ยวข้องของกิจกรรมต่างๆ ของมวลชน ในกิจกรรมต่างๆ จะมี 2 ด้าน คือ

2.1 ด้านความคิดหรือกำหนดนโยบาย ซึ่งแบ่งได้อีก 3 ระดับคือ

- มวลชนเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลข่าวสาร ข้อคิดเห็น (Information Input)
- มวลชนมีส่วนแบ่งในอำนาจตัดสินใจ (Share Decision Making)
- มวลชนเป็นผู้กำหนดนโยบาย (Policy Formulation)

<sup>6</sup> บุญจง ขาวสิทธิวงษ์. การมีส่วนร่วมของชุมชนในงานยุติธรรมชุมชน: กรณีศึกษาชุมชนคลองจระเข้ชั้นน้อย ตำบลเกาะไร่ อำเภอ บ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา. เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตร นักบริหารระดับกลาง รุ่นที่ 7 กระทรวงยุติธรรม. พ.ศ. 2551.

<sup>7</sup> พงษ์ธร ธัญญศิริ. (2543). แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม. หน้า 47.

2.2 ด้านทำหรือด้านดำเนินการตามนโยบาย ซึ่งแบ่งได้อีก 3 ระดับ คือ

- ร่วมกำหนดเป้าหมายแผนงาน (Participation on Formulating Objective and Plan)
- ร่วมดำเนินการในกระบวนการจัดการ (Participating on Management Resources)
- ร่วมหนุนช่วยทรัพยากรการบริหาร (Supporting on Management Resources)

การมีส่วนร่วม ของประชาชนมีความหมายเป็น 2 นัยด้วยกัน คือ<sup>8</sup>

1. ความหมายอย่างกว้าง การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของประเทศ และการบริหารประเทศ โดยผ่านกระบวนการทางการเมือง เช่น การเป็นผู้บริหารพรรคการเมือง การเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเป็นรัฐมนตรี การเป็นคณะรัฐมนตรี เป็นต้น รวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นและการเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วย

2. ความหมายอย่างแคบ การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนเข้าไปช่วยสนับสนุนงานซึ่งเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกระทำการภายในกรอบของกฎหมายหรือนโยบายของรัฐ

การที่ชุมชนจะตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมกันในงานยุติธรรมชุมชน และร่วมรับผิดชอบในโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งระบบนั้น ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและปัจจัยหลายประการ ทั้งปัจจัยส่วนบุคคล ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นคุณลักษณะภายในของบุคคล ซึ่งเป็นการรับรู้ข้อมูลที่เกิดขึ้นจากภายนอก โดยเห็นว่าบุคคล 4 ฝ่ายมีส่วนสำคัญในการมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาสิ่งแวดล้อมชนบท ประกอบด้วย ประชาชนในท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลภายนอก สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นยังมีปัจจัยหลายปัจจัยที่มีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง ได้แก่

1. อายุและเพศ
2. สถานภาพในครอบครัว
3. ระดับการศึกษา
4. สถานภาพทางสังคม เช่น ชั้นทางสังคม ศาสนา
5. อาชีพ
6. รายได้และทรัพย์สิน
7. ระยะเวลาในท้องถิ่น และระยะเวลาที่อยู่ใน โครงการ

<sup>8</sup> พรชัย รัตมีแพทย. (2541). หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย. (พิมพ์ครั้งที่ 4). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 225-226.

## 8. ที่ดินถือครองและสถานภาพแรงงาน

ทัตดาว บุญपाल กล่าวไว้ว่า<sup>9</sup> การมีส่วนร่วมทางสังคมของชุมชนของบุคคลนั้น มีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง คือ สถานภาพทางสังคม สถานภาพทางเศรษฐกิจ สถานภาพทางอาชีพ และที่อยู่อาศัย โดยบุคคลซึ่งมีสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจตกต่ำ จะเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนน้อยกว่าบุคคลที่มีสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจสูง นอกจากนั้นแล้วได้มีการแหล่งอำนาจและการตัดสินใจในการเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชน 13 ตัวแปร ซึ่งจากการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน คือ ด้านการศึกษา และการเงินเป็นสิ่งที่แสดงถึงสถานภาพทางสังคม แหล่งอำนาจทั้งสองชนิดนี้ ถ้าผู้ใดได้ครอบครองหรือมีไว้ ก็จะเป็นผู้ที่มีบทบาทสูงในชุมชน โดยเฉพาะในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชน

นอกจากฐานะทางเศรษฐกิจและระดับการศึกษาแล้ว คุณลักษณะทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นความเชื่อ ค่านิยม ตลอดจนนิสัย ประเพณีในชุมชน ก็อาจมีผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนเช่นเดียวกัน

### 1.1 ขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชน มีดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา (Analysis)
2. การมีส่วนร่วมในการเลือกวิธีการแก้ไขปัญหา (Decision Making)
3. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการแก้ไขปัญหา (Implementation)
4. การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการ (Benefits)
5. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

ทัศนีย์ ไทยาภิรมย์<sup>10</sup> ได้แบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้<sup>10</sup>

1. ร่วมคิด : สภาพปัญหาที่มีอยู่ และสาเหตุปัญหา
2. ร่วมวางแผน : วิเคราะห์สาเหตุ จัดลำดับความสำคัญของปัญหาพิจารณา

ทางเลือก

3. ร่วมดำเนินการ : ดำเนินงานตามโครงการและแผนกำหนดโครงการและ

แผนงาน

<sup>9</sup> ทัตดาว บุญपाल.(2530). ปัจจัยบางประการที่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือนในเขตพื้นที่ ตำบลสวน อำเภอมือง จังหวัดน่าน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. หน้า 27.

<sup>10</sup> ทัศนีย์ ไทยาภิรมย์. (กรกฎาคม สิงหาคม-2526). การพัฒนาชุมชน: วิธีการระดมการมีส่วนร่วมของชุมชน. กรมประชาสัมพันธ์. 26, 4 .

4. ร่วมติดตามประเมินผล : ประเมินผลความสำเร็จหรือล้มเหลวเป็นระยะๆ และ  
แก้ไข

เจมส์คีย์ ปิ่นทอง กล่าวถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้<sup>11</sup>

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527 : 212-213) กล่าวถึงขั้นตอนของการมีส่วนร่วมในการ  
ดำเนินงานเรื่องให้บรรลุวัตถุประสงค์ และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้ 8 ประการ คือ

1. ร่วมทำการศึกษาค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์กร
2. ร่วมคิดหรือสร้างรูปแบบวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาขององค์กร  
หรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กร หรือสนองความต้องการขององค์กร
3. ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการ หรือกิจกรรมเพื่อจัดหรือแก้ไข  
และสนองความต้องการขององค์กร
4. ร่วมตัดสินใจการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและ  
ประสิทธิผล
6. ร่วมการลงทุนโครงการของชุมชน ตามขีดความสามารถของตนเองและของ  
หน่วยงาน
7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการและกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายที่  
วางไว้ร่วมควบคุม ติดตามประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ทำไว้ทั้งภาครัฐ  
และเอกชน ให้เกิดประโยชน์ได้ตลอดไป

<sup>11</sup> เจมส์คีย์ ปิ่นทอง.(2527). การบริหารงานพัฒนาชุมชน .กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

อकिन ระพีพัฒน์ ได้แบ่งการมีส่วนร่วมของชุมชนออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ<sup>12</sup>

1. การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไข
2. การตัดสินใจเลือกแนวทางและวางแผนพัฒนาแก้ไขปัญหา
3. การปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนา
4. การประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา

## 1.2 รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน

องค์การสหประชาชาติ (United Nations Organization, 1981) ได้รวบรวมรูปแบบของการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

1.2.1 การมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง ซึ่งเป็นไปโดยการอาสาสมัครหรือการรวมตัวกันขึ้นเองเพื่อแก้ไขปัญหาของกลุ่มของตนเอง โดยเน้นการกระทำที่มีได้รับการช่วยเหลือจากภายนอกซึ่งมีรูปแบบที่เป็นเป้าหมาย

1.2.2 การมีส่วนร่วมแบบชักนำ ซึ่งเป็นการเข้าร่วมโดยต้องการความเห็นชอบหรือสนับสนุนโดยรัฐบาล เป็นรูปแบบโดยทั่วไปของประเทศที่กำลังพัฒนา

1.2.3 การมีส่วนร่วมแบบบังคับ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนร่วมภายใต้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลภายใต้การจัดการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโดยการบังคับโดยตรง รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ผู้กระทำได้รับผลทันที แต่จะไม่ได้รับผลระยะยาว และจะมีผลเสียคือไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในที่สุด

## 1.3 แนวทางการจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชน

สมลักษณ์ ไชยเสรีฐ ได้แบ่งแนวทางการจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 3 ด้านหลัก คือ<sup>13</sup> ด้านประชาชน (Public) ด้านการมีส่วนร่วม (Participation) และด้านภาครัฐ โดยการมีส่วนร่วม (Participation) มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ประชาชนที่เป็นบุคคลหรือคณะบุคคล เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ ในการดำเนินการพัฒนาช่วยเหลือ สนับสนุนทำประโยชน์ในเรื่องต่างๆ หรือกิจกรรมต่างๆ ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมประเมินผล เพื่อให้เกิดการยอมรับ และก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดกันทุกฝ่าย ดังนี้

<sup>12</sup> อकिन ระพีพัฒน์. (2527). การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาชนบทในสภาพสังคมและวัฒนธรรมไทย. ศูนย์ศึกษา นโยบายสาธารณสุข. มหาวิทยาลัยมหิดล: ศักดิ์โสภการพิมพ์. หน้า 320.

<sup>13</sup> สมลักษณ์ ไชยเสรีฐ. (2549). การพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจสถานีตำรวจนครบาล. บัณฑิตวิทยาลัย. มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต.

### 1.3.1 การรับรู้ (Perception)

ต้องสร้างสำนึกให้ทั้งภาครัฐและประชาชน มีความตระหนัก การรับรู้ การยอมรับในสิทธิหน้าที่และส่วนร่วมของทุกกลุ่มทุกฝ่าย โดยภาครัฐนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องสร้างสำนึกใหม่ว่ากิจการที่ตนรับผิดชอบไม่ใช่ “รัฐกิจ” หรือ “กิจการของรัฐ” ที่ตนเท่านั้น มีสิทธิตัดสินใจ แต่เป็นสาธารณกิจที่สาธารณชนชอบที่จะมีส่วนร่วมในการคิด ร่วมกระทำหรือตรวจสอบ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปรับทัศนคติให้ได้เช่นนี้ ก็จะต้องเผชิญกับสภาวะที่อาจเกิดข้อขัดแย้งกับประชาชนกลุ่มที่ต้องการมีส่วนร่วมได้ ส่วนภาคประชาชน การตระหนัก การรับรู้และยอมรับในสิทธิและหน้าที่ ตลอดจนการมีส่วนร่วมนั้น ต้องเข้าใจว่าตนและผู้อื่น ต่างก็มีสิทธิหน้าที่และส่วนร่วมเสมอกันตามหลักการเท่าเทียมกัน ดังนั้นผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายต้องยอมรับการ “รวมขอม” และ “ประสานประโยชน์” มิฉะนั้นความแตกต่างในผลประโยชน์และจุดยืน จะนำไปสู่ความขัดแย้งและความรุนแรงในที่สุด

### 1.3.2 ทัศนคติ (Attitude)

ต้องสร้างความเข้าใจและปรับทัศนคติของบุคลากรภาครัฐและภาคประชาชนทั้งสองฝ่าย ให้มีทัศนคติที่ดีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวคือ ภาครัฐจะต้องเห็นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องที่ต้องส่งเสริมเพื่อประโยชน์หลายประการ อาทิ เพื่อการได้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดที่หลากหลาย รวมทั้งบุคลากรภาครัฐผู้รับผิดชอบด้านการมีส่วนร่วม จะต้องมีทัศนคติที่ดีต่อประชาชนและต่อกระบวนการมีส่วนร่วม มีการปรับปรุงบทบาทและค่านิยม ตลอดจนต้องมีความอดทนในการทำงานกับประชาชน เพราะการมีส่วนร่วมต้องใช้ระยะเวลา ยาวนาน ต้องทำอย่างต่อเนื่อง และมีความจริงใจต่อประชาชน ในขณะที่เดียวกันภาคประชาชนเองก็ควรมีทำที่ที่เข้าใจความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน และจะต้องมีทัศนคติที่ดีต่อกระบวนการมีส่วนร่วมและต่อเจ้าหน้าที่เช่นเดียวกัน ก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่ ทำให้เกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกันมากขึ้น ส่งผลให้กิจกรรมการมีส่วนร่วมบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น หากทั้งสองฝ่ายต่างมีทัศนคติที่ดีต่อการมีส่วนร่วมและต่อกันแล้ว ความร่วมมือ “ประชารัฐ” ก็จะพัฒนาได้ดียิ่งขึ้น

### 1.3.3 การเป็นตัวแทน (Representation)

การสรรหาและคัดเลือกตัวแทนจะต้องคำนึงถึงประชาชนทุกกลุ่มทุกฝ่าย เพื่อให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ที่หลากหลายทุกกลุ่มนั้นมีตัวแทนเข้าไปร่วมด้วย จะได้ประสานผลประโยชน์กันจนลงตัวและเกิดความเป็นธรรมขึ้น รวมทั้งควรคำนึงถึงคุณสมบัติของตัวแทนที่ต้องการด้วย โดยพิจารณาจากคุณสมบัติในด้านต่าง ๆ เช่น ทักษะและความสามารถที่เกื้อหนุนกัน ความสอดคล้องของเทคโนโลยี วัตถุประสงค์ ค่านิยม และวัฒนธรรมองค์กร การตอบสนองซึ่งกันและ

กัน ความรับผิดชอบ ความมั่นคงด้านการเงิน ความสามารถในการสร้างความเชื่อมั่นเป็นต้น นอกจากนี้กลุ่มที่เป็นตัวแทนจะต้องมีความน่าเชื่อถือจากกลุ่มทั้งหลายหรือผู้มีส่วนได้เสีย และมีปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ต้องตระหนักถึงคือ สมาชิกที่เป็นตัวแทนต้องมีความรู้สึกที่จะต้องอาศัยซึ่งกันและกัน

#### 1.3.4 ความเชื่อมั่นและไว้วางใจ (Trust)

การมีส่วนร่วมนั้น ต้องสร้างให้สมาชิกมีความเข้าใจและมีความจริงใจในการเข้าร่วม สิ่งที่จะได้ตามมาคือความเชื่อมั่นและไว้วางใจ (Trust) ในองค์กร โดยการสร้างความเชื่อมั่นและไว้วางใจกันนั้นต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจน กำหนดให้เป็นรูปธรรมและเป็นวัฒนธรรมขององค์กร ซึ่งการสร้างเชื่อถือ ศรัทธาความไว้วางใจกันและกัน เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว การสร้างความเชื่อถือว่าไว้วางใจอาจทำได้คือการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การดำเนินกิจกรรมการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง และนำเสนอข้อมูลข้อเท็จจริงอย่างตรงไปตรงมาครบถ้วน รวมทั้งต้องมีการติดต่อระหว่างสมาชิกอย่างสม่ำเสมอบ่อยครั้ง และทำอย่างตั้งใจทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการภายในองค์กร ซึ่งเป็นสิ่งที่จะทำให้เกิดความสำเร็จในการสร้าง และดำรงไว้ซึ่งความเชื่อมั่นและความไว้วางใจการร่วมมือซึ่งกันและกัน

#### 1.3.5 การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (Information-sharing)

สร้างกลไกเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร เนื่องจากการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ทำให้ข้อมูลข่าวสารทั้งด้านที่เป็นข้อเท็จจริงและด้านที่เป็นความคิด ความรู้สึก ความคาดหวัง ได้ถูกแสดงออกมาอย่างหลากหลายลุ่มลึกและสมบูรณ์ครบถ้วนมากขึ้น ซึ่งจะทำให้การวินิจฉัยปัญหาและการเสนอทางเลือกในการแก้ไขปัญหาที่หลากหลาย และตรงกับความต้องการมากขึ้น ผลที่ตามมาคือทำให้การตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย และการวางแผนดำเนินไปได้อย่างรอบรู้ รอบคอบและรอบด้านยิ่งขึ้น โดยการที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นที่จะต้องมีความรู้ และมีข้อมูลข่าวสารเพียงพอ ในนโยบายที่ตนต้องการมีส่วนร่วม ข้อมูลข่าวสารเหล่านี้ส่วนใหญ่แล้วมักจะเป็นของหน่วยงานที่เป็นผู้ริเริ่มนโยบาย บางส่วนเกิดจากการศึกษาของนักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชน ดังนั้นประชาชนที่สนใจการมีส่วนร่วมกับนโยบายใดอาจไปขอความร่วมมือและข้อมูลจากบุคคลและองค์กรเหล่านั้น

#### 1.3.6 ฉันทามติ (Consensus)

การมีส่วนร่วมเป็นการสร้างฉันทามติ โดยการให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเข้าร่วมในการหาวิธีแก้ไขปัญหาที่ยุ่ยากซับซ้อนร่วมกัน หาทางออกสำหรับการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในทางสันติเป็นที่ยอมรับหรือเป็นฉันทามติของประชาสังคม ซึ่งทุกคนยินยอมเห็นพ้องต้องกันในทุก ๆ ขั้นตอนของกระบวนการมีส่วนร่วม โดยเสาหลักของการมีส่วนร่วมที่ดีก็คือการที่



ประชาชนสามารถที่จะร่วมมือกัน ลดความขัดแย้ง สร้างข้อตกลงที่มั่นคงยืนยาว การยอมรับระหว่างกลุ่ม และหาข้อสรุปร่วมกันได้ทุกฝ่าย แม้ว่าอาจจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันก็ตาม ก็ต้องสามารถที่จะปรับความเห็นที่ต่างกัน โดยการเจรจาหาข้อยุติที่ทุกฝ่ายยอมรับกันได้ อย่างสันติวิธี เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปที่เห็นพ้องหรือฉันทามติร่วมกันได้ทุกฝ่าย

### 1.3.7 การมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction)

องค์กรการมีส่วนร่วมต้องสร้างให้เกิดการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ในองค์กร จะต้องจัด กิจกรรมที่ทำให้มีการพบปะ พุดคุย แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ความคิดเห็นของกันและกัน เป็นการสื่อสารแบบ 2 ทาง (Two Ways Communication) ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน ซึ่งจะนำไปสู่การลดอคติที่มีต่อกันและเกิดความเข้าใจที่ดีขึ้นระหว่างผู้ที่เข้าร่วม สิ่งเหล่านี้นับว่าเป็นกลไกที่จะช่วยป้องกันความขัดแย้ง ที่อาจจะเกิดขึ้นหรือกรณีที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นแล้วก็จะ เป็นกลไก ที่ช่วยบรรเทาความขัดแย้งให้ลดระดับความรุนแรงลงได้ ซึ่งการมีปฏิสัมพันธ์ใน กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ เพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและรับการ สนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก็คือ การให้ ข้อมูลต่อสาธารณชน และให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายรัฐ รวมทั้งมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุด ตลอดจนสร้างความสัมพันธ์ที่ดีสำหรับ ทุก ๆ คน

### 1.3.8 ความประสงค์หรือความมุ่งหมาย (Purpose)

ต้องกำหนดความประสงค์หรือความมุ่งหมายในการมีส่วนร่วมไว้อย่างชัดเจนว่า เป็นไปเพื่ออะไร ผู้เข้าร่วมจะได้ตัดสินใจดูว่า ควรเข้าร่วมหรือไม่ การมีความมุ่งหมายที่ต้องการ บรรลุชัดเจน จะนำทางให้สมาชิกผู้เข้าร่วมได้เข้าใจตรงกันและเดินไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะ สะท้อนให้เห็นความเป็นเอกภาพทางความคิดเห็น เอกภาพในการดำเนินกิจกรรม และความเข้มแข็ง ขององค์กร นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมต้องมีกิจกรรมเป้าหมาย ในการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม ต้องระบุลักษณะของกิจกรรมว่า มีรูปแบบและลักษณะอย่างไร เพื่อที่ประชาชนจะได้ตัดสินใจว่า ควรเข้าร่วมหรือไม่ รวมทั้งขั้นตอนของกิจกรรมจะต้องระบุว่า ในกิจกรรมแต่ละอย่างมีกี่ขั้นตอน และประชาชนสามารถเข้าร่วมในขั้นตอนใดบ้าง

### 1.3.9 การประเมินผล (Appraisal)

ต้องมีระบบการประเมินผล เนื่องจากการประเมินผลเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการ มีส่วนร่วม และถือเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งของผู้บริหารในการบริหารทรัพยากรบุคคลให้เกิด ประโยชน์สูงสุด องค์กรใดที่มีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่เป็นธรรมโปร่งใส และจัดทัศนคติ ส่วนตัวออกได้มากที่สุด ถือว่าองค์กรนั้นใช้เครื่องมือนี้ได้อย่างได้ผลและเกิดประโยชน์ ในทำนอง

เดียวกันการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กร ย่อมส่งผลถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรได้เช่นเดียวกัน ซึ่งผลของกระบวนการประเมินผลก็จะกลายเป็นปัจจัยนำเข้าไปในกระบวนการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางแผน เพื่อนำปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติมาปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาผลการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลงาน (Performance Appraisal) จึงต้องเริ่มตั้งแต่การเข้าร่วมควบคุม ร่วมติดตาม ร่วมประเมินผล ร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่จัดทำไว้ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาล ให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

#### 1.3.10 ความโปร่งใส (Transparency)

ปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรการมีส่วนร่วมให้มีความโปร่งใส เนื่องจากการมีส่วนร่วมนั้น เป็นกระบวนการที่ทำให้ประชาชนมีโอกาสตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจ สำหรับการตัดสินใจของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะก่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการ ลดการทุจริตและข้อผิดพลาดของนโยบาย แผน โครงการลงได้ โดยการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในองค์กร ซึ่งความโปร่งใสเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วย ความไว้วางใจ การเปิดเผยข้อมูล การเข้าถึงข้อมูล และกระบวนการตรวจสอบ

#### 1.3.11 ความเป็นอิสระ (Independence)

องค์กรการมีส่วนร่วมจะต้องมีความเป็นประชาธิปไตย โดยการให้เกียรติ ยอมรับความคิดเห็นของกันและกัน สมาชิกทุกคนในองค์กรมีอิสระทางความคิด การที่สมาชิกมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นและตัดสินใจ จะเป็นปัจจัยให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งหลักการและเงื่อนไขสำคัญของการมีส่วนร่วมประการหนึ่งคือ ความเป็นอิสระ หรือความสมัครใจที่จะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วม การบังคับไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของการคุกคาม การระดม และการว่าจ้าง ไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม

#### 1.3.12 ก้าวไปข้างหน้าอย่างต่อเนื่อง (Onward-doing)

องค์กรการมีส่วนร่วม ต้องเปิดโอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้เกิดประสบการณ์ การเรียนรู้ใหม่ ความคิดใหม่ที่ท้าทายอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่ก้าวไปข้างหน้าอย่างต่อเนื่อง ภาครัฐจะต้องเตรียมประชาชนให้มีความพร้อมและเห็นประโยชน์ของการมีส่วนร่วม ด้วยการให้ความรู้ และการสร้างความเข้าใจในบทบาทของการมีส่วนร่วมภาคประชาชน รวมทั้งมีการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันอย่างต่อเนื่อง โดยความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกจะเป็นตัวกำหนดที่สำคัญ ที่จะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ และการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างต่อเนื่อง จะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะบ่งบอกถึงความเข้มแข็งของการ

มีส่วนร่วม รวมทั้งจะทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่า การเปลี่ยนแปลงจะเป็นไปในทิศทางที่พึงปรารถนา ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อชุมชนและสังคม

### 1.3.13 เครือข่าย (Network)

ส่งเสริมให้มีการผนึกกำลังร่วมกันของทั้งภาครัฐ และภาคประชาชนในลักษณะเครือข่ายคือ การที่จะต้องมาทำความเข้าใจกัน มาผนึกกำลังกันเป็นหนึ่งเดียวที่สำคัญต้องเป็นไปเพื่อสร้างผลประโยชน์ในเชิงการทำงานร่วมในรูปกิจกรรม โครงการ แผนงาน ที่จะต้องอาศัยความร่วมมือกัน ต้องผนึกกำลังขอความร่วมมือ หรืออาศัยการทำกิจกรรมร่วมมือกันหลายองค์กร ซึ่งเครือข่ายความร่วมมือจะต้องเกิดขึ้นจากวิถีคิดของสมาชิก ผู้บริหาร และบุคคลในชุมชนเป็นหลัก โดยเครือข่ายความร่วมมือนั้น จำเป็นต้องให้มีตัวแทนของประชาชนมาพบปะพูดคุยเพื่อก่อตัวและกล่าวถึงวัตถุประสงค์ร่วมกัน ดังนั้น เครือข่ายการมีส่วนร่วมจึงเป็นกระบวนการเชื่อมโยงสมาชิกในกลุ่มหรือเชื่อมโยงองค์กรการมีส่วนร่วมกับสมาชิก ประชาชน และกลุ่ม / องค์กรต่าง ๆ ในชุมชนเข้าด้วยกัน โดยมีรูปแบบความสัมพันธ์การมีส่วนร่วมในแนวราบขององค์กรการมีส่วนร่วมและชุมชน รวมทั้งเป็นกระบวนการส่งเสริมสนับสนุนประชาชนให้สามารถพัฒนาชุมชนของตนเอง โดยอาศัยเครือข่ายการมีส่วนร่วมในการทำงานของคนในชุมชน เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาของคนและปัญหาส่วนรวมในชุมชนซึ่งการดำเนินงานของเครือข่ายจะนำไปสู่การพัฒนาการมีส่วนร่วมที่ยั่งยืนได้ในที่สุด

ในคดีสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การบริหารทรัพยากรธรรมชาติ หรือความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพยากรธรรมชาตินั้น ไม่อาจจะให้หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือประชาชนแต่เพียงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาจัดการ บริหารดูแล หากแต่เป็นเรื่องที่บุคคลทุกคนและหน่วยงานของรัฐทุกฝ่ายจำเป็นต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการและปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น การที่หน่วยงานของรัฐเข้ามาดูแลแต่ไม่ทั่วถึง จึงเกิดมีสิทธิของประชาชนขึ้น ซึ่งก็คือ สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนนั่นเอง ซึ่งมีหมายความว่า สิทธิของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียและองค์กรทางสิ่งแวดล้อมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจนั้นล่วงหน้า เพื่อที่ประชาชนจะได้มีเวลาเพียงพอในการทำความเข้าใจและยื่นความเห็นนั้นต่อหน่วยงานของรัฐ โดยรัฐต้องนำความเห็นนี้ไปพิจารณา และรัฐต้องเปิดเผยผลการตัดสินใจพร้อมทั้งให้เหตุผลในการตัดสินใจเช่นนั้นแก่ประชาชน และรัฐยังต้องนำความคิดเห็นของประชาชนไปประกอบการตัดสินใจ แต่อำนาจในการตัดสินใจยังเป็นอำนาจของรัฐ อีกนัยหนึ่งคือความเห็นของประชาชนไม่ผูกพันรัฐให้ตัดสินใจตาม

ความหมายของ “สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน” ในด้านสิ่งแวดล้อมตามที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้นนั้น เป็นแง่มุมเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ (Right to Participation in Decision-making) เท่านั้น แต่สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมมิได้จำกัดแต่เพียงขั้นต้องการตัดสินใจเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึง การมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมาย การมีส่วนร่วมในกระบวนการติดตามปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้น และการมีส่วนร่วมในการรักษาสิ่งแวดล้อมด้วยตัวเองด้วย<sup>14</sup> ดังนั้นจึงอาจจะกล่าวได้ว่าสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิที่ประกอบด้วย สิทธิในการมีส่วนร่วมจัดการ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ขั้นตอนของการกำหนดนโยบายหรือกฎหมาย การตัดสินใจในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการบังคับการให้เป็นไปตามนโยบายหรือกฎหมาย เป็นหลัก และประกอบด้วยสิทธิเกี่ยวเนื่องอันจะทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการจัดการสิ่งแวดล้อมได้โดยสมบูรณ์ สิทธิเกี่ยวเนื่องเช่น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เป็นต้น นอกจากนี้เพื่อให้ประชาชนได้มีความสามารถในการใช้สิทธิดังกล่าวได้ในความเป็นจริงรัฐมีหน้าที่ต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนใช้สิทธินั้นด้วยการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลไว้ในมาตรา 67 ในการที่บุคคลจะมีส่วนร่วมกับชุมชนและรัฐในการคุ้มครองส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตจึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้รับรองสิทธิชุมชนและปัจเจกบุคคลในการที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี สะอาด ปราศจากมลพิษ โดยมาตรานี้บัญญัติอยู่ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย สิทธิในสิ่งแวดล้อมจึงเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องให้การรับรองและให้ความคุ้มครอง แนวความคิดในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้ เป็นกระบวนการแปรรูปจารีตประเพณี วิถีชีวิตของท้องถิ่นให้กลายเป็นแนวคิดที่มีลักษณะเป็นรูปธรรม เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกล่าวอ้างความชอบธรรมในสิทธิการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

อันเป็นการต่อสู้ของท้องถิ่นในการพิทักษ์สิทธิของตนเอง ตามนัยที่ว่าผู้ดูแลและใช้ประโยชน์ทรัพยากรใดก็ตามควรเป็นผู้มีสิทธิในทรัพยากรนั้น ทรัพยากรที่เขาไม่ได้ใช้อย่างทำลายหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน และเมื่อเขายุติการใช้ทรัพยากรนั้นแล้ว ทรัพยากรดังกล่าวก็จะ

<sup>14</sup>ฉันทนา บรรพศิริ โชติ และศักดิ์วาลย์ คณิตวิทยาพิทักษ์. (2536). ชุมชนที่ 4 กระบวนการมีส่วนร่วม. การเรียนรู้รัฐธรรมนูญ 2540 ด้วยตนเอง: การมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน. หน้า 123-154.

กลับคืนไปเป็นทรัพยากรของส่วนรวมตามเดิม ดังนั้น เมื่อมีการกระทำใด ๆ ที่เป็นการส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอันมีลักษณะจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ย่อมจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและคุณภาพชีวิตของชุมชนและปัจเจกบุคคล ชุมชนและปัจเจกบุคคลย่อมมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐเข้าดำเนินการยุติการทำลายทรัพยากรธรรมชาติหรือการปล่อยมลพิษนั้น และในกรณีเช่นนี้อาจถือได้ว่า ชุมชนและปัจเจกบุคคล เป็นผู้เสียหายและถูกโต้แย้งสิทธิแล้ว แม้จะไม่ปรากฏความเสียหายอย่างชัดเจน เพราะถือเป็นการละเมิดสิทธิในสิ่งแวดล้อมอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แล้ว หากหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการหรือละเลยล่าช้า จนอาจเกิดความเสียหาย บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อตนเอง โดยการใช้มาตรการทางกฎหมายฟ้องคดีต่อศาลหรืออาจจำเป็นต้องปกป้องสิทธิตนเอง โดยการกระทำใด ๆ เพื่อป้องกันและยับยั้งความเสียหายนั้นได้ด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องให้เกิดความเสียหายก่อนแต่อย่างใดหรือมีสิทธิที่จะกระทำได้ แม้ความเสียหายนั้นจะยังไม่ปรากฏชัดเจนก็ตาม

## 2.2 แนวความคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม

ความหมายของ “สิ่งแวดล้อม” ในกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของประเทศแคนาดา<sup>15</sup> ได้ให้ความหมายของคำว่าสิ่งแวดล้อม หมายถึง ส่วนประกอบของโลก และหมายรวมถึง

1. อากาศ พื้นดิน และน้ำ
2. บรรยากาศทุกชั้น
3. อินทรีย์และอนินทรีย์สารและสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย และ
4. ระบบทางธรรมชาติที่รวมส่วนประกอบในข้อ 1-3 ด้วย

ส่วนกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของประเทศออสเตรเลียได้ให้ความหมายของสิ่งแวดล้อมว่าหมายถึง ทุกสิ่งที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ไม่ว่าจะส่งผลกระทบต่อมนุษย์แต่ละคนหรือต่อชุมชนที่อยู่รวมกัน ในสังคม<sup>16</sup> สำหรับประเทศไทยความหมายของ “สิ่งแวดล้อม” ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายว่า สิ่งต่างๆที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้น สามารถแยกองค์ประกอบได้เป็น 2 ส่วน คือ

1. สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ (Nature Environment)

<sup>15</sup> อานา มาหัวเวา. (2553).. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550: ศึกษากรณีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 33.

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 35.

## 2. สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น (Man-made Environment)

ส่วนปัญหาที่เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เรียกว่า เป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นสามารถจำแนกได้เป็นประเภท คือ

1. การทำลายทรัพยากรธรรมชาติ

2. การปล่อยมลพิษ

แนวความคิดเรื่องสิทธิในคดีสิ่งแวดล้อม (Right to the Environment) ได้ปรากฏขึ้นพร้อมกับการพัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งมีวิวัฒนาการเมื่อไม่นานมานี้ อันเป็นผลมาจากความวิตกกังวลของมนุษยชาติต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมว่าอาจจะต้องสูญสลายลงไปเนื่องจากการกระทำของมนุษย์ ประกอบกับการที่โลกได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งได้สร้างความเสียหายให้กับมนุษย์และสิ่งแวดล้อมอย่างใหญ่หลวงด้วยเหตุดังกล่าว จึงเป็นที่มาของแนวความคิดที่ว่า “สิ่งแวดล้อมควรถือเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ” (Common Heritage of Mankind) และถือเป็นหน้าที่ของทุกๆ คนที่จะต้องร่วมมือกันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้ไว้ให้ดำรงอยู่กับมนุษย์ตลอดไป ทั้งนี้เพื่อที่มนุษย์จะได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวนั้นอย่างยั่งยืนดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและเหมาะสม ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต<sup>17</sup>

จากรายงานการประชุมของคณะกรรมการนักนิติศาสตร์ระหว่างประเทศในหัวข้อการพัฒนาชนบทกับสิทธิมนุษยชนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งจัดโดยสมาคมผู้บริโภคนแห่งปีนังเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 1981 ได้กล่าวถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ไว้อย่างน่าสนใจว่า<sup>18</sup>

“มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมธรรมชาติซึ่งได้แก่ ดิน น้ำ และอากาศ ดังนั้นการให้ความเคารพต่อสิทธิมนุษยชนจึงต้องขยายรวมไปถึงความเคารพต่อสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์อาศัยอยู่ด้วย ดังนั้น สิทธิมนุษยชนจึงครอบคลุมถึงสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สะอาดด้วยนั่นเอง”

ศ.ดร. สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับแนวความคิดในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมว่ามีหลักเกณฑ์สำคัญคือสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์และบุคคลแต่ละคนเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวน รักษา และ ควบคุม คุณภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อความสุขสบายของ

<sup>17</sup> อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2547). กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน. หน้า 26.

<sup>18</sup> พิเชษฐ เมลาดานนท์. (2533). บทบาทของกฎหมายในการควบคุมและจัดระเบียบสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช. หน้า 85. อ้างจาก International Commission of Juristic & Consumers Association of Penang, Rural Development and Human Rights in South East Asia. Report of a Seminar in Penang December 1981. Penang: ICJ/CAP. 1982. p. 27 – 30.

ตนเองเมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามเนื่องจากมลพิษหรือการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ก็ สามารถบังคับตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่า ได้เกิดความเสียหายหรือภัยอันตราย ขึ้นกับชีวิต ทรัพย์สิน และสุขภาพอนามัยของผู้นั้นมากน้อยเพียงใดหรือไม่<sup>19</sup>

อาจกล่าวได้ว่าแนวความคิดในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้ไม่ได้มุ่งหมายเพียงแต่คุ้มครอง เฉพาะความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สินของบุคคลเท่านั้น แต่มุ่งหมายที่จะ ให้ความคุ้มครองในเรื่องคุณภาพชีวิตของบุคคลเป็นสำคัญ ซึ่งคุณภาพชีวิตนี้อาจจะถูกละเมิดหรือ กระทบกระเทือนได้ แม้จะยังไม่เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สินก็ตาม

โดยแนวความคิดในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้สอดคล้องกับ แนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วม ร่วมของประชาชน โดยแนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน พัฒนามาจากสิทธิของ ประชาชนในทางการเมืองการปกครองที่ประชาชนมีสิทธิในการปกครองโดยการเลือกตั้งผู้แทน ของตนเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารประเทศซึ่งเป็นแนวความคิดในการมีส่วนร่วมในอดีต แต่เมื่อ การบริหารของผู้แทนราษฎรไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชน เนื่อง จากการแสวงหาผลประโยชน์, การบริหารที่ไม่โปร่งใส, ปัญหาการคอร์รัปชัน เป็นต้น ทำให้ประชาชน ขาดความไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนราษฎรและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่ ทวีความรุนแรงมากขึ้น แสดงให้เห็นความล้มเหลวของการบริหารประเทศในการพิทักษ์รักษา สิ่งแวดล้อมได้เป็นอย่างดี ซึ่งการอยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่ดีเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงเกิดกระแสเรียกร้องและความตื่นตัวในการที่จะเข้ามามีส่วน ร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่ตนอยู่อาศัยด้วยตนเอง

ในกลุ่มประเทศแอฟริกา แนวความคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมได้ถูกระบุไว้ใน “กฎบัตร แอฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิของปวงชน” (African Charter on Human and People’s Right, 1981) โดยระบุถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้ในข้อที่ 24 ของกฎบัตรดังกล่าวว่า “ประชาชนย่อมมี สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีอันเอื้อต่อการพัฒนาของตน”<sup>20</sup>

ในประเทศสหรัฐอเมริกา แนวความคิดเรื่อง “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ปรากฏอยู่ใน Public Trust Doctrines โดยแนวความคิดดังกล่าวนี้ถือว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิโดยชอบที่จะดำรงชีวิตอยู่ ในสภาพแวดล้อมที่ดี และมีโอกาสได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณภาพโดยเท่าเทียม

<sup>19</sup> ศ.ดร. สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ.(2531). รายงานการวิจัย เรื่อง การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมูลนิธิญี่ปุ่น. หน้า 91.

<sup>20</sup> วารุณี วัฒนประดิษฐ์. (2551). เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 23.

กัน โดยถือเป็นหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครอง และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาตินั้นให้อยู่ในสภาพที่ดีอยู่เสมอซึ่งเป็นที่มาของการจัดทำกฎหมายสิ่งแวดล้อม The National Environmental Policy Act ของสหรัฐอเมริกาในเวลาต่อมา<sup>21</sup>

สำหรับประเทศไทยแนวความคิดในเรื่องสิทธิในเรื่องสิ่งแวดล้อมได้ปรากฏชัดเจนในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.2550 ซึ่งได้บัญญัติไว้ในหมวด 5 โดยได้บัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเอาไว้ เป็นแนวนโยบายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อันจะทำให้รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องจัดการ ส่งเสริม บำรุงรักษาและคุ้มครองสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังได้บัญญัติไปถึงสิทธิชุมชนให้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนและคุ้มครองค่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมจึงเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องให้การรับรองและให้ความคุ้มครอง

สิทธิมนุษยชน หมายถึง อำนาจหรือประโยชน์อันเกิดขึ้นมาพร้อมๆ กับมนุษย์ และมีความเป็นสากลที่ผู้ใดจะมาล่วงละเมิดไม่ได้ ความหมายของสิทธิมนุษยชนนี้ เดิมมุ่งหมายที่จะให้มีการกำหนดสิทธินี้ไว้เพื่อจำกัดการใช้อำนาจของรัฐหรืออำนาจปกครองและเพื่อโต้แย้งคัดค้าน การใช้อำนาจของรัฐไม่ให้รัฐหรือผู้ใช้อำนาจปกครองใช้อย่างไม่มีขอบเขต ในเวลาต่อมาได้ขยายเป็นสิทธิเรียกร้องต่อรัฐให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้ประชาชนมีหลักประกันขั้นต่ำสุดที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสังคมด้วยความผาสุก สิทธิมนุษยชนจึงครอบคลุมไปถึงสิทธิใหม่ๆ บางประการ เช่น สิทธิที่จะมีงานทำ สิทธิที่จะมีที่พักอาศัยอันถูกสุขลักษณะ สิทธิที่จะมีการพักผ่อนหย่อนใจ และรวมไปถึงสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งเป็นพันธกรณีของรัฐที่จะต้องเข้ารับภาระดำเนินการจัดให้มีหลักประกันดังกล่าวแก่ประชาชนพลเมืองของรัฐ<sup>22</sup>

การควบคุมและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันได้อาศัยแนวคิดทางคณิตศาสตร์ที่ว่า ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถือเป็นสมบัติร่วมกันของมหาชนมนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมและได้อาศัยประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเหล่านั้น จึงถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ในอันที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี เหมาะสมและมีคุณภาพชีวิตที่ดี ดังนั้น การให้ความเคารพต่อสิทธิมนุษยชนจึงควรขยายความรวมไปถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ได้อาศัยและใช้ประโยชน์อยู่ด้วย สิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้ถือเป็นสิทธิของปัจเจกชนทุกคนที่จะมีส่วนร่วมในการได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใน

<sup>21</sup> อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2547). กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

<sup>22</sup> วีระ โลจายะ. (2522). กฎหมายสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 4-6 และหน้า 53-54



ขณะเดียวกันก็ต้องมีหน้าที่ในอันที่จะปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเหล่านั้นไว้ด้วยเช่นกัน<sup>23</sup>

สิทธิมนุษยชนเป็นที่ยอมรับกันเป็นสากล โดยที่ประชุมนานาชาติได้นำมาระบุไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Right) ซึ่งประเทศไทยได้ลงนามเห็นด้วยกับปฏิญญาสากลฉบับนี้ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากยังไม่มีข้อยุติว่า “สิทธิมนุษยชน” เป็นสิทธิตามกฎหมายหรือไม่ และจะนำมาปรับเข้ากับกฎหมายของบ้านเมืองได้อย่างไร โดยเฉพาะสถานการณ์ที่แต่ละประเทศมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง ประกอบกับสถานภาพทางปฏิญญาสากลนั้นมิใช่สนธิสัญญา และจุดมุ่งหมายของสมัชชาสหประชาชาติก็มีเพียงต้องการให้ปฏิญญาสากลนี้เป็นเอกสารชี้แนะแก่รัฐสมาชิกที่จะจัดให้มีการรับรองคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศของตนอีกชั้นตอนหนึ่งเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ การนำเอาหลักการในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนไปใช้จึงต้องเกิดจากความร่วมมือของประเทศสมาชิกทั้งหลาย ที่จะนำไปตราเป็นกฎหมายภายในขึ้นมารองรับสิทธินี้ เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติซึ่งหากมีการนำไปตราไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ สิทธินี้ก็จะถูกยกฐานะขึ้นสู่ความเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Right)<sup>24</sup>

แนวความคิดในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้ เป็นกระบวนการที่นำเอาจารีตประเพณี วิถีชีวิตของท้องถิ่นมาเป็นแนวคิดให้เห็นเด่นชัดอันมีลักษณะเป็นรูปธรรม เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกล่าวอ้างสร้างความชอบธรรมในสิทธิการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้นเมื่อมีการกระทำใดๆ ที่เป็นการส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอันมีลักษณะจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ย่อมจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและคุณภาพชีวิตของชุมชนและปัจเจกบุคคล ชุมชนหรือปัจเจกบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะดำเนินการเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐเข้าดำเนินการยุติการทำลายทรัพยากรธรรมชาติหรือการปล่อยมลพิษนั้น และในกรณีเช่นนี้อาจถือได้ว่าประชาชนหรือปัจเจกบุคคลเป็นผู้เสียหายและถูกโต้แย้งสิทธิแล้วแม้จะยังไม่ปรากฏความเสียหายอย่างชัดแจ้ง เพราะถือเป็นการละเมิดสิทธิในสิ่งแวดล้อมอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แล้ว หากหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการหรือละเลยล่าช้าจนอาจเกิดความเสียหาย บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อตนเองโดยการใช้มาตรการทางกฎหมายฟ้องคดีต่อศาลหรืออาจจำเป็นต้องปกป้องสิทธินั้นด้วยตนเอง โดยการกระทำใดๆ เพื่อเป็นการป้องกันและยับยั้งความเสียหายนั้นได้ด้วยตนเอง

<sup>23</sup> อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 21. หน้า 45.

<sup>24</sup> วิษณุ เครืองาม. (มกราคม 2533). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. รัฐสภาสาร 38. หน้า 138.

ดังนั้น หากมีการกระทำใดที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้วย่อมจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของบุคคลอย่างแน่นอน บุคคลย่อมมีสิทธิปกป้องหรือป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อคุณภาพชีวิตของตนเองได้ โดยไม่จำเป็นต้องรอให้เกิดความเสียหายก่อนแต่อย่างใดหรือมีสิทธิที่จะกระทำได้เลยแม้ความเสียหายนั้นจะยังไม่ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนก็ตาม

### 2.3 หลักการผู้ก่อให้กำเนิดมลภาวะเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP)

หลักการผู้ก่อให้กำเนิดมลภาวะเป็นผู้จ่ายค่าฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมหรือค่าเสียหายเป็นคติพจน์ (Slogan) ที่สำคัญของนักสิ่งแวดล้อม เช่นเดียวกับหลักการเสรีทางการค้าเป็นคติพจน์สำคัญของนักเสรีนิยมทางการค้า แม้ว่าหลักการนี้จะเป็นที่ยอมรับเป็นการทั่วไป แต่ในโลกแห่งความเป็นจริงกลับไม่ได้รับการบรรจุเป็นหลักการที่ชัดเจนตามกฎหมายแต่อย่างใด โดยประชาชนทั่วไปต่างสนับสนุนหลักการผู้ก่อให้กำเนิดมลภาวะเป็นผู้จ่ายสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น ในขณะที่ผู้ก่อให้กำเนิดมลภาวะจะไม่มีวันยอมจ่ายจนกว่าจะถูกแทรกแซงหรือการบังคับจากรัฐ<sup>25</sup>

หลักผู้ก่อให้กำเนิดมลภาวะเป็นผู้จ่ายนี้ยังคงเป็นหลักการที่มีลักษณะเป็นนามธรรม (Abstract) ยิ่งกว่าหลักการการค้าเสรี (Free Trade) เนื่องจากไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์อย่างเช่นหลักการการค้าเสรี โดยเพิ่งจะได้รับความสนใจอย่างมากขึ้น เมื่อสิบกว่าปีที่ผ่านมามีความพยายามในการเจรจามากกว่ายี่สิบปี โดยได้รับการยอมรับในองค์การความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development) หรือ OECD ซึ่งมีสมาชิกทั้งสิ้น 24 ประเทศ

ในคำอธิบายของ OECD หลักผู้ก่อให้กำเนิดมลภาวะเป็นผู้จ่าย คือ หลักการจัดสรรค่าใช้จ่าย หรือ การงดการสนับสนุนทางการเงินเพื่อเป็นแนวทางแก่รัฐบาลในเรื่องมลภาวะภายในประเทศ

มีความพยายามที่จะขยายหรือตีความหลักการผู้ก่อมลภาวะเป็นผู้จ่ายให้กว้างขึ้น จึงมักจะเกิดความขัดแย้งทางความคิดบ่อยๆว่า หลักการนี้ควรจะปรับใช้กับเรื่องทางการค้าและเรื่องสิ่งแวดล้อมอย่างไร โดยทั้งนักสิ่งแวดล้อมและนักเสรีนิยมทางการค้า แปลความหมายหลักการผู้ก่อให้กำเนิดมลภาวะเป็นผู้จ่ายในฐานะเป็นหลักการระหว่างประเทศ ยิ่งกว่าการจัดสรรค่าใช้จ่าย ซึ่งเนื่องจากการแปลความจากนักสิ่งแวดล้อมหลักการนี้จึงมีผลให้ผู้ก่อมลภาวะไม่ว่าจะหมายถึงบุคคลหรือประเทศผู้ซึ่งละเลยไม่จ่ายสำหรับมลภาวะภายในประเทศจะต้องรับผิดชอบ โดยตกลงโทษทางการค้า แต่จากการแปลความของนักเสรีนิยมทางการค้า แปลความหมายหลักการที่ว่า ผู้ก่อให้กำเนิดมลภาวะควรจะจ่ายค่าใช้จ่ายสำหรับมลภาวะภายในประเทศในฐานะเป็นค่าสิ่งหรือบทบังคับตามกฎหมายของประเทศไม่ใช่การลงโทษจากระบบการค้า

<sup>25</sup> น้าแท้ บุญมีส้าง. (2547). การดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีสิ่งแวดล้อม. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 25.

เนื่องจากการตีความที่แตกต่างกันจึงจำเป็นต้องมีการตีความในระหว่างประเทศว่า หลักการผู้ก่อให้เกิดมลภาวะเป็นผู้จ่ายนี้ควรจะนำไปปฏิบัติเช่นไร จึงมีการแปลความหมายของ หลักการนี้ไปใน 3 แนวทางได้แก่ การจัดสรรค่าใช้จ่ายสำหรับสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ, ค่าใช้จ่าย ระหว่างประเทศสำหรับสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ และ ค่าใช้จ่ายระหว่างประเทศสำหรับ สิ่งแวดล้อมที่ร่วมกัน

1. การจัดสรรค่าใช้จ่ายสำหรับสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ (Cost Allocation for Domestic Environments) หลักการผู้ก่อให้เกิดมลภาวะเป็นผู้จ่ายตามคำอธิบายของ OECD คือ หลักการไม่จ่ายเงินอุดหนุน กล่าวคือ รัฐบาลในฐานะกฎหมายทั่วไปไม่ควรจะต้องจ่ายเงินอุดหนุน สำหรับการควบคุมมลภาวะที่เกิดจากอุตสาหกรรมในประเทศจึงเป็นการจัดสรรค่าใช้จ่ายระหว่าง ฝ่ายรัฐบาลกับภาคเอกชน ซึ่งจะให้ความสำคัญว่าใครเป็นผู้จ่ายมากกว่าเรื่องควรจ่ายเท่าไร

2. ค่าใช้จ่ายระหว่างประเทศสำหรับสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ (Cost Internationalization for Domestic Environments)มีการแปลความหลักการผู้ก่อมลภาวะเป็นผู้จ่ายใน ฐานะค่าใช้จ่ายทั่วไประหว่างประเทศซึ่งมีขอบเขตในมุมมองของเงินอุดหนุน โดยให้ความสำคัญ ในถ้อยคำในเนื้อหาของ OECD ที่กล่าวว่าบริษัทผู้ก่อให้เกิดมลภาวะต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายใน การควบคุมมลภาวะและค่าใช้จ่ายสำหรับวิธีการควบคุมนี้ควรจะต้องเป็นผลสะท้อนของราคาสินค้า และบริการที่เป็นสาเหตุแห่งการเกิดมลภาวะอันเกิดจากการผลิตและการบริโภคดังนั้นหลักการผู้ ก่อให้เกิดมลภาวะเป็นผู้จ่ายจึงมีความหมายว่า รัฐบาลจะต้องประกันค่าใช้จ่ายในสิ่งแวดล้อม โดย เรียกเก็บผ่านทางผู้บริโภคโดยผ่านทางราคาของผลิตภัณฑ์ หลักการนี้จึงให้ความสำคัญกับจำนวน ว่าควรจ่ายเท่าไร มากกว่าในเรื่องใครเป็นผู้จ่าย โดยนักเสรีนิยมทางการค้าให้ความสำคัญว่าราคา ของผลิตภัณฑ์เป็นผลสะท้อนมาจากค่าใช้จ่ายนั่นเอง

3. ค่าใช้จ่ายระหว่างประเทศสำหรับสิ่งแวดล้อมที่ร่วมกัน (Cost Internationalization for Shared Environments)

มีการพยายามในการแปลความหมายหลักการผู้ก่อให้เกิดมลภาวะเป็นผู้จ่ายในฐานะ ค่าใช้จ่ายระหว่างประเทศสำหรับสิ่งแวดล้อมภายในประเทศว่าไม่ได้ช่วยให้เกิดการแก้ปัญหา ในทางการค้าตามความเป็นจริงและทำให้สิ่งแวดล้อมอยู่ในภาวะหนีเสือปะจระเข้ (Dilemmas)

ประเด็นที่แท้จริงคือใครควรจะเป็นผู้จ่ายสำหรับการป้องกันสิ่งแวดล้อมและการทำความสะอาดสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมคุณภาพ สำหรับสิ่งแวดล้อมที่ถูกใช้ร่วมกันหลายๆประเทศ การแก้ปัญหา สิ่งแวดล้อมโลก เช่น การเปลี่ยนแปลงของอากาศ, ชั้นของโอโซน (Ozone layer) และสิ่งมีชีวิตที่ตก อยู่ในสภาวะอันตราย เช่นเดียวกับปัญหาการข้ามพรมแดนของมลพิษ เช่น ฝนกรด, แม่น้ำเน่าเสีย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่มีผลมาจากระบบการค้า

การค้าเสรีอาจจะต้องถูกจำกัดในฐานะโดยวิธีการกระตุ้นหรือบีบบังคับโดยรัฐบาลเพื่อให้จ่ายสำหรับค่าใช้จ่ายในการปกป้องสิ่งแวดล้อมร่วมกัน ซึ่งกรณีนี้อาจจะเป็นกรณีที่ต้องแปลความหลักการเสรีทางการค้ายิ่งกว่าหลักการผู้ก่อให้เกิดมลภาวะเป็นผู้จ่ายซึ่งประกอบด้วยข้อตกลงที่ว่าเมื่อใดที่รัฐบาลควรจะเข้าแทรกแซงการค้าเสรี ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับค่าใช้จ่ายระหว่างประเทศในการแบ่งรับภาระสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมคุณภาพลง

ดังนั้น หลักการผู้ก่อให้เกิดมลภาวะเป็นผู้จ่ายนั้น มีวัตถุประสงค์ที่ค่าใช้จ่ายระหว่างประเทศในการที่จะปกป้องสิ่งแวดล้อมร่วมกัน หลักการผู้ก่อให้เกิดมลภาวะเป็นผู้จ่ายในฐานะหลักการจัดสรรค่าใช้จ่ายสำหรับสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ ยังคงต้องการการแปลความ เพื่อใช้สำหรับเงินสนับสนุนด้านสิ่งแวดล้อมในระบบเศรษฐกิจที่แตกต่างกันการอภิปรายเรื่องการค้าและสิ่งแวดล้อมควรจะให้ความสำคัญทั้งในฐานะเป็นค่าใช้จ่ายระหว่างประเทศในการรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมร่วมกัน และบทบาทของระบบการค้าในการสร้างและรวบรวมปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นข้ามพรมแดนระหว่างประเทศหลักการนี้ควรจะเป็นส่วนหนึ่งของทั้งกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ และกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ในฐานะแบบฉบับของการร่วมมือกันอย่างแท้จริงของทั้งสองหลักการ

อย่างไรก็ตามหลักการผู้ก่อให้เกิดมลภาวะเป็นผู้จ่ายนี้ (Polluter Pays Principle) เป็นเพียงมาตรการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในด้านการจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อใช้ในการกำจัดมลพิษหรือฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม จึงเป็นมาตรการปลายทางของปัญหาสิ่งแวดล้อมกล่าวคือ เป็นมาตรการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุภายหลังจากมีการก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมแล้วบางครั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นยากที่จะเยียวยาแก้ไขหรืออาจจะต้องใช้ระยะเวลายาวนานในการฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมให้กลับมาสมบูรณ์ดังเดิม รัฐจึงควรมีมาตรการที่ให้ความสำคัญที่การป้องกันการสร้างความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมและให้ความสำคัญในการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวอย่างจริงจังเข้มงวด จะเกิดประโยชน์อย่างสูงสุดในการดูแลรักษาสภาพสิ่งแวดล้อม

#### 2.4 ระบบการพิจารณาคดี

ตามระบบกฎหมายนั้น ระบบกฎหมายหลักๆที่สำคัญ มีอยู่ 2 ระบบคือ ระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) และระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) โดยทั้งสองระบบนี้มีระบบการพิจารณาและวิธีการสืบพยานที่แตกต่างกันดังต่อไปนี้

#### 2.5 ระบบกล่าวหา

ระบบกล่าวหา (Accusatorial System) เป็นระบบที่พัฒนาขึ้นในกลุ่มกฎหมายคอมมอนลอว์ และได้มีการพัฒนาไปยังประเทศต่างๆเช่นสหรัฐอเมริกา รวมถึงประเทศที่เคยตกเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ เป็นต้น โดยระบบกล่าวหา นั้นจะถือว่า ศาลหรือผู้พิพากษาหรือ

ลูกขุนเปรียบเสมือนกรรมการของการต่อสู้คดีที่จะต้องวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัด<sup>26</sup> และระบบนี้ต้องถือว่าคู่ความนี้มีฐานะที่เท่าเทียมกัน โดยคู่ความนั้นมีหน้าที่จะต้องเสนอพยานหลักฐานของตนและศาลจะพิจารณาเฉพาะหลักฐานที่คู่ความเสนอต่อศาลเท่านั้น ทั้งนี้ก็เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายได้เปรียบเสียเปรียบซึ่งกันและกัน และด้วยที่ว่าจะต้องมีการสืบพยานหลักฐานที่เคร่งครัดมาก ทำให้ศาลมีโอกาสใช้ดุลพินิจได้น้อย อีกทั้งยังมีบทคัดพยาน(Exclusionary Rules) ที่เด็ดขาดโดยไม่ยอมให้ศาลรับฟังพยานนั้นเข้าสู่สำนวนได้เลย การใช้คำถามในการซักถามก็จะต้องเป็นไปตามหลักและกฎเกณฑ์ที่เคร่งครัดอีกด้วย<sup>27</sup> และเนื่องจากกฎเกณฑ์ที่มีอยู่มากเช่นนี้ จึงทำให้มีการยกฟ้องด้วยเหตุผลในทางเทคนิค (Technicality) อย่างมากมายอำนาจของศาลในการสืบพยานเพิ่มเติมหรือตัดทอนพยานก็มีจำกัดหรือแทบจะไม่มีเลย ความสำคัญของหลักเกณฑ์วิธีพิจารณาความอาญาและการสืบพยานหลักฐานจึงอยู่ที่การวางแนวทางอย่างไรให้เกิดความสมดุลในการต่อสู้กันระหว่างคู่ความทั้งสองฝ่าย หรือไม่เป็นการให้อาวุธกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมากเกินไปจนทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกัน ลักษณะเหล่านี้จึงกลายมาเป็นเอกลักษณ์ของระบบกล่าวหาจนกระทั่งปัจจุบัน

การมีกฎเกณฑ์ในการรับฟังพยานหลักฐาน ที่มีบทคัดพยานมากมายขนาดนี้ บางครั้งก็เป็นอุปสรรคในการที่จะลงโทษจำเลย ทำให้จำเลยผู้ที่กระทำความผิดนั้น ได้ถูกปล่อยตัวออกไปมากจนมีผู้กล่าวไว้ว่า การไม่ยอมรับฟังพยานหลักฐานนี้เอง กลับเป็นการให้รางวัลแก่ผู้กระทำความผิดและมีผลเท่ากับการลงโทษสังคม โดยการปล่อยตัวผู้กระทำความผิดให้อยู่ในสังคมนั้นต่อไปอีก<sup>28</sup>

## 2.6 ระบบไต่สวน

ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) เป็นระบบที่พิจารณาคดีของประเทศในภาคพื้นยุโรป หรือประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายโรมัน โดยผู้พิพากษาจะเปลี่ยนสถานะจากคนกลางไปเป็นผู้ทำการไต่สวน มีอำนาจในการสืบพยาน และมีอำนาจในการควบคุมการไต่สวนเอง ผู้ไต่สวนหรือผู้ที่ทำการชำระความเป็นผู้ซักถามพยานและค้นหาความจริงด้วยตนเอง ดังนั้น ศาลจึงมีอำนาจอย่างกว้างขวางที่จะใช้ดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานที่เสนอมาโดยคู่ความ และดุลพินิจนี้ก็มักจะโต้แย้งกันไม่ได้ นอกจากการรับฟังพยานหลักฐานอย่างกว้างขวางแล้วศาลยังรับฟังพยานหลักฐานเกือบทั้งหมดเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย

<sup>26</sup> พรเพชร วิชิตชลชัย. (2542). คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: บริษัทเกน โกรว จำกัด. หน้า 5.

<sup>27</sup> เข็มชัย ชูติวงศ์. (2543). คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ. หน้า 4.

<sup>28</sup> เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์. (ธันวาคม 2520). หลักการไม่ยอมรับฟังพยานวัตถุพยานเอกสาร ซึ่งได้มาโดยการจับการค้นการยึดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในสหรัฐอเมริกา. วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 3. ปีที่ 9 หน้า 134.

และขั้นตอนที่สำคัญนี้จึงอยู่ที่ศาลโดยศาลมีดุลพินิจในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่ตามหลัก Evaluation of Evidence หรือ Prinzip der Beweiswardigung<sup>29</sup> ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ศาลมีหน้าที่ในการค้นหาความจริงเพื่อที่จะรับฟังเป็นข้อยุติ คู่ความมีหน้าที่เสนอพยานหลักฐานต่อศาลเป็นการช่วยเหลือศาลให้ทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ถูกต้อง<sup>30</sup> ในระบบนี้จึงมักไม่มีกฎหมายการสืบพยานที่เคร่งครัดนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะไม่มีบทคัดพยานเด็ดขาด แต่จะเปิดโอกาสให้มีเสนอพยานหลักฐานทุกชนิดมาสู่ศาลได้ และศาลยังมีอำนาจในการเรียกพยานหลักฐานมาสืบเพิ่มเติมได้เองอีกด้วย ดังนั้นศาลในระบบนี้จึงมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางมาก<sup>31</sup>

ระบบไต่สวนมีความเชื่อว่า การปล่อยให้หน้าที่ในการเสนอพยานหลักฐานต่อศาลอยู่ในมือของกลุ่มความแต่ละฝ่าย จะทำให้มีการปกปิดและการสร้างพยานหลักฐานเท็จเพื่อบิดเบือนความจริงที่เสนอต่อศาล เพื่อทำลายพยานหลักฐานที่เป็นโทษ และสร้างพยานหลักฐานที่เป็นคุณต่อตนเองนั่นเอง

<sup>29</sup> พรเพชร วิชิตชลชัย. อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 26. หน้า 3.

<sup>30</sup> พรเพชร วิชิตชลชัย. อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 26. หน้า 4-5.

<sup>31</sup> เจ็มซัย ชุตินวงศ์. อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 27. หน้า 2.