



บทที่ 2

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อม

จากปัญหาที่เกิดขึ้นในการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ โดยยังมีได้ตราพระราชบัญญัติจึงใช้บังคับตามที่ได้กล่าวถึงในบทที่ 1 จึงเห็นว่ามีหลักการ แนวความคิด ทฤษฎีที่สำคัญที่จะใช้เป็นกรอบแนวทางในการศึกษาและทำความเข้าใจเพื่อจะได้นำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่ออนุรักษ์การให้เป็นไปตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังนี้

2.1 แนวความคิดว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน

การพัฒนาประเทศเป็นต้นเหตุสำคัญแห่งปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป้าหมายหลักของการพัฒนาเป็นการเน้นหนักด้านอุตสาหกรรม และผลผลิตจากอุตสาหกรรมล้วนแล้วแต่มาจากวัตถุดิบที่เป็นทรัพยากรภายในประเทศ จึงทำให้เกิดปัญหาการทำลายและการลดลงของทรัพยากรตามมา ทำให้หลายประเทศที่พัฒนาแล้วเกิดความคิดและตระหนักว่าหากไม่มีมาตรการใดที่จะนำมาใช้กับทุกประเทศทั่วโลกเพื่อหยุดยั้งหรือยุติการทำลายทรัพยากรของโลกนอกจากจะก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังจะก่อให้เกิดผลกระทบทั้งประเทศที่เป็นแหล่งกำเนิดปัญหาและประเทศอื่น ๆ ด้วย ในลักษณะของปัญหามลพิษข้ามพรมแดน (Transboundary Pollution) และในที่สุดก็จะกระจายไปทั่วทุกประเทศทั่วโลก ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการดำเนินการในทางระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดกลไกที่จะไปประสานความร่วมมือระหว่างประเทศต่าง ๆ ในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และคุ้มครองทรัพยากรโลก จึงส่งผลให้มีการวางแนวความคิดหลักไว้ว่า การพัฒนาประเทศยังคงมีความจำเป็นที่จะให้คงไว้ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย แต่การพัฒนาประเทศจะต้องทำควบคู่ไปกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและการคุ้มครองทรัพยากร แนวความคิดนี้จึงได้นำมาซึ่งการนำเอาหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาใช้¹

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นหลักการที่มีมาเป็นระยะเวลานานแล้ว แต่ยังไม่มีการให้ความสำคัญต่อหลักนี้อย่างชัดเจน จนกระทั่งเมื่อเกิดผลกระทบตามมาจากการพัฒนา

¹ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543), หน้า 20 - 21.

ประเทศ โดยเฉพาะการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและเกิดอุบัติเหตุร้ายแรงต่อสภาวะแวดล้อมจากเหตุการณ์ที่เรือบรรทุกน้ำมันดิบชนกับหินโสโครกและอัปปางลงในทะเลนอกชายฝั่งอังกฤษ ก่อให้เกิดมลพิษทางทะเลที่รุนแรงในเหตุการณ์ The Torrey Canyon Oil Incident ปี ค.ศ. 1967 ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่เรือบรรทุกน้ำมันดิบอัปปางลงนอกชายฝั่งประเทศอังกฤษ จึงทำให้ประชาคมโลกตระหนักถึงการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมตามแนวความคิดในการพัฒนาอย่างยั่งยืน อันนำมาซึ่งความร่วมมือในการประชุมระดับโลกด้านสิ่งแวดล้อมผ่านทางองค์การสหประชาชาติ ได้แก่ การประชุมแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ (Human Environment) ที่กรุงสต็อกโฮล์ม (Stockholm) ประเทศสวีเดน การประชุมครั้งนี้ได้นำมาสู่การประกาศ Stockholm Declaration, 1972 ซึ่งคำประกาศนี้ยังได้เรียกร้องให้มีความร่วมมือกันทั้งในระดับประเทศและในระดับระหว่างประเทศ เพื่อให้มีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เป็นระบบ ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1983 สหประชาชาติจึงได้จัดตั้ง คณะกรรมาธิการโลกในเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development : WCED) เพื่อทำการศึกษาเรื่องการสร้างสมดุลระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา² เอกสารที่นำเสนอแนวความคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ได้รับการกล่าวขวัญและเป็นประเด็นทางเลือกกระแสหลัก และได้รับการยอมรับมากที่สุดคือ รายงานการศึกษาโดยคณะกรรมาธิการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาของโลก เรื่อง Our Common Future (World Commission on the Environment and Development 1987) ซึ่งให้คำนิยามของการพัฒนาที่ยั่งยืนว่า "รูปแบบของการพัฒนาที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนในรุ่นต่อไปในอนาคตต้องประนีประนอมยอมลดทอนความสามารถในการที่จะตอบสนองความต้องการของตนเอง"³

รายงานดังกล่าวได้สะท้อนให้สังคมโลกได้ตระหนักถึงประเด็นปัญหาใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นท่ามกลางการพัฒนาแบบไร้ขีดจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การเพิ่มขึ้นของประชากรและความเจริญทางเทคโนโลยี ปัญหาการผลิตและการใช้พลังงาน การพัฒนาที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างชาวเมืองและชาวชนบท

² ศิริรัตน์ รัตนพันธุ์, "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม : ศึกษากรณีมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 29 - 31.

³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2546 การพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทย. (กรุงเทพฯ: 2546), หน้า 3.

ความเชื่อมโยงทางสิ่งแวดล้อมและความหย่อนยานทางนิเวศอันเกิดจากการพัฒนาที่ผ่านมา⁴ และมี
 ส่วนสำคัญที่ให้เกิดการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United
 Nations Conference on Environment and Development : UNCED) หรือที่เรียกกันว่า
 การประชุม Earth Summit ที่กรุงริโอเดอจาเนโร (Rio De Janeiro) ประเทศบราซิล ในเดือน
 มิถุนายน ค.ศ. 1992 ซึ่งเป็นการประชุมที่มีผู้นำของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกเข้าร่วมมากที่สุดเป็น
 ประวัติการณ์ โดยมีประมุขของประเทศ หัวหน้าคณะรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ระดับสูง รวมทั้งสิ้น 179
 ประเทศ ระหว่างการประชุม Earth Summit ได้มีการร่วมลงนามรับรองเอกสารที่สำคัญ 5 ฉบับ
 โดยเฉพาะอย่างยิ่งปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The Rio Declaration on
 Environment and Development, 1992) ซึ่งปฏิญญาสากลฉบับนี้เป็นนโยบายร่วมกันของโลกที่
 เกิดขึ้นจากการประมวลเอาแนวคิดเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาบัญญัติใส่ไว้ในหลักการต่าง ๆ
 ทั้งหมด 27 หลักการด้วยกัน และทำให้ความชัดเจนของแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนยิ่งมี
 มากขึ้นไปอีก เนื่องจากในการประชุมครั้งนี้ได้มีความเห็นชอบร่วมกันในแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda
 21) ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการที่วางแนวทางปฏิบัติการที่วางแนวทางปฏิบัติสำหรับประเทศต่าง ๆ ในการ
 นำเอาหลักการข้อต่าง ๆ ตามที่บัญญัติอยู่ในปฏิญญาริโอ มาแปลงลงสู่ภาคปฏิบัติ⁵

ประเทศไทยได้นำเอาความคิดในการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาประยุกต์ใช้ในช่อง
 แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 – 2534) เป็นต้นมา โดยมีนโยบายการพัฒนาและใช้ประโยชน์
 จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน รวมทั้งได้กำหนดแนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่
 สำคัญ 2 แนวทาง คือ การให้ประชาชนและองค์กรในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม และให้มีระบบการ
 บริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างชัดเจน⁶ นับแต่นั้นการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้
 กลายเป็นสาระสำคัญที่ต้องกำหนดไว้ในการดำเนินการจนถึงปัจจุบัน เห็นได้จากนโยบายของ
 กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจนในการ
 พัฒนาอย่างยั่งยืน โดยจะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน

⁴ สาริต ภิมยไชย. รายงานผลการศึกษาวิจัย (คู่มือ) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ
 สิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานในพื้นที่ระดับตำบล. (กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2543), หน้า
 13 – 14.

⁵ ศิริรัตน์ รัตนพันธุ์, "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม :
 ศึกษากรณีมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิต
 วิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 38.

⁶ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารงานพัฒนาชนบท การพัฒนาขีดความสามารถในการ
 บริหารงานพัฒนาสภาตำบล สาเหตุปัญหาและแนวทางแก้ไข. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2536,
 หน้า 57 – 58.

และฟื้นฟูบูรณะทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถฟื้นฟูสภาพได้ ให้มีศักยภาพเป็นปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาในอนาคต รวมทั้งสงวนรักษาและใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่สามารถฟื้นคืนสภาพได้อย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น สาระของการพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงอยู่ที่ความยุติธรรมและความเสมอภาคของการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างคนในยุคปัจจุบันกับคนยุคอนาคต แม้คนในยุคปัจจุบันจะได้เปรียบคนยุคอนาคตที่มีโอกาสได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก่อน แต่ก็ไม่หมายความว่าคนยุคปัจจุบันจะสามารถชดเชยความได้เปรียบนั้นมาเป็นของตน แต่ยังคงต้องมีภาระหน้าที่จะต้องใช้ความยุติธรรมและความเสมอภาคที่จะรับผิดชอบการใช้ประโยชน์ของตนให้มีเหลือสำหรับคนยุคอนาคตที่จะได้ใช้ประโยชน์เสมอหรือเท่ากับที่ตนได้ใช้⁷ ซึ่งความหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนอาจสรุปเป็นแนวความคิดได้ 3 ประการ⁸ กล่าวคือ

- 1) แนวความคิดทางด้านนิเวศวิทยา ที่ให้ความสำคัญกับคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเน้นเรื่องประสิทธิภาพของระบบนิเวศน์เพื่อชนรุ่นอนาคต
- 2) แนวความคิดด้านสังคม ที่ให้ความสำคัญกับความสามารถในการตอบสนองความต้องการของคนรุ่นอนาคตเพื่อการรักษาคุณภาพชีวิตของประชากร
- 3) แนวทางด้านเศรษฐกิจ ที่ให้ความสำคัญกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนบนพื้นฐานของการสงวนรักษาทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสำหรับคนรุ่นต่อไป

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและระดับการมีส่วนร่วม

แต่เดิมเข้าใจว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐจะต้องดูแลรักษา มิใช่หน้าที่ของประชาชน จึงก่อให้เกิดการมุ่งแสวงหาประโยชน์จากการบริโภคทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกันอย่างเต็มที่จนก่อให้เกิดปัญหาต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากผลพวงจากความล้มเหลวในการดำเนินงานของการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและนำทรัพยากรธรรมชาติมาเป็นปัจจัยในการผลิตอย่างฟุ่มเฟือย โดยรัฐจะเป็นผู้กำหนดนโยบายและแนวทางในการปฏิบัติประชาชนเป็นเพียงผู้รองรับตามนโยบายแล้วดำเนินการปฏิบัติเท่านั้น อันเป็น

⁷ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 7.

⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2546 การพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทย, (กรุงเทพฯ: 2546), หน้า 5.

การมองข้ามศักยภาพและความสามารถของประชาชนในชุมชน ดังนั้น แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นทางเลือกในการพัฒนา (alternative development) ที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากพื้นฐานในการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวย่อมนำไปสู่การยอมรับในกิจกรรมการพัฒนาต่างๆ ของรัฐมากขึ้น เป็นการพัฒนาที่ตรงกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน แต่การที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ มีความจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องสนับสนุนและผลักดันให้เกิดขึ้นมาซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องตราเป็นกฎหมายรองรับ จึงจะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นเป็นจริงในทางปฏิบัติได้

2.2.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นได้หลายลักษณะและหลายกิจกรรม เป็นแนวคิดหลักที่สำคัญของกระบวนการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนา โดยในการประชุมของ "The AD Hoc Group of Experts เรื่อง Popular Participation and a Strategy for Promoting Community Level Action and National Development" ได้ให้ความเห็นไว้ว่า "คำว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ไม่สามารถให้คำจำกัดความที่ตายตัวได้ และมีการให้ความหมายต่างกันในแต่ละประเทศหรือแม้กระทั่งภายในประเทศเดียวกัน ในการจะเข้าใจความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นจะต้องดูบริบท (Context) ของแต่ละประเทศ และสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของประเทศนั้น" อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมดังกล่าวเสนอความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างๆ ไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจะนำมาซึ่งโอกาสที่จะทำให้สมาชิกของชุมชนและสังคมสามารถเข้ามามีส่วนร่วม และมีอิทธิพลในกระบวนการพัฒนาและการแบ่งสรรผลของการพัฒนาอย่างเป็นธรรม ซึ่งหมายถึงการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นของ⁹

- 1) การสนับสนุนกระบวนการพัฒนา
- 2) การแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรม

⁹ Department of International Economic and Social Affairs. United Nations, Popular Participation as a strategy for promoting community level Action and Nation Development. (New York, United Nation, 1981) p.5. อ้างถึงใน บังอร ฤทธิภักดี, "การมีส่วนร่วมของประชาชนในงานสาธารณสุขมูลฐาน : กรณีศึกษาระดับหมู่บ้าน", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528) หน้า 11.

3) การตัดสินใจในรูปของการกำหนดเป้าหมาย การวางนโยบาย การวางแผน และการปฏิบัติตามแผน ทั้งในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม

องค์การสหประชาชาติ (United Nation) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะที่เป็นกระบวนการพัฒนาว่า คือการเข้าร่วมอย่างกระตือรือร้น และมีพลังของประชาชนในการตัดสินใจ เพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคม และการจัดทรัพยากรเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้น และเป็นการปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่าง ๆ โดยสมัครใจ¹⁰ สำหรับประเทศไทยได้มีผู้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึงการเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ (mental and emotional involvement) ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม (group situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการ (contribution) บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย¹¹ โดยสรุปว่าการมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นได้โดยหลายปัจจัยที่ประกอบกัน คือ ผู้มีส่วนร่วมจะมีส่วนเกี่ยวข้องทางจิต (ego - involved) ไม่เพียงแต่เฉพาะด้านกรงาน (task - involved) เมื่อผู้มีส่วนร่วมได้บังเกิดความเกี่ยวข้องด้านจิตใจและอารมณ์แล้วก็เท่ากับเปิดโอกาสให้เขาได้แสดงความคิดริเริ่มและสร้างสรรค์กระทำการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่ม และเมื่อเกิดการเกี่ยวข้องด้านจิตใจ อารมณ์ และได้กระทำการให้แก่สถานการณ์กลุ่มนั้นแล้ว ผู้มีส่วนร่วมจะเกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มนั้นด้วย และต้องการเห็นผลสำเร็จของการทำงานนั้นด้วย จึงเกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับกลุ่ม

2.2.2 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะมีประสิทธิผลก็ต่อเมื่อมีการร่วมมือทั้งฝ่ายรัฐและประชาชน แต่ที่เป็นปัญหาคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนมีอยู่หลายระดับ แต่รัฐจะยอมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมได้ในระดับใดบ้าง ทั้งนี้ได้มีผู้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

¹⁰ United Nations, Popular Participation in Devision Making for Development. (New York : United Nation Publication, 1978) p. 4. อ้างถึงใน ศรินยา จันทสุทธิบุตร, "บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท", (ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตร สาขาการพัฒนารทรัพยากรมนุษย์ โครงการบัณฑิตศึกษาพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์, 2542), หน้า 9.

¹¹ นิรันดร จงวุฒิเวศน์, "กลวิธี แนวทาง วิธีการ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาชุมชน" ใน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. ทวีทอง หงส์วิวัฒน์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภณาการพิมพ์, 2527), หน้า 183 - 185.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ ได้แบ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 6 ระดับ

คือ¹²

1) ร่วมรับรู้ เป็นจุดเริ่มต้นของการให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมด้วยหมายถึง รัฐได้ให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมแก่ประชาชน เมื่อรัฐมีความคิดริเริ่มหรือมีนโยบายที่จะให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ แล้วเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ โดยการให้ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่มอบให้แก่ประชาชนนั้น

2) ร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็น หมายถึง เมื่อประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารจากรัฐแล้ว ประชาชนก็จะร่วมค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ความจำเป็น และความต้องการที่ต้องให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น พร้อมร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจกรรม หรือหน่วยงาน หรือผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจจะได้นำไปใช้ประกอบการพิจารณาต่อไป

3) ร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจ หมายถึง ร่วมพิจารณาเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยกับโครงการหรือกิจกรรม การเลือกพื้นที่ตั้งโครงการ โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่ตั้งโครงการ จะมีส่วนร่วมพิจารณารับหรือปฏิเสธไม่ให้โครงการตั้งในพื้นที่ หากเห็นว่ามาตรการที่จะใช้ในการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการการติดตามตรวจสอบไม่ชัดเจนและไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบได้ด้วย ซึ่งในขั้นนี้มีความสำคัญมาก แต่กฎหมายไทยก็ยังไม่ได้ให้การรับรองสิทธิของประชาชนในระดับนี้

4) ร่วมดำเนินการ หมายถึง ร่วมในการลงทุน ร่วมในการคัดเลือกผู้ปฏิบัติงาน หรือร่วมปฏิบัติงานเอง ในระดับการมีส่วนร่วมนี้อาจจะทำได้ทุกประเภทของโครงการ เช่น หากเป็นโครงการที่จำเป็นต้องใช้ผู้มีความรู้เฉพาะด้าน ผู้ชำนาญการ หรือใช้เทคโนโลยีขั้นสูงแล้วบางครั้งเป็นความยุ่งยากที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมปฏิบัติงานได้ แต่หากเป็นโครงการหรือกิจกรรมระดับท้องถิ่น เช่น การจัดการป่าชุมชน หรือทรัพยากรอื่นที่ใช้ภูมิปัญญาชาวบ้านได้ ชาวบ้านหรือประชาชนในท้องถิ่นก็เข้าร่วมดำเนินการได้ หรือเป็นการร่วมดำเนินการด้วยการลงทุนถือหุ้น ก็ย่อมถือว่ามีกรร่วมดำเนินการได้

5) ร่วมติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล หมายถึง การร่วมตรวจสอบและติดตามการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ว่าเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ได้มีการนำมาตรการลดผลกระทบมาใช้หรือไม่ มีการใช้ระบบการติดตามตรวจสอบ

¹² สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกับการมีส่วนร่วมในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, หน้า 58 - 61.

เพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นหรือไม่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมาก เพราะประชาชนจะทำหน้าที่คอยเฝ้าระวังและเตือนภัย (Watch dog) การดำเนินงานโครงการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาคือ ทันท่วงทีก่อนที่จะมีผลร้ายเกิดขึ้น และเมื่อมีการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมแล้ว ก็ต้องมีการประเมินผลว่าการดำเนินการนั้น ๆ บรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด มีการนำมาตรการป้องกันแก้ไขปัญหาล้อมมาใช้หรือไม่ และผลการดำเนินการเป็นอย่างไร เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการพิจารณานำเอามาตรการที่เหมาะสมมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6) ร่วมรับผล หมายถึง การดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมที่ดำเนินไปแล้ว ย่อมได้มาซึ่งประโยชน์และผลกระทบ ทั้งที่เป็นผลกระทบด้านบวกและผลกระทบด้านลบทั้งต่อประชาชนและต่อสิ่งแวดล้อม โดยที่ประชาชนหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องรับเอาผลที่เกิดขึ้นมานั้น

แก้วสรร อติโพธิ กล่าวไว้ว่า¹³ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เป็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการปกครองของรัฐที่ส่งผลกว้างไกลโดยเสนอให้ดำเนินการ ดังนี้

- 1) สร้างระบบให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
- 2) ส่งเสริมให้ประชาชนได้รวมตัวกันตามผลประโยชน์หรือแนวทางที่หลากหลายขยายย่อยไปทุกระดับ ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น
- 3) มีกระบวนการไต่สวนสาธารณะที่มีฐานะเป็นสิทธิทางกฎหมายของประชาชนและผู้เกี่ยวข้อง และมีขึ้นเพื่อประกอบการตัดสินใจของรัฐ
- 4) มีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของรัฐ โดยมีกฎหมายรับรองไว้ชัดเจน
- 5) มีการกระจายอำนาจโดยการปรับปรุงองค์กรรัฐเพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการจัดการทรัพยากร

โดยเน้นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีกระบวนการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางปกครองของรัฐ ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่นที่สามารถยอมรับสิทธิตามกฎหมายในกระบวนการไต่สวนสาธารณะ มีการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และต้องมีการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากร

การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะทำให้ปัญหาได้รับการแก้ไขในทิศทางที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องจากประชาชนเป็นผู้ใกล้ชิดกับปัญหาที่สุดประชาชนจึงควรเป็นศูนย์กลางของการ

¹³ แก้วสรร อติโพธิ, "การมีส่วนร่วมของประชาชน : กุญแจสำคัญในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย", ใน *รวมบทความวิชาการ 84 ปี ศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทย์* (ม.ป.ท., ม.ป.ป.) หน้า 109 – 116.

แก้ไขปัญห การป้องกันและแก้ไขปัญห การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้น รัฐจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย และแนวนโยบายแห่งรัฐที่ได้กำหนดไว้ จึงควรถือเป็นหน้าที่ร่วมกันของภาครัฐและประชาชนกับชุมชนที่จะต้องร่วมมือกันในการบำรุงรักษา คุ้มครอง ส่งเสริม รวมทั้งการได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมอาจหมายถึง การทำงานร่วมกันของประชาชนในชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างเดียวกัน เพื่อประโยชน์ร่วมกันในกิจกรรมที่มีส่วนร่วมกันนั้น ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะมีระดับใดและร่วมในกิจกรรมใดนั้น ขึ้นอยู่กับรัฐหรือรัฐบาลจะให้สิทธิหรือให้การสนับสนุน รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุก ๆ ระดับของการดำเนินกิจกรรม โดยเริ่มตั้งแต่การรับข้อมูลข่าวสารเพื่อนำมาสู่การมีส่วนร่วมในระดับต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมติดตามและตรวจสอบ และร่วมรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมต้องเกิดจากการริเริ่มร่วมกันของประชาชนและชุมชน รัฐมีฐานะเป็นเพียงผู้สนับสนุนช่วยเหลือจึงจะถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง แต่อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องคำนึงถึงประเภทโครงการหรือกิจกรรม กระบวนการดำเนินงาน ช่วงเวลาเข้าไปมีส่วนร่วม องค์กรหรือกลุ่มบุคคลหรือปัจเจกบุคคลที่มีส่วนร่วม และกฎหมายรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย¹⁴

2.3 ทฤษฎี แนวคิด และหลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.3.1 ความหมายและลักษณะของทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อม

สิทธิของบุคคลในการจัดการบำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพและส่งเสริมคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อมจะมีมากน้อยเพียงนั้น ในเบื้องต้นมีความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจความหมายของทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากเป็นวัตถุประสงค์แห่งสิทธิของบุคคลที่ร่วมกับรัฐและชุมชนในการดำเนินการ นอกจากนี้ คำว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดหรืออาจใช้แทนกันได้ เพราะทรัพยากรธรรมชาติก็คือส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อม

¹⁴ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกับการมีส่วนร่วมในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. หน้า 62.

อย่างไรก็ตาม จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมปัจจุบัน ทรัพยากรธรรมชาติมักจะถูกมองหรือพิจารณาในเชิงปริมาณ ขณะที่สิ่งแวดล้อมจะถูกมองหรือพิจารณาในเชิงคุณภาพ¹⁵ ดังนั้น ในการนำคำนี้มาใช้จึงขึ้นอยู่กับบริบทของผู้นำไปใช้ว่าต้องการกล่าวถึงในประเด็นหรือพิจารณาในแง่มุมใดเป็นสำคัญ

ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources) ได้มีการอธิบายให้ความหมายไว้หลายความเห็น เช่น ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ มีประโยชน์สามารถตอบสนองความต้องการของมนุษย์ หรือมนุษย์สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้¹⁶ ทรัพยากรธรรมชาติหมายถึงสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและให้ประโยชน์ต่อมนุษย์ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง¹⁷ จากความหมายดังกล่าวทำให้เข้าใจลักษณะทรัพยากรธรรมชาติได้ว่า ทรัพยากรธรรมชาติจะต้องมีการนำมาใช้ประโยชน์หรือมีศักยภาพที่จะใช้ประโยชน์ได้ โดยคุณค่าของการใช้ประโยชน์จะเปลี่ยนแปลงไปตามเวลา สถานที่ และสภาพทางเศรษฐกิจสังคม¹⁸

ส่วนนักอนุรักษ์วิทยาได้แบ่งทรัพยากรธรรมชาติ ออกเป็น 3 ประเภท¹⁹ คือ

1) ทรัพยากรธรรมชาติได้ใช้แล้วไม่หมดสิ้น (Non - Exhausting Natural Resources) เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ เช่น อากาศ น้ำ แสงอาทิตย์ เป็นต้น

2) ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วทดแทนได้ (Renewable Natural Resources) หมายถึง ทรัพยากรธรรมชาติที่มนุษย์นำมาใช้แล้วสามารถทดแทนขึ้นได้ ซึ่งการทดแทนนั้น อาจต้องใช้เวลาสั้นหรือยาวนานก็ได้ เช่น ป่าไม้ พืช สัตว์ และดิน เป็นต้น

¹⁵ นาท ดันทวิรุพันธ์ และพูลทรัพย์ สมุทรสาคร, วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการบริหารทรัพยากร. พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2528), หน้า 1 – 2.

¹⁶ นิวัติ เรืองพานิช, การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (กรุงเทพมหานคร : อักษรสยามการพิมพ์, 2533), หน้า 40.

¹⁷ เกษม จันทร์แก้ว, การจัดการสิ่งแวดล้อมแบบผสมผสาน. (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2545), หน้า 8 – 9.

¹⁸ Daniel H. Henning, Environmental policy and administration. (New York : EL sevier, 1988), p.2. อ้างถึงใน อารยา นุชนะเสวี, "มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว : ศึกษาเฉพาะกรณีระบบอุทยานแห่งชาติทางบก", (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 19.

¹⁹ อารยา นุชนะเสวี, เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

3) ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดไป (Exhausting Natural Resources) เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ให้ประโยชน์ต่อมนุษย์ในแง่ความสะดวกสบายและช่วยผ่อนแรงของมนุษย์ เช่น น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ แร่ธาตุ เป็นต้น

ซึ่งการให้นิยามในลักษณะดังกล่าวถูกมองว่าเป็นการให้นิยามตามแนวคิดที่ถือเอามนุษย์เป็นศูนย์กลาง (Humanism) นี้มักเอาความต้องการที่ไม่สิ้นสุดของมนุษย์เป็นที่ตั้งและเป็นมาตรฐานในการระบุว่าสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่ในโลกนี้ว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติได้หรือไม่ ภายใต้อหลักการของการใช้หรือประโยชน์ต่อมนุษย์เท่านั้น²⁰

ส่วน “ความหลากหลายทางชีวภาพ(Biological Diversity)” โดยสรุปหมายถึง ความหลากหลายใน 3 ประเด็น คือ ประเด็นแรก คือ ความหลากหลายของชนิดหรือสปีชีส์ (species diversity) ของสิ่งมีชีวิตทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นพวกโปรคาริโอต จุลินทรีย์ พืช สัตว์ รวมทั้งมนุษย์ด้วย ประเด็นที่สองคือ ความหลากหลายทางพันธุกรรม(genetic diversity) ที่มีอยู่ในแต่ละหน่วยสิ่งมีชีวิตที่อยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มในประชากรหรือเป็นกลุ่มของประชากร ประเด็นที่สาม ความหลากหลายทางนิเวศวิทยา(ecological diversity) ตามแหล่งที่อยู่อาศัยต่างๆ กันของสิ่งมีชีวิต ซึ่งความหลากหลายของทั้งสามประเด็นนี้จะต้องผสมกลมกลืนกันและสอดคล้องกันตามสภาพของสมดุลตามธรรมชาติ²¹ หรืออาจกล่าวให้เข้าใจง่าย ๆ ได้ว่า หมายถึง สิ่งมีชีวิตทุกรูปแบบทั้งสัตว์ พืช และจุลินทรีย์ ทั้งที่อยู่บนบกและที่อยู่ใต้น้ำ²²

สำหรับอีกสิ่งหนึ่งที่มีความสำคัญที่จะต้องกล่าวถึง คือ “สิ่งแวดล้อม” ซึ่งมักจะพบเห็นว่ามักใช้ควบคู่กับคำว่าทรัพยากรธรรมชาติ คือ คำว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งดูเหมือนว่าคำทั้งสองคำนี้มีความหมายแตกต่างกันและเป็นคนละอย่าง ดังนั้น จึงต้องทำความเข้าใจกับความหมายของคำว่าสิ่งแวดล้อมด้วย

²⁰ ธันวา ใจเที่ยง, การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม : บนสายทางของสังคมไทย. (นครพนม : โครงการจัดตั้งสถาบันราชภัฏนครพนม, 2544), หน้า 6.

²¹ วิสุทธิ์ โบไม้, สถานภาพความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศไทย. (กรุงเทพฯ : บริษัทเคสดีไทย จำกัด, 2538), หน้า 29.

²² สรุปผลการสัมมนาอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพกับความพร้อมของประเทศไทย มหาวิทยาลัยมหิดล. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สถาบันพัฒนาการสาธารณสุข, 2539), หน้า 6.

สิ่งแวดล้อม (Environment) หมายถึง สิ่งต่างๆ ที่อยู่รอบตัวมนุษย์²³ สิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น สิ่งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม สิ่งที่ไม่สามารถเห็นได้ด้วยตา สิ่งที่เป็นทั้งที่ให้คุณและให้โทษ²⁴ ในขณะที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้คำนิยามของสิ่งแวดล้อมว่าหมายถึงความถึง สิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์ได้ทำขึ้น ดังนั้น ในทางกฎหมายแล้วของทุกสิ่งที่เป็นทั้งกายภาพและชีวภาพต่างก็เป็นสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น โดยอาจเกิดขึ้นตามธรรมชาติหรือเป็นสิ่งที่มนุษย์ได้สร้างขึ้นก็ได้ อนึ่ง แม้จะมีการให้นิยามของคำว่าสิ่งแวดล้อมหลากหลายก็ตาม แต่คำนิยามดังกล่าวก็มีความคล้ายคลึงกัน และมีความจำเป็นที่ต้องมีความชัดเจนในเชิงวิชาการเพื่อที่จะเป็นการสร้างข้อตกลงร่วมกันในทางสังคมและนำไปประยุกต์วางแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมในสังคมได้ สิ่งแวดล้อมนั้นอาจเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ (natural environment) เรียกว่า สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ เหล่านี้จึงถือได้ว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาตินั่นเอง และสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น (man – made environment) และสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้นนั้นก็เป็นที่ได้จากทรัพยากรธรรมชาติดั้งเดิมและตัดแปลงไปตามความต้องการของมนุษย์

จากที่ได้กล่าวข้างต้น สิ่งแวดล้อมนั้นอาจเกิดโดยธรรมชาติหรือเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น สิ่งแวดล้อมจึงมีทั้งสิ่งแวดล้อมในด้านรูปธรรม (Concrete Environment) และสิ่งแวดล้อมที่เป็นนามธรรม²⁵ (Abstract Environment)

สิ่งแวดล้อมในด้านรูปธรรม ได้แก่

1) สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ (Physical Environment) หมายถึง สิ่งไม่มีชีวิต (Abiotic Resources) ซึ่งอาจเป็นสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ได้แก่ ดิน น้ำ อากาศ แร่ธาตุ และสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้นจากความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีหรือความสามารถทางด้านศิลปะวิทยาการ เช่น บ้านเรือน อนุสาวรีย์ ยานพาหนะ โบสถ์ วิหาร เป็นต้น

²³ มัทยา จารุพันธ์, "กฎหมายกับการอนุรักษ์สภาวะแวดล้อม," วารสารกฎหมาย 3 (มกราคม – เมษายน 2520) : 17, อ้างถึงใน อารยา หุณฑะเสวี, "มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว : ศึกษาเฉพาะกรณีระบบอุทยานแห่งชาติทางบก", (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 14.

²⁴ เกษม จันทร์แก้ว, การจัดการสิ่งแวดล้อมแบบผสมผสาน. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2545), หน้า 3.

²⁵ ธันวา ใจเที่ยง, การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม : บนสายทางของสังคมไทย. (นครพนม : โครงการจัดตั้งสถาบันราชภัฏนครพนม, 2544), หน้า 3.

2) สิ่งแวดล้อมทางชีวภาพ (Biological Environment) หมายถึง สิ่งที่มีชีวิต (Biotic Resources) ทั้งสัตว์ ซึ่งรวมถึงมนุษย์ พืช และพวกจุลชีวัน (Microbio) เช่น สัตว์ป่า มนุษย์ ต้นไม้ทุกชนิด และเชื้อแบคทีเรีย เป็นต้น

สิ่งแวดล้อมที่เป็นนามธรรม (Abstract Environment) มักเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นมาใช้เป็นเครื่องมือในการดำรงความสัมพันธ์ระหว่างกันในสังคมมนุษย์ ได้แก่ กฎระเบียบทางสังคม ระบบความเชื่อทางวัฒนธรรมในแต่ละท้องถิ่นของสังคมมนุษย์ ระบบเศรษฐกิจ การเมือง ทั้งในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น เป็นต้น

จากความหมายและลักษณะของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่ามีความหมายที่กว้างขวาง ซึ่งคำว่า "ทรัพยากรธรรมชาติ" กับคำว่า "สิ่งแวดล้อม" จึงหมายถึงเรื่องเดียวกันมิได้แยกจากกัน หากแต่เป็นการมองและการเน้นในประเด็นที่ต่างกันปัญหาเดียวกัน อาทิเช่น ปัญหามลภาวะทางน้ำ อาจเป็นทั้งปัญหาด้านคุณภาพน้ำเสื่อมคุณภาพและยังอาจเป็นปัญหาทางทรัพยากรธรรมชาติได้ด้านในเรื่องการขาดแคลนน้ำ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับสิ่งอื่น ๆ ในทุกมิติ การดำเนินกิจกรรมอื่นใดของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ ฟื้นฟู การบริหารจัดการหรือการใช้ประโยชน์จึงควรเป็นไปเพื่อความสมดุลของสังคมในทุกรูปแบบ ทั้งนี้ เพราะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมล้วนมีส่วนเกี่ยวข้องและมีอิทธิพลต่อมนุษย์ ซึ่งหากไม่มีแนวคิดในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับลักษณะของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว ผลเสียก็จะตกอยู่กับมนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อม

2.3.2 ทฤษฎีสีทธิในสิ่งแวดล้อม

ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกิดมาจากการพัฒนาในอดีตจนก่อให้เกิดสภาวะวิกฤตต่อสภาพแวดล้อมและความเป็นอยู่ของประชากรบนโลก ได้ก่อให้เกิดกระแสการเรียกร้องในปัญหามลพิษ และหวั่นเกรงว่าทรัพยากรธรรมชาติอาจถูกทำลายหมดไป เป็นผลให้นักนิเวศศาสตร์ในบางประเทศยอมรับและรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อม²⁶ ทฤษฎีนี้มีหลักการสำคัญคือ สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ และบุคคลแต่ละคนเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวนรักษาและควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อม เพื่อดำรงชีพอยู่อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามก็สามารถบังคับการตามวัตถุประสงค์แห่งสิทธินั้น

²⁶ กมลทิพย์ กติการ, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533), หน้า 239.

ได้โดยไม่ต้องคำนึงว่าได้เกิดความเสียหายหรืออันตรายขึ้นกับชีวิต ทรัพย์สิน และสุขภาพอนามัยของผู้นั้นมากนักน้อยเพียงใดหรือไม่ หลักการนี้ได้รับการยอมรับและแพร่หลายออกไปเนื่องจากเหตุการณ์ที่มีผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมของโลก ทำให้มนุษย์มีความรู้สึกตระหนักถึงคุณค่าในสิ่งแวดล้อม จึงเป็นที่มาของแนวคิดที่ว่าสิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติของทุกคนๆ จึงควรจะมีสิทธิที่จะรักษาให้สภาพแวดล้อมของโลกดำรงอยู่ต่อไป รวมทั้งมีสิทธิคุ้มครองป้องกันมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดมาทำลายสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้น เพื่อความเข้าใจเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมได้ชัดเจนยิ่งขึ้น จึงต้องเข้าใจความหมายของคำว่า "สิทธิ" (Right) เสียก่อน ดังนี้

รอสโก ปาวด์ (Roscoe Pound) ได้กล่าวไว้ว่า ไม่มีคำใดในกฎหมายจะมีความหมายคลุมเครือมากไปกว่าคำว่า "สิทธิ" ในฐานะที่เป็นคำนาม ซึ่งในทางตำรากฎหมายคำว่า "สิทธิ" ได้ถูกใช้ใน 5 ความหมาย คือ ²⁷

- 1) ประโยชน์ (Interest) อาจหมายความได้เป็น 2 กรณี ดังนี้
 - (1) ประโยชน์ซึ่งบุคคลมีอยู่ควรจะได้รับ การรับรองและคุ้มครอง
 - (2) ประโยชน์ซึ่งได้รับการรับรองคุ้มครอง และได้รับการจำกัดขอบเขตด้วยการเคารพในประโยชน์ของบุคคลที่ได้รับการรับรอง
- 2) สิทธิที่จะเรียกร้อง (Claim) ซึ่งได้รับการรับรองในอันที่จะกระทำหรือละเว้นการกระทำโดยบุคคลอื่น เพื่อที่จะเกิดประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง ได้แก่
 - (1) ในทางกฎหมายโดยใช้พลังบังคับของสังคมที่จัดตั้งทางการเมืองในการที่จะคุ้มครองการกระทำหรือละเว้นการกระทำดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนดไว้
 - (2) ในทางศีลธรรม โดยความกดดันของความรู้สึกทางศีลธรรมของสังคมหรือองค์กรทางกฎหมายพิเศษของการควบคุมสังคม
- 3) อำนาจในการกำหนดความสามารถในการก่อตั้ง ปลดปล่อยหรือเลิกสิทธิตามความหมายในข้อ 2) และตลอดจนก่อตั้งหรือเลือกหน้าที่
- 4) เสรีภาพและเอกสิทธิในทางที่กำหนดสภาพบางอย่างของการไม่เกี่ยวข้องกับความสามารถในทางธรรมชาติของการกระทำโดยทั่วไปหรือโดยเฉพาะ เช่น โอกาสที่กฎหมายคุ้มครองประโยชน์โดยปล่อยให้บุคคลใช้สิทธิ ความสามารถตามธรรมชาติอย่างอิสระ เสรี

²⁷ Roscoe Pound, *Jurisprudence*. Chapter 21 "Rights", (St. Paul, Minn : West Publishing Co., 1959), p.63. อ้างถึงในสุนีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 63 - 64.

5) คำว่า "สิทธิ" (Right) หมายความว่า สิ่งซึ่งสอดคล้องไปด้วยกันกับความยุติธรรม (Justice)

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายความหมายของ สิทธิ ว่า "เป็นประโยชน์ที่กฎหมายรองรับและคุ้มครองให้" ซึ่งหมายความว่า เป็นประโยชน์ที่กฎหมาย "รับรอง" ว่ามีอยู่และเป็นประโยชน์ที่กฎหมาย "คุ้มครอง" คือ คุ้มครองมิให้มีการละเมิดสิทธิ รวมทั้งบังคับให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย และเมื่อพิจารณาสิทธิในแง่ประโยชน์ เมื่อเป็นประโยชน์ที่กฎหมายรองรับและคุ้มครองให้แล้ว บุคคลก็มีหน้าที่ที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามประโยชน์นั้นๆ โดยนัยนี้ สิทธิและหน้าที่จึงเป็นของคู่กัน โดยหน้าที่ย่อมต้องผูกพันอยู่กับสิทธิ เมื่อมีสิทธิก็ต้องมีหน้าที่อยู่ด้วยกันเสมอ²⁸ ส่วนศาลไทยมีความเห็นปรากฏตามคำพิพากษาฎีกาที่ 124/2487 ว่า สิทธิ คือ ประโยชน์ที่ได้รับรองและคุ้มครองโดยกฎหมาย จึงอาจสรุปความหมายของคำว่า "สิทธิ" หมายถึง อำนาจหรือโอกาส หรือประโยชน์ของบุคคลที่มีการคุ้มครองสิทธิของบุคคลแต่ละคนมีขึ้นพร้อม ๆ กับสภาพของบุคคลซึ่งเป็นสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Right) ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานที่มนุษย์ชาติจะพึงมี ในการรับรองสิทธิดังกล่าวจะถูกรับรองโดยมีผู้ใช้อำนาจปกครองของรัฐ ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีในความหมายของคำว่าสิทธิมนุษยชน (Human Right) สิทธิมนุษยชนนั้นสืบเนื่องมาจากแนวคิดเรื่องสิทธิที่มีอยู่ตามธรรมชาติ ซึ่งมีหลักการโดยสรุปคือ "เป็นสิทธิต่าง ๆ ที่อยู่ในตัวเองและเกิดขึ้นโดยธรรมชาติของมนุษย์ ซึ่งกฎหมายของรัฐไม่อาจทำลายได้"

ดังนั้น สิทธิในสิ่งแวดล้อมจึงหมายถึง สิทธิที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สะอาด ปราศจากมลพิษ และมีทรัพยากรธรรมชาติที่มีความหลากหลายทางชีวภาพให้ได้ใช้ประโยชน์อย่างเพียงพอแก่ความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่จะพึงได้รับการคุ้มครองจากรัฐ การเรียกร้องของประชาชนที่จะให้มีสิทธิในสิ่งแวดล้อมก็เพื่อที่จะไม่ให้รัฐใช้อำนาจหน้าที่อย่างไร้ขีดจำกัด จนเป็นเหตุให้เกิดการทำลายหรือสร้างความเสื่อมโทรมแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันจะส่งผลกระทบต่อประชาชน รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะสร้างหลักประกันให้ประชาชนได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้จะต้องได้รับการยืนยันในสิทธินี้ของประชาชน โดยการรับรองโดยบทบัญญัติของกฎหมายต่อไป²⁹

สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิที่พัฒนามาจากสิทธิมนุษยชน (Human Right) สิทธิมนุษยชนนี้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีขึ้นพร้อมกับสภาพบุคคลและมีลักษณะเป็นสากล

²⁸ หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ประกายพรึก, 2542), หน้า 225 - 227.

²⁹ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, หน้า 62.

ซึ่งเจตนารมณ์ของสิทธิมนุษยชนก็คือ การจำกัดอำนาจรัฐหรือผู้ปกครองที่จะใช้อำนาจไปกระทบสิทธิพื้นฐานของประชาชนอย่างไม่มีขอบเขต สิทธิในสิ่งแวดล้อมถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนจะได้รับจากรัฐเพื่อเป็นหลักประกันการดำรงอยู่แห่งสิทธิที่ประชาชนจะได้ใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข สำหรับสิทธิในสิ่งแวดล้อมได้ปรากฏอยู่ในปฏิญญาสตอร์คโฮล์ม (The Stockholm Declaration, 1972) โดยปรากฏในอ้อมกอดว่า³⁰ สิ่งแวดล้อมของมนุษย์ทั้งที่เป็นธรรมชาติหรือที่มนุษย์ได้สร้างขึ้น ย่อมเป็นสาระสำคัญของความเป็นอยู่ของมนุษย์ที่พึงมี อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์และในหลักการข้อที่ 1 ของปฏิญญาดังกล่าวก็ได้ยืนยันสิทธินี้ โดยระบุว่า "มนุษย์มีสิทธิขั้นพื้นฐานในเสรีภาพ ความเสมอภาค และมีสภาวะความเป็นอยู่ที่พอเพียงในคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ย่อมให้ชีวิตอยู่ได้อย่างภาคภูมิใจและดี และมนุษย์มีความมุ่งมั่นที่จะมีความรับผิดชอบในการป้องกันและปรับปรุงสิ่งแวดล้อมสำหรับยุคปัจจุบันและอนาคต ในการนี้ต้องจัดนโยบายส่งเสริมหรือทำให้มีอยู่เป็นเวลายาวนานในเรื่องการแบ่งแยกผิว การเลือกปฏิบัติ อาณานิคม และรูปแบบอื่น ๆ ของการกดขี่และการครอบงำของต่างชาติ"³¹ ในกรณีของประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมเอาเข้าไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไว้อย่างมากมาย โดยในเรื่องสิทธิของปัจเจกบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 56 วรรคหนึ่ง ก็ได้บัญญัติรับรองถึงสิทธิดังกล่าวเช่นกัน

2.3.3 แนวคิดในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แต่เดิมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ในกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ โดยเฉพาะการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ของที่มีมากขึ้น แต่ความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรมีไม่เท่ากัน ทำให้การแข่งขันแย่งชิงผลประโยชน์จากทรัพยากรมีมากขึ้น ทั้งในปัญหาความลดน้อยถอยลงในเชิงปริมาณและคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ คนที่เดือดร้อนที่สุดคือคนที่ด้อยโอกาสทางสังคม ซึ่งผลที่ตามมาได้ก่อให้เกิดปัญหาทั้งทางด้านการเมือง ปัญหาสิทธิมนุษยชน ปัญหาความขัดแย้งภายในชุมชน ดังนั้น การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน

³⁰ นันทพล กาญจนวัฒน์, "แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ : ศึกษากรณีตัวอย่างอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2542), หน้า 99.

³¹ นันทพล กาญจนวัฒน์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

จึงมีความสำคัญในฐานะกลไกในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยหลักการในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอาจจำแนกได้ ดังนี้

2.3.3.1 หลักการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเชิงระบบ

หลักการเบื้องต้นในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเชิงระบบ³² มีหลักการสำคัญประกอบไปด้วย

1) การสำรวจทรัพยากรธรรมชาติ (Survey and Identify) โดยเป็นการสำรวจตรวจหาสิ่งที่ต้องการนำมาใช้ประโยชน์ เช่น นักวิชาการป่าไม้จะเสาะหาพืชพันธุ์ต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ในด้านต่าง ๆ นักธรณีวิทยาพยายามสืบหาแร่ธาตุที่มีค่า ส่วนนักพฤกษศาสตร์สืบหาพันธุ์ไม้ที่เป็นประโยชน์ในแง่สมุนไพร เป็นต้น

2) การป้องกันรักษาทรัพยากรที่ได้พบมาแล้ว (Protection and Maintenance) ทั้งนี้ เมื่อมีการสำรวจพบแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่คิดว่ามีประโยชน์เพื่อนำมาใช้อย่างสร้างสรรค์แล้ว ควรที่จะต้องมีการปกป้อง ป้องกันมิให้ทรัพยากรเหล่านั้นเสื่อมโทรมทั้งด้วยน้ำมือของมนุษย์หรือจากธรรมชาติ

3) การใช้ทรัพยากรให้ถูกประเภทและเกิดประโยชน์สูงสุด (Wise Use) โดยเมื่อถึงเวลาที่จำเป็นต้องใช้ทรัพยากร หลักการสำคัญนั้นก็คือ ควรใช้ให้ถูกประเภทและควรให้เกิดประโยชน์มากที่สุด อาทิเช่น ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การทำการเกษตรกรรมก็ควรที่จะใช้เพื่อการเกษตรกรรม ไม่ควรนำมาใช้ปลูกที่อยู่อาศัย

4) การใช้ทรัพยากรที่มีคุณภาพรองลงมา (Avoidance of the Best) ซึ่งแม้โดยส่วนใหญ่แล้วในสังคมมนุษย์มักจะพยายามใช้สิ่งที่ดีที่สุด แต่การใช้สิ่งที่ดีที่สุดก็อาจไม่สมเหตุผลเสมอไป เช่น ไม่ควรใช้เอาไม้สักมาทำรั้ว ควรเอาไม้ที่ปลูกง่ายโตเร็วมาทำ

5) การปรับปรุงคุณภาพของทรัพยากรให้สูงขึ้น (Improvement) โดยในบางครั้งการที่เราใช้ทรัพยากรธรรมชาติชนิดใดชนิดหนึ่งแล้ว มักทำให้คุณภาพทรัพยากรนั้นเสื่อมคุณภาพลงไป เช่น ทรัพยากรดิน ทรัพยากรแหล่งน้ำ เมื่อใช้จนเสื่อมสภาพก็ควรที่จะต้องปรับปรุงคุณภาพให้ดีขึ้นเพื่อที่จะนำมาใช้ประโยชน์ได้อีก มิใช่จะปล่อยทิ้งไปโดยไม่ดูแลแล้วไปแสวงหาทรัพยากรแหล่งอื่นต่อ ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อชุมชนไม่สิ้นสุด

³²

นาท ตันทวิรุฬห์ และพุลทรัพย์ สมุทรสาคร, วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการบริหารทรัพยากร. หน้า 95 - 97.

6) การนำทรัพยากรมาใช้ทดแทนซึ่งกันและกัน (Substitution) เป็นการนำทรัพยากรประเภทที่หาได้ง่ายหรือสามารถงอกเงยได้ นำมาใช้แทนทรัพยากรที่หายากหรือไม่สามารถงอกเงยขึ้นมาได้ง่าย ๆ เช่น การนำพลาสติกมาใช้แทนไม้ นำพลังงานแสงอาทิตย์มาใช้แทนพลังงานน้ำมัน เป็นต้น

7) พยายามนำของเสียกลับมาใช้ให้เป็นประโยชน์อีก (Recycle)

การผลิตต่าง ๆ ในรูปของอุตสาหกรรมก่อให้เกิดของเสียประเภทต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้อีก เช่น พวกโลหะนำมาหลอมใหม่ได้ กระดาษนำมาทำกระดาษใหม่ได้ ขยะยังสามารถนำไปทำเป็นปุ๋ยได้ เป็นต้น ขบวนการนี้นอกจากจะก่อให้เกิดการอนุรักษ์แล้วยังทำให้เป็นการประหยัดทรัพยากรอีกด้วย

สิ่งที่ควรคำนึงถึงอยู่เสมอที่ถือว่าเป็นแนวคิดพื้นฐาน (Basic Concept) ในการบริหารทรัพยากรและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม คือ ความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรธรรมชาติแต่ละอย่าง เพราะการใช้ทรัพยากรอย่างหนึ่งย่อมมีผลกระทบต่อที่จะเกิดขึ้นกับทรัพยากรอีกอย่างหนึ่งนั้นเสมอ เพราะทุกสรรพสิ่งในธรรมชาติอาศัยพึ่งพากันอย่างสอดคล้องกลมกลืนกัน ซึ่งรวมไปถึงเรื่องสังคมวัฒนธรรมของมนุษย์ (Human cultural) หรือพฤติกรรมของบุคคลและชุมชน ก็ไม่ควรจะมองข้ามและแยกออกมาโดยที่มิได้รวมนำไปพิจารณาในการบริหาร นอกจากนี้การจัดการทรัพยากรเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์นั้น การอนุรักษ์ในที่นี้หมายถึง เป็นการใช้ประโยชน์ตามความต้องการของมนุษย์ที่พอเหมาะพอดีและประหยัดเพื่ออนาคต ใช้ให้พอเพียงต่อความต้องการ ไม่มากเกินไปและใช้อย่างชาญฉลาด เป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงการใช้ประโยชน์อย่างมีเหตุผล มีการสร้างสรรค์ มีการจำแนกแจกจ่ายหรือการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อให้เกิดประโยชน์เท่าที่ความสามารถของทรัพยากรธรรมชาตินั้น ๆ จะรองรับได้ ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับ "การอนุรักษ์นิยม" เพราะการอนุรักษ์นิยมมักเป็นเรื่องของความใจแคบ อนุรักษ์ไปเสียทุกอย่าง ไม่ยอมให้ใช้เลย ซึ่งไม่อาจก่อให้เกิดประโยชน์และต่อการพัฒนาใด ๆ ฉะนั้น การใช้และบริหารทรัพยากรจะต้องมีการประสานงานและวางแผนร่วมกันทุกฝ่ายด้วยความระมัดระวัง การพัฒนาสิ่งใดก็ตามจะต้องนึกถึงหลักการอนุรักษ์ควบคู่กันไป โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อมให้มืออยู่อย่างยั่งยืนนาน การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังได้กล่าวมา เป็นความพยายามที่จะมองอย่างเชื่อมโยงและเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมิได้แยกเอามนุษย์ออกมาจากระบบสิ่งแวดล้อม โดยปัจจัยซึ่งเป็นเงื่อนไขแห่งความสำเร็จในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็อยู่ที่ชุมชนและบุคคลในชุมชนนั่นเอง

2.3.3.2 หลักการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากกิจการของมนุษย์โดยชุมชน

การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันได้มีการนำเอาความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการจัดการ แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะปัจจัยซึ่งเป็นเงื่อนไขแห่งความสำเร็จในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็อยู่ที่ชุมชนและบุคคลในชุมชนดังที่ได้กล่าวไว้ ข้างต้น แต่ยังขาดการพิจารณาในแง่ประเด็นทางสังคมและชุมชน ซึ่งมีแนวคิดที่ได้วางกรอบการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม (environmental management framework) สำหรับปัญหาทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ โดยกำหนดทิศทางหรือแนวทางในการจัดการแก้ไขปัญหา โดยได้ลำดับการพัฒนาของการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อกิจกรรมของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมไว้โดยสรุปคือ³³ กิจกรรมของมนุษย์ที่ก่อให้เกิดของเสีย หรือการทำลายสิ่งแวดล้อมหรือมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทำให้คุณภาพของสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนไป การเปลี่ยนไปของคุณภาพสิ่งแวดล้อมมากขึ้นไปอีก เมื่อได้รับผลกระทบจากการกระทำของมนุษย์เพิ่มเข้าไปทำให้คุณภาพของสิ่งแวดล้อมลดลงไปอีก จึงจำเป็นที่จะต้องมีการระเบียบที่ใช้ควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม โดยนำการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเข้าช่วยแก้ปัญหา เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ดีและเหมาะสมได้

นอกจากนี้ ในการดำเนินงานจัดการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (environmental management process) ยังได้กำหนดการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นขั้นตอนดังต่อไปนี้

1) การกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อม (standard setting) เป็นการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับสังคมเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการปฏิบัติ และคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ยอมรับได้ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมต้องมีความพอดี ไม่แคบ และไม่กว้างจนเกินไป

2) บทบาททางกฎหมายสิ่งแวดล้อม (environmental legislation and punitive control) เป็นการมีกฎหมายหรือข้อบังคับด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการมีบทลงโทษที่ได้สัดส่วนกับการที่มีการฝ่าฝืน

³³ ธรศ ศรีสถิต การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม จุลสารสภาวะแวดล้อม ปีที่ 11 ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2535 อ้างถึงใน ธันวา ใจเที่ยง, การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม : บนสายทางของสังคม (กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดตั้งสถาบันราชภัฏพระนคร, 2544), หน้า 56 – 59.

3) นโยบายทางเศรษฐกิจ (economic policies) เป็นการใช้นโยบายด้านเศรษฐกิจที่เหมาะสมกับคุณภาพสิ่งแวดล้อมและเอื้ออำนวยต่อกัน ไม่ใช่มุ่งแต่จะทำกำไรจากสิ่งแวดล้อมแต่เพียงอย่างเดียว เช่น การใช้นโยบายการเก็บภาษีสูงสำหรับธุรกิจที่ทำลายสิ่งแวดล้อมหรือการลดภาษีสำหรับธุรกิจที่ช่วยอนุรักษ์ทรัพยากร เป็นต้น

4) การแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม (environmental information exchange) เป็นการแลกเปลี่ยนข่าวสารทางด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งกันและกัน เพื่อให้ทันต่อการควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการถ่ายทอดเทคโนโลยีต่าง ๆ มาแก้ไขปัญหาด้วยกัน

5) องค์กรอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (environmental organization) เป็นการมีองค์กรที่ทำงานเพื่อการดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งในส่วนของรัฐบาลและเอกชน (NGO) ตลอดจนประชาชนในท้องถิ่นที่สนใจตั้งองค์กรเพื่อดูแลสิ่งแวดล้อม

6) การให้ความรู้แก่ประชาชน (environmental education and public awareness) เป็นการให้ความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชนได้รู้ถึงปัญหาสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ทุกคนได้ตระหนักถึงปัญหาและการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา เช่น การรณรงค์ลดปริมาณขยะก็ต้องให้ความรู้แก่ประชาชนให้ผลผลิตของเสียให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ ตลอดจนการบอกให้ทราบถึงปัญหาที่จะตามมาของการมีขยะสะสมรวมทั้งอันตรายต่าง ๆ ด้วย

7) การจัดดุลยภาพของการพัฒนา (balance development) เป็นการพัฒนาให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนหรือศักยภาพของทรัพยากรธรรมชาติของแต่ละพื้นที่ ซึ่งควรจะเป็นการพัฒนาที่สมดุล (sticking a balance) โดยแต่ละขั้นตอนของการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะต้องมีการควบคุมผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไปพร้อมกันด้วยเพื่อเกิดดุลยภาพ ในการหาสมดุลย์ของการพัฒนาจึงจำเป็นต้องอาศัยกฎหมายเข้าช่วยในการดำเนินงาน เพราะถ้าขาดสิ่งนี้ไปแล้วจะทำให้แผนการทั้งหมดต้องหยุดไปและไม่สามารถควบคุมได้

2.3.3.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการจัดทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันและจัดองค์กร มีกระบวนการเรียนรู้ที่จะจัดการเรื่องต่าง ๆ สิ่งนี้คือต้นทุนทางสังคม (Social Capital) และเชื่อว่าจะเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหาได้ทุกเรื่อง นั้นย่อมนำมาซึ่งเป็นการเพิ่มบทบาทให้กับประชาชนฐานล่าง

(grass roots) ให้ได้มีบทบาทมากขึ้นต่อการบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นของตนเอง³⁴ แต่ปรากฏการณ์ดังกล่าวในสังคมไทยมิใช่เรื่องง่ายที่ราษฎรระดับล่างจะมีบทบาทเช่นนั้น การบริหารบ้านเมืองในยุคที่ผ่านมายังทำให้ราษฎรในระดับล่างอ่อนแอและทำให้ราษฎรขาดจิตสำนึกในการเข้ามามีส่วนร่วม เพราะตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาราษฎรไทยมักไม่ค่อยมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการปกครองมากเท่าไรนัก ถึงแม้ว่าระยะต่อมามีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่การปกครองแบบประชาธิปไตย แต่ระบบการบริหารบ้านเมืองของไทยยังคงอยู่ภายใต้ระบบการบริหารแบบเดิม คือราษฎรเป็นฝ่ายถูกกระทำและไม่ค่อยจะมีส่วนร่วมในการบริหารบ้านเมือง และสิ่งเหล่านี้เองที่เป็นสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งของการก่อให้เกิดปัญหาทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาในปัจจุบัน ปัจจัยสำคัญแห่งความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอยู่ที่มนุษย์อันได้แก่ องค์กรชาวบ้านและมหาชน โดยการส่งเสริมให้มีองค์กรของชาวบ้าน ซึ่งมีใช้ของค์กรการปกครองหรือองค์กรสภาตำบล สามารถจัดการตนเองได้ และให้ความสำคัญกับบทบาทของมนุษย์ในระดับชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนฐานล่างในชนบทที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ และอยู่ใกล้ชิดกับทรัพยากรโดยมิได้ปฏิเสธคนในเมือง และทั้งสองส่วนเชื่อมโยงซึ่งกันและกันในการแก้ปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมและปัญหาอื่น ๆ ทั้งที่เป็นปัญหาทั้งของคนชนบทและคนในเมือง

2.4 หลักการพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

2.4.1 ความหมายและขอบเขตของสิทธิเสรีภาพ

"สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย" นั้นถือว่าเป็น "สิทธิตามกฎหมายมหาชน" ซึ่งอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอันเป็นกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิของตนรวมทั้งก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน ในบางกรณีการรับรองดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ด้วย สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้ถือเป็นการให้หลักประกันในเชิงสถาบัน ดังนั้น สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับรัฐ และเป็นสิ่งผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลายที่จะต้องเคารพและคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวเพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

³⁴ ประเวศ วะสี, "ความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมปัจจัยสำคัญอยู่ที่องค์กรชาวบ้าน" ใน สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2537 พัทยา ว่องกุล, บรรณาธิการ. (กรุงเทพมหานคร: อัมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2537) หน้า 1 – 5.

มีผลในทางปฏิบัติ³⁵ ซึ่งตัวอย่างแห่งสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 56 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับการบริหารราชการแผ่นดิน และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่อย่างปกติ และต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ส่วนเสรีภาพนั้น หมายถึง สภาพที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามความต้องการของตน ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า เสรีภาพ คือ อำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเอง (Self – determination) โดยอำนาจนี้บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนเองได้ตามความปรารถนา ความแตกต่างระหว่างสิทธิและเสรีภาพจึงอยู่ที่ว่าสิทธิเป็นอำนาจที่บุคคลมีเพื่อเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันใดอันหนึ่ง ขณะที่เสรีภาพนั้นเป็นอำนาจที่บุคคลนั้นมีอยู่เหนือตนเองในการตัดสินใจที่จะกระทำการอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากผู้อื่น อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมีการใช้คำรวม ๆ กันไป ระหว่างคำว่า “สิทธิ” และคำว่า “เสรีภาพ” อาทิเช่น ในประเทศเยอรมันเรียกบรรดาสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรับรองให้แก่บุคคลรวม ๆ กันว่า สิทธิขั้นพื้นฐาน อันเป็นสิทธิในเสรีภาพ (Right of Liberty) คือเป็นอำนาจตามกฎหมายในอันที่กระทำการต่าง ๆ โดยปราศจากการรบกวนขัดขวางของรัฐนั่นเอง³⁶

สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองและให้ความคุ้มครอง อาจจำแนกเป็น 2 ประเภท ดังนี้คือ³⁷

1) สิทธิมนุษยชนหรือสิทธิของทุกคน ได้แก่ บรรดาสิทธิและเสรีภาพซึ่งกำหนดให้บุคคลโดยไม่มีข้อจำกัดในลักษณะตัวบุคคล ชนชาติ เชื้อชาติ หรือศาสนาใดหากบุคคลนั้นเข้ามาอยู่ในขอบเขตอำนาจรัฐที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยของประเทศนั้น ย่อมได้รับการคุ้มครองโดยรัฐนั้น ถือว่าสิทธินี้ติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่กำเนิด และไม่อาจถูกพรากไปได้

³⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่. (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2543), หน้า 47.

³⁶ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2543), หน้า 22 – 24.

³⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่. หน้า 50.

โดยการกระทำดังกล่าวถือเป็นการทำลายความเป็นมนุษย์ อาทิเช่น สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เป็นต้น

2) สิทธิพลเมือง คือ สิทธิและเสรีภาพที่ให้ความคุ้มครองกับบุคคลซึ่งเป็นพลเมืองของรัฐนั้นเท่านั้น จึงจะเป็นผู้ทรงสิทธิดังกล่าว เช่น การเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ หรือนัยหนึ่งก็คือ บรรดาสิทธิและเสรีภาพทางการเมือง เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ โดยถือว่าสิทธิของพลเมืองนี้เป็นสิทธิเสรีภาพที่สืบเนื่องมาจากสิทธิมนุษยชนนั่นเอง ทั้งนี้ เนื่องจากการที่ราษฎรเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ก็ย่อมถือว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของตนประการหนึ่งด้วย อาทิเช่น สิทธิในการเลือกตั้งหรือเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เป็นต้น

2.4.2 หลักประกันในสิทธิและเสรีภาพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยของรัฐเสรีประชาธิปไตยบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนใน 2 ลักษณะด้วยกัน คือ บางกรณีก็บัญญัติรับรองไว้อย่างสมบูรณ์ (Absolute) กล่าวคือ โดยไม่มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใด ๆ แต่บางกรณีก็บัญญัติไว้อย่างสัมพัทธ์ (Relative) กล่าวคือ รัฐสงวนไว้ซึ่งอำนาจในอันที่จะจำกัดการใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้น ๆ ในภายหลังได้ ดังนั้นหากเป็นสิทธิเสรีภาพที่รับรองไว้อย่างสัมพัทธ์ รัฐมีอำนาจที่จะจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนแต่ละคนไม่ให้เกิดผลกระทบใด ๆ ทั้งนี้ ก็เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นหรือรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะในการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยรัฐ หากพิจารณาจากเงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเราอาจจำแนกได้ ดังนี้³⁸

1) สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมายทั่วไป

ในกรณีนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเพียงแต่เรียกร้องว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นอาจจะกระทำได้โดยบทบัญญัติของกฎหมาย สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมายทั่วไปนี้ ไม่ได้เรียกร้องเงื่อนไขพิเศษในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพประการอื่น เช่น เสรีภาพในเคหสถานตามมาตรา 35 วรรค 2 ซึ่งบัญญัติว่า "การไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครองหรือการตรวจค้นเคหสถานจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย" หรือกรณีของสิทธิในทรัพย์สิน ตามมาตรา 48 วรรคแรก ซึ่งบัญญัติว่า "สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"

³⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่. หน้า 51 - 52.

2) สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขกฎหมายพิเศษ

ในกรณีนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเรียกร้องว่า การแทรกแซงและการให้สิทธิและเสรีภาพ โดยกฎหมายนั้นจะต้องผูกพันอยู่กับสถานการณ์ใด สถานการณ์หนึ่ง หรือต้องผูกพันอยู่กับวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่ง หรือต้องดำเนินการโดยวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเท่านั้น เช่น มาตรา 56 วรรคสอง บัญญัติว่า "การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

3) สิทธิและเสรีภาพที่ปราศจากเงื่อนไขของกฎหมาย

ในกรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้สิทธิและเสรีภาพนั้นไม่อยู่ภายใต้การจำกัดสิทธิโดยกฎหมายใด ๆ ทั้งสิ้น เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา ตามมาตรา 38 เป็นต้น

จากศึกษาในบทนี้ตั้งที่กล่าวมาข้างต้น เห็นว่า สิทธิของบุคคลกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 56 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า "สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" เป็น "สิทธิในสิ่งแวดล้อม" ที่บุคคลมีสิทธิที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สะอาด ปราศจากมลพิษ และมีทรัพยากรธรรมชาติที่มีความหลากหลายทางชีวภาพให้ได้ใช้ประโยชน์อย่างเพียงพอแก่ความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต อย่างไรก็ตาม แม้สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิพัฒนามาจากมนุษยชนขั้นพื้นฐาน แต่เมื่อสิทธิดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว สิทธิของบุคคลดังกล่าวจึงเป็นสิทธิและเสรีภาพที่ให้ความคุ้มครองกับบุคคลซึ่งเป็นพลเมืองของรัฐนั้น เท่านั้น หรือที่เรียกว่า "สิทธิพลเมือง" โดยผู้ทรงสิทธิดังกล่าวต้องเป็นพลเมืองของประเทศไทยเท่านั้นที่จะพึงได้รับการคุ้มครองจากรัฐ โดยสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่ได้บัญญัติไว้อย่างสัมพัทธ์ (Relative) กล่าวคือ รัฐสงวนไว้ซึ่งอำนาจในอันที่จะจำกัดการใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้น ๆ หรือเพิกถอนในภายหลังได้ ดังนั้น เมื่อเป็นสิทธิเสรีภาพที่รับรองไว้อย่างสัมพัทธ์ รัฐก็มีอำนาจที่จะจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนแต่ละคนไม่ให้กระทำบางอย่างได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นหรือรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ การแทรกแซงหรือให้สิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมายนั้น

จะต้องผูกพันอยู่กับสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง หรือต้องผูกพันอยู่กับวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งหรือต้องดำเนินการโดยวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเท่านั้น กล่าวคือ กฎหมายจะต้องมีเงื่อนไขพิเศษกำหนดไว้

บทบัญญัติดังกล่าวมีพื้นฐานมาจากแนวความคิดว่า ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติของทุกคน มิใช่เป็นของรัฐฝ่ายเดียว ดังนั้น ทุกคนจึงสมควรจะมีสิทธิที่จะปกป้องรักษาคุ้มครองมิให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกทำลาย แต่การใช้สิทธิของประชาชนจะเกิดประสิทธิผลในการดำเนินการได้ก็ต้องได้รับการยอมรับโดยรัฐ และได้ความร่วมมือระหว่างองค์กรของรัฐทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นสาระสำคัญที่รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้นมา โดยมุ่งที่จะให้ประชาชนในฐานะที่เป็นบุคคลมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บทบัญญัตินี้ทำให้เห็นได้ว่ารัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการในเรื่องสิทธิและเสรีภาพใหม่ ๆ ทั้งนี้ เพราะรัฐมิได้มีเพียงหน้าที่คุ้มครองเท่านั้น แต่รัฐมีหน้าที่กระทำการด้วย โดยเสรีภาพทางสังคมก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐในการจัดสวัสดิการ ในแง่มุมนี้เสรีภาพจึงมีลักษณะใกล้เคียงกับสิทธิที่ประชาชนสามารถเรียกร้องเอาจากรัฐและหน่วยงานของรัฐได้³⁹

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะรับรองสิทธิของปัจเจกบุคคลตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง ซึ่งมีผลผูกพันโดยตรงต่อรัฐในการให้บุคคลมีสิทธิมีส่วนร่วมรัฐและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อม เพียงแต่ยังมีได้ตราเป็นกฎหมายกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมในการจัดการดังกล่าว และเมื่อได้ศึกษาถึงทฤษฎีและแนวความคิดต่างๆ แล้ว เห็นว่า กฎหมายที่บัญญัติให้การรับรองสิทธิดังกล่าวแก่บุคคล ควรจะต้องมีหลักการในการสิทธิแก่บุคคล ดังนี้

1) กฎหมายจะต้องแผ่กระจายในแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยใช้วิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเครื่องมือในการพัฒนา นั่นคือ รัฐจะละทิ้งแนวคิดเดิมที่หวงกันอำนาจในการจัดการไว้ เพราะที่สถานการณ์สิ่งแวดล้อมที่ผ่านมาได้พิสูจน์แล้วว่าการจัดการโดยภาครัฐฝ่ายเดียวไม่สามารถหยุดยั้งหรือลดจำนวนความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติลงได้ โดยจะต้องมอบหมายอำนาจหน้าที่ที่สมควรให้ประชาชนและชุมชนช่วยเหลือ ดูแล บำรุง รักษา คุ้มครอง โดยรัฐลดบทบาทไปเป็นเพียงผู้สนับสนุน เพื่อให้เขาได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และสิ่งแวดล้อมที่จัดการอยู่ เพื่อจะได้ดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุข ทั้งนี้ การให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมจะทำให้เขามีความรู้สึกเป็นเจ้าของ ต้องการเห็นความ

³⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 353.

ดำรงอยู่ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตลอดไปอย่างยั่งยืนจนชั่วลูกหลาน จึงเข้าร่วมรับผิดชอบและวางแผนทรัพยากรธรรมชาติไว้มิให้เสื่อมสูญไป

2) สำหรับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรมีตั้งแต่ร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมพิจารณาตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล และประการสุดท้ายคือร่วมรับผล ทั้งนี้เว้นแต่เรื่องใดที่รัฐเห็นว่าเป็นเรื่องอ่อนไหว เป็นเรื่องต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญชั้นสูง หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติโดยส่วนรวม จึงยกเว้นไม่ให้ประชาชนเข้าร่วมในบางขั้นตอน แต่ในสังคมประชาธิปไตยอย่างน้อยประชาชนควรมีสติได้รับรู้ อย่างไรก็ตามการยกเว้นควรจะต้องบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง

3) เนื่องจากสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิพลเมือง และบัญญัติไว้อย่างสัมพัทธ์ รัฐสามารถกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิให้ปฏิบัติได้ และรัฐสามารถสงวนไว้ซึ่งอำนาจในอันที่จำกัดการใช้สิทธิได้ในภายหลัง ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นหรือรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ

ความเห็นดังกล่าวที่เสนอไว้ข้างต้นเป็นเพียงหลักการเชิงรูปธรรมยังไม่อาจเห็นเป็นรูปธรรมว่าจะนำไปปฏิบัติอย่างไร จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษารูปแบบที่เหมาะสมต่อไป