

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

บรรดาสິงแวดล้อมทั้งหลายรอบตัวเรานั้น สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ ประเภทแรกเรียกว่าสิงแวดล้อมทางชีวกายภาพ (Biophysical Environment) มีลักษณะเป็นรูปธรรม ซึ่งประกอบด้วยสิงแวดล้อมทางธรรมชาติ ได้แก่ ดิน น้ำ อากาศ แร่ธาตุต่าง ๆ อันเป็นสิงแวดล้อมทางกายภาพ พืชและสัตว์เป็นสิงแวดล้อมทางชีวภาพ รวมตลอดถึงสิงต่าง ๆ ซึ่งมนุษย์ได้สร้างขึ้น ได้แก่ สิงก่อสร้างอาคารบ้านเรือน สิงประดิษฐ์ต่าง ๆ เช่น รถยนต์ ส่วนประเภทที่สอง เรียกว่าสิงแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจ (Socio-economic Environment) มีลักษณะเป็นนามธรรม ได้แก่ สิงรอบตัวที่ต้องเผชิญอยู่ในสังคมเศรษฐกิจที่มีผลต่อการดำรงชีวิต เช่น โครงสร้างทางเศรษฐกิจ วิถีการดำรงชีวิต (Life-style) ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรม¹

บนพื้นผิวโลก ที่เรียกว่า ชีวบริเวณ (Biosphere)² สิงมีชีวิตและสิงแวดล้อมแต่ละส่วนจะทำหน้าที่ของตน ทำให้เกิดความสมดุลตามธรรมชาติ ถ้าหากขาดส่วนหนึ่งส่วนใดไปย่อมมีผลกระทบต่อสิงแวดล้อมอื่นๆ ดังเช่น สัตว์ป่าต้องพึ่งพาอาศัยอยู่ในป่า ถ้าป่าลดน้อยและเสื่อมสภาพลง สัตว์ป่าย่อมก็อยู่ไม่ได้ ในทางกลับกันถ้าไม่มีสัตว์ป่า ป่าก็จะไม่อาจดำรงสภาพความเป็นป่าที่สมบูรณ์ได้ เป็นผลให้ระบบนิเวศน์สูญเสียสภาพความสมดุลไป ส่งผลกระทบต่อกระบวนการ

¹ สุภวิทย์ เปี่ยมพงศ์สานต์, "ปัญหาสิงแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อโลก" หน่วยที่ 1 กฎหมายสิงแวดล้อม หน่วยที่ 1-7 (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533), หน้า 5-6.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

การต่าง ๆ ในระบบนิเวศน์ เช่น สภาพภูมิอากาศ ความชุ่มชื้นของโลก เป็นต้น มนุษย์ย่อมอยู่ภายใต้ข้อจำกัดที่เกิดจากคุณภาพและปริมาณของทรัพยากรที่มีเอื้ออำนวยให้ในชีวิบริเวณ ดังนั้น การกระทำต่างๆ ของมนุษย์ที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ จะส่งผลกระทบต่อกลับมาถึงมนุษย์ด้วย

มนุษย์เป็นสาเหตุสำคัญในการทำลายระบบนิเวศน์ เพราะเหตุว่ามนุษย์มีข้อจำกัดในคุณภาพและปริมาณของทรัพยากร ดังนั้นการกระทำต่าง ๆ ของมนุษย์จะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ และส่งผลกระทบต่อกลับมาถึงมนุษย์ ดังนั้น หากมนุษย์มีการทำลายระบบนิเวศน์ และหากการทำลายนั้นมีมากจนกระทั่งทำให้ระบบหมดสิ้นไป มนุษย์ก็จะต้องสูญสิ้นไปด้วย ด้วยเหตุนี้จึงเกิดแนวความคิดในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติขึ้น คำว่า Conservation แปลเป็นภาษาอังกฤษว่า "The wise use of the natural resources" นายแพทย์บุญส่ง เลขะกุล ได้แปลความเป็นภาษาไทยว่า คือ การใช้อย่างฉลาด หมายถึง การใช้ให้นาน ไม้รู้จักหมดสิ้น และจะยังกลับเพิ่มพูนขึ้นต่อ ๆ ไป ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติเป็นการใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด อดยให้สิ้นเปลืองน้อยที่สุด ³

ปัญหาประการหนึ่งที่กำลังมีผลต่อระบบนิเวศน์อยู่ คือ ปัญหาเรื่องสัตว์ป่าใกล้สูญพันธุ์ บางท่านอาจเห็นว่าเป็นเรื่องไกลตัว แต่แท้ที่จริงแล้วปัญหานี้มีความสำคัญมากเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับโลก (Global Environment Problems) หรือวิกฤติการณ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Crisis) ⁴ ซึ่งเป็นวิกฤติการณ์ที่กำลังคุกคามสิ่งแวดล้อมรอบตัวมนุษย์ โดยเฉพาะในส่วนระบบของโลกที่เรียกว่า ชีวบริเวณ เนื่องจากสัตว์ป่าคือองค์ประกอบที่สำคัญของป่า เป็นตัวจักรสำคัญในการสร้างความสมดุลให้แก่ระบบนิเวศน์ หากสัตว์ป่าถูกทำลายลงเป็นจำนวนมากจนกระทั่งไม่อาจทำหน้าที่นี้ได้ย่อมกระทบต่อความสมดุลทางธรรมชาติ ซึ่งจะมีผลต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น จึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการรณรงค์อนุรักษ์สัตว์ป่าให้มากยิ่งขึ้น (Conservation of Wildlife)

³ บุญส่ง เลขะกุล, "การคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติคืออะไร" ในหนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพนายแพทย์บุญส่ง เลขะกุล (6 มิถุนายน 2525), หน้า 237.

⁴ สุภาวิทย์ เปี่ยมพงศ์สานต์, "ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อโลก", หน้า 6-7.

ในส่วนของสิ่งแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจ มีปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับภูมิภาค (Regional Environmental Problem) ⁵ ของประเทศในแถบเอเชียและแปซิฟิกที่กำลังเผชิญอยู่นั้นก็คือ การหมดไปอย่างช้า ๆ ของขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมดั้งเดิม ซึ่งเป็นเอกลักษณ์ของชนชาติต่าง ๆ ที่สั่งสมกันมาตั้งแต่บรรพบุรุษ การอนุรักษ์ไว้ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องการอนุรักษ์มนุษย์ (Conservation of Man) ⁶ "มนุษย์" ในที่นี้ถือเป็นทรัพยากรอันมีค่า การอนุรักษ์มนุษย์หมายความรวมถึง การรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงาม (Culture) ขนบธรรมเนียมและประเพณีอันดีงามของชาติ ควรจะช่วยกันรักษาไว้เพื่อเป็นเอกลักษณ์และความภูมิใจของชาติ

จากลำดับความคิดข้างต้นนี้ เพื่ออธิบายถึงความสำคัญของวิกฤตการณ์การสูญพันธุ์ของสัตว์ป่า โดยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาเฉพาะช้างในประเทศไทยกำลังประสบปัญหาอยู่ ทั้งช้างป่าในฐานะที่มีบทบาทต่อระบบนิเวศของป่า และช้างบ้านในฐานะของมรดกทางวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ของชาติไทย

สาเหตุที่ได้หยิบยกเรื่องช้างขึ้นมาศึกษาวิเคราะห์นั้น เนื่องจากประการที่หนึ่ง ช้างเป็นสัตว์ชนิดแรกที่กำลังเผชิญกับปัญหาการทำลายระบบนิเวศของป่าที่ชัดเจน และรุนแรงกว่าสัตว์อื่น ๆ และถ้าหากสามารถหามาตรการแก้ไขปัญหานี้ ทาให้ช้างสามารถอยู่ในป่าได้อย่างปกติสุข สัตว์อื่น ๆ ก็ย่อมสามารถอาศัยอยู่ในป่านั้นได้เช่นกัน

ประการที่สอง คือ ช้างเป็นสัตว์ที่มีลักษณะพิเศษกว่าสัตว์ป่าและสัตว์เลี้ยงอื่น ๆ ตรงที่ ช้างป่าและช้างเลี้ยงคือสัตว์ชนิดพันธุ์เดียวกัน ดังนั้นจึงต้องมีมาตรการที่รัดกุมเป็นพิเศษ เพื่อป้องกันมิให้มีการลักลอบจับเอาช้างป่ามาสวมเป็นช้างเลี้ยง รวมตลอดถึงผลิตภัณฑ์จากช้างป่าด้วย

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8

⁶ บุญส่ง เลชะกุล, "อนุรักษ์ทรัพยากรและนิเวศวิทยา" ในหนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพนายแพทย์บุญส่ง เลชะกุล (6 มิถุนายน 2525), หน้า 323.

ประการที่สาม คือ ช้างมีบทบาทสำคัญต่อวัฒนธรรมของไทยมาก และผูกพันกับคนไทยมาโดยตลอด จนเรียกได้ว่าช้างเป็นเอกลักษณ์ของชาติ ดังนั้นจึงควรมีการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมในการเลี้ยงช้างฝึกช้าง ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีที่เกี่ยวกับช้างเอาไว้ให้ลูกหลานได้ทราบตลอดไป

เดิมประเทศไทย เป็นประเทศที่มีช้างอยู่จำนวนมาก แต่ในปัจจุบันช้างได้ลดจำนวนลงมากจนเป็นที่เกรงว่ากำลังจะสูญพันธุ์ไปในอนาคตปัญหาของช้างมีปัญหาหลายประการ กล่าวคือ ในส่วนของช้างป่า ซึ่งเป็นกลไกสำคัญอันหนึ่งของระบบนิเวศน์ กำลังเผชิญกับปัญหาในด้านแหล่งที่อยู่อาศัยและแหล่งอาหาร ที่นับวันจะเสื่อมสภาพเหลือน้อย และการที่ดินที่ป่าถูกแบ่งย่อยเป็นผืนเล็ก ๆ กระจุกกระจาย ก่อผลกระทบอย่างมากต่อช้างป่า นอกจากนี้ยังต้องเผชิญกับปัญหาการถูกไล่จากพรานป่าที่ต้องการงาช้าง เนื้อ เล็บ และอวัยวะเพศ รวมตลอดถึงลูกช้างที่นายพรานต้องฆ่าแม่ช้างป่าก่อนจะพรากลูกช้างมาและปัญหาการถูกรบกวนจากมนุษย์ เช่น การตัดถนนเข้าบริเวณเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และการส่องสัตว์ในตอนกลางคืน การดำรงชีวิตตามปกติของช้างป่าถูกรบกวนตลอดเวลา จึงส่งผลต่อการเพิ่มประชากรเหล่านี้

ในขณะที่ช้างเลี้ยงที่เป็นเอกลักษณ์อย่างหนึ่งของประเทศไทย และเป็นมรดกทางวัฒนธรรม ก็ประสบปัญหาในหลายด้านเช่นเดียวกัน กล่าวคือปัญหาสภาพความเป็นอยู่ ในปัจจุบันแหล่งอาหารของช้างมีน้อยลง เนื่องจากความต้องการใช้ที่ดินเพิ่มสูงขึ้นอย่างมากและสภาพการเลี้ยงดู บริเวณที่อยู่อาศัยและความรู้ความเข้าใจในธรรมชาติของช้างและการเลี้ยงช้าง ปัญหาในด้านการทำงานอันเนื่องมาจากความเปลี่ยนแปลงทางสังคม ทำให้ช้างไม่มีงานทำและนอกจากนี้ ยังมีการใช้งานช้างอย่างทารุณ และบางครั้งมีการบังคับให้ทำงานที่ไม่เหมาะสม ปัญหาในการรักษาพยาบาล ขาดสัตวแพทย์ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องช้างและเครื่องมือทางการแพทย์สำหรับสัตว์ใหญ่ รวมถึงสถานที่ในการดูแลรักษา ปัญหาในด้านการสืบพันธุ์ของช้างเลี้ยงที่ปัจจุบันมีลูกช้างเกิดใหม่น้อยมากส่งผลถึงการลดจำนวนของช้างเลี้ยง จากสภาพปัญหาดังกล่าวนี้ สมควรที่จะมีการอนุรักษ์ช้างในประเทศไทยอย่างจริงจัง

ในประเทศไทยได้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับช้างหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาช้างป่า พ.ศ. 2464 เป็นพระราชบัญญัติที่เก่าแก่และใช้บังคับเกี่ยวกับช้าง

โดยเฉพาะ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดถึงลักษณะของช้างสำคัญที่ต้องนำขึ้นทูลเกล้าถวายแด่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว การห้ามท้าวอันตรายใด ๆ แ่ช้างป่า และกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการขออนุญาตจับช้างป่า ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการรื้อถอนช้างป่าขึ้นขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้มอบอำนาจในการอนุญาตให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด อย่างไรก็ตามเมื่อจำนวนช้างป่าลดลงมาก ประกอบกับสภาพบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไป บทบัญญัติของกฎหมายจึงไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

กฎหมายอีกฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายแม่บทการสงวน และคุ้มครองสัตว์ป่า ซึ่งตามสภาพความเป็นจริงการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เห็นได้จากยังมีการบุกรุกทำลายป่า และการล่าช้างป่า ทั้งนี้กฎหมายที่มีส่วนช่วยในการอนุรักษ์ช้างป่า คือพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกันในเรื่องการไร้ของกฎหมาย

นอกจากนี้เกิดช่องว่างของกฎหมายบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ. 2482 ที่กำหนดให้มีการจดทะเบียนตัวรูปพรรณช้างอายุตั้งแต่ 8 ปีขึ้นไป ซึ่งทำให้มีการจับลูกช้างป่าแล้วมาจดทะเบียนเป็นลูกช้างเลี้ยง รวมถึงการครอบครองและค้าผลิตภัณฑ์จากช้างป่าที่แอบอ้างว่ามาจากช้างเลี้ยง

ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดของสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ และเคยถูกคว่ำบาตรเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงที่ควร ทำให้ประเทศไทยสูญเสียรายได้จากการค้าสัตว์และพืชป่าอย่างมาก ดังนั้นหากเรายังไม่มีการดำเนินการสงวนและคุ้มครองช้างป่า ซึ่งเป็นสัตว์ตามบัญชีหมายเลข 1 ที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ อาจจะทำให้ประเทศไทยถูกคว่ำบาตรดังเช่นครั้งก่อน

ในส่วน of ช้างเลี้ยงนั้น มีพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ. 2482 ในการกำหนดหน้าที่ทางทะเบียนให้แก่เจ้าของช้าง ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการลักลอบจับช้างป่าดังกล่าวมาขึ้นต้น ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องเช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และ

ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติจราจร พ.ศ.2522 เป็นต้น แต่กฎหมายเหล่านี้เป็นกฎหมายซึ่งกำหนดหน้าที่เป็นส่วน ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ยังขาดมาตรการทางกฎหมายที่จะเข้ามาจัดการในส่วนของข้างเลี้ยงที่เหมาะสม

นอกจากนี้ ยังมีข้อพิจารณาว่าสมควรจะถอนข้างออกจากพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ. 2482 เพื่อที่ข้างเลี้ยงจะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

จากสภาพปัญหาที่ข้างกำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้ ต้องการการแก้ไขโดยเร่งด่วน ดังนั้น จึงสมควรมีการศึกษาและวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางการอนุรักษ์ข้าง คือ มาตรการที่จะทำให้ข้างป่าสามารถอยู่รอดและดำรงเผ่าพันธุ์ต่อไปได้ ตามสภาพธรรมชาติ ในจำนวนที่จะสร้างความสมดุลต่อระบบนิเวศน์ และมาตรการในการจัดการเพื่อสงวนและคุ้มครองข้างเลี้ยง เพื่อให้สามารถดำรงอยู่ในสังคมได้

สมมติฐาน

สมมติฐานของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้คือ ปัญหาของข้างในประเทศไทยที่กำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้ แสดงให้เห็นว่า กลไกของกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์ข้างยังขาดประสิทธิภาพในด้านเนื้อหาของบทบัญญัติของกฎหมาย ในด้านการชักกฎหมาย ตลอดจนถึงสภาพบังคับของกฎหมาย ดังนั้น การชักกฎหมายเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหา เพื่อการสงวนและคุ้มครองให้ข้างป่าและข้างเลี้ยงสามารถอยู่รอด รวมทั้งการเพิ่มบทบาทแก่ข้างทางเศรษฐกิจที่มากยิ่งขึ้นเพื่อลดแรงกดดันจากการลักลอบล่าข้างป่า และเพื่อให้ข้างดำรงเผ่าพันธุ์ต่อไปได้ตามสภาพธรรมชาติในระดับที่จะสร้างความสมดุลต่อระบบนิเวศน์ และในฐานะที่เป็นมรดกทางวัฒนธรรมให้ดำรงอยู่ต่อไปในสังคม

วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา

1. ศึกษาถึงปัญหาในด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นแก่ช่างงานในประเทศไทย ทั้งช่างป่าและช่างเลี้ยง รวมถึงความช่างด้วย
2. ศึกษาถึงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับช่างงานในประเทศไทย
3. วิเคราะห์มาตรการและการใช้กฎหมายเพื่อการอนุรักษ์ช่าง
4. ศึกษาแนวทางที่เหมาะสมในการจัดการเพื่อการอนุรักษ์ช่าง โดยอาศัยอำนาจของรัฐภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย

วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัยได้กำหนดไว้ 2 วิธี คือ

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากพระราชบัญญัติรักษาช่างป่า พ.ศ. 2464, พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ. 2482 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงหนังสือ บทความ และเอกสารต่าง ๆ

2. การวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐจากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น จากฝ่ายวิจัยสัตว์ป่า ในสังกัดกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ รวมถึงกระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานเอกชน องค์การเอกชน รวมถึงผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงปัญหาและสภาพการณ์ของช่างป่า ช่างเลี้ยง ตลอดถึงความช่างงานปัจจุบัน
2. ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสงวนและคุ้มครองช่างงานในประเทศไทย

3. ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับช้างโดยอาศัยมาตรการทางกฎหมาย
4. สามารถนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ไปพร้อมกับสัตว์อื่นที่มีปัญหาเดียวกันได้

ทฤษฎีและแนวความคิด

ในการศึกษาวิจัยแนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อการอนุรักษ์ช้าง จำเป็นต้องอาศัยทฤษฎีและแนวความคิดที่จะนำมาสนับสนุนการวิเคราะห์ดังต่อไปนี้ คือ ทฤษฎีสถิตินสิ่งแวดล้อมและหลักกฎหมายเรื่องทรัสต์ต่อมหาชน หลักการพัฒนาแบบยั่งยืน หลักการจัดสรรทรัพยากร หลักการจัดการสัตว์ป่า ทฤษฎีว่าด้วยภารกิจของรัฐ หลักการบังคับใช้กฎหมาย และแนวความคิดมีส่วนร่วมของประชาชน

ทฤษฎีสถิตินสิ่งแวดล้อม (Environmental Right Theory) และหลักกฎหมายเรื่องทรัสต์ต่อมหาชน (Public Trust Doctrine)

สถิตินสิ่งแวดล้อมก็เป็นสิทธิอันหนึ่งซึ่งพัฒนามาจากสิทธิมนุษยชน หมายความว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในอากาศ น้ำ และทรัพยากรอื่น ๆ รวมตลอดถึงสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรมของมนุษย์ด้วย โดยถือว่าสิ่งแวดล้อมไม่ใช่ทรัพย์สินหรือวัตถุที่เป็นของผู้ใดผู้หนึ่งโดยเฉพาะ หากแต่เป็นของส่วนรวม⁸ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีหลักประกันในสิทธิดังกล่าวแก่ประชาชน

ทฤษฎีสถิตินสิ่งแวดล้อมนี้มีหลักเกณฑ์สำคัญว่า "สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ และบุคคลแต่ละคนเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวนรักษาและควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อม เพื่อความสุขสบายของตนเอง เมื่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามก็สามารถ

⁸ รถมท ทองวิญญู, "การแก้ไขปัญหาในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม," (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 42.

บังคับตามวัตถุประสงค์นี้ ครอบคลุมจำเป็นต้องคำนึงว่าให้เกิดความเสียหายหรืออันตรายขึ้นกับชีวิตและสุขภาพอนามัยของผู้คนมากน้อยเพียงใดหรือไม่" 9

สิทธิในสิ่งแวดล้อม มีการยอมรับอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ในมาตรา 25(1) ได้บัญญัติว่า "ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพ อันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตน..."* 10 และในการประชุมเรื่องการพัฒนาชนบทกับสิทธิมนุษยชนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งจัดโดยคณะกรรมการนักนิติศาสตร์ระหว่างประเทศร่วมกับสมาคมผู้บริโภคนแห่งปิ้งเจี้ยน ธันวาคม ค.ศ. 1981 ที่เกาะปิ้งเจี้ยน มีความว่า มนุษย์ดำรงอยู่ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ดังนั้นการให้ความเคารพต่อสิทธิมนุษยชนจึงต้องขยายรวมไปถึงความเคารพต่อสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์อาศัยอยู่ด้วย ดังนั้นสิทธิมนุษยชนจึงครอบคลุมไปถึงสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ถือเป็นความจำเป็นพื้นฐาน (Fundamental Needs) ประการหนึ่ง 11

การยืนยันถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมในประเทศที่พัฒนาแล้ว จะมีการตีความแฝงอยู่ในนิยามของมาตรฐานขั้นต่ำในการดำรงชีวิตของประชาชน เช่นในรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น มาตรา 13 บัญญัติว่า "บุคคลทุกคนจะต้องได้รับการเคารพอย่างปัจเจกชน สิทธิในชีวิต

* "Everyone has the right to standard of living adequate for health and well-being of himself..."

9 สุณี๋ย มัลลิกะมาลย์, เสตีเยร รุจิระวิช, วินัย สมบูรณ์ และ ธนพรธ สุนทร, รายงานผลการวิจัยเรื่อง "การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ" คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อมและมูลนิธิญี่ปุ่น สิงหาคม 2531, หน้า 91.

10 รกเมท ทองวิญญู, "การเข้าถึงกฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม," หน้า 39.

11 พิเชษฐ เมลาพันธ์, "บทบาทของกฎหมายในการควบคุมและจัดระเบียบสิ่งแวดล้อม" หน่วยที่ 2, ในเอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1-7 (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา, 2533), หน้า 85.

เสรีภาพและการแสวงหาความสุขของประชาชน เหล่านี้จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างสูง
สุดในการออกกฎหมายและในกิจการอื่น ๆ ของรัฐบาลจนถึงขอบเขตที่จะไม่ขัดต่อสวัสดิภาพ
ของสาธารณะ" * 12

และในมาตรา 25 "บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะดำรงไว้ซึ่งมาตรฐานการครองชีพอย่าง
มีวัฒนธรรมและสุขสมบูรณ์อย่างต่ำสุด

ในทุกด้านของชีวิต รัฐจะใช้ความพยายามส่งเสริมและขยายสวัสดิภาพและความ
มั่นคงทางสังคมและสุขภาพของประชาชน" ** 13

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยการป้องกันการรบกวนต่อสาธารณะ (The
Fundamental Law to Prevent Public Nuisance, 1967 amended in 1970,
1973, 1974 and 1983) ได้บัญญัติขึ้นจากความคิดพื้นฐานของคนญี่ปุ่นว่า สิ่งแวดล้อมที่ดีเป็น

* Article 13 "All of the people shall be repected as
individuals. Their right to life, liberty, and the pursuit of
happiness shall to the extent that is does not interfere with the
public welfare, be the supreme consideration in legislation and in
order government affairs."

** Article 25 "All people shall have the right to maintain
the minimum standard of wholesome and cultured living.

In all spheres of life, the state shall use its endeavors
for the promotion and extension of social welfare and security, and
of public health."

12 สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, รายงานผลการวิจัย "การศึกษาความเป็นไปได้
ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ," หน้า 92

13 เรื่องเดียวกัน, หน้า 92.

สิ่งจำเป็นสำหรับมนุษยชาติ ทุกคนย่อมจะมีสิทธิอนุรักษ์และควบคุมสิ่งแวดล้อมนั้นได้ 14

ประเทศที่พัฒนาแล้วอีกประเทศหนึ่งคือ ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ใน "Bill of Rights" ในบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ 14 ข้อ 1 (ค.ศ.1868) ความว่า

"บุคคลทุกคนที่เกิดหรือแปลงสัญชาติในสหรัฐ และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายสหรัฐย่อมเป็นพลเมืองของสหรัฐ และของมลรัฐที่มีภูมิลำเนาอยู่ มลรัฐใดจะออกกฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมายที่เป็นการตัดทอนเอกสิทธิ์ หรือความคุ้มกันที่พลเมืองของสหรัฐพึงได้รับมิได้ และมลรัฐใดจะรอนสิทธิ เสรีภาพ หรือทรัพย์สินของบุคคลโดยมิชอบด้วยกระบวนการแห่งกฎหมายหรือจะปฏิเสธมาให้บุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจที่ได้รับควบคุมแห่งกฎหมายโดยเท่าเทียมกันมิได้" จากข้อความดังกล่าว มีการตีความขยายพันธกรณีของรัฐบาลที่จะต้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ให้ครอบคลุมไปถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อม โดยถือว่ารัฐอยู่ในฐานะของการเป็น Trustee ตามแนวคิดของหลักกฎหมายเรื่องทรัสต์ต่อมหาชน (Public Trust Doctrine) 15

แนวคิดนี้ถือเป็นพื้นฐานของการจัดระเบียบและควบคุมดูแลในเรื่องสิ่งแวดล้อม มีหลักว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นสมบัติร่วมกันของมหาชนโดยรัฐบาลเป็นผู้เก็บรักษาไว้ เป็นการดูแลแทนมหาชน ซึ่งเป็นแนวความคิดทางนิติศาสตร์ตามหลักกฎหมายโรมัน เรื่องการครอบครองเป็นทรัสต์เพื่อมหาชน 16 ดังนั้นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ การทำลายสิ่งแวดล้อม จึงเป็นการกระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์ของมหาชน (Public Interest)

14 เรื่องเดียวกัน, หน้า 94.

15 รอกเมท ทองภิญโญ, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม," หน้า 43.

จากแนวคิดดังกล่าว สหรัฐอเมริกามีการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมในกฎหมายพื้นฐาน คือ The National Environmental Policy Act (NEPA) ได้คุ้มครองสิทธิให้แก่ประชาชนที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี การป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมถือว่าเป็นนโยบายที่รัฐบาลต้องบำรุงรักษา ป้องกันและจัดการทำลายสิ่งแวดล้อมนั้น

สำหรับประเทศไทยมีการบัญญัติถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535) ในหมวดนโยบายของรัฐ มาตรา 74 ความว่า "รัฐพึงบำรุงรักษาสภาพแวดล้อม ความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งทดแทน และพึงป้องกันและขจัดมลพิษ และวางแผนในการใช้ที่ดินและน้ำให้เหมาะสม" ซึ่งเป็นการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติไว้อย่างกว้างๆ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้แก่รัฐบาล

การกล่าวถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมว่ามีแนวความคิดเรื่องนี้และการรับรองสิทธิในแต่ละประเทศที่มีการให้ความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ในญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และประเทศไทย เป็นการชี้ให้เห็นว่าสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องสำคัญที่สมควรจะได้รับการคุ้มครองไว้ในกฎหมายในฐานะที่เป็นสิทธิของประชาชนทั้งปวง

ทฤษฎีว่าด้วยภารกิจของรัฐ (Function of State Theory)

ภารกิจของรัฐ (Function of State) ¹⁷ แยกออกได้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน ประเภทแรก คือ ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Basic Function) ได้แก่ การดูแลความเป็น

16 พิเชษฐ เมลาพันธ์, "บทบาทของกฎหมายในการคุ้มครองและจัดระเบียบสิ่งแวดล้อม," หน้า 82, 84.

17 สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2536), หน้า 125-126.

ระเบียบเรียบร้อยและรักษาความมั่นคงปลอดภัย ซึ่งถือว่าเป็นภารกิจหลักที่รัฐจะต้องเป็นผู้จัดทำ ประเภทที่สอง คือ ภารกิจลำดับรอง (Secondary Function) ได้แก่ การส่งเสริมสวัสดิภาพตลอดจนกระจายความมั่นคงของชาติไปยังกลุ่มต่าง ๆ เพื่อความเสมอภาคทางสังคม รัฐประกันเงื่อนไขแห่งการครองชีพขั้นต่ำของราษฎรทุกคน เช่น การประกันการว่างงาน การคุ้มครองผู้บริโภค รวมถึงการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ภารกิจลำดับรองนี้มีความมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงวิถีชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่หรือเพิ่มสิทธิใหม่ ๆ ให้แก่ประชาชน ดังนั้นจึงเรียกรูปแบบนี้ว่า Positive Function of State หรือ Social Function สำหรับภารกิจลำดับรองนี้เองที่นำไปสู่รัฐ เช่น สมาคมหรือชุมชน ก็สามารถดำเนินกิจกรรมในลักษณะภารกิจลำดับรองของรัฐได้ ตัวอย่างเช่น ครอบครัว องค์การสงเคราะห์ มูลนิธิต่างๆ รัฐที่ยอมรับและเน้นปฏิบัติภารกิจลำดับรองเป็นพิเศษเราเรียกว่า รัฐสวัสดิการ (Welfare State)

ภารกิจของรัฐโดยมากจะกำหนดไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐ (State Policy) อันเป็นนโยบายหลักซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นแนวทางที่รัฐจะต้องปฏิบัติตาม ปัจจุบันนี้การบัญญัติเกี่ยวกับนโยบายแห่งรัฐไว้เป็นหลักการกว้าง ๆ ในการบริหารราชการแผ่นดินและรัฐสภาควรจะออกกฎหมายมาในรูปลักษณะใด เป็นแนวทางควบคุมรัฐในทางการเมืองโดยจะบัญญัติให้ครอบคลุมแนวทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองกำหนดเป็นหน้าที่ของรัฐว่าพึงกระทำอย่างไร เดิมทีแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญของไทยบัญญัติไว้ค่อนข้างแคบ ในระยะหลังจึงเริ่มมีรายละเอียดมากขึ้น มีแนวนโยบายทางสังคมกำหนดให้รัฐบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมและส่งเสริมวัฒนธรรม 18

ในเรื่องสิ่งแวดล้อมได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 หมวดที่ 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 74 ความว่า "รัฐพึงรักษาสภาพแวดล้อม ความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งทดแทน และพึงป้องกันและขจัดมลพิษ และวางแผนการไว้

18 วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณาการ, 2530), หน้า 616-663.

ที่ดินและน้ำให้เหมาะสม" และในมาตรา 75 ความว่า "รัฐพึงดำเนินการเพื่อยกระดับคุณภาพ และมาตรฐานการดำรงชีวิตของบุคคลให้สูงขึ้น"

นอกจากนี้ในเรื่องศิลปะและวัฒนธรรมของชาติก็ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการดูแลรักษาให้คงอยู่ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในหมวดที่ 5 แผนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 72 ความว่า "รัฐพึงรักษาและส่งเสริมศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ"

ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตาม แผนวนโยบายแห่งรัฐเท่าที่จะทำได้ ซึ่งถ้าหากรัฐได้ปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ ย่อมจะเป็นประโยชน์ แก่ประชาชน และสังคมโดยรวม

แนวความคิดพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development Concept)

ในปัจจุบันมีการเพิ่มขึ้นของความต้องการพื้นฐานของประชากรโลกมีการนำเอา ทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ โดยในการยกระดับความเป็นอยู่ของประชากรต้องเก็บ เกี่ยวเอาจากธรรมชาติ มีการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติเพื่ออำนวยความสะดวกเป็นพื้นฐานสำหรับ ชีวิตและความฟุ้งเฟ้อทางวัตถุ (Material luxuries) ให้แก่มนุษย์ การวัดผลการพัฒนาที่ ำให้ความสำคัญแก่ตัวเลขอัตราความเจริญเติบโตแต่เพียงอย่างเดียวนั้น ทำให้การวัดผลการ พัฒนาคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง เช่น การวัดผลจากอัตราการเพิ่มของผลผลิตและรายได้ ประชาชาติ อาจเกิดจากรายได้จำนวนมากของคนส่วนน้อยของประเทศ โดยที่ส่วนใหญ่ ประชากรยังมีรายได้ต่ำกว่าระดับที่ประเมินไว้ และประการสำคัญคือการวัดผลดังกล่าวมิได้ คำนวณ โดยรวมเอาต้นทุนภายนอกอื่น ๆ เข้าไปด้วย เช่น ค่าใช้จ่ายที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นปัจจัยทางสิ่งแวดล้อมที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพของมนุษย์¹⁹ เมื่อ

¹⁹ โภเมท ทองวิญญู, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงาน อุตสาหกรรมหลัก," หน้า 67-68.

ทรัพยากรธรรมชาติเป็นต้นทุนที่นำมาคำนวณด้วยจึงเกิดการใช้อย่างสุรุ่ยสุร่ายสิ้นเปลือง และขาดการบำรุงรักษาทำให้ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง ในขณะที่เดียวกันประชากรโลกก็มีความต้องการปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการใช้ชีวิตอยู่ คือ สภาวะแวดล้อมที่มีคุณภาพสูง หรือสภาวะแวดล้อมที่ยังคงความเป็นธรรมชาติอยู่

ความต้องการพื้นฐานของชีวิตนี้ได้ทำให้เกิดแนวความคิดขึ้นระหว่างบุคคล 2 กลุ่ม 20 คือ กลุ่มของนักเศรษฐศาสตร์พัฒนา (Development Economists) ที่เชื่อว่าทรัพยากรธรรมชาตินั้น ควรนำมาใช้ประโยชน์เพื่อความอยู่ดีกินดีของประชาชน และกลุ่มของนักอนุรักษ์นิยม (Conservationists) ที่มีแนวความคิดว่าควรอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเอาไว้เพื่อคุณภาพที่ดีของสภาวะแวดล้อมเพื่อประกันว่าภายหลังการพัฒนาจะยังคงเป็นสภาวะแวดล้อมที่สามารถคงสภาพความเป็นธรรมชาติไว้ที่มีความสมบูรณ์เพียงพอต่อมนุษยชาติ

การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ โดยมากจะมีผลกระทบโดยตรงต่อสภาวะแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ประเทศ (รัฐบาล) ที่ให้ความสำคัญแก่การนำเอาทรัพยากรมาใช้เพื่อเพิ่มปริมาณการผลิต (Quantitative Production) 21 เช่น การขยายพื้นที่การเกษตร ซึ่งปริมาณการผลิตดังกล่าวสามารถคำนวณมูลค่าได้ ในขณะที่ประเทศ (รัฐบาล) ที่ให้ความสำคัญแก่การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติจะไม่เน้นปริมาณการผลิต ถ้าหากว่าทั้ง 2 แนวความคิดนี้มีอยู่ร่วมกัน ย่อมนำไปสู่ความขัดแย้ง โดยเฉพาะเมื่อฝ่ายหนึ่งไม่รับฟังความคิดเห็นของอีกฝ่ายหนึ่ง

20 มนัส สุวรรณ, นิเวศวิทยากับการพัฒนาเศรษฐกิจ (กรุงเทพมหานคร : รอยเทียนสตรี, 2522), หน้า 2.

21 เรื่องเดียวกัน, หน้า 4

เมื่อพิจารณาถึงจุดมุ่งหมายทั้งสองฝ่ายที่ตรงกันแล้ว จะเห็นว่าต่างมีความมุ่งหวังที่จะเห็นประชาชนมีความอยู่ดีกินดี แต่เป้าหมายของการพัฒนาเพื่อการพัฒนาเพิ่มสวัสดิการและคุณภาพชีวิตของประชาชนจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ หากขาดทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในปัจจุบันแนวความคิดการอนุรักษ์จึงได้รับการพิจารณาและให้ความสำคัญจากนักเศรษฐศาสตร์พัฒนาว่า ต้องมีการอนุรักษ์และพัฒนาควบคู่กันไปอย่างเหมาะสม จะแยกออกจากกันไม่ได้ และต้องถือว่าสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนา โดยในการวางแผนและการกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศจึงต้องคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม เพื่อให้กิจกรรมการพัฒนาเป็นไปได้อย่างต่อเนื่องในระยะยาว แนวคิดนี้เป็นแนวคิดที่เรียกว่าแนวการพัฒนาโดยคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม (Sustainable and Environmentally sound Development) ²²

ทฤษฎีว่าด้วยการจัดสรรทรัพยากร (Natural Resources Allocation Theory)

แนวความคิดในการจัดการทรัพยากรเป็นแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับรัฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ ข้อพิจารณาประการแรกของการจัดการทรัพยากรนั้น คือ ความมุ่งหมายของการจัดการทรัพยากรเพื่อประโยชน์ของผู้ใดในระบอบเผด็จการ ผู้ปกครองเป็นผู้ใช้อำนาจผูกขาดในการจัดการทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมของประเทศ เพื่อประโยชน์ของชนส่วนน้อยหรือผู้มีอำนาจในระบอบประชาธิปไตย คนส่วนน้อยเป็นผู้ใช้อำนาจในการจัดการทรัพยากรเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ดังนั้นสำหรับประเทศไทยซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองแบบประชาธิปไตย การจัดการทรัพยากรย่อมเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม

²² พันธ ทัศนียานนท์, ธวัชชัย บุญชะโรติ และกมลทิพย์ คดีการ, "หลักพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม" หน้าที่ 3, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน้าที่ 1-7 (กรุงเทพฯ: มหาวชิราวุธวิทยาลัย, 2533), หน้า 101.

จากการพิจารณาข้างต้น มีหลักการว่า ทรัพยากรเป็นของประชาชน รัฐเป็นแต่เพียงผู้ดูแลรักษาไว้ว่านามของประชาชนเท่านั้น²³ หลักการนี้มาจากแนวคิดที่ว่าประเทศไทยเป็นของปวงชนชาวไทยทุกคน เมื่อประชาชนชาวไทยเป็นเจ้าของประเทศแล้ว ย่อมเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ป่า และสัตว์ป่าด้วย

หลักการดังกล่าว มีวิธีการที่จะทำให้ประชาชนเป็นผู้มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ำให้เกิดประโยชน์ในระยะยาวมากที่สุด และเป็นธรรมมากที่สุด คือ การทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร ซึ่งปรากฏในรูปแบบของการกระจายอำนาจ เช่น การจัดการป่าชุมชน อย่างไรก็ตาม ประชาชนไม่อาจเข้ามามีส่วนจัดการได้โดยตรงในทุกกรณี รัฐและหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการจัดการทรัพยากรนั้นอย่างโปร่งใส และทำให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารทุกขั้นตอนของการจัดการ ซึ่งในการจัดการนี้จะต้องกระทำภายใต้วัตถุประสงค์สูงสุดคือ ความเป็นธรรม กล่าวคือจะต้องดำเนินการภายใต้เป้าหมายเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ

แนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์เชื่อว่า ในการผลิตสินค้าหรือให้บริการของสังคม เมื่อมีการแข่งขันกันอย่างสมบูรณ์ของผู้ประกอบการ จะทำให้การจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด และจะทำให้สังคมส่วนรวมได้รับสวัสดิการสูงสุดด้วย รัฐควรปล่อยให้กลไกของตลาดทำหน้าที่ได้อย่างเสรี อย่างไรก็ตามในความเป็นจริง กลไกของตลาดนั้นจะไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ รัฐจึงต้องเข้ามามีบทบาทเป็นผู้จัดสรรสินค้าและบริการ โดยเฉพาะเมื่อเป็นสินค้าสาธารณะ (Public Goods) ไม่สามารถทำการซื้อขายโดยตรงได้หรือเมื่อสินค้าหรือบริการนั้นก่อให้เกิดผลภายนอก (Externalities) ที่อาจเป็นโทษต่อสังคม เช่น ก่อปัญหาแก่งัดสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้รัฐยังต้องเข้ามามีส่วนในการตัดสินใจเกี่ยวกับการเลือกที่จะบริโภคนับปัจจุบัน หรือทำการออมเพื่อที่จะบริโภคได้ต่อไปในอนาคต เพราะ เอกชนจะตัดสินใจโดยคำนึงถึงประโยชน์ของตนเป็นสำคัญ ไม่คำนึงถึงในอนาคตว่าจะมี

²³ ฉลาดชาย รมิตานนท์, "การจัดการทรัพยากรในระบอบประชาธิปไตย"

ทรัพยากรเหลือให้คนรุ่นหลังต่อไป 24 ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการจัดสรรการใช้จ่าย
ทรัพยากรของประชาชน (Allocation Function) 25

เนื่องจากทรัพยากรมีอยู่จำกัดในขณะที่มีความต้องการใช้ไปในด้านต่าง ๆ มากขึ้น
อาทิ การนำวิชาชีพเป็นปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาประเทศ ในขณะที่เดียวกันก็มีความจำเป็นที่จะ
ต้องอนุรักษ์เอาไว้ เพื่อที่จะได้มีทรัพยากรสำหรับวิชาชีพประโยชน์ได้สืบต่อไป และเพื่อให้เห็นหน้าที่
รักษาสมดุลตามธรรมชาติ ดังนั้นจึงต้องมีการวางแผนการใช้จ่ายและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
อย่างรอบคอบ

การตัดสินใจในการวางแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีความเหมาะสมที่สุดจำเป็นต้อง
ต้องอาศัยข้อพิจารณาเชิงเศรษฐกิจและเชิงนิเวศวิทยา รวมทั้งหลักวิชาการของศาสตร์อื่นที่
เกี่ยวข้อง เช่น การนำหลักการทางการเมืองและทางเศรษฐกิจมาใช้สำหรับการพัฒนา
ทรัพยากรวิชาชีพประโยชน์ มักจะให้ความสำคัญแก่ผลในระยะสั้นมากกว่าในระยะยาว ทั้งนี้อาจ
เป็นเพราะกลไกทางการเมืองมีความผันแปรเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ส่งผลถึงการควบคุมนโยบาย
การพัฒนา ถ้าหากเป็นนโยบายระยะยาวความไม่แน่นอนจะมีสูงขึ้น ทานองเดียวกันกับทางด้าน
เศรษฐศาสตร์จะมีการคาดการณ์เรื่องผลตอบแทนในอนาคตระยะสั้นมากกว่า เพราะการทำนาย
ผลระยะยาวจะพบกับความผิดพลาดเนื่องมาจากความผันแปรขององค์ประกอบต่าง ๆ นอกจากนี้
นี้ นักเศรษฐศาสตร์ยังเน้นความต้องการที่สามารถประเมินค่าเป็นตัวเลขได้ ดังนั้นจึงมุ่งการ
พัฒนาทรัพยากรวิชาชีพให้เกิดประโยชน์ในทันทีทันใดมากกว่าที่จะมุ่งเน้นความต้องการทางสังคม
ในระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งความต้องการของสังคมที่ไม่สามารถประเมินค่าเป็นตัวเลข
ได้ 26

24 เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย,
(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 3-6.

25 เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

26 มนัส สุวรรณ, นิเวศวิทยากับการพัฒนาเศรษฐกิจ, หน้า 13-14.

ในทางกลับกันแนวความคิดของนักนิเวศวิทยาซึ่งมักจะสนใจและเกี่ยวข้องกับเรื่องผลกระทบของปัจจัยต่าง ๆ จากการพัฒนาในระยะยาว โดยเชื่อว่าถ้าการพัฒนาเศรษฐกิจยึดแนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์มากเกินไป โอกาสที่ประชาชนรุ่นหลังจะมีความมั่งคั่งร่ำรวยจากการพัฒนาทรัพยากรคงจะเป็นไปได้ยาก เพราะกว่าเขาเหล่านั้นจะพบกับความมั่งคั่ง ทรัพยากรก็คงจะเสื่อมสลาย และหมดสิ้นไปแล้ว

การตัดสินใจที่จะพัฒนามักจะถูกหนุมนำโดยขบวนการทางการเมือง และปัจจัยทางเศรษฐกิจของประเทศ ตัวอย่างเช่น การสร้างเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าในเขตพื้นที่ป่า เมื่อพิจารณาจากปัจจัยทางสังคมและนิเวศวิทยาแล้ว เห็นว่าไม่เหมาะสม เพราะจะได้รับผลเสียมากกว่าผลดีในระยะยาว แต่ขบวนการทางการเมืองสามารถทำให้มีการจัดดำเนินการได้ เป็นต้น อำนาจหนุมนำทางการเมืองในการตัดสินใจที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยมากจะมีน้ำหนักมากกว่าผลจากการวิเคราะห์เชิงวิทยาศาสตร์ และความน่าจะเป็นทางสถิติเกี่ยวกับผลดีและผลเสียของโครงการพัฒนา เช่นนี้ต้องอาศัยนักวิชาการแขนงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเสนอหลักฐานและเหตุผลอย่างหนักแน่นถึงผลกระทบทางลบของโครงการนั้น จึงพอจะสามารถเบี่ยงเบนอำนาจหนุมนำทางการเมืองนั้นได้บ้าง

การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติทุกรูปแบบมีผลทั้งในระยะสั้น และในระยะยาว การคาดหมายผลที่จะเกิดขึ้นเป็นสิ่งจำเป็น และต้องกระทำเพื่อให้การวางแผนพัฒนาและการตัดสินใจตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักวิชาการ ในทางปฏิบัติอาจมีการให้ความสำคัญแก่ผลในระยะสั้นจากการวางแผนพัฒนามากกว่าผลในระยะยาว อย่างไรก็ตามก็ตีค่านึงถึงผลในระยะยาวด้วย เพื่อประกันว่าทรัพยากรธรรมชาติจะไม่ถูกนำมาใช้ประโยชน์จนเป็นการทำลายทรัพยากรและธรรมชาติจนถึงขั้นไม่สามารถฟื้นฟูให้ดีขึ้นได้

หลักการจัดการสัตว์ป่า (Wildlife Management Principle)

ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ซึ่งสามารถตอบสนองความต้องการในหลายๆ รูปแบบและหลาย ๆ ลักษณะของการดำรงชีวิตของมนุษย์ และเมื่อพิจารณา

จากปัจจัย 4 ซึ่งเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตล้วนแต่ต้องอาศัยทรัพยากรทั้งสิ้น มีการแบ่งทรัพยากรธรรมชาติเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ²⁷ คือ

1. ทรัพยากรธรรมชาติประเภทไม่สูญสิ้น (Inexhaustible Natural Resources) เช่น พลังงานแสงอาทิตย์ ลม แต่บางที่เมื่อมนุษย์เข้าไปใช้โดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ อาจทำให้ทรัพยากรนั้น ๆ เปลี่ยนแปลงไปได้ เช่น ที่ดิน น้ำ และลักษณะภูมิประเทศ เป็นต้น
2. ทรัพยากรประเภทสูญสิ้น (Exhaustible Natural Resources) ซึ่งมีปริมาณคงที่และมนุษย์สามารถรักษาระดับการเข้าหืออยู่ในระดับหนึ่ง โอกาสการใช้ทรัพยากรประเภทนี้ ขึ้นอยู่กับอัตราการนำเอาทรัพยากรนั้นมาใช้ อาจแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ กลุ่มของทรัพยากรที่เมื่อใช้แล้วจะหมดสิ้นไป มีโอกาสใช้ประโยชน์ได้เพียงครั้งเดียว เช่น น้ำมัน ถ่านหิน และก๊าซธรรมชาติ เป็นต้น อีกกลุ่มหนึ่ง คือ กลุ่มของทรัพยากรที่มนุษย์สามารถรักษาและป้องกันให้คงอยู่ไว้ได้ หลังจากนำมาใช้ประโยชน์แล้ว สามารถปรับปรุงแก้ไขให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ เช่น ความอุดมสมบูรณ์ของดิน ป่าไม้ และสัตว์ป่า แต่เมื่อถูกทำลายจนหมดสิ้นไปแล้ว มนุษย์จะไม่สามารถแก้ไข หรือประดิษฐ์ขึ้นมาทดแทนได้อีก เช่น บรรดาสัตว์ป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ไปแล้ว

จากการที่สัตว์ป่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติชนิดหนึ่งที่มีอยู่ตามธรรมชาติและให้ประโยชน์ต่อมนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ²⁸ ประโยชน์ทางตรงที่สามารถเห็นได้ชัดเจนมีอยู่หลายประการ ได้แก่ ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยผลิตผลต่าง ๆ ของสัตว์ป่าที่สามารถนำมาขายเป็นเงินมาได้โดยตรง เช่น เนื้อ หนัง งาและเข่า เป็นต้น ประโยชน์ในด้านนันทนาการ และการท่องเที่ยว สัตว์ป่ามีคุณค่าในด้านการพักผ่อนหย่อนใจ โดยเฉพาะผู้คนที่อยู่ในเมืองที่แออัด การได้เห็นสัตว์ป่าทำให้จิตใจสุขสบายขึ้น เช่นในอุทยานแห่งชาติต่าง ๆ ประโยชน์ทางด้านการศึกษาอันคว่า สัตว์ป่าบางชนิดเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาทางวิทยาศาสตร์ เป็นต้น

²⁷ บัณฑิต จุลาสัย และอรวรรณ ศิริรัตน์ศิริยะ, สภาวะแวดล้อมของเรา, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 14-15.

ส่วนประโยชน์ทางอ้อม คือ ประโยชน์ที่ไม่สามารถมองเห็นได้ชัดเจนเหมือนประโยชน์ทางตรง จำเป็นต้องใช้การสังเกตหรือการศึกษาค้นคว้าประกอบ ซึ่งประโยชน์ที่ได้รับนี้ไม่สามารถจะกล่าวออกมาเป็นรูปของเงินตราได้ว่ามีมูลค่าเพียงใด แต่มีความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศน์อย่างมาก ได้แก่ การรักษาสมดุลของธรรมชาติ เช่น สัตว์ป่าบางชนิดช่วยกำจัดศัตรูพืช และควบคุมสัตว์บางชนิดไม่ให้มีมากเกินไป สัตว์ป่าบางชนิดช่วยแพร่ขยายพันธุ์ไม้ เมื่อกินผลไม้เป็นอาหารแล้วถ่ายมูลออกมาจะมีเมล็ดพืชออกมาด้วยทำให้พันธุ์พืชกระจายไปตามที่ต่างๆ ต่อไป

โดยธรรมชาติแล้วทรัพยากรธรรมชาติทุกชนิดที่มีอยู่ในระบบนิเวศน์ จะมีปริมาณและสัดส่วนที่พอเหมาะพอดี ทว่าถ้าระบบอยู่ในภาวะสมดุลอยู่เสมอ องค์ประกอบทั้งหลายที่ประกอบกันขึ้นในระบบนิเวศจะควบคุมดูแลกันเองทำให้สัดส่วนที่เหมาะสม สิ่งใดที่สูญหายไปก็จะมีการสร้างใหม่ขึ้นมาทดแทน ทรัพยากรสัตว์ป่าก็เช่นเดียวกัน

การที่สัตว์ป่าถูกนำมาใช้เพื่อสนองความต้องการของมนุษย์ โดยมีได้มีการซื้อขาย ถูกต้อง ประกอบกับเมื่อมนุษย์มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และมีเทคโนโลยีที่ทันสมัย สัตว์ป่าก็ถูกนำมาใช้เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว ตลอดจนถึงสิ่งแวดล้อมของสัตว์ป่าที่มีจำกัดก็ลดน้อยลง ทว่าสัดส่วนของทรัพยากรสัตว์ป่าในระบบนิเวศน์เปลี่ยนแปลงไปจนไม่อาจสร้างขึ้นมาทดแทนส่วนที่ถูกกำจัดไป ทว่าสัตว์ป่าบางชนิดต้องสูญพันธุ์ไปและบางชนิดลดจำนวนเหลือน้อยลงจนใกล้จะสูญพันธุ์ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการอนุรักษ์สัตว์ป่าเกิดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์คือ การรักษาไว้เพื่อให้เป็นประโยชน์แก่มนุษย์เป็นส่วนรวมได้ตลอดไป รวมถึงรุ่นต่อไปในอนาคต

การอนุรักษ์สัตว์ป่านั้นจะต้องพิจารณาถึงปัจจัยและขีดจำกัดต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อสัตว์ป่าและต่อสภาพที่อยู่อาศัยทางด้านชีววิทยา ซึ่งจำเป็นต้องมีการจัดการและควบคุมอย่าง

28 คุสิต พานิชพัฒน์, ผ่อง เล่งอี้ และศรีราชา เจริญพานิช, "กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไม้และสัตว์ป่า" หน้าที่ 4, กฎหมายสิ่งแวดล้อม หน้าที่ 1 - 7 (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2533), หน้า 189-190.

สม่ำเสมอ ต้องรักษาไว้ในด้านคุณภาพ ความเปลี่ยนแปลงและการกระจายพันธุ์ของสัตว์ป่าที่เกี่ยวข้องกันทำให้ได้สัดส่วนกับปริมาณป่าไม้ อันเป็นที่อยู่อาศัยและแหล่งอาหารของสัตว์ป่า ให้เหมาะสมกับประชากรของสัตว์ป่า

การจัดการสัตว์ป่า²⁹ เป็นเทคนิคทางวิทยาศาสตร์ในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าและปริมาณประชากรของสัตว์ป่าที่มีความสมดุลกัน เพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อมนุษย์ได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติด้านสัตว์ป่าตลอดไปโดยสม่ำเสมออย่างไม่มีสิ้นสุด การค้นคว้าวิจัยสัตว์ป่า (Wildlife Research) เป็นการวิจัยหลักวิทยาศาสตร์อันเป็นลักษณะปัจจัยทางฟิสิกส์ ชีววิทยา ภูมิอากาศ ดิน พืช กระบวนการวิวัฒนาการทางธรรมชาติ เช่น การอยู่ร่วมกัน การแก่งแย่งต่อสู้กัน เป็นต้น ปัจจัยเหล่านี้เป็นปัจจัยเบื้องต้นที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการสัตว์ป่าทางด้านนิเวศวิทยาที่เป็นขั้นพื้นฐาน ถ้าหากไม่มีการทบทวนวิจัยให้ถูกต้อง การจัดการก็จะมีไม่ได้รับผลประโยชน์ตามหลักการ และเมื่อมีการจัดการให้ถูกต้องก็จะทำให้สภาพสิ่งแวดล้อมด้านอื่น ๆ ดีขึ้นด้วย

นอกจากนี้การจัดการสัตว์ป่ายังเป็นเทคนิควิธีการทางศิลปะที่จะต้องใช้ความรู้ความสามารถเป็นพิเศษ ซึ่งเกี่ยวข้องกับสภาพความเป็นจริงที่ว่า การเพิ่มพูนของการใช้ประโยชน์จากที่ดิน โดยได้มีการใช้ประโยชน์หลายอย่างร่วมกัน เพราะสัตว์ป่ามีความต้องการที่อยู่อาศัย จึงต้องปรับปรุงแหล่งที่อยู่อาศัยให้เหมาะสม หลักการจึงขึ้นอยู่กับ การค้นคว้าวิจัยประชากรของสัตว์ป่าและที่อยู่อาศัย ผู้ดำเนินงานเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญ มีวิธีการและการตัดสินใจที่ถูกต้อง

วิธีการแรก การค้นคว้าวิจัยถึงประชากรของสัตว์ป่า ซึ่งเป็นการศึกษาวิธีลักษณะของการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้าง เช่น การเกิด การตาย ความหนาแน่น ลักษณะการกระจายและพฤติกรรมทางพันธุกรรมในทางสภาพแวดล้อมของสัตว์ป่าชนิดเดียวกันที่อาศัยอยู่

²⁹ ทวี หนูทอง, การจัดการทรัพยากรสัตว์ป่า (กรุงเทพมหานคร : กองอนุรักษ์สัตว์ป่า กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2525), หน้า 2-15.

บริเวณเดียวกัน ในช่วงเวลาหนึ่ง ซึ่งการเรียนรู้ดังกล่าวมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการจัดการสัตว์ป่า เพราะจะต้องทราบถึง การเพิ่มขึ้น หรือลดลง ของประชากรที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยสิ่งแวดล้อม ความสามารถในการให้กำเนิดลูกหลาน (Breeding Potential) หรือความสามารถในการสืบพันธุ์ (Reproductive Potential) หรือปัจจัยสิ่งแวดล้อมที่ต่อต้าน (Environmental Resistance) ที่ทำให้สัตว์ป่ามีชีวิตอยู่ยืนนานหรือตายไป ซึ่งปัจจัยนี้สามารถแบ่งแยกได้ดังนี้ ปัจจัยแรก คือ ปัจจัยที่ทำให้สัตว์ตายโดยตรง (Decimating Factors) ได้แก่ การล่า การขาดอาหาร อุบัติเหตุ เชื้อโรคและตัวเบียน เป็นต้น ปัจจัยที่สองเป็นปัจจัยที่เกี่ยวกับความผาสุกของสัตว์ (Welfare Factors) ประกอบด้วย อาหาร น้ำ และที่หลบภัย ปัจจัยประการสุดท้ายคือ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม ทั้งที่มีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยสองประการแรก และกระทบกระเทือนต่อสัตว์ป่าโดยตรง เช่น ภูมิอากาศ การเกษตรกรรม การตัดไม้ทำลายป่า ไฟป่า การแก่งแย่งกันระหว่างสัตว์เลี้ยงกับสัตว์ป่า เป็นต้น

วิธีการที่สองคือการจัดการที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการสัตว์ป่าที่มีความสำคัญเท่า ๆ กับการวิจัยประชากรสัตว์ป่า ทั้งนี้เพราะที่อยู่อาศัยเป็นที่รวมของปัจจัยสิ่งแวดล้อมสำหรับสัตว์ป่า หรือเป็นปัจจัยสำหรับดำรงชีวิต อันประกอบด้วยอาหาร ทั้งในด้านปริมาณและคุณค่าแหล่งน้ำ ที่หลบภัยและพื้นที่เพื่อแสดงกิจกรรม ในการจัดการสัตว์ป่าจะต้องพิจารณาถึงที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าว่ามีความเหมาะสมเพียงใด หรือไม่เพียงพอกับจำนวนของ

ประชากรสัตว์ป่าหรือไม่หากจะมีการปรับปรุงจะดำเนินการใช้วิธีการอันใด เช่น ถ้าขาดอาหาร อาจจะต้องปลูกพันธุ์ไม้ที่เป็นอาหารสัตว์เพิ่มขึ้น การปรับปรุงแหล่งน้ำควรจะใช้วิธีการขุดบ่อน้ำ หรือสร้างเขื่อนกั้นน้ำขนาดเล็ก หรือจะมีการสร้างรัง โพรงหรือถ้ำ ให้เป็นที่หลบภัยของสัตว์ป่า ซึ่งขึ้นอยู่กับพิจารณาในชั้นนโยบายว่าจะดำเนินการหรือไม่เพียงใด

ปัญหาการอนุรักษ์สัตว์ป่า ถึงแม้ว่าการจัดการจะขึ้นอยู่กับพื้นฐานทางชีววิทยา แต่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับสังคมและเศรษฐกิจ เกี่ยวข้องกับการวิจัย การศึกษา การบริหาร กฎหมาย และการจัดการต่าง ๆ การจัดการสัตว์ป่าส่วนใหญ่เป็นการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมในการจัดการที่ดิน ผู้ครองที่ดินซึ่งมีทรัพยากรธรรมชาติเช่นสัตว์ป่าอาศัยอยู่ ดังนั้นจึงต้องอาศัยความ

ร่วมมือระหว่างกลุ่มคน ระหว่างรัฐ รวมถึงองค์กรต่าง ๆ ที่จะต้องช่วยเหลือกัน เพื่ออนุรักษ์สัตว์ป่าที่มีอยู่ต่อไป

หลักการชี้กฎหมายและหลักการบังคับใช้กฎหมาย (Application of Law and Law Enforcement)

การชี้กฎหมาย (Application of Law) มีความหมายสองประการ³⁰ คือ การชี้กฎหมายในทางทฤษฎีและการชี้กฎหมายในทางปฏิบัติ

การชี้กฎหมายในทางทฤษฎี (Theoretical Application of Law) (หรือในบางตำราเรียกว่า การบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) โดยถือว่าเป็นเรื่องของรัฐโดยเฉพาะ) หมายถึง การที่จะนำกฎหมายนั้น ๆ ไปใช้กับบุคคล ในเวลาและสถานที่ หรือตามเหตุการณ์หรือเงื่อนไข เงื่อนไขหนึ่ง ๆ ซึ่งจะมีความสัมพันธ์กับการร่างกฎหมาย เนื่องจากเมื่อมีการยกร่างกฎหมายขึ้น จะต้องทราบจุดมุ่งหมายของกฎหมายในเบื้องต้น 3 ประการ คือ ประการแรก กฎหมายนี้จะใช้บังคับแก่บุคคลใด โดยทั่วไปกฎหมายจะใช้บังคับกับประชาชนทุกคน หรืออาจมีความมุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลบางจำพวก เช่น ข้าราชการพลเรือน ประการที่สอง คือ กฎหมายนี้จะใช้ที่ไหน โดยทั่วไปแล้วกฎหมายจะใช้บังคับทั่วราชอาณาจักร หรืออาจมีความมุ่งหมายพิเศษ เช่น ต้องการบังคับใช้กฎหมายนั้น เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครและในเขตเทศบาล เป็นต้น ประการที่สามคือ กฎหมายนี้จะใช้เมื่อใด มีหลายประเภทเช่น จะมีผลตั้งแต่วันที่นี้เป็นต้นไป หรือให้มีผลถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือให้มีผลภายใต้อาณัติของเงื่อนไขใดเงื่อนไขหนึ่ง เป็นต้น ซึ่งทั้งสามประการนี้ต้องบัญญัติให้ชัดเจนในตัวบทกฎหมาย

³⁰ วิษณุ เครืองาม, "การชี้กฎหมายและหลักการตีความกฎหมาย" หน่วยที่ 6, เอกสารการสอนชุดวิชา ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป หน่วยที่ 1-8 (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533), หน้า 255.

ส่วนการใช้อรรถาธิบายในทางปฏิบัติ (Practical Application of Law) ³¹ หมายถึงการนำบทกฎหมายไปปรับใช้แก่คดีหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะเจาะจงเพื่อหาคำตอบหรือเพื่อวินิจฉัยพฤติกรรมของบุคคลหนึ่งในเหตุการณ์หนึ่ง ดังที่เราเรียกกันว่าการปรับบทกฎหมาย ผู้ใช้อรรถาธิบายในความหมายนี้จึงอาจเป็นใครก็ตามที่จะต้องดูตัวบทกฎหมายเพื่อปรับกฎหมายนั้นให้เข้ากับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ อัยการ ผู้พิพากษา ทนายความหรือแม้แต่ประชาชนทั่วไปที่ต้องใช้อรรถาธิบายในชีวิตประจำวัน โดยไม่จำกัดว่าต้องเป็นนักกฎหมาย ส่วนหนึ่งของการใช้อรรถาธิบายในทางปฏิบัติคืออาศัยการตีความกฎหมาย (Interpretation of Law) ³² หมายถึงการค้นหาคำหมายของกฎหมายที่มีถ้อยคำไม่ชัดเจนหรืออาจแปลความได้หลายทาง เพื่อทราบถ้อยคำในกฎหมายนั้น มีความหมายว่าอย่างไร ในการร่างกฎหมายนั้น ผู้ร่างกฎหมายจำเป็นต้องร่างให้สั้นกะทัดรัด และไม่มีช่องว่างได้ ถ้อยคำจึงอาจจะสั้นแต่มีความหมายลึกซึ้ง จึงจำเป็นต้องอาศัยการตีความผู้ที่จะต้องตีความ คือ ผู้ที่ต้องใช้อรรถาธิบายนั้น ซึ่งอาจเป็นประชาชนโดยทั่วไปหรือเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อรรถาธิบาย การตีความกฎหมายโดยทั่วไปในอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจกว้างขวางและเด็ดขาดในการตีความและถือเป็นที่สุด

การศึกษาวิเคราะห์ในวิทยานิพนธ์นี้ มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาถึงกลไกของกฎหมายว่ามีบทบัญญัติหรือเนื้อหาของกฎหมายเป็นอย่างไร มีมาตรการพอเพียงในการอนุรักษ์ช้างหรือไม่ การบังคับใช้อรรถาธิบายประสพผลสัมตังเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่อย่างไร นอกจากนี้สภาพบังคับของกฎหมายมีประสิทธิภาพหรือไม่ ทั้งหมดนี้มุ่งหาซึ่งกลไกของกฎหมายที่จะส่งผลให้การใช้อรรถาธิบายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สิ่งสำคัญที่ต้องนำมาพิจารณา คือ เจตนารมณ์ของกฎหมาย กฎหมายแต่ละสาขา*

* ปัจจุบันการศึกษากฎหมายไทย แยกออกเป็น 4 สาขาหลัก คือ มหาชน อาญา ระหว่างประเทศ และธุรกิจ

31 เรื่องเดียวกัน, หน้า 295.

32 เรื่องเดียวกัน, หน้า 267.

มีความมุ่งหมายเจตนารมณ์แตกต่างกันไป และรัฐก็สร้างหรือกำหนดกลไกของรัฐเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติสำหรับกฎหมายแต่ละสาขาแตกต่างกันไป

กฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายมหาชน (Public Law) ประเภทหนึ่ง เป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับประชาชน ในฐานะที่รัฐเป็นฝ่ายปกครองและมีฐานะเหนือประชาชน³³ เป็นการวางระเบียบกฎเกณฑ์ในเรื่องกิจการของรัฐ (State Affairs)³⁴ ในเรื่องผลประโยชน์ส่วนรวมหรือสาธารณะประโยชน์ (Public Interest)

ในการใช้กฎหมายบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ โดยอาศัยกลไกของรัฐเข้ามาดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ คือ องค์กรที่มีหน้าที่ดูแลปฏิบัติงานตามกฎหมายระเบียบวิธีปฏิบัติงาน รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนั้น การที่กฎหมายจะใช้ได้อย่างจริงจัง จำเป็นจะต้องมีสภาพบังคับ (Sanction) ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของกฎหมาย โดยทั่วไปสภาพบังคับของกฎหมายมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ³⁵ ดังนี้

ประการแรก คือ การจูงใจให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อไม่กล้ากระทำความผิดกฎหมาย มิฉะนั้นจะถูกลงโทษหรือถูกบังคับให้ชดเชยค่าเสียหาย เป็นศาสตร์ที่เกี่ยวข้องทางด้านพฤติกรรมของมนุษย์ เช่น จิตวิทยา สังคมวิทยา รวมถึงวิชาการจัดการ (Management)

³³ หยุต แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นกฎหมายทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 154.

³⁴ วิษณุ เครืองาม, "ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน" หน้าที่ 1, เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายมหาชน หน้าที่ 1-7 (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2534), หน้า 31.

³⁵ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, "การยกร่างกฎหมาย" วารสารปกครอง เล่ม 7 ตอน 1 (เมษายน 2531) : 26-27.

ประการที่สอง เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลร้าย ในกรณีที่มีการกระทำกำลังจะเกิดขึ้น โดยห้ามการกระทำของบุคคล เช่นวิธีพักใช้ใบอนุญาตหรือการให้หยุดการกระทำบางอย่าง

ประการที่สาม เพื่อการเยียวยาความเสียหาย เป็นกรณีเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นแล้ว สภาพบังคับของกฎหมายจะเป็นไปบนทางเยียวยาให้คืนสภาพเดิมเท่าที่จะเป็นไปได้

สภาพบังคับของกฎหมายมีความหมายต่อการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนดขึ้น มีสภาพบังคับของกฎหมายหลายลักษณะแตกต่างกันไปตามประเภทของกฎหมายนั้นๆ เช่น มาตรการทางกฎหมายอาญา ในการกำหนดให้การกระทำความคิดเป็นโทษ ต้องรับโทษทางอาญาในกรณีที่เป็นการคิดต่อสังคม มาตรการทางแพ่งเพื่อการชดเชยค่าสินไหมทดแทน แต่สำหรับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งเน้นในเรื่องการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายนั้น จำเป็นต้องอาศัยมาตรการทางปกครอง เพื่อวางระเบียบในการป้องกันซึ่งมีมาตรการทางแพ่งและทางอาญา เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถสั่งการได้ทันที

มาตรการทางปกครอง มีอยู่ด้วยกันหลายมาตรการ 36 ดังนี้

1. ระบบอนุญาต (Licensing) เป็นระบบที่เข้มมากที่สุด คือการกำหนดให้กิจการบางประเภทจะกระทำได้เฉพาะผู้ได้รับอนุญาตเท่านั้น เพื่อที่จะได้ควบคุมการกระทำให้อยู่ในขอบเขตที่ต้องการ และจะมีวิธีการอื่น ๆ ตามมา เช่น การต่ออายุใบอนุญาต การพักใช้ใบอนุญาต โดยรัฐจะกำหนดเงื่อนไขตามที่เห็นว่าเหมาะสม

2. การออกคำสั่ง (Order) เป็นการออกคำสั่งให้กระทำหรืองดเว้นกระทำการ เช่น การห้ามกระทำการบางอย่างอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย (Cease and Desist Order) การออกคำสั่งให้ปฏิบัติ (Affirmative Order) เพื่อเตือนให้ปฏิบัติตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดหรือออกคำสั่งกำหนดค่าปรับตามที่ระบุเป็นเงื่อนไขจนกว่าจะปฏิบัติตามคำสั่งให้เงิน เป็นต้น

3. การค้น (Inspection) เป็นอำนาจการตรวจสอบว่ามี การปฏิบัติตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้หรือไม่ เช่น การเข้าไปตรวจดูการก่อสร้างอาคารว่าเป็นไปตามแบบที่รับอนุญาตหรือไม่

4. การบังคับให้ส่งข้อเท็จจริงหรือมาที่ด้วยค่า เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีข้อมูลในการปฏิบัติหน้าที่ การฝ่าฝืนก็จะต้องมีโทษ (Comtempt Proceeding)

5. การบังคับให้เปิดเผยข้อเท็จจริง (Disclosure and Publicity) เป็นระบบข่าวสารที่จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณชน และอำนาจให้เจ้าหน้าที่มีข้อมูลในการปฏิบัติตามกฎหมาย

6. มาตรการจูงใจอื่น ๆ เป็นการทำให้บุคคลทำตามกฎหมาย เช่น มาตรการที่เป็น Incentive และ Disincentive เช่น มาตรการทางภาษี เงินช่วยเหลือ เป็นต้น ³⁷

จากมาตรการทางปกครองต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้มีหลักเกณฑ์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม มี 4 ประการ ประกอบกัน ³⁸ ดังนี้

1. หลักความเสมอภาค (Equality of Burden) การบังคับใช้กฎหมายต้องไม่เลือกปฏิบัติ ต้องมีความเสมอภาคในการใช้มาตรการทางกฎหมายนั้น ๆ

³⁷ จรณชัย ศัลยพงษ์, มาตรการชูรสานกฎหมายสิ่งแวดล้อม คลอง อาศรมความคิดเรื่องคลองในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กันยายน 2537) หน้า 328-332.

³⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การอธิบายเรื่องมาตรการทางปกครองในการจัดการสิ่งแวดล้อม ในการสัมมนาเรื่อง การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ที่โรงแรมสยามซิตี้ วันที่ 9-10 กุมภาพันธ์ 2538.

2. หลักความเหมาะสม (Proportionality) มาตรการทางปกครองต้องกำหนดขึ้นให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น
3. ข้อเท็จจริงที่จะใช้อำนาจจะต้องมีอยู่จริง (Materiality)
4. การเข้ามาตรการทางปกครองนั้น ๆ ต้องใช้เพื่อวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น (Principle of Objectivity)

การเข้ามาตรการทางปกครองต้องมีหลักเกณฑ์ทั้ง 4 ประการนี้ ประกอบกันหากขาดไปข้อใดข้อหนึ่งจะถือว่าการเข้ามาตรการทางปกครองนั้นไม่ถูกต้อง

ในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ชักกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญในการบังคับชักกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ มีอยู่หลายฝ่ายด้วยกัน ได้แก่³⁹

1. เจ้าหน้าที่ฝ่ายรักษากฎหมายในเบื้องต้นซึ่งมีจำนวนมากมาย และสังกัดอยู่ในหน่วยงานของรัฐ โดยขึ้นอยู่กับข้อกำหนดและเงื่อนไขของกฎหมายที่เกี่ยวข้องแต่ละฉบับ
2. เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ตัดสินหรือวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ซึ่งกฎหมายได้กำหนดระบบสั่งการ หรือวินิจฉัยชี้ขาดในชั้นสุดท้ายไว้แตกต่างกันหลายรูปแบบ บางกรณีการสั่งการชั้นสุดท้ายจะสิ้นสุดลงด้วยการชี้ขาดของข้าราชการประจำ หรือในบางกรณี การวินิจฉัยสั่งการ หรือการตัดสินชี้ขาดจะสิ้นสุดลงด้วยการชี้ขาดของข้าราชการการเมือง หรือโดยมติของคณะกรรมการหรือคณาภิพากษาของศาลยุติธรรม เจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทนี้จะมีบทบาทต่อการบังคับชักกฎหมายและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนค่อนข้างสูง เพราะเป็นผู้มีอำนาจในการตีความกฎหมาย และในด้านควบคุมการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายให้เกิดความชอบธรรมอีกด้วย

³⁹ โภคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดของเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์การพิมพ์พลชัย, 2529), หน้า 137-140.

แนวความคิดการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public Participation Concept)

การควบคุมและจัดระเบียบสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันพัฒนามาสู่การเข้าร่วมของประชาชน การเรียกร้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมเข้าร่วมมาจากที่ผ่านมามีงานด้านการป้องกัน บังคับคดี และ แม้แต่การออกกฎหมายในบางประเทศ ต่างเป็นของฝ่ายปกครองในขณะที่มีการยอมรับมากขึ้นเรื่อย ๆ ว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาาร่วมกันของมหาชน

แนวความคิดการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public Participation) นี้ เป็น แนวความคิดทางรัฐศาสตร์ในเรื่องการปกครองตนเอง (Self Government) ซึ่งเป็นการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครอง⁴⁰ ซึ่งอาจแบ่งแยก ลักษณะของการมีส่วนร่วมได้เป็น 2 ลักษณะคือ

1. การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในระดับต่ำ (Top-down Approach) เป็นทัศนคติที่มองมาจากรัฐบาล ซึ่งความคิดริเริ่มในกิจกรรมนั้นมาจากรัฐ แล้วรัฐเป็นผู้ชักชวนสั่งการหรือขอความร่วมมือให้ประชาชนร่วมดำเนินการตามที่รัฐเป็นผู้วางแผน การที่ประชาชนในชุมชนใดจะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรได้มากเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับอำนาจทางการเงิน เศรษฐกิจ และสถานภาพทางสังคม การมีส่วนร่วมของสาธารณะ ในลักษณะนี้จึงเป็นกิจกรรมที่รัฐบาลจะเป็นผู้ชักนำ ผลักดัน กำหนดยุทธศาสตร์ ยุทธวิธีการจัดการการควบคุมการใช้ทรัพยากร ฯลฯ

2. การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในระดับสูง (Bottom-up Approach) หมายถึง ความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกิดจากความต้องการของประชาชนเอง แล้วส่งกระแสความต้องการผลักดันไปให้รัฐทราบ และให้รัฐสนับสนุนช่วยเหลือ

⁴⁰ เรณี ศิลปวุฒิ, "การวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากการพัฒนาอุตสาหกรรมหลัก : ศึกษากรณีโครงการพัฒนาฝั่งทะเลตะวันออก" (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, 2531), หน้า 67.

ในทางนิติศาสตร์ยอมรับแนวความคิดเรื่องการเข้ามามีส่วนร่วมของ
สาธารณชนว่า กฎหมายจะต้องปกป้องไม่เฉพาะแต่บุคคลและทรัพย์สินของปัจเจกชนในชุมชน
เท่านั้น แต่จะต้องคุ้มครองผลประโยชน์ของปัจเจกชนในฐานะที่เป็นกลุ่มคนในชุมชนด้วย นอก
จากนี้ผลสืบเนื่องของแนวความคิด การเข้ามามีส่วนร่วมของสาธารณชนในการปกป้องคุ้มครอง
สิ่งแวดล้อมคือการยอมรับบทบาทขององค์การพัฒนาเอกชน (Non-Governmental
Organizaon หรือ NGO) ซึ่งนับเป็นแรงสำคัญในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพมาก
ยิ่งขึ้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย