

# รัฐธรรมนูญกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ศาสตราจารย์ ดร. อำนาจ วงศ์บัณฑิต

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

# รัฐธรรมนูญ

- รัฐธรรมนูญก่อน พ.ศ. 2540
- รัฐธรรมนูญตั้งแต่ พ.ศ. 2540

## รัฐธรรมนูญก่อนปี พ.ศ. 2540

- หลายฉบับ
- เน้นการเมืองการปกครอง
- ฉบับ 2517 ยอมรับหลักอนุรักษกรรม
- ฉบับต่อๆ มา รับแนวความคิดสิ่งแวดล้อม

อยู่ในหมวดนโยบายแห่งรัฐ

ห้ามนำไปฟ้องรัฐ

# ผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อม ในรัฐธรรมนูญก่อน พ.ศ. 2540

- ข้าราชการระดับสูง
- ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจ
- นักกฎหมายและนักรัฐศาสตร์ที่ร่าง รธน.
- ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยหรือไม่มีเลย

# รัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540

- รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540
- รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550
- รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540

ใครมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย ?

- สสร. ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน
- ผู้ทรงคุณวุฒิ
- นักสิ่งแวดล้อมที่เป็น สสร.
- กระแสประชาชนในการปฏิรูปการเมือง

# รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

## ใครมีบทบาทกำหนดนโยบาย ?

- คณะปฏิวัติเมื่อ 19 กันยายน 2549
- สภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งแต่งตั้งโดยคณะปฏิวัติ ประกอบด้วย
  - ข้าราชการและอดีตข้าราชการระดับสูง
  - นักการเมืองเก่าที่เป็นมิตรกับคณะปฏิวัติ
  - นักวิชาการ
  - ประชาชนบางกลุ่ม
  - องค์กรเอกชนบางกลุ่ม

# รัฐธรรมนูญ 2559

## ใครมีบทบาทกำหนดนโยบาย

- คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช) ตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วย
- ข้าราชการเก๋าระดับสูงที่ คสช. ไว้วางใจ
- ทหาร
- นักวิชาการที่ คสช. ไว้วางใจ



บทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ  
ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 มีความคล้ายคลึงกับ  
บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ 2550 แต่  
อาจแตกต่างกันใช้ถ้อยคำ

# บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม (รธน. 2559)

## หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย (1)

- มาตรา ๒๕ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น
- สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

## บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม (รธน. 2559)

### หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย (2)

- บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้
- บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

## ประเด็นที่ควรพิจารณาเกี่ยวกับ ม.25

- เรื่องใดที่รัฐธรรมนูญรับรองแล้ว แต่ยังไม่ออกกฎหมายกำหนดรายละเอียด ก็อ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญได้
- ใครจะกำหนดขอบเขตของสิทธิดังกล่าว
- หากมีกฎหมายกำหนดรายละเอียดไว้แล้ว แต่ผู้ถือสิทธิเห็นว่ายังไม่มากพอ จะฟ้องบังคับตามสิทธิในรัฐธรรมนูญได้หรือไม่

# สิทธิเข้าถึงข้อมูลและการร้องทุกข์ (ม.41)

มาตรา ๔๑ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(๑) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว

(๓) ฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

## ประเด็นที่ควรพิจารณาเกี่ยวกับ ม.41

- บุคคลหมายถึงใครบ้าง
- ชุมชนหมายถึงใครบ้าง ต้องเป็นนิติบุคคลหรือไม่
- การแจ้งผลการร้องทุกข์ให้ทราบโดยเร็ว นั้น เร็วเพียงใด
- การฟ้องให้หน่วยงานรับผิดชอบ นั้นข้าราชการหรือลูกจ้างต้องมีการทำละเมิดหรือไม่ หรือเพียงพอให้เกิดความเสียหายก็พอแล้ว

# สิทธิในจารีตประเพณีและสิ่งแวดล้อม (ม.43)-1

มาตรา ๔๓ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(๑) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม  
ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของ  
ชาติ

(๒) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ  
สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน  
ตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

## สิทธิในจารีตประเพณีและสิ่งแวดล้อม (ม.43)-2

(๓) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณา ด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(๔) จัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน

สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย



# ประเด็นที่ควรพิจารณาเกี่ยวกับ ม.43

- บุคคลและชุมชนคือใครบ้าง
- การจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาตินั้น หากกฎหมายไม่กำหนดวิธีการไว้ ประชาชนสามารถดำเนินการได้ตามที่ตนเองเห็นสมควรหรือไม่
- หากมีกฎหมายกำหนดวิธีการจัดการและใช้ประโยชน์ไว้ แต่ชุมชนเห็นว่ากฎหมายไม่ทันสมัย จะขอจัดการและใช้ประโยชน์แตกต่างจากที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่
- วรรคท้ายของ ม.43 ดูเหมือนว่าบุคคลจะใช้สิทธิของตนเองโดยไม่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้

## พรบ. สภาองค์กรชุมชน 2551 (1)

- ชุมชนหมายความว่ากลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนกัน หรือทำกิจกรรมอันชอบด้วยกฎหมายและศีลธรรมร่วมกัน หรือดำเนินการอื่นอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้

## พรบ. สภากองค์กรชุมชน 2551 (2)

- ชุมชนท้องถิ่น หมายถึง ชุมชนที่อยู่ร่วมกันในพื้นที่หมู่บ้านหรือตำบล
- ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม หมายถึง ชุมชนท้องถิ่นซึ่งเกิดขึ้นก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

# หมวด ๔ หน้าที่ของปวงชนชาวไทย

มาตรา ๕๐ บุคคลมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

.....

(๘) ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม  
ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทาง  
วัฒนธรรม

.....

## หมวด ๕ หน้าทีของรัฐ

มาตรา ๕๑ การใดที่รัฐธรรมบัญญัติให้เป็นหน้าทีของรัฐตาม  
หมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน  
โดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัด  
ให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง  
เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และ  
วิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

# หน้าที่อนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่นและสิ่งแวดล้อม

มาตรา ๕๗ รัฐต้อง

(๑) อนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

(๒) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

## ประเด็นที่ควรพิจารณาเกี่ยวกับ ม.57

- หากประชาชนเห็นว่ารัฐอนุรักษ์และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมไม่มากพอ จะฟ้องรัฐให้ดำเนินการได้หรือไม่
- หากประชาชนเห็นว่ากฎหมายที่กำหนดการอนุรักษ์ คุ่มครอง บริหารจัดการ และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติไม่เพียงพอ จะฟ้องรัฐให้ปฏิบัตินอกเหนือที่กฎหมายกำหนดไว้ได้หรือไม่

# หน้าที่ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (1)

มาตรา ๕๘ การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ



## หน้าที่ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (2)

- บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง
- ในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า

# ประเด็นที่ควรพิจารณาเกี่ยวกับ ม.58 (1)

- กรณีใดจึงจะถือว่าก่อให้เกิดผลกระทบส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน
- กรณีใดจึงจะถือว่าก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรง
- มีการกำหนดว่าตามที่กฎหมายบัญญัตินั้น หากประชาชนคนว่า ถ้ากฎหมายนั้นไม่ดีพอ ประชาชนจะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้นโดย อ่างรัฐธรรมนุญได้หรือไม่
- การจัดรับฟังความคิดเห็นต้องทำอะไร ครอบคลุมพื้นที่และ ประชากรเท่าใด ปัจจุบันมีแต่ระเบียบสำนักนายกฯ เรื่องนี้ แต่ไม่มีสถานะเป็นกฎหมายตามที่ ม.58 อ้างถึง

## ประเด็นที่ควรพิจารณาเกี่ยวกับ ม.58 (2)

- จำเป็นต้องรับฟังความเห็นขององค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมหรือไม่
- บุคคลที่ไม่อยู่ในชุมชนมีสิทธิได้ข้อมูลและคำชี้แจงหรือไม่
- จำเป็นต้องประชาสัมพันธ์ว่าจะให้ทำโครงการหรือไม่
- หากประชาชนในพื้นที่ไม่ต้องการโครงการ เจ้าของโครงการต้องยุติโครงการหรือไม่

# หน้าที่เปิดเผยข้อมูล

- มาตรา ๕๙ รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะใน  
ครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคง  
ของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ  
และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้  
โดยสะดวก
- ข้อสังเกต หาก พรบ. ข้อมูลข่าวสารกำหนดว่าข้อมูลบางอย่าง  
เปิดเผยไม่ได้ แต่รัฐธรรมนูญไม่ได้กล่าวถึงข้อมูลนั้น จะบังคับ  
ตามรัฐธรรมนูญหรือ พรบ. ข้อมูลข่าวสาร

## หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ

มาตรา ๖๔ บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรา  
กฎหมาย และกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

## แนวนโยบายดิน น้ำและพลังงาน (1)

มาตรา ๗๒ รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้

- (๑) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่ และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- (๒) จัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ รวมตลอดทั้งพัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

## แนวนโยบายดิน น้ำและพลังงาน (2)

(๓) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(๔) จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมทั้งการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น

(๕) ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือก เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่างยั่งยืน

## การตราและปรับปรุงกฎหมาย (1)

มาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง



## การตราและปรับปรุงกฎหมาย (2)

- ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป
- รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็นพึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง