

## สิทธิในสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญไทยในยุค(เสมือน)เปลี่ยนผ่าน

มณฑนา ดวงประภา  
มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม (EnLAW)  
10 ธันวาคม 2557

รูปธรรมความเคลื่อนไหวในการยกร่างรัฐธรรมนูญไทยฉบับใหม่ของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ (กมธ.ยกร่างรัฐธรรมนูญ) ที่ปรากฏต่อความรับรู้ของสังคมไทย ณ ปัจจุบันคือ “ปฏิทิน” การยกร่างรัฐธรรมนูญและขั้นตอนในการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญใหม่ซึ่งต้องใช้เวลารวมอย่างน้อยกว่า 10 เดือนนับจาก ธันวาคมปี 2557 (ไทยรัฐออนไลน์, 2557 & แนวหน้า, 2557) โดยในระหว่างที่เขียนข้อเขียนนี้ กมธ.ยกร่างรัฐธรรมนูญ กำลังพิจารณากรอบแนวทางการยกร่างเบื้องต้นควบคู่ไปกับการทำงานของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ(สปช.) เพื่อเสนอความเห็นให้กมธ.ยกร่างรัฐธรรมนูญ ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 19 ธันวาคม 2557

เรื่องเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหัวข้อซึ่งถือว่าเป็นหนึ่งองคาพยพที่สำคัญของร่างรัฐธรรมนูญไทย แม้ว่าความรับรู้ในเชิงเนื้อหาสาระของร่างรัฐธรรมนูญด้านสิ่งแวดล้อมจะไม่ปรากฏมากนักต่อสาธารณะ อย่างไรก็ตาม หลักการและสาระสำคัญที่สังคมไทยรวมไปถึงกมธ.ยกร่างรัฐธรรมนูญควรต้องคำนึงคืออะไรบางอย่างเป็นสิ่งที่จะต้องครุ่นคิดพิจารณาให้มากก่อนที่จะบรรจุเรื่องทางด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ข้อเขียนนี้เป็นความพยายามเบื้องต้นในการทำความเข้าใจต่อสาธารณะเกี่ยวกับสิ่งที่เรียกว่า “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” โดยข้อเขียนนี้ไม่ได้เพียงเสนอข้อพิจารณาที่ควรคำนึงต่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่เป็นความพยายามที่จะส่งเสริมสนับสนุนรากฐานของสิทธิในสิ่งแวดล้อมในหลักการพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญต่อสังคมไทย ว่าแม้จะไม่มีรัฐธรรมนูญบังคับใช้ในขณะนั้นก็ตามหรือช่วงสุญญากาศแต่สิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้ต้องได้รับการเคารพและปกป้องคุ้มครองโดยไม่ขาดตอน

“สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ตามข้อเขียนนี้หมายถึง “แก่น” ของสิทธิที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่บุคคลทุกคนพึงมีและได้รับ โดยสิทธินี้แบ่งแยกไม่ได้และติดตัวทุกคนมาตั้งแต่เกิด ในภาษากฎหมายเรียกสิทธิที่เป็นแก่นนี้ว่าเป็น “สิทธิเชิงเนื้อหา” (Substantive Rights) ซึ่งสิทธิกลุ่มนี้แยกต่างหากจากสิทธิในเชิงกระบวนการ (Procedural Rights) ซึ่งเป็นเสมือนถนนที่ถมทางเพื่อมุ่งเดินไปสู่สิทธิในสิ่งแวดล้อมเชิงเนื้อหา กล่าวโดยสรุปคือสิทธิในสิ่งแวดล้อมแบ่งเป็นสิทธิในสิ่งแวดล้อมเชิงเนื้อหาและสิทธิในสิ่งแวดล้อมในเชิงกระบวนการ (สุนทรียา, ไม่ระบุปี) ตัวอย่างประกอบเพื่อให้เข้าใจง่ายคือ ผู้อาศัยใกล้กับโรงงานพิษเคาะรถต้องการอาศัยอยู่อย่างปลอดภัยและรื่นรมย์ในบริเวณบ้านของตน โดยไม่ได้รับเหตุเดือดร้อนรำคาญจากเสียงและกลิ่นจากการประกอบการข้างบ้าน (สิทธิเชิงเนื้อหา) ผู้อาศัยใกล้เคียงนี้จึงมีสิทธิในการขอข้อมูลการประกอบการนี้จากสำนักงานอนามัยท้องถิ่นเพื่อทราบถึงชนิดของสารเคมีที่ใช้ในการพิษเคาะรถเป็นต้น (สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นสิทธิในเชิงกระบวนการ)

## สองข้อพิจารณาของสิทธิในสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ

### 1. หน้าตาของสิทธิในสิ่งแวดล้อมควรจะเป็นอย่างไร

นิยามของคำว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมมีหลากหลายและไม่ง่ายที่จะกำหนดให้เป็นสากล ตามพัฒนาการของสิทธิมนุษยชนกับสิ่งแวดล้อมในช่วงศตวรรษที่ 20 มีการระบุคำศัพท์ไว้หลากหลายอาทิในร่างหลักการของผู้แทนพิเศษของสหประชาชาติ นาง Fatma Zohra Ksentini ใช้ถ้อยคำว่า “healthy and flourishing environment” และ “a secure healthy and ecologically sound environment” ซึ่งมีความหมายโดยนัยถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่หลากหลายและอุดมสมบูรณ์ และสิ่งแวดล้อมที่ดีในเชิงนิเวศและความมั่นคงในทางสภาพเชิงนิเวศ และใช้คำว่า a “satisfactory environment” หรือสิทธิทางสิ่งแวดล้อมที่พึงประสงค์ในการเขียนตัวเนื้อหารายงาน ซึ่งเป็นการใช้คำศัพท์ที่แตกต่างกับร่างหลักการแต่ยังคงให้ความหมายในนัยเดียวกัน ทั้งนี้จะได้กล่าวในรายละเอียดถึงร่างรายงานของเธอต่อไป (Kravchenko&Bonine, 2008) อีกหนึ่งปฏิญญาที่สำคัญด้านสิ่งแวดล้อมคือ ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (1992 Rio Declaration on the Environment and Development) โดยปฏิญญาริโอใช้คำว่า the right “to live in harmony with nature” ซึ่งหมายถึงสิทธิในการอาศัยอยู่อย่างสมดุลกลมกลืนในธรรมชาติ (Kravchenko&Bonine, 2008)

ต่อจากนี้จะขอกล่าวถึงการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่สำคัญซึ่งเป็นที่ยอมรับในทางระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของประเทศในแถบเอเชียที่มีพัฒนาการก้าวหน้าเรื่องสิ่งแวดล้อมจากรากฐานของรัฐธรรมนูญภายในประเทศ รวมไปถึงตัวอย่างการตีความวางหลักการของศาลปกครองไทยที่เป็นคุณต่อพัฒนาการของสิทธิในสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ

1.1) ร่างหลักการของผู้แทนพิเศษของสหประชาชาติ นาง Ksentini ส่งรายงานหัวข้อร่างหลักการเรื่องสิทธิมนุษยชนกับสิ่งแวดล้อม (Draft Principles on Human Rights and the Environment U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/9) เมื่อคราวที่มีการทบทวนความเชื่อมโยงของสิทธิมนุษยชนกับสิ่งแวดล้อมของชุมชนระหว่างประเทศ (Atapattu, 2002: Kravchenko&Bonine, 2008) โดยได้วางรากฐานสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อที่ 2 ระบุเอาไว้ว่า“ทุกคนมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่แน่ใจได้ว่าอุดมสมบูรณ์และดีในเชิงนิเวศ สิทธินี้เป็นสากลเกี่ยวเนื่องซึ่งกันและกันและแบ่งแยกออกจากกันไม่ได้”

ส่วนที่ 1 ข้อที่ 4 “ทุกคนในรุ่นปัจจุบันมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่เพียงพอต่อความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีพโดยไม่ทำให้สิทธิของคนรุ่นถัดไปแย่งลงหรือเสื่อมคุณภาพในการที่จะใช้สิ่งแวดล้อมนั้น”

นอกจากนี้ในร่างรายงานมีส่วนที่นับว่าเป็นการขยายความสิทธิในสิ่งแวดล้อมเชิงเนื้อหาไว้ดังนี้

ส่วนที่ 2 ข้อ 5 “ทุกคนมีสิทธิที่จะอาศัยอยู่โดยปราศจากมลพิษความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมและกิจกรรมที่ส่งผลเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่คุณค่าต่อชีวิตสุขภาพอนามัยวิถีชีวิตสภาพความเป็นอยู่ที่ดีหรือการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งใน ทั้งระหว่างและข้ามพรมแดน”

ส่วนที่ 2 ข้อ 6 “ทุกคนมีสิทธิในการปกป้องและสงวนรักษาไว้ซึ่งอากาศ ดิน น้ำ น้ำแข็งที่เกิดจากการแข็งตัวของน้ำทะเล พืชพันธุ์ และพันธุ์สัตว์ รวมทั้งกระบวนการที่สำคัญและพื้นที่ที่สำคัญในการดำรงไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพและระบบนิเวศ”

ส่วนที่ 2 ข้อ 7 “ทุกคนมีสิทธิในการได้รับมาตรฐานสูงสุดทางสุขภาพเพื่อปลอดจากการความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม”

ส่วนที่ 2 ข้อ 8 “ทุกคนมีสิทธิในอาหารที่ปลอดภัยและสมบูรณ์และมีสิทธิในน้ำที่เพียงพอทั้งนี้เพื่อความ เป็นอยู่ที่ดี”

ส่วนที่ 2 ข้อ 9 “ทุกคนมีสิทธิในที่ทำงานที่ปลอดภัยและสมบูรณ์”

ส่วนที่ 2 ข้อ 10 “ทุกคนมีสิทธิในที่อยู่อาศัยที่เพียงพอเหมาะสม สิทธิในการครอบครองที่ดินและสภาพความเป็นอยู่ที่มีคนสมบูรณ์และระบบนิเวศที่สภาพดี”

และส่วนที่ 2 ข้อ 11 “ชนพื้นเมืองมีสิทธิในการควบคุมที่ดินของตนทั้งขอบเขตและทรัพยากรธรรมชาติ และดำรงไว้ซึ่งประเพณีของตนสิทธินี้รวมถึงความมั่นคงในความริเริ่มต่อการดำรงชีพของตนชนพื้นเมืองมีสิทธิในการป้องกันทุกการกระทำหรือโครงการที่อาจจะมีผลต่อการทำลายหรือทำให้เสื่อมลงในขอบเขตพื้นที่ตน รวมไปถึงที่ดินอากาศทะเลน้ำแข็งสัตว์ป่าหรือทรัพยากรอื่น ๆ”

1.2) กฎหมายภายในของรัฐในประเทศแถบเอเชียที่น่าสนใจคือรัฐธรรมนูญประเทศอินเดียนั้นระบุไว้ว่า “a right to life expansively as including a right to a wholesome and pollution-free environment” กล่าวคือสิทธิพื้นฐานในรัฐธรรมนูญหนึ่งคือสิทธิที่จะดำเนินชีวิตได้อย่างกว้างขวางอันหมายรวมถึงสิทธิในการอยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่สะอาดปราศจากมลภาวะ ทางด้านรัฐธรรมนูญของประเทศฟิลิปปินส์กล่าวไว้ว่า “the state shall protect and advance the right of the people to a balanced and healthful ecology in accord with the rhythm and harmony of nature” หมายความว่าถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมของฟิลิปปินส์นั้นรัฐต้องปกป้องและรับรองไว้ล่วงหน้าซึ่งสิทธิของประชาชนในนิเวศที่สมดุลและสมบูรณ์ตามวัฏจักรและความกลมกลืนของธรรมชาติ ทั้งนี้ศาลสูงสุดของฟิลิปปินส์ได้เคยตีความสิทธิในสิ่งแวดล้อมอย่างก้าวหน้าเพื่อคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญนี้ อาทิ คนรุ่นถัดไปมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรป่าไม้ที่จะถูกให้สัมปทานแก่เอกชนและปลากะเบนมีสิทธิในการฟ้องคดีผ่านผู้แทนคดีเพื่อปกป้องพื้นที่อนุรักษ์จากการลงทุนของอุตสาหกรรมปิโตรเลียม (Republic of the Philippines Supreme Court, 2010; PHILJA, 2011)

1.3) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีฟ้องให้มีการฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้ในชุมชนกะเหรี่ยงโปคลิตี้ล่างจังหวัดกาญจนบุรี ศาลปกครองได้พิพากษาให้กรมควบคุมมลพิษชดเชยค่าเสียหายในอนาคตจากฐานสิทธิของ

ตัวแทนชุมชนคลีตี่ล่างไม่สามารถอุปโภคน้ำและบริโภคสัตว์น้ำได้ในลำห้วยเนื่องจากมีสารตะกั่วปนเปื้อนในระดับที่เป็นอันตรายต่อชีวิตและลำห้วยไม่ได้รับการฟื้นฟูให้กลับมาใช้และกินน้ำได้ดังเดิม (ศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.743/2555) ซึ่งเป็นการรับรองโดยนัยถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมเชิงเนื้อหาในการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และการดำรงชีพได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของบุคคลซึ่งไม่ได้ถูกกำหนดไว้อย่างชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 56 ทั้งนี้นับเป็นพัฒนาการก้าวหน้าที่สำคัญในการวางรากฐานของสิทธิในสิ่งแวดล้อมเชิงเนื้อหาควบคู่ไปกับสิทธิในการมีส่วนร่วมของบุคคลและชุมชนในการรักษาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งกำหนดไว้ชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญไทยในหลายฉบับที่ผ่านมา

นอกจากนี้ สถาบันเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมไทยได้เชื่อมโยงสิทธิในสิ่งแวดล้อมกับความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมไว้อย่างน่าสนใจ กล่าวคือความเป็นธรรมทางสิ่งแวดล้อมเชิงเนื้อหาที่สังคมไทยต้องการนั้นมีหลักการที่สำคัญอยู่ 2 เรื่องคือหนึ่ง“การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้สมดุลสวยงาม: มนุษย์ไม่ป่วย ธรรมชาติไม่เจ็บ” และสอง “หลักการเรื่องความเสมอภาคและเป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” (สุนทรียา, ไม่ระบุปี) ซึ่งนับว่าเป็นความพยายามในการกำหนดขอบเขตด้านสาระสิ่งแวดล้อมตามบริบทของประเทศไทยไว้อย่างน่าสนใจและสมควรสนับสนุนให้เกิดการบังคับใช้ต่อไปในกระบวนการยุติธรรมไทย

สุดท้าย ข้อเขียนนี้ขอแบ่งกลุ่มของสิทธิในสิ่งแวดล้อมเชิงเนื้อหาไว้ออกเป็นสองกลุ่ม ดังต่อไปนี้ คือ (1) การขยายสิทธิมนุษยชน เช่นสิทธิในชีวิตและสิทธิในสุขภาพให้ครอบคลุมไปถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อม และ(2) สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่มีพัฒนาการเป็นของตนเอง เช่นสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพอนามัยสวัสดิภาพและความเป็นอยู่ที่ดี สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่สมบูรณ์และระบบนิเวศที่สภาพดี สิทธิที่จะอาศัยอยู่อย่างปราศจากมลพิษและสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมและคุณภาพที่เลว โดยในข้อเขียนนี้ยังไม่อภิปรายไปถึงข้อดีและข้อท้าทายที่เกิดขึ้นของทั้งสองกลุ่มสิทธินี้

## **II. ทำไมเราต้องกำหนดสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ**

การกำหนดถึงสิทธิไว้ในรัฐธรรมนูญมิได้เป็นเพียงการระบุหรือรับรองให้ชัดแจ้งถึงสิทธิที่มนุษย์พึงมีมาแต่กำเนิด บทบาทของการกำหนดสิทธิไว้นั้นอาจมีหลากหลายแบ่งออกได้เป็นอย่างน้อยเจ็ดประการที่ควรแก่การพิจารณาวิเคราะห์ (Kravchenko&Bonine, 2008) ดังต่อไปนี้ (1) เป็นการกล่าวไว้ถึงความมุ่งมาดปรารถนาที่จะให้มีสิทธินั้น ๆ ภายในรัฐ (2) เป็นพื้นฐานในการเปิดทางให้นำคดีขึ้นสู่ศาลหรือกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (3) เป็นคำแนะนำทางนโยบายให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร (4) เป็นการตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติที่สามารถบังคับได้โดยทางพิจารณาดีหรือการตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติโดยศาล (5) เป็นคำสั่งให้กระทำการที่เฉพาะเจาะจงโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (6) เป็นการเข้าแทนที่อำนาจของอำนาจฝ่ายบริหาร และ

ข้อสุดท้าย (7) เป็นพื้นฐานในการเรียกค่าเสียหายหรือออกคำสั่งระงับยับยั้งที่คล้ายกับความเสียหายจากกฎหมายละเมิดหรือลักษณะทรัพย์สิน

นอกจากนี้ การกำหนดสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญยังอาจเป็นการส่งเสริมให้มีการศึกษาค้นคว้าและวิจัยอย่างกว้างขวางในเรื่องนี้ทั้งในแวดวงวิชาการและการปฏิบัติราชการ (สุรัชย์, ธันวาคม 2557) ประเด็นที่ควรพิจารณาต่อไปคือการให้สิทธิประเภทที่เป็นคุณต่อบุคคลหรือชุมชนนี้จะส่งผลให้รัฐหรือฝ่ายปกครองเองต้องมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกให้เกิดการบรรลุถึงสิทธินั้นๆ ซึ่งอาจต้องมีการชั่งน้ำหนักระหว่างสิ่งที่สาธารณะควรได้รับกับสิ่งที่บุคคลหรือชุมชนต้องเสียหรือร่วมรับผิดชอบจากบริการสาธารณะ การกำหนดสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญจึงถือเป็นเรื่องที่ควรพิจารณาให้รอบคอบถึงเป้าที่ประสงค์และคำนึงถึงประโยชน์ตนประโยชน์ท่านให้จงมั่น

สุดท้าย ข้อพิจารณาเบื้องต้นที่กล่าวมาในข้อเขียนนี้ทั้งความหมายในเชิงสาระและเป้าประสงค์ที่ควรจะเป็นของการกำหนดสิทธิในสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญควรเป็นประเด็นในการอภิปรายในเชิงสาระอย่างกว้างขวางเข้มข้นในทางสาธารณะให้มากในการร่างรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่จะเกิดขึ้นโดยเฉพาะร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของไทยที่จะเกิดขึ้นในอีก 10 เดือนข้างหน้า

### อ้างอิง

ไทยรัฐออนไลน์. (7 พ.ย. 2557), เปิดปฏิทินกมธ.ยกร่างรัฐธรรมนูญ. เข้าถึงฐานข้อมูลเมื่อ 2 ธันวาคม 2557

ใน <http://www.thairath.co.th/clip/7632>.

สุรัชย์ ตรงงาม, เลขานุการมูลนิธิธรรมาสิ่งแวดล้อม. (2557), การพูดคุยแลกเปลี่ยนส่วนบุคคล, ธันวาคม 2557

แนวหน้า. (21 พ.ย. 2557), คำบัญญัติปฏิทินร่างรธน.ใหม่ย้ำประชามติทำซ้ำกว่ากำหนด.

เข้าถึงฐานข้อมูลเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2557 ใน <http://m.naewna.com/view/breakingnews/131929>.

สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. (ไม่ระบุปี), กระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมไทย: เส้นทางยังอีกไกลกว่าจะไปถึงฝัน.

สถาบันวิจัยและพัฒนาสังคมศึกษาศาสตร์และมนุษยศาสตร์,

กรุงเทพมหานคร, ประเทศไทย

Atapattu, S. (2002). Right to a Healthy Life or the Right to Die Polluted: The Emergence of a

Human Right to a Healthy Environment under International Law, *The Tul. Envtl. LJ*, 16, 65.

Kravachenko, S & Bonnie, J. (2008), *Human rights and the environment*. North Carolina: Carolina Academic Press.

Philippine Judicial Academy (PHILJA). (2011), *Access to environmental justice: A sourcebook on environmental rights and legal remedies*. Manila, Philippines.

Republic of the Philippines Supreme Court. (2010). *The rationale and annotation to the Rules of Procedure for Environmental Cases*. Manila, Philippines.