

สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน:
แนวคิด ภาคปฏิบัติ และบทเรียนนานาชาติ*

Environmental Democratic Rights and
Sustainable Development: Concept, Practices,
and International Lessons

บุชิตา สังข์แก้ว**
Buchita Sungkaew***

บทความนี้

Received

9 มกราคม 2567

Revised

14 กุมภาพันธ์ 2567

Accepted

18 เมษายน 2567

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมุ่งเน้นอธิบาย 1) แนวคิด ความเป็นมา และหลักการสำคัญของสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ซึ่งถูกประกอบสร้างแบบพหุศาสตร์ระหว่างรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ และนิเวศวิทยา 2) ภาคปฏิบัติการของสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมในฐานะการเป็นแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน และ 3) บทเรียนการนำสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติในนานาประเทศ ทั้งกรณีที่สำเร็จและไม่สำเร็จ รวมทั้งชี้ให้เห็นความสำคัญของสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมต่อการยกระดับการมีส่วนร่วมตัดสินใจของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบายและโครงการภาครัฐ โดยเฉพาะประชาชนกลุ่มผู้รับผลกระทบทางลบ ตลอดจนข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย โดยการปรับปรุงนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการพัฒนารูปแบบการตัดสินใจร่วมระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนตามหลักการสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม

* บทความวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่องการเสริมสร้างสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมของชนเผ่าพื้นเมืองในกระบวนการศึกษาผลกระทบโครงการจัดการน้ำเพื่อการชลประทาน ภูมิศึกษา โครงการผืนน้ำยม จังหวัดเชียงใหม่ งบประมาณประจำปี 2565 โดย สถาบันวิจัย มหาวิทยาลัยรังสิต

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต (ดร.)

*** Assistant Professor, College of Social Innovation, Rangsit University (Ph.D.)

คำสำคัญ: สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม, การพัฒนาแบบยั่งยืน, ดัชนีประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม, การมีส่วนร่วม, สิ่งแวดล้อม-นโยบายของรัฐ

Abstract

This article aims to disseminate knowledge about environmental democratic rights and sustainable development. It focuses on explaining: (1) the concept, background, and significant principles of environmental democratic rights, which are integrated from Political Science, Public Administration, Law, and Ecology; (2) the practice of environmental democratic rights as a guideline for sustainable development; and (3) lessons learned from implementing environmental democratic rights in various countries, including both successful and unsuccessful cases. This article also highlights the importance of environmental democratic rights, especially for groups negatively affected by environmental decisions, in enhancing public participation in decision-making processes related to public policy and project development. It includes recommendations for the development of democratic rights and environmental protections in Thailand to promote sustainable development. These recommendations emphasize improving related policies and laws, conducting Environmental Impact Assessments, and developing a joint decision-making model between the public sector and the people, in accordance with the principles of environmental democratic rights.

Keywords: Environmental democracy rights, Sustainable development, Environmental democracy index, Environmental-public policy, Participation

บทนำ

สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเป็นแนวคิดที่เริ่มก่อตัวในทศวรรษ 1960 จากปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เริ่มแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนมากขึ้นในบริบทของสากล ด้วยสาเหตุจากการพัฒนาที่เน้นมิติการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มากกว่าการคำนึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสังคม รวมทั้งการตัดสินใจในกระบวนการกำหนดนโยบายและโครงการภาครัฐยังขาดมิติการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มประชาชนผู้รับผลกระทบทางลบจากนโยบายและโครงการนั้นๆ ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนและขบวนการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมเป็นผลตามมา

สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเป็นแนวคิดที่ผสมผสานศาสตร์ระหว่างรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ และนิเวศวิทยา บนฐานของการเป็นแนวทางสำหรับลดปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเป็นผลจากการตัดสินใจของมนุษย์ การลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน และการเสริมสร้างประสิทธิภาพการตัดสินใจของภาครัฐในนโยบายและโครงการ เพื่อนำพาไปซึ่งการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งนี้ แม้ว่าสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมจะก่อตัวในทศวรรษ 1960 แต่ก็เริ่มปรากฏคำประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม หรือ Environmental Democracy ที่ชัดเจนในทศวรรษ 1990 และเริ่มขยายการศึกษามากขึ้นในทศวรรษ 2000 โดยที่ World Resources Institute (2008, p. x; 2015, pp. 1-3) ได้รวบรวมความหมายของประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมจากนักวิชาการและสถาบันศึกษาต่างๆ แล้วจึงสรุปความหมายสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม 4 มิติ คือ

(1) มิติรากฐานความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดความเป็นธรรมและตั้งอยู่บนฐานประโยชน์ของประชาชน โดยจัดให้มีการส่งเสริมสิทธิของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนกลุ่มชายขอบในสิทธิการเข้าถึงข้อมูล สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน และสิทธิการเข้าถึงความยุติธรรม ประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมยังเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะ และการเสริมสร้างอำนาจของพลเมือง (2) มิติสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเป็นแนวทางสำคัญสำหรับผู้มีอำนาจตัดสินใจที่จะใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและการสร้างสมดุลของการพัฒนาที่ยั่งยืน การส่งเสริมให้ประชาชนมีเสียงมีอำนาจตัดสินใจในผลกระทบที่ประชาชนได้รับในด้านสุขภาพ สังคม และสิ่งแวดล้อม (3) สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมคือแนวทางการส่งเสริมสิทธิและขีดความสามารถของประชาชนต่อการเข้าถึงข้อมูล การเตรียมปัจจัยสำหรับส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของนโยบายสาธารณะ เพื่อให้เป็นการตัดสินใจที่มีความยุติธรรมสำหรับประชาชนกลุ่มชายขอบ และ (4) ประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเกี่ยวข้องับขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตย สิ่งแวดล้อม และสิทธิมนุษยชน การส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมจึงควรใช้หลักสิทธิมนุษยชนและกฎหมายระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือเพื่อการผลักดันให้เคลื่อนไปข้างหน้า

สถานะของสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันเป็นทั้งแนวคิดและแนวทางปฏิบัติสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนตามกรอบสหประชาชาติ ซึ่งการเป็นแนวทางปฏิบัติ นั้น ประเทศภาคีสมาชิกของสหประชาชาติต้องนำ

หลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสู่การบัญญัติไว้ในแนวนโยบายของรัฐ และจัดให้มีการสอดคล้องกับกติกาสากลต่างๆ ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน สิทธิการพัฒนา และสิทธิสิ่งแวดล้อม สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมจึงมีแนวโน้มอย่างสำคัญทั้งในวงการศึกษาวงวิชาการและแนวทางปฏิบัติสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ อย่างไรก็ตาม สถานะองค์ความรู้ของสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมแม้ว่าจะขยายการศึกษาในระดับที่มากขึ้น แต่ก็ยังไม่แพร่หลายอย่างกว้างขวางมากนัก โดยเฉพาะประเทศไทย

ดังนั้น บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ความรู้และชี้ชวนให้เห็นสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมทั้งในเชิงการเป็นแนวคิดและแนวทางปฏิบัติ ตลอดจนศึกษาบทเรียนจากนานาชาติทั้งกรณีสำเร็จและไม่สำเร็จของการนำสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ โดยเน้นการอธิบายให้เห็นภาพรวมของสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมที่เป็นแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ และข้อเสนอสำหรับการพัฒนาสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมทั้งในบริบทสากลทั่วไปและสำหรับประเทศไทย

บทความนี้แบ่งเนื้อหาเป็น 4 ส่วน ได้แก่ หนึ่ง บทนำ สอง แนวคิดและหลักการสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม สาม ภาควิชาปฏิบัติและบทเรียนนานาชาติของสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม และ สี่ ข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนาสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เนื้อหาโดยรวมเพื่อประโยชน์ต่อการขยายองค์ความรู้ของแนวคิดสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีฐานคิดมาจากการบูรณาการระหว่างรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ และ

นิเวศวิทยา เพื่อให้เกิดการศึกษาที่กว้างขวางขึ้นในแวดวงวิชาการ และเพื่อประโยชน์ต่อการเป็นฐานความรู้สำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ โดยการแปลงหลักการสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสู่การปฏิบัติที่เป็นจริงให้มากขึ้นสำหรับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา

แนวคิดและหลักการสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม

แนวคิดสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเป็นแนวคิดอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับสิ่งแวดล้อมที่มีผลทั้งต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาที่ยั่งยืน การก่อตัวของแนวคิดนี้ริเริ่มในทศวรรษที่ 1960 ด้วยนักวิชาการมองเห็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นเป็นผลเกี่ยวเนื่องมาจากการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะของฝ่ายการเมือง ต่อมาในทศวรรษ 1990 แนวคิดนี้ได้รับความสนใจจากเวทีประชุมการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยสหประชาชาติ โดยเชื่อว่าจะเป็นแนวทางหนึ่งของการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน และได้กำหนดหลักการของสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจนขึ้นเพื่อนำไปเป็นแนวปฏิบัติสำหรับประเทศสมาชิก ซึ่งบทความนี้ต้องการอธิบายให้เห็นว่าสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเป็นแนวคิดที่มีพัฒนาการทั้งในเชิงทฤษฎีทางวิชาการ การเป็นแนวคิดที่ถูกใช้ในภาคปฏิบัติการของการพัฒนาที่ยั่งยืน และหลักการสำคัญของสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ

1. แนวคิดสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมมาจากการประกอบสร้างของทฤษฎี ด้านรัฐศาสตร์ โดยเฉพาะทฤษฎีการเมืองสีเขียว (Green Political Theory)

สิทธิมนุษยชน ธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ประชาธิปไตย แบบมีส่วนร่วม ขบวนการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อม และการจัดการปกครอง และด้านนิเวศวิทยา เพื่อใช้ป็นองค์ความรู้อธิบายเชิงแนวทางหรือเครื่องมือสำหรับแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมและสิทธิของประชาชนผู้รับผลกระทบ ด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมจากการตัดสินใจของภาครัฐ แนวคิดสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมจึงเป็นการพัฒนาองค์ความรู้ที่เชื่อมโยงระหว่างประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมกับระบบการเมืองในระบบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม โดยที่งานทางวิชาการชิ้นแรกๆ ที่อธิบายให้เห็นในประเด็นนี้คืองานหนังสือของ Rachel Louise Carson นักวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมชาวอเมริกัน เรื่อง *Silent Spring*, the ‘Clarion call’ on Pesticides Poisoning ตีพิมพ์ในปี ค.ศ.1962 ความสนใจของนักวิชาการในทศวรรษนี้จึงเป็นการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมือง ความเป็นประชาธิปไตย และปัญหาสิ่งแวดล้อม (Pickering, Backstrand & Schlosberg, 2020, pp. 1-2; Iwinska, Kampas & Longhurst 2019, pp. 1-3)

ต่อมาในทศวรรษ 1970 ปรากฏการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้กลายเป็นประเด็นสากลของโลก โดยมองเห็นร่วมกันว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมมาจากผลกระทบของนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะปัญหาด้านป่าไม้ มลพิษ และความหลากหลายทางชีวภาพ นำไปสู่การเกิดขึ้นของขบวนการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมในหลายประเทศ ซึ่งต่างเรียกร้องให้การตัดสินใจทางการเมืองคำนึงถึงการพัฒนาที่ยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม งานศึกษาสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมในทศวรรษนี้จึงมีการเชื่อมโยงกับแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและทฤษฎีการเมืองสีเขียว

อย่างไรก็ดี งานศึกษาในช่วงนี้ก็ยังเน้นความสนใจไปที่บทบาทของภาครัฐในระบบการเมือง มากกว่าการมองไปที่บทบาทและสิทธิของภาคประชาชน ทศวรรษ 1980 นักวิชาการมุ่งเน้นศึกษาในลักษณะกรณีศึกษาจากประเทศต่างๆ เกี่ยวกับผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการตัดสินใจของระบบการเมืองและกิจกรรมของภาคเอกชนแล้วจึงสังเคราะห์เป็นองค์ความรู้เชิงการเมืองเรื่องสิ่งแวดล้อมขึ้น (Pickering, Backstrand & Schlosberg, 2020, p. 2)

ในทศวรรษ 1990-2000 มุมมองการศึกษาของนักวิชาการได้หันความสนใจไปที่ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองกับสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยเฉพาะการส่งเสริมสิทธิของประชาชนและภาคประชาสังคมในกระบวนการตัดสินใจของนโยบายสาธารณะ และ/หรือกิจกรรมของภาคเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ในปี ค.ศ.1998 อนุสัญญาอาร์ฮุส หรือ อนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม (the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters 1998) ได้บัญญัติหลักการสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมขึ้น และขยายผลไปสู่การศึกษาทางวิชาการในลักษณะการใช้คำว่าประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏชัดขึ้น การศึกษาในช่วงนี้จึงเป็นการเชื่อมโยงระหว่างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมกับประชาธิปไตย และการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมทั้งขยายมิติการศึกษาที่กว้างออกไป เช่น การพัฒนาทฤษฎีการเมืองสีเขียวกับความเป็นพลเมืองด้านสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของประชาชน การกระจายอำนาจการจัดการ

ปกครอง ความยุติธรรมสิ่งแวดล้อม ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมของกลุ่มรากหญ้า ขบวนการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ในปลายทศวรรษ 2000 การศึกษาสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมถูกเรียกร้องให้ศึกษาเชิงลึกมากขึ้น โดยเฉพาะการให้ความสำคัญต่อสิทธิการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนกลุ่มผู้รับผลกระทบสิ่งแวดล้อม กลุ่มชายขอบ และกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง (Pickering, Backstrand & Schlosberg, 2020, pp. 2-3)

ตั้งแต่ทศวรรษ 2010 เป็นต้นมา การศึกษาสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมได้เชื่อมโยงกับแนวคิดสังคมมนุษย์ในยุคสมัยแอนโทรโปซีน (Anthropocene) แห่งศตวรรษที่ 21 ซึ่งกล่าวกันว่าเป็นยุคที่มนุษย์ได้รับผลกระทบสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศจากผลกระทบโดยน้ำมือของมนุษย์เอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการดำรงอยู่และพฤติกรรมของมนุษย์ในยุคที่ผ่านมาทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศอย่างมีนัยสำคัญ และประชาธิปไตยในเชิงสถาบันการเมืองก็ขาดขีดความสามารถต่อการรับมือหรือตอบสนองการแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ดังนั้น สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมจึงมีความจำเป็นในการคิดจินตนาการใหม่ที่สามารถเอื้ออำนวยให้เกิดการตอบสนองที่มีประสิทธิภาพและความชอบธรรมในการแก้ไขวิกฤตสิ่งแวดล้อม อีกทั้ง สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมยังเป็นแนวทางหนึ่งของการลดปัญหาสังคมมนุษย์ยุคแอนโทรโปซีน และเป็นแนวทางสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (Parola, 2013, pp. 37-38; Iwinska, Kampas & Longhurst 2019, p. 3; Pickering, Backstrand & Schlosberg, 2020, p. 3; บุญิตา สังข์แก้ว, 2565, น. 1)

ทั้งนี้ Pickering, Backstrand & Schlosberg (2020, p. 5) ศึกษาสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมที่เชื่อมโยงกับแนวคิดนิเวศวิทยา และชี้ให้เห็นว่าสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเป็นมาตรฐานขั้นพื้นฐานสำหรับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของมนุษย์ ซึ่งมีความจำเป็นต่อการศึกษาแนวทางการพัฒนาเพื่อให้สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสามารถเป็นจริงตามหลักการหรือนำไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จได้ รวมถึงศึกษาสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมจากภาคแนวคิดสู่ภาคปฏิบัติในประเทศต่างๆ โดยมีค้นพบที่น่าสนใจ 3 ประการ ได้แก่

(1) สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเป็นนวัตกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยในมิติการเมืองสิ่งแวดล้อม เนื่องจากที่ผ่านมานโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมและกติกาสากลระหว่างประเทศโดยองค์การสหประชาชาติไม่ได้สร้างผลสำเร็จในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะปัญหาภาวะโลกร้อน และยังมีกระบวนการนโยบายที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ดังนั้น การเกิดขึ้นของสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมจึงเป็นการช่วยพัฒนากระบวนการประชาธิปไตย การส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคม ตลอดจนขบวนการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อม และการสร้างความเป็นสถาบันประชาธิปไตยในด้านสิทธิสิ่งแวดล้อม

(2) สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเป็นการขยายบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมต่อการจัดการปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental governance) เนื่องจากในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกได้พยายามใช้แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน ตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาจาก

ข้างล่างสู่ระดับบน (Bottom-up approach) โดยแนวทางเหล่านี้ล้วนมีความเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม และพยายามส่งเสริมให้เป็นการมีส่วนร่วมในเชิงสถาบันของภาคประชาสังคม องค์กรชุมชน องค์กรประสานงานด้านสิ่งแวดล้อม และตัวแทนนอกภาครัฐอื่นๆ (Non-state actors) ทั้งระดับท้องถิ่น ชชาติ และนานาชาติ ซึ่งจะเป็นหนทางสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และมีผลต่อการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมในภาพรวม อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาในเชิงประจักษ์ พบว่า การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมที่เกิดขึ้นในภาคปฏิบัติมีความแตกต่างระดับกัน ทั้งกรณีการมีส่วนร่วมเชิงสถาบันระดับต่ำ เพราะภาคประชาสังคมมีแรงจูงใจต่ำต่อการเข้ามีส่วนร่วมในกลไกหรือเวทีของภาครัฐ ส่วนกรณีการมีส่วนร่วมเชิงสถาบันระดับสูง ภาคประชาสังคมเข้าร่วมอยู่ในกลไกหรือเวทีภาครัฐ มีบทบาทเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาและถูกนับรวมอยู่ในกระบวนการตัดสินใจ (Inclusive process) ทำให้ภาคประชาสังคมสามารถเจรจาต่อรองและเสนอทางเลือกการพัฒนาสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมจึงเป็นแนวทางการเสริมสร้างพลังอำนาจภาคประชาสังคมในกระบวนการประชาธิปไตย

(3) สิทธิประชาธิปไตยเป็นการทำให้ “สิทธิสิ่งแวดล้อม” มีแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะจัดให้มีเนื้อหาบัญญัติอยู่ในกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นการตรากฎหมายระดับประเทศ ที่มีเนื้อหาสัมพันธ์กับกฎหมายระหว่างประเทศ หรือกติกาสากลระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอนุสัญญาอาร์ฮูส หรืออนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูล

ข่าวสาร การมีส่วนร่วมสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1998 นอกจากนี้ยังมีคู่มือแนวทางปฏิบัติสำหรับการส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับนานาชาติให้ชัดเจนขึ้น ที่เรียกว่า “Bali guidelines” จัดทำขึ้นโดยโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP: United Nations Environment Programme) มีเป้าหมายช่วยให้สิทธิสิ่งแวดล้อมในเชิงกระบวนการมีผลในทางปฏิบัติของกระบวนการตัดสินใจในนโยบายและโครงการภาครัฐให้สามารถป้องกันการสูญเสียสิ่งแวดล้อม ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือป้องกันผลกระทบที่เกิดขึ้นน้อยที่สุดจากกิจกรรมของมนุษย์ ทั้งด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภาวะโลกร้อน ป่าไม้ ความหลากหลายทางชีวภาพ และสุขภาพชุมชน

2. แนวคิดสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมในภาคปฏิบัติการของการพัฒนาที่ยั่งยืน

สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมจัดเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับผู้มีอำนาจตัดสินใจเพื่อใช้สำหรับแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและการสร้างความสมดุลของการพัฒนาที่ยั่งยืน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมให้ประชาชนมีเสียงมีอำนาจตัดสินใจในผลกระทบที่ได้รับจากกิจกรรมของภาครัฐ สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมในภาคปฏิบัติการจึงเกิดจากการริเริ่มผลักดันสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายและโครงการภาครัฐ โดยขบวนการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมที่มองเห็นว่า การตัดสินใจแบบรวมศูนย์อำนาจของภาครัฐไม่ได้เกิดผลดีต่อสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งยังประสบปัญหาขาดธรรมาภิบาลด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การตัดสินใจในนโยบายและโครงการภาครัฐจึงควรขยายสิทธิการมีส่วนร่วมให้แก่ประชาชนเพื่อปรับปรุงคุณภาพตัดสินใจในกิจกรรมของภาครัฐให้ดีขึ้นและเป็นหนทางสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน การผลักดันข้อเสนอของขบวนการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมกลายเป็นกระแสสากลได้นำไปสู่การกำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนกับสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา พ.ศ.2535 (the Rio Declaration on Environmental and Development 1992) หลักการข้อที่ 10 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งระบุประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมจะได้รับการจัดการที่ดีโดยการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน ประเทศต่างๆ ควรส่งเสริมและสนับสนุนให้สาธารณชนเกิดความตระหนักและเข้ามีส่วนร่วมตัดสินใจ ซึ่งหลักการข้อที่ 10 นี้ ถือเป็น การวางรากฐานของสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม อันประกอบด้วยสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สิทธิการมีส่วนร่วมตัดสินใจของประชาชน และสิทธิการเข้าถึงความยุติธรรม (Parola, 2013, pp. 37-38; World Resources Institute, 2015, p. 2)

ต่อมาหลักการข้อที่ 10 ในปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ.1992 ได้รับการรับรองในอนุสัญญาอาร์ฮุส หรืออนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2541 (*the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters 1998*) โดยมีบทบัญญัติไว้ว่า “การจัดการประเด็นสิ่งแวดล้อม

ที่ดีที่สุด คือ การให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดมีส่วนร่วมในทุกระดับ ในระดับชาตินั้น ประชาชนแต่ละคนจะต้องมีช่องทางที่เหมาะสมในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับวัตถุและกิจกรรมที่เป็นผลกระทบอันตรายต่อชุมชนของเขา และต้องมีโอกาสในการเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจ รัฐจะต้องอำนวยความสะดวกและส่งเสริมการสร้าง ความตระหนักและการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึง และต้องจัดให้มีการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการปกครองที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึงการแก้ไขและเยียวยาความเสียหายด้วย” (ปวิศร เลิศธรรมเทวี, 2559, น. 51)

ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ.1992 และ อนุสัญญาอาร์ฮุส ค.ศ. 1998 เป็นการวางหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม โดยการผนวกวาระระหว่างการมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิมนุษยชน หลักประชาธิปไตย และการจัดการสิ่งแวดล้อม เข้าด้วยกัน โดยมีฐานคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม 5 ประการ กล่าวคือ (ปวิศร เลิศธรรมเทวี, 2559, น. 52-54)

1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมทางสิ่งแวดล้อม ภาครัฐต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น 2) สิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ประชาชนที่เกี่ยวข้องจะต้องได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจากภาครัฐ และต้องเป็นข้อมูลที่ถูกต้องเหมาะสม ประชาชนเข้าถึงข้อมูลโดยง่าย และสะดวก 3) สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ อาทิ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะต้องมีการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการ

ตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม

4) สิทธิในกระบวนการยุติธรรม ครอบคลุมถึงสิทธิผู้ได้รับความเสียหายจากผลกระทบสิ่งแวดล้อม สามารถร้องเรียนหรือฟ้องร้องผู้สร้างความเสียหายได้ ซึ่งรัฐต้องมีมาตรการทางกฎหมายรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ กรณีนี้อาจหมายความว่ารวมถึงการรับรองบทบาทขององค์กรภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคมด้านสิ่งแวดล้อม ให้สามารถทำหน้าที่แทนประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทางสิ่งแวดล้อมของภาครัฐที่สร้างผลกระทบเสียหายแก่ประชาชน และ 5) สิทธิที่ได้รับการเยียวยาความเสียหายซึ่งสัมพันธ์กับสิทธิในกระบวนการยุติธรรมสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งสิทธินี้เป็นใน 2 มิติ ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาจากภาครัฐ จากกรณีการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐก่อให้เกิดความเสียหายหรืออันตราย กับสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาผู้เสียหายที่ได้รับความเดือดร้อนจากผู้ออกความเสียหายภาคเอกชน

ทั้งนี้ สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมจากการวางรากฐานของปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ.1992 มีผลต่อการนำไปดำเนินการของประเทศสมาชิกเพื่อนำไปสู่การบรรลุผลการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งในช่วง ทศวรรษ 2000-2010 ได้สะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงของหลายประเทศที่มีการปฏิรูปกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน การปรับเปลี่ยนกฎระเบียบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการขยายสิทธิของภาคประชาสังคมให้มีบทบาทเสริมสร้างประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยที่สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญในแง่เป็นแนวทางส่งเสริมสิทธิและขีดความสามารถของประชาชนต่อการ

เข้าถึงข้อมูลโครงการภาครัฐ และการมีส่วนร่วมตัดสินใจในนโยบายและโครงการนั้น ขณะเดียวกันก็เป็นความท้าทายของภาครัฐที่มีประชาชนเข้ามาอยู่ในกระบวนการตัดสินใจร่วมกัน ซึ่งภาครัฐก็ต้องการจัดเตรียมกฎหมายและกลไกต่างๆ สำหรับส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเพื่อให้การตัดสินใจในนโยบายและโครงการภาครัฐมีความยุติธรรมมากขึ้น (World Resources Institute, 2015, p. 1)

หลักการสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม

สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมจัดเป็นรากฐานต่อการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เกิดความเป็นธรรมและตั้งอยู่บนฐานประโยชน์ของประชาชน โดยให้ความสำคัญเป็นพิเศษและจัดเป็นสิทธิให้การคุ้มครองสำหรับ **ประชาชนกลุ่มผู้รับผลกระทบทางลบจากนโยบายและโครงการภาครัฐ กลุ่มคนชายขอบและกลุ่มคนด้อยโอกาส และถือเป็นสิทธิที่เป็นบันไดขั้นแรกของการส่งเสริมความเป็นธรรมและความยุติธรรมในนโยบายและโครงการภาครัฐที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน** เพราะหากปราศจากสิทธิสำหรับประชาชนกลุ่มชายขอบผู้รับผลกระทบจากนโยบายและโครงการภาครัฐ การขาดการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างภาครัฐกับประชาชน การขาดการมีส่วนร่วมตัดสินใจจากประชาชนกลุ่มผู้อยู่ใกล้ชิดกับฐานทรัพยากรธรรมชาติ ผลลัพธ์การตัดสินใจที่เกิดขึ้นในกระบวนการกำหนดนโยบายและโครงการภาครัฐก็อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ หลักสิทธิประชาธิปไตย

สิ่งแวดล้อมควรพัฒนาควบคู่กับการตรากฎหมายส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับประชาชน โดยเน้นมิติการมีส่วนร่วมในนโยบายและโครงสร้าง (ให้มีความเป็นธรรม และเป็นแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนตามกรอบสหประชาชาติ) โดยมีหลักการส่งเสริมสิทธิของประชาชน 3 ข้อ ได้แก่ 1) สิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ปัญหาหรือผลกระทบสิ่งแวดล้อม (The right to freely access information on environmental quality and problems) ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลปัญหาผลกระทบและคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้อย่างเสรี และมีความโปร่งใสของโครงการมากขึ้น หรือหลักธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมของหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน 2) สิทธิการมีส่วนร่วมตัดสินใจกับภาครัฐ เป็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในนโยบายและโครงการการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (The right to participate meaningfully in decision-making) ซึ่งเป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และ 3) สิทธิการเข้าถึงความยุติธรรม เป็นการเข้าถึงสิทธิในกระบวนการยุติธรรมและการเยียวยา

หรือได้รับการชดเชยจากผลกระทบสิ่งแวดล้อม (The right to seek enforcement of environmental laws or compensation for harm) ซึ่งเป็นไปตามหลักการความยุติธรรม ทั้งด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมเพื่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนา (World Resources Institute, 2015, pp. 1-3)

สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมถูกจัดวางให้เป็นแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน การเสริมสร้างธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม การตัดสินใจในนโยบายและโครงการที่เป็นไปอย่างโปร่งใสมากขึ้น การตัดสินใจโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน การเสริมสร้างพลังอำนาจของประชาชนให้มีส่วนร่วมตัดสินใจกับภาครัฐ และสามารถส่งเสริมให้ภาครัฐตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและความกังวลของประชาชน ตลอดจนทั้งมีการตัดสินใจที่เห็นพ้องต้องกัน และการปรับปรุงคุณภาพการตัดสินใจของภาครัฐที่ดีขึ้น เพื่อผลลัพธ์ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ (World Resources Institute, 2008, pp. ix, xix)

ตารางที่ 1 พัฒนาการของแนวคิดสิทธิประชาชนไทยสิ่งแวดล้อม

ทศวรรษ	พัฒนาการ
1960s	- แนวคิดสิทธิประชาชนไทยสิ่งแวดล้อมริเริ่มก่อตัวจากนักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อม จากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากผลกระทบของนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจอันมาจากการตัดสินใจของระบบการเมือง - งานศึกษาชิ้นสำคัญในยุคเริ่มต้น คือ หนังสือของ Rachel Louise Carson เรื่อง Silent Spring, the 'Clarion call' on Pesticides Poisoning (1962) ที่อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมกับระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยม
1970s	- ปัญหาสิ่งแวดล้อมกลายเป็นประเด็นสากล และการเกิดขึ้นของขบวนการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจนขึ้น - งานศึกษาในช่วงนี้เน้นการศึกษาความสัมพันธ์การพัฒนาที่ยั่งยืนกับทฤษฎีการเมืองสีเขียว โดยเน้นศึกษาบทบาทของภาครัฐในระบบการเมือง มากกว่าบทบาทของภาคประชาชน
1980s	- นักวิชาการเน้นศึกษากฎนิศึกษารายประเทศในประเด็นผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการตัดสินใจของระบบการเมืองและกิจกรรมภาคเอกชน และสังเคราะห์เป็นองค์ความรู้ “การเมืองเรื่องสิ่งแวดล้อม”
1990s-2000s	- การเกิดขึ้นของอนุสัญญาอาร์ฮุส (Aarhus) ค.ศ.1998 ได้กำหนดหลักการสิทธิประชาชนไทยสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดผลเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับประเทศสมาชิก - นักวิชาการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมือง สิทธิมนุษยชน และประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เน้นศึกษาบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคประชาสังคมในนโยบายและโครงการหรือกิจกรรมที่สร้างผลกระทบสิ่งแวดล้อม - สิทธิประชาชนไทยสิ่งแวดล้อมมีความชัดเจนในแง่การเป็นแนวคิดแบบพหุศาสตร์ระหว่างรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ และนิเวศวิทยา โดยเชื่อมโยงการพัฒนาที่ยั่งยืน
2010s up	- สิทธิประชาชนไทยสิ่งแวดล้อมถูกศึกษาเชื่อมโยงกับแนวคิดสังคมมนุษย์ในยุคแอนโทรโปซีนแห่งศตวรรษที่ 21 - สิทธิประชาชนไทยสิ่งแวดล้อมถูกคาดหวังให้เป็นแนวทางหรือหนทางสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และมีความต้องการขยายผลการศึกษาในวงกว้าง รวมทั้งการผลักดันให้เกิดผลทางปฏิบัติมากขึ้น

ที่มา: สังเคราะห์โดยผู้เขียน

ภาคปฏิบัติและบทเรียนนานาชาติของ สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม

การส่งเสริมสิทธิของประชาชนตามหลักการประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมได้ให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ โครงการขนาดใหญ่ และโครงการข้ามพรมแดน เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน และเพิ่มกระบวนการความเป็นประชาธิปไตย ทั้งนี้ การส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมดังกล่าวมุ่งเน้นความสำคัญต่อ **“ชุมชนชายขอบและกลุ่มผู้ด้อยโอกาส (Marginalized and vulnerable) ที่ได้รับผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากนโยบายและโครงการของภาครัฐ”** เนื่องจากการให้สิทธิแก่คนกลุ่มนี้จะเป็นบันไดขั้นแรกของการส่งเสริมความเป็นธรรม ความยุติธรรม และการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยต้องมีการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ควบคู่กับการเสริมสร้างบทบาทอำนาจองค์กรชุมชนและภาคประชาสังคม เพื่อให้สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากที่สุด ซึ่งเมื่อประเทศใดนำหลักการสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติแล้วจะ **“ต้องมีสิ่งเพิ่มขึ้น”** ได้แก่ สิทธิของประชาชนต่อการเข้าถึงข้อมูลผลกระทบสิ่งแวดล้อม การตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่มีความเป็นธรรมต่อประชาชนกลุ่มชายขอบ และอำนาจบทบาทภาคประชาชนและภาคประชาสังคมต่อการตรวจสอบภาครัฐ (บุชิตา สังข์แก้ว, 2565, น. 1; World Resources Institute, 2015, pp. 4-5)

การนำหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมลงสู่ภาคปฏิบัติของนานาชาติแพร่หลายในสหภาพยุโรป

สหรัฐอเมริกา และเอเชียตะวันตกเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งได้ทำการปรับปรุงรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การพัฒนาระบบบริหารภาครัฐและศาล ตลอดจนนำดัชนี **ประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม (Environmental Democracy Index: EDI)** ซึ่งพัฒนาขึ้นโดย World Resources Institute (WRI) และ The Access Initiative (TAI) มาปรับใช้เป็นแนวทางส่งเสริมและประเมินความเป็นประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมของประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ส่งเสริมขีดความสามารถของภาครัฐและภาคประชาสังคม และ 2) การบังคับใช้สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมให้เกิดผลทางปฏิบัติ รวมทั้งเพื่อติดตามผลการคุ้มครองสิทธิประชาชนสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน ดัชนีประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมจึงมุ่งเน้นการนำไปปรับใช้สำหรับ 1) หน่วยงานภาครัฐ เพื่อทำหน้าที่ปรับปรุงการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายและโครงการที่ดีขึ้น และเพื่อปฏิรูปกฎหมายสำหรับการบังคับใช้ในการส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม 2) ภาคประชาสังคม เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมและการมีบทบาทตรวจสอบการตัดสินใจของภาครัฐ 3) สถาบันวิชาการ เพื่อทำหน้าที่จัดเก็บ เผยแพร่ สนับสนุน และการวิจัย และ 4) สถาบันการเงินระหว่างประเทศ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือด้านเงินลงทุนแก่รัฐบาล ทั้งนี้ ตัวชี้วัดประชาธิปไตยที่พัฒนาขึ้นนอกเหนือจากเป้าหมายเพื่อส่งเสริมสิทธิประชาชนแล้ว ยังมุ่งหมายให้ผลการประเมินตามตัวชี้วัดมีส่วนต่อการพิจารณาให้ความช่วยเหลือด้านเงินลงทุนแก่รัฐบาลที่มีธรรมาภิบาล

สิ่งแวดล้อมหรือการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีอีกด้วย (World Resources Institute, 2015, p. 2)

ดัชนีประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมถูกพัฒนาขึ้นจากพื้นฐานแนวทางปฏิบัติสำหรับส่งเสริมหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม หรือหลักการ Bali Guidelines โดย United Nations Environmental Programme เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิมากขึ้น ตลอดทั้ง เป็นการช่วยให้ภาครัฐได้ปฏิบัติตามหลักการข้อที่ 10 ของปฏิญญาโอ การปฏิรูปกฎหมายกับสถาบันภาครัฐเพื่อช่วยให้มีการปฏิบัติตามหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ช่วยเสริมอำนาจองค์กรภาคประชาสังคมต่อการทำหน้าที่บทบาทส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิได้อย่างอิสระจากอิทธิพลทางการเมือง และช่วยให้ภาคประชาชนกับภาคประชาสังคมมีสิทธิร่วมตัดสินใจกับภาครัฐในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยที่ดัชนีประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเน้นการประเมินด้านกฎหมายและนโยบายระดับชาติที่ส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมใน 3 หลักการ คือ สิทธิการเข้าถึงข้อมูล สิทธิการมีส่วนร่วมตัดสินใจ และสิทธิการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชน ดังนั้น ขอบข่ายดัชนีประชาธิปไตยได้ให้ความสำคัญในประเด็นต่อไปนี้ (World Resources Institute, 2015, p. 5)

1) รัฐธรรมนูญและกลไกที่เกี่ยวข้องกับการตีความรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลสูงสุด เป็นต้น

2) กฎหมายหลักที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารในนโยบายและโครงการที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม กฎหมายรับรองหรือให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วม

ของประชาชน การเข้าถึงความยุติธรรม และการเข้าถึงการบริหารงานยุติธรรม

3) กฎหมายและนโยบายจัดการสิ่งแวดล้อม และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่มีแนวปฏิบัติตามหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม

4) กฎหมายและกฎระเบียบการจัดการมลพิษ คุณภาพอากาศ น้ำ ป่าไม้ กฎหมายการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพ และอุตสาหกรรมที่นำทรัพยากรธรรมชาติมาเป็นต้นทุนหรือวัตถุดิบในการผลิตสินค้า

5) กฎหมายและนโยบายการบริหารงานภาครัฐที่เอื้อให้มีการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม

6) การตีความของกฎหมายต่างๆ และกรณีศึกษา โดยที่ตัวชี้วัดประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันยังไม่ได้กำหนดตัวชี้วัดครอบคลุมสิ่งแวดล้อมทางทะเล ชายฝั่ง การประมง และพลังงาน

การพัฒนาดัชนีประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมของ World Resources Institute ภายใต้อำนาจ 3 หลักการสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม Bali Guidelines โดย United Nations Environmental Programme (UNEP) ดังตาราง

ตารางที่ 2 หลักการและกรอบดัชนีประชาชนไทยสิ่งแวดล้อม

หลักการ Bali Guidelines โดย UNEP	กรอบดัชนีประชาชนไทยสิ่งแวดล้อม (EDI)
1. หลักการเข้าถึงข้อมูล (Access to Information)	1. ความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมตามที่ประชาชนร้องขอ 2. ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในขอบข่ายเกี่ยวข้องกับประชาชนหรือสาธารณะ (เช่น ข้อมูลคุณภาพสิ่งแวดล้อม, ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในด้านสุขภาพและผลกระทบอื่นๆ, นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม) 3. รัฐควรมีกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการปฏิเสธการให้ข้อมูลที่ไม่สามารถเผยแพร่ได้หรือข้อมูลความลับทางราชการ 4. หน่วยงานภาครัฐต้องรวบรวมและจัดการข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมให้มีความทันสมัย ติดตามการดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม และตรากฎหมายที่ส่งเสริมการเผยแพร่ข้อมูล การเข้าถึงข้อมูลอย่างง่ายหรือสะดวกสำหรับประชาชน รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับโครงการใหม่ๆ และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ 5. การเป็นรัฐแห่งการรายงานข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมที่ทันสมัย เป็นระยะๆ และรายงานข้อมูลสิ่งแวดล้อมแบบองค์รวมครบทุกด้าน 6. การให้ข้อมูลเตือนภัยด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อมตั้งแต่เนิ่นๆ ต่อสาธารณชนและประชาชน (การเตือนภัยข้อมูลผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อย่างครอบคลุม รอบด้าน และมาตรการป้องกัน/แก้ไข)
2. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)	1. การจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่เริ่มต้นในกระบวนการตัดสินใจของนโยบาย/โครงการ (ภาครัฐควรให้ออกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจตั้งแต่เริ่มต้นโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือเกี่ยวข้องกับประเด็นสิ่งแวดล้อม และประชาชนที่เข้ามาร่วมตัดสินใจควรได้รับแจ้งข้อมูลล่วงหน้าในขั้นตอนเริ่มต้นของกระบวนการตัดสินใจ) 2. การจัดให้มีการปรึกษาหารือในเชิงรุกแก่ประชาชนและให้ตัวแทนที่เกี่ยวข้อง/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับประเด็นสิ่งแวดล้อมเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ 3. การแจ้งข้อมูลการตัดสินใจเกี่ยวกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชนและสาธารณะ 4. การจัดทำบัญชีข้อแสดงความคิดเห็นของประชาชนเพื่อบรรจุสู่การพิจารณาในกระบวนการตัดสินใจของนโยบายหรือโครงการที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชน

หลักการ Bali Guidelines โดย UNEP	กรอบดัชนีประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม (EDI)
2. หลักการมีส่วนร่วมของ ประชาชน (Public Participation)	5. การทบทวนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของนโยบายหรือโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชน ก่อนมีการพิจารณาตัดสินใจอนุมัตินโยบายหรือโครงการนั้น ซึ่งการทบทวนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการทบทวนเพื่อปรับปรุง/พัฒนาเงื่อนไขในการขออนุญาต/ความยินยอมจากประชาชนในกรณีการเปลี่ยนแปลงตัวแสดงและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนควรมีอยู่ในทุกขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม 6. การบูรณาการความคิดเห็น-ข้อเสนอของประชาชนสู่การทำให้เป็นกฎ หรือการจัดเตรียมให้เป็นข้อผูกพันที่มีอยู่ในนโยบาย แผน โครงการ เป็นต้น
3. หลักการเข้าถึงความยุติธรรม (Access to Justice)	1. รัฐควรส่งเสริมให้ประชาชนที่ถูกปฏิเสธการให้ข้อมูล ถูกเพิกเฉย ไม่ได้รับความสนใจ ได้รับข้อมูลที่ร้องขอ สามารถอุทธรณ์ร้องขอใหม่ก่อนที่จะมีการพิจารณาตัดสินใจในเรื่องนั้น 2. การอุทธรณ์การมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประชาชนควรมีเป็นรูปธรรมในทุกขั้นตอน 3. ประชาชนมีสิทธิต่อการท้าทายภาครัฐ หรือตัวแสดงภาคธุรกิจเอกชน หากคิดว่ายังไม่ได้รับความยุติธรรม และรัฐควรส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงระบบศาลที่มีความเป็นกลาง และตัดสินอย่างอิสระ ตลอดจนไม่ถูกคุกคามหรือกระทำความรุนแรงจากภาครัฐและภาคเอกชนที่สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม 4. การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อตีความประเด็นสิ่งแวดล้อมให้เป็นมาตรฐานและการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชน 5. การทบทวนความยุติธรรม (การตัดสินใจอย่างยุติธรรม), การทันเวลา, และความอิสระ (รัฐควรเตรียมการจัดให้ขั้นตอนการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพและทันเวลา หรือมีเวลาที่เหมาะสมสำหรับการพิจารณาของศาล เพื่อให้ตัดสินอย่างอิสระและเป็นกลาง โดยมีการบริหารภาครัฐที่ทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพและเป็นการตัดสินใจในประเด็นสิ่งแวดล้อม ภาครัฐควรส่งเสริมให้ขั้นตอนที่เป็นไปอย่างยุติธรรม เปิดเผยโปร่งใส และเสมอภาค 6. การเข้าถึงการช่วยเหลือและเยียวยาที่เหมาะสม (รัฐควรส่งเสริมให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสิ่งแวดล้อมหรือที่ประชาชนห่วงกังวลได้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและได้รับการเยียวยาที่เหมาะสม) 7. การจ่ายเงินเยียวยาอย่างรวดเร็วทันทีที่มีประสิทธิภาพ (รัฐควรจัดเตรียมกรอบการทำงานเพื่อให้มีการจ่ายเงินเยียวยาอย่างรวดเร็วทันที เพียงพอ และมีประสิทธิภาพ)

หลักการ Bali Guidelines โดย UNEP	กรอบดัชนีประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม (EDI)
3. หลักการเข้าถึงความยุติธรรม (Access to Justice)	8. การบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิผล (รัฐควรส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิผลและในเวลาที่เหมาะสมต่อการตัดสินใจในประเด็นสิ่งแวดล้อมภายใต้การพิจารณาของศาล และองค์กรบริหารที่เกี่ยวข้องกับระบบศาลหรือกระบวนการยุติธรรม) 9. การสร้างการตระหนักรู้และการศึกษาเกี่ยวกับการเยียวยาและการบรรเทา (รัฐควรจัดเตรียมข้อมูลที่เพียงพอสำหรับประชาชนเกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติงานของศาลและกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสิ่งแวดล้อม) 10. ประชาชนเข้าถึงการตัดสินใจของตุลาการและการตัดสินใจของภาครัฐ (รัฐควรส่งเสริมการตัดสินใจพิจารณาของศาลให้เป็นไปอย่างอิสระและมีความเป็นกลาง) 11. การมีทางเลือกสำหรับการระงับข้อพิพาทโดยไม่ใช้วิธีฟ้องศาลในประเด็นสิ่งแวดล้อม (รัฐควรสนับสนุนให้มีการพัฒนาและใช้ทางเลือกอื่นๆ สำหรับระงับข้อพิพาทปัญหาสิ่งแวดล้อมและมีความเหมาะสม)

ที่มา: ดัดแปลงจาก World Resources Institute (2015, pp. 10-56)

สำหรับการถอดบทเรียนภาคปฏิบัติตามผล
การประเมินของดัชนีประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ในปี
ค.ศ.2015 World Resources Institute ร่วมกับ
The Access Initiative (TAI) ทำการประเมินโดยเก็บข้อมูล
จากภาครัฐและภาคประชาสังคม จาก 70 ประเทศ
ในกลุ่มประเทศอเมริกาเหนือและแคริบเบียน อเมริกากลาง
และใต้ ยุโรป แอฟริกา และเอเชีย ผลประเมิน พบว่า
“ประเทศส่วนหนึ่ง” มีผลปฏิบัติโดยรวมดีขึ้นในด้าน
การส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ “นานา
ประเทศส่วนใหญ่” ยังคงประสบปัญหาอุปสรรคการส่งเสริม
สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ซึ่ง “ประเทศส่วนหนึ่ง”
ที่ว่าสะท้อนอยู่ในผลการศึกษาของ European Commission
และ The Environment-People-Law พบว่า ประเทศ
บัลแกเรีย แอสโทเนีย ฮังการี ลัตเวีย ลิทัวเนีย โปแลนด์

โปรตุเกส ออสเตรเลีย รัสเซีย อังกฤษ ปานามา แอฟริกาใต้
โคลอมเบีย และยูเครน มีระดับสิทธิประชาธิปไตย
สิ่งแวดล้อมที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะสิทธิการมีส่วนร่วมตัดสินใจ
ของประชาชนในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สิทธิ
การเข้าถึงความยุติธรรมและการชนะคดีในศาล
สิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะประเทศยูเครนมีการเพิ่มสูงขึ้นของ
หลักความยุติธรรมและการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการ
เข้าถึงข้อมูลและกระบวนการการตัดสินใจในโครงการรัฐ
ประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิสิ่งแวดล้อมสามารถทำทนาย
การตัดสินใจของภาครัฐและภาคเอกชนได้โดยใช้
กระบวนการทางศาล รวมถึงการเสนอให้พัฒนานโยบาย
และกฎหมายเพื่อส่งเสริมประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมให้มี
ระดับสูงขึ้น ปัจจัยความสำเร็จของประเทศกลุ่มนี้ พบว่า
เกิดจากการปฏิรูปกฎหมายที่เอื้อต่อการส่งเสริมสิทธิ

ประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม (The Access Initiative, 2018, pp. 11-13; The Environment-People-Law, 2021, pp. 3-4) ส่วน **“ประเทศส่วนใหญ่”** ที่ว่าสะท้อนผ่านงานศึกษาของ World Resources Institute พบว่าผลการนำหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมในปฏิบัติยังมีอาจทำให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมดีขึ้น สาเหตุเกิดจากประชาชนยังขาดการมีส่วนร่วมและขาดความต้องการเข้าถึงสิทธิของตนเอง ความไม่เพียงพอของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม การมีข้อมูลพื้นฐานที่ไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจที่ดีขึ้นในกำหนดนโยบายและโครงการ ภาครัฐกับภาคประชาสังคมขาดการทำงานร่วมกัน ภาคประชาสังคมไม่มีความต้องการหรือสนใจเข้าร่วมในกลไกของภาครัฐ (World Resources Institute, 2008, p. x)

นอกจากนี้ การศึกษาผลลัพธ์ในทางภาคปฏิบัติของสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมโดยนักวิชาการอื่นๆ ยังสะท้อนให้เห็นว่าโดยส่วนใหญ่เป็นกรณีที่ยังประสบปัญหาและส่วนหนึ่งเป็นกรณีที่มีผลความก้าวหน้าของการดำเนินการตามหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมตัวอย่างเช่น

1. กรณีประสบปัญหาในภาคปฏิบัติ

- กรณีศึกษานานาประเทศ โดย Pickering, Backstrand & Schlosberg (2020, pp. 5-8) ศึกษาสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมในเชิงแนวคิดและภาคปฏิบัติการ โดยศึกษาข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องและการนำสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติของประเทศต่างๆ ในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม 47 ประเทศ ในทวีปยุโรปและอเมริกา ผลการศึกษา พบว่า สิทธิประชาธิปไตย

สิ่งแวดล้อมเป็นแนวคิดที่ช่วยพัฒนากระบวนการประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม โดยการส่งเสริมสิทธิประชาชนและภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมตัดสินใจกับภาครัฐ ในนโยบายและโครงการพัฒนาของภาครัฐ ตลอดจนเป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นแก้ปัญหาจากการตัดสินใจของระบบการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ส่วนภาคปฏิบัติของแนวคิดสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ยังประสบปัญหา 3 ด้าน ได้แก่

- 1) การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคม ยังไม่ได้เป็นไปตามหลักการของสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม เนื่องจากขาดกฎหมายรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชน และขาดการมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึงของประชาชนในพื้นที่และระดับต่างๆ เพราะการจัดเวทีการมีส่วนร่วมโดยแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายหรือโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นเวทีที่มีขนาดใหญ่จนเกินไป ซึ่งได้สร้างแรงกดดันต่อผู้นำชุมชน รวมถึงขีดความสามารถที่จำกัดของผู้นำชุมชนทำให้ไม่ได้แสดงความคิดเห็นและความรู้ท้องถิ่นที่มีผลต่อการตัดสินใจในกระบวนการนโยบายและโครงการภาครัฐ ดังนั้น การส่งเสริมสิทธิของประชาชนและภาคประชาสังคม จึงควรจัดให้มีกฎหมายรับรองอย่างเป็นทางการ และการจัดเวทีการมีส่วนร่วมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ควรจัดให้มีขนาดต่างๆ ในทุกระดับ โดยเฉพาะเวทีขนาดเล็กในระดับชุมชนหมู่บ้าน

- 2) ความรู้ที่ใช้ในกระบวนการตัดสินใจของนโยบายและโครงการภาครัฐยังให้ความสำคัญกับความรู้เชิงศาสตร์หรือความรู้ที่มีจากนักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อม ผู้เชี่ยวชาญด้านการเมืองหรือนักเทคนิคด้านประชาธิปไตยเป็นหลัก

มากกว่าการนำความรู้ท้องถิ่นหรือความรู้ที่มาจากชุมชน
ร่วมพิจารณาในกระบวนการตัดสินใจด้วย ดังนั้น การตัดสินใจ
ในนโยบายและโครงการภาครัฐที่มีผลกระทบต่อ
สิ่งแวดล้อมจึงควรนำความรู้เชิงศาสตร์กับความรู้ท้องถิ่น
มาเชื่อมโยงด้วยกัน การจัดให้ความรู้ท้องถิ่นที่มาจาก
ชุมชนผู้ได้รับผลกระทบ ชุมชนชนเผ่าพื้นเมืองและกลุ่ม
ชาติพันธุ์ เป็นความรู้ที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการ
การตัดสินใจ ตลอดทั้ง การส่งเสริมให้พัฒนาความรู้ท้องถิ่นมี
ลักษณะความเป็นความรู้สากลมากขึ้น ซึ่งจะส่งผล
ต่อคุณภาพการตัดสินใจในกระบวนการนโยบายและ
โครงการภาครัฐในประเด็นสิ่งแวดล้อมด้านความหลากหลาย
ทางชีวภาพ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก ภาวะ
โลกร้อน ป่าไม้ และกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย

3) ความรู้ความเข้าใจและทัศนคติของภาครัฐ
ต่อสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม โดยทั่วไปแนวคิดสิทธิ
ประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเป็นการอธิบายหลักการของการ
ตัดสินใจร่วมกันของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการ
ตัดสินใจ ระหว่างภาครัฐกับกลุ่มผู้รับผลกระทบสิ่งแวดล้อม
จากนโยบายและโครงการภาครัฐ แต่ตัวแสดงภาครัฐ
ยังขาดความรู้ความเข้าใจ หรือมีความเข้าใจเพียงเศษเสี้ยว
เกี่ยวกับสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม รวมทั้งไม่
ให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมสิทธิกลุ่มผู้รับผลกระทบให้เข้าถึง
กระบวนการตัดสินใจร่วมกับภาครัฐ และยังมีทัศนคติ
การตัดสินใจในนโยบายและโครงการแบบรวมศูนย์อำนาจ
โดยภาครัฐส่วนกลาง มากกว่าทัศนคติแบบกระจายอำนาจ
ตัดสินใจระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนกลุ่มผู้รับผลกระทบ
ดังนั้น ตัวแสดงภาครัฐจึงควรมีความรู้ความเข้าใจ
ในหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม และมีทัศนคติ

ด้านการกระจายอำนาจการตัดสินใจร่วมกันระหว่างภาครัฐ
กับภาคประชาชนผู้รับผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากนโยบาย
และโครงการภาครัฐ ทั้งระดับส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น
ตลอดทั้งการส่งเสริมให้ตัวแทนภาคประชาชนและ
ภาคประชาสังคมเข้ามีส่วนร่วมตัดสินใจในกิจกรรม
ที่ส่งผลกระทบสิ่งแวดล้อมในเวทีระดับนานาชาติ

● กรณีศึกษาประเทศมาเลเซีย โดย Hashim,
Ristak & Laili (2016, pp. 33-37, 40) ศึกษาทัศนคติ
ของชาวเมืองเกี่ยวกับสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมในการ
พัฒนาเมืองยะโฮร์บาห์รู (Johor Bharu) ซึ่งเป็นเมือง
ขนาดใหญ่ของประเทศมาเลเซีย ผลการศึกษาพบว่า
เมืองยะโฮร์บาห์รูอยู่ในท่ามกลางบริบทปัญหาสิ่งแวดล้อม
โลก ทั้งด้านภาวะโลกร้อน การเปลี่ยนแปลงสภาพ
ภูมิอากาศโลก น้ำท่วม ความเสี่ยงต่อการขาดแคลนน้ำและ
อาหาร ความเสี่ยงต่อพืชผลทางการเกษตร และปัญหา
สิ่งแวดล้อมเมืองทั้งด้านคุณภาพน้ำ อากาศ มลพิษ และ
พื้นที่สีเขียว เนื่องจากการขยายตัวของประชากรและเมือง
เป็นที่ตั้งของโครงการบ้านจัดสรร โครงการอุตสาหกรรม
โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และโครงการอื่นๆ ที่มี
ผลกระทบต่อสุขภาพมนุษย์และสิ่งแวดล้อม แต่แผนการป้องกัน
และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากภาครัฐกลับมีไม่เพียงพอ
ต่อปัญหาดังกล่าว บริบทปัญหาสิ่งแวดล้อมและแนวโน้ม
วิกฤตในอนาคต ภาครัฐและภาคประชาชนจำเป็นต้องมี
การปรับตัวเพื่อรับมือกับปัญหาท้าทายที่กำลังเกิดขึ้น
การส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมจึงมีความสำคัญ
เพราะเกี่ยวข้องกับภาครัฐและประชาชนในการตัดสินใจ
ที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม ทั้งยังเป็น
แนวทางส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิการพัฒนาที่ยั่งยืน

สิทธิในการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และภาคส่วนอื่นๆ

การศึกษานี้ยังมีข้อค้นพบว่า ภาพรวมประเทศ มาเลเซียถูกจัดให้เป็นประเทศที่มีดัชนีความเป็นประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมระดับต่ำ โดยจัดอยู่ในอันดับ 69 จาก 70 ประเทศ ที่ถูกสำรวจศึกษาทั่วโลกโดย WRI (World Resources Institution) ในปี ค.ศ.2015 แสดงให้เห็นว่าที่ผ่านมารัฐบาลมาเลเซียไม่ได้ให้ความสนใจกับสิ่งแวดล้อม ไม่ได้ตระหนักเกี่ยวกับสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม เจ้าหน้าที่รัฐละเลยความคิดเห็นของประชาชน ความล้มเหลวของกฎหมายคุ้มครองสิทธิประชาชนในระบบศาล ขณะที่ภาคประชาชนและภาคประชาสังคมยังคงเคลื่อนไหวเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อม ทั้งเสนอให้ภาครัฐตรากฎหมายด้านสิทธิการเข้าถึงข้อมูล ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพประชาชน สำหรับเมือง ยะโฮร์บาห์รู มีข้อค้นพบเกี่ยวกับทัศนคติสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ได้แก่ 1) ชาวเมืองมีทัศนคติสนับสนุนสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ความเป็นห่วงกังวลต่อประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อม และต้องการมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับเมือง เพื่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของชาวเมือง 2) ความรู้ของประชาชนมีผลมากที่สุดต่อระดับทัศนคติสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม การให้ความรู้แก่ประชาชนจึงเป็นเรื่องสำคัญ โดยให้ความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อม การปกป้องทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นมรดกแผ่นดิน และความรู้ด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยที่เทศบาลเมืองยะโฮร์บาห์รูควรมีหน้าที่ส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ด้วยการจัดทำแผนส่งเสริมและติดตามการให้ความรู้ดังกล่าว

แก่ประชาชนและชุมชนเมือง และควรจัดทำแผนส่งเสริมการตระหนักรู้สำหรับชุมชนด้านการปกป้องสิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศ และแผนส่งเสริมการเข้าร่วมของชุมชนในกิจกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อมของเมือง

งานวิจัยนี้ คณะผู้วิจัยได้เสนอแนะเพิ่มเติมต่อการส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมไว้ กล่าวคือ รัฐบาลต้องเปลี่ยนผ่านมุมมองเชิงบวกต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนและมองประชาชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา รวมทั้งมีกระบวนการเปลี่ยนผ่านให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและรับฟังเสียงของประชาชน รวมทั้งเสียงของพืชและสัตว์พื้นเมือง (the indigenous flora and fauna) ด้วยการตรากฎหมาย ระเบียบ และนโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งระดับประเทศและระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ ทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน ควรตระหนักความสำคัญของสิทธิประชาธิปไตยต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน 3 ประการ คือ (1) เป็นแนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับประเด็นผลกระทบสิ่งแวดล้อม (2) เป็นการพัฒนานโยบายและกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อการอนุรักษ์อย่างเข้มข้นในพื้นที่ความหลากหลายทางชีวภาพที่ยังอุดมสมบูรณ์ และควรมีกลไกติดตามหรือวิพากษ์วิจารณ์ผลการนำนโยบายและกฎหมายไปปฏิบัติ และ (3) การมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยทำให้ประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมได้รับความสนใจมากขึ้น และช่วยอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ช่วยเจ้าหน้าที่รัฐในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม ช่วยปรับปรุงความน่าเชื่อถือและความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ

2. กรณีความก้าวหน้าในภาคปฏิบัติ

○ กรณีศึกษาประเทศเอลซัลวาดอร์

Garcia (2021, pp. 4-8) ศึกษาการเมืองสิ่งแวดล้อมด้านการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลกและพลังงานกับการนำสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมมาปรับใช้ของสาธารณรัฐเอลซัลวาดอร์ (El Salvador) พบว่า ประเทศเอลซัลวาดอร์เป็นประเทศในทวีปอเมริกากลาง ภูมิประเทศเป็นภูเขา มีฤดูกาลที่แตกต่างและมีความหลากหลายทางชีวภาพ ปัญหาภายในประเทศประสบความเหลื่อมล้ำสูง ประชาชนขาดหลักประกันการมีคุณภาพชีวิตที่ดีและความสงบสุข รวมทั้งปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศ จนกระทั่งปี ค.ศ.1992 การเมืองเริ่มมีเสถียรภาพ รัฐบาลได้วางแนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยด้านสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง การบริหารภาครัฐสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน การพัฒนาสถาบันด้านสิ่งแวดล้อม คือ กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (Ministry of Environment and Natural Resources: MARN) การกำหนดนโยบายและกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมได้มีมาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การสร้างพื้นที่ถกเถียงสาธารณะในนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจโดยการส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชนของภาครัฐ ได้เปิดอนุญาตให้ใช้ต้นทุนทรัพยากรธรรมชาติอย่างมากมาย อีกทั้งภาคเอกชนเองก็ขาดธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมได้ส่งผลกระทบต่อปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพประชาชน ชุมชนมีวิถีชีวิตที่เสี่ยงอันตรายจากภาวะคุกคามอธิปไตยทางอาหาร น้ำ และพลังงาน

พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมไม่ได้รับการปกป้องผลกระทบด้านความหลากหลายทางชีวภาพ ขณะที่การมีส่วนร่วมของประชาชนและขบวนการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมมีข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมที่ลดลงของประชาชนในกลไกที่มีอยู่ คือ กลไกการตัดสินใจส่วนร่วมกันระหว่างภาคประชาชนกับภาครัฐ หรือกลไกการตัดสินใจร่วมอย่างเป็นเอกฉันท์ (ฉันทานุมัติ) เช่น the Citizen's Assemblies, the Citizen Consultative Councils, the Environmental Sustainability Council (CONASAV) เป็นต้น ซึ่งเป็นกลไกที่ออกแบบขึ้นเพื่อนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน แต่ผลในปฏิบัติ ประชาชนยังไม่ได้เข้ามีส่วนร่วมในกลไกเหล่านี้อย่างที่ควรจะเป็น นอกจากนี้กฎหมายสิ่งแวดล้อมยังประสบปัญหาการบังคับใช้ โดยเฉพาะกฎหมายป่าไม้ กฎหมายการชลประทาน กฎหมายน้ำ กฎหมายประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ไม่ได้นำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพที่เพียงพอ การขาดพันธผูกพันในระดับต่ำ นักการเมืองขาดเจตจำนงทางการเมืองที่มีเป้าหมายเพื่อสิ่งแวดล้อม แต่กลับมีเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ภาครัฐขาดขีดความสามารถในการใช้ความรู้เพื่อตัดสินใจที่ถูกต้อง หรือการตัดสินใจบนฐานสิทธิมนุษยชน

การพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศเอลซัลวาดอร์จึงได้นำสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมมาปรับใช้ในบริบทของประเทศ โดยจัดทำในรูปแบบสัญญาประชาคมหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชนในปี ค.ศ.2019 เรียกว่า “Escazu Agreement” สำหรับใช้เป็นเครื่องมือการพัฒนาประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม การพัฒนาที่ยั่งยืน และการเป็นเครื่องมือ

สร้างหลักประกันการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของนโยบายสาธารณะ

Escazu Agreement เป็นเครื่องมือพัฒนาประชาธิปไตยในรูปแบบข้อตกลงร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน โดยมุ่งหวังให้เป็นเครื่องมือส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิประชาชน สิทธิสิ่งแวดล้อม และการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ตลอดจนเป็นพื้นที่สำหรับฝึกฝนความเป็นพลเมืองในด้านการมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะระดับชาติ นอกจากนี้แล้ว Escazu Agreement ยังเป็นสนธิสัญญาระดับภูมิภาคที่ถูกใช้ปฏิบัติในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกาและแคริบเบียนราว 25 ประเทศ สำหรับประเทศเอลซัลวาดอร์ได้ปรับใช้เครื่องมือดังกล่าวกับหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมและหลักสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ โดยมีแนวคิดพื้นฐานที่ว่า Escazu Agreement จะเป็นหลักประกันการส่งเสริมสิทธิสิ่งแวดล้อมของประชาชน และจะเป็นสิทธิที่เปิดประตูไปสู่สิทธิอื่นๆ เช่น สิทธิด้านสุขภาพ สิทธิการพัฒนาที่ยั่งยืน และสิทธิเกี่ยวกับน้ำ เป็นต้น ทั้งนี้ Escazu Agreement ได้เพิ่มเติมหลักการสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมจากเดิมซึ่งมี 3 ด้าน มาเป็น 4 ด้าน ด้านที่เพิ่มเติมมา ได้แก่ การคุ้มครองนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดย Escazu Agreement ของประเทศเอลซัลวาดอร์มีองค์ประกอบ ดังนี้

1) สิทธิการเข้าถึงข้อมูล (Access to Information Rights) เป็นหนึ่งองค์ประกอบหลักของ Escazu Agreement เพื่อสร้างความเข้มแข็งของประชาชนต่อการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยแนวทางหนึ่งของการนำข้อตกลงด้านนี้มาปฏิบัติ

รัฐบาลได้ตรากฎหมายการเข้าถึงข้อมูลนโยบายสาธารณะ กำหนดให้ประชาชนมีบทบาทการเป็นผู้ให้และรับข้อมูล ผู้ตัดสินใจร่วมกับภาครัฐเพื่อให้การตัดสินใจในนโยบายมีประสิทธิภาพมากขึ้น ผู้ตรวจสอบข้อมูลนโยบายสาธารณะให้มีความสุจริตโปร่งใส และกฎหมายนี้สามารถเปิดพื้นที่ให้ตัวแทนชุมชน/ชนเผ่าพื้นเมืองได้ปกป้องชีวิตวิถีชีวิต และทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้ สิทธิการเข้าถึงข้อมูลเป็นกระบวนการหนึ่งของสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

2) สิทธิการเข้าถึงการมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน (Right of Access to Signification Participation) เป็นการให้พันธะผูกพันหรือส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรมชัดเจน โดยพัฒนารูปแบบและกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้กฎหมายที่มีอยู่ Escazu Agreement เป็นการให้หลักประกันสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกพื้นที่และทุกระดับ และเป็นผู้มีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการริเริ่มนโยบายนั้น หากกระบวนการกำหนดนโยบายใดไม่ได้มีประชาชนเข้าร่วมตัดสินใจด้วย ให้ถือว่าเป็นความล้มเหลวของนโยบายนั้น เพราะเป็นการตัดสินใจที่ไม่มีประสิทธิภาพ ถูกต้อง และยั่งยืน ซึ่งกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ถูกพัฒนาขึ้นภายใต้ Escazu Agreement ได้ปรับใช้ร่วมกับหลัก FPIC หรือการให้ฉันทานุมัติที่ได้รับการรับรู้ บอกแจ้งล่วงหน้า และเป็นอิสระสำหรับชนเผ่าพื้นเมือง (Free, Prior and Informed Consent) โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นและชนเผ่าพื้นเมือง รวมถึงการเชื่อมโยงประเด็นสิ่งแวดล้อมกับสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และภูมิศาสตร์ นอกจากนี้ การมีเวทีปรึกษาหารือสาธารณะ (Public Consultation) ยังเป็น

องค์ประกอบสำคัญของการสร้างหลักประกันการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งใช้เป็นเวทีในกรณีนโยบายและโครงการภาครัฐได้สร้างผลกระทบสิ่งแวดล้อมในวงกว้าง เช่น กรณีโครงการสร้างเขื่อน หรือโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เป็นต้น

3) สิทธิการเข้าถึงความยุติธรรมสิ่งแวดล้อม (Rights of Access Environmental Justice) เป็นการพัฒนากลไกความช่วยเหลือทางกฎหมายและความรู้เชิงเทคนิคสำหรับประชาชนทั้งรายบุคคลและกลุ่มคนหรือชุมชน โดยเฉพาะประเด็นความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับภาครัฐและภาคเอกชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้ สิทธิการเข้าถึงความยุติธรรมสำหรับประชาชนเป็นการค้นหาแนวทางแก้ปัญหาโดยการพัฒนากลไก ขั้นตอน กระบวนการ เช่น กลไกการปรึกษาหารือ การสนทนา การจัดการความขัดแย้งในคดีทางกฎหมาย เป็นต้น ซึ่ง Garcia (2021, p. 5) เสนอให้รัฐบาลต้องแสดงพันธสัญญาที่ชัดเจนและมีการกำหนดสิทธิการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

4) การคุ้มครองนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Protection of Environmental Defenders) Escazu Agreement เป็นสนธิสัญญาฉบับแรกและฉบับเดียวของโลกที่ให้การคุ้มครองนักปกป้องหรืออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยมีสถานะเป็นอาณัติสัญญาของรัฐสำหรับการคุ้มครองนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การสร้างความปลอดภัย และการส่งเสริมนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม รวมทั้งจัดให้เป็นพื้นที่ฝึกฝน ฝึกปฏิบัติการสำหรับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิที่จะมีชีวิตด้วยการมีสุขภาพที่ดีและสิ่งแวดล้อมยั่งยืน

Escazu Agreement ยังเป็นพันธผูกพันให้รัฐต้องกำหนดมาตรการที่สร้างความตระหนัก การคุ้มครอง การสนับสนุน และการให้หลักประกันสิทธิมนุษยชนแก่นักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม รวมถึงสิทธิในการมีชีวิต สิทธิความอิสระทางความคิดและการแสดงออก สิทธิการชุมนุมโดยสงบ สิทธิการรวมกลุ่มและความเป็นอิสระของขบวนการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อม

○ กรณีศึกษาประเทศยูเครน

The Environment-People-Law (2021, pp. 5-11) หรือ EPL ศึกษาการนำดัชนีประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ กรณีศึกษา ประเทศยูเครน โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากเว็บไซต์ของหน่วยงานภาครัฐกับการสัมภาษณ์ตัวแทนภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาพบว่า สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเป็นแนวคิดส่งเสริมสิทธิและขีดความสามารถของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของนโยบายและโครงการภาครัฐที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งการทำให้แนวคิดมีผลทางปฏิบัติจริงก็จะต้องมีการพัฒนากฎหมายส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมและกลไกการนำกฎหมายไปปฏิบัติ โดยเปิดโอกาสหรือพื้นที่ให้ตัวแทนประชาชนเข้ามามีบทบาทอยู่ในกระบวนการตัดสินใจร่วมกับภาครัฐ

ทั้งนี้ The Environment-People-Law ได้นำดัชนีประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมของ World Resources Institution มาปรับใช้ในบริบทประเทศยูเครน โดยกำหนดดัชนีประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม 2 ประเภท ได้แก่ 1) ตัวชี้วัดเพื่อวัดการส่งเสริมประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมในด้านการมีส่วนร่วมตัดสินใจของประชาชน และ 2) ตัวชี้วัดทดสอบความเข้มแข็งของบทกฎหมายเกี่ยวกับ

การให้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ สำหรับแบบประเมินใช้ประกอบด้วย 3 ตัวเลือก ได้แก่ ตัวเลือกแรก YES มีการปฏิบัติอย่างสมบูรณ์ ตัวเลือกสอง Limited มีการปฏิบัติแต่ยังมีข้อจำกัด ด้านกฎหมาย/กฎระเบียบภาครัฐ และตัวเลือกสาม No ไม่มีข้อสังเกตในภาคปฏิบัติ โดยทำการประเมินในช่วงปี ค.ศ.2014-2020 เกี่ยวกับการพัฒนาสิทธิประชาธิปไตย สิ่งแวดล้อม 3 ด้าน คือ ด้านการเข้าถึงข้อมูล ด้านการมีส่วนร่วมตัดสินใจ และด้านการเข้าถึงความยุติธรรม

ผลการประเมินพบว่า สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมของประเทศยูเครนมีการพัฒนาในระดับสูงขึ้น 2 ด้าน คือ ด้านการเข้าถึงข้อมูล และด้านการมีส่วนร่วมตัดสินใจของประชาชนในนโยบายสาธารณะและโครงการภาครัฐ หรือกิจกรรมของภาคเอกชน ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แสดงให้เห็นความก้าวหน้าในพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับประเด็นสิ่งแวดล้อม และประชาชนเองก็มีความตื่นตัวในการมีส่วนร่วมดังกล่าว ส่วนด้านการเข้าถึงความยุติธรรมประชาชนได้ฟ้องดำเนินคดีการถูกละเมิดสิทธิสิ่งแวดล้อมจากภาครัฐและภาคเอกชน แต่ศาลของประเทศยูเครนยังไม่ได้เป็นอิสระและเป็นกลางในการตัดสินอย่างเพียงพอ ทั้งนี้ ผลการประเมินสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมของประเทศยูเครน ได้นำไปสู่การพัฒนานโยบายและกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้นโยบายและกฎหมายเป็นกลไกส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการปฏิรูปนโยบายการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการปรับปรุงกฎหมายประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและแผนยุทธศาสตร์การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อ

ยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีระดับสูงขึ้นของประเทศยูเครน ส่วนด้านการเข้าถึงความยุติธรรมนั้นได้มีข้อเสนอให้รัฐบาลทบทวนและพัฒนาขั้นตอนการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนในคดีสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะศาลและระบบยุติธรรมควรตัดสินอย่างยุติธรรม ปราศจากอคติ และไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มประชาชน

○ กรณีประเทศไทยกับสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม

กรณีสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยอยู่ในบริบทที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสิทธิของประชาชน ผู้รับผลกระทบจากนโยบายและโครงการภาครัฐ ให้สามารถเข้าถึงสิทธิของตนเองและสิทธิการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีภาคของแนวคิดที่เกี่ยวข้องและภาคปฏิบัติของการนำสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมในบริบทไทยดังนี้

■ **ภาคแนวคิด** โดยทั่วไปการดำเนินนโยบายและโครงการภาครัฐได้สร้างผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบต่อประชาชน กลุ่มพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Group: UNDG) ให้นิยามผลกระทบจากนโยบายและโครงการภาครัฐ หมายถึง การสร้างการเปลี่ยนแปลงในชีวิตและวิถีชีวิตของประชาชน ซึ่งรวมถึงการเปลี่ยนแปลงของความรู้ ทักษะ พฤติกรรม สุขภาพ และชีวิต การเปลี่ยนแปลงหรือผลกระทบสามารถเกิดขึ้นได้ทั้งทางบวกและทางลบ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ทั้งมิติเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สถาบัน สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยีและด้านอื่นๆ โดยที่ผลกระทบทางบวกจะมีความสัมพันธ์กับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ ส่วนผลกระทบทางลบจะนำไปสู่ปัญหา

ความขัดแย้งระหว่างประชาชนผู้รับผลกระทบทางลบจากนโยบายและโครงการกับภาครัฐ โดยสาเหตุหลักของความขัดแย้งดังกล่าว นักวิชาการสากลต่างมองเห็นร่วมกันว่ามาจากกระบวนการกำหนดนโยบายและโครงการที่ไม่ดีตั้งแต่ต้น (Bad policy/project) ซึ่งมีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจตัดสินใจกำหนดนโยบายและโครงการไว้ที่ภาครัฐ และละเลยการมีส่วนร่วมตัดสินใจของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบายและโครงการภาครัฐอย่างจริงจัง (บุชิตา สังข์แก้ว, 2559, น. 40; 2564, น. 95)

การกำหนดนโยบายและโครงการภาครัฐโดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนนำไปสู่บทเรียนที่สะท้อนถึงการพัฒนาที่ขาดความยั่งยืน เนื่องจากผลกระทบทางลบที่เกิดขึ้นได้สร้างปัญหาการสูญเสียประโยชน์สาธารณะ 2 ด้าน คือ 1) การสูญเสียระบบนิเวศ เพราะการกำหนดนโยบายและโครงการแบบรวมศูนย์อำนาจตัดสินใจก่อให้เกิดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลือง ส่งผลเสียหายต่อความหลากหลายทางชีวภาพ และ 2) การสูญเสียวิถีชีวิตชุมชน รวมถึงการสูญเสียทรัพยากรวัฒนธรรม จิตวิญญาณ และการเผชิญกับความเสี่ยงในการเป็นคนยากจนของผู้รับผลกระทบทางลบ นอกจากนี้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายและโครงการภาครัฐก็ยังพบข้อจำกัดหลายประการ สอดคล้องกับผลการศึกษาของนักวิชาการสากลที่ว่า การมีส่วนร่วมในภาคปฏิบัติการยังมีอาจทำให้ประชาชนกลุ่มผู้รับผลกระทบทางลบเป็นผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายและโครงการ โดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ ชุมชนท้องถิ่น และกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองถูกทำให้เป็นกลุ่มชายขอบ

จากเวทีการมีส่วนร่วมของโครงการ หรือถูกทำให้เป็นเพียงสัญลักษณ์ของการมีส่วนร่วมในโครงการ (Coulibaly-Lingani, Savadogo, Tigabu & Oden 2011, pp. 292-293; Hoogstra-Klein, Permadi & Yasmi 2012, pp.99-100; บุชิตา สังข์แก้ว, 2559, น. 46)

นอกจากนี้ แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2562-2565) ยังให้นิยามผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐว่า หมายถึง กลุ่มประชาชนผู้มีส่วนเสียจากการดำเนินนโยบายรัฐหรือการดำเนินการใดๆ ของรัฐ ซึ่งสิทธิของผู้รับผลกระทบทางลบประกอบด้วย สิทธิ 3 ประการ คือ 1) สิทธิด้านการเมืองการปกครอง เป็นสิทธิการรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการทางการเมือง ตั้งแต่ระดับการเข้าถึงข้อมูล การรับทราบข้อมูล การให้ข้อเสนอแนะ การปรึกษา การตัดสินใจวางแผนร่วมกับภาครัฐในกระบวนการนโยบายสาธารณะ 2) สิทธิชุมชนในการจัดการภูมิปัญญา วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน และสิทธิการเข้าชื่อเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการอันใดที่เป็นประโยชน์ของชุมชน หรือดเนินการดำเนินการใดที่จะก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อชุมชน และ 3) สิทธิการจัดการหรือร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพให้เป็นไปอย่างยั่งยืน

สิทธิผู้รับผลกระทบทางลบจากนโยบายและโครงการภาครัฐยังเป็นสิทธิการมีส่วนร่วมในการพัฒนา และการได้รับการคุ้มครองสิทธินี้ ประกอบด้วย

1) สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย (Getting the process rights) เช่น สิทธิการทวงถามข้อมูล ความเสี่ยงที่จะได้รับจากนโยบายและโครงการ สิทธิการเสริมสร้างเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจร่วมกับรัฐ สิทธิการเข้าถึงทรัพยากร การเข้าถึงกฎหมาย สิทธิการเข้าถึงความยุติธรรมทางสังคมและสิ่งแวดล้อม และการได้รับการสนับสนุนทางวิชาการ และ 2) สิทธิให้การยอมรับหรือรู้สึกพึงพอใจในเนื้อหานโยบาย (Getting the content rights) เช่น ความพึงพอใจในความจำเป็นและความคุ้มค่าของการดำเนินนโยบายและโครงการ ความพึงพอใจในแผนการลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม ความพึงพอใจในแผนชดเชยและฟื้นฟูวิถีชีวิตกลุ่มผู้รับผลกระทบทางลบ เป็นต้น (บุษิตา สังข์แก้ว, 2564, น. 98) สิทธิดังกล่าวนี้สอดคล้องกับหลักของสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมทั้ง 3 ด้าน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิการเข้าถึงข้อมูล สิทธิการมีส่วนร่วม และสิทธิการเข้าถึงความยุติธรรมสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมจึงควรดำเนินการควบคู่ไปกับการส่งเสริมสิทธิของผู้รับผลกระทบจากนโยบายและโครงการภาครัฐ โดยเฉพาะในบริบทการกำหนดโครงการขนาดใหญ่ของประเทศไทย

■ **ภาคปฏิบัติ** ได้รับการยอมรับในวงกว้างกันว่า มีพัฒนาการก้าวหน้าในเชิงลายลักษณ์อักษรของกฎหมายรัฐธรรมนูญและนโยบายหน่วยงานรัฐในด้านส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและสิทธิชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ประเทศไทยภายหลัง พ.ศ.2540 มีการปฏิรูปนโยบายและกฎหมายเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายและโครงการภาครัฐมากขึ้น ทั้งจากรัฐธรรมนูญ

พ.ศ.2540 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) และการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการผลักดันกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายป่าชุมชน กฎหมายทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ร่างกฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายสาธารณะ เป็นต้นมา แต่ผลในทางปฏิบัติก็แสดงให้เห็นว่าประชาชนกลุ่มผู้รับผลกระทบจากนโยบายและโครงการภาครัฐยังมิได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งประสบปัญหาตั้งแต่การมีส่วนร่วมระดับพื้นฐานสุด นั่นคือ การเข้าถึงข้อมูลผลกระทบจากโครงการ และในระดับสูงอย่างการมีส่วนร่วมตัดสินใจก็ยังมีอาจเกิดขึ้นได้จริง (ถวิลวดี บุรีกุล, 2552, น. 93; บุษิตา สังข์แก้ว, 2564, น. 98)

แนวทางการแก้ปัญหาดังกล่าวโดยนำสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมมาปรับใช้ในบริบทไทยจึงเป็นสิ่งสำคัญ รวมทั้งเพื่อเป็นไปตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ โดยที่คำว่า “ประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม” เพิ่งปรากฏใน “แผนยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2561-2580 ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม” ซึ่งกำหนดแนวทางด้านการ “ยกระดับกระบวนการทัศน์และอนาคตประเทศไทย” ด้วยการนำหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมพัฒนาควบคู่ไปกับการพัฒนากฎหมาย กลไก ระบบความยุติธรรมตามหลักนิติธรรม และการกระจายอำนาจ นอกจากนี้ แนวปฏิบัติประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมของไทยได้ “มุ่งเป้าหมายเพื่อ

ลดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนใน
โครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ ชุมชน
สังคม และเศรษฐกิจ โดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่และ
โครงการที่มีผลกระทบข้ามพรมแดน” และให้เป็น
แนวปฏิบัติที่สอดคล้องกับกรอบเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน
2030 ของสหประชาชาติ (Sustainable Development
Goals: SDGs 2030) (บุษิตา สังข์แก้ว, 2565, น. 1)
โดยสรุปแล้วแนวทางการแก้ไขปัญหความขัดแย้งในการ
กำหนดนโยบายและโครงการภาครัฐ ด้วยการส่งเสริม
สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมในแผนยุทธศาสตร์ชาติ
20 ปี พ.ศ.2561-2580 ด้วยยุทธศาสตร์ด้านการสร้าง
การเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม จึงเป็น
ความท้าทายต่อการนำไปปฏิบัติที่เป็นจริงอย่างมี
ประสิทธิภาพในระดับรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐ เพื่อ
ให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนตามกรอบ
สหประชาชาติ

ข้อเสนอแนะการพัฒนาสิทธิประชาธิปไตย สิ่งแวดล้อม

สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเป็นแนวคิดและ
แนวปฏิบัติสำหรับนานาชาติเพื่อบรรลุเป้าหมาย
การพัฒนาที่ยั่งยืน แต่ในภาคปฏิบัติการแล้วประเทศส่วนน้อย
ที่ประสบผลสำเร็จในเชิงก้าวหน้า ขณะที่ประเทศส่วนใหญ่
ยังประสบปัญหาหลายประการที่มีอาจทำให้สิทธิ
ประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมดำเนินการตามหลักการได้
ดังนั้น นักวิชาการสากลจึงได้ถอดบทเรียนถึงปัจจัย
ความสำเร็จของประเทศที่ประสบผลสำเร็จ และเสนอ
เป็นแนวทางการพัฒนาสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม

สำหรับประเทศต่างๆ ซึ่งบทความนี้ต้องการพัฒนา
ข้อเสนอแนะจากนักวิชาการสากลและข้อเสนอแนะ
การพัฒนาสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับไทย ดังนี้

**1. ข้อเสนอแนะการพัฒนาสิทธิประชาธิปไตย
สำหรับนานาชาติ** โดยควรมีการพัฒนาเงื่อนไข
ความสำเร็จ ดังนี้ (World Resources Institute, 2008,
p. x; 2015, pp. 2-3; Pickering, Backstrand &
Schlosberg, 2020, pp. 5-7, 10-11)

1) การสนับสนุนจากผู้นำรัฐบาลและหน่วยงาน
ภาครัฐ ทั้งในการกำหนดเจตจำนงต่อการพัฒนากฎหมาย
กลไกหรือสถาบันภาครัฐที่มีการปฏิบัติการร่วมกับ
ภาคประชาสังคมและประชาชน การส่งเสริมการเปิดเผย
ข้อมูลอย่างโปร่งใส การส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมเข้ามามี
ส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และให้สามารถตรวจสอบ
การตัดสินใจในนโยบายและโครงการภาครัฐที่มีผลกระทบ
ต่อสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน

2) สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมควรใช้ควบคู่สิทธิ
สิ่งแวดล้อมและหลักสิทธิมนุษยชน โดยมีกฎหมายระหว่าง
ประเทศเป็นเครื่องมือช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนและขบวนการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง
การพัฒนากฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายรับรองสิทธิ
การมีส่วนร่วมของประชาชน และกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิ
สิ่งแวดล้อม โดยจัดลำดับความสำคัญแก่กลุ่มผู้ได้รับ
ผลกระทบสิ่งแวดล้อม กลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง และกลุ่ม
ชาติพันธุ์ ควรเป็นกลุ่มแรกที่เข้าถึงสิทธิประชาธิปไตย
สิ่งแวดล้อม รวมทั้งส่งเสริมผู้นำชุมชนให้เข้าถึงสิทธิ
การตัดสินใจร่วมกับตัวแสดงภาครัฐในกระบวนการ
นโยบายและโครงการภาครัฐ

3) การพัฒนาขีดความสามารถของภาครัฐในการจัดเตรียมให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม พัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่รัฐ มีความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับการทำงานร่วมกับภาคประชาสังคม รวมทั้งมีทัศนคติต่อการส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตย สิ่งแวดล้อมแก่ผู้รับผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการเปลี่ยนทัศนคติจากการตัดสินใจรวมศูนย์อำนาจไปสู่การกระจายอำนาจตัดสินใจร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน หรือการกระจายอำนาจตัดสินใจในกระบวนการนโยบาย และโครงการภาครัฐสู่ตัวแสดงที่หลากหลายทุกระดับมากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มผู้รับผลกระทบสิ่งแวดล้อม

4) การพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนและภาคประชาสังคมให้มีความต้องการเข้าถึงสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ขีดความสามารถการมีส่วนร่วมตัดสินใจกับภาครัฐในนโยบายและโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน พัฒนาให้ประชาชนฝึกฝนการใช้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบ ให้มีโอกาสส่งเสียงความคิดเห็นและเสนอทางเลือกตัดสินใจที่มีความเป็นไปได้ และสิทธิการถึงความยุติธรรม หรือสิทธิในการตรวจสอบการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงพัฒนาขีดความสามารถด้านการใช้ความรู้ท้องถิ่นในเวทีการมีส่วนร่วมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบสิ่งแวดล้อม

5) การพัฒนาเวทีการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคมให้มีทั้งระดับชาติ ภูมิภาค และท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดให้ขนาดของเวทีมีทั้งขนาดใหญ่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มและทุกระดับ เวทีขนาดกลางในระดับพื้นที่ระดับภูมิภาค และเวทีขนาดเล็กระดับตำบล

และหมู่บ้าน ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างทั่วถึงครอบคลุมทุกกลุ่ม สามารถสะท้อนความคิดเห็นและให้ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับตัดสินใจในนโยบายและโครงการภาครัฐได้อย่างรอบด้าน ตลอดจนสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

6) การบูรณาการความรู้เชิงศาสตร์กับความรู้ท้องถิ่นสำหรับการพิจารณาตัดสินใจในกระบวนการนโยบายและโครงการภาครัฐ ทั้งนี้ ควรพัฒนาความรู้ท้องถิ่นให้เป็นความรู้สากลมากขึ้น และมีบทบาทสำคัญควบคู่กับความรู้เชิงศาสตร์สำหรับการตัดสินใจร่วมกันของภาครัฐและภาคประชาชนในกระบวนการนโยบายและโครงการภาครัฐ

7) ความสำเร็จของสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ขึ้นอยู่กับขีดความสามารถและการทำงานร่วมกันของ 3 กลไกหลัก ได้แก่ องค์กรภาครัฐ องค์กรภาคประชาสังคม และองค์กรภาคประชาชน ที่จะต้องมีขีดความสามารถสำหรับการทำให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม

2. ข้อเสนอแนะการพัฒนาสิทธิประชาธิปไตยสำหรับประเทศไทย ดังนี้

1) แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ.2561-2580 กำหนดสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมไว้ในยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม กลยุทธ์การพัฒนาด้านการยกระดับกระบวนการทัศน์และอนาคตประเทศไทย แต่ยังไม่มีการแปลงลงสู่ปฏิบัติอย่างชัดเจน ดังนั้น รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจึงควรนำแนวนโยบายดังกล่าวมาจัดทำเป็นนโยบายเชิงปฏิบัติการเพื่อขับเคลื่อนสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง ตลอดจนการปรับใช้

ดัชนีประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมภายใต้หลักการของ Bali Guidelines โดย United Nations Environmental Programme (UNEP) และคู่มือปฏิบัติของ World Resources Institute มาประเมินความสำเร็จของการดำเนินการส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภาวะโลกร้อนที่จะทวีรุนแรงมากขึ้น ภาครัฐจึงควรนำหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมมาปรับใช้ในการกำหนดนโยบายและโครงการภาครัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในประเด็นดังกล่าวให้มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพมากขึ้น

2) รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2560 มีบทบัญญัติการคุ้มครองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการมีส่วนร่วมในนโยบายภาครัฐ ดังนั้น จึงควรมีการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และการส่งเสริมสิทธิประชาธิปไตย เช่น การปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ การตรากฎหมายใหม่ๆ ระดับพระราชบัญญัติที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบาย หรือร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน สิทธิชนเผ่าพื้นเมือง เป็นต้น ซึ่งนอกจากมีความสอดคล้องหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมตามแนวทางการพัฒนาระดับสากล และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ยังมีความสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 และสิทธิสิ่งแวดล้อมตามกรอบของสหประชาชาติอีกด้วย

3) การปรับปรุงกระบวนการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของชุมชน โดยการวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่ให้น้ำหนักความสำคัญต่อสิทธิของกลุ่มผู้รับผลกระทบทางลบจากโครงการภาครัฐ ในเวทีศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพชุมชน โดยเฉพาะสิทธิการเข้าถึงข้อมูลผลกระทบสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และวิถีชีวิตของชุมชน สิทธิการมีส่วนร่วมตัดสินใจกับตัวแทนหน่วยภาครัฐที่เกี่ยวข้องในโครงการนั้น และสิทธิการเข้าถึงความยุติธรรมสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการปรับเปลี่ยนเครื่องมือประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากเครื่องมือดั้งเดิม คือ Cost-Benefit Analysis Approach (CBA) ซึ่งเป็นเครื่องมือตัดสินใจโดยใช้เกณฑ์ความคุ้มค่าด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก มาเป็นเครื่องมือสมัยใหม่ คือ Multi-Criteria Decision Analysis (MCDA) ซึ่งเป็นเครื่องมือประเมินผลกระทบแบบหลากหลายมิติทั้งด้าน เศรษฐศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ ระบบนิเวศ สังคม วัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ เพื่อให้การตัดสินใจพิจารณา กำหนดโครงการเป็นไปอย่างคุ้มค่า ยุติธรรม และยั่งยืนมากที่สุด โดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ที่จะมีผลกระทบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมในด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภาวะโลกร้อน ความหลากหลายทางชีวภาพ ระบบนิเวศ และสุขภาพชุมชน

4) รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐควรร่วมกับภาคประชาชน ภาคประชาสังคม นักวิชาการ ช่วยกันพัฒนารูปแบบการตัดสินใจร่วมระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มผู้รับผลกระทบทางลบจากโครงการภาครัฐ และมีผลผูกพันต่อการนำไปปฏิบัติจริง ซึ่งรูปแบบการตัดสินใจร่วมหรือการมีส่วนร่วมตัดสินใจของ

สถาบันพระปกเกล้า

ภาคประชาชนควรประกอบด้วยกลไกตัวแทนภาครัฐ ภาคประชาชนกลุ่มผู้รับผลกระทบทางลบ และ/หรือ กลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นๆ กระบวนการตัดสินใจร่วมกัน ควรเป็นการตัดสินใจเชิงบูรณาการระหว่างความรู้ วิทยาศาสตร์และความรู้ท้องถิ่น บูรณาการข้อเสนอของแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยยึดถือความยั่งยืนของ ทรัพยากรธรรมชาติ และใช้เครื่องมือหรือเกณฑ์การตัดสินใจ สมัยใหม่ คือ Multi-Criteria Decision Analysis (MCDA) หรือ Multi-Criteria Decision Making (MCDM) ซึ่ง กำหนดเกณฑ์การตัดสินใจแบบหลายชั้นหรือหลาภมิติ เพื่อให้ครอบคลุมสมดุลทั้งด้านเศรษฐกิจ วิศวกรรม สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม อันจะนำไปสู่การตัดสินใจ ในโครงการภาครัฐที่ส่งผลต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งด้าน สิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ ตลอดจนเป็นไปตาม หลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

บทสรุป

สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเป็นทั้งแนวคิดและ แนวทางปฏิบัติสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยส่งเสริมสิทธิ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกำหนด นโยบายและโครงการภาครัฐ บนฐานของหลักสิทธิมนุษยชน สิทธิสิ่งแวดล้อม และประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย สิทธิการ เข้าถึงข้อมูลผลกระทบสิ่งแวดล้อม สิทธิการมีส่วนร่วม ตัดสินใจของประชาชน และสิทธิการเข้าถึงความยุติธรรม สิ่งแวดล้อม เน้นการคุ้มครองสิทธิแก่ประชาชนกลุ่มผู้รับ ผลกระทบทางลบจากนโยบายและโครงการภาครัฐ รวมถึง กลุ่มคนชายขอบ กลุ่มชาติพันธุ์ ชนเผ่าพื้นเมือง และ

กลุ่มด้อยโอกาส โดยถือเป็นสิทธิที่เป็นบันไดขั้นแรกของ การส่งเสริมความเป็นธรรมและความยุติธรรมในนโยบาย หรือโครงการภาครัฐที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

แนวทางปฏิบัติของสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม อยู่ภายใต้ปณญาและอนุสัญญาสากลที่เกี่ยวข้องกับ การพัฒนาที่ยั่งยืนและสิทธิสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีการ พัฒนาดัชนีประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสำหรับเป็นเครื่องมือ ประเมินระดับความเป็นประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมของ ประเทศต่างๆ ซึ่งผลการประเมินโดยนักวิชาการและ สถาบันสิ่งแวดล้อมสากล คือ World Resources Institute พบว่า ประเทศส่วนใหญ่ยังประสบปัญหาอยู่มากในการนำ หลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ แต่ประเทศ ส่วนหนึ่งก็ประสบความสำเร็จแบบก้าวหน้าในการนำสิทธิ ประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ ทั้งนี้ ปัจจัยอันดับต้นๆ ที่ส่งผลต่อความสำเร็จ นั่นคือ ปัจจัยด้านการสนับสนุน จากผู้นำรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐที่มีเจตจำนงมุ่งมั่น การพัฒนาที่ยั่งยืนด้วยแนวทางสิทธิประชาธิปไตย สิ่งแวดล้อม ปัจจัยการปฏิรูปกฎหมายทุกระดับของ ประเทศ และ/หรือระดับภูมิภาค เพื่อเอื้ออำนวยให้ ประชาชนเข้าถึงสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมใน กระบวนการกำหนดนโยบายและโครงการภาครัฐ และ ปัจจัยการพัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคประชาสังคม-นักวิชาการ ในลักษณะการทำงานร่วมกันเชิงบูรณาการและร่วมกัน ตัดสินใจในกระบวนการกำหนดนโยบายและโครงการที่มี ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยที่การพัฒนาสิทธิประชาธิปไตย สิ่งแวดล้อมเป็นการพัฒนาเชิงกระบวนการที่สามารถ นำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมี

กระบวนการดำเนินการที่สอดคล้องกับหลักการของการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างสำคัญ ทั้งในด้านหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักธรรมาภิบาล หลักการพัฒนาแบบองค์รวม และหลักการความยุติธรรม

สำหรับกรณีประเทศไทย สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมถูกบรรจุอยู่ในแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ.2561-2580 โดยเน้นส่งเสริมสิทธิของประชาชนในกระบวนการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการขนาดใหญ่และโครงการข้ามพรมแดน เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน และเพื่อยกระดับกระบวนการพัฒนาประเทศสู่ความยั่งยืน แต่บทบัญญัติในแผนยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวยังมิได้นำสู่ปฏิบัติอย่างชัดเจน ดังนั้น รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจึงควรนำหลักสิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมแปลงสู่ปฏิบัติทั้งในระดับนโยบายและโครงการภาครัฐ รวมถึงการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเอื้ออำนวยให้สิทธิประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิของประชาชนและการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับประเทศไทย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- ถวิลวดี บุรีกุล. (2552). *พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. กรุงเทพฯ: บริษัท เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด.
- บุชิตา สังข์แก้ว. (2559). การกระจายอำนาจตัดสินใจในโครงการภาครัฐกับสิทธิกลุ่มผู้รับผลกระทบทางลบ: ทฤษฎี บทเรียน และการพัฒนา. *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน*, 9(2), 38-73.
- บุชิตา สังข์แก้ว. (2564). หลักนิติธรรมกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐ. *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน*, 14(1), 87-123.
- บุชิตา สังข์แก้ว. (2565). *มองประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อมสากล แล้วย้อนดูไทย*. สืบค้นจาก <https://greennews.agency/?p=28542>
- ปวริศร เลิศธรรมเทวี. (2559). *สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมกับรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

ภาษาอังกฤษ

- Coulibaly-Lingan, P., Savadogo, P., Tigabu, M. & Oden, P. (2011). Factors Influencing People's Participation in The Forest Management Program in Burkina Faso, West Africa. *Forest Policy and Economics*, 19(1), 292-302.
- Garcia, C. (2021). *Governance and Environmental Democracy*. San Salvador: Friedrich Ebert Stiftung.
- Hashim, R., Ristak, N.D.M & Laili, N. (2016). Attitudes toward Environmental Democracy among Urban Communities. *Environment-Behaviour Proceedings Journal*, 1(3), 33-42. doi: 10.21834/e-bpj.v1i3.346
- Hoogstra-Klein, M.A., Permadi, D.B. & Yasmi, Y. (2012). The Value of Cultural Theory for Participatory Processes in Natural Resources Management. *Forest Policy and Economics*, 20(1), 99-106.
- Iwinska, W., Kampas, A. & Longhurst, K. (2019). International between Democracy and Environmental Quality: Toward a More Nuanced Understanding. *Sustainability*, 11(1728), 1-17. doi: 10.3390/su11061728
- Parola, G. (2013). *Environmental Democracy at the Global Level: Rights and Duties for a New Citizenship*. London: Versita. doi: 10.2478.9788376560144

- Pickering, J., Backstrand, K. & Schlosberg, D. (2019). Between Environmental and Ecological Democracy: Theory and Practice at the Environmental Democracy Nexus. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 22(1), 1-15.
- The Access Initiative. (2018). *Environmental Democracy*. Brussels: The European Commission.
- The Environment-People-Law. (2021). *Environmental Democracy Index: An Updated Score for Ukraine*. Retrieved from <http://epl.org.ua/en/about-us-posts>
- World Resources Institute. (2008). *Voice and Choice: Opening the Door to Environmental Democracy*. Washington D.C.: World Resources Institute.
- World Resources Institute. (2015). *The Environmental Democracy Index*. Washington D.C.: World Resources Institute.