



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

หลักนิติธรรมกับการมีส่วนร่วมของประชาชน  
ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

จัดทำโดย  
นายวิจารณ์ สิมาฉายา  
รหัส ๖๐๐๐๕๓๔

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๕  
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## หลักนิติธรรมกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

นายวิจารณ์ สิมาฉายา<sup>๑</sup>

### บทคัดย่อ

การพัฒนาประเทศย่อมนำมาซึ่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ไม่เฉพาะแต่จะเป็นทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น ยังกระทบไปถึงความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนด้วย ปัจจุบันก็เป็นที่ยอมรับกันมาแล้วว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นจะป้องกันหรือแก้ไขได้ก็ต้องอาศัยความร่วมมือของประชาชนทั้งเป็นฝ่ายดูแลและติดตาม ทั้งนี้ เพราะประชาชนเองเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับสิ่งแวดล้อมและเป็นผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากปัญหาที่อาจเกิดขึ้น เพราะฉะนั้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐที่จะสร้างกลไกเอื้ออำนวยและให้สิทธินี้แก่ประชาชนในรัฐของตน การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจะต้องเริ่มจากรัฐให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ ของรัฐ จะอำนวยความสะดวกและจูงใจให้ประชาชนตื่นตัวและมีส่วนร่วม รวมทั้งกระบวนการทางศาลและฝ่ายบริหาร ในการแก้ไขและเยียวยาเป็นสิ่งที่รัฐจะต้องจัดให้ ประชาชนได้เข้าถึง เพื่อจะได้ใช้เป็นข้อมูลในการมีส่วนร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น และร่วมตัดสินใจ และบางครั้งร่วมกระบวนการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมในกิจกรรมหรือโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ประกาศและมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ หลักนิติธรรมก็ได้รับการรับรองเข้าสู่ระบบกฎหมายของไทย โดยที่มาตรา ๓ วรรคสองได้บัญญัติหลักการไว้ว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” ดังนั้น บรรดาองค์กรทั้งหลายของรัฐต้องผูกพันกับหลักนิติธรรมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้และในปัจจุบันรัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญของเกี่ยวกับการรับรองสิทธิของประชาชนในทุกๆ ด้าน และเพื่อให้เกิดความชัดเจน จึงได้บัญญัติคำว่า “หลักนิติธรรม” ให้ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการใดๆ ของฝ่ายปกครองหรือรัฐบาลที่กระทำต่อประชาชน เช่น การกำหนดนโยบาย การออกกฎหมาย ฯลฯ จะต้องกระทำโดยคำนึงถึงหลักดังกล่าวอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ทุกกิจกรรมของฝ่ายปกครองไม่เพียงแต่เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายแต่เพียงประการเดียวเท่านั้น แต่ยังต้องเป็นไปโดยความชอบตามหลักความเสมอภาค การไม่เลือกปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดแผนและนโยบายตามหลักการพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอีกด้วย

**คำสำคัญ:** หลักนิติธรรม, การมีส่วนร่วม, ทรัพยากรธรรมชาติ, สิ่งแวดล้อม, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

<sup>๑</sup> นายวิจารณ์ สิมาฉายา วุฒิสการศึกษ: วทบ. นบ. วทม. และ Ph.D (Environmental Engineering), University of Guelph, Canada ตำแหน่ง: ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

## บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ได้บัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิของปวงชนชาวไทยหลายประการ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ได้บัญญัติถึง “หลักนิติธรรม” (Rule of Law) ในมาตรา ๓ วรรคสองว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” และได้กล่าวถึงลักษณะของหลักนิติธรรมไว้โดยอ้อม ในมาตรา ๒๗ ความว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิง มีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันรัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญของเกี่ยวกับการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในทุกๆ ด้าน โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับสิทธิ เสรีภาพ การแสดงออก และการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกคน ทั้งนี้ การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น รวมถึงการตรากฎหมายก็เช่นกันหากมีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมและไม่เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ โดยที่การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหนึ่งในสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง เช่น การร่วมกันลงชื่อเพื่อแก้ไขกฎหมาย หรือการตรวจสอบการดำเนินงานภาครัฐ รวมถึงการกำหนดนโยบายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย เนื่องจากการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างไม่มีข้อจำกัด ปราศจากกฎกติกาที่ชัดเจน ซึ่งปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมได้เริ่มทวีความรุนแรงมากขึ้นจนเข้าขั้นวิกฤตจึงเป็นเรื่องที่ประชาชนแต่ละคนไม่อาจมองข้ามว่าเป็นเรื่องที่ใกล้ตัวได้อีกต่อไป

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เล็งเห็นถึงปัญหาสำคัญนี้ จึงได้กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน และยังได้นำแนวคิดหลักการมีส่วนร่วมให้ประชาชนมีหน้าที่ที่จะต้องวางแผน ดูแลรักษา พิทักษ์ปกป้องทรัพยากรธรรมชาติอีกด้วย ดังนั้น หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการที่สำคัญอันเป็นรากฐานของการปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งหน่วยงานของรัฐ เอกชน เจ้าหน้าที่และประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย จะต้องเคารพปฏิบัติตามกฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมเท่าเทียมกัน ทั้งที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและปรากฏอยู่ในกฎหมายฉบับอื่น รายงานฉบับนี้ จึงมุ่งศึกษาถึงความหมายของหลักนิติธรรมและการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้หลักนิติธรรมแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในการเข้าถึงและมีส่วนร่วมในการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน รวมถึงปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วงต้นที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

## ๑. ความหมายของหลักนิติธรรม (The Rule of Law)

หลักนิติธรรม<sup>๒</sup> เป็นแนวคิดที่มีรากฐานจากระบบกฎหมายจารีตประเพณีแบบอังกฤษ (Common Law) นักนิติศาสตร์ชาวอังกฤษชื่อ A.V. Dicey เป็นผู้นำคำนี้มาใช้ในระบบกฎหมายอังกฤษ โดยอธิบายความหมายในแง่มุมใหม่ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยและการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างยิ่ง ซึ่งไดซีกล่าวว่า “ความเป็นสูงสุดของกฎหมายหรือการปกครองโดยกฎหมายคือลักษณะของรัฐธรรมนูญอังกฤษ” นั่นคือ หลักนิติธรรม โดยความหมายของหลักนิติธรรมในทัศนะของไดซี ประกอบด้วยหลัก ๓ ประการ ได้แก่

๑. บุคคลต้องไม่ถูกลงโทษหรือกระทำร้ายต่อร่างกายหรือทรัพย์สินของตน เว้นแต่ได้กระทำการอันเป็นการละเมิดกฎหมายซึ่งได้บัญญัติขึ้นโดยกระบวนการอันชอบธรรม และพิพากษาเบื้องต้นศาลยุติธรรมของแผ่นดิน หมายความว่า หลักนิติธรรมเป็นระบบการปกครองซึ่งตรงข้ามกับระบบใดๆ ที่ปกครองโดยบุคคลที่มีอำนาจกว้างขวางไม่จำกัด และใช้อำนาจบังคับได้โดยอำเภอใจ แสดงว่าภายใต้การปกครองโดยหลักนิติธรรม ประชาชนไม่อาจถูกลงโทษเว้นแต่จะกระทำการที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ล่วงหน้า มิใช่ขึ้นอยู่กับอำเภอใจของผู้ปกครองที่อาจเปลี่ยนแปลงในภายหลังได้ทุกเมื่อ

๒. ไม่มีผู้ใดอยู่เหนือกฎหมายของแผ่นดิน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีชาติกำเนิดหรือมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมระดับใด ย่อมถูกบังคับโดยกฎหมายและโทษอย่างเดียวกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือหลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย

๓. รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดนั้นมาจากกฎหมายปกติธรรมดาที่ศาลยุติธรรมใช้ตัดสินคดีในชีวิตประจำวันทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา

หลักนิติธรรม<sup>๓</sup> มาจากคำในภาษาอังกฤษว่า Rule of Law มีรากเหง้ามาแต่ครั้งสมัยกรีกโบราณจากข้อถกเถียงสำคัญที่ว่า การปกครองที่ดีนั้นควรจะเป็นการปกครองด้วยสิ่งใด ระหว่างกฎหมายที่ดีที่สุดกับสัตว์บุรุษ (คนดี) โดยอริสโตเติล (Aristotle) ได้สรุปว่า กฎหมายเท่านั้นที่ควรจะเป็นผู้ปกครองสูงสุดในระบอบการเมือง และจากข้อสรุปของอริสโตเติลตรงนี้นี่เอง ที่ได้พัฒนาไปสู่แนวคิดพื้นฐานสำคัญของรัฐสมัยใหม่ในอีกหลายพันปีถัดมาว่า การปกครองที่ดีนั้นควรจะต้องให้กฎหมายอยู่สูงสุด (supremacy of law) และทุกๆ คนต้องมีสถานะที่เสมอภาค และเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย กล่าวคือ แม้ตามหลักการของการแบ่งแยกอำนาจ ผู้ปกครองจะมีอำนาจอันชอบธรรมในการออกและบังคับใช้กฎหมาย

---

๒ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “หลักนิติธรรม (The Rule of Law) กับการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในสังคมไทย”, ใน เอกบุณญ วงศ์สวัสดิ์กุล บรรณาธิการ. *นิติรัฐ นิติธรรม*, ๒๗๖-๒๗๗, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พฤษภาคม ๒๕๕๓.

๓ สารานุกรมวิกิพีเดีย “หลักนิติธรรม” [Online] ,Available : [https:// th.wikipedia.org/wiki/หลักนิติธรรม](https://th.wikipedia.org/wiki/หลักนิติธรรม) [๒๐๑๗, June ๑๘] (สารสนเทศจาก World Wide Web)

แต่ตัวผู้ปกครอง หรือรัฐเองก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่พวกเขาออก และบังคับใช้ด้วยเฉกเช่นเดียวกันกับพลเมืองคนอื่นๆ ในรัฐ เพื่อที่จะทำให้การเมืองนั้นวางอยู่บนรากฐานของกฎหมาย และรัฐบาลนั้นเป็นรัฐบาลที่จำกัด (limited government) โดยตัวกฎหมายเป็นสำคัญ

หลักนิติธรรมเป็นแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายจารีตประเพณี (common law) ของพวกแองโกลแซกซอน (อังกฤษ) ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องด้วยสภาพบริบททางการเมืองที่มีการต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิเสรีภาพ ในอังกฤษ ในช่วงกลางศตวรรษที่ ๑๗ จึงทำให้หลักนิติธรรมนั้นมีระดับของการอธิบายที่เริ่มต้นจากระดับตัวปัจเจกบุคคล (methodological individualism) กล่าวคือ มุ่งเน้นเรื่องการรับรองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลอันเป็นผลมาจากความสูงสุดของกฎหมายมากกว่าตัวรัฐ เพราะสิทธิเสรีภาพที่ไม่มีกฎหมายประกันนั้นก็ไม้อาจเรียกได้ว่าเป็นสิทธิเสรีภาพ ในทางกลับกันกฎหมายหากไม่ประกันซึ่งเสรีภาพแล้ว พลเมืองในรัฐก็จะมีสภาพตกเป็นทาสหรือเบี้ยล่างของผู้ปกครอง ซึ่งจะไม่สามารถทำให้คนทุกๆ คนในรัฐ ซึ่งรวมถึงตัวผู้ปกครองด้วยนั้นอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายได้อย่างแท้จริง เพียงแต่การประกันสิทธิเสรีภาพของแนวคิดนิติธรรมนี้จะไม่มีการจัดระบบโครงสร้างผ่านการจัดวางลำดับชั้นของกฎหมายที่เคร่งครัด เพื่อจำกัดอำนาจรัฐเหมือนกับแนวคิดนิติรัฐ หากแต่กระทำผ่านจารีตประเพณีที่ยืดถือต่อๆ กันมาโดยมีเป้าประสงค์สำคัญในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ มากกว่าการพยายามจำกัดอำนาจรัฐด้วยการวางโครงสร้าง และกลไกเชิงสถาบันทางการเมืองนั่นเองแม้ในมุมมองของนักเสรีนิยมสุดโต่งจะมองว่าเสรีภาพของปัจเจกบุคคล นั้นเป็นสิทธิตามธรรมชาติ (natural rights) ที่มีอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องให้กฎหมายมารองรับ ดังนั้น กฎหมาย ข้อบังคับของรัฐ จึงดูเหมือนว่าจะอยู่ฝั่งตรงกันข้ามกับเสรีภาพ หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ “เสรีภาพปรากฏ เมื่อกฎหมายเงียบลง” (Liberty exists when the law is silent) ก็ตาม และในจุดนี้เองที่หลักการนิติธรรมจะเข้ามาประสานความขัดแย้งระหว่างเสรีภาพ กับ กฎหมาย โดยการทำให้กฎหมายนั้นเป็นสิ่งที่สูงสุดที่ทุกคน แม้แต่ผู้ปกครองก็ต้องอยู่ในกรอบของกฎหมาย ในขณะที่ตัวกฎหมายเองนั้นก็จะต้องประกันไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกๆ คนในรัฐ

คำว่า “หลักนิติธรรม” มีผู้ให้คำแปลไว้หลากหลาย อาทิ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน แปลว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” บ้างก็แปลว่า “หลักการปกครองด้วยกฎหมาย” หรือ “หลักแห่งกฎหมาย” หรือ “หลักกฎหมาย” “กฎของกฎหมาย” “หลักความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย” “หลักความยุติธรรมตามกฎหมาย” “หลักธรรม” “หลักธรรมแห่งกฎหมายหรือนิติปรัชญา” “นิติธรรมวินัย” “ธรรมะแห่งกฎหมาย” หรือ “นิติสดมภ์” ฯลฯ แต่คำแปลที่ได้รับความนิยมและใช้กันแพร่หลายโดยทั่วไปคือคำว่า “หลักนิติธรรม”

ศาสตราจารย์ พูลเลอร์ แห่งมหาวิทยาลัยฮาวาร์ด ได้ให้หลักกฎหมายที่เป็น Morality of Law ไว้ ๘ ประการ<sup>๔</sup> คือ

<sup>๔</sup> “หลักนิติธรรม : ความชอบธรรมตามกฎหมาย” [Online]

,Available:118.174.12.141/documents/documents/

documents/Individual\_Study\_32 [๒๐๑๗, June ๑๖] (สารสนเทศจาก World Wide Web)

๑. ทุกคนต้องเคารพกฎหมายที่มีอยู่
๒. กฎหมายต้องประกาศให้ทราบทั่วไป
๓. กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง
๔. กฎหมายต้องบัญญัติให้ชัดเจนเพื่อหลีกเลี่ยงการบังคับใช้ที่มีขอบ
๕. กฎหมายต้องเลี่ยงความขัดแย้งกันเอง
๖. กฎหมายต้องไม่บังคับในสิ่งที่เป็นไปไม่ได้
๗. กฎหมายต้องยืนยงคงอยู่เพื่อให้หยั่งรากลึกแต่ต้องปรับให้เข้ากับสภาพความเปลี่ยนแปลงได้
๘. การดำเนินการทุกอย่างของรัฐต้องสอดคล้องทุกประการกับกฎเกณฑ์ที่ประกาศไว้

หลักนิติธรรม ตามบริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตาม มาตรา ๓ วรรคสอง กำหนดให้ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้อง ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม ซึ่งถือเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญ ในการจำกัดการใช้อำนาจรัฐหรือเป็นข้อผูกพันการใช้อำนาจรัฐ เพื่อรับรองและคุ้มครองประโยชน์ ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า หลักนิติธรรม เป็น หลักการหนึ่งที่ประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐที่ขอบด้วยกฎหมาย และความชอบธรรมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

## ๒. การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

### ๒.๑ ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน<sup>๕</sup>

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายความว่า กระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ แลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็น เพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการรับรู้เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย เช่น เพิ่มคุณภาพการตัดสินใจ ช่วยให้เกิดการพิจารณาทางเลือกใหม่ ทำให้การตัดสินใจรอบคอบขึ้น ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา สร้างฉันทามติ ลดความขัดแย้งทางการเมือง และเกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ

ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล กล่าวถึง การมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุก ๆ คนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม

คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับ

<sup>๕</sup> คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) ศูนย์บริการประชาชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, มกราคม ๒๕๕๖

การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้ง การจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมถึงลดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน

ปัทมา สุปก่าป่ง ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในรายงานการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะว่าหมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งในด้านการให้และรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจ ทั้งในขั้นตอนการริเริ่มนโยบาย การจัดทำแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการปฏิบัติ การติดตาม และประเมินผลตามนโยบายแผนงานโครงการหรือกิจกรรมนั้น

โดยมีเทคนิคการมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลแก่ประชาชนหลายวิธี เช่น เอกสารข้อเท็จจริงจดหมายข่าว รายงานการศึกษา การจัดทำวิดีโอทัศน์ การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร การแถลงข่าว เวทีการนำเสนอข้อมูล การสื่อสารผ่านวิทยุ กระจายเสียง การจัดสัมมนาวิชาการให้กับสื่อมวลชน หอกระจายข่าวชุมชน การชี้แจง ให้ประชาชนทราบในการประชุมของทางราชการ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ การรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ เป็นต้น

เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการของภาครัฐตามหลักนิติธรรม ได้มีการแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งสามารถแบ่งได้หลายวิธีขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดของการแบ่งเป็นสำคัญ โดยมีข้อพึงสังเกต คือ ถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะมาก และยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับ

## ๒.๒ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน เรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปหาสูงสุด ได้แก่

(๑) **ระดับการให้ข้อมูล** เป็นระดับต่ำสุด และเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชน โดยวิธีการต่างๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าวสาร และการแสดงนิทรรศการ เป็นต้น แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใดๆ

(๒) **ระดับการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน** เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการจะเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น เพื่อเป็นข้อมูลในการประเมินข้อดีข้อเสียของโครงการอย่างชัดเจนมากขึ้น เช่น การจัดทำแบบสอบถามก่อนริเริ่มโครงการต่างๆ หรือการบรรยายและเปิดโอกาสให้ผู้ฟังแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการนั้นๆ เป็นต้น

(๓) **ระดับการปรึกษาหารือ** เป็นการเจรจาอย่างเป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นข้อสงสัยต่างๆ เช่น การจัดประชุม การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

(๔) **ระดับการวางแผนร่วมกัน** เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ผู้วางแผนโครงการกับประชาชนมีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมการโครงการ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินการโครงการ เหมาะที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้ อนุญาโตตุลาการเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน เป็นต้น

(๕) **ระดับการร่วมปฏิบัติ** เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ เป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

(๖) **ระดับการควบคุมโดยประชาชน** เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชน เพื่อแก้ปัญหา ข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ แต่การลงประชามติจะสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนได้ดีเพียงใด ขึ้นอยู่กับความชัดเจนของประเด็นที่จะลงประชามติและการกระจายข่าวสารเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของประเด็นดังกล่าวให้ประชาชนเข้าใจอย่างสมบูรณ์และทั่วถึงเพียงใด ซึ่งสำหรับประเทศไทยนั้น ผลของการประชามติมีทั้งแบบที่มีข้อยุติโดยเสียงข้างมาก และแบบที่เป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีซึ่งไม่มีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด

### ๓. หลักนิติธรรมกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

#### ๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในเรื่องสิทธิบุคคลและชุมชนในการมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควบคู่ไปกับการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจให้มีขีดความสามารถ เพื่อให้เกิดการแข่งขันที่ทัดเทียมกับนานาประเทศ และส่งเสริมการเพิ่มรายได้ของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และกำหนดหน้าที่ของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้หลายประการ ดังนี้

๓.๑.๑ สิทธิของบุคคลและชุมชน ในการจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

#### ๓.๑.๒ หน้าที่ของรัฐ

(๑) ต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วย

(๒) ต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน หากการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้อื่นดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง เพื่อนำมา



ประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยบุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาต ทั้งนี้ รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า

๓.๑.๓ แผนนโยบายแห่งรัฐ กล่าวคือ แนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมาย และกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำและพลังงาน โดยกำหนดให้มี

(๑) การวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดิน ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(๒) การจัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ รวมตลอดทั้งพัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

(๓) การจัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึง และเป็นธรรม

(๔) การจัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชนรวมทั้ง การประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น

(๕) การส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุน ให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่างยั่งยืน

๓.๑.๔ การตรากฎหมาย กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้ง พึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

### ๓.๒ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐

กำหนดแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย การตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย แนวทางการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย รวมทั้งการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกำหนดไว้ชัดเจนว่า “การร่างกฎหมายต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”

คณะรัฐมนตรีจึงได้กำหนดแนวทางให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหลักเกณฑ์และการจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ<sup>๖</sup> โดยสรุปได้ดังนี้

(๑) ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ โดยในการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยต้องรับฟังผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้น หรือผ่านเว็บไซต์ [www.lawamendment.go.th](http://www.lawamendment.go.th) หรือจะใช้วิธีอื่นใดด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน

(๒) ในการรับฟังความคิดเห็น ให้หน่วยงานของรัฐประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งเปิดเผยข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งอย่างน้อยประกอบด้วย (๑) สภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหา (๒) ความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหานั้น (๓) หลักการอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายที่จะตราขึ้น และ (๔) ประเด็นที่จะรับฟังความคิดเห็นหรือร่างพระราชบัญญัติที่จะรับฟังความคิดเห็น

(๓) เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็น ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น โดยในรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (๑) วิธีการในการรับฟังความคิดเห็น (๒) จำนวนครั้งและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นแต่ละครั้ง (๓) พื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น (๔) ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น (๕) ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็น และ (๖) คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น และ (๗) การนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย

(๔) ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ท้ายระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ได้ปรับปรุง และคณะรัฐมนตรีเห็นชอบเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ และในการส่งเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอร่างกฎหมายที่ได้จัดทำขึ้นให้เสนอพร้อมรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นด้วย

<sup>๖</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/ว ๒๖๑ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(๕) ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีวิเคราะห์ผลการรับฟังความคิดเห็นที่หน่วยงานของรัฐได้จัดทำขึ้นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

เมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้กับประชาชนได้ใช้อย่างเกิดประโยชน์สูงสุด พร้อมกำหนดหน้าที่ของประชาชนในการดูแลรักษา คุ้มครองป้องกัน และใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า โดยมีหลักกติกาสำคัญที่กำหนดแฝงไว้คือ “หลักการมีส่วนร่วม” ทั้งในการกำหนดนโยบาย การรับฟังความคิดเห็น การร่วมกันลงชื่อ เพื่อให้มีการตรวจสอบโครงการ หรือแม้แต่ผลกระทบที่อาจคาดหมายได้ว่าจะเกิดขึ้นหากมีนโยบายหรือกฎหมายใดประกาศใช้ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องตรากฎหมายเพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้านต่าง ๆ เช่น ป่าไม้ น้ำ ที่ดิน แร่ สัตว์ป่า รวมทั้งดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานและเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการของรัฐให้สอดคล้องและเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ดังนั้น เมื่อเป็นหน้าที่ของรัฐต้องรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆ ของประชาชน ตลอดจนการให้ประชาชนได้รับประโยชน์ในการดำเนินการต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม และมีหน้าที่แจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวให้ประชาชนทราบด้วย โดยเฉพาะการดำเนินการของรัฐหรือที่รัฐจะอนุมัติอนุญาตให้ดำเนินการ หากอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ

#### ๔. การจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

๔.๑ สถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในช่วง พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๕๙<sup>๗</sup>  
พบว่า ในบางสาขามีการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น เช่น การใช้พลังงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น และมลพิษทางอากาศในพื้นที่ทั่วไปดีขึ้น ส่วนสาขาที่เสื่อมโทรมลง ได้แก่ ทรัพยากรดิน น้ำ ป่าไม้ แร่ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ชยะมูลฝอย ความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น ซึ่งสรุปได้ดังนี้

ทรัพยากรดินและการใช้ที่ดิน มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน พบว่ามีการขยายตัวของพื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง และพื้นที่การเกษตรเพิ่มขึ้น อีกทั้งการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เหมาะสมกับศักยภาพดินและไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ ทำให้พื้นที่ที่มีปัญหาดินอินทรีย์และดินเค็มมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ประกอบกับการทำการเกษตรที่มุ่งเน้นผลผลิตทำให้มีการใช้สารเคมีอย่างมากและขาดการฟื้นฟูและบำรุงดินที่เหมาะสม ส่งผลทำให้ทรัพยากรดินเสื่อมโทรมในหลายพื้นที่

ทรัพยากรแร่ พบว่า การใช้ทรัพยากรแร่เพิ่มขึ้นเล็กน้อย แต่การผลิตแร่ในประเทศการส่งออกและการนำเข้าแร่ลดลง ใน พ.ศ. ๒๕๕๘ เนื่องจากราคาแร่บางประเภทสูงขึ้น ถึงแม้ประเทศ

<sup>๗</sup> สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม

ไทยจะมีการทำเหมืองแร่ลดลงเมื่อเทียบกับในอดีต แต่กิจกรรมเหมืองแร่ยังส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในรูปการปนเปื้อนในธรรมชาติและผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน ดังจะเห็นได้จากจำนวนเรื่องร้องเรียนที่เพิ่มขึ้น ดังนั้น การปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารจัดการเหมืองแร่ที่ให้ความสำคัญกับการเฝ้าระวังต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน รวมทั้ง การกระจายผลประโยชน์จากการทำเหมืองแร่ไปยังประชาชนในพื้นที่จึงเป็นสิ่งทีรัฐบาลควรให้ความสำคัญในอนาคต

พลังงาน การขยายตัวทางเศรษฐกิจทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการใช้พลังงานมากขึ้น โดยเฉพาะในภาคขนส่งและภาคอุตสาหกรรม ส่งผลให้ประเทศไทยต้องนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ และมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากขึ้น ในขณะเดียวกันพบว่า ประเทศไทยมีการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยอัตราการเพิ่มของการใช้พลังงานเพิ่มขึ้นในอัตราที่น้อยกว่าการเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ สำหรับสัดส่วนการใช้พลังงานหมุนเวียนต่อพลังงานขั้นสุดท้ายลดลง ใน พ.ศ. ๒๕๕๘ เนื่องจากราคาน้ำมันในตลาดโลกที่ปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง

ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า พบว่า ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ยังคงเกิดขึ้น ทั้งในรูปการใช้พื้นที่ป่าไม้เพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจเชิงเดี่ยว และการปลูกสร้างที่พักอาศัยเพื่อการท่องเที่ยว ส่งผลให้พื้นที่ป่าลดลง และพื้นที่ที่เกิดไฟป่ามีปริมาณเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะพื้นที่ภาคเหนือ รวมทั้งการลักลอบตัดไม้ในเขตอนุรักษ์และการจับสัตว์ป่าก็ยังคงเป็นปัญหาสำคัญสำหรับประเทศไทย การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่ต้นน้ำยังนำไปสู่ปัญหาการสูญเสียระบบนิเวศป่าไม้ทำให้ไม่สามารถกักเก็บน้ำได้ตามศักยภาพ

ทรัพยากรน้ำ ประเทศไทยยังคงเผชิญกับปัญหาภัยแล้ง เนื่องจากปริมาณฝนมีแนวโน้มลดลง ส่งผลให้น้ำในเขื่อนและอ่างเก็บน้ำทั้งขนาดกลางและขนาดใหญ่มีปริมาณลดลง แต่ความต้องการใช้น้ำมีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดภาวะการขาดแคลนน้ำในหลายพื้นที่ ซึ่งสาเหตุสำคัญของปัญหาภัยแล้งคือ การสูญเสียระบบนิเวศป่าไม้ และความแปรปรวนของสภาพอากาศที่ส่งผลต่อปริมาณน้ำฝน

ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ปริมาณการจับสัตว์น้ำเค็มจากธรรมชาติเพิ่มขึ้น แต่การเพาะเลี้ยงชายฝั่งมีปริมาณลดลง พื้นที่ป่าชายเลนมีเพิ่มขึ้น ส่วนปะการังและหญ้าทะเลพบว่ามีควมเสื่อมโทรมโดยเฉพาะบริเวณแหล่งท่องเที่ยว แนวปะการังเสื่อมโทรมมากขึ้น และพบปะการังฟอกขาวทั้งในอ่าวไทยและอันดามันในช่วงฤดูร้อน รวมทั้งพบจำนวนสัตว์ทะเลหายากเกยตื้นเพิ่มขึ้น ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลทวีความรุนแรงมากขึ้น นอกจากนี้ แนวทางการป้องกันปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลด้วยวิธีที่ไม่ถูกต้องยังส่งผลทำให้ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลรุนแรงมากยิ่งขึ้นและขยายบริเวณไปยังพื้นที่ข้างเคียง

ความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศไทย ยังเผชิญกับปัญหาการคุกคามจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่อแหล่งที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตอย่างต่อเนื่อง เช่น พื้นที่ป่า และพื้นที่ชุ่มน้ำ และพบการลักลอบซื้อขายสัตว์ป่ามีชีวิตเพิ่มมากขึ้น เป็นต้น

สถานการณ์มลพิษ พบว่า คุณภาพอากาศมีแนวโน้มดีขึ้น ยกเว้นบางพื้นที่ที่มีค่าเกินมาตรฐาน ได้แก่ ฝุ่นละอองและโอโซน ระดับเสียง พบว่า ในบริเวณพื้นที่ทั่วไปส่วนใหญ่อยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน ยกเว้นบริเวณริมถนนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งมีการจราจรหนาแน่น

คุณภาพน้ำผิวดิน ส่วนใหญ่อยู่ในเกณฑ์พอใช้ถึงระดับดี คุณภาพน้ำทะเลส่วนใหญ่อยู่ในเกณฑ์พอใช้ แต่ในบริเวณแหล่งท่องเที่ยวมีแนวโน้มเสื่อมโทรมลงอย่างมาก คุณภาพน้ำบาดาลในภาพรวมอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานน้ำบาดาลเพื่อการบริโภค

ขยะมูลฝอย ประเทศไทยมีปริมาณขยะมูลฝอยเพิ่มขึ้นตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การกำจัดขยะมูลฝอยตกค้างดีขึ้น เนื่องจากการปรับปรุงสถานที่กำจัดขยะที่มีอยู่เดิมให้สามารถกำจัดขยะได้ดีขึ้น และปริมาณขยะที่นำไปใช้ประโยชน์เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะการใช้ประโยชน์ขยะรีไซเคิลจากครัวเรือนและร้านรับซื้อของเก่า ส่วนของเสียอันตรายโดยเฉพาะซากเครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ มีปริมาณเพิ่มขึ้นและมีการทิ้งปะปนกับขยะชุมชน ของเสียจากอุตสาหกรรมส่วนหนึ่งสามารถจัดการได้ บางส่วนสามารถแปรรูปไปเป็นพลังงาน สำหรับมูลฝอยติดเชื่อมีปริมาณเพิ่มขึ้น แต่ได้รับการจัดการอย่างถูกต้องด้วยเตาเผาของโรงพยาบาลรัฐและเอกชน สารอันตราย การนำเข้าสารเคมีจากอุตสาหกรรมและสารเคมีทางการเกษตรมีปริมาณเพิ่มขึ้น เช่น สารกำจัดวัชพืช เป็นต้น

สิ่งแวดล้อมเมืองและชุมชน จำนวนประชากรเขตเมืองที่เพิ่มมากขึ้นส่งผลให้มีการใช้ที่ดินเพื่อเป็นชุมชนและสิ่งก่อสร้างเพิ่มขึ้น และทำให้เกิดปริมาณขยะและปัญหามลพิษในเขตเมืองมากขึ้น แต่พื้นที่สีเขียวในเขตเมืองอาทิในกรุงเทพมหานครมีพื้นที่สีเขียวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม แหล่งธรรมชาติส่วนใหญ่เผชิญกับปัญหาความเสื่อมโทรม ที่มีสาเหตุส่วนหนึ่งจากกิจกรรมการท่องเที่ยวและจำนวนนักท่องเที่ยวที่มีปริมาณสูงเกินขีดความสามารถในการรองรับของแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ สำหรับแหล่งศิลปกรรมนอกจากได้รับผลกระทบจากกิจกรรมการท่องเที่ยวแล้วยังเผชิญกับปัญหาการบุกรุกเพื่อเข้าอยู่อาศัยของชุมชนโดยรอบอย่างไรก็ตาม ภาครัฐและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีแนวทางการแก้ไขปัญหาพร้อมกันอย่างต่อเนื่อง

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติ อุณหภูมิเฉลี่ยของประเทศมีแนวโน้มสูงขึ้น ในขณะที่ปริมาณฝนเฉลี่ยต่ำกว่าค่าปกติ และระดับน้ำทะเลปานกลางเพิ่มสูงขึ้น สำหรับปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในภาคพลังงานต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก ส่วนปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในภาคพลังงานต่อประชากรมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

เมื่อกล่าวโดยสรุปแล้วสถานการณ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วงที่ผ่านมา ในภาพรวมยังอยู่ในสถานะที่น่าเป็นห่วง และต้องการการสนับสนุนทั้งจากภาครัฐ และความร่วมมือจากภาคเอกชนและภาคประชาชนอย่างจริงจัง รวมทั้ง ต้องมีการพัฒนามาตรการและกลไกต่าง ๆ เพิ่มเติมซึ่งหมายรวมถึงการพัฒนากฎหมายเพื่อเป็นกลไกในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## ๔.๒ การปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ปัจจุบันประเด็นเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถูกบรรจุไว้ในกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงมีการจัดทำแผนการบริหารจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และประเด็นการปฏิรูปของรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับการปฏิรูปกฎหมาย โดยกำหนดให้ปรับปรุงแก้ไข และเร่งรัดกฎหมายหลายฉบับ<sup>๕๕</sup> เพื่อเป็นกลไกในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่

๑. ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
๒. ปรับปรุงกฎหมายอุทยานแห่งชาติ
๓. ปรับปรุงกฎหมายสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า
๔. ผลักดันกฎหมายป่าชุมชน
๕. ผลักดันร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ....
๖. เร่งรัดจัดทำกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ
๗. จัดทำประมวลกฎหมายป่าไม้
๘. ผลักดันกฎหมายผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล
๙. จัดทำกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
๑๐. ผลักดันร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ....

อย่างไรก็ตาม การจัดทำร่างกฎหมายและการเสนอร่างกฎหมายในปัจจุบัน ต้องดำเนินการตามกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนด รวมทั้ง มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ ที่กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐอย่างเคร่งครัด ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อกรอบระยะเวลาในการปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ได้ ซึ่งขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ พบว่า มีปัญหาและอุปสรรคในประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการเข้าถึงข้อมูลและกระบวนการตรากฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ เนื่องจากปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนทุกภาคส่วน การดำเนินการต่าง ๆ ต้องโปร่งใส ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล และสามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการดำเนินการต่าง ๆ ได้อย่างแท้จริง ในฐานะเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับรัฐ เพื่อให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปอย่างยั่งยืน

## ๕. กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้หลักนิติธรรม

### ๕.๑ ปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

---

<sup>๕๕</sup> ข้อเสนอการปฏิรูป/กฎหมาย ด้านการบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมติคณะกรรมการเตรียมการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๐ วันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๖๐

การดำเนินการที่ผ่านมาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนยังมีปัญหาและอุปสรรคบางประการ แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีกำหนดแนวทางต่าง ๆ เพื่อเปิดให้ประชาชนรับรู้ รับทราบข้อมูล และเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่างๆ

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. .... และได้ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการนี้ ภาคประชาชนได้ยื่นข้อเสนอภาคประชาชนต่อการจัดทำร่างกฎหมายพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ....<sup>๙</sup> ความว่า ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ กำหนดให้ก่อนการตรากฎหมายฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ ได้กำหนดแนวทางให้หน่วยงานรัฐดำเนินการตราร่างพระราชบัญญัติตามหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยมีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของการรับฟังความคิดเห็นไว้ว่า ให้หน่วยงานรัฐเปิดรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์อย่างน้อย ๑๕ วัน ผลปรากฏว่าหน่วยงานรัฐจำนวนมากเร่งดำเนินการนำร่างกฎหมายเปิดรับฟังความคิดเห็นด้วยหลักเกณฑ์ขั้นต่ำดังกล่าว โดยไม่สนใจว่าจะเป็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นอย่างแท้จริงหรือไม่ หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบกลับไม่สามารถมีส่วนร่วมต่อร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว เช่น การรับฟังความคิดเห็นของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. .... ที่มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมา เป็นการขาดการรับฟังความคิดเห็นก่อนกระบวนการร่างกฎหมาย โดยที่รัฐเป็นผู้ร่างกฎหมายอยู่ฝ่ายเดียว และนำมารับฟังความคิดเห็นเมื่อร่างกฎหมายทั้งฉบับเสร็จเรียบร้อยแล้ว และด้วยระยะเวลาแสดงความคิดเห็นที่สั้นช่องทางการแสดงความคิดเห็นและสาเหตุของปัญหากฎหมายดังกล่าว หลักการอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายที่จะตราขึ้น ความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ปัญหาที่ ประเด็นที่จะรับฟังความคิดเห็นหรือร่างพระราชบัญญัติที่จะรับฟังความคิดเห็น ดังนั้นกระบวนการร่างกฎหมายพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. .... ที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ปิดรับฟังความคิดเห็นไปแล้วนั้น สะท้อนถึงความไม่สอดคล้องตามมาตรฐานสากลในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย และไม่ปฏิบัติตามหลักการของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗

นอกจากนี้ การเสนอร่างพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. .... พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. .... พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. .... และพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... นั้น ภาคประชาชนมีข้อคัดค้านและขอให้ชะลอการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยอ้างเหตุว่า กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ

<sup>๙</sup> หนังสือข้อเสนอภาคประชาชนต่อการจัดทำร่างกฎหมายพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐

ผ่านทางเว็บไซต์ตามแนวทางที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ยังมีข้อจำกัดที่ประชาชนไม่สามารถแสดงความ  
 คิดเห็นได้จริง เป็นต้น

จากที่กล่าวข้างต้น จึงเห็นได้ว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่รัฐดำเนินการใน  
 ปัจจุบัน ยังพบว่ามีปัญหาที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ  
 สิ่งแวดล้อม รวมทั้งปัญหา ดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าหน้าที่ภาครัฐและประชาชนขาดการรับรู้เกี่ยวกับแนวคิดและความสำคัญของการมี  
 ส่วนร่วมของประชาชน

(๒) โครงสร้างกฎหมายและกระบวนการนโยบายยังไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมอย่าง  
 เพียงพอ

(๓) การขาดแคลนผู้มีทักษะในการใช้เครื่องมือสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของ  
 ประชาชน

(๔) ปัญหาเรื่องวัฒนธรรมการเมืองและความพร้อมของประชาชน

(๕) ปัญหาด้านความพร้อมของภาครัฐ

(๖) การไม่มีตัวชี้วัดที่ชัดเจนที่จะบอกให้ทราบว่าประชาชนมีส่วนร่วมแล้วหรือไม่ หรือ  
 หน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด ทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่  
 สามารถทำงานให้ได้ดี เพราะไม่มีมาตรฐานในการทำงานที่ชัดเจน

(๗) ขาดความรู้ความเข้าใจที่ไม่ตรงกับเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

## ๕.๒ กลไกการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม

จากการพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ตลอดจนสถานการณ์  
 ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เห็นว่า มาตรการทางกฎหมาย เป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่จะ  
 ช่วยผลักดันให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างเหมาะสมและมี  
 ประสิทธิภาพ ดังนั้น การพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม ย่อม  
 ต้องคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิทางด้านสิ่งแวดล้อม และกำหนดกฎเกณฑ์ ข้อบังคับที่จะนำมาใช้เป็น  
 เครื่องมือในการจัดการเพื่อส่งเสริมและป้องกันกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและ  
 สิ่งแวดล้อม รวมถึงการอำนวยความสะดวกให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมอย่างมี  
 ประสิทธิภาพ ดังนี้

(๑) ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเร่งรัดการ  
 ทบทวน ปรับปรุง แก้ไข และยกเลิกกฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับที่ล้าสมัย ไม่เป็นธรรม หมด  
 ความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ และไม่เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างประเทศ โดยให้เอื้อ  
 ต่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส เป็นธรรม และ  
 มีความทันสมัย รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดผลอย่างจริงจัง โดยการมีส่วน  
 ร่วมของประชาชนทั้งที่อยู่ในพื้นที่และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อรับทราบถึงสภาพปัญหาที่แท้จริง และ  
 นำไปสู่การปรับปรุงกฎหมายแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง



(๒) พัฒนากฎหมายให้มีความเหมาะสมและทันสมัย ตลอดจนตรากฎหมายขึ้นใหม่ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เช่น กฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน กฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ กฎหมายด้านทรัพยากรน้ำและน้ำบาดาล ฯลฯ รวมถึงตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นใหม่ เพื่อส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับหลักการที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ

(๓) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม และพัฒนากลไกคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากกระบวนการยุติธรรมและจากความขัดแย้งระหว่างภาครัฐ เอกชน และชุมชน เพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมโดยสะดวก และเพื่อเป็นการคุ้มครองรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนด้วย

นอกจากนี้ การสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนเกิดความตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นพื้นฐานสำคัญของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดี พร้อมกับส่งผลให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องต้องเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการสร้างสังคมที่มีความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและตระหนักถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุด และสามารถส่งต่อสิ่งแวดล้อมที่ดีให้คนรุ่นต่อไปได้

## ๖. บทสรุป

แนวโน้มของระบอบประชาธิปไตยของไทย เน้นการเพิ่มขึ้นของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจดำเนินการโครงการกิจการหรือการดำเนินการใดของรัฐบาลนำมาเป็นตัวชี้วัดนิยามของคำว่าประชาธิปไตย ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายหรือเป็นสิ่งที่ต้องกระทำก่อนการตัดสินใจของรัฐบาล รวมทั้งยังถือเป็นเงื่อนไขที่จะต้องจัดให้มีก่อนการพิจารณาดำเนินการ ซึ่งนอกจากภาครัฐเองแล้ว ภาคเอกชนที่ปัจจุบันได้เข้ามามีบทบาทต่อการดำเนินนโยบายที่สำคัญของประเทศ ก็ได้เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเพิ่มมากขึ้น เพื่อลดแรงเสียดทานต่อประชาชนในพื้นที่ หรือการแก้ไขเยียวยาปัญหาความเสียหายที่เกิดขึ้นในภายหลัง เพื่อให้โครงการที่จะจัดทำขึ้นได้รับการยอมรับและสนับสนุนจากประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งปัจจุบันปัญหาระดับความเหมาะสมการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อนโยบายแต่ละเรื่องยังเป็นปัญหาที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติอันเป็นที่ยอมรับได้ จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมกันกำหนดความสมดุลของการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักเกณฑ์หรือตัวชี้วัดที่เป็นมาตรฐานสากลซึ่งเป็นที่ยอมรับในวงกว้างของการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากในปัจจุบันเป็นยุคแห่งข้อมูลข่าวสาร การสร้างความรับรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องให้กับประชาชนได้รับทราบเป็นเรื่องที่จำเป็น โดยเฉพาะประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือคาดคิดว่าจะได้รับความเดือดร้อนจากการดำเนินการ

นโยบายของภาครัฐ ซึ่งจะเห็นได้จากตัวอย่างของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบในแต่ละด้าน ที่มีทั้งที่เกิดจากนโยบายของภาครัฐเอง และที่เกิดจากประชาชนด้วย ดังนั้น การสร้างความรับรู้ การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสม และมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน จะช่วยให้เกิดการยอมรับผลที่เกิดขึ้นตามมา ลดแรงเสียดทาน การต่อต้าน และสะท้อนถึงความต้องการที่แท้จริงของผู้ที่ได้รับผลจากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐ และในบางครั้งการขับเคลื่อนนโยบายที่มีความสำคัญมากๆ และมีความจำเป็นเร่งด่วนของภาครัฐ หรือเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น รัฐจำเป็นต้องมีมาตรการที่เป็นที่ยอมรับของทั้งภาครัฐและประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ ทั้งนี้ เพื่อวัตถุประสงค์สูงสุดร่วมกัน คือ การพัฒนาประเทศแบบยั่งยืนต่อไป

## บรรณานุกรม

คณะกรรมการเตรียมการปฏิรูปประเทศ ข้อเสนอการปฏิรูปกฎหมาย ด้านการบริหาร  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมติ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๐ วันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๖๐.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน กรุงเทพฯ : ศูนย์บริการประชาชน  
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. มกราคม ๒๕๕๖.

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. “หลักนิติธรรม (The Rule of Law) กับการพัฒนากระบวนการยุติธรรมใน  
สังคมไทย”. ใน เอกบุณญ วงศ์สวัสดิ์กุล บรรณาธิการ. **นิติรัฐ นิติธรรม**, ๒๗๖-๒๗๗. พิมพ์ครั้งที่  
๑. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการ  
สอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พฤษภาคม ๒๕๕๓.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **รายงานสถานการณ์คุณภาพ  
สิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๙**. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพมหานคร : พ.ศ. ๒๕๖๐

หลักนิติธรรม.[Online]. เข้าถึงได้จาก: <https://th.wikipedia.org/wiki/หลักนิติธรรม> สืบค้น ๑๘  
มิถุนายน ๒๕๖๐

หลักนิติธรรม : ความชอบธรรมตามกฎหมาย. [Online]. เข้าถึงได้จาก :  
118.174.12.141/documents/ documents/documents/Individual\_Study\_32 **หลัก  
นิติธรรม : ความชอบธรรมตามกฎหมาย**. สืบค้น ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๐