

รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม ของประเทศฝรั่งเศสและความท้าทายต่อประเทศไทย¹

Constitution and Protection of Fundamental Environmental Rights in France : Challenges for Thailand

วรรณภา ตีระสังขะ²

บทคัดย่อ

บทความนี้ มาจากโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “รัฐธรรมนูญกับการ คุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส : ความท้าทายต่อประเทศไทย” เสนอต่อ ศูนย์วิจัยดิเรก ชัยนาม คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อตอบคำถามวิจัยที่สำคัญว่า ทำอย่างไรให้สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยสามารถเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศซึ่งเป็นสมบัติสาธารณะของชาติสามารถใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและยั่งยืน โดยมีวิธีการศึกษาผ่านองค์ความรู้พื้นฐานที่สำคัญของสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญต่างประเทศ รวมถึงในประเทศไทยว่ามีสิทธิในด้านใดบ้าง มีพื้นฐานแนวความคิด ขอบเขตอย่างไร เพื่อให้การประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนสามารถเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม และเพื่อเป็นองค์ความรู้ในการปรับใช้กับองค์กรต่างๆ รวมถึงการพิจารณาวิถิจนัยคติของศาลที่เกี่ยวข้อง โดยเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ตลอดจนการสัมภาษณ์เชิงลึก จากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการใช้สิทธิทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีข้อเสนอ ดังนี้ (1) การกำหนดให้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญในด้านสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวางมากขึ้น เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น และสนับสนุนการรับรู้ สร้างความตระหนักถึงสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นในสังคม ภาครัฐจึงควรนำหลักการกระบวนการทางสังคมมาใช้ (2) การจัดทำประมวลกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดการบูรณาการในการใช้บังคับกฎหมาย

¹ บทความนี้มาจากโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม” เสนอต่อ ศูนย์วิจัย ดิเรก ชัยนาม คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ดร.)

ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (3) สร้างการบังคับใช้สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นได้จริง โดยอาศัยการผ่านการผลักดันให้นโยบายของรัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (4) สร้างกระบวนการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มแข็งผ่านกระบวนการตรวจสอบโดยกระบวนการยุติธรรม และศาล

คำสำคัญ: รัฐธรรมนูญ, สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม, ฝรั่งเศส, ไทย

Abstract

This article acquired from a research project titled “**Constitution and Protection of Fundamental Environmental Rights in France : Challenges of Thailand**”. The project presented to “Direk Chaina” research Center, the faculty of Political Science, Thammasart University. It addresses questions on how to make fundamental environmental rights concrete reality in Thailand and how to manage its natural resources, which is its public national treasure, to maximize utility with sustainability. It approaches such questions through foundational knowledge relevant to fundamental environmental rights which are written in other countries’ as well as in Thailand’s constitution : what aspects are included, what are conceptual principles and scopes of such rights? The approach is employed to assure concrete reality of people’s fundamental rights and liberty as well as to provide applicable insights for any agencies including for court trials in related cases. Using qualitative methods and in-depth interview with persons related to the issues on environmental rights, it argues for (1) broader and more concrete provision of environmental rights in the constitution along with support for better awareness and acknowledgement of environmental rights in the society, that is, the governmental sector should employ a principle of social process, (2) making a law code on natural resources and environment to integrate legal enforcement of related agencies, (3) bringing about realistic enforcement of fundamental environmental rights through policies of government and related agencies, (4) establish a process for strong assurance of environmental rights through checking operated by courts and judicial process.

Keywords: Constitution, Fundamental Environmental Rights, France, Thailand

“สิทธิมนุษยชนในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Human Right to Healthy Environment)
ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ปลอดภัย
เพื่อคุณภาพของการดำรงชีวิต การมีสุขภาพที่ดี และนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป”

บทนำ

1. ความสำคัญและที่มาของปัญหาที่ทำการวิจัย

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศมีขึ้นเพื่อเป็นการรับรองการใช้อำนาจอธิปไตยที่เป็นของประชาชนผ่านองค์กรต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ อีกทั้งหน้าที่ที่สำคัญของรัฐธรรมนูญอีกประการ คือ การบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในประเทศนั้นๆ เพื่อให้การประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มีขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมและเพื่อป้องกันมิให้มีองค์กรใดหรือบุคคลใดสามารถล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายสูงสุดนี้ได้ สิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมก็เป็นอีกสิทธิหนึ่งที่มีความสำคัญและถือได้ว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามธรรมชาติเทียบเท่ากับสิทธิมนุษยชนด้านอื่นๆ สำหรับในหลายๆ ประเทศก็ได้มีการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น ประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น ซึ่งสิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในประเทศฝรั่งเศสก็ได้มีการรับรองไว้ในหลากหลายสิทธิ ตัวอย่างเช่น

สิทธิมนุษยชนในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี (Droit de l'homme à un environnement sain ; Human right to a healthy environment) สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน (Droit de participation ; Right to participate) สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลในด้านสิ่งแวดล้อม (Droit d'information ; Right to information) สิทธิในการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Droit au développement durable ; Right to sustainable development)

ในประเทศไทยเอง ก็ได้มีการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา รวมถึงรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ไม่ว่าจะเป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ หรือการจำกัดเสรีภาพเพื่อประโยชน์ในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมหรือสิทธิที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐทั้งหลายก่อนการอนุญาต หรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต รวมถึงสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของตนหรือสิทธิของชุมชน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน หรือสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน รวมถึงสิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองตามสิทธิดังกล่าวตลอดจนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ได้ประกาศใช้เมื่อเมษายน พ.ศ. 2560 ก็ได้มีการบัญญัติถึงสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไว้ด้วย

จะเห็นได้ว่า สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศและประเทศไทย ต่างก็ได้มีการรับรองไปในทิศทางเดียวกัน และเพื่อให้สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมได้รับการยอมรับและได้รับการประกันตามรัฐธรรมนูญอย่างสมบูรณ์ จึงมีการตีความคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลปกครอง หรือศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรผู้คุ้มครองมิให้มีการล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้ทำหน้าที่อย่างสมบูรณ์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและหลักนิติรัฐ

2. วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

โครงการวิจัยนี้เป็นการศึกษาถึงการกำหนดสิทธิและหลักการพื้นฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อมภายใต้ภายใต้กฎกติกาสากลที่ถือเป็นมาตรฐานในการกำหนดสิทธิที่สำคัญด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศ รวมถึงตลอดถึงเพื่อศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดและขอบเขตของสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ (ประเทศฝรั่งเศส) และเพื่อศึกษาเปรียบเทียบการรับรองและการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและในคำวินิจฉัยของศาลในประเทศไทย

3. ขอบเขตของการวิจัย

โครงการวิจัยนี้ เป็นการศึกษาในขอบเขตเรื่องหลักการและสิทธิพื้นฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อมภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ภายใต้กฎกติกาสากลที่ถือเป็นมาตรฐานในการกำหนดสิทธิที่สำคัญด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศ คือ Stockholm Declaration 1972, Rio Declaration 1992, Aarhus Convention 1998 และ Johannesburg Declaration on Sustainable Development 2002 รวมถึงศึกษาภายในขอบเขตเปรียบเทียบถึงแนวคิดและขอบเขตของสิทธิขั้นพื้นฐาน

ด้านสิ่งแวดล้อมตามที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส และประเทศไทย ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม และศึกษาภายใต้ขอบเขตของการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมในทางปฏิบัติตามที่ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ (การนำไปปรับใช้) โดยศึกษาจากคำพิพากษาบรรทัดฐาน และในคำวินิจฉัยขององค์กรที่ใช้อำนาจทางตุลาการในประเทศฝรั่งเศส (คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ) และประเทศไทย (ศาลรัฐธรรมนูญ)

4. กรอบแนวคิดในการวิจัย

โครงการวิจัย “รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม” เป็นการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงองค์ความรู้ที่สำคัญของสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญต่างประเทศ รวมถึงในประเทศไทยว่ามีสิทธิในด้านใดบ้าง มีพื้นฐานแนวความคิด ขอบเขตอย่างไร เพื่อให้การประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนสามารถเกิดขึ้นได้ อย่างเป็นรูปธรรม และเพื่อเป็นองค์ความรู้ในการปรับใช้กับองค์กรต่างๆ รวมถึงการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลที่เกี่ยวข้อง โดยเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยแบบผสมวิธี (Combine method) คือ ผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษารวบรวมข้อมูลเอกสาร (Documentary Research) จากตำรา หนังสือวิชาการทั้งในและต่างประเทศ ตั๋วบทกฎหมาย กฎ คำสั่ง แนวทางปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาวิเคราะห์ในเชิงเนื้อหา (Content Analysis) เกี่ยวกับการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมต่อไป ตลอดจนการสัมภาษณ์เชิงลึก (In depth - interview) จากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการใช้สิทธิทางด้านสิ่งแวดล้อมจาก กลุ่มประชาชน องค์กรภาคเอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิทางนิติศาสตร์หรือรัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ ผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้อง และรวมถึงหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

5. ผลการวิจัย

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ จัดทำขึ้นเพื่อเป็นการรับรองการใช้อำนาจอธิปไตยที่เป็นของประชาชนผ่านองค์กรต่างๆ ที่มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ อีกทั้งหน้าที่ที่สำคัญของรัฐธรรมนูญประการหนึ่งคือ การบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในประเทศนั้นๆ เพื่อให้การประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมีขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมและเพื่อป้องกันมิให้มีองค์กรใดหรือบุคคลใดสามารถล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายสูงสุดนี้ได้ สำหรับ “สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมก็เป็นอีกสิทธิหนึ่งที่มีความสำคัญและถือได้ว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามธรรมชาติเทียบเท่ากับสิทธิมนุษยชนด้านอื่นๆ” ในหลายๆ ประเทศก็ได้มีการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญของตนเอง

สิทธิเสรีภาพต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในหลายๆ ประเทศ ได้รับแนวคิดมาจากกฎหมายและหลักการระหว่างประเทศ และในหลายๆ ประเทศ ก็ได้มีการนำแนวคิดในเรื่องสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรในหลายระดับ

ก. สิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม อะไร? อย่างไร?

อะไร?... สิทธิมนุษยชนในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี (Droit de l’homme à un environnement sain ; Human right to a healthy environment)

สิทธิดังกล่าวนี้นี้ หมายถึงสิทธิที่ประชาชนจะต้องมีคุณภาพชีวิตในด้านสิ่งแวดล้อมที่ดี อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี (ทั้งคุณภาพชีวิตในที่อยู่อาศัย คุณภาพชีวิตในการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติที่ดีไม่ว่าจะเป็น

น้ำหรืออากาศ) โดยสิทธิดังกล่าวในการวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (Conseil Constitutionnel) เองก็ ยอมรับว่าเป็นสิทธิที่มีฐานะเทียบเท่ากับเสรีภาพในการเดินทางหรือสิทธิแห่งความเป็นเจ้าของ (หลักกรรมสิทธิ์) อีกทั้งสิทธิมนุษยชนในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดียังเป็นสิทธิส่วนบุคคลหรือเป็นสิทธิส่วนรวมของกลุ่มบุคคลก็ได้ สิทธิมนุษยชนในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีดังกล่าวนี้ ยังเป็นสิทธิที่ทุกคนสามารถยกขึ้นกล่าวอ้างโต้แย้งได้ในทุกกรณีโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการยุติธรรม

ในทางระหว่างประเทศ ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปก็ได้ประกาศยอมรับว่าสิทธิมนุษยชนในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีนี้เป็นสิทธิที่เกาะเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่กำหนดไว้ในอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ด้วยอะไร?... แนวความคิดในเรื่องสมบัติของสาธารณะ (La notion de patrimoine commun)

แนวความคิดนี้มิได้มีการให้คำนิยามที่แน่นอนไว้ในบทบัญญัติกฎหมายใด แต่มีการยอมรับในกฎหมายระหว่างประเทศหลายสาขา เช่น ในกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ หรือ กฎหมายในเรื่องการอนุรักษ์ภาษาต่างๆ ที่มีอยู่ที่ถือว่าภาษาเป็นสมบัติสาธารณะร่วมกัน เป็นต้น

ในกฎหมายภายในของประเทศฝรั่งเศสเอง ก็มีการกล่าวถึงแนวความคิดดังกล่าวด้วยเช่นกันไว้ในประมวลกฎหมายผังเมือง มาตรา L.110 (Code de l’urbanisme, 2018 article L.110) ซึ่งกำหนดไว้ว่า “อาณาเขตของประเทศฝรั่งเศสเป็นสมบัติร่วมกันของชาติ” และในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Code de l’environnement) เช่นเดียวกันก็ได้มีการกล่าวถึงแนวความคิดดังกล่าว เช่น ในเรื่องของพื้นที่ทางธรรมชาติหรือในเรื่องของคุณภาพของอากาศ ของน้ำ ซึ่งต่างก็ถือเป็นสมบัติร่วมกันของสาธารณะ

อย่างไร?... สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน (Droit de participation ; Right to participate)

สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิทธิที่เรียกร้องให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเปิดหรือสร้างกระบวนการเพื่อให้ประชาชนหรือชุมชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจไม่ว่าจะเป็นในการทำแผนการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ หรือการบริหารจัดการภัยพิบัติต่างๆ ของภาครัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดสรรและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมถึงรับมือและการป้องกันภัยพิบัติสามารถนำแนวความคิดและประสบการณ์จากประชาชนซึ่งถือว่าเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน สามารถแบ่งปันข้อมูล ร่วมตัดสินใจกับองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมของประเทศเป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืนได้

อย่างไร?... สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลในด้านสิ่งแวดล้อม (Droit d'information ; Right to information)

สิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้เป็นสิทธิสำคัญที่ไม่อาจบรรลุถึงวัตถุประสงค์ได้หากไม่มีการนำสิทธิในเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในด้านสิ่งแวดล้อมมาใช้ร่วมกัน เพราะการเข้าถึงข้อมูลในด้านสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้ผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจมีข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเพียงพอต่อการร่วมเสนอความคิดเห็นต่อไป และสามารถทำให้การออกนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมที่เป็นสมบัติร่วมกันของชาติมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และเกิดความเป็นธรรมและประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติ

อย่างไร?... สิทธิในการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Droit au développement durable ; Right to sustainable development)

สิทธินี้ได้รับการอธิบายอย่างเป็นทางการครั้งแรกในรายงานของคณะกรรมการพัฒนาสิ่งแวดล้อมโลกในการทำงานของสหประชาชาติเมื่อปี ค.ศ. 1987 ว่าเป็นการพัฒนาเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในปัจจุบันโดยปราศจากการทำให้เกิดความเสื่อมสภาพหรือผลกระทบต่อคนในรุ่นต่อไป การพัฒนาที่ยั่งยืนในด้านสิ่งแวดล้อมนี้ได้ถูกนำมากล่าวถึงอย่างกว้างขวางและอ้างอิงถึงในหลักการต่างๆ ที่อยู่ในการประชุมนานาชาติเรื่องสิ่งแวดล้อมที่สต็อกโฮล์ม ในปี ค.ศ. 1972 และในคำประกาศที่ Rio ในปี ค.ศ. 1992 ตลอดจนในการประชุมของสหประชาชาติในเรื่องที่ว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืนที่โจฮันเนสเบิร์ก ในปี ค.ศ. 2002 โดยเป็นการนำเสนอความคิดที่ว่าด้วยการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมตามความเหมาะสมและอย่างจำกัดโดยคำนึงถึงคนรุ่นต่อไป สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในการพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้ เป็นการใช้สิทธิของประชาชนในการเรียกร้องให้รัฐทำการปกป้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมของชาติตามความสมดุลและเพื่อให้เกิดความยั่งยืน ซึ่งสิทธิดังกล่าวก็ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมันด้วย

อย่างไร?... สิทธิในทางศาลหรือกระบวนการยุติธรรม (L'accès de la justice)

สิทธิในทางศาลหรือสิทธิในการเข้าสู่กระบวนการทางศาลของคดีสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นสิทธิที่มีกฎหมายรับรองทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับประเทศฝรั่งเศสนั่นเอง สิทธิในทางศาลนั้นเป็นสิทธิที่ผู้มีส่วนได้เสียในความเสียหายหรือความผิดที่เกิดขึ้นจากผลของกฎหมาย หรือจากการกระทำทางปกครองหรือการออกคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับการดำเนินงานหรือการจัดทำโครงการของรัฐจะดำเนินการฟ้องร้องต่อรัฐได้ โดยฝ่ายปกครองจำต้องรับผิดชอบความผิดพลาดหรือประมาทเลินเล่อที่เกิดขึ้นจากการบกพร่องหรือละเลย

ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นต่อสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชน

ข. การรับรองสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในกฎหมายระหว่างประเทศ

ในกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อมได้มีการบัญญัติรับรองถึงสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยถือว่าการพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ร่วมกันของมนุษยชาติ ซึ่งหลักการว่าด้วยการมีส่วนร่วมนั้นนอกจากจะเป็นหลักการที่มอบสิทธิให้มหาชนหรือประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติแล้วยังก่อให้เกิด “หน้าที่” ต่อรัฐนั้นๆ ในการที่จะจัดทำกฎหมายภายในประเทศเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงการกำหนดข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ ที่แสดงให้เห็นถึงแนวคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนด้วย

หลักการว่าด้วยการรับรองสิทธิและการจัดการในด้านสิ่งแวดล้อมมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศหลายๆ ฉบับ ดังนี้

ปฏิญญา Stockholm 1972³ (La Déclaration de Stockholm)

ปฏิญญา Stockholm นี้ นับว่าเป็นปฏิญญาฉบับแรกๆ ที่กำหนดเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศในการร่วมมือในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม และเป็นจุดเริ่มต้นในกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งส่งผลต่อกฎหมายภายใน

ของประเทศที่ร่วมลงนามในปฏิญญาดังกล่าวต่อการแก้ไขปัญหา สิ่งแวดล้อมและนำเอาหลักการปฏิบัติต่างๆ เพื่อนำมาใช้ในประเทศของตน

ปฏิญญาดังกล่าวได้รับการลงนามสัตยาบันเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน ค.ศ. 1972 ที่กรุงสต็อกโฮล์ม ที่วางกรอบกว้างๆ ของหลักการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยระบุว่าหลักการข้อที่ 1 ว่า “*มนุษย์มีสิทธิพื้นฐานในเสรีภาพ ความเสมอภาค และมีภาวะความเป็นอยู่ที่พอเพียงในชีวิต ในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ ที่ยินยอมให้ชีวิตอยู่ได้อย่างภาคภูมิใจและดี และมนุษย์มีความมุ่งมั่นที่จะมีความรับผิดชอบในการป้องกันและปรับปรุงสิ่งแวดล้อมสำหรับมนุษย์ในยุคปัจจุบันและในอนาคต ในการนี้จะต้องจัดนโยบายส่งเสริมหรือทำให้มีอยู่เป็นเวลายาวนานในเรื่อง การแบ่งแยกผิว การเลือกปฏิบัติ อาณานิคม และรูปแบบอื่นๆ ของการกดขี่และการครอบงำของต่างชาติ*” ปฏิญญาดังกล่าวยังให้ความสำคัญในเรื่องการให้ความรู้หรือข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม และหลักว่าด้วยการมีส่วนร่วมในสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีผลทำให้ “*สิทธิในสิ่งแวดล้อม*”⁴ กลายมาเป็นสิทธิที่เป็นรูปธรรมมากขึ้นในทางปฏิบัติหลักในเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมหรือการให้ความรู้ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมนี้ ได้รับการบัญญัติไว้ในหลักการที่ 19 ของปฏิญญาดังกล่าว ซึ่งเป็นหลักการที่รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนในการให้ข้อมูลหรือให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ส่วนในภาคปฏิบัติที่รัฐต้องจัดทำหลังจากลงนามเป็นภาคีแล้วก็คือ รัฐต่างๆ ต้องให้การสนับสนุนหลักการ

³ ดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ [HTTP://WWW.UN-DOCUMENTS.NET/ACONF48-14R1.PDF](http://www.un-documents.net/ACONF48-14R1.PDF)

⁴ PRINCIPLE 1 : “MAN HAS THE FUNDAMENTAL RIGHT TO FREEDOM, EQUALITY AND ADEQUATE CONDITIONS OF LIFE, IN AN ENVIRONMENT OF A QUALITY THAT PERMITS A LIFE OF DIGNITY AND WELL-BEING, AND HE BEARS A SOLEMN RESPONSIBILITY TO PROTECT AND IMPROVE THE ENVIRONMENT FOR PRESENT AND FUTURE GENERATIONS. IN THIS RESPECT, POLICIES PROMOTING OR PERPETUATING APARTHEID, RACIAL SEGREGATION, DISCRIMINATION, COLONIAL AND OTHER FORMS OF OPPRESSION AND FOREIGN DOMINATION STAND CONDEMNED AND MUST BE ELIMINATED.”

มีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการและดูแลทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และต้องมีการจัดหาวิธีการที่เหมาะสมเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในเรื่องดังกล่าวภายในประเทศของตน

ปฏิญญา Rio 1992⁵ (La Déclaration de Rio)

พัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศในช่วงที่ผ่านมาได้มีการคำนึงและให้ความสำคัญต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น ปฏิญญา Rio ก็เป็นผลผลิตจากการให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเช่นเดียวกัน ปฏิญญา Rio เกิดขึ้นจากการเข้าร่วมประชุมในระดับประเทศของ 178 ประเทศตลอดจนองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศต่างๆ ปฏิญญาดังกล่าวนี้นี้ได้มีการบัญญัติถึงหลักการหลายๆ หลักการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยมีทั้งสิ้น 27 หลักการด้วยกัน ซึ่งหลักการที่บัญญัติไว้เหล่านี้ปัจจุบันเป็นที่รู้จักและถูกอ้างอิงถึง เช่น หลักในเรื่องการป้องกันล่วงหน้า (Le principe de précaution) หลักในเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน (Le développement durable) หลักในเรื่องการศึกษาผลกระทบ (L'Etude d'impact) และหลักในเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมของประชาชน (Les principes d'information et de participation des citoyens) ซึ่งหลักการทั้งหมดของปฏิญญาดังกล่าวนี้นี้สามารถแบ่งได้เป็น 3 หมวดใหญ่ๆ คือ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (L'accès aux informations) การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกคำสั่งทางปกครองต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (La participation du public à l'élaboration des décisions

susceptibles d'affecter l'environnement) และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (L'accès aux voies de recours)

ตัวอย่างในเรื่องที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น หลักการที่ 10 ของปฏิญญา Rio ได้ยืนยันหลักว่าด้วยการมีส่วนร่วมไว้ว่า **“วิธีการที่ดีที่สุดสำหรับปัญหาในเรื่องสิ่งแวดล้อม คือ การรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของทุกคนในแต่ละระดับที่เหมาะสม ในระดับชาติบุคคลแต่ละคนสามารถที่จะเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมรวมถึงข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบต่อชุมชนที่อยู่ในความครอบครองของฝ่ายปกครอง และบุคคลแต่ละคนสามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐได้ รัฐจำเป็นต้องให้การสนับสนุนให้การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนโดยการให้ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นต่อประชาชน”⁶**

หลักการในเรื่องที่เกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมตลอดจนถึงหลักการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาตินั้นก่อให้เกิดหน้าที่ของรัฐที่เข้าร่วมเป็นภาคี (รวมถึงประเทศฝรั่งเศส) ในการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงระบบกฎหมายภายในประเทศให้คำนึงถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น โดยเป็นไปในรูปแบบของการให้ความรู้ความเข้าใจที่เกี่ยวกับการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และการเข้าถึงข้อมูลของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นการเอื้อต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นต่อไป

⁵ ดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ [HTTP://WWW.UNESCO.ORG/EDUCATION/PDF/RIO_E.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/rio_e.pdf)

⁶ « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris des informations relatives aux substances dangereuses dans la communauté, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décisions. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-c ».

อนุสัญญา Aarhus 1998⁷ (La Convention d'Aarhus)

อนุสัญญา Aarhus เกิดขึ้นจากการประชุมและความร่วมมือของประเทศในกลุ่มยุโรป โดยเริ่มต้นจากการที่คณะกรรมการเศรษฐกิจสำหรับยุโรปของสหประชาชาติ (La commission économique pour l'Europe des Nations Unies) ได้จัดให้มีการประชุมและจัดทำร่างอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อมขึ้นต่อมาในการประชุมระดับรัฐมนตรีครั้งที่ 4 ว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมสำหรับยุโรปที่เมือง Aarhus ประเทศเดนมาร์ก เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน ค.ศ. 1998 ประเทศในยุโรปและเอเชียกลางจำนวน 35 ประเทศก็ได้ร่วมลงนามรับรองอนุสัญญานี้

ในอารัมภบทของอนุสัญญาดังกล่าวนี้ ให้การยืนยันถึงความจำเป็นในการป้องกันคุ้มครองและปรับปรุงสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นการประกันถึงการพัฒนาระบบสิ่งแวดล้อมให้มีความยั่งยืนและเหมาะสม โดยเชื่อมโยงถึงการปกป้องสิ่งแวดล้อมกับระดับของสิทธิมนุษยชน และบ่งบอกถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมว่าเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชนที่รับรู้ว่าคุณคนมีสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีที่เหมาะสมต่อสุขภาพและความเป็นอยู่และเป็นหน้าที่ของปัจเจกบุคคลและคณะบุคคลที่จะต้องป้องกันและแก้ไขสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์แก่ชนในปัจจุบันและในอนาคตต่อไป

อนุสัญญา Aarhus เช่นเดียวกับปฏิญญา Rio ที่ยืนยันหลักการในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ดี (Le droit de l'homme à l'environnement) โดยเป็นการกำหนดให้รัฐต้องจัดหาหรือดูแลให้ประชาชนอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมและอนามัยที่ดี และกำหนดให้ประชาชนแต่ละคนรวม

ตลอดจนถึงการรวมกลุ่มในรูปแบบต่างๆ จำต้องมีหน้าที่ปกป้องดูแลทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมของตน อีกทั้งรัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและได้รับประกันสิทธิทางศาลด้วย

ในประเด็นที่เกี่ยวกับการเข้าไปมีส่วนร่วมของภาคประชาชนนี้ ในอนุสัญญา Aarhus ได้กำหนดถึงขอบเขตของการเข้าไปมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในสามเรื่องใหญ่ๆ ด้วยกัน ในเรื่องแรกคือ เรื่องการออกคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมโดยเฉพาะ (ตามมาตรา 6 ของอนุสัญญา) โดยได้ถูกกำหนดไว้ในดัชนีแนบท้ายอนุสัญญาไว้เป็น 2 กรณี คือ กรณีที่อนุสัญญากำหนดให้ต้องอยู่ภายใต้อนุสัญญาดังกล่าว (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับพลังงาน เช่น การตั้งโรงงานผลิตนิวเคลียร์ เป็นต้น) และในกรณีที่เป็นการเลือก คือ รัฐสามารถกำหนดเองได้ว่าเรื่องนั้นๆ จะให้อยู่ภายใต้การเข้าไปมีส่วนร่วมตามอนุสัญญาดังกล่าวหรือไม่ ในเรื่องที่ 2 นี้ เป็นกรณีของการเปิดโอกาสให้เข้าไปมีส่วนร่วมในแผนงานหรือนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม (ตามมาตรา 7 ของอนุสัญญา Aarhus) โดยกำหนดให้รัฐภาคีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนงานหรือนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมภายใต้หลักเงื่อนไขในเรื่องความเหมาะสมและความโปร่งใสในการทำงาน ส่วนกรณีที่ 3 เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการออกกฎหมายหรือมาตรการทางกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม (ตามมาตรา 8 ของอนุสัญญา Aarhus)

จะเห็นได้ว่า อนุสัญญา Aarhus ฉบับนี้ระบุถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นทางการเป็น “รูปธรรม” ในหลายกรณี อีกทั้งยังระบุในบริบทของความเป็น

⁷ ดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>

ประชาธิปไตย ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และการตอบสนองของประชาชน ทั้งนี้ ได้มุ่งเน้นถึงสิทธิของประชาชนที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม และกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชน อันเป็นการยืนยันในสิทธิของประชาชนในเรื่องนี้อย่างชัดเจน อนุสัญญา Aarhus ฉบับนี้จึงมีผลให้ประเทศต่างๆ ที่เป็นภาคีต้องปรับปรุง แก้ไข หรือตราบทบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกันต่อไป

ปฏิญญา Johannesburg (Johannesburg Declaration on Sustainable Development)⁸

ในปี ค.ศ. 2002 องค์การสหประชาชาติได้จัดประชุมสุดยอดของโลกว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development : WSSD) หรือการประชุม Rio+10 ณ กรุงโจฮันเนสเบิร์ก ประเทศแอฟริกาใต้ ซึ่งประเทศสมาชิกจำนวน 180 ประเทศ รวมทั้งประเทศไทยได้ลงนามรับรองปฏิญญาโจฮันเนสเบิร์ก และแผนปฏิบัติการโจฮันเนสเบิร์ก (Johannesburg Declaration and Johannesburg Plan on Implementation) เพื่อทบทวนความก้าวหน้าของการดำเนินงานด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนของแต่ละประเทศ โดยได้เน้นให้นานาประเทศนำแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) มาปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น และมุ่งเป้าหมายไปสู่การแก้ไขปัญหาความยากจน การรักษาระดับการพัฒนาและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยการประชุมนี้ได้มีการรับรองปฏิญญาโจฮันเนสเบิร์ก (Johannesburg Declaration) และแผนการดำเนินงานโจฮันเนสเบิร์ก (Johannesburg Plan of Implication - JPOI) ซึ่งเป็นกรอบแนวทางการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ 21 และข้อตกลงอื่นๆ โดยอาศัย

หลักการการพัฒนาอย่างมีบูรณาการด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม และหลักการความรับผิดชอบร่วมกัน โดยประเทศไทยได้เข้าร่วมประชุมและดำเนินการ คือ เข้าเป็นสมาชิกของคณะกรรมการโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน และจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (National Council for Sustainable Development) ตามแผนการดำเนินงานโจฮันเนสเบิร์ก โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

แผนปฏิบัติการ 21 แผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืน (Agenda 21 : Program of Action for Sustainable Development) เป็นแผนแม่บทของโลกสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เนื่องจากจำนวนประชากร ปริมาณการบริโภค เทคโนโลยีที่ฟุ่มเฟือยและไร้ประสิทธิภาพ ทำให้ความสมดุลระหว่างการบริโภคและสมรรถนะของโลกต่อสู้กับความเสื่อมโทรมของดิน อากาศ และน้ำ อนุรักษ์ป่าไม้และความหลากหลายทางชีวภาพ ต่อสู้กับความยากจน จัดการกับการศึกษา สาธารณสุข และสนับสนุนบทบาทของกลุ่มต่างๆ ในสังคมที่ทำให้ประชาชนผู้ยากไร้สามารถเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ ประเทศที่ร่ำรวยช่วยเหลือประเทศที่ยากจนทางการเงินทางเทคโนโลยี ทางข่าวสารข้อมูลและทางสมรรถนะในการวางแผนและการดำเนินงาน และทุกประเทศต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันในระดับโลก Agenda 21 ได้คำนึงถึงองค์ประกอบสำคัญสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนใน 4 มิติ คือ มิติทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ (Social and Economic Dimensions) มิติในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากร (Conservation and Management of Resources) มิติต่อการส่งเสริมบทบาทของกลุ่มต่างๆ ที่สำคัญ (Strengthening the Role of Major Groups) และมิติวิธีการในการดำเนินงาน (Means of implementation) โดยสามารถประมวลแนวทางที่สำคัญได้ ดังต่อไปนี้

⁸ ดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ <http://www.un-documents.net/jburgdec.htm>

- การพัฒนาเศรษฐกิจจะต้องผสมผสานและควบคู่ไปกับการพัฒนาและความห่วงใยในสิ่งแวดล้อม โดยการเพิ่มรายได้และจัดหางานให้ประชาชนนั้นควรกระทำไปพร้อมๆ กับการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนและสิ่งแวดล้อม
- การใช้พลังงานอย่างฟุ่มเฟือย การสูญพันธุ์ของพืชและสัตว์ การปล่อยของเสียและมลพิษต่างๆ เป็นสาเหตุที่ทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมไม่ยั่งยืน ซึ่งไม่อาจปล่อยให้เป็นอย่างนี้ต่อไปได้อีก เพราะเป็นการทำลายสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตในโลก
- จะต้องมีการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม เนื่องจากมีผลกระทบต่ออย่างเฉียบพลันต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์และเกิดผลกระทบต่อประชากรรุ่นลูกหลานในอนาคต
- มนุษย์ทุกคนไม่ว่าจะร่ำรวยหรือยากจนก็มีสิทธิเท่าเทียมกันในอันที่จะดำรงชีวิตความเป็นอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ได้ดื่มน้ำที่สะอาด หายใจในอากาศที่บริสุทธิ์ และสามารถที่จะควบคุมการใช้ทรัพยากรของตนเองได้

นอกจากนี้ แนวคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนซึ่งเป็นหลักทางด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญก็ปรากฏในข้อตกลงระหว่างประเทศหลายๆ ฉบับ เช่น

พิธีสารเกียวโต (Kyoto protocol)⁹

พิธีสารเกียวโตเป็นพิธีสารภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change : UNFCCC) ซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อเป็น

กรอบการอนุวัติของประเทศภาคี ภายใต้หลักการของอนุสัญญาฯ พิธีสารเกียวโตตั้งชื่อขึ้นตามสถานที่ในการเจรจาที่เมืองเกียวโต ประเทศญี่ปุ่น เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2540 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2548 ประกอบไปด้วย 28 มาตรา

พิธีสารเกียวโตเป็นข้อผูกพันทางกฎหมาย (Legal binding) ซึ่งกำหนดพันธกรณีในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศภาคีในภาคผนวกที่ 1 (Annex I) โดยรวมแล้วไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 จากระดับการปล่อยโดยรวมของกลุ่มภาคผนวกที่ 1 ในปี พ.ศ. 2533 (ค.ศ. 1990) ภายในช่วงปี พ.ศ. 2551-2555 โดยปริมาณการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ และมีการกำหนดชนิดก๊าซเรือนกระจกที่อยู่ภายใต้พิธีสารฯ 6 ชนิดคือ คาร์บอนไดออกไซด์ (CO₂) มีเทน (CH₄) ไนตรัสออกไซด์ (N₂O) ไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน (HFCs) เพอร์ฟลูออโรคาร์บอน (PCFs) และซัลเฟอร์เฮกซะฟลูออไรด์ (SF₆) โดยการลดก๊าซเหล่านี้ให้คิดเทียบเป็นปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์

ค. การรับรองสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีการคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนหลากหลายด้านมากประเทศหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากปฏิญญามนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 และอารัมภบทของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 ซึ่งยังคงมีผลบังคับใช้และมีสถานะเทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้ในปัจจุบัน (ค.ศ. 1958) อีกทั้งการเข้าร่วมเป็นภาคีในสนธิสัญญาหรืออนุสัญญาระหว่างประเทศในด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะ

⁹ เรียบเรียงจาก “ข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม”, สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, โดยสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, หน้า 11. สามารถอ่านข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>

ในเรื่องสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ในประเทศฝรั่งเศสได้มีการคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อมและหลักการพื้นฐานที่สำคัญๆ ในการดูแลรักษาและจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติของประเทศอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากในส่วนของรัฐก็ได้มีการรวบรวมจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมขึ้นเพื่อรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นระบบและเพื่อสะดวกในการศึกษาอ้างอิง นอกจากนี้แล้ว ในระดับรัฐธรรมนูญก็ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 1 มีนาคม ค.ศ. 2005 โดยได้มีการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและทำการเผยแพร่ให้ความรู้แก่ประชาชนทั่วทั้งประเทศในรายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อหาของ “กฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม” (La charte de l’environnement) เพื่อนำความคิดเห็นของประชาชนมาใช้ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ ก็ได้มีการยอมรับหลักในเรื่องสิทธิมนุษยชนในด้านสิ่งแวดล้อมให้มีค่าเทียบเท่ากับสิทธิขั้นพื้นฐานอื่นๆ ในระดับรัฐธรรมนูญ และยกระดับหลักการขั้นพื้นฐานของสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ในกฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อมให้มีสถานะเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังได้ทำการเพิ่มเติมบทบัญญัติที่อยู่ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยบัญญัติให้ประชาชนชาวฝรั่งเศสยึดมั่นในสิทธิและหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม และได้นำเอากฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม มาบัญญัติแนบท้ายไว้ในภาคผนวกของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยในกฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมนี้ ได้มีบทบัญญัติที่เป็นการรับรองสิทธิของบุคคลในการที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐที่อาจเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย นอกจากการตื่นตัวหรือตระหนักในเรื่องสิ่งแวดล้อมของภาครัฐแล้ว ในส่วนของภาคประชาชน การตื่นตัวหรือคำนึงถึงสิทธิพื้นฐาน

ในเรื่องสิ่งแวดล้อมก็มีการแสดงออกในหลายๆ ด้าน ตัวอย่างเช่น ในเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การแสดงความคิดเห็นทั้งในรูปแบบตามที่กฎหมายกำหนดหรือในการที่จะรวมตัวกันก่อตั้งเป็นสมาคมหรือการรวมกลุ่มในรูปแบบต่างๆ เพื่อแสดงออกถึงสิทธิในการใช้และจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ นอกจากนี้ในการใช้สิทธิทางศาลโดยประชาชนตลอดจนถึงสมาคมทางด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ ก็เข้าไปมีส่วนในการเรียกร้องความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม เห็นได้จากในแต่ละปีมีการฟ้องร้องผู้ที่ทำผิดกฎหมายหรือละเมิดในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นจำนวนมาก ซึ่งศาลของประเทศฝรั่งเศสเองก็เปิดกว้างในการรับคำฟ้องของผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลายอีกด้วย ตัวอย่างที่กล่าวมาข้างต้นนั้น แสดงให้เห็นถึงความตื่นตัวและความตระหนักถึงสิทธิในเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต่อการใช้และการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ

จึงถือได้ว่าประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งในบรรดาหลายประเทศที่ตระหนักและให้ความสำคัญถึงสิทธิมนุษยชนทางด้านสิ่งแวดล้อม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารหรือในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ

กฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการเพิ่มเติมไว้ในรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 1 มีนาคม ค.ศ. 2005 มีเนื้อหาที่บัญญัติถึงหลักสิทธิขั้นพื้นฐานในเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้¹⁰

“ประชาชนชาวฝรั่งเศส พิจารณาแล้วว่าทรัพยากรและความสมดุลทางธรรมชาติเป็นสิ่งที่ให้ความเป็นมนุษย์ชาติเกิดขึ้น ;

¹⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์ คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, วิทยุชน, หน้า 163-167

อนาคตและการดำรงอยู่ของมนุษยชาติไม่อาจแยกออกจากสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ตามธรรมชาติของมนุษยชาติ ;

สิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษย์ ;

มนุษย์ใช้อิทธิพลเพิ่มมากขึ้นต่อเงื่อนไขในการดำรงชีวิตและวิวัฒนาการของเงื่อนไขดังกล่าว ;

ความหลากหลายทางชีวภาพ การเจริญเติบโตของร่างกายมนุษย์และความเจริญก้าวหน้าของสังคมมนุษย์ถูกรบกวนโดยวิถีทางในการบริโภคในบางวิถีทางหรือโดยการผลิตรอบหรือโดยการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์มากเกินไป ;

การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจะต้องทำด้วยความระมัดระวังเช่นเดียวกับการคุ้มครองประโยชน์พื้นฐานของประเทศชาติ ;

เพื่อรับรองการพัฒนาที่ยั่งยืน การตัดสินใจที่มุ่งที่จะตอบสนองความต้องการในปัจจุบันจะต้องไม่ทำลายขีดความสามารถของอนุชนรุ่นหลังและประชาชนอื่นๆ ที่จะได้รับการตอบสนองความต้องการของตนบ้าง ,

จึงขอประกาศว่า

มาตรา 1 บุคคลแต่ละคนมีสิทธิที่จะอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สมดุลและในการเคารพต่อสุขภาพอนามัย

มาตรา 2 บุคคลแต่ละคนมีหน้าที่ที่จะมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และปรับปรุงสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น

มาตรา 3 บุคคลแต่ละคนต้องป้องกันมิให้เกิดผลกระทบที่อาจมีต่อสิ่งแวดล้อมหรือถ้าป้องกันไม่ได้ก็ต้องจำกัดผลกระทบที่เกิดขึ้น ภายใต้เงื่อนไขที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ

มาตรา 4 บุคคลแต่ละคนต้องมีหน้าที่ในการเยียวยาความเสียหายที่ตนได้ก่อขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

มาตรา 5 ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้น แม้ว่ายังไม่เป็นที่แน่นอนตามความรู้ทางวิทยาศาสตร์ที่มีอยู่ ซึ่งอาจกระทบกระเทือนอย่างร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมและไม่อาจทำให้กลับคืนสภาพเดิมได้ องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องสอดส่องดูแลโดยการใช้หลักกว่าด้วยการป้องกันภัยไว้ก่อนและภายในขอบอำนาจหน้าที่ของตน ให้มีการนำกระบวนการประเมินความเสี่ยงมาใช้ และมีการใช้มาตรการชั่วคราวที่ได้สัดส่วนเพื่อป้องกันการเกิดความเสียหายดังกล่าว

มาตรา 6 นโยบายสาธารณะจะต้องส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน ด้วยเหตุดังกล่าวจึงต้องประสานกันระหว่างการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อม การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและความเจริญก้าวหน้าทางสังคม

มาตรา 7 บุคคลแต่ละคนมีสิทธิภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่จะเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในความครอบครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

มาตรา 8 การศึกษาและการให้ความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมจะต้องมีส่วนช่วยในการใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎบัตรนี้

มาตรา 9 การวิจัยและนวัตกรรม จะต้องมีส่วนช่วยในการอนุรักษ์และการเกิดมูลค่าจากสิ่งแวดล้อม

มาตรา 10 กฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อมนี้เป็นแนวทางในการดำเนินการทั้งในยุโรปและระหว่างประเทศของประเทศฝรั่งเศส”

สำหรับหลักสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส ในรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งเดิมในประเทศฝรั่งเศสได้มีการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมไว้เป็นหมวดหมู่ในรูปของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Le Code de l'environnement) โดยมี

รัฐบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายพื้นฐานและมีกฎหมายอีกหลายฉบับทั้งระดับรัฐกำหนด รัฐกฤษฎีกา และกฎหมายลำดับรองอื่นๆ รวบรวมไว้ โดยหลักกฎหมายพื้นฐานในด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส (ตามประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม) ได้เกิดขึ้นก่อนมีการประกาศใช้กฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อมที่มาจากภายหลัง โดยกฎบัตรดังกล่าวนี้ ได้มีการนำหลักการต่างๆ ที่ได้รับการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม นำไปบัญญัติใหม่เป็นหลักการแนบท้ายในรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลักสิทธิและหลักการด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญๆ ของประเทศฝรั่งเศสประกอบไปด้วยหลักการสำคัญดังนี้

หลักป้องกันล่วงหน้า (Le Principe de prévention)

หลักการดังกล่าว ได้ถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมในมาตรา L.110-1 (Code de l'environnement) หลักการป้องกันล่วงหน้าเป็นการกำหนดหรือหามาตรการโดยการใช้เทคโนโลยีที่จำเป็นเหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบ หรือความเสียหายที่สามารถคาดหมายได้ล่วงหน้าหรือให้เกิดผลกระทบตลอดจนความเสียหายน้อยที่สุดในด้านสิ่งแวดล้อม

ในทางปฏิบัติหลักการดังกล่าวนี้ถูกนำมาใช้โดยอาศัยวิธีดำเนินการ 4 ประการด้วยกัน การศึกษาผลกระทบ (l'étude d'impact/EIA) กำหนดในรัฐบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองธรรมชาติ ลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1976 การศึกษาผลกระทบนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ เพื่อศึกษาผลกระทบล่วงหน้าที่จะเกิดขึ้นของโครงการหรือการดำเนินการใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือทำลายสภาพแวดล้อมได้ และตลอดจนเพื่อหามาตรการป้องกันล่วงหน้าโดยมิให้ความเสียหายนั้นเกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นน้อยที่สุด อนึ่งการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศสนี้ ได้มีการกำหนดรายละเอียดในหลายรูปแบบ เช่น การศึกษาผลกระทบ

ของโครงการที่เกี่ยวข้องกับด้านสิ่งแวดล้อมและด้านอนามัย เป็นต้น

ในเรื่องการศึกษาผลกระทบนี้ นับได้ว่าเป็นกลไกอย่างหนึ่งในการสร้างความเชื่อมั่นและเป็นการเอื้อให้ภาคประชาชนมีเครื่องมือที่จำเป็นก่อนที่จะแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติของตนหรือของชุมชน

การศึกษาก่อนดำเนินการ (Les études préalables) ต่อการพัฒนาพื้นที่หรืองานก่อสร้างซึ่งโดยขนาดหรือผลของการดำเนินงานต่อสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ นั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ จะต้องประกอบไปด้วยการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ทำให้สามารถพิจารณาถึงผลของการดำเนินการดังกล่าวได้¹¹ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น หากมิได้มีการทำการศึกษาตามกฎหมายก็จะเป็นมูลเหตุที่สำคัญมูลเหตุหนึ่งที่ทำให้ศาลปกครองระงับคำสั่งในการดำเนินงานนั้นๆ ของรัฐได้

การจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบนี้เป็นเอกสารหนึ่งในเอกสารที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามรัฐกฤษฎีกาที่ 77-1141 ลงวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ. 1977 ซึ่งออกตามความในมาตรา 2 แห่งรัฐบัญญัติที่ 76-629 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1976 ว่าด้วยการคุ้มครองธรรมชาติ โดยบัญญัติให้เนื้อหาสาระของรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องมีความสัมพันธ์กับขนาดของงานหรือของโครงการที่จะดำเนินการ และแสดงถึงผลที่มีต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจคาดหมายล่วงหน้าได้ของงานหรือของโครงการดังกล่าว

ตามมาตรา 2 ของรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ. 1977 ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐกฤษฎีกาที่ 93-245

¹¹ มาตรา L.122-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศส

ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1993 กำหนดให้รายงานการศึกษาผลกระทบต้องประกอบไปด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้¹²

(1) การวิเคราะห์สภาพดั้งเดิมของพื้นที่และสภาพแวดล้อม (une analyse de l'état initial du site et de son environnement) โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติและพื้นที่ของธรรมชาติในทางเกษตรกรรม พื้นที่ป่า แหล่งน้ำหรือพื้นที่สำหรับการพักผ่อนหย่อนใจที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานหรือโครงการ

(2) การวิเคราะห์ผลกระทบทางตรงและทางอ้อม ผลกระทบชั่วคราวและผลกระทบถาวรของโครงการที่มีต่อสิ่งแวดล้อม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มีต่อสัตว์และพรรณไม้ต่างๆ ในท้องถิ่น สถานที่และทัศนียภาพ พื้นดิน น้ำ อากาศ สภาพภูมิอากาศ สภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ และความสมดุลทางชีวภาพต่อการคุ้มครองทรัพย์สินและมรดกทางวัฒนธรรมและความสะดวกสบายของผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือต่อสุขอนามัยความปลอดภัย และสุขภาพพลานามัยของสาธารณชน

(3) เหตุผลของการเลือกดำเนินโครงการในพื้นที่ที่กำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องการดูแลสิ่งแวดล้อม ในบรรดาพื้นที่ต่างๆ ที่อาจดำเนินโครงการดังกล่าวได้

(4) มาตรการที่ผู้เป็นเจ้าของโครงการหรือผู้ยื่นคำร้องขอที่จัดทำเพื่อแก้ไข ลด หรือชดเชยความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นของโครงการที่มีต่อสิ่งแวดล้อมหากเป็นไปได้ ตลอดจนประมาณการค่าใช้จ่ายในการดำเนินมาตรการต่างๆ ดังกล่าว

(5) การวิเคราะห์เกี่ยวกับวิธีการที่ใช้เพื่อประเมินผลของโครงการต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งระบุถึงปัญหาหรือ

ความยุ่งยากต่างๆ ในทางเทคนิคหรือทางวิทยาศาสตร์

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้รับทราบเกี่ยวกับข้อมูลรายละเอียดต่างๆ ที่ปรากฏในรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องมีการจัดทำสรุปรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างเข้าใจได้ง่าย

ในกรณีทำงานหรือโครงการทั้งหมดที่กำหนดได้ดำเนินการไปพร้อมๆ กัน รายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องกระทำขึ้นสำหรับงานหรือโครงการทั้งหมดในภาพรวม ในกรณีที่การดำเนินการเป็นไปตามขั้นตอนที่มีกำหนดเวลา รายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนจะต้องระบุถึงการประเมินผลกระทบของโครงการโดยรวม ทั้งนี้ การกำหนดให้รายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรวมอยู่ในเอกสารที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้กระทำต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้ดำเนินการเช่นนั้น

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานหรือโครงการในบางกรณีอาจได้รับการยกเว้นไม่ต้องทำรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และในบางกรณีการดำเนินงานหรือโครงการนั้น แม้จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องทำการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่ยังคงจะต้องจัดทำเอกสารชี้แจงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินงานหรือโครงการดังกล่าวต่อสิ่งแวดล้อม (ซึ่งมีรายละเอียดที่ไม่เคร่งครัดเท่ากับกรณีการจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม) ตลอดจนเงินอื่นใดต่างๆ ของการดำเนินโครงการดังกล่าวเพื่อการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม

การอนุมัติก่อนล่วงหน้า (l'autorisation préalable)

¹² สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์, เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภา เล่มที่ 6 เรื่อง พระราชบัญญัติประชาชนพิจารณา: กรณีศึกษาการ รับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Enquête publique) ตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส, สถาบันพระปกเกล้า, 2545.

เป็นกรณีที่จะมีการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เช่น ผลิตสารเคมีหรือวัตถุอันตรายที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ในกรณีดังกล่าวนี้ รัฐหรือฝ่ายปกครองอาจจะมีการอนุมัติการจัดตั้งเป็นการชั่วคราวล่วงหน้าได้ โดยกำหนดให้ผู้ที่จะขอใบอนุญาตจัดตั้งต้องเสนอหรือหาวิธีการหรือมาตรการในการบำบัดป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า การอนุมัติก่อนล่วงหน้าดังกล่าวนี้ ถือได้ว่าเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐหรือฝ่ายปกครองที่นำมาตรการป้องกันล่วงหน้ามาใช้เพื่ออนุมัติโครงการที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

การทำให้สิ่งแวดล้อมกลับสู่สภาพเดิม (la correction à la source) เป็นการกำหนดมาตรการในการทำให้สภาพแวดล้อมกลับคืนสู่สภาพเดิมหรือให้มีการใช้โดยให้เสื่อมสภาพน้อยที่สุดในรูปวิธีการจำกัดหรือลดมลพิษที่อาจเกิดขึ้นได้ เช่น สร้างเครื่องจักรที่ลดการผลิตของเสีย หรือใช้เครื่องจักรที่ก่อให้เกิดมลภาวะทางเสียงน้อยที่สุดหรือใช้วัตถุดิบที่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้ใหม่ เป็นต้น

การกำหนดมาตรฐานการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม (les éco-audits et le management environnemental) เป็นการจัดการหรือตรวจสอบลักษณะของโรงงานอุตสาหกรรมแต่ละแห่งให้มีมาตรฐานตามที่กำหนดไว้ในแต่ละกลุ่ม โดยอาจเป็นการจัดรวมกลุ่มในระดับสมาคมภายในประเทศหรือเป็นการกำหนดค่ามาตรฐานการจัดการสิ่งแวดล้อมให้มีค่ามาตรฐานสากลเรียกว่า ISO (International Standard Organisation) 14001 เป็นต้น

หลักการระมัดระวังมิให้เกิดความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม (Le Principe de précaution)

หลักการดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในสนธิสัญญาประชาคมยุโรป (art.130-R.2 du traité de Maastricht) และ

ในกฎหมายระหว่างประเทศในคำประกาศที่ Rio ในปี ค.ศ. 1992 ในหลักการข้อที่ 15 (principe 15 de la Déclaration de Rio) และได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส (art. L.110-1-II)

หลักการดังกล่าวเป็นกรณีที่รัฐหรือฝ่ายปกครองนำเอามาตรการต่างๆ ที่มีอยู่มาใช้ในกิจกรรมหรือโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อระมัดระวังและป้องกันมิให้เกิดความเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นหรือให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด รวมถึงการระมัดระวังมิให้เกิดความเสียหายที่จะเกิดความเสียหายขึ้นด้วย โดยความเสียหายหรือผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้า ซึ่งต่างกับหลักการป้องกันล่วงหน้าที่สามารถคาดการณ์ความเสียหายหรือผลกระทบไว้แต่ล่วงหน้า หลักการระมัดระวังมิให้เกิดความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมนี้ ถูกนำมาใช้อย่างมาก โดยเฉพาะในเรื่องของการตัดต่อทางพันธุกรรมหรือ GMO เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของผู้บริโภค เป็นต้น

หลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่สำคัญที่รัฐหรือฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงเพื่อป้องกันมิให้ความเสียหายเกิดขึ้นหรือให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด โดยหากมีความเสียหายเกิดขึ้นรัฐหรือฝ่ายปกครองจำต้องหามาตรการที่จำเป็นอย่างเร่งด่วนเพื่อระงับความเสียหายให้ทันทั่วทั้ง หากมีเช่นนั้นแล้วรัฐหรือฝ่ายปกครองอาจมีความรับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ ได้ หลักการระมัดระวังมิให้เกิดความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมนี้ เป็นหลักการที่สำคัญหลักการหนึ่งซึ่งเป็นหลักการที่สามารถโยงไปถึงหลักในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นได้

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้ชดใช้ (Le Principe pollueur-payeur)

หลักการนี้ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมาย

สิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส (art. L.110-1) โดยหลักการนี้หมายถึงความรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นตกเป็นของผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือก่อให้เกิดมลพิษทางด้านสิ่งแวดล้อมนั่นเอง ในกฎหมายภายในของประเทศฝรั่งเศส หลักการดังกล่าวได้นำมาประยุกต์ใช้ในหลายเรื่องที่สำคัญคือ ในเรื่องของภาษีหลายๆรูปแบบ เช่น ภาษีของโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษทางขยะทางอากาศ ทางเสียงซึ่งรวมเรียกว่า “ภาษีทั่วไปของกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษ” (La taxe générale sur l’activités polluantes « TGAP ») โดยเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมหรือผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษทางสิ่งแวดล้อมต้องรับภาระเสียภาษีดังกล่าวเพิ่มขึ้น อนึ่ง ภาษี « TGAP » นี้ ถือเป็นแหล่งที่มาหนึ่งของรายได้ของรัฐด้วย

หลักว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนและการเข้าถึงข้อมูลในด้านสิ่งแวดล้อม (Le principe de participation et le principe d’information)

หลักการดังกล่าวนับว่าเป็นหลักการที่สำคัญมาก หลักการหนึ่ง โดยเป็นขั้นตอนในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจในการกระทำทางของรัฐ หรือฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อม หรือการดำเนินงานใดที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม หลักการว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนและการเข้าถึงข้อมูลในด้านสิ่งแวดล้อมเป็นหลักการที่บัญญัติไว้แล้วในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส หลักการดังกล่าวนี้เป็นหลักการเดียวกับที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของไทย (ในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน) แต่ในประเทศฝรั่งเศสนั้น หลักดังกล่าวได้มีการนำมาใช้ในด้านต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ในเรื่องของการเวนคืนการจัดการผังเมือง และในเรื่องสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

หลักการนี้เป็นหลักการที่พูดถึงการให้ประชาชนหรือกลุ่มองค์กรทางด้านสิ่งแวดล้อม (เช่น NGO หรือสมาคม

ต่างๆ) มีสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐ ในโครงการต่างๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม หรือก่อให้เกิดความเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมได้ โดยในประเทศฝรั่งเศสนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถจัดทำในหลายๆ รูปแบบ เช่น การทำประชาพิจารณ์ (L’enquête publique) การอภิปรายสาธารณะ (Le débat public) การปรึกษาหารือ (La concertation) และการทำประชามติท้องถิ่น (Le référendum local) เป็นต้น

หลักว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้เป็นหลักการสำคัญที่ไม่อาจบรรลุถึงวัตถุประสงค์ได้หากไม่มีการนำหลักในเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในด้านสิ่งแวดล้อมมาใช้ประกอบ เพราะการเข้าถึงข้อมูลในด้านสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้ผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจมีข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเพียงพอต่อการร่วมเสนอความคิดเห็นต่อไป

ในประเทศฝรั่งเศสเอง กลุ่มสมาคมหรือองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์คุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีบทบาทอย่างมาก เช่น สมาคมหรือองค์กรเหล่านี้สามารถเสนอข้อคิดเห็นหรือข้อโต้แย้งต่อฝ่ายปกครองต่อโครงการหรือเรื่องที่ตนเห็นว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมต่อส่วนร่วมได้ โดยสามารถยื่นข้อเสนอ หรือความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด หรือในกรณีเป็นเรื่องนอกเหนืออำนาจของจังหวัด สมาคมหรือองค์กรเหล่านี้ก็สามารถยื่นข้อเสนอหรือความคิดเห็นต่อรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องได้ตามมาตรา L.611-1 และ L.621-1 ของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมและหากสมาคมหรือองค์กรใดเห็นว่าการกระทำของรัฐหรือของฝ่ายปกครองก่อให้เกิดความเสียหายหรือก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม สมาคมหรือองค์กรเหล่านี้ก็สามารถเป็นตัวแทนหรือร่วมกับผู้เสียหายดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลได้ทั้งทางแพ่งและทางปกครอง

การนำหลักการมีส่วนร่วมไปใช้ในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศส การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ทั้งในทางด้านการเมืองและในด้านที่เกี่ยวกับการออก คำสั่งทางปกครอง เริ่มต้นมาจากกรณีที่ประชาชนมีความ ตื่นตัวในการร่วมแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่เกี่ยวข้อง หรือมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของตน โดยเฉพาะ ในด้านเศรษฐกิจและสังคม ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ เรื่องการจัดการผังเมืองและการเวนคืนที่ดิน ซึ่งประชาชน ชาวฝรั่งเศสมีความตื่นตัวอย่างมากในการร่วมแสดง ความคิดเห็น ในช่วงปี ค.ศ. 1970 มีความเคลื่อนไหว ทางการเมืองในด้านที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ประกอบกับ ปัญหาในเรื่องสิ่งแวดล้อมนั้นปรากฏเด่นชัดขึ้นในสังคม ฝรั่งเศส ดังนั้น จึงก่อให้เกิดการเรียกร้องขององค์กร ภาคเอกชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการดูแลหรือจัดสรร ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศเพิ่มมากขึ้น อีกทั้ง ประกอบกับความตื่นตัวของนานาประเทศในเรื่อง สิทธิของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อม หรือการดูแลรักษา ทรัพยากรธรรมชาติแบบยั่งยืน ตลอดจนจนถึงการเข้าร่วม เป็นภาคีของอนุสัญญาฯระหว่างประเทศต่างๆ ทำให้ ประเทศฝรั่งเศสหันมาใส่ใจและเน้นนโยบายการมี ส่วนร่วมของภาคประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น

หลักการแนวความคิดในการเปิดโอกาสให้ประชาชน หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสรร หรือดูแลทรัพยากรธรรมชาตินั้นจำเป็นต้องอาศัย “กระบวนการ” ในการนำหลักการไปใช้เพื่อให้ แนวความคิดหรือหลักการนั้นๆ สัมฤทธิ์ผลและก่อให้เกิด การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมอย่าง แท้จริงต่อไป

สำหรับรูปแบบและกระบวนการของการมีส่วนร่วม ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศฝรั่งเศส นั้นเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะเรื่องที่กฎหมายแต่ละฉบับ กำหนดไว้ตามความเหมาะสมสอดคล้องกับเรื่องหรือ

ประเด็นที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยสามารถแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบหรือ 3 กระบวนการ ใหญ่ด้วยกัน คือ

- ประชาชนระดับท้องถิ่น (Le référendum local)

ในเรื่องของการจัดทำประชามติระดับท้องถิ่นนี้ เกิดขึ้น โดยมีได้เป็นการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม “โดยตรง” ในเรื่องการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม แต่ในบางกรณีก็เป็นการเปิดโอกาสให้มีการลงมติในเรื่องที่เกี่ยวข้อง “โดยอ้อม” กับการจัดสรร ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม โดยในมาตรา 10 ของรัฐ บัญญัติลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 ที่ว่าด้วย เรื่องการจัดการปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส (La Loi d’Orientation du 6 février 1992 relative à l’administration territoriale de la République) ซึ่งได้รับการรวบรวมในประมวล กฎหมายว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นได้มาตรา L.2141-1 ได้ยืนยันหลักการในเรื่องประชาธิปไตย ในระดับท้องถิ่น ในการให้สิทธิของประชาชนหรือ ผู้อยู่อาศัยในชุมชนมีสิทธิได้รับการชี้แจงหรือเข้าไปมี ส่วนร่วมในการดำเนินงาน ตลอดจนการออกคำสั่งต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องบุคคล เหล่านั้นได้ ถือได้ว่ารัฐบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนด รูปแบบการปรึกษาหารือในรูปแบบประชามติท้องถิ่นขึ้น

ในประเทศฝรั่งเศสเอง โดยเฉลี่ยแล้วมีการจัดทำ ประชาชนระดับท้องถิ่นไม่ต่ำกว่า 200 เรื่องต่อปีด้วยกัน ซึ่งส่วนมากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการผังเมือง และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม เช่น โครงการสร้างโรงงานเผาขยะในชุมชน เป็นต้น

- การทำประชาพิจารณ์ (L’Enquête Publique)

การจัดทำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบ การทำประชาพิจารณ์นี้มีความมุ่งหมายที่สำคัญ อยู่ 2 ประการด้วยกัน คือ

ประการที่แรก กระบวนการในการจัดทำ ประชาพิจารณานี้ มุ่งที่จะให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน ต่อการจัดทำโครงการต่างหรือต่อการที่ส่วนราชการ จะมีคำสั่งทางปกครองใดๆ ว่ามีเนื้อหาสาระอย่างไรบ้าง

ประการที่สอง ในการให้ข้อมูลข่าวสารกับ ประชาชนนั้น คณะกรรมการจัดทำประชาพิจารณ์หรือ Commissaire enquêteur ซึ่งเป็นคนกลางไม่มีส่วน ได้เสียต่อโครงการของรัฐจะต้องเสนอความคิดเห็นของตนที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนว่ามีความคิดเห็นอย่างไรกับความคิดเห็นของประชาชนที่มี ต่อโครงการนั้นๆ

การทำประชาพิจารณ์เป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วม แสดงความคิดเห็นที่ดั้งเดิมและเกิดขึ้นมานานแล้วใน ประเทศฝรั่งเศส คือ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1959 เป็นต้นมา และ ได้รับการปฏิรูปครั้งสำคัญในปี ค.ศ. 1976 ซึ่งได้ทำการ แก้ไขปรับปรุงกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนในรายละเอียดหลายๆ ประการด้วยกัน เช่น ในส่วนที่เกี่ยวกับเอกสารที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อประกอบใน การรับฟังความคิดเห็น (Le dossier d'enquête) ระยะเวลา ในการรับฟังความคิดเห็น (La durée de l'enquête) เป็นต้น

เดิมทีเดียว การรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีประชาพิจารณ์ นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะปกป้องคุ้มครองผู้เป็นเจ้าของ กรรมสิทธิ์เอกชนในที่ดินที่จะถูกเวนคืนโดยฝ่ายปกครอง ตามรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 14 พฤษภาคม ค.ศ. 1976 ในกรณีที่จะมีการดำเนินโครงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ เพื่อเป็นการ รับฟังความคิดเห็นของผู้ที่จะถูกเวนคืนและประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในกรณีทั่วไป (Les enquêtes dites de «droit commun») ต่อมาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยการจัดทำ ประชาพิจารณ์ก็ได้ขยายขอบเขตไปในเรื่องการดูแล

จัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมด้วย ตามรัฐ บัญญัติที่ 83-630 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 1983¹³ (La Loi Bouchardeau) ซึ่งเป็นการกำหนดมาตรการ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสำหรับกรณีที่จะ ดำเนินโครงการใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบทาง ด้านสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นโครงการ การก่อสร้างหรือการเวนคืนก็ตาม โดยวิธีการหรือ กระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นด้านสิ่งแวดล้อมนี้ เป็นกระบวนการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นในเรื่อง เวนคืนแต่มีวิธีการในรายละเอียดที่เคร่งครัดมากกว่า เช่น ในเรื่องของการประกาศหรือแจ้งข้อมูลให้ประชาชนที่มี ส่วนเกี่ยวข้องได้รับทราบก่อนการจัดให้มีการรับฟังความ คิดเห็น หรือในเรื่องผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการรับฟัง ความคิดเห็นหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

- การอภิปรายสาธารณะ (Le débat public)

ในการแสดงความคิดเห็นอีกรูปแบบหนึ่งนอกเหนือ จากการรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบของการทำ ประชาพิจารณ์ และการร่วมแสดงความคิดเห็นแล้ว ประเทศฝรั่งเศสยังมีการจัดการรับฟังความคิดเห็นที่ สำคัญต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอีกวิธีกรหนึ่ง คือ รูปแบบของ “การอภิปรายสาธารณะ” การจัดให้มีการ อภิปรายสาธารณะนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเตรียมจัดทำ โครงการการพัฒนาพื้นที่หรือจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวข้องกับ ประโยชน์สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน และหน่วยงานเอกชน ซึ่งเป็นการ ดำเนินงานที่มีความเสี่ยงทางสังคมและเศรษฐกิจเป็น อย่างมากหรือมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเรื่องของการพัฒนาพื้นที่ ซึ่งมักจะเป็น การดำเนินงานที่ขนาดใหญ่และมีความซับซ้อนใน การดำเนินงาน ดังนั้นเพื่อให้การมีส่วนร่วมของ ภาคประชาชนเป็นไปได้ด้วยดี ประเทศฝรั่งเศสจึงตรา

¹³ ได้รับการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมตั้งแต่มาตรา L.123-1

กฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการจัดทำ “อภิปรายสาธารณะ” (Le débat public) ในรัฐบัญญัติที่ 95-101 ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1995 ว่าด้วยเรื่องการส่งเสริมรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม (La Loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l’environnement) ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้นำไปรวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม มาตรา L.121-1 ถึงมาตรา 121-5 และได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2002 (La Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité) ซึ่งถือว่าเป็นการบัญญัติตามอนุสัญญา Aarhus (La Convention d’Aarhus) ที่ประเทศฝรั่งเศสได้ร่วมลงนาม

การจัดทำ “อภิปรายสาธารณะ” (Le débat public) นี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นสำหรับโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือการปรับปรุงพื้นที่ และเป็นโครงการที่มีความเสี่ยงทางสังคมและเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ภายใต้การกำกับดูแลของ “คณะกรรมการอภิปรายสาธารณะแห่งชาติ” (La Commission nationale du débat public) ซึ่งมีสถานะตามกฎหมายเป็น “องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ” (L’autorité administrative indépendante) คณะกรรมการชุดนี้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั้งนี้รวมตลอดถึงการให้ความรู้และสร้างความเข้าใจอันดีต่อประชาชนในข้อมูลของโครงการ ดังนั้นคณะกรรมการดังกล่าวจึงมีหน้าที่ช่วยลดความขัดแย้งของภาคประชาชนที่เกิดจากการดำเนินโครงการต่างๆ ของรัฐได้

แนวความคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน (Le développement durable)

แนวความคิดในเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนนี้ได้รับการอธิบายอย่างเป็นทางการครั้งแรกในรายงานของ

คณะกรรมการพัฒนาสิ่งแวดล้อมโลก ในการทำงานของสหประชาชาติเมื่อปี ค.ศ.1987 ว่า เป็นการพัฒนาเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในปัจจุบัน โดยปราศจากการทำให้เกิดความเสื่อมสภาพหรือผลกระทบต่อคนในรุ่นต่อไป (un développement qui s’efforce de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs) แนวความคิดดังกล่าวสามารถนำมาประยุกต์ใช้พัฒนาได้ 3 ด้านด้วยกัน คือ

ด้านเศรษฐกิจ แนวความคิดนี้นำมาใช้เพื่อที่จะพัฒนาจุดมุ่งหมายของการเจริญเติบโต และประสิทธิผลทางด้านเศรษฐกิจ

ด้านสังคม โดยนำแนวความคิดนี้มาใช้พัฒนาเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมอย่างสมดุลในด้านสุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การบริโภค การศึกษา หรือการทำงาน เป็นต้น

ด้านสิ่งแวดล้อม โดยแนวความคิดดังกล่าวจะก่อให้เกิดการอนุรักษ์ตลอดจนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่สมดุลเหมาะสมเพื่อระยะยาวต่อไป

แนวความคิดในการพัฒนาที่ยั่งยืนในด้านสิ่งแวดล้อมนี้ได้ถูกนำมากล่าวถึงอย่างกว้างขวาง และอ้างถึงในหลักการต่างๆ ที่อยู่ในหลักการของการประชุมนานาชาติเรื่องสิ่งแวดล้อมที่ Stockholm ในปี ค.ศ. 1972 ในคำปฏิญญาที่ Rio ในปี ค.ศ. 1992 ตลอดจนถึงการประชุมของสหประชาชาติในเรื่องที่ว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ Johannesburg ในปี ค.ศ. 2002 โดยเป็นการนำเสนอความคิดที่ว่าด้วยการใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมตามความเหมาะสมและอย่างจำกัดโดยคำนึงถึงคนรุ่นต่อไป ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสเองก็ได้มีการจัดทำแผนการพัฒนาที่ยั่งยืนแห่งชาติขึ้น (Stratégie nationale de développement durable “SNDD”) ในปี ค.ศ. 2003 เพื่อเป็นแผนการส่งเสริม

และผลักดันให้มีการนำแนวความคิดในเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนมาประยุกต์ใช้ในทุกๆ การดำเนินงานทางปกครองทั้งหลายต่อไปด้วย

แนวความคิดในเรื่องสมบัติของสาธารณะ (La notion de patrimoine commun)

แนวความคิดนี้มิได้มีการให้คำนิยามที่แน่นอนไว้ในบทบัญญัติกฎหมายใด แต่มีการยอมรับในกฎหมายระหว่างประเทศหลายสาขา เช่น ในกฎหมายทะเลระหว่างประเทศหรือกฎหมายในเรื่องการอนุรักษ์ภาษาต่างๆ ที่มีอยู่ที่ถือว่าภาษาเป็นสมบัติสาธารณะร่วมกัน เป็นต้น

ในกฎหมายภายในของประเทศฝรั่งเศสเอง ก็ได้มีการกล่าวถึงแนวความคิดดังกล่าวด้วยเช่นกันไว้ในประมวลกฎหมายผังเมืองมาตรา 110 ซึ่งกำหนดไว้ว่า “อาณาเขตของประเทศฝรั่งเศสเป็นสมบัติร่วมกันของชาติ” และในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกันก็ได้มีการกล่าวถึงแนวความคิดดังกล่าว เช่น ในเรื่องของพื้นที่ทางธรรมชาติหรือในเรื่องของคุณภาพของอากาศ ของน้ำ ซึ่งต่างก็เป็นสมบัติร่วมกันของสาธารณะ

สิทธิในทางศาลหรือกระบวนการยุติธรรม

สิทธิในทางศาลหรือสิทธิในการเข้าสู่กระบวนการทางศาลของคดีสิ่งแวดล้อม (L'accès de la justice) นั้นเป็นสิทธิที่มีกฎหมายรับรอง ทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับประเทศฝรั่งเศสนั่นเอง สิทธิในทางศาลนั้นเป็นสิทธิที่ผู้เสียหายที่เกิดจากการกระทำทางปกครองหรือการออกคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับการดำเนินงานหรือการจัดทำโครงการของรัฐดำเนินการฟ้องร้องต่อฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายปกครองจำต้องรับผิดชอบความผิดหรือประมาทเลินเล่อที่เกิดขึ้นจากข้อบกพร่องหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

ในประเทศฝรั่งเศส การใช้สิทธิในทางศาลเป็นการใช้สิทธิในการควบคุมการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง

โดยกระบวนการทางศาล โดยเป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Le contrôle de légalité) ทั้งนี้ เพื่อควบคุมการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองทั้งหลายต้องอยู่ภายใต้หลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Le principe de légalité) เช่น ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ประชาชนหรือผู้เสียหายสามารถฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนการออกคำสั่งทางปกครองในเหตุที่การออกคำสั่งทางปกครองมิชอบด้วยกฎหมายได้ โดยอาศัยเหตุที่เกิดจากกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองไม่สมบูรณ์หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั่นคือการที่ฝ่ายปกครองกระทำผิดหรือเพิกเฉยต่อกระบวนการหรือขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นตามที่กฎหมายกำหนดไว้

นอกจากนี้ยังมีตัวอย่างคดีที่ปรากฏขึ้นที่เป็นบรรทัดฐานในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองในการจัดทำกรรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เช่น ในกรณีที่ถูกกฎหมายบังคับให้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการทำประชาพิจารณ์ แต่ฝ่ายปกครองกลับเพิกเฉย ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบต่อผู้ได้รับความเสียหายจากการดำเนินงานหรือโครงการที่ไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นมาก่อน (คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ลงวันที่ 20 มกราคม ค.ศ. 1989 คดี “Ministre délégué chargé de l'environnement c/Arbet”) หรือในกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ได้แจ้งข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอเกี่ยวกับกระบวนการในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อประชาชนหรือผู้เกี่ยวข้องได้รับทราบล่วงหน้าก่อนที่จะมีการรับฟังความคิดเห็นการบกร่องในการไม่ให้ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นตามกฎหมายนี้ส่งผลให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นนั้นมิชอบด้วยกฎหมาย หรือตลอดจนกรณีที่ไม่จัดให้มีการศึกษาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้จัดทำ หรือกรณีที่ฝ่ายปกครองมิได้ควบคุม

ตรวจสอบความสมบูรณ์ของเนื้อหาสาระของเอกสาร การศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือกรณีที่เอกสารดังกล่าวมีข้อมูลที่ไม่เพียงพอที่จะพิจารณาให้เห็นถึง ผลของการดำเนินงานหรือโครงการต่อสิ่งแวดล้อม (คำวินิจฉัยของศาลปกครอง Grenoble ลงวันที่ 8 มิถุนายน ค.ศ. 1984 คดี “M.Michallon c/Secrétariat d’Etat à l’environnement”) ซึ่งกรณีต่างๆ เหล่านี้ ส่งผลให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีผลให้การออกคำสั่งทาง ปกครองหรือการดำเนินงานของฝ่ายปกครองที่ออกตาม ภายหลังจากไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย

ในการใช้สิทธิทางศาลนั้น นอกจากประเด็นเรื่อง หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง แล้ว ยังมีประเด็นสำคัญที่ต้องนำมาพิจารณาด้วยคือ สาระสำคัญเกี่ยวกับ “ผู้ฟ้องคดี” (ผู้เสียหายในคดี) โดยปกติแล้ว เงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ฝรั่งเศสมี 2 ประการที่สำคัญ คือ ประการแรก ผู้ฟ้องคดี จะต้องเป็นผู้มีความสามารถในการฟ้องคดีตามกฎหมาย (La capacité d’ester en justice) ส่วนประการที่สอง ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้เสียหายหรือมีส่วนได้เสียกับนิติกรรม ทางปกครองที่ตนฟ้องขอให้เพิกถอน โดยในทางปฏิบัติ แล้ว ศาลปกครองฝรั่งเศสก็จะตีความอย่างกว้าง โดย ศาลปกครองได้วางหลักไว้ว่า ความเป็นผู้มีส่วนได้เสียจะต้องเกิดขึ้นต่อผู้ฟ้องคดีโดยตรงและจะต้องเป็นเรื่อง เฉพาะตัวด้วย ตัวอย่างเช่น ในการออกคำสั่งให้มีการ ดำเนินการสร้างสนามบิน ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขต พื้นที่การก่อสร้างที่ได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่ง อนุญาตของฝ่ายปกครองก็สามารถฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ หากพบว่าคำสั่งทาง ปกครองดังกล่าวมิชอบด้วยหลักความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำทางปกครอง ซึ่งลักษณะดังกล่าวถือว่าเป็น “ผู้เสียหายโดยตรง” (L’intérêt direct) และ นอกจากนี้ศาลปกครองสูงสุดก็ยอมรับว่า สมาคมหรือ สหภาพก็สามารถฟ้องคดีเพื่อปกป้องประโยชน์ส่วนรวม

(Les intérêts collectifs) ของสมาคมหรือสหภาพได้ อย่างไรก็ดี ศาลปกครองก็ให้ความสำคัญต่อวัตถุประสงค์ ของสมาคมหรือสหภาพที่ก่อตั้งขึ้น โดยพิจารณาว่า “วัตถุประสงค์” ของการก่อตั้งสมาคมหรือสหภาพนั้นๆ ต้องมีความสอดคล้องกันหรือมีส่วนได้เสียกับความ เสียหายที่เกิดขึ้นจากการออกคำสั่งทางปกครองด้วย ตัวอย่างเช่น ศาลปกครองสูงสุดก็รับคำร้องของสมาคม SOS ที่เมืองปารีสที่เป็นการรวมตัวกันของประชาชน ของเมืองปารีสโดยมีวัตถุประสงค์ในการสนับสนุน และ ให้ความรู้ข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่หรือ ผังเมืองของปารีส ถือว่าเป็นสมาคมที่มีส่วนได้เสียในคดีที่ เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในการดำเนินการ ก่อสร้างที่เมืองปารีส (CE 26 mai 1976 Association SOS Paris) นอกจากนี้ คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ในคดี CE 26 juillet 1985 “URDEN” ได้วางหลักไว้ว่า สมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม ไม่สามารถเป็นผู้เสียหายในคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอน การออกใบอนุญาตในการก่อสร้างตึกที่เมือง Luxeuil-les-Bains ได้โดยศาลได้พิจารณาในเรื่องวัตถุประสงค์ ของสมาคมเป็นสำคัญ

การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมใน คำวินิจฉัยของศาล (คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ)

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Conseil Constitutionnel) ได้รับการกำหนดให้เป็น องค์กรพิเศษที่มีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมือง (Organe Politique) ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 (รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) ในรูปแบบของคณะกรรมการ ที่มีความเป็นกลางที่ทำหน้าที่ในการลดความขัดแย้ง ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่ง สาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดให้ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและ ฝ่ายบริหารต่างมีอำนาจในการจัดทำกฎหมาย เพื่อให้การจัดทำกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เป็นไปอย่างถูกต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติใน

รัฐธรรมนูญ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่หลักในการควบคุมขอบเขตการใช้อำนาจนิติบัญญัติระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และตรวจสอบความชอบของกฎหมาย

นอกจากอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเป็นปกติเช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญของหลายๆ ประเทศ คือ การตรวจสอบว่าร่างกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้มีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมขึ้น ซึ่งทำให้ส่งผลต่อการฟ้องเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานที่กำหนดไว้ในกฎบัตรด้านสิ่งแวดล้อม (La Charte de l'environnement) ที่มีสถานะเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ นั่นคือ อำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐบัญญัติภายหลังที่รัฐบัญญัติมีผลใช้บังคับแล้ว เป็นอำนาจที่เพิ่มเติมขึ้นมาจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม ค.ศ. 2008 โดยได้มีการพัฒนาหลักการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายให้สมบูรณ์เพื่อยืนยันหลักนิติรัฐและเพื่อแก้ไขปัญหาการไม่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายภายหลังการประกาศใช้บังคับ โดยการเพิ่มเติมมาตรา 61-1 ในรัฐธรรมนูญซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม ค.ศ. 2010 เกี่ยวกับการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายภายหลังจากการประกาศใช้บังคับ (la question prioritaire de constitutionnalité : QPC)

จากการศึกษาพบว่า มีคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและในกฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมมีประเด็นที่น่าสนใจ โดยจุดเริ่มต้นจากกรณีที่มีการร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 2008 ถึงความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับกฎหมายด้านพันธุกรรม ซึ่งเป็นคำวินิจฉัยแรกที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญรับรองถึง

สถานะของกฎบัตรด้านสิ่งแวดล้อมว่ามีค่าหรือสถานะเป็นรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ กฎหมายอื่นใดไม่สามารถขัดหรือแย้งได้ จากนั้นก็ได้มีการพิจารณาถึงประเด็นหลักการด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการบัญญัติไว้ในกฎบัตรด้านสิ่งแวดล้อมที่มีสถานะเทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญในหลายๆ กรณีตามมา

จึงอาจกล่าวได้ว่า สิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้มีการบัญญัติไว้ เป็นที่ตระหนักให้ความสำคัญ และมีการตรวจสอบในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายต่อกฎบัตรดังกล่าวที่มีสถานะเทียบเท่ารัฐธรรมนูญด้วย จึงทำให้การบังคับใช้สิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศสสามารถเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรมทั้งในการปฏิบัติที่มีมาตรการทางกฎหมายต่างๆ รองรับในสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเอง

ง. ความท้าทายของประเทศไทย : ทำไมถึงสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม ?

แม้ว่าประเทศไทย ก็ได้มีการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมบางประการมาตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการบัญญัติรับรองถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในรัฐธรรมนูญไทย รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนนี้ ได้มีการบัญญัติสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกับปฏิญญาสากลในหลายมาตรา เช่น การรับรองสิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนในอันที่จะเข้าร่วมกับรัฐหรือชุมชนในการบำรุงรักษา คุ้มครองส่งเสริม รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมซึ่งถือเป็นสาธารณะสมบัติของชาติ เป็นการรับรอง “สิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วม” ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม บทบัญญัตินี้ ยังสะท้อนให้เห็นถึงหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดทำการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมต่อโครงการที่อาจมีผลกระทบรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม (EIA) รวมถึงให้มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นจาก

ภาคประชาสังคมด้วย และมีการรับรองถึงสิทธิในการเข้าถึงทางการศาล กระบวนการยุติธรรมเพื่อให้เกิดการปฏิบัติจากรัฐ ในอันที่จะรักษาสิทธิของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นอีกด้วย

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2560 ก็มีบทบัญญัติรับรองเกี่ยวกับสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไว้ด้วย ไม่ว่าจะเป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือการจำกัดเสรีภาพเพื่อประโยชน์ในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม หรือสิทธิที่จะได้รับข้อมูลค่าชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐทั้งหลาย ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต รวมถึงสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของตน หรือสิทธิของชุมชน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน หรือสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน รวมถึงสิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองตามสิทธิดังกล่าว

จะเห็นได้ว่า สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมล้วนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่เป็นหลักการที่สำคัญซึ่งก่อให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล จะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญที่ในหลายๆ ประเทศต่างก็ได้ให้การ

รับรองไปในทิศทางเดียวกัน และเพื่อให้สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมได้รับการยอมรับและได้รับการประกันตามรัฐธรรมนูญอย่างสมบูรณ์ รวมทั้งมีการตีความคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลปกครอง หรือศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรผู้คุ้มครองมิให้มีการล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้ทำหน้าที่อย่างสมบูรณ์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและหลักนิติรัฐ

สิ่งที่น่าสนใจในการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ ในรัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดหน้าที่ของประชาชนไว้หลายหน้าที่ด้วยกัน หน้าที่หนึ่งที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ กำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่พิทักษ์รักษาเกียรติภูมิ ผลประโยชน์ของชาติและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การกำหนดหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติตามในการอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา พื้นฟูบริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ และได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากนี้ ในรัฐธรรมนูญยังบัญญัติถึงการปฏิรูปประเทศ อย่างน้อยต้องดำเนินการในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

“ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่างๆ ให้เกิดผลดังต่อไปนี้

...ข. ด้านอื่นๆ

(1) ให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและยั่งยืน โดยคำนึงถึง

ความต้องการใช้น้ำในทุกมิติ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและสภาพภูมิอากาศประกอบกัน

(2) จัดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมทั้งการตรวจสอบกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดินทั่วประเทศเพื่อแก้ไขปัญหากรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินอย่างเป็นระบบ

(3) จัดให้มีระบบจัดการและกำจัดขยะมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพ เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ด้านอื่น ๆ ได้...”

จะเห็นได้ว่า ในรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับของไทย คือ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ก็ได้มีการบัญญัติรับรองถึงสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม และในรัฐธรรมนูญฉบับล่าสุด ได้มีการกำหนดเพิ่มเติมถึงหน้าที่ของประชาชนและรัฐ รวมถึงแนวทางในการปฏิรูปประเทศที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย

แต่อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหลายๆ ฉบับ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551 โดยกฎหมายเหล่านี้ เป็นเครื่องมือที่เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในแต่ละยุคสมัยและเป็นการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นเรื่องๆ แยกส่วน ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน **ยังไม่มีกฎหมายใดเลยที่ตอบสนองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ** อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งที่สภาพความเป็นจริงแล้ว ปัญหา

ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความเกี่ยวเนื่องกันอย่างเป็นระบบ การแก้ไขปัญหาแยกส่วนโดยการตรากฎหมายเป็นเรื่องๆ จึงยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เพิ่มมากขึ้นได้ กฎหมายหลายฉบับไม่เอื้อให้เกิดการจัดการโดยประชาชนมีส่วนร่วมแบบร่วมคิดร่วมทำ เช่น ยังไม่มีกฎหมายรองรับการจัดการร่วมกัน (Co-Management) ระหว่างประชาชนและภาครัฐและท้องถิ่น เช่น ในเขตป่าอนุรักษ์ ป่าชุมชน และการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเล เป็นต้น

นอกจากนี้แล้ว การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรภาครัฐ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ยังใช้ไม่ได้ อย่างมีประสิทธิภาพนัก อันเนื่องมาจากสาเหตุสำคัญหลายประการ เช่น กฎหมายก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐ และประชาชนในท้องถิ่นหรือการใช้เวลานานในการระบุดำเนินการหรือผู้ก่อมลพิษการไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ตลอดจนการขาดมาตรการในการจูงใจให้เกิดความร่วมมือกันในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองจำนวนหลายฉบับ และมีหน่วยงานซึ่งมีภารกิจที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน แต่ปรากฏว่ากฎหมายต่างๆ ยังไม่สามารถจัดการกับปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะกฎหมายมีความล้าสมัยและไม่ครอบคลุมด้านทรัพยากรธรรมชาติและในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่นำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม จึงมีการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์น้อยมาก เนื่องจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมกำหนดไว้แต่ค่าธรรมเนียมเท่านั้น

อีกทั้งประเด็นเรื่องการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานภาครัฐไม่มีประสิทธิภาพและมีบทลงโทษสถานเบาทำให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำแล้วซ้ำอีก เช่น

การบุกรุกพื้นที่ป่า การปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำ สาธารณะก่อนการบำบัด ซึ่งประเด็นที่เกี่ยวข้อง ที่สำคัญอีกประเด็นคือ กฎหมายเน้นการควบคุมปราบปรามหรือระบบให้รางวัลและลงโทษ ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชน ซึ่งนำไปสู่ความไม่ไว้วางใจต่อหน่วยงานของรัฐ บางพื้นที่อาจรุนแรงถึงขั้นปฏิเสธอำนาจรัฐ เกิดการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างรัฐกับชุมชน เช่น การประกาศเขตอุทยานในพื้นที่ที่ประชาชนอาศัยอยู่ทำกินเป็นเวลานาน ตั้งแต่บรรพบุรุษ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี เพื่อให้การไปถึงซึ่งสิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยสามารถเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศซึ่งเป็นสมบัติสาธารณะของชาติสามารถใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและยั่งยืน เราจึงต้องคำนึงถึงประเด็นดังต่อไปนี้

การกำหนดให้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญในด้านสิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวางมากขึ้น เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น และสนับสนุนการรับรู้สร้างความตระหนักถึงสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในสังคม ภาครัฐจึงควรนำหลักการกระบวนการทางสังคมมาใช้ เช่น หลักการ “การเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ” (Public Disclosure) เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนและเอกชนผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลเฝ้าระวัง ติดตาม ตรวจสอบผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการสร้างกระบวนการพัฒนาองค์ความรู้แก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการส่งเสริมการเรียนรู้และสร้างจิตสำนึกสาธารณะในการมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมอันจะเป็นการลดภาระของภาครัฐในการบริหารจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น หากภาครัฐให้ความสำคัญต่อปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

โดยการสนับสนุน ส่งเสริมให้ภาคส่วนต่างๆ ในสังคม โดยเฉพาะภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง จะเป็นพลังเสริมให้เกิดการเรียนรู้และพึ่งตนเองในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนของตนเอง โดยการ :

(1) เพิ่มเติมและขยายสิทธิของประชาชนที่เป็นสิทธิของปัจเจกชน โดยเฉพาะการมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to Healthy Environment) ที่เป็นสิทธิที่ได้รับ การรับรองในกติกาสากล เช่น UN Resolution 45/94 และ ASEAN Human Rights Declaration และเป็นสิทธิที่ในหลายประเทศได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ปลอดภัย เพื่อคุณภาพของการดำรงชีวิต ความอยู่เย็นเป็นสุข การมีสุขภาวะที่ดี และนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

(2) กำหนดสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ อย่างเป็นธรรมและเสมอภาค (Right over Natural Resources) ที่ถือเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชน ในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ อย่างเป็นธรรมและเสมอภาคภายใต้กรอบกติกาที่กฎหมายกำหนด

(3) เพิ่มเติมและขยายสิทธิของประชาชนใน ความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม (Right to Environmental Justice) ซึ่งเป็นสิทธิในทางกระบวนการ (Procedural Right) เข้าถึงความยุติธรรม เพื่อให้เป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาการถูกละเมิดสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี และเพื่อให้สิทธิดังกล่าวสามารถบังคับใช้ได้จริง จึงจำเป็นต้องนำมาตรการหรือสิทธิในด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม หรือ The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and

Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention, 1998) มาเป็นแนวทาง โดยแบ่งออกเป็น 3 สิทธิ ได้แก่ สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม สิทธิในการมีส่วนร่วมของสาธารณะในกระบวนการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม และสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม

(4) เพิ่มเติมและขยายสิทธิของประชาชนและสิทธิของชุมชน (Individual Right and Community Right) ในเรื่องของสิทธิในการพัฒนา (Right to Development) โดยถือเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนในการร่วมกำหนดทิศทางนโยบายและแผนการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และได้รับประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรม รวมถึงสิทธิที่จะมีส่วนร่วมทุกระดับในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ตั้งแต่การริเริ่มนโยบาย การรับรู้ข้อมูล การแสดงความคิดเห็น การร่วมปรึกษา การร่วมตัดสินใจ การร่วมดำเนินงาน และการร่วมติดตาม/ตรวจสอบซึ่งเป็นการเพิ่มและขยายสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมจากขั้นตอน “ก่อน” การดำเนินโครงการ ให้ครอบคลุมถึงการมีส่วนร่วม “ระหว่าง” และ “หลัง” การดำเนินโครงการด้วย

การจัดทำประมวลกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดการบูรณาการในการใช้บังคับกฎหมายระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม การจัดทำประมวลกฎหมายก็เพื่อรวบรวมและใส่เรียงกฎหมายหลายระดับที่กระจัดกระจายและอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ มาบัญญัติให้สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบโดยคำนึงถึงประเภทของสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก เพื่อเร่งดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ในทุกระดับ ตั้งแต่กฎหมายระดับท้องถิ่นรวมไปถึงรัฐธรรมนูญ สามารถนำมาบูรณาการร่วมกันอย่างเป็นระบบให้สอดคล้องกัน ให้เกิดการบูรณาการประสานในการใช้บังคับกฎหมายระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อการบังคับใช้

กฎหมายอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม และสามารถสร้างความเชื่อมโยงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในกฎหมายนั้นๆ ได้

สร้างการบังคับใช้สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นได้จริง จากการศึกษาพบว่า ถึงแม้ในบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ ได้มีการบัญญัติรับรองถึงสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไว้กว้างขวางมากเพียงใด แต่หากการบังคับปรับใช้กฎหมายมิได้ก่อให้เกิดขึ้นจริงได้อย่างเป็นรูปธรรม สิทธิตามกฎหมายก็จะเป็นเพียงสิทธิที่กำหนดไว้ในกระดาษเท่านั้น

ดังนั้น การจะสร้างสิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม หรือ บังคับให้เกิดขึ้นได้จริงนั้น จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยในหลายๆ ประการ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดทิศทางนโยบายที่เป็นรูปธรรม การกระจายการบังคับใช้ให้เกิดขึ้นในทุกๆ หน่วยงาน ทุกพื้นที่ ทุกภาคส่วน รวมถึงมีการกำหนดโครงสร้างการทำงานเพื่อผลักดันให้สิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมนี้เกิดขึ้นได้จริง ตัวอย่างเช่น

- ผลักดันให้มีการประเมินนโยบายของรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยการนำ “การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์” (SEA) มาใช้ในการตัดสินใจระดับนโยบาย แผนพัฒนารายสาขา และการพัฒนาพื้นที่
- ให้มีการกำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับจังหวัด หรือกลุ่มจังหวัด หรือฐานทางระบบนิเวศ (เช่น ระบบลุ่มน้ำ)
- ให้มีการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมไปสู่ระดับท้องถิ่น ทั้งในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น และภาคประชาชน โดยมีการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสม และมีการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น และภาคประชาชน

- การปฏิรูปโครงสร้างและกระบวนการกำหนด ตัดสินใจของ “คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ” และคณะกรรมการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการ ป่าไม้แห่งชาติ คณะกรรมการประมงแห่งชาติ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ฯลฯ ให้เป็นไปตามหลักการธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ มีความโปร่งใส มีส่วนร่วม มีความพร้อมรับผิดชอบ ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน และเป็นไปตามหลักนิติธรรม

- ผลัดดันประเด็น “การพัฒนาที่ยั่งยืน” เพื่อเป็น กลไกกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ สร้างความสอดคล้องระหว่างนโยบายการพัฒนาในมิติ ต่างๆ (สิ่งแวดล้อม สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม) และเพื่อเป็นกลไกคัดกรอง เสนอแนะ ปรับปรุงนโยบาย แผนงาน และโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ ให้สอดคล้อง และส่งเสริมเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมถึงกำหนด ให้มีการสร้าง “ธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อม” (Environmental Governance) ในกระบวนการ กำหนดนโยบายสาธารณะและการบริหารจัดการด้าน สิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ควรสร้างแนวคิด “การกำหนด สิทธิโดยชุมชน” (Communal Property Regime) สำหรับการจัดการทรัพยากรประเภทส่วนรวม (Common-pool Resources) ผ่านการกำหนดนโยบาย ของรัฐด้วย

สร้างกระบวนการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมอย่าง เข้มแข็งผ่านกระบวนการตรวจสอบโดยศาล

จากการศึกษาถึงคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และ คำวินิจฉัยของศาลปกครองของประเทศไทย พบว่า มีคำวินิจฉัยโดยเฉพาะคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของ ศาลปกครองมากมายหลายคดี ซึ่งเป็นคดีที่เกี่ยวข้อง กับการใช้อำนาจรัฐไปขัดหรือแย้งกฎหมายระดับ

พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา หรือกฎหมายลำดับ รองอื่นๆ ล้วนแล้วแต่เป็นคดีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงาน ของรัฐกับประชาชนหรือเอกชน ซึ่งแตกต่างจาก การวินิจฉัยคดีของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ที่มุ่งเน้นการตรวจสอบว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อ สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญหรือไม่

อาจกล่าวได้ว่า คำวินิจฉัยที่ผ่านมาของศาลไทย มุ่งเน้นเฉพาะการแก้ไขปัญหาของการกระทำทาง ปกครองที่ไปขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีการใช้บังคับอยู่ แต่ศาลรัฐธรรมนูญไทยซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบว่ากฎหมาย ใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญกลับไม่ได้มีความวินิจฉัย ที่เป็นการวางหลักการพิจารณาในประเด็นเรื่องสิทธิ ด้านสิ่งแวดล้อมเท่าใดนัก ดังนั้น การวางหลักแนวคิด ด้านสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมของไทย จึงไม่ได้รับการ พัฒนาและไม่สามารถถูกตรวจสอบให้เกิดขึ้นได้อย่าง เป็นรูปธรรมเป็นแต่เพียงเฉพาะรายคดีเท่านั้น

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรขยายการเปิดโอกาสการเข้าถึง กระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมให้กว้างขวางมาก ยิ่งขึ้น เช่นการฟ้องคดีแบบกลุ่ม กระบวนการพิจารณาคดีเป็นไปอย่างสอดคล้องกับลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อม โดยการเป็นตุลาการภิวัตน์ที่ต้องกล้าตัดสินคดีโดยคำนึง ถึงการประกันสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชน เป็นสำคัญ ตลอดจนการสร้างหรือประชาสัมพันธ์ให้ ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ กว้างขวางและสะดวกเพื่อก่อให้เกิดความเชื่อมั่น และความไว้วางใจต่อกระบวนการยุติธรรมของไทยด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารจัดการและการปกป้องดูแลรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีการดำเนินการ อย่างเป็นรูปธรรมและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนและ ประเทศชาติทั้งในปัจจุบันและอนาคตต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กอบกุล رایชนะนคร, (2549). พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน, สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- คณะกรรมการการวิสามัญชั้นที่กเจตนาธรรมณ์, (2550). **เจตนาเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ. เจตนาธรรมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.** กรุงเทพฯ : สำนักกรรมการการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์, (2542). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ : แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ.** กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- เชาวนะ ไตรมาศ, (2551). **ข้อมูลพื้นฐาน 77 ปี ประชาธิปไตยไทย.** กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา.
- นรนิติ เศรษฐบุตร, (2551). **การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย.** นนทบุรี : สำนักฝึกอบรมเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ สถาบันพระปกเกล้า.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์, (2549). **คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, (2553). **คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ.** กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, (2553). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ.** พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบคำสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, (2549). **กรอบความคิดการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (พ.ศ. 2550).** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- มนตรี รูปสุวรรณ, (2550). **บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เล่ม 1.** กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- มนตรี รูปสุวรรณ, (2551). **บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เล่ม 2.** กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- วรรณภา ตีระสังขะ, (258). “**กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส : หลักการพื้นฐานในกฎบัตรสิ่งแวดล้อม (La Charte de l’environnement),** หนังสือรวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ www.public-law.net.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์, (2548). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- โสภารัตน์ จารุสมบัติ, (2551). **นโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อม.** กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานศาลปกครอง มูลนิธิญี่ปุ่น และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, (2553). **กระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม : ประสบการณ์ของญี่ปุ่นและประเทศไทย (เอกสารการบรรยายวิชาการ).** กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.

สุภาภรณ์ รัตนเลิศสุรณ, (2550). หลักการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบยั่งยืน (Principle of sustainable environmental management). กรุงเทพฯ : สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น).

สุนทรียา เหมือนพะวงศ์ (บรรณาธิการ), (2550). โครงการผลักดันนโยบายสาธารณะเพื่อพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและพัฒนา คัดค้านสำนักงานศาลยุติธรรม.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, (2545). พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 : กรณีศึกษากฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา และกฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐานของประเทศญี่ปุ่น. นนทบุรี : สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.

ภาษาต่างประเทศ

Anne – Marie LE POURHIET, (2008). **Droit constitutionnel**. 2e édition. Paris : Économica.

Benjamin Richardson and Stepan Wood, (2006). **Environmental law for Sustainability**, Hart Publishing, Oxford.

Bernard CUBERTAFOND, (2008). **Le nouveau droit constitutionnel**. Paris : L’Harmattan.

Bertrand MATHIEU et Michel VERPEAUX, (2008). **Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux**. Paris : LGDJ.

C. EMERI et Ch. BIDEGARAY, (1997). **La constitution en France**. Paris : A. Colin.

C. Suzanne Bailey, (2006). Chana Barron. **Constitutional law**. Clifton Park, N.Y. : Thomson Delmar Learning.

Catherine ROCHE, (2001). **L’essentiel du droit de l’environnement**, édition les Carrés, Paris.

D. C. M. Yardley, (1990). **Introduction to British constitutional law**. 7th edition. London : Butterworths.

Gilles CHAMPAGNE, (2008). **L’essentiel du droit constitutionnel**. Les institutions de la Ve République. 8e édition. Paris : Gualino.

Henry ROUSSILLON, (2008). **Le Conseil constitutionnel**. 6e édition. Paris : Dalloz.

Jacqueline MORAND - DEVILLER, (2002). **Le droit de l’environnement**, PUF, Paris.

Erwin Chemerinsky, (2009). **Constitutional Law**. 3rd edition. Aspen Law & Business.

Karen E. Makuch, (2012). Ricardo Pereira. **Environmental and energy law**. Chichester, U.K. Malden, MA : Wiley Blackwell.

Koen Lenaerts, (1999). **Piet Van Nuffel and Robert Bray**. Constitutional law of the European Union. London : Sweet & Maxwell.

Marie – Anne COHENDET, (2008). **Droit constitutionnel**. 4e édition. Paris : Montchrestien.

Mark Stallworthy, (2008). **Understanding Environmental Law**. London : Sweet & Maxwell.

Michel LASCOMBE, (2005). **Droit constitutionnel de la Ve République**. 9e édition. Paris : L'harmattan.

Michel PRIEUR, (2004). **Droit de l'environnement**, Dalloz, Paris.

Michel PRIEUR, (2003). **L'environnement entre dans la constitution**, Droit de l'environnement, n°106-mars.

Philippe BLACHÈRE, (2009). **Droit constitutionnel**. Paris : Hachette supérieur.

Philipp Kiiver, (2010). **Sources of constitutional law : constitutions and fundamental legal provisions from the United States, France, Germany, the Netherlands, the United Kingdom**, the ECHR and the EU. 2nd edition. Groningen : Europa Law Pub.

Pierre PACTET et Ferdinand MÉLIN – SOUCRAMANIEN, (2008). **Droit constitutionnel**. 27e édition. Paris : Sirey.

Simon – Louis FORMERY, (2008). **La constitution commentée article par article**. 12e édition. Paris : Hachette supérieur.

Vicki C. Jackson, Mark Tushnet, (2006). **Comparative constitutional law**. 2nd edition. New York : Foundation Press ; [St. Paul, Minn.] : Thomson/West.

Vlad CONSTANTINESCO et Stéphane PIERRÉ – CAPS, (2008). **Droit constitutionnel**. 3e édition. Paris : PUF.