



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๕ ฉบับที่ ๙ เดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๕๙

ISSN 0125-0957

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา	
05.00	รายการเผยแพร่ความรู้ทางศาสนา							05.00	
06.00	คุยข่าวเช้า					weekend news ข่าวเช้าสุดสัปดาห์	แจ้งข่าว: เตือนภัย	06.00	
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							07.00	
07.30	Inside รัฐสภา					วิจัยก้าวไกล	ทำได้ดี	07.30	
08.00	ห้องข่าวรัฐสภาแขนงเนล (โทรทัศน์รัฐสภา)					ถ่ายทอด คสช. (rerun)	ขบวนการคนตัวเล็ก (เด็กและเยาวชน)	08.00	
09.00	สภาสนทนา	สภาสนทนา	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	รัฐสภาของ ปชช. (โทรทัศน์รัฐสภา)	ร้อยเรื่องเมืองไทย		09.00	
09.30	เวลา 09.30 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง	เวลา 09.30 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง	การเมืองเรื่อง ของประชาชน	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป	ร้อยเรียงข่าว	มีข่าวดีมาบอก	09.15	
10.00	การประชุม สภาขับเคลื่อน	การประชุม สภาขับเคลื่อน	เกาะติดสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ	ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ	ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ	บ้านสุขภาพ (คนพิการ-ด้อยโอกาส)	ตะลอนทัวร์ ทั่วไทย	10.00	
11.00	การปฏิรูป ประเทศ (สปท.)	การปฏิรูป ประเทศ (สปท.)	สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	งานเสริ่งสิ้น การประชุม	งานเสริ่งสิ้น การประชุม	บันทึกการประชุมสภา		11.00	
12.00	การปฏิรูป ประเทศ (สปท.)	การปฏิรูป ประเทศ (สปท.)	รัฐสภาของเรา	งานเสริ่งสิ้น การประชุม	งานเสริ่งสิ้น การประชุม	สฎป..พันข่าวรัฐสภา แผ่นดินถิ่นไทย		12.00	
13.00	งานเสริ่งสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สปท. ครั้งที่ 2/2558 19 ต.ค.58)	งานเสริ่งสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สปท. ครั้งที่ 2/2558 19 ต.ค.58)	รักเมืองไทย	ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	ท้องถิ่นบ้านเรา		13.00	
15.00	ปฏิรูปกฎหมาย ประชาชนกับ คปค.	กาลครั้งหนึ่ง.. เมื่อวันนั้น	ปฏิรูปกฎหมาย ประชาชนกับ คปค.	กาลครั้งหนึ่ง.. เมื่อวันนั้น	ปฏิรูปกฎหมาย ประชาชนกับ คปค.	สภาสาระ	ละครวิทยุ	15.00	
16.30	ปฏิรูปกฎหมาย ประชาชนกับ คปค.	กาลครั้งหนึ่ง.. เมื่อวันนั้น	ปฏิรูปกฎหมาย ประชาชนกับ คปค.	กาลครั้งหนึ่ง.. เมื่อวันนั้น	ปฏิรูปกฎหมาย ประชาชนกับ คปค.	ชีวิตกับการเรียนรู้ กับแพทย์ทางเลือก	สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก	16.00	
17.00	Gossip การเมือง							17.00	
18.00	เดินทางประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณสถานีโทรทัศน์กองทัพ)							เดินทางประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณ ททบ.)	18.00
18.30	กรรมาธิการพบประชาชน	เจตนาธรรมณ์ กฎหมาย	เก็บเบี้ยใต้ถุนร้าน	เสียงสื่อสาร การปฏิรูป	เสียงสื่อสาร การปฏิรูป	เพลงดี ศรีแผ่นดิน	เพลินเพลง ยามเย็น		
19.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							19.00	
19.30	ข่าวภาษาอังกฤษ							19.30	
20.00	ข่าวในพระราชสำนัก (รับสัญญาณจาก สวท.)							20.00	
21.00	ปปช. พบประชาชน	๓๐ นาที คดีปกครอง	คุยกับ คณะกรรมการสิทธิฯ	สดง. พบประชาชน	ผู้ตรวจการแผ่นดิน พบประชาชน	คุยกันนอกศาล	สนทนากับ คลังสมอง วปอ.ฯ	21.00	
21.30	ธรรมะก่อนนอน							21.00	
22.00								22.00	

หมายเหตุ - เวลา 08.00 น. และ 18.00 น. เคารพธงชาติ และ พระบรมราโชวาท / นำเสนอข่าวต้นชั่วโมง และสปรอดต่างๆ ตั้งแต่เวลา 08.00-21.00 น.

- หากช่วงเวลาใดมีการถ่ายทอดคำสั่ง/ประกาศ/รายการพิเศษจาก คสช. หรืองานที่ได้รับมอบหมาย สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ



รัฐสภาไทย





ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ที่ปรึกษา

นางสายทิพย์ เชาวลิขิตถวิล
นางสาวสุภาลินี ขมะสุนทร

บรรณาธิการ

นางจงเดือน สุทธิรัตน์

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เชาวน์ศิริ

เหรัญญิก

นางนารีนารถ เหาตนุรักษ์

ประจำกองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์
นางฟ้าดาว คงนคร
นางสาวอรทัย แสนบุตร
นางสาวจุฬารัตน์ เต็มผล
นางสาวนิธิมา ประเสริฐภักดี
นางสาวสหวรรณ เพ็ชรไทย
นายพิษณุ จารีย์พันธ์

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร
นางสาวดลณี จุลนานนท์
นางสาวจริยาพร ดีกล้า
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวสุรดา เข็นพานิช

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิทัศน์ องค์อศิวชัย
นางสาวณัฐนันท์ วิชิตพงศ์เมธี

พิมพ์ที่

สำนักงานพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวกัลยรัชต์ ชาวสำอางค์

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย
อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ
ทั้งภายในและต่างประเทศ

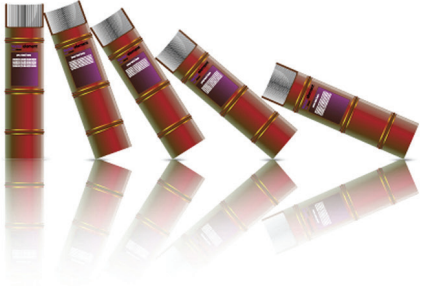
การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่ บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
สำนักประชาสัมพันธ์ กลุ่มงานผลิตเอกสาร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท
กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔-๕ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒
e-mail: rattasapasarn@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๑๒ เล่ม)
ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)
กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสาร
จะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน
การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการ
โดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น
หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้เป็นความเห็น
ส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด



Unsurรณการ

สำหรับผลการออกเสียงประชามติเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคมที่ผ่านมา ประชาชนได้ให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญร้อยละ ๖๑.๓๕ และให้ความเห็นชอบในประเด็นเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาลในร่างรัฐธรรมนูญ ร้อยละ ๕๘.๐๗ ซึ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้กำหนดขั้นตอนต่อไป คือ ให้กรรมการร่างรัฐธรรมนูญนำประเด็นเพิ่มเติมมาใส่ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญโดยให้มีเนื้อหาสอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติ จากนั้นจึงส่งร่างรัฐธรรมนูญนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าชอบด้วยกับผลการออกเสียงประชามติแล้วหรือไม่ ถ้าผ่านความเห็นชอบจากศาลรัฐธรรมนูญแล้ว นายกรัฐมนตรีจึงนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีได้รับร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมสมบูรณ์แล้ว และเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีผลบังคับใช้ จึงดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งจำนวน ๔ ฉบับ ได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พรรคการเมือง และคณะกรรมการการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จภายใน ๒๔๐ วัน เพื่อนำไปสู่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ ซึ่งคาดว่าจะจะเป็นไปตามกรอบเวลาที่นายกรัฐมนตรีได้ประกาศไว้ที่จะให้มีการเลือกตั้งภายในปี ๒๕๖๐

แม้ว่าการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะเสร็จสิ้นไปแล้ว แต่การศึกษารัฐธรรมนูญของต่างประเทศก็ยังเป็นเรื่องที่น่าสนใจ รัฐสภาสารฉบับนี้ จึงได้นำเสนอบทความเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ เรื่อง **“การรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ”** ซึ่งเป็นการนำรัฐธรรมนูญของกลุ่มประเทศที่มีระบบกฎหมายแบบ Common Law และ Civil Law มาศึกษาว่ามีการบัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมหรือบัญญัติเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างไร และนำมาเปรียบเทียบกับของประเทศไทย โดยพบว่า กลุ่มประเทศที่มีระบบกฎหมายแบบ Common Law ให้ความสำคัญกับการออกกฎหมายลูกมากกว่าการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง ส่วนกลุ่มประเทศ Civil Law ให้ความสำคัญกับเรื่องการตราบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมากกว่ากลุ่มประเทศ Common Law โดยทุกประเทศที่หยิบยกมาวิเคราะห์มีการกล่าวถึงหลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศบ้าง

น้อยบ้าง แล้วแต่บริบทของแต่ละประเทศ แต่แนวคำตัดสินที่เป็นประโยชน์ในการพิจารณา เรื่องการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของศาลในกลุ่มประเทศ Civil Law ยังไม่ปรากฏหลักฐานที่จะนำมาศึกษาเปรียบเทียบได้อย่างเช่นของกลุ่มประเทศ Common Law ส่วนการเปรียบเทียบกับของประเทศไทยจะเป็นอย่างไรนั้นสามารถติดตามเนื้อหาได้ภายในเล่ม

บทความเรื่องต่อมา **“ความหมาย ลักษณะ คุณสมบัติ และคุณลักษณะ ของพรรคการเมือง แนวคิดจากสากลสู่ประเทศไทย”** ผู้เขียนได้อธิบายให้เห็นถึงความหมาย ลักษณะ คุณสมบัติ และคุณลักษณะ ของพรรคการเมืองที่เป็นสากลในทางทฤษฎี สู่ความหมาย ลักษณะ คุณสมบัติ และคุณลักษณะ ของพรรคการเมืองไทยในทางปฏิบัติ ส่วนบทความเรื่อง **“มองแนวคิดเรื่องกฎหมายเทคนิคผ่านสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายจราจรทางบก ในสังคมไทย”** เป็นการศึกษาปัญหาสภาพการบังคับใช้กฎหมายจราจรในบริบทสังคมไทย เพื่อให้ทราบเกี่ยวกับประเด็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายจราจรและเป็นการสะท้อนให้เห็นว่ามาตรฐานกฎหมายเทคนิคของไทยยังมีข้อบกพร่องบางประการที่จะต้องร่วมกันแก้ไขปัญหา ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และบทความเรื่องสุดท้าย **“กองทุนอนุรักษ์ทรัพยากรเพื่อช่วยเหลือค่าครองชีพในอนาคต”** มีเนื้อหาในการนำเสนอแนวทางการจัดตั้ง “กองทุนอนุรักษ์ทรัพยากรเพื่อช่วยเหลือค่าครองชีพในอนาคต” โดยใช้น้ำประปาเป็นทรัพยากรสาธารณะกรณีศึกษา ซึ่งการจัดตั้งกองทุนการอนุรักษ์ทรัพยากรเพื่อช่วยเหลือค่าครองชีพในอนาคตเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะมีส่วนสำคัญในการลดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างฟุ่มเฟือย และช่วยให้ผู้สูงอายุมีสวัสดิการสูงขึ้นไปพร้อม ๆ กัน โดยปรับราคาทรัพยากรสาธารณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศใช้ร่วมกัน เช่น น้ำประปา หรือไฟฟ้า ให้สูงขึ้นเพื่อกระตุ้นให้ประชาชนมีพฤติกรรมในการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ หวังว่าบทความที่กล่าวมานี้ จะให้สาระความรู้ที่เป็นประโยชน์แก่ผู้อ่านไม่มากนักน้อย แล้วพบกันใหม่ สวัสดิ์.

สารบัญ

รัฐศาสตร์ ปีที่ ๖๔ ฉบับที่ ๙ เดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๕๙

Vol. 64 No. 9 September 2016

การรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ

๓

ดร. ปวีศร เลิศธรรมเทวี

ความหมาย ลักษณะ คุณสมบัติ และคุณลักษณะ ของพรรคการเมือง

๖๘

แนวคิดจากสากลสู่ประเทศไทย

ธโรธร ตู๋ทองคำ

มองแนวคิดเรื่องกฎหมายเทคนิคผ่านสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายจราจรทางบก
ในสังคมไทย

๗๘

พงศ์เพชร เลิศอัคฆมากร

กองทุนอนุรักษ์ทรัพยากรเพื่อช่วยเหลือค่าครองชีพในอนาคต

๘๓

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัครมเดช วานิชชินชัย



การปฏิบัติราชการให้ดีขึ้น กล่าวอย่างสั้น ง่าย และตรงที่สุด
คือทำให้สำเร็จทันการ และให้ได้ผลเป็นประโยชน์แต่ทางเดียว ซึ่งจะได้เมื่อ
บุคคลมีวิชา ความสามารถ และมีปัญญาความรู้คิดพิจารณาเห็นสิ่งที่เป็นคุณ
เป็นโทษ เป็นประโยชน์ มิใช่ประโยชน์อย่างชัดเจน ถูก ตรง.

พระบรมราโชวาท พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

พระราชทานแก่ข้าราชการพลเรือน เนื่องในโอกาสวันข้าราชการพลเรือน
ณ พระตำหนักภูพิงคราชนิเวศน์ วันที่ ๑๙ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๓๔



การรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ*

ดร. ปวีศร เลิศธรรมเทวี**

๑. บทนำ

ชาร์ล เดอ มงเตสกีเยอ (Charles de Montesquieu) กล่าวไว้ว่า การเปรียบเทียบกฎหมาย (Comparative Law) ของประเทศหนึ่งกับอีกประเทศหนึ่งคงไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อะไรมากไปกว่าการแสดงให้เห็นความแตกต่างของกฎหมายสองระบบ^๑ แนวคิดดังกล่าวเป็นที่ยอมรับในบรรดานักปราชญ์ด้านกฎหมาย ที่มองว่ากฎหมายต้องเกิดขึ้นจากการขัดเกลา และ

* บทความนี้สรุปจากโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม” สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนหนึ่งของบทความเผยแพร่ในหนังสือเรื่อง “สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมกับรัฐธรรมนูญ” (สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๕๙).

** Ph.D. (London) (Herchel Smith Scholarship), ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

^๑ Charles de Montesquieu, *De l'esprit des lois* (1749) (in French); For English version see, Charles de Montesquieu, *The Spirit of Laws: A Compendium of the First English Edition* (1977).

ตกผลึกทางความคิด ค่านิยม หรือสะท้อนให้เห็นถึงเอกลักษณ์และอัตลักษณ์ของแต่ละสังคมที่มีความแตกต่าง^๒

อย่างไรก็ตาม มุมมองของมองเตสกีเออและปราชญ์กฎหมายทั้งหลาย คงเป็นเรื่องที่นักกฎหมายสามัญอาจเข้าถึงได้ ดังกรณีที่ปรากฏในฝรั่งเศส ซึ่งมีการหยิบยืมหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษและอเมริกามาตราเป็นรัฐธรรมนูญของประเทศ แสดงให้เห็นว่าการยืมหลักกฎหมายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่สืบทอดกันมาตั้งแต่อดีต บทความนี้จะศึกษาการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ทั่วโลก ซึ่งจะเป็นการศึกษาเพื่อหาแนวปฏิบัติที่เป็นสากล (Universal) มากกว่าการศึกษาเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของระบบกฎหมายอันเป็นประเด็นที่ควรระวังตามคำกล่าวของนักปราชญ์กฎหมายหลายๆ ท่าน ได้ให้ข้อสังเกตไว้

การศึกษาแนวทางในการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญของต่างประเทศทั่วโลกในบทความฉบับนี้ให้ความสำคัญกับวิธี (Practice) และแนวทางที่แต่ละประเทศให้การรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญว่ามีลักษณะอย่างไรเพื่อวางเป็นแนวทางในการกำหนดบทบัญญัติด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญของไทยให้มีความเป็นสากลและจะให้ความสำคัญกับประเทศกลุ่มตัวอย่างในระบบกฎหมายหลักในจำนวนที่เท่ากัน กล่าวคือ ประเทศที่เป็นระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law) ๑๐ ประเทศ ได้แก่ อังกฤษ ซึ่งเป็นต้นแบบของระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี สหรัฐอเมริกาซึ่งมีวิวัฒนาการระบบกฎหมายมาจากประเทศอังกฤษ และกลุ่มประเทศในเครือจักรภพ อาทิ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สิงคโปร์ และแอฟริกาใต้ เป็นต้น และประเทศที่เป็นระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร (Civil Law) ๑๐ ประเทศ อาทิ ประเทศเยอรมันและฝรั่งเศส ฯลฯ โดยจะสอดแทรกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในประเทศอื่นทั่วโลกที่มีการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมที่น่าสนใจ

^๒ Ronald Dworkin, *Law's Empire* (Massachusetts: Harvard University Press, 1986) chapter 6 (arguing that the integrity of the law excludes checkerboard laws, which are products of a compromise between different political positions, making a body of law part of which is based on one principle and another based on a different principle); Allen Buchanen, *Justice, Legitimacy, and Self-Determination* (New York: Oxford University Press, 2004) 301-13; Joshua Cohen, 'Deliberation and Democratic Legitimacy' in James Bohman and William Reh (eds), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics* (Massachusetts Institute of Technology, 1997) 67; and Kaku Shun, 'International Law: A Relief or Threat to Domestic Law?' (AsianSIL-NUS Working Paper 2012/4, Asian Society of International Law, 2012).

๒. พื้นภูมิและแนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีบ่อเกิดตั้งแต่มหาบัตร์ Magna Carta ของอังกฤษ^๓ วิวัฒนาการเรื่อยมาเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลกในอเมริกา^๔ นักกฎหมายรัฐธรรมนูญต่างให้ข้อสรุปว่า หลักการแบ่งแยกอำนาจและการตรารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของประเทศ (Common Law หรือ Common Law Tradition)^๕ ซึ่งถูกนำไปขัดเกลากลายเป็นรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสที่หยิบยืมเฉพาะข้อดีของรัฐธรรมนูญอังกฤษและอเมริกา อันที่จริงภูมิหลังและแนวคิดที่ก่อให้เกิดรัฐธรรมนูญเป็นผลพวงมาจากการขับเคลื่อนทางการเมือง การปกครอง และการผลักดันของประชาชนภายในประเทศที่ต้องการให้เกิดการรับรองสิทธิและเสรีภาพของตน เป็นหลักประกันในการดำรงชีวิต และความชอบธรรมของรัฐในการปกครองตามหลักการว่าด้วย “นิติรัฐและนิติธรรม” (Rule of Law)^๖ การศึกษาการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นสิทธิอีกประการหนึ่งที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับวิวัฒนาการและบ่อเกิดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งสรุปเหตุการณ์ออกเป็น ๓ ยุค ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการปฏิวัติในอังกฤษก่อให้เกิดเอกสารที่สำคัญที่สุดฉบับหนึ่งในประวัติศาสตร์ที่มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ในกฎหมาย การประกาศเอกราชของอเมริกา และการปฏิวัติฝรั่งเศสปี ค.ศ. ๑๗๘๙ ซึ่งก่อให้เกิดค่านิยมเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ (Constitutionalism) เป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการจัดสรรอำนาจการปกครองและรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั่วโลกในช่วงระยะเวลาต่อมา

^๓ คำว่า “รัฐธรรมนูญ” (Constitution) เป็นคำที่หยิบยืมมาจากภาษาละติน (Constitutio) หมายถึงกฎหมายที่ออกโดยชนชั้นผู้ปกครอง อย่างไรก็ตาม นักกฎหมายรัฐธรรมนูญปัจจุบันต่างลงความเห็นว่างานรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการจัดระเบียบการปกครอง และวางกรอบประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ฉะนั้น นักวิชาการ (scholars) จึงให้ข้อยุติว่า เอกสารที่ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลกคือมหาบัตร์ (Magna Carta) ของอังกฤษ ดู Hilaire Barnett, *Constitutional and Administrative Law* (London: Routledge, 2013); และ Melissa Lane, *Greek and Roman Political Ideas* (New York: Pelican Book, 2014) 59 เป็นต้น.

^๔ Bruce Ackerman, ‘The New Separation of Powers’ (2000) 113(3) *Harvard Law Review*, 633, 653-654.

^๕ Barnett, above n 3 9, Lane, above n 3, 59; และ Ackerman, above n 4, 653-654.

^๖ ดูบทที่ ๑ เซิงอรธที่ ๑๕ ซึ่งอธิบายความหมายของคำว่า “นิติรัฐและนิติธรรม” ว่ามาจากคำว่า “Rule of Law”.

๒.๑ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการปฏิวัติในอังกฤษ

อังกฤษซึ่งเป็นต้นแบบเชิงรูปธรรมของแนวคิดทางการเมืองฝ่ายอนุรักษนิยม (Conservatives) มีความเคลื่อนไหวที่จะจำกัดอำนาจของกษัตริย์มาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๒๑๓ ในสมัยพระเจ้าจอห์น (ค.ศ. ๑๑๙๙ - ๑๒๑๖) ซึ่งเป็นกษัตริย์ที่ลุ่มหลงในอำนาจ ชอบการสงคราม และต้องการเงินจำนวนมากเพื่อใช้ในการสงคราม ทรงใช้วิธีเรียกเก็บภาษีจากประชาชน ผู้ได้ขัดขวางก็จะใช้วิธีรุนแรงบังคับก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน ช่วงที่พระองค์กำลังทำสงครามกับฝรั่งเศส ขุนนางชั้นบารอน (Barons) อัศวิน และชาวเมือง ได้มาประชุมกันครั้งใหญ่ ๒ ครั้งเพื่ออภิปรายถึงความเดือดร้อนของตน ผู้นำฝ่ายพระได้นำกฎบัตรให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนของพระเจ้าเฮนรีที่ ๑ (ค.ศ. ๑๑๐๐ - ๑๑๓๕) ซึ่งทุกคนลืมเลือนไปนานแล้วเสนอต่อที่ประชุม ผู้นำฝ่ายพระกับผู้นำฝ่ายขุนนางได้ถือกฎบัตรดังกล่าวเป็นหลักร่างคำร้องของที่ประชุมขึ้นครั้งแรก พระเจ้าจอห์นทรงปฏิเสธ แต่กองทัพอันเกรียงไกรของอัศวินสองพันคนซึ่งเรียกว่า “กองทัพของพระเจ้าและวัดศักดิ์สิทธิ์” (The Army of God and Holy Church) ที่มีชาวลอนดอน (Londiniensis) สนับสนุนได้รวมกำลังกันต่อต้านพระเจ้าจอห์น และในวันที่ ๑๕ มิถุนายน ค.ศ. ๑๒๑๕ ณ ที่องทุ่งรันนีย์มิด (Runnymede) ริมฝั่งแม่น้ำเทมส์ (River Thames) บรรดาขุนนางได้จับอาวุธบังคับให้พระเจ้าจอห์นจำต้องลงพระนามาภิไธยในเอกสารขึ้นประวัติศาสตร์ของโลก Magna Carta ซึ่งเป็นมหาบัตรที่อ้างว่าเพื่อระบุเสรีภาพดั้งเดิมของชาวอังกฤษและมิได้มีการจัดทำขึ้นใหม่ มหาบัตรดังกล่าวเป็นกฎหมายของประเทศที่อยู่เหนือเจตจำนงของกษัตริย์^๗ ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ภายใต้ปกครองและสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยสรุปสาระสำคัญได้ ๓ ประการ ดังนี้^๘

ประการแรก กล่าวถึงการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยจำกัดอำนาจของกษัตริย์และขุนนางลง^๙ ชาวไร่ชาวนาจะถูกปรับในการกระทำผิดใด ๆ โดยปรับเอาหัว

^๗ Edward Miller, 'The Background of Magna Carta' (1962) 23(1) *Past and Present*, 72-83.

^๘ ดูบทวิเคราะห์บทบัญญัติของมหาบัตร ใน Richard H. Helmholz, 'Magna Carta and the *ius commune*' (1999) 66(2) *University of Chicago Law Review*, 297.

^๙ Chapter 1 (and 63) of Magna Carta (England).

หรือไถอันเป็นเครื่องมือประกอบอาชีพมิได้ (หลักการของมหาบัตรข้อนี้กลายเป็นหลักของการลงโทษผู้ทำผิดจะรีบที่นาที่ทำกินมิได้)^{๑๐}

ประการที่สอง กล่าวถึงองค์ประกอบของมหาสภา ประกอบด้วย ขุนนางผู้ครองเมืองหรือเจ้าของที่ดินซึ่งพระมหากษัตริย์เชิญมาร่วมหรือเป็นส่วนบุคคล และเชิญขุนนางตำแหน่งอัศวินจากแต่ละเมืองเข้าร่วมประชุมมหาสภาด้วย นับเป็นครั้งแรกที่ให้สิทธิขุนนางระดับล่างเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ^{๑๑}

ประการที่สาม มหาบัตรมีบทบัญญัติป้องกันการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายและขาดทำนองคลองธรรมของชนชั้นผู้ปกครอง โดยขุนนางอาจตั้งสภาประกอบด้วยขุนนาง (Barons) ๒๕ คน พิจารณาการกระทำดังกล่าว และอาจใช้กำลังอาวุธได้ในกรณีที่ชนชั้นปกครองไม่ยินยอมปฏิบัติตามมหาบัตร เท่ากับเป็นการให้ความชอบธรรมในการต่อต้านการกระทำที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติการปกครอง^{๑๒}

มหาบัตรได้กลายเป็นมาตรฐานของเสรีภาพสำหรับประชาชนชาติต่าง ๆ และในระยะเวลาสองร้อยปีต่อมา กษัตริย์อังกฤษจำต้องยอมยี่นยันมหาบัตรนี้ถึง ๓๘ ครั้ง หลักการและถ้อยคำบางวลี บางประโยคได้นำไปใช้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายของรัฐต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกาแทบทุกรัฐ^{๑๓}

หลังจากการลดพระราชอำนาจของกษัตริย์อังกฤษโดยมหาบัตร ในปลายศตวรรษที่ ๑๕ อำนาจของกษัตริย์ได้กลับเข้มแข็งอีกในสมัยราชวงศ์ทิวดอร์ (Tudor) ซึ่งปกครองอังกฤษในช่วง ค.ศ. ๑๔๘๕ - ๑๖๐๓ พระเจ้าเฮนรี่ที่ ๗ และ ๘ พระนางเจ้าอลิซาเบธที่ ๑ ได้ตั้งอำนาจไปจากรัฐสภาจนกระทั่งมีลักษณะการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชอีกครั้งหนึ่ง

ราชวงศ์ทิวดอร์ปกครองอังกฤษ จนกระทั่งพระนางเจ้าอลิซาเบธที่ ๑ สวรรคต ราชวงศ์สจวร์ตเป็นผู้ปกครองอังกฤษเป็นลำดับต่อมา (ค.ศ. ๑๖๐๓ - ๑๖๔๖) และเริ่มมีความขัดแย้งระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภานับแต่พระเจ้าเจมส์ที่ ๑ ขึ้นเป็นกษัตริย์องค์แรกของราชวงศ์สจวร์ต พระเจ้าเจมส์ที่ ๑ (๑๖๐๓ - ๑๖๒๓) ทรงเป็นกษัตริย์อำนาจนิยมที่ย้ำถึงอำนาจอันศักดิ์สิทธิ์

^{๑๐} Chapter 9 of Magna Carta (England).

^{๑๑} Chapter 14 of Magna Carta (England).

^{๑๒} Art. 61 of Magna Carta (England).

^{๑๓} Lane, above n 3, 59-60.

ของพระองค์ ฝ่ายรัฐสภาโดยเฉพาะสภาสมาญคัดค้านอำนาจของกษัตริย์อย่างเต็มที่และเรียกร้องให้กษัตริย์เคารพสิทธิและเสรีภาพของสมาชิกสภาสมาญ แต่กษัตริย์เห็นว่าสิทธิและเสรีภาพจะพึงมีได้ขึ้นอยู่กับพระองค์ จึงทรงปฏิเสธ สภาสมาญตอบโต้ด้วยการไม่อนุมัติงบประมาณรายจ่าย พระองค์ไม่สนพระทัย ทรงเรียกเก็บภาษีจากประชาชนโดยพลการ เมื่อสภาคัดค้านก็ถูกยุบและจับกุมขังสมาชิกสภาคนสำคัญๆ ภายหลังพระเจ้าเจมส์ที่ ๑ สวรรคต พระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๑ (ค.ศ. ๑๖๒๓ - ๑๖๔๙) ได้ครองราชย์แทน พระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๑ ทรงพิพาทกับรัฐสภาหลายครั้ง แต่เนื่องจากทรงต้องการเงินเพื่อใช้ในสงคราม ในปี ค.ศ. ๑๖๔๖ รัฐสภาจึงขอให้พระเจ้าชาร์ลส์ที่ ๑ ลงพระนามาภิไธยในกฎหมายที่เรียกว่า "Petition of Rights"^{๑๔} หรือคำขอลิทธิซึ่งมีสาระสำคัญจำกัดอำนาจกษัตริย์หลายประการ ดังเช่น

๑. บุคคลผู้ใดจะถูกบังคับให้เงิน หรือชำระเงินเป็นภาษีให้กษัตริย์มิได้ นอกจากจะได้รับการอนุมัติเป็นกฎหมายโดยรัฐสภา^{๑๕}

๒. บุคคลจะถูกจำคุกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมิได้แม้จะเป็นคำสั่งของกษัตริย์ก็ตาม^{๑๖}

๓. เมือง (Borough) และตำบล (Shires) ต่างๆ จะถูกลงโทษ โดยผลของการประกาศกฎอัยการศึกมิได้^{๑๗}

หลังจากนั้นอีกประมาณ ๓๐ ปีเศษในสมัยพระเจ้าเจมส์ที่ ๒ พระองค์ต้องการปกครองอังกฤษด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ตามแบบเดิมและต้องการให้อังกฤษกลับไปเป็นคาทอลิก (Catholic) ก่อให้เกิดความไม่พอใจในหมู่ประชาชนเป็นอย่างมาก ในปี ค.ศ. ๑๖๘๘ ชุนนางและสมาชิกรัฐสภาอังกฤษได้ร่วมกันจัดตั้งกองกำลังปฏิวัติต่อสู้กับพระเจ้าเจมส์ที่ ๒ ในที่สุดพระเจ้าเจมส์ที่ ๒ หนีออกจากอังกฤษทรงตั้งตราแผ่นดินลงแม่น้ำเทมส์ รัฐสภาได้เชิญพระเจ้าวิลเลียมที่ ๓ จากเนเธอร์แลนด์มาเสวยราชย์โดยทรงเป็นกษัตริย์ร่วมกับพระนางแมรีซึ่งเป็นพระราชธิดาของพระเจ้าเจมส์ที่ ๒ และออกกฎหมายฉบับหนึ่งซึ่งใช้มาจนถึงปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติสิทธิเสรีภาพประชาชน (Bill of Rights 1689)^{๑๘} พระเจ้าวิลเลียมและพระนาง

^{๑๔} *The Petition of Rights* (1646) (England).

^{๑๕} Article I of the Petition of Rights, *Ibid.*

^{๑๖} Article II of the Petition of Rights, *Ibid.*

^{๑๗} Article VII, IX and X of the Petition of Rights, *Ibid.*

^{๑๘} *Bill of Rights* (1689) (England).

แมรีทรวงยอมผูกพันพระองค์กับรัฐสภาว่าจะไม่ทำการล่วงสิทธิประชาชนและสมาชิกรัฐสภา การปฏิวัติในปี ค.ศ. ๑๖๘๘ จึงกล่าวได้ว่าเป็นการสิ้นสุดระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ใน อังกฤษ^{๑๙}

มีข้อสังเกตว่า เอกสารสำคัญทั้ง ๓ ฉบับดังกล่าวของอังกฤษที่รับรองสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนยังมีได้กล่าวถึงสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไว้เลย

๒.๒ การประกาศเอกราชของสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. ๑๗๗๖

สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นรูปแบบทางการเมืองของฝ่ายเสรีนิยม (Liberalism) มีความเคลื่อนไหว ในการประกาศเอกราชเมื่อผู้แทนอาณานิคมต่าง ๆ มาประชุมกันในเดือนกันยายน ปี ๑๗๗๔ ที่เมืองฟิลาเดลเฟีย (Philadelphia) โดยมีผู้แทนของทุกรัฐเข้าประชุมยกเว้นรัฐจอร์เจีย (Georgia) ที่ประชุมได้ร่วมกันถวายสาส์นไปยังพระเจ้าจอร์จ (George) ขอร้องให้ได้รับฐานะทางการเมือง ซึ่งชาวอาณานิคมรู้สึกตนว่าเป็นส่วนหนึ่งแห่งราชอาณาจักรอังกฤษและอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ร่วมกัน ในปีนั้นเองสงครามได้เกิดขึ้น รัฐสภาอังกฤษเห็นว่าชาวอาณานิคมคือดั่งฝ่าฝืนกฎหมาย จึงสนับสนุนให้กษัตริย์ปราบปรามจลาจล

รัฐสภาแห่งอาณานิคมได้ประชุมกันครั้งที่ ๒ ในวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๑๗๗๕ ที่ประชุม ตกกลงเลือกจอร์จ วอชิงตัน (George Washington) เป็นผู้บัญชาการกองทัพ ในปี ๑๗๗๖ สภา แห่งอาณานิคมได้ร่างคำประกาศเอกราชของรัฐอาณานิคมทั้ง ๑๓ รัฐ เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๑๗๗๖ ประกาศเอกราชนับแต่บัดนั้น และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่มีรัฐต่าง ๆ ๓๙ รัฐ ให้สัตยาบันครบถ้วนในปี ๑๗๘๙^{๒๐}

หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มีดังนี้^{๒๑}

๑. มีการใช้คำว่า “รัฐธรรมนูญ” (The Constitution) เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์
๒. เปลี่ยนรูปแบบของรัฐ จากสมาพันธรัฐ (Confederation) เป็นสหพันธรัฐ (Federation) ซึ่งเป็นรัฐรวมที่ประกอบด้วยหลายมลรัฐ แต่ละมลรัฐจะแยกตัวออกมิได้

^{๑๙} ดู Bill of Rights (1689) (England).

^{๒๐} Paul David Nelson, 'British Conduct of the American Revolutionary War: a review of interpretations' (1978) 65(3) *Journal of American History*, 623-653.

^{๒๑} ดูวิชญ์ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๐) ๑๓๓ และ ดูสมบัติ อารัมภ์วงศ์, *การเมืองอเมริกา* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, ๒๕๔๕) ๕๒-๖๘.

๓. กำหนดรูปแบบของรัฐบาลให้เป็นสาธารณรัฐ (Republic) โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศและหัวหน้าฝ่ายบริหาร

๔. จัดรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นอำนาจของสภาองเกรส (Congress) ประกอบด้วยสภา Senate และสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) มีอำนาจในการออกกฎหมาย ฝ่ายบริหาร ประธานาธิบดีได้รับเลือกตั้งจากเสียงข้างมากของคณะผู้เลือกประธานาธิบดี (Electoral College) ซึ่งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาองเกรสคือ ๕๓๘ คน ประธานาธิบดีอาจถูกถอนถอดได้ (Impeachment) โดยสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ไต่สวน การตัดสินใช้เสียง ๒ ใน ๓ ของสมาชิกสภาสูง การฟ้องร้องความไม่พอใจในนโยบายหรือการตัดสินใจของประธานาธิบดีไม่อาจกระทำได้ สภาสูงมีอำนาจพิจารณาเฉพาะความผิดใน ๓ กรณี คือ การทศยศต่อชาติ การกระทำความผิดทางอาญา และการรับสินบน ฝ่ายตุลาการซึ่งมีศาลสูงและศาลรองที่สภาองเกรสสถาปนาไว้เป็นคราว ๆ ผู้พิพากษาศาลสามารถดำรงตำแหน่งอยู่ได้ตลอดไปตราบเท่าที่ยังมีความประพฤติดีซึ่งเป็นการป้องกันการใช้อิทธิพลของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

๕. มีการถ่วงดุล (Checks and Balances) ระหว่างอำนาจทั้ง ๓ ได้แก่ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ

๖. มีการจำกัดอำนาจรัฐและรับรองสิทธิของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ

กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาฉบับปี ๑๗๘๙ คือทฤษฎีการปกครองของคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ ที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้อาศัยความรู้และประสบการณ์เสริมรายละเอียดของรัฐธรรมนูญฉบับนี้เนื่องจากเป็นช่วงที่แนวความคิดของ Locke กำลังเป็นที่นิยมยกย่องอย่างมากในเรื่องอำนาจของรัฐบาลควรมีขอบเขตจำกัด การรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันโดยปราศจากการบังคับสิทธิธรรมชาติเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์สูงสุดพึงระวังรักษาและละเมิดมิได้ นอกจากนี้ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของ Locke ยังได้รับการขัดเกลาให้ชัดเจนยิ่งขึ้นโดยมองเตสกีเออ (Montesquieu) เกี่ยวกับ อำนาจบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ซึ่งเป็นระบบที่อาณานิคมทั้ง ๑๓ แห่ง คุ่นเคยดีอยู่แล้วโดยมีผู้ว่าราชการเป็นเชื้อพระวงศ์กษัตริย์อังกฤษ มีสภานิติบัญญัติที่เลือกตั้งขึ้นเองในท้องถิ่น มีระบบกฎหมายมหาชนแบบอังกฤษภายใต้การคุ้มครองของศาลรัฐธรรมนูญของสหรัฐฯ มีการแก้ไขหลายครั้ง แต่มีอยู่เพียงข้อเดียวที่เหลือสืบทอดมาจนถึงปัจจุบันโดยไม่ถูกแก้ไขคือ บทบัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาบทบัญญัตินี้ระบุให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตามสัดส่วนจำนวนประชากร ส่วนวุฒิสภาประกอบด้วยวุฒิสมาชิกจากรัฐต่าง ๆ รัฐละ ๒ คน

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเป็นแบบกำหนดแนวทางในการตรารัฐธรรมนูญภายในแต่ละมลรัฐ ซึ่งปรากฏการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในรูปแบบและลักษณะต่างๆ อันจะได้กล่าวต่อไป

๒.๓ การปฏิวัติฝรั่งเศส ปี ค.ศ. ๑๗๘๙

ฝรั่งเศสก่อนการปฏิวัติในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ ระบบกษัตริย์มีความเจริญสูงสุดในรัชสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๔ หลังจากนั้นฝรั่งเศสประสบปัญหาภายในอย่างใหญ่หลวงอันเนื่องมาจากการทำสงครามกับประเทศเพื่อนบ้าน เศรษฐกิจตกต่ำ ประชาชนถูกกดขี่ขูดรีดภาษีอันเกิดจากการบีบบังคับของรัฐบาล ขณะเดียวกันราชสำนักหรูหรา ฟุ่มเฟือย ในที่สุดเกิดการปฏิวัติใหญ่ในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ ยึดอำนาจพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๖ และสถาปนาระบบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรก

(๑) ระบบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (ค.ศ. ๑๗๘๙ - ๑๗๙๑)

สองปีหลังการปฏิวัติยังคงมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ฝรั่งเศสประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกลงวันที่ ๓ กันยายน ค.ศ. ๑๗๙๑ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้^{๒๒}

ประการแรก ประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ปี ค.ศ. ๑๗๘๙ โดยมีสาระสำคัญ ๒ ประการ กล่าวคือ ประกาศหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ หลักการแบ่งแยกอำนาจ และประกาศเสรีภาพและสิทธิขั้นพื้นฐาน อาทิ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการพิมพ์ สิทธิในทรัพย์สิน ความเท่าเทียมกันของทุกคนโดยปราศจากความแตกต่าง

ประการที่สอง กำหนดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภาและเป็นระบบสภาเดียว รัฐสภาอยู่เหนือกษัตริย์ คณะรัฐมนตรีบริหารประเทศโดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภา กษัตริย์ไม่ต้องรับผิดชอบต่อการบริหารเพราะมีรัฐมนตรีคอยรับสนองพระบรมราชโองการ เช่นเดียวกับอังกฤษ

ประการที่สาม เกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยพลเมืองฝรั่งเศสไม่มีสิทธิเลือกตั้งทุกคน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำกัดเฉพาะผู้มีอายุ ๒๕ ปีขึ้นไป มีรายได้มากกว่า ๒๕๐ ฟรังก์ และเสียภาษีเงินได้ไม่น้อยกว่า ๓ วัน ก่อนการเลือกตั้ง วิธีการเลือกตั้ง เป็นการเลือกตั้งทางอ้อม

^{๒๒} เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส (กรุงเทพฯ: สยามศิลป์การพิมพ์, 2543) 18-20.

ระบบกษัตริย์ในฝรั่งเศสไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภามีมากขึ้นและการแก้ไขรัฐธรรมนูญทำได้ยากเนื่องจากมีการบวกระยะเวลาว่าภายใน ๔ ปีแรกของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้ ในที่สุดมีการจัดตั้งสมาร่างรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่าพรรคนิยมกษัตริย์ไม่ได้รับเลือกตั้ง สมาร่างรัฐธรรมนูญประกาศถอดพระเจ้าหลุยส์ ล้มเลิกระบบกษัตริย์และประกาศเปลี่ยนรูปแบบการปกครองประเทศเป็นสาธารณรัฐ

(๒) สมัยสาธารณรัฐที่ ๑ (ค.ศ. ๑๗๙๒ - ๑๗๙๕)

สมาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จในปี ๑๗๙๓ โดยมีอุดมการณ์ไปทางสังคมนิยมมาร์กซิสม์ (Marxism) มีสาระสำคัญรับรองสิทธิมนุษยชนมากขึ้นโดยเพิ่มเติมจากครั้งแรก มีการเปลี่ยนหลักการอำนาจอธิปไตยของชาติมาเป็นของปวงชน เปลี่ยนทฤษฎีการเลือกตั้งจากสิทธิเป็นหน้าที่ เพิ่มหลักการ ๔ หลัก คือ ความเสมอภาค เสรีภาพ สิทธิในความมั่นคงของชีวิต สิทธิในทรัพย์สิน รัฐธรรมนูญใหม่กำหนดให้มีสภาเดียว ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งและอยู่ในตำแหน่งได้คราวละหนึ่งปี ชายที่บรรลุนิติภาวะแล้วมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง เมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วเสนอให้มีการลงประชามติ ปรากฏว่าประชาชนลงมติรับรองด้วยเสียงข้างมากนับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่มีการรับรองกฎหมายโดยประชามติ แต่ในทางปฏิบัติรัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้มีการประกาศใช้เนื่องจากรัฐบาลในขณะนั้นเห็นว่าประเทศอยู่ในภาวะจลาจล มีการเดินขบวน สงครามกับประเทศเพื่อนบ้าน ศาลปฏิวัติสั่งประหารชีวิตชายหญิงนับพันคน ชาวนาในเมืองนังต์ (Nantes) ลุ่มแม่น้ำลัวร์ (Loire River) ที่ยังภักดีต่อขุนนางและกษัตริย์ถูกฆ่าทั้งหมดบ้าน เมืองต่าง ๆ ไร้ผู้คน ในปี ๑๗๙๔ สมาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญใหม่แทนฉบับปี ๑๗๙๓ และยุบตัวเองในปี ๑๗๙๕

รัฐธรรมนูญใหม่ ๑๗๙๕ สมัชชานิติบัญญัติมีอำนาจออกกฎหมาย สมัชชานิติบัญญัติแบ่งออกเป็นสองสภา คือ สภาห้าร้อย (Council of the Five Hundreds) เป็นสภาล่าง และพฤฒิสภา (Council of the Elders) เป็นสภาสูง สมาชิกต้องมีอายุอย่างต่ำสี่สิบปี ส่วนฝ่ายบริหารได้แก่ คณะมนตรี (Directory) มีจำนวน ๕ นาย เลือกโดยสภาทั้งสอง ในช่วงนี้เองที่ นโปเลียน โบนาปาร์ต (Napoleon Bonapart) ได้สร้างชื่อจากการรบขับไล่กองทัพอังกฤษออกจากเมืองทูลอง (Toulon)ปราบจลาจลป้องกันสมาร่างรัฐธรรมนูญให้พ้นจากการบุกรุกของฝูงชนชาวปารีส นโปเลียนได้รับแต่งตั้งให้เป็นจอมทัพ ทำสงครามและมีชัยชนะเหนือออสเตรีย ขณะทำสงครามในอียิปต์ในปี ๑๗๙๙ อังกฤษ ออสเตรีย และรัสเซีย ได้รวมกำลังกันเป็นปฏิปักษ์กับสาธารณรัฐฝรั่งเศส นโปเลียนถูกเรียกให้กลับมาป้องกันมาตุภูมิ ชาวฝรั่งเศส

ทั้งหลายพากันขึ้นชมโนโปเลียน ในที่สุดโนโปเลียนก็กระทำรัฐประหารจับสมาชิกสภาห้าร้อย พฤฒิสภาประกาศยุบตัวเอง คณะมนตรี ๓ ใน ๕ คนลาออก^{๒๓}

(๓) สมัยจักรวรรดิที่ ๑ (ค.ศ. ๑๗๙๙ - ๑๘๔๘)

โนโปเลียน ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๑๗๙๙ และเสนอให้ประชาชนลงประชามติทั่วประเทศ ประชาชนพากันลงมติรับรองด้วยความเต็มใจ รัฐธรรมนูญใหม่กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยกงสุล ๓ คน อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๑๐ ปี โนโปเลียนเป็นกงสุลคนที่หนึ่ง และแต่งตั้งกงสุลอีกสองคนซึ่งเป็นพวกของเขา องค์กฤษฎีกามี ๔ องค์กร เลือกตั้งโดยวิธีอ้อมและมีอำนาจน้อยมาก โนโปเลียนเสนอกฎหมายให้สภานิติบัญญัติยอมรับ เลือกตั้งข้าราชการเกือบทุกตำแหน่ง ดำเนินวิเทโศบายด้วยตนเอง และเป็นประมุขของกองทัพด้วย ในขณะที่รับตำแหน่งกงสุลคนที่หนึ่ง หรือกงสุลใหญ่ โนโปเลียนได้ตกลงสงบศึกกับรัสเซียในปี ๑๘๐๑ และในปี ๑๘๐๒ ได้ชัยชนะออสเตรียอีกครั้งที่ทุ่งมาเร็งโก (Marengo) และได้ทำความตกลงกับอังกฤษระงับการทำศึกสงคราม โนโปเลียนได้กลายเป็นวีรบุรุษของชาติ ในปี ๑๘๐๒ สภานิติบัญญัติได้ออกเสียงลงคะแนนในปี ๑๘๐๔ สภาได้ยกย่องให้โนโปเลียนเป็นจักรพรรดิ (Emperor of the French)^{๒๔}

ตลอดสมัยของโนโปเลียนเต็มไปด้วยสงคราม พระองค์ได้บอกกับคณะเสนาบดีของพระองค์ว่า ยุโรปต้องการผู้นำคนเดียวคือมีจักรพรรดิองค์เดียวที่จะแบ่งปันราชอาณาจักรต่างๆ ให้แก่แม่ทัพนายกอง อังกฤษเริ่มทำสงครามกับฝรั่งเศสอีก โนโปเลียนได้ทำศึกบนภาคพื้นทวีปยุโรปหลายครั้งในจำนวนนี้รบกับออสเตรียสามครั้ง รัสเซียและปรัสเซียสองครั้ง ทำสงครามระยะยาวกับสเปนและทำสงครามย่อยหลายครั้ง จนกระทั่งอังกฤษ รัสเซีย ปรัสเซีย และออสเตรีย ต่างร่วมกันเป็นทัพพันธมิตรบุกเข้าปารีสได้ในเดือนมีนาคม ๑๘๑๔ จับพระเจ้าโนโปเลียนเนรเทศไปอยู่เกาะเอลบา (Elba) ในทะเลเมดิเตอร์เรเนียน (Mediterranean) พระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๘ และพระเจ้าซาร์ที่ ๑๐ แห่งราชวงศ์บูร์บอง ได้ขึ้นครองราชย์ระหว่าง ค.ศ. ๑๘๑๔-๑๘๓๐ เกิดการปฏิวัติในปี ๑๘๓๐ ในกรุงปารีสมีการต่อสู้อย่างดุเดือดระหว่างกองทหารของ

^{๒๓} William Doyle, *The Oxford History of the French Revolution* (Oxford: Oxford University Press, 1989) 191-192.

^{๒๔} Todd Fisher and Gregory Fremont-Barnes, *The Napoleonic Wars: The Rise and Fall of an Empire* (Osprey Publishing, 2004) 146.

กษัตริย์กับฝูงชนที่นิยมระบอบสาธารณรัฐ พระเจ้าชาร์ลที่ ๑๐ ทรงสละราชบัลลังก์ รัฐสภาได้เลือก หลุยส์ ฟิลลิปส์ (Louis Philippe) ขึ้นครองราชย์ ฝรั่งเศสเคยชินกับความรุ่งโรจน์ในสมัยพระเจ้านโปเลียน ประชาชนจึงมองว่าพระเจ้าหลุยส์อ่อนแอ ในปี ๑๘๔๘ เกิดการชุมนุมครั้งใหญ่ในกรุงปารีส พวกนิยามสาธารณรัฐควยโอกาสโจมตีกษัตริย์ ประชาชนบุกเข้าไปในสภาผู้แทนถืออาวุธชนิดต่าง ๆ ตะโกนเรียกร้องให้มีการปกครองระบอบสาธารณรัฐ พระเจ้าหลุยส์ ฟิลลิปป์ ทรงหนีไปอังกฤษ สมัชชาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับเลือกตั้งมาใหม่ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ โดยไม่ได้ขอความเห็นชอบจากประชาชน^{๒๕}

(๔) สมัยสาธารณรัฐที่ ๒ (ค.ศ. ๑๘๔๘ - ๑๘๕๑)

รัฐธรรมนูญใหม่กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติสภาเดียว ประธานาธิบดีอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี ทั้งสมาชิกรัฐสภาและประธานาธิบดีได้รับเลือกตั้งโดยผู้เลือกตั้งที่เป็นชาย หลุยส์ นโปเลียน โบนาปาร์ต หลานพระเจ้านโปเลียน ได้รับเลือกเป็นประธานาธิบดีคนแรก และคนเดียวในสมัยนี้ด้วยคะแนนเสียงท่วมท้นเนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ถือว่าพระเจ้านโปเลียนเป็นผู้รักชาติที่ยิ่งใหญ่ ต่อมาในปี ๑๘๕๑ เกิดรัฐประหารล้มล้างรัฐธรรมนูญขึ้นเนื่องจาก หลุยส์ นโปเลียน ไม่สามารถรวบรวมเสียงเพื่อแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ห้ามมิให้เลือกตั้งประธานาธิบดีซ้ำเมื่อดำรงตำแหน่งครบสี่ปีแล้ว^{๒๖}

(๕) สมัยจักรวรรดิที่ ๒ (ค.ศ. ๑๘๕๒ - ๑๘๗๐)

หลุยส์ นโปเลียน ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีหลังการรัฐประหารโดยกฎหมายให้อำนาจ ๑๐ ปี ต่อมาได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นจักรวรรดิ หลุยส์ นโปเลียนขึ้นเป็นกษัตริย์ทรงพระนามพระเจ้านโปเลียนที่ ๓ และนับแต่นั้นไปเลี่ยนที่ ๑ สิ้นอำนาจยุโรปปลดจากการศึกสงครามใหญ่ นโปเลียนที่ ๓ กลับมาพร้อมสงคราม สงครามที่สำคัญในช่วงนี้คือ สงครามไครเมีย (๑๘๕๔ - ๑๘๕๖) สงครามอิตาลี (๑๘๕๙) ในที่สุดการปราชัยในสงครามระหว่างฝรั่งเศสกับปรัสเซีย (๑๘๗๐) ก็ได้นำความพินาศมาสู่พระองค์ กองทัพเยอรมันเข้าล้อม

^{๒๕} Ibid. 146.

^{๒๖} O.E. Heywood and C.M. Heywood, 'Rethinking the 1848 Revolution in France: The Provisional Government and its Enemies' (2007) 79(257) *History*, 394-411.

กรุงปารีส ขณะนั้นชาวปารีสหมดความเลื่อมใสพระเจ้านโปเลียนที่ ๓ จึงประกาศเป็นสาธารณรัฐ กรุงปารีสยอมจำนน ทั้งสองฝ่ายตกลงทำสนธิสัญญาสันติภาพต่อกัน^{๒๗}

(๖) สมัยสาธารณรัฐที่ ๓ (ค.ศ. ๑๘๗๐ - ๑๙๔๐)

สาธารณรัฐที่ ๓ ได้รับการจัดตั้งขึ้นหลังจากการก่อจลาจลของคองงานในปารีส การปราบปรามเป็นไปอย่างนองเลือดและคองงานกว่าหมื่นคนถูกฆ่า มีการจัดทำรัฐธรรมนูญ กำหนดรูปแบบสาธารณรัฐใหม่ให้มีการปกครองในระบบรัฐสภา มีประธานาธิบดีเป็นประมุข ได้รับเลือกจากสภานิติบัญญัติและอยู่ในตำแหน่งได้ ๗ ปี ประธานาธิบดีตั้งนายกรัฐมนตรี ส่วนการกระทำอื่นๆ ของประธานาธิบดีต้องได้รับการลงนามกำกับโดยนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ผู้รับผิดชอบ รัฐบาลยุบสภาได้ สภาสมาชิกตั้งกระทู้ถามและอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ ภายใต้สาธารณรัฐที่ ๓ รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ มีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีมากกว่าหนึ่งร้อยคณะ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือว่ามีอายุยืนยาวที่สุดถึง ๗๐ ปี ในประวัติศาสตร์การเมืองของฝรั่งเศสซึ่งได้รวมวิกฤตการณ์ต่างๆ หลายครั้งทั้งสงครามโลกครั้งที่ ๑ ที่ได้ทำลายเศรษฐกิจและผลาญชีวิตชาวฝรั่งเศสจำนวนมาก สาธารณรัฐที่ ๓ ได้สลายลงเมื่อฝรั่งเศสถูกกองทัพนาซี (Nazi) โจมตีในช่วงต้นของสงครามโลกครั้งที่ ๒ (ค.ศ. ๑๙๔๐)^{๒๘}

ช่วง ค.ศ. ๑๙๔๐ - ๑๙๔๖ ฝรั่งเศสส่วนที่ไม่ได้ถูกยึดครอง อยู่ภายใต้การปกครองของระบอบที่เรียกว่า “ระบอบวีชี” (ค.ศ. ๑๙๔๐ - ๑๙๔๔) อำนาจทั้งหมดรวมอยู่ที่คนคนเดียว คือ จอมพลเปแตง^{๒๙} ซึ่งสภาได้ให้อำนาจไว้อย่างกว้างขวาง ภายหลังการกู้ชาติฝรั่งเศสก็กลับมามีรัฐบาลรูปสาธารณรัฐอีก คือ สาธารณรัฐที่ ๔

^{๒๗} Thomas March, *The History of the Paris Commune of 1871* (London: MacMillan, 1896) 8.

^{๒๘} Julian Jackson, *The Fall of France: The Nazi Invasion of 1940* (New York: Oxford University Press, 2003) 38.

^{๒๙} Robert J. Young, ‘Forgotten words and faded images: American journalists before the fall of France, 1940’ (1998) 24(2) *Historical Reflections*, 205-229.

(๗) สมัยสาธารณรัฐที่ ๔ (ค.ศ. ๑๙๕๖ - ๑๙๕๘)

สาธารณรัฐที่ ๔ เริ่มเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. ๑๙๕๖ รัฐธรรมนูญให้อำนาจสูงสุดแก่รัฐสภา คือ สภาล่างหรือสภาแห่งชาติ ฝ่ายบริหารคือนายกรัฐมนตรี บริหารงานได้นานตราบนานเท่าที่ได้รับการสนับสนุนด้วยเสียงข้างมากในสภาแห่งชาติ ประธานาธิบดีของสาธารณรัฐได้รับเลือกโดยรัฐสภาและเป็นหัวหน้าเพียงในนามเช่นเดียวกับ กษัตริย์ของอังกฤษ นายกรัฐมนตรีเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งตามเสียงข้างมากที่เปลี่ยนแปลงไปมา ของสภาล่าง

ในระยะ ๑๒ ปี ของสาธารณรัฐที่ ๔ มีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีถึง ๒๐ ชุด ความไม่มั่นคงเหล่านี้เกิดจากการมีพรรคการเมืองหลายพรรคประกอบกับปัญหาแอลจีเรียซึ่ง อยู่ภายใต้การปกครองของฝรั่งเศสในฐานะจังหวัดหนึ่งของฝรั่งเศส ผู้นำแอลจีเรียหลายคน เรียกร้องให้มีการปล่อยเสรีทางด้านการเมือง ต่อมาพวกเขาเริ่มเรียกร้องเอกราช เกิดกลุ่ม กบฏเล็กๆ รังความให้มีการแยกจากฝรั่งเศส ชาวฝรั่งเศสถือว่าแอลจีเรียเป็นส่วนหนึ่งของ ประเทศ การถูกคุกคามว่าจะสูญเสียแอลจีเรียก่อให้เกิดปฏิกิริยาที่รุนแรงในฝรั่งเศส กองทัพ ส่งทหารไปปราบปรามอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาได้ สภาแห่งชาติจึง สนับสนุนและลงมติให้ นายพลชาร์ล เดอ โกลล์ (Charles de Gaulle) เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลและ ร่างรัฐธรรมนูญใหม่โดยมีเงื่อนไขต้องให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ นายพลเดอโกลล์ ก็เหมือนจอมพลเปแตงในปี ๑๙๕๐ ที่ได้รับอำนาจอย่างเต็มที่ในการบริหาร กล่าวได้ว่าปัญหา ต่างๆ ของฝรั่งเศสได้นำฝรั่งเศสกลับไปสู่ลัทธิโบนาปาร์ต คือความเป็นผู้นำเฉพาะตัวของคน คนเดียวในการแก้ปัญหาต่างๆ ของชาติ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้รับความเห็นชอบจาก ประชาชนอย่างท่วมท้น และประกาศใช้เมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๑๙๕๘ อันเป็นการเริ่มต้นของ สาธารณรัฐที่ ๕^{๓๐}

(๘) สมัยสาธารณรัฐที่ ๕ (ค.ศ. ๑๙๕๘ ถึงปัจจุบัน)

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ ๕ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่นำหลักการของ ระบบรัฐสภาแบบอังกฤษและระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกามาใช้ผสมกันเป็นรูปแบบ

^{๓๐} Nicholas Atkin, *The Fifth French Republic (European History in Perspective)* (New Hampshire: Palgrave MacMillan, 2005) 55-57.

ใหม่ที่เรียกว่า “ระบบกึ่งรัฐสภา กึ่งประธานาธิบดี”^{๓๑} กล่าวคือ ประธานาธิบดีไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง แต่ขณะเดียวกันประธานาธิบดีมีอำนาจส่วนตัวในการบริหารด้วยดุลยพินิจของเขาแต่เพียงผู้เดียว สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๕ (The French Constitution of ๑๙๕๘) มีดังนี้

๑. กำหนดให้ฝรั่งเศสมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐที่มีอาจแบ่งแยกได้ (มาตรา ๑)

๒. ประธานาธิบดีได้รับเลือกโดยตรงและโดยเสียงข้างมากเด็ดขาดจากผู้เลือกตั้ง (มาตรา ๖ และมาตรา ๗)

๓. ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง และมีอำนาจแต่งตั้งรัฐมนตรีและให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามคำเสนอของนายกรัฐมนตรี (มาตรา ๘)

๔. ประธานาธิบดีเป็นประธานที่ประชุมคณะรัฐมนตรีและประกาศใช้รัฐบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้วภายใน ๑๕ วัน และก่อนพ้นระยะเวลาดังกล่าว ประธานาธิบดีอาจขอให้รัฐสภาพิจารณาแก้ไขใหม่ทั้งฉบับหรือบางมาตราได้โดยรัฐสภาต้องดำเนินการให้ (มาตรา ๙, ๑๐ และมาตรา ๑๑)

๕. ประธานาธิบดีอาจกำหนดให้มีการลงประชามติตามคำแนะนำของรัฐบาลต่อร่างรัฐบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบสถาบันทางการเมือง นโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือบริการสาธารณะหรือเพื่ออนุญาตให้มีการให้ความเห็นชอบสนธิสัญญา (มาตรา ๑๑)

๖. ประธานาธิบดีอาจยุบสภาแห่งชาติได้ด้วยเหตุผลของประธานาธิบดี โดยปรึกษานายกรัฐมนตรีและประธานสภานิติบัญญัติทั้งสองสภา (มาตรา ๑๒)

สำหรับสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมปรากฏในรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสฉบับปัจจุบันใน Charter for the Environment ซึ่งในส่วนนี้จะได้วิเคราะห์ต่อไป

การปฏิวัติในฝรั่งเศสซึ่งกระทำในนามอำนาจอธิปไตยของประชาชนของเสรีภาพและความเสมอภาคได้กวาดล้างผู้จงรักภักดีต่อขุนนาง กษัตริย์ และอภิสิทธิ์ชน อย่างถอนรากถอนโคนได้ก่อให้เกิดผลสะท้อนต่อระบบการปกครองของประเทศต่างๆ ทั่วโลก บางประเทศต้องปฏิรูปการปกครองใหม่เพื่อผ่อนคลายความตึงเครียดทางการเมืองภายในประเทศ

^{๓๑} Ibid, 60-65.

อุดมการณ์ทางการเมืองฝรั่งเศสได้ก่อตัวในกลุ่มชนต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนยึดถือปฏิบัติ บางอุดมการณ์กลับไปสู่รอยเดิมคือระบบจักรพรรดิ บางอุดมการณ์กลับไปสู่การปฏิวัติ มีผู้กล่าวว่าฝรั่งเศสล่องลอยอยู่ระหว่างสองโลก โลกหนึ่งซึ่งได้ตายไปแล้ว และอีกโลกหนึ่งซึ่งกำลังจะเกิดขึ้น^{๓๒} และมีผู้จัดอุดมการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นไว้ในฝรั่งเศสมากมายตั้งแต่ ลัทธิประเพณีนิยม ลัทธิเสรีนิยมคริสเตียนดีโมแครท ลัทธิอุตสาหกรรมนิยม ลัทธิสังคมนิยม ลัทธิคอมมิวนิสต์ราดิคัลป็ลลิสม์ และลัทธิโกลลิสม์

เหตุการณ์ทางการเมืองของทั้งสามประเทศ นำไปสู่รูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตะวันตก และการจัดทำรัฐธรรมนูญในระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดี และระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี ซึ่งนับเป็นเหตุการณ์ครั้งประวัติศาสตร์ที่ทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยศึกษาและนำมาเป็นแนวทางในการตราบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนภายในประเทศ

๓. การปรับใช้หลักและแนวคำตัดสินของศาลในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System)

ดังได้กล่าวข้างต้นว่ารัฐธรรมนูญมีบ่อเกิดมาจากประเทศที่มีระบบกฎหมายแบบ Common Law เริ่มต้นจากอังกฤษ สู่อเมริกา และแผ่ขยายในประเทศที่เป็นเครือจักรภพ (Commonwealth) มีข้อสังเกตในเบื้องต้นว่ารัฐธรรมนูญของกลุ่มประเทศ Common Law เกิดขึ้นก่อนที่สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมจะปรากฏในเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศ^{๓๓} จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญของกลุ่มประเทศ Common Law อาจจะไม่มียกข้อยกเว้นสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบ Common Law ที่สำคัญได้แก่ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และกลุ่มประเทศในเครือจักรภพ รายละเอียดการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญของกลุ่มประเทศ Common Law สรุปได้ดังนี้

^{๓๒} Roy C. Macridis, 'France' in Robert E. Ward and Roy C. Macridis (eds), *Modern Political Systems: Europe* (Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, 1963) 184-191.

^{๓๓} สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมปรากฏในเอกสารกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเป็นครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๗๒ ภายใต้ปฏิญญาสตอกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์

๓.๑ กลุ่มประเทศต้นแบบ

(๑) สหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรหรืออังกฤษ เป็นประเทศแรกที่มีการนำเอาแนวคิดในการจำกัดอำนาจของกษัตริย์เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง ตามที่ปรากฏในมหาบัตร Magna Carta หรือใน Petition of Rights ในเวลาต่อมา ตลอดจนใน Bill of Rights ดังได้วิเคราะห์ข้างต้น

มหาบัตร Magna Carta มีบทบัญญัติบางประการที่ป้องกันการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายและขาดทำนองคลองธรรมของกษัตริย์ โดยขุนนางอาจตั้งสภาประกอบด้วยขุนนาง ๒๕ คน พิจารณาการกระทำของกษัตริย์และอาจใช้กำลังอาวุธได้ในกรณีที่กษัตริย์ไม่ยินยอมปฏิบัติตามมหาบัตร เท่ากับเป็นการให้ความชอบธรรมในการต่อต้านการกระทำที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติการปกครอง แม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวของมหาบัตรจะเป็นเรื่องการเมืองการปกครอง แต่มีความคล้ายคลึงกับหลักการกระทำเพื่อป้องกัน (Principle of Prevention Action) ของกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่าหลักกฎหมายระหว่างประเทศเรื่องการกระทำเพื่อป้องกัน (Prevention Action) ซึ่งเป็นจารีตประเพณีของกฎหมายระหว่างประเทศ อาจหยิบยืมหลักมาจากมหาบัตร Magna Carta ซึ่งปรากฏมานานตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๒๑๕

อย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่าเอกสารสำคัญของอังกฤษทั้ง ๓ ฉบับ (Magna Carta, Petition of Rights และ Bill of Rights) มิได้กล่าวถึงสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมได้เลย สาเหตุหนึ่งอาจเป็นเพราะในช่วงเวลาที่อังกฤษมีความพยายามในการจัดทำเอกสารทั้ง ๓ ฉบับ (รัฐธรรมนูญ) เป็นช่วงเวลาของการแสวงหาสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ความสำคัญในขณะนั้นจึงมุ่งเน้นที่การรับรองสิทธิมนุษยชนมากกว่าสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งยังไม่ปรากฏอย่างเป็นรูปธรรม

สำหรับอังกฤษ แม้ว่าการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมมิได้ปรากฏอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมในเอกสารทั้ง ๓ ฉบับ แต่หลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมของอังกฤษมีวิวัฒนาการอย่างเด่นชัดในคำตัดสินและคำพิพากษาของศาล ก่อนประเทศอื่นๆ ทั่วโลก โดยปรากฏเป็นครั้งแรกในคดี Aldred's case ปี ค.ศ. ๑๖๑๐^{๓๔} ซึ่งเป็นกรณีพิพาทระหว่างนาย William Aldred (ใจท์ก)

^{๓๔} Aldred's case (1610) 9 Co Rep 57b; (1610) 77 ER 816, [1558-1774] All ER Rep

กับนาย Thomas Benton ในฐานะจำเลย โดยโจทก์อ้างว่าจำเลยเลี้ยงสุกรไว้ในสถานที่ที่ใกล้กับครัวเรือนของโจทก์มากเกินไปจนเป็นเหตุให้โจทก์ไม่สามารถใช้ชีวิตตามปกติสุขได้

คดีดังกล่าวเป็นคดีที่นักกฎหมายสิ่งแวดล้อมถือว่าเป็นจุดกำเนิดของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ที่ศาลมีการพิพากษาเอาผิดกับผู้ก่อให้เกิดมลพิษทางสิ่งแวดล้อม โดยศาลให้เหตุผลว่า การเลี้ยงสุกรของจำเลยซึ่งส่งกลิ่นรบกวนชีวิตความเป็นอยู่ในพื้นที่อาศัยของโจทก์เอง แม้มิได้มีการรुक้าเข้าไปก่อความรำคาญในพื้นที่ ทรัพย์สินของโจทก์ แต่การเลี้ยงสุกรซึ่งก่อให้เกิดความรำคาญ (nuisance) ทางกลิ่นถือว่าการสร้างความเดือดร้อนรำคาญอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและศักดิ์ศรีของโจทก์^{๓๕} คำพิพากษาของศาลก่อให้เกิดหลักกฎหมายที่สำคัญ ๓ ประการ กล่าวคือ

ประการแรก เป็นการวางหลักเรื่องความรับผิดในมูลละเมิด (tort) ของกฎหมายอังกฤษ ที่ครอบคลุมถึงความเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมอันเป็นผลของการกระทำที่เกิดจากผู้อื่น

ประการที่สอง สะท้อนให้เห็นถึงเรื่องหลักความรับผิดของผู้ก่อมลพิษ (Polluter Pay Principle) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ โดยแสดงให้เห็นว่าผู้ก่อให้เกิดมลพิษ (ความเดือดร้อนรำคาญ) จะต้องรับผิดในผลแห่งการกระทำของตน

ประการที่สาม ผลของคำพิพากษาแสดงให้เห็นว่าบุคคลย่อมมีสิทธิที่จะร้องเรียนต่อรัฐเกี่ยวกับปัญหาทางสิ่งแวดล้อม และย่อมมีสิทธิฟ้องร้องและได้รับการเยียวยาจากผลเสียหายที่เกิดขึ้น อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญในการเข้าถึงความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม

นอกเหนือจากหลักกฎหมายดังกล่าว การรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในอังกฤษปรากฏอยู่ในกฎหมายอื่นๆ อันมีรัฐธรรมนูญหลายฉบับ อาทิ สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางภาครัฐ ปรากฏการรับรองสิทธิ และแนวทางที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารปรากฏในพระราชบัญญัติว่าด้วยอิสรภาพในข้อมูลข่าวสาร (Freedom of Information Act 2000)^{๓๖} หรือ

^{๓๕} Ibid, the Court ruled that “the smell of the sty was enough to deprive Aldred of his property and personal dignity and therefore a violation of his rights and his honour as it was stripped away from him, holding that a man has no right to maintain a structure upon his own land, which, by reason of disgusting smells, loud or unusual noises, thick smoke noxious vapors, the jarring of machinery or the unwarrantable collection of flies, renders the occupancy of adjoining property dangerous intolerable or even uncomfortable to its tenants”.

^{๓๖} Freedom of Information Act (2000) (England and Wales).

สิทธิของประชาชนที่จะมีส่วนร่วม (Public Participation) ในการดำเนินการของรัฐที่อาจก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ปรากฏในกฎหมายหลายฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติว่าด้วยการควบคุมมลพิษ (Control of Pollution Act 1974)^{๓๗} และพระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Act 1990)^{๓๘} พระราชบัญญัติว่าด้วยผังเมือง (Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) (England and Wales) Regulations 1999)^{๓๙} กฎหมายที่เกี่ยวกับการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ศาลของอังกฤษสามารถนำไปปรับใช้กับกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นได้เลย กล่าวได้ว่า แม้ไม่มีการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมปรากฏในกฎหมายลูกอื่น ๆ มากมาย แสดงให้เห็นว่าอังกฤษให้ความสำคัญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีวิวัฒนาการที่พัฒนามาจากคำตัดสิน Aldred's case ดังกล่าวและมีเนื้อหาแห่งการรับรองครบถ้วนทุกประการตามกรอบกติกาของกฎหมายระหว่างประเทศ^{๔๐}

(๒) สหรัฐอเมริกา

สำหรับอเมริกา มีรัฐธรรมนูญฉบับลายลักษณ์อักษรประเทศแรกของโลกภายใต้ Constitution of the United States 1788^{๔๑} อันเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้รับอิทธิพลแนวคิดมาจากอังกฤษ รัฐธรรมนูญของอเมริกาจึงไม่ปรากฏการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมแต่ประการใด เพียงแต่เป็นการบัญญัติในลักษณะที่เปิดกว้างให้แต่ละมลรัฐไปกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมเอง ฉะนั้น สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมตามที่วิเคราะห์จึงไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา เช่นกัน เพียงแต่ถูกกล่าวถึงในรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐซึ่งมากน้อยแล้วแต่ผู้ร่างกฎหมาย ในรัฐนั้นจะพิจารณาว่าประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมประเด็นใดที่สมควรได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษและถูกกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐ

^{๓๗} Control of Pollution Act (1974) (England and Wales), § 64.

^{๓๘} Environmental Protection Act (1990) (England and Wales), § 78.

^{๓๙} The Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations (1999) (England and Wales).

^{๔๐} ดู Jane Holder and Maia Lee, *Environmental Protection, Law and Policy* (New York: Cambridge University Press, 2007) อธิบายกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของอังกฤษไว้อย่างครบถ้วน ซึ่งรวมทั้งประเด็นเรื่องการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในกฎหมายของอังกฤษ.

^{๔๑} Constitution of the United States (1788) (USC).

อเมริกาเหมือนกับอังกฤษ มีกฎหมายลูกหลายฉบับที่ออกมาเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม รวมทั้งยังรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และศาลสามารถนำไปปรับใช้ได้เลย โดยไม่ต้องมีรัฐธรรมนูญรองรับให้อำนาจไว้^{๕๒} กฎหมายสิ่งแวดล้อมของอเมริกามีความก้าวหน้ามากที่สุดประเทศหนึ่งของโลก ครอบคลุมมิติต่างๆ ในการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม อาทิ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Access to Information) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) การฟ้องร้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม^{๕๓} (Access to Justice) หรือการนำมาตรการทางกฎหมายในลักษณะต่างๆ เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม อาทิ การใช้มาตรการทางภาษีเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เป็นต้น การศึกษาวิเคราะห์การคุ้มครองและรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในอเมริกาจึงมีความกว้างขวางมาก ฉะนั้น เพื่อให้การศึกษามีเนื้อหาที่กระชับในส่วนนี้จะกล่าวเฉพาะบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเท่านั้น และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในแต่ละรัฐมี ๒๓ จากทั้งหมด ๕๐ มลรัฐที่ปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญ สรุปได้เป็น ๓ กลุ่ม ดังนี้

การรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี

การรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to Healthy Environment) ปรากฏในรัฐธรรมนูญของ ๑๐ มลรัฐ ได้แก่ Hawaii, Illinois, Massachusetts, Montana, New Mexico, Ohio, Pennsylvania, Rhode Island และ Virginia โดยในแต่ละรัฐจะบัญญัติรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีแตกต่างกันออกไปตามบริบทของสังคมในแต่ละรัฐ กล่าวคือ

^{๕๒} ดู Richard Falk, 'The second cycle of ecological urgency: an environmental justice perspective' in Jonas Ebbesson and Phoebe Okowa (eds), *Environmental Law and Justice in Context* (New York: Cambridge University Press, 2009) 39, 40-41.

^{๕๓} *National Environmental Policy Act* (1969) (USC).

หลายมลรัฐที่บัญญัติรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีตามแนวทางของปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development: Rio Declaration)^{๔๔} อาทิ มลรัฐ Hawaii ใน Article XI, Section 9^{๔๕} ซึ่งบัญญัติว่า

Each person has the right to a clean and healthful environment, as defined by laws relating to environmental quality, including control of pollution and conservation, protection and enhancement of natural resources. And person may enforce this right against any party, public or private through appropriate legal proceedings, subject to reasonable limitations and regulations as provided by law^{๔๖}

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ Hawaii วางกรอบคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีแก่ประชาชนภายในรัฐ ซึ่งรวมถึงการรับรองสิทธิของประชาชนที่จะมีส่วนในการควบคุมมลพิษ การคุ้มครองและรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และการฟ้องร้องเอกชนหรือหน่วยงานภาครัฐ ตามที่กฎหมายกำหนด บทบัญญัติ Article XI Section 9 วางหลักการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมได้ครอบคลุมในทุกๆ เรื่อง รัฐอื่นๆ มีบทบัญญัติรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีในทำนองเดียวกัน อาทิ Illinois ใน Article XI, Section 2^{๔๗} หรือใน Article II, Section 3 ของรัฐธรรมนูญแห่ง

^{๔๔} United Nations Declaration on Environment and Development, UN Doc. A/CONF.151/5/Rev. 1 (1992) (Rio Declaration).

^{๔๕} *Constitution of the State of Hawaii* (1978) (USC), art. XI, § 9.

^{๔๖} *Ibid.*

^{๔๗} *Constitution of the State of Illinois* (1970) (USC), art. XI, § 2 provides that “Each person has the right to a healthful environment. Each person may enforce this right against any party, governmental or private, through appropriate legal proceedings subject to reasonable limitation and regulation as the General Assembly may provide by law”.

รัฐ Montan^{๔๘} หรือในรัฐธรรมนูญแห่งรัฐ New Mexico Article XX, Section 21^{๔๙} และในมลรัฐ Massachusetts,^{๕๐} Ohio,^{๕๑} Rhode Island^{๕๒} และ Virginia^{๕๓}

หน้าที่รัฐในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

บางมลรัฐได้บัญญัติเรื่องการรักษา อนุรักษ์ และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้เป็นหน้าที่ของรัฐ แม้มีได้กล่าวถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนภายใน แต่บทบัญญัติมีความครอบคลุมถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชน อาทิ ใน Article XVIII, Section 6 แห่งรัฐธรรมนูญของมลรัฐ Colorado บัญญัติรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนไว้ และวางกรอบภาระและหน้าที่เพิ่มเติมในเรื่องการคุ้มครอง รักษา และส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นหน้าที่หลักของรัฐโดยบัญญัติไว้ว่า

^{๔๘} *Constitution of the State of Montana* (1972) (USC), art. II, § 3 states that “All persons are born free and have certain inalienable rights. They include the right to a clean and healthful environment and the rights of pursuing life’s basic necessities, enjoying and defending their lives and liberties, acquiring, possessing and protecting property, and seeking their safety, health and happiness in all lawful ways. In enjoying these rights, all persons recognize corresponding responsibilities.”

^{๔๙} *Constitution of the State of New Mexico* (1912) (USC), art. XX, § 21 stipulates that “the state’s beautiful and healthful environment is hereby declared to be of fundamental importance to the public interest, health, safety and the general welfare. The legislature shall provide for control of pollution and control of despoilment of the air, water and other natural resources of this state, consistent with the use and development of these resources for the maximum benefit of the people”.

^{๕๐} *Constitution of the Commonwealth of Massachusetts* (1780) (USC), art. XCVII.

^{๕๑} *Ohio Constitution* (1803) (USC), art. VIII, § 2.

^{๕๒} *Constitution of the State of Rhode Island and Providence Plantations* (1987) (USC), art. I, § 17.

^{๕๓} *Constitution of the State of Virginia* (1971) (USC), art. XI, § 2.

The general assembly shall enact laws in order to prevent the destruction of, and to keep in good preservation, the forests upon the lands of the state, or upon lands of the public domain, the control of which shall be conferred by congress upon the state. [emphasis in original] ^{๕๔}

นอกจากนี้จาก Colorado ยังมีอีก ๗ มลรัฐที่มีบทบัญญัติในลักษณะเดียวกัน คือ บัญญัติให้การคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ Florida^{๕๕} ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการรับผิดชอบของผู้ก่อให้เกิดมลพิษ รัฐธรรมนูญของ Louisiana,^{๕๖} Michigan,^{๕๗} หรือในรัฐ Minnesota^{๕๘} ซึ่งเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ถ้อยคำรับรองขนบธรรมเนียมและประเพณีท้องถิ่นของรัฐ หรือในรัฐ Missouri^{๕๙}

^{๕๔} *Constitution of the State of Colorado* (1876) (USC), art. XVII, § 6.

^{๕๕} *Constitution of the State of Florida* (1968) (USC), art. II, § 7 stipulates that “it shall be the policy of the state to conserve and protect its natural resources and scenic beauty. Adequate provision shall be made by law for the abatement of air and water pollution and of excessive and unnecessary noise and for the conservation and protection of natural resources. Those in the Everglades Agricultural Area who cause water pollution within the Everglades Protection Area or the Everglades Agricultural Area shall be primarily responsible for paying the costs of the abatement of that pollution”.

^{๕๖} *The Louisiana Constitution* (1974) (USC), art. IX, § 1 provides that “the natural resources of the state, including air and water, and the healthful, scenic, historic, and esthetic quality of the environment shall be protected, conserved, and replenished insofar as possible and consistent with the health, safety and welfare of the people. The legislature shall enact laws to implement this policy.”

^{๕๗} *Constitution of the State of Michigan* (1963) (USC), art. IV, § 52 states that “the conservation and development of the natural resources of the state are hereby declared to be of paramount public concern in the interest of the health, safety and general welfare of the people. The legislature shall provide for the protection of the air, water and other natural resources of the state from pollution, impairment and destruction.”

^{๕๘} *Constitution of the State of Minnesota* (1858) as amended in 1974 (USC), art. XIII, § 12 stipulates that “hunting and fishing and the taking of game and fish are a valued part of our heritage that shall be forever preserved for the people and shall be managed by law and regulation for the public good.”

^{๕๙} *Missouri Constitution* (1945) (USC), art. III, § 37, states that “the general assembly may authorize the contracting of an indebtedness on behalf of the state of Missouri and the issuance of bonds or other evidences of indebtedness not exceeding in the aggregate the sum of one hundred fifty million dollars for the purpose of providing funds for use in this state for the protection of the environment through the control of water pollution.”

และ Oregon^{๖๐} ที่บัญญัติให้สิทธิแก่รัฐบาลแห่งรัฐในการดำเนินการทางการคลังเพื่อประโยชน์สาธารณะในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และในรัฐธรรมนูญของมลรัฐ Utah^{๖๑}

แนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม

สำหรับอีก ๕ มลรัฐ ได้แก่ Alabama California Idaho New York และ North Carolina มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่กล่าวถึงสิ่งแวดล้อมโดยบัญญัติไว้เป็นแนวนโยบายแห่งมลรัฐ อาทิ รัฐ Alabama ซึ่งเป็นรัฐที่มีความหลากหลายทางสิ่งมีชีวิตและทรัพยากรธรรมชาติเป็นอย่างมาก มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับแผนดำเนินการของรัฐว่าจะต้องเป็นไปเพื่อส่งเสริมทรัพยากรธรรมชาติของรัฐโดย Article XI, Section 219.07(1) บัญญัติว่า

The Legislature of Alabama finds that Alabama is endowed with a rich diversity of natural areas having unique ecological systems, plant and animal life, geological information, wildlife habitats, recreational values and scenic beauty. As a part of the continuing growth of the population and the economic development of the state, it is necessary and desirable that certain lands and waters be set aside, managed and preserved for use as state parks, nature preserves, recreation areas, and wildlife management areas.

^{๖๐} *Oregon Constitution* (1857) (USC), art. XI, § 2, declares that “in the manner provided by law and notwithstanding the limitations contained in sections 7 and 8, Article XI, of this Constitution, the credit of the State of Oregon may be loaned and indebtedness incurred in an amount not to exceed, at any one time, one percent of the true cash value of all taxable property in the State: (1) To provide funds to be advanced, by contract, grant, loan, or otherwise, to any municipal corporation, city, county or agency of the State of Oregon, or combinations thereof, for the purpose of planning, acquisition, construction, alteration or improvement of facilities for or activities related to, the collection, treatment, dilution and disposal of all forms of waste in or upon the air, water and lands of this State ...”.

^{๖๑} *Constitution of the State of Utah* (1895) (USC), art. XVIII, § 1 provides that “the Legislature shall enact laws to prevent the destruction of and to preserve the Forests on the lands of the State, and upon any part of the public domain, the control of which may be conferred by Congress upon the State.”

สำหรับมลรัฐอื่น ๆ ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ รัฐ California ซึ่งปรากฏใน Article X, Section 2^{๖๒} หรือในรัฐ Idaho^{๖๓} ซึ่งให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการน้ำ ในรัฐ New York (Article XIV, Section 3 - 4)^{๖๔} และในรัฐ North Carolina (Article XIV, Section 5)^{๖๕}

จะเห็นได้ว่าการวางหลักการเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นแนวนโยบายมีลักษณะแบบเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้ประเด็นเรื่องการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ

ประเด็นเรื่องขอบเขตแห่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี

ดังได้กล่าวข้างต้น แต่ละรัฐจะมีการวางบทบัญญัติรองรับสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีไว้ในรัฐธรรมนูญตามบริบทของแต่ละมลรัฐ บางรัฐบัญญัติรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีว่าครอบคลุมถึง ดิน น้ำ อากาศ อาทิ ในรัฐ Pennsylvania หรือใน Montana บางรัฐบัญญัติครอบคลุมมากกว่าเรื่องดิน น้ำ อากาศ ไปจนถึงป่าไม้ และสิ่งมีชีวิตตามธรรมชาติ ฉะนั้นจึงเกิดคำถามว่าสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมีขอบเขตมากน้อยเพียงใด

^{๖๒} *The California Constitution* (1849) (USC), art. XI, § 2.

^{๖๓} *Constitution of the State of Idaho* (1890) (USC), art. XV, § 1 states that “the use of all waters now appropriated, or that may hereafter be appropriated for sale, rental or distribution; also of all water originally appropriated for private use, but which after such appropriation has heretofore been, or may hereafter be sold, rented or distributed is hereby declared to be a public use, and subject to the regulations and control of the state in the manner prescribed by law.”

^{๖๔} *Constitution of the State of New York* (1777) (USC) art. XIV, §§ 3 and 4.

^{๖๕} *Constitution of the State of North Carolina* (1971) (USC), art. XIV, § 5 stipulates that “it shall be the policy of this State to conserve and protect its lands and waters for the benefit of all its citizenry, and to this end it shall be a proper function of the State of North Carolina and its political subdivisions to acquire and preserve park, recreational, and scenic areas, to control and limit the pollution of our air and water, to control excessive noise, and in every other appropriate way to preserve as a part of the common heritage of this State its forests, wetlands, estuaries, beaches, historical sites, open lands, and places of beauty”.

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่าเป็นการบัญญัติรองรับสิทธิของพลเมืองในสิ่งแวดล้อมที่ดีอันเป็นประเด็นที่มีความคาบเกี่ยวกันระหว่างสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมกับสิทธิมนุษยชนอย่างแยกจากกันไม่ได้ กล่าวได้ว่า ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ดีในทุกมิติ โดยรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องจัดหาและบำรุงรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ของประชาชน ดูเหมือนว่าขอบเขตแห่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐในอเมริกามีขอบเขตที่กว้างขวางมาก อย่างไรก็ตาม ในคดี *Glisson v. City of Marion* (๑๙๙๙)^{๒๖} แห่งมลรัฐ Illinois ศาลสูงแห่งมลรัฐ (Supreme Court of Illinois) ได้วางบรรทัดฐานเรื่องขอบเขตแห่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีว่าควรจะมีขอบเขตเพียงใด

ในคดี *Glisson v. City of Marion* โจทก์อ้างว่าตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของมลรัฐ Illinois สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีครอบคลุมถึงสิทธิที่จะต้องคุ้มครองสิ่งมีชีวิตที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (Endangered Species) ภายในมลรัฐ ศาลสูง Illinois พิพากษายกคำร้องของโจทก์โดยหยิบยกเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญมาเป็นบรรทัดฐานในการตัดสินคดีว่า เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่สำคัญคือการควบคุมและคุ้มครองผลกระทบของมลพิษที่อาจส่งผลในเชิงลบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนเป็นสาระสำคัญของสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to Healthful Environment) ตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างที่ได้วางไว้ ฉะนั้นสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีจึงไม่ก้าวไปถึงการคุ้มครองสิ่งมีชีวิตที่ใกล้จะสูญพันธุ์

คดี *Glisson v. City of Marion* แสดงให้เห็นแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการตีความและพิจารณาพิพากษาคดีของศาลในอเมริกา ซึ่งผู้พิพากษาจะนำหลักการและเหตุผลของผู้ร่างกฎหมายมาใช้เป็นแนวทางในการตีความบทบัญญัติของกฎหมาย ตลอดจนจัดทำคำพิพากษาคดี นับว่าเป็นการพิจารณาคดีตามตัวอักษรควบคู่กับเจตนารมณ์ของกฎหมายอันเป็นหลักการที่ถือปฏิบัติกันทั่วโลก

ประเด็นเรื่องสภาพบังคับของสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ

สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ เป็นสิทธิที่มีสภาพบังคับอัตโนมัติ (Self-Executing) โดยไม่ต้องมีกฎหมายลูกบังคับหรือไม่เป็นอีกประเด็นที่ต้องพิจารณา และเมื่อ

^{๒๖} *Glisson v. City of Marion*, 720 N.E.2d 1034, 1042 (Ill 1999).

พิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในหลาย ๆ มลรัฐจะพบว่ามิได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีหรือสิทธิที่มีสภาพบังคับอัตโนมัติ (Self-Executing) หรือไม่

รัฐธรรมนูญหลายมลรัฐในอเมริกามิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมมีสภาพบังคับโดยอัตโนมัติหรือไม่ อาทิ รัฐธรรมนูญของมลรัฐ Montana, Pennsylvania และ Rhode Island ดังพิเคราะห์ข้างต้น ยิ่งกว่านั้นบางมลรัฐกำหนดให้สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิที่บุคคลทั่วไปสามารถเข้าถึงได้โดยผ่านกระบวนการของกฎหมาย หรือการบังคับโดยศาล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ อาทิ รัฐธรรมนูญของ Hawaii, Illinois หรือ Massachusetts

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญมีการบัญญัติว่า “Provided by Law” หรือ “Prescribed by Law” ซึ่งหมายถึง “...ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ...” เหมือนกับรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ซึ่งเป็นการเปิดช่องให้สามารถออกกฎหมายลูกเพื่อเป็นกระบวนการบัญญัติขึ้นตอนการคุ้มครองสิทธิต่างๆ ได้ ฉะนั้น จึงเกิดคำถามว่า การบัญญัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติดังกล่าวจะตัดสภาพบังคับอัตโนมัติ หรือ “Self-Executing” ด้วยหรือไม่

นักกฎหมายรัฐธรรมนูญอเมริกา ต่างลงความเห็นว่ สิทธิที่รับรองในรัฐธรรมนูญไม่ว่าเป็นสิทธิในเรื่องมนุษยธรรม สิทธิในทางทรัพย์สินทางปัญญา หรือสิทธิสิ่งแวดล้อม เป็นสิทธิที่มีสภาพบังคับแบบ Self-Executing การกำหนดว่า “...ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ...” จึงไม่ตัดสภาพบังคับดังกล่าว ฉะนั้น เมื่อมีการบัญญัติรับรองสิทธิไว้ในรัฐธรรมนูญ สิทธิดังกล่าวได้รับการคุ้มครองโดยอัตโนมัติโดยไม่ต้องรอให้มีกฎหมายลูกตราขึ้นเพื่อรองรับสิทธิอีกที หลักการดังกล่าวศาลมีอำนาจนำไปปรับใช้พิจารณาและพิพากษาคดีได้เลย อย่างไรก็ตามแนวคิดดังกล่าวอาจจะแตกต่างจากคำพิพากษาของศาลที่วางบรรทัดไว้ใน ๒ ลักษณะ กล่าวคือ

ลักษณะแรก ศาลในมลรัฐ Pennsylvania และ Florida มีการตีวงหลักไว้ในเรื่องนี้ไว้ซึ่งคดีที่ถือว่าเป็นบรรทัดในเรื่องนี้ (Landmark Decision) คือ Commonwealth v. National Gettysburg Battlefield Tower เป็นคดีในศาลสูงของรัฐ Pennsylvania (Supreme Court of Pennsylvania) เกี่ยวกับอำนาจของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐในการบังคับใช้สิทธิตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยศาลสูงตัดสินว่าอัยการสูงสุด (Attorney-General) ไม่สามารถอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายได้โดยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายอื่นรองรับ ศาลให้เหตุผลว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดว่า “...สิทธิด้านสิ่งแวดล้อม... ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ...” แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญมิได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐมากไปกว่าที่บัญญัติไว้ เจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถกระทำเกินขอบเขตอำนาจดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันการกระทำที่ไม่อาจคาดเดาได้อันเกิดจากรัฐ

การวางหลักของศาลในอเมริกาดูเหมือนจะขัดกับแนวคิดและการตีความของนักกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่อยากให้การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิที่สามารถใช้บังคับได้ทันทีโดยไม่ต้องมีกฎหมายลูกบังคับ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ในการทำคำวินิจฉัยของศาลจะเห็นได้ว่าเป็นการตีความบทบัญญัติกฎหมายอย่างเคร่งครัด (Strict Interpretation) เพื่อป้องกันความสับสน และเป็นการวางหลักที่ชัดเจนเพื่อมิให้การตีความของศาลมากเกินไปจนขอบเขตที่ผู้ร่างได้วางกรอบไว้ อีกทั้งยังเป็นการใช้ตีบทกฎหมายเพื่อห้ามปรามการกระทำที่เกินขอบเขตอำนาจของกฎหมายที่รัฐจะกระทำได้

ภายหลังคดี Commonwealth v. National Gettysburg Battle Tower มีการตีความโดยศาลอื่นในคดี State v. General Development Corporation ของมลรัฐ Florida ซึ่งมีการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ Article 2 Section 7 ที่ว่า “...เรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นนโยบายของรัฐในการอนุรักษ์ และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ ...” เป็นการตีความในลักษณะเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ทั้งสองศาลมิได้กล่าวถึงเรื่องสภาพบังคับของสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไว้ว่ามีลักษณะแบบ Self-Executing หรือไม่ ทั้งสองคดีเป็นเรื่องการจำกัดขอบเขตอำนาจของรัฐไม่ให้ไปละเมิดสิทธิของเอกชนมากเกินไปเท่านั้น

ประการที่สอง คดีที่ถือว่ามี การตีความเรื่องสภาพบังคับของสิทธิว่าเป็นแบบ Self-Executing หรือไม่ปรากฏใน Supreme Court of Pennsylvania คดี Payne v. Kassab ซึ่งศาลมีการทำคำวินิจฉัยเกี่ยวกับ “สิทธิของบุคคลในเรื่องการสงวนรักษาสิ่งแวดล้อม ธรรมชาติ และอื่นๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” ศาลให้เหตุผลว่ารัฐมีหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์กับประชาชนภายในรัฐ

กรณีนี้ถือว่าเป็นการปรับใช้หลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมในเรื่องหน้าที่ของรัฐในการรักษาสิ่งแวดล้อม ประชาชนสามารถอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญได้ในเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายลูกบัญญัติรองรับสิทธิไว้

จะเห็นได้ว่า การตีความของศาลในอเมริกาดังกล่าว มีลักษณะแบบเดียวกับการตีความของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมา สิ่งที่แตกต่างกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไทย คือศาลในอเมริกามีการกำหนดว่าสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมมีสภาพบังคับแบบ Self-Executing เพราะเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ของประชาชน อันจะถือได้ว่าเป็นการประกาศใช้หลักกฎหมายของศาลเรื่องหน้าที่ของรัฐ (State Responsibility) ซึ่งการปรับใช้หลักดังกล่าวเป็นการปรับใช้ตามหลักการ

ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ จึงมีข้อสังเกตว่ากรณีนี้ไม่ปรากฏว่ามีการปรับใช้หลักดังกล่าวในการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไทย

สรุป เมื่อพิจารณาแนวคำพิพากษาทั้งสองกรณีดูเหมือนว่าจะมีความขัดแย้งกันเอง แต่อาจสรุปได้ว่าหลักเกณฑ์ในการวางคำพิพากษาคือการพิจารณาเรื่องหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐ หรือเรื่อง State Responsibility ที่จะต้องมีในการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อมเป็นหลักหากรัฐไม่มีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด รัฐไม่สามารถดำเนินการบังคับเอกชนได้ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการลดรอนสิทธิและเสรีภาพของเอกชนเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ในทางกลับกัน กรณีที่เอกชนผู้ใดได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำใดๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สามารถอ้างสิทธิดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญได้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าจะมีกฎหมายลูกรองรับหรือไม่ รัฐจะปฏิบัติไม่ดำเนินการมิได้เพราะถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ซึ่งในเรื่องนี้คือการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

๓.๒ กลุ่มประเทศเครือจักรภพ (Commonwealth)

สำหรับกลุ่มประเทศในเครือจักรภพ มีระบบกฎหมายที่ได้รับอิทธิพลมาจากอังกฤษคือ Common Law อาทิ แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อินเดีย สิงคโปร์ฮ่องกง แอฟริกาใต้ และสาธารณรัฐไอร์แลนด์ การวิเคราะห์การปรับใช้สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมสากลในกลุ่มประเทศเครือจักรภพจะหยิบยกรัฐดังกล่าวเหล่านี้ เพื่อพิจารณาว่ามีการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญหรือไม่และอย่างไร

(๑) แคนาดา

แคนาดาเป็นประเทศที่ได้รับอิทธิพลของการพัฒนากฎหมายมาทั้งแบบ Common Law จากอังกฤษ และ Civil Law ของฝรั่งเศส โดยแคนาดามีรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกในปี ๑๙๖๓ ภายใต้ Royal Proclamation ซึ่งเป็นธรรมนูญของมลรัฐ Quebec ในช่วงที่ฝรั่งเศสเข้ายึดครองแคนาดา ภายหลังจากอังกฤษเข้ามาปกครองประเทศ มีการปรับปรุงรัฐธรรมนูญฉบับปี ๑๙๖๗ และรัฐธรรมนูญปี ๑๙๘๒ ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน^{๖๗}

^{๖๗} *The Constitution Acts (1867) (Canada); as last amended by the Constitution of Canada (1982) (Canada).*

กล่าวได้ว่าแคนาดา ซึ่งได้รับอิทธิพลจากอังกฤษ และแนวคิดเรื่องรัฐธรรมนูญแบบอังกฤษเช่นเดียวกับอเมริกา จึงไม่ปรากฏหลักการเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญเลย จากการสำรวจคำพิพากษาและรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่ายังไม่มีคำพิพากษาของศาลในแคนาดาที่เกี่ยวข้องกับการตีความรัฐธรรมนูญกับสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม

การที่รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในประเทศแคนาดาไม่ได้หมายความว่าแคนาดาได้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิในเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้ สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมถูกกำหนดไว้ในกฎหมายหลาย ๆ ฉบับ อาทิ เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน^{๖๘} การฟ้องร้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม^{๖๙} และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารภาครัฐ^{๗๐} การรับรองสิทธิดังกล่าวมีลักษณะแบบเดียวกับอังกฤษ

(๒) ไอร์แลนด์

สำหรับไอร์แลนด์ คงเป็นประเทศที่ได้รับอิทธิพลโดยตรงจากระบบกฎหมายของอังกฤษเนื่องจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ การเมือง สังคม และความใกล้ชิดของทั้งสองประเทศ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันภายใต้ Constitution of Ireland 1937^{๗๑} ไม่ปรากฏการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมแต่ประการใด เพียงแต่ปรากฏแนวคิดเรื่องสิ่งแวดล้อมในมาตรา ๑๐ ซึ่งเป็นเรื่องทรัพยากรธรรมชาติของสาธารณรัฐไอร์แลนด์ไว้ว่า

^{๖๘} Canadian Environmental Assessment Act (1992) (Canada).

^{๖๙} Canadian Environmental Protection Act (1999) (Canada)

^{๗๐} Ibid.

^{๗๑} Constitution of Republic of Ireland (1937).

Article 10

1. All natural resources, including the air and all forms of potential energy, within the jurisdiction of the Parliament and Government established by this Constitution and all royalties and franchises within jurisdiction belong to the State subject to all estates and interests therein for the time being lawfully vested in any person or body.
2. All land and all mines, minerals and waters which belong to Saorstat Eireann immediately before the coming into operation of this Constitution belong to the State to the same extent as they then belonged to Saorstat Eireann.
3. Provision may be made by law for the management of the property which belongs to the State by virtue of this Article and for the control of the alienation, whether temporary or permanently, of that property.
4. Provision may also be made by law for the management of land, mines, minerals and waters acquired by the State after the coming into operation of this Constitution and for the control of the alienation, whether temporary or permanent, of the land, mines, minerals and waters so acquired. [emphasis in original]

มาตรา ๑๐ (๑) แห่งรัฐธรรมนูญของไอร์แลนด์เป็นการบัญญัติรองรับว่าทรัพยากรธรรมชาติของสาธารณรัฐไอร์แลนด์เป็นทรัพย์สินของประเทศ เป็นการประกาศอำนาจอธิปไตยบนทรัพยากรธรรมชาติตามหลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเรื่องดังกล่าว (Sovereignty Over Natural Resources) มากกว่านั้น มาตรา ๑๐ (๔) เป็นการบัญญัติเปิดช่องให้มีการตรากฎหมายลูกขึ้นเพื่อบังคับใช้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการบัญญัติในลักษณะเดียวกันกับรัฐธรรมนูญของอเมริกา หรือของประเทศไทย

(๓) ออสเตรเลีย

ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์เป็นสองประเทศในทวีปออสเตรเลีย และเป็นประเทศในเครือจักรภพของอังกฤษ มีระบบกฎหมายแบบ Common Law เช่นเดียวกับกับของอังกฤษ แคนาดา และไอร์แลนด์ เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญของออสเตรเลีย^{๗๒} จะพบว่าไม่มีการกล่าวหรือการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นกัน

ความสำคัญของการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมกลับอยู่ในกฎหมายลูกอย่างกว้างขวาง อาทิ Environmental Protection and Biodiversity Conservation Act 1999 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มีลักษณะคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ ของไทย หรือในกฎหมายที่เกี่ยวกับการรับรองสิทธิของชุมชนหลาย ๆ ฉบับ อาทิ Aboriginal and Torres Strait Island Heritage Protection Act 1984 และ Protection of Movable Cultural Heritage Act 1986 เป็นต้น^{๗๓}

ประเทศออสเตรเลีย คงเหมือนกับกลุ่มประเทศ Common Law อื่นที่ให้ ความสำคัญกับเรื่องกระบวนการ (Procedure) มากกว่าทบัญญัติ (Substance) แตกต่างกับรัฐธรรมนูญของไทย ประเด็นเรื่องแนวทางในการตัดสินใจคดีของศาลในออสเตรเลียจะได้กล่าวไว้ในกรณีศึกษาต่อไป

(๔) นิวซีแลนด์

นิวซีแลนด์เป็นอีกประเทศในทวีปออสเตรเลียที่มีระบบกฎหมายแบบ Common Law โดยได้รับอิทธิพลมาจากระบบกฎหมายของอังกฤษเพราะเป็นกลุ่มประเทศในเครือจักรภพ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ^{๗๔} นิวซีแลนด์จะพบว่าไม่มีบทบัญญัติรองรับสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไว้เลย แต่การรับรองสิทธิปรากฏอยู่ในกฎหมายลูกซึ่งบัญญัติกระบวนการและกลไก

^{๗๒} *An Act to Constitute the Commonwealth of Australia* (1900) (Australia).

^{๗๓} ดูบทวิเคราะห์เกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเทศออสเตรเลียใน Susan Shearing, 'Reforming Australia's National Heritage Law Framework' (2012) 8(2) *Macquarie Journal of International and Comparative Environmental Law*, 71.

^{๗๔} *The Constitution Act* (1986) (New Zealand).

ของสิทธิต่าง ๆ ให้อย่างครบถ้วน อาทิ สิทธิในการมีส่วนร่วมกับภาครัฐในกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ^{๗๕}

(๕) อินเดีย

อินเดียคงเป็นเพียงไม่กี่ประเทศในกลุ่ม Common Law ที่มีการบัญญัติรองรับสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมมากเป็นพิเศษในรัฐธรรมนูญ สาเหตุหนึ่งอาจเป็นเพราะรัฐธรรมนูญของอินเดียมีการปรับปรุงหลายครั้งเพราะสถานการณ์ทางการเมืองที่ไม่มีความมั่นคง (instability) เมื่อมีการปรับปรุงหรือตรารัฐธรรมนูญใหม่ ผู้ร่างกฎหมายจึงสามารถหยิบยกบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศอินเดียได้โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคือ Constitution of India ซึ่งมีการแก้ไขล่าสุดในปี ค.ศ. ๒๐๑๗^{๗๖} ปราบกฏการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมใน Part IV เรื่อง “Directive Principle of State Policy” (มาตรา ๓๖ – ๕๑) โดยสิทธิที่รับรอง อาทิ สิทธิในคุณภาพชีวิตซึ่งเป็นแนวนโยบายของรัฐที่จะต้องดำเนินการในเรื่องนี้ให้ดี หรือสิทธิในด้านอื่น เช่น สิทธิในการทำงาน สิทธิในการศึกษา เป็นต้น อันจะเห็นได้ว่ามีลักษณะการรับรองสิทธิแบบเดียวกับของประเทศไทย กล่าวคือ เป็นการรับรองที่เคลื่อนกลิ้งไปกับสิทธิมนุษยชนตัวอื่น ๆ มากกว่าจะเป็นบทบัญญัติวางกรอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน จึงไม่เป็นที่ประหลาดใจว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมในอินเดียจึงเป็นประเด็นปัญหาที่มีสภาพรุนแรงใกล้เคียงกับประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญของอินเดียมีบทบัญญัติที่ครอบคลุมมากกว่าของรัฐธรรมนูญไทย หรือรัฐธรรมนูญของกลุ่มประเทศ Common Law ดังที่กล่าวข้างต้น คือมีการบัญญัติเป็นหน้าที่หลักของพลเมือง (Fundamental Duties of Citizens) ที่ต้องส่งเสริมและรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมปรากฏใน Part IVA ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวว่า หน้าที่หลักที่สำคัญของพลเมืองชาวอินเดียเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมี ๒ ประการคือ (๑) สงวนและรักษาความมั่งคั่งทางวัฒนธรรมของประเทศ และ (๒) คุ้มครองและรักษาทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้ง ป่าไม้ แม่น้ำลำธาร และสิ่งมีชีวิต^{๗๗}

^{๗๕} Resources Management Act (1991) (New Zealand).

^{๗๖} Constitution of India (2007) (India).

^{๗๗} Part IVA 51A. Fundamental duties.

คดีคำตัดสินที่เป็นบรรทัดฐานในเรื่องสิ่งแวดล้อมในอินเดียคือคดี M.C. Mehta v. Kamal Nath ของศาลสูงในอินเดีย (Supreme Court of India)^{๗๘} เพียงแต่เป็นการตัดสินเกี่ยวกับเรื่องความไว้วางใจจากสาธารณชน หรือ “Public Trust” มากกว่าจะเป็นเรื่องการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมที่หยิบยกมาวิเคราะห์ในรายงานวิจัยฉบับนี้ สำหรับแนวคำพิพากษาของศาลอินเดียโดยเฉพาะโดยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมจึงอาจกล่าวได้ว่ายังไม่ปรากฏแนวคำตัดสินแต่อย่างใด

(๖) สิงคโปร์

สิงคโปร์เป็นประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมและการศึกษาวิจัยเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง หลายๆ องค์กร อาทิ มหาวิทยาลัยได้มีการพัฒนาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นกลไกในการผลักดันระดับนโยบายภาครัฐ อาทิ มหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์ซึ่งมีศูนย์ Asia-Pacific Centre for Environmental Law (APCEL)^{๗๙} เป็นหน่วยงานระดับโลกทำหน้าที่กำกับดูแลเรื่องกฎหมายสิ่งแวดล้อมและประเด็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม หรือ National Environment Agency ของสิงคโปร์ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในภาคปฏิบัติ การที่สิงคโปร์มีระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สุดประเทศหนึ่งสาเหตุสำคัญอาจเป็นเพราะมีองค์กรบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญของประเทศสิงคโปร์ภายใต้ Constitution of the Republic of Singapore^{๘๐} กลับไม่ปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้แต่อย่างใด อาจกล่าวได้ว่า การรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งไม่ปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่ปรากฏการบัญญัติรองรับไว้ในกฎหมายอื่นๆ อาทิ เรื่องการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมปรากฏใน Environmental Public Health Act^{๘๑} หรือเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมมีบทบัญญัติของกฎหมายภายใต้ Environmental Protection and Management Act^{๘๒} เป็นต้น

^{๗๘} M.C. Mehta v. Kamal Nath and Others (1997) 1 SCC 388.

^{๗๙} ดูงานวิจัยของศูนย์ APCEL ที่ <<http://law.nus.edu.sg/apcel/>>

^{๘๐} Constitution of Republic of Singapore (1965) (Singapore).

^{๘๑} Environmental Public Health Act (2010) (Singapore).

^{๘๒} Environmental Protection and Management Act (1999) (Singapore); as last revised on 31 December 2002.

(๗) ฮ็องกง

ฮ็องกง เป็นเขตปกครองพิเศษของประเทศจีน ซึ่งครั้งหนึ่งเคยอยู่ภายใต้การดูแลของอังกฤษ มีรัฐธรรมนูญภายในรัฐภายใต้ Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China (๑๙๙๐)^{๔๓} ปรากฏหลักการเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา ๗ ซึ่งบัญญัติว่า

The land and natural resources within the Hong Kong Special Administrative Region shall be State property. The Government of the Hong Kong Special Administrative Region shall be responsible for their management, use and development and for their lease or grant to individuals, legal persons or organizations for use or development. The revenues derived therefrom shall be exclusively at the disposal of the government of the Region.

มาตรา ๗ เป็นการบัญญัติรองรับอำนาจอธิปไตยของรัฐบาลฮ็องกงบนทรัพยากรธรรมชาติ บทบัญญัติดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นว่ามีการปรับใช้หลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศในเรื่องอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งปรากฏในมาตรา ๑ ของปฏิญญาสต็อกโฮล์มฯ (Stockholm Declaration on the Human Environment: Stockholm)^{๔๔} และปฏิญญาริโอฯ (Rio Declaration on Environment and Development: Rio Declaration)^{๔๕}

การรับรองหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศดังกล่าวของฮ็องกงจึงมีความแตกต่างจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนที่ไม่ปรากฏว่ามีการรับรองเรื่องอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐเหนือทรัพยากรธรรมชาติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ เลย หลักการดังกล่าวกลับปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวมากกว่า

^{๔๓} Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China (1990) (Hong Kong).

^{๔๔} Stockholm Declaration on the Human Environment, UN Doc. A/CONF.48/14/REV.1 (1972) (Stockholm Declaration).

^{๔๕} United Nations Declaration on Environment and Development, UN Doc. A/CONF.151/5/Rev. 1 (1992) (Rio Declaration).

นอกเหนือจากมาตรา ๗ มาตรา ๔๐ แห่งรัฐธรรมนูญ (Basic Law of the Hong Kong) ได้บัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนไว้ว่า “The lawful traditional rights and interests of the indigenous inhabitants of the “New Territories” shall be protected by the Hong Kong Special Administrative Region”

จะเห็นได้ว่ามาตรา ๔๐ เป็นการบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนในลักษณะเดียวกันกับมาตรา ๖๖ และ ๖๗ วรรคแรกของไทย และสอดคล้องกับเรื่องการรับรองสิทธิชุมชนภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (United Nations Convention on Biological Diversity: CBD)^{๔๖}

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญของฮ่องกงกับของไทยจะพบว่า การบัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในฮ่องกงจะมีความแตกต่างกับของไทยอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ การรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญของฮ่องกงจะบัญญัติเฉพาะสิทธิที่จำเป็นซึ่งกรณีนี้แตกต่างจากกฎหมายของไทยที่มีการบัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไว้หลากหลายมิติ บางกรณีอาจจะไม่สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย หรือบางกรณีไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิ ซึ่งในความเป็นจริงควรมีการรับรอง อาทิ สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งรัฐธรรมนูญไทยบัญญัติให้เป็นแนวนโยบายของรัฐ เป็นต้น

(๘) แอฟริกาใต้

ประเทศแอฟริกาใต้เป็นประเทศในกลุ่มศึกษาด้อยของประเทศที่มีระบบกฎหมายแบบ Common Law ซึ่งอยู่ในทวีปแอฟริกา และเป็นประเทศสุดท้ายที่ยิบยกมาวิเคราะห์เพื่อเปรียบเทียบกับไทย การบัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญของแอฟริกาใต้ปรากฏอยู่ในมาตรา ๒๔ ว่า

Everyone has the right-

- (a) To an environment that is not harmful to their health or well-being; and
- (b) To have the environment protected, for the benefit of present and future generations, through reasonable legislative and other measures that-

^{๔๖} United Nations Convention on Biological Diversity, opened for signature 5 June 1992, 31 UNTS 818 (entered into force 29 December 1993).

- (i) Prevent pollution and ecological degradation
- (j) Promote conservation; and
- (k) Secure ecologically sustainable development and use of natural resources while promoting justifiable economic and social development.

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้ง ๑๐ ประเทศในกลุ่มระบบกฎหมายแบบ Common Law มีเพียงรัฐธรรมนูญของแอฟริกาใต้ประเทศเดียวที่มีการบัญญัติเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชน (Right to Healthy Environment) ซึ่งยืมหลักมาจากเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศ เมื่อพิจารณาถ้อยคำของกฎหมายจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของแอฟริกาใต้ได้ปรับใช้หลักกฎหมายระหว่างประเทศมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

สำหรับสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีที่รองรับในรัฐธรรมนูญของแอฟริกาใต้มีองค์ประกอบสองประการที่สำคัญคือ (๑) สิทธิของบุคคลในการใช้ชีวิตในสภาพแวดล้อมที่มีคุณภาพและดี กับ (๒) สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ดีโดยรัฐเพื่อประโยชน์แก่อนุชนรุ่นหลัง ฉะนั้นจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญมีการบัญญัติเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้เป็นหน้าที่ของรัฐ ซึ่งแตกต่างกับของประเทศไทยที่เป็นแนวนโยบาย มากกว่านั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแอฟริกาใต้มีการนำเอาคำนิยามของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Concept of Sustainable Development) ที่มีการใช้คำนิยามกันในช่วงปลายศตวรรษที่ ๙๐ (ค.ศ. ๑๙๙๒) ในรายงานวิจัยเรื่อง Our Common Future มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

สำหรับคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในประเทศแอฟริกาใต้ ปรากฏแนวคำตัดสินในศาลรัฐธรรมนูญของแอฟริกาใต้ในคดี Minister of Public Works v Kyalami Ridge Environmental Association (2001)^{๘๗}

ในคดีดังกล่าว รัฐบาลแอฟริกาใต้ได้สร้างที่พักแรมชั่วคราว (Transit Camp) ในบริเวณที่เป็นพื้นที่ของรัฐ (State-Owned Land) ซึ่งครั้งหนึ่งถูกใช้เป็นที่คุมขังนักโทษ การจัดที่พักแรมดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมในเขต Alexandra Township สามารถเข้ามาพักแรมและอาศัยได้ชั่วคราว จนกว่าบ้านเรือนที่ได้รับผลกระทบ

^{๘๗} *Minister of Public Works and Others v Kyalami Ridge Environmental Association and Others* [2001] ZACC 19, 2001 (3) SA 1151 (CC), 2001 (7) BCLR 652 (CC), Constitutional Court of South Africa.

จะกลับคืนสู่สภาพเดิม การดำเนินการของรัฐบาลแอฟริกาใต้ดังกล่าวได้กระทำไปโดยมิได้มีการทำประชาพิจารณ์กับประชาชนที่อาศัยอยู่ในละแวกใกล้เคียงก่อน

จากการดำเนินการของรัฐดังกล่าวทำให้กลุ่มประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงซึ่งเรียกว่า “Minister of Public Works” ได้รับผลกระทบ จึงมีการร้องขอต่อศาลให้ยุติการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว ด้วยเหตุผลที่ว่าการดำเนินกิจกรรมของรัฐดังกล่าวขัดแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วย Environment Conservation Act และ National Environmental Management Act โดยกลุ่ม Ministers of Public Works อ้างว่าไม่มีบทกฎหมายให้อำนาจรัฐในการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวก่อนโดยมิได้มีการปรึกษาหารือกับกลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้อง ฉะนั้น การกระทำของรัฐจึงเป็นการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมาย กรณีนี้มีการฟ้องร้องคดีจนถึงศาลสูง (High Court) ก่อนที่จะมาขึ้นศาลรัฐธรรมนูญ โดยศาลสูงพิพากษาว่าการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวของรัฐไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้รัฐจะต้องจัดให้มีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมก่อนดำเนินการใดๆ โดยอาจจะปรึกษากับกลุ่มที่ได้รับผลกระทบหรือวิธีการอื่นใดก็ได้

ภายหลังแพ้คดีในศาลสูง รัฐบาลแอฟริกาใต้ได้ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีการตีความประเด็นเรื่องอำนาจของรัฐบาลแอฟริกาใต้ในการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว โดยศาลนำเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) มาพิจารณาในคดีดังกล่าวว่า หลักการแบ่งแยกอำนาจแสดงให้เห็นนัยสำคัญว่า ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตรากฎหมาย ฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้กฎหมายที่ตราขึ้นจากฝ่ายนิติบัญญัติ และศาลเป็นผู้ตัดสินว่าการใช้กฎหมายของฝ่ายบริหารนั้น ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า “ตามมาตรา ๒๔ ดังกล่าวกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการออกกฎหมายตามที่เห็นสมควรหรือดำเนินการต่างๆ ที่จำเป็น (Take Reasonable Legislative and Other Measures) เพื่อบรรลุป่าประสงค์ที่สำคัญในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ดีและสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนตามบทบัญญัติดังกล่าว” ฉะนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงให้เหตุผลว่า “กรณีนี้จึงเป็นเหตุผลอันจำเป็นของรัฐ ซึ่งรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ อันจะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลดังกล่าวที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากภาวะน้ำท่วม ซึ่งเป็นมาตรการชั่วคราวจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔”

จากคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ศาลมีการทำคำวินิจฉัยโดยยึดหลักการตีความของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นหลัก และหลักการแบ่งแยกอำนาจอันเป็นหลักทั่วไปของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่อำนาจทั้งสามอำนาจจะเหลื่อมล้ำกันไม่ได้ กรณีนี้จึงแตกต่างจากของประเทศไทยซึ่งไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในลักษณะเดียวกับของแอฟริกาใต้ ที่ให้อำนาจรัฐในการดำเนินการใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ดีและขณะเดียวกันเป็นการวางกรอบหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการดังกล่าว หากเกิดปรากฏการณ์ทางธรรมชาติในประเทศไทย อาทิ เหตุการณ์ปัญหาน้ำท่วม รัฐบาลไทยอาจปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือละเลยไม่ดำเนินการบรรเทาสาธารณภัยได้ หรือในทางกลับกัน หากดำเนินกิจกรรมโดยพลการอาจเกิดปัญหาการพิพาทกับเอกชนว่าการดำเนินกิจกรรมของรัฐเป็นการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย อันจะนำไปสู่การฟ้องร้องคดีต่อไปได้ กรณีนี้น่านำไปพิจารณาในการปรับปรุงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และนำไปเป็นแนวในการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไทยต่อไป

๓.๓ ศาลสิ่งแวดล้อมของประเทศออสเตรเลีย

สำหรับประเทศออสเตรเลียมีกรณีศึกษาที่น่าสนใจคือ มีศาลสิ่งแวดล้อมในประเทศในมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales: NSW) กล่าวได้ว่าศาลสิ่งแวดล้อมของออสเตรเลีย (Land and Environmental Court of NSW) คงเป็นเพียง ๑ ใน ๔ ประเทศที่มีศาลสิ่งแวดล้อมประเทศอื่นๆ ได้แก่ ศาล Livability Court ของสหรัฐอเมริกาในมลรัฐ South Carolina หรือในประเทศจีนที่มีศาล Kunming Environmental Court และศาลสิ่งแวดล้อมของนิวซีแลนด์ (Environmental Court of New Zealand)

ศาลสิ่งแวดล้อมของออสเตรเลียคงไม่มีอำนาจในการพิจารณาหรือตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมในออสเตรเลียมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อการวินิจฉัยคดี (Review) ทางปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การบังคับสิทธิทางแพ่ง (Civil Rights) ที่เกี่ยวกับการวางผังเมือง (Planning) หรือการวางบทกำหนดโทษแก่ผู้ก่อมลพิษ หรือผู้ที่กระทำผิดบทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อมในมลรัฐ NSW

ศาลสิ่งแวดล้อมของออสเตรเลียคงไม่มีปัญหาในเรื่องการตีความหรือพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะในประเทศออสเตรเลียมีกฎหมายลูกออกมารองรับสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในหลาย ๆ ด้าน ครอบคลุมในทุกมิติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ความสำคัญใน

เชิงการศึกษาเปรียบเทียบ (Comparative Legal System) ของศาลสิ่งแวดล้อมออสเตรเลียกับประเทศไทยอยู่ที่การสร้างความคิดในเรื่องเขตอำนาจพิจารณาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาล ซึ่งออสเตรเลียมีการจัดระบบที่ชัดเจน กรณีนี้จึงน่าจะนำไปเป็นแบบในการพิจารณาจัดทำความชัดเจนเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลไทยในคดีสิ่งแวดล้อม เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ศาลในการบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายต่อไป

๔. การปรับใช้หลักและแนวคำตัดสินของศาลในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System)

สำหรับการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมรัฐธรรมนูญของกลุ่มประเทศที่มีระบบกฎหมายแบบ Civil Law หรือที่ประเทศไทยคุ้นเคยกันว่า “ระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร” สามารถแบ่งวิเคราะห์การรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมได้ ๔ กลุ่มย่อย ดังนี้

- (๑) กลุ่มประเทศ Civil Law ต้นแบบ: ฝรั่งเศส และเยอรมัน
- (๒) กลุ่มประเทศที่ปรับใช้ระบบกฎหมายตามประเทศต้นแบบ
- (๓) ระบบกฎหมาย Civil Law ในประเทศแถบ Scandinavian
- (๔) ระบบกฎหมาย Civil Law ในประเทศแถบเอเชีย

๔.๑ กลุ่มประเทศ Civil Law ต้นแบบ: ฝรั่งเศส และเยอรมัน

ฝรั่งเศส และเยอรมันเป็นสองประเทศที่เป็นต้นแบบของระบบกฎหมายแบบ Civil Law ในปัจจุบัน โดยฝรั่งเศสเป็นประเทศ Civil Law ที่มีลักษณะแบบ Napoleonic ประเทศที่ได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายของฝรั่งเศส ได้แก่ ประเทศอิตาลี สเปน เนเธอร์แลนด์ และประเทศที่เป็นอาณานิคมของประเทศดังกล่าว อาทิ เบลเยียม ลักเซมเบิร์ก มลรัฐควิเบคของประเทศแคนาดา โรมาเนีย และกลุ่มประเทศมุสลิม หรือ “Arab Countries” ในกรณีที่ระบบกฎหมายอิสลามมีได้บังคับใช้ เป็นต้น สำหรับบางประเทศ อาทิ แอฟริกาใต้ ดังกล่าวข้างต้น หรือแคเมอรูนอาจมีลักษณะของระบบกฎหมายแบบผสม (Bi-Judicial) ระหว่าง Common Law ของอังกฤษและ Civil Law ของฝรั่งเศส สาเหตุอาจเป็นเพราะประเทศทั้งสองเคยตกเป็นเมืองขึ้นของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ Common Law และเคยตกเป็นอาณานิคมของประเทศที่มีระบบกฎหมายแบบ Civil Law

(๑) ฝรั่งเศส

รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส^{๘๘} หรือ La Constitution เป็นรัฐธรรมนูญต้นแบบของกลุ่มประเทศที่อยู่ใต้อาณานิคมของฝรั่งเศส อาทิ กัมพูชา โมร็อกโก อียิปต์ และตูนิเซีย เป็นต้น หรือเป็นรัฐธรรมนูญต้นแบบของบางประเทศในยุโรปที่มีรากฐานทางประวัติว่าฝรั่งเศสเคยเข้าไปยึดครอง อาทิ เบลเยียม สวิตเซอร์แลนด์ ฯลฯ นอกเหนือจากการเป็นต้นแบบให้กับกลุ่มประเทศเหล่านั้น รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสยังเป็นต้นแบบให้กับหลายประเทศในยุคสมัยใหม่ (Modernization) โดยเฉพาะประเทศในแถบทวีปเอเชียซึ่งรวมทั้งประเทศไทย สาเหตุหนึ่งอาจเป็นเพราะรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้ถูกขัดเกลามาอย่างงดงามโดยหยิบยืมแต่เฉพาะข้อดีของรัฐธรรมนูญอังกฤษและอเมริกามาบัญญัติไว้ จึงถูกมองว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการกลั่นกรองจนตกผลึกมากที่สุดฉบับหนึ่ง และหลายประเทศจึงได้นำมาเป็นต้นแบบในการบัญญัติรับรองสิทธิ

สำหรับสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสปรากฏอยู่ในหลายมาตราของ Charter for the Environment ซึ่งในปี ค.ศ. ๒๐๐๑ ประธานาธิบดีฝรั่งเศส นายชัค ชีรัก (Jacques Chirac) ได้เสนอ Charter ดังกล่าวเพื่อเป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับ “สิทธิด้านสิ่งแวดล้อม” และเป็นการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี ภายใต้ Charter ดังกล่าวมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม ๑๐ มาตรา สรุปสาระสำคัญได้ ดังต่อไปนี้

สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี ปรากฏในมาตรา ๑ ที่รับรองว่าประชาชนชาวฝรั่งเศสจะต้องมีสิทธิที่จะใช้ชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดีเพื่อสุขภาพที่ดี^{๘๙} บทบัญญัติดังกล่าวจึงมีลักษณะทำนองเดียวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to Healthy Environment) ของปฏิญญาริโอและปฏิญญาสตอกโฮล์มฯ

หน้าที่ของประชาชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มาตรา ๒ วางกรอบหน้าที่ของประชาชนชาวฝรั่งเศสเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการสงวนรักษาและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม^{๙๐} เห็นได้ชัดว่าการกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับ

^{๘๘} Constitution of France (La Constitution) (1971) (France).

^{๘๙} Art. 1 states that “Each person has the right to live in a balanced environment which shows due respect for health”.

^{๙๐} Art. 2 declares that “Each person has a duty to participate in preserving and enhancing the environment”.

ปี ๒๕๕๐ ของไทยที่มีได้กำหนดสิทธิหรือหน้าที่ของประชาชนชาวไทยไว้เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม มาตรา ๓ กำหนดกรอบให้ประชาชนถือปฏิบัติเกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงการกระทำที่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม หรือกรณีหลีกเลี่ยงมิได้ยังเป็นหน้าที่ที่จะต้องดูแลผลกระทบดังกล่าวให้เกิดผลเสียหายน้อยลง^{๙๑} การกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นการนำหลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) มาปรับใช้เป็นกฎหมายภายใน ฉะนั้น กรณีที่อาจเกิดเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบในเชิงลบต่อสิ่งแวดล้อม ประชาชนชาวฝรั่งเศสมีหน้าที่ที่จะต้องหลีกเลี่ยงการกระทำที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบดังกล่าวต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายจะกำหนดต่อไป การปรับใช้หลักการดังกล่าวแตกต่างจากรัฐธรรมนูญของไทย (อาทิ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐) อย่างชัดเจนที่ไม่ปรากฏการนำหลักการป้องกันล่วงหน้ามาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของไทย

นอกเหนือหลักการป้องกันล่วงหน้าตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ยังปรากฏหลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษในมาตรา ๔^{๙๒} โดยกำหนดให้บุคคลที่ก่อให้เกิดมลพิษจะต้องรับผิดชอบในผลเสียหายนที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายจะกำหนด บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการยืนยันหลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ (Polluter Pay Principle: PPP) ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศดังกล่าว ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกล่าวถึงในเรื่องความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษดังกล่าว การกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษในกฎหมายของฝรั่งเศสยังมีนัยยะในเรื่องการเยียวยา การชดเชย การร้องเรียน รวมถึงการฟ้องร้องคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นสาระสำคัญของการเข้าถึงความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice) ที่รองรับในเอกสารกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม หรือ EIA ปรากฏในมาตรา ๕ ซึ่งให้อำนาจหน่วยงานภาครัฐในการปรับใช้มาตรการทางการบริหารเพื่อยับยั้งการดำเนินกิจกรรม

^{๙๑} Ibid, art. 3 stipulates that “Each person shall, in the conditions provided for by law, foresee and avoid the occurrence of any damage which he or she may cause to the environment or, failing that, limit the consequences of such damage.

^{๙๒} Ibid, art. 4 states that Each person shall be required, in the conditions provided for by law, to contribute to the making good of any damage he or she may have caused to the environment.

ใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม^{๔๓} บทบัญญัติมาตรา ๕ ของกฎหมายฝรั่งเศสมีความคล้ายคลึงกับมาตรา ๖๗ วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญของไทยฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งวางกรอบเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมไว้ มีข้อสังเกตว่ารัฐธรรมนูญฝรั่งเศสวางหลักเรื่องการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมว่าเป็นการป้องกันล่วงหน้า หรือ “Precaution” มากกว่าเป็นการป้องกันตามหลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเป็นการปรับใช้จากหลักการป้องกัน (Prevention Action) ซึ่งประเทศไทยถือแนวปฏิบัติเดียวกัน

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ภายใต้รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสมีการปรับใช้หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนแบบเดียวกับของรัฐธรรมนูญไทย ปรากฏในมาตรา ๖ ว่า “นโยบายรัฐจะต้องส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยผสมผสานมิติในการคุ้มครองและยกระดับสิ่งแวดล้อมควบคู่กับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม”^{๔๔}

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เป็นอีกสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส (มาตรา ๗)^{๔๕} โดยบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐในส่วนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งบัญญัติรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมของรัฐที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย บทบัญญัติมาตรา ๗ จึงมีลักษณะเหมือนกับมาตรา ๕๖ ๕๗ ๕๘ และมาตรา ๖๗ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอย่างเห็นได้ชัด อาจกล่าวได้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญของไทยอาจหยิบยืมหลักกฎหมายดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของไทย

^{๔๓} Ibid, art. 5 provides that “When the occurrence of any damage, albeit unpredictable in the current state of scientific knowledge, may seriously and irreversibly harm the environment, public authorities shall, with due respect for the principle of precaution and the areas within their jurisdiction, ensure the implementation of procedures for risk assessment and the adoption of temporary measures commensurate with the risk involved in order to deal with the occurrence of such damage.

^{๔๔} Ibid, art. 6 states that “Public policies shall promote sustainable development. To this end they shall reconcile the protection and enhancement of the environment with economic development and social progress”.

^{๔๕} Ibid, art. 7 provides that “Each person has the right, in the conditions and to the extent provided for by law, to have access to any information pertaining to the environment in the possession of public bodies and to participate in the public decision-making process likely to affect the environment.”

การเสริมสร้างขีดความสามารถภาครัฐ (Capacity Building) เป็นบทบัญญัติสำคัญที่ปรากฏในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ โดยรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสกล่าวถึงเรื่องการเสริมสร้างขีดความสามารถภาครัฐไว้ ๒ มาตรา ที่สำคัญได้แก่ มาตรา ๘ ซึ่งเป็นเรื่องการศึกษาและการฝึกอบรมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ประชาชนเข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามที่ปรากฏใน Charter^{๙๖} และมาตรา ๙ ซึ่งเป็นเรื่องการวิจัยและนวัตกรรมจะต้องส่งเสริมการอนุรักษ์และพัฒนาสิ่งแวดล้อม^{๙๗}

หลักความร่วมมือ ปรากฏในมาตรา ๑๐ ของ Charter for the Environment ในรัฐธรรมนูญซึ่งสนับสนุนให้ฝรั่งเศสสร้างความร่วมมือในระดับภาคพื้นทวีปยุโรปและในระดับระหว่างประเทศ^{๙๘} นับว่าเป็นการสอดแทรกหลักความร่วมมือ (Co-Operation) ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศไว้ในกฎหมายภายในได้อย่างลงตัว

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าการปรับใช้สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมโดยศาลรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสยังไม่ปรากฏหลักฐานคำพิพากษาที่จะเป็นบรรทัดฐานของศาล (Precedent) ว่ามีการปรับใช้หลักการอย่างไร

^{๙๖} Ibid, art. 8 provides that “Education and training with regard to the environment shall contribute to the exercising of the rights and duties set out in this Charter”.

^{๙๗} Ibid, art. 9 states that “Research and innovation shall contribute to the preservation and development of the environment”.

^{๙๘} Ibid, art. 10 declares that “This Charter shall inspire France’s actions at both a European and an international level.”

สรุปบทบัญญัติด้านสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส

- ❖ สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี
- ❖ สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม
- ❖ สิทธิในการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐ
- ❖ สิทธิในการเยียวยา ร้องเรียน และฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
- ❖ หลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ
- ❖ หลักการป้องกันล่วงหน้า
- ❖ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- ❖ หลักความร่วมมือ
- ❖ บทบัญญัติเกี่ยวกับการเสริมสร้างขีดความสามารถภาครัฐ

(๒) เยอรมัน

สำหรับเยอรมันเป็นอีกประเทศที่เป็นต้นแบบของระบบกฎหมายแบบ Civil Law นักกฎหมายเรียกระบบกฎหมาย Civil Law ของเยอรมันว่า Civil Law แบบ Germanic โดยมีหลายประเทศที่ได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายของเยอรมัน อาทิ ออสเตรีย สวิตเซอร์แลนด์ ลัตเวีย เอสโตเนีย สาธารณรัฐเช็ก ลิทัวเนีย โครเอเชีย ฮังการี เซอร์เบีย สโลวีเนีย บอสเนีย และเฮอร์เซโกวีนา กรีซ บราซิล โปรตุเกส และประเทศที่เป็นอาณานิคมของโปรตุเกสในทวีปแอฟริกาและประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศตุรกี เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น และประเทศไทย

รัฐธรรมนูญของเยอรมัน (Basic Law for the Federal Republic of Germany)^{๙๙} เป็นกฎหมายอีกฉบับที่ประเทศไทยนิยมนำมาพิจารณาปรับใช้เป็นแนวทางในการวางบทบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชน มาตรา ๒๐a เกี่ยวข้องโดยตรงต่อประเด็นการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งบัญญัติไว้ว่า

^{๙๙} Basic Law for the Federal Republic of Germany (Germany)

Mindful also of its responsibility toward future generations, the state shall protect the natural foundations of life and animals by legislation and, in accordance with law and justice, by executive and judicial action, all within the framework of the constitutional order

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญของเยอรมันบัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไว้โดยปริยาย โดยมีได้กำหนดขอบเขตหรือเนื้อหาของสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไว้ว่าควรจะมีรายละเอียดอย่างไร นักวิชาการให้ความเห็นว่าการบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวเป็นการเปิดช่องที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญของเยอรมันมีเจตนารมณ์ให้รัฐไปจัดทำกลไกรองรับต่อไป โดยระบุเพียงว่า รัฐมีหน้าที่ที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวเพื่ออนุชนรุ่นหลัง และได้วางแนวทาง ตลอดจนกระบวนการคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนชาวเยอรมันผ่าน ๓ ช่องทาง กล่าวคือ

ประการแรก การคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมโดยการตรากฎหมายขึ้นเพื่อรองรับสิทธิที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของฝ่ายนิติบัญญัติ กฎหมายที่ถูกร่างขึ้นจะต้องเป็นไปตามหลักนิติรัฐนิติธรรม (Law) และตามหลักยุติธรรม (Justice) ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ถึงแม้การบัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญของเยอรมันจะตราไว้โดยปริยายแต่เปิดช่องให้รัฐไปดำเนินการต่อหรือเปิดช่องให้รัฐไปกำหนดกลไกหรือกฎหมายลูกในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวจึงแตกต่างกับรัฐธรรมนูญของไทยซึ่งบัญญัติให้สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องของนโยบายของรัฐมากกว่าจะเป็นหน้าที่ของรัฐตามแบบอย่างของเยอรมันและสากลนิยม

ประการที่สอง การคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมโดยฝ่ายบริหารซึ่งจะเกี่ยวข้องกับ การบังคับใช้กฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐบาลจะต้องดำเนินการตามกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม อนุรักษ์ฟื้นฟูหรือส่งเสริมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรทางธรรมชาติ รวมทั้งการวางกรอบให้อำนาจรัฐในการดำเนินกิจการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพยากรทางธรรมชาติ และกล่าวได้ว่าเป็นการปรับใช้หลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่อง อำนาจอธิปไตยแห่งรัฐบนทรัพยากรธรรมชาติ (Sovereignty Over Natural Resources) อันเป็นจารีตประเพณีกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งมีได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ของไทย

ประการที่สาม รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นการคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมโดยกระบวนการของศาล (Judicial Action) ตามที่รัฐธรรมนูญจะให้อำนาจไว้ ฉะนั้น การพิจารณาตีความของศาลเยอรมันจะต้องสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญเยอรมันไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชน การรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐธรรมนูญเยอรมันมีเพียงมาตราเดียว ซึ่งเป็นการบัญญัติไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อให้เกิดการตีความก้าวไปถึงการคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม การตราบทบัญญัติดังกล่าวสอดคล้องหลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งกรณีนี้จะเห็นได้ว่ามีความคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส และของกลุ่มประเทศ Common Law อาทิ อังกฤษ อินเดีย และแอฟริกาใต้

สำหรับแนวคำตัดสินของศาลเยอรมันไม่ปรากฏหลักฐานคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญว่ามีการตีความคดีเกี่ยวกับสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไว้อย่างไร

๔.๒ กลุ่มประเทศที่ปรับใช้ระบบกฎหมายตามประเทศต้นแบบ

สำหรับการวิเคราะห์การรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญของกลุ่มประเทศที่ปรับใช้ระบบกฎหมายตามประเทศต้นแบบจะหยิบยกเฉพาะประเทศที่สำคัญ อาทิ สเปน เนเธอร์แลนด์ โปรตุเกส ตุรกี และญี่ปุ่น เพื่อตรวจสอบดูว่าประเทศดังกล่าวมีการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมอย่างไร

(๑) สเปน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศสเปนประกาศใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๗๘ ภายหลังจากปฏิญญาสต็อกโฮล์มฯ เพียง ๓ ปี จึงอาจอนุมานในเบื้องต้นได้ว่ามีการปรับใช้หลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศในรัฐธรรมนูญของสเปน เหมือนกับของฝรั่งเศส

บทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของสเปนมีเพียงมาตราที่เกี่ยวข้อง ปรากฏในมาตรา ๔๕ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. Everyone has the right to enjoy an environment suitable for the development of the person, as well as the duty to preserve it.
2. The public authorities shall watch over a rational use of all natural resources with a view to protecting and improving the quality of life and preserving and restoring the environment, by relying on an indispensable collective solidarity.

3. For those who break the provisions contained in the foregoing paragraph, criminal or, where applicable, administrative sanctions shall be imposed, under the terms established by the law, and they shall be obliged to repair the damage caused.

มาตรา ๔๕ เป็นการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีในลักษณะเดียวกับรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมัน และฝรั่งเศส จะเห็นได้ว่าทั้งประเทศที่มีระบบกฎหมายแบบ Common Law และ Civil Law ที่หยิบยกมาวิเคราะห์ดังกล่าวข้างต้น มีการปรับใช้หลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศในลักษณะเดียวกัน กล่าวได้ว่ามาตรา ๔๕ แห่งรัฐธรรมนูญสเปนสอดคล้องกับหลักการของปฏิญญาริโอ มาตรา ๑ เรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี

นอกเหนือจากมาตรา ๔๕ ยังมีมาตรา ๑๔๙.๑.๒๓ ที่กล่าวถึงเรื่องสิ่งแวดล้อม แต่เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐในการตรากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเท่านั้น สำหรับคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศสเปนยังไม่ปรากฏหลักฐานคำพิพากษาใดๆ เช่นเดียวกับของเยอรมันและฝรั่งเศส

(๒) เนเธอร์แลนด์

เนเธอร์แลนด์เป็นอีกประเทศในกลุ่ม Civil Law ที่ได้รับอิทธิพลของระบบแบบ Napoleonic ของฝรั่งเศส เป็นประเทศที่มีความโดดเด่นในเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการศึกษาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (Environmental Studies) ในประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ฉบับปัจจุบันเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความใหม่เหมือนกับประเทศไทยโดยประกาศใช้ในปี ค.ศ. ๒๐๐๒ ซึ่งถือว่าเป็นช่วงเวลาที่แนวคิดเกี่ยวกับการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมปรากฏอย่างเป็นรูปธรรม

ภายใต้รัฐธรรมนูญของเนเธอร์แลนด์ (The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2002)^{๑๐๐} มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและส่งเสริมสิ่งแวดล้อม ๒ มาตรา กล่าวคือ

^{๑๐๐} Constitution of the Kingdom of the Netherlands (2002) (Netherlands).

❖ มาตรา ๒๑ ซึ่งเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐ (State Responsibility) ในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม

❖ มาตรา ๒๒ เป็นบทบัญญัติที่มีความเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในมิติต่าง ๆ

มาตรา ๒๑ ซึ่งบัญญัติหน้าที่ของรัฐในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจน ส่งเสริมและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ^{๑๑๑} การกำหนดหน้าที่ดังกล่าวสะท้อนให้เห็น ความตระหนักถึงคุณค่าของสิ่งแวดล้อมว่าเป็นภาระหน้าที่หลักของรัฐ ซึ่งเป็นค่านิยมของ ประชาคมโลกที่มองว่าการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยสำคัญของการไปสู่การพัฒนาอย่าง ยั่งยืน กล่าวได้ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญประเทศเนเธอร์แลนด์นำหลักกฎหมายที่ปรากฏ ในเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กรณีนี้เป็นแนวปฏิบัติที่ หลาย ๆ ประเทศกลุ่มตัวอย่างถือปฏิบัติกัน ยกเว้นประเทศไทย

สำหรับมาตรา ๒๒ เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในมิติต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑. รัฐจะต้องส่งเสริมสุขภาพของประชาชนภายในรัฐ

๒. การจัดสรรที่อยู่ให้แก่ประชาชนตามสมควรเป็นหน้าที่ประการสำคัญของรัฐ

๓. รัฐจะต้องสนับสนุนการพัฒนาทางสังคมและวัฒนธรรม และกิจกรรม

นันทนาการ จะเห็นได้ว่า มาตรา ๒๒ กำหนดหน้าที่เพิ่มเติมกับรัฐในการส่งเสริมสุขภาพ อนามัยของประชาชนภายในประเทศ ตลอดจนการจัดหาที่พำนักเป็นหน้าที่ของรัฐ และการ ส่งเสริมการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรมเป็นหน้าที่ของรัฐ จะเห็นได้ว่าการกำหนดหน้าที่ดังกล่าว ให้กับรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศเป็นการสร้างความชัดเจนให้กับสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีที่ ปรากฏในมาตรา ๒๑ ว่ามีขอบเขตเพียงใด มาตรา ๒๒ จึงเป็นบทบัญญัติที่เพิ่มเติมการรับรอง สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งแต่ละประเทศดังกล่าวข้างต้นมีการบัญญัติรองรับแตกต่างกันไปตาม สภาพสังคมและบริบทของแต่ละประเทศ

^{๑๑๑} Ibid, art. 21 provides that “It shall be the concern of the authorities to keep the country habitable and to protect and improve the environment”.

(๓) โปรตุเกส

สำหรับโปรตุเกส ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากระบบกฎหมายของเยอรมันมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมากมายหลายบทบัญญัติ โดยปรากฏในมาตรา ๙ เป็นเรื่องของหน้าที่แห่งรัฐ มาตรา ๕๒ สิทธิของประชาชน มาตรา ๖๖ สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี และมาตรา ๙๐ แนวนโยบายแห่งรัฐ^{๑๐๒}

มาตรา ๙ เป็นบทบัญญัติสำคัญที่วางพันธกรณีสำหรับรัฐบาลโปรตุเกสที่จะต้องดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อม โดยบัญญัติไว้ว่า

Article 9 (Fundamental tasks of the state)

[...]

d) To promote the people's well-being and quality of life and real equality between the Portuguese, as well as the effective implementation of economic, social, cultural and environmental rights by means of the transformation and modernisation of economic and social structures;

e) To protect and enhance the Portuguese people's cultural heritage, defend nature and the environment, preserve natural resources and ensure proper town and country planning

ภายใต้มาตรา ๙ รัฐธรรมนูญของโปรตุเกส รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจนเทียบเท่ากับสิทธิมนุษยชนด้านอื่นๆ อาทิ สิทธิพลเมือง สิทธิทางวัฒนธรรม โดยรัฐมีหน้าที่ที่สำคัญจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนภายในประเทศมีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งหมายถึงการมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีตามแนวปฏิบัติของปฏิญญาสตอกโฮล์ม และปฏิญญาริโอในเรื่องสิทธิทางด้านสิ่งแวดล้อม อันที่จริงรัฐธรรมนูญของโปรตุเกสบัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของโครงสร้างพื้นฐานแห่งรัฐ และมีความเกี่ยวพัน

^{๑๐๒} ดู *Constitution of Portugal* (1976) (Portugal).

กับการพัฒนาทางเศรษฐกิจภายในประเทศ โดยรัฐยังมีหน้าที่ที่จะต้องคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและทรัพยากรธรรมชาติ อันจะเห็นได้ว่าการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญของโปรตุเกสก้าวลึกไปถึงส่วนละเอียดของสิทธิมนุษยชนตัวอื่น

ยิ่งกว่านั้น มาตรา ๙ ยังกำหนดกรอบหน้าที่ของรัฐในเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้ ๒ กรณี ได้แก่ (๑) การสนับสนุนคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งต้องมีความเท่าเทียมกัน และ (๒) การคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมของชนชาติโปรตุเกส การป้องกันและรักษาธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และการวางผังเมือง

กล่าวได้ว่า มาตรา ๙ แห่งรัฐธรรมนูญของโปรตุเกสมีความคล้ายคลึงกับมาตรา ๘๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่แตกต่างกันตรงที่มาตรา ๘๕ กำหนดให้เป็นนโยบายของรัฐเรื่องสิ่งแวดล้อม แต่มาตรา ๙ กำหนดไว้เป็นพันธกรณี (Obligation) หรือหน้าที่หลักของรัฐบาลโปรตุเกส

สำหรับมาตรา ๕๒ เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในมิติต่างๆ โดยบทบัญญัติมาตรา ๕๒ วางกรอบไว้ว่า

Article 52 (Right to petition and right to popular action)

a) Promote the prevention, cessation or judicial prosecution of offences against public health, consumer rights, the quality of life or the preservation of the environment and the cultural heritage

มาตรา ๕๒ บัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในเรื่องการฟ้องร้องคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งเหมือนกับมาตรา ๖๐ ของรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ ของไทย แต่มาตรา ๕๒ บัญญัติให้รายละเอียดมากกว่าของประเทศไทย โดยกำหนดว่าประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครอง และสามารถฟ้องคดีได้เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสุขอนามัย การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค คุณภาพชีวิต หรือการสงวนรักษาสิ่งแวดล้อมและมรดกทางวัฒนธรรม เป็นที่น่าสังเกตว่าหลายประเทศในกลุ่ม Civil Law มีการกล่าวถึงเรื่องมรดกทางวัฒนธรรม (Cultural Heritage) อาทิ เนเธอร์แลนด์ แต่ไม่มีการรับรองสิทธิชุมชน ประเทศดังกล่าวมีความหลากหลายทางเชื้อชาติและวัฒนธรรมมากกว่าประเทศไทย สาเหตุหนึ่งอาจเกิดจากเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ที่มีการรุกราน หรือการย้ายถิ่นฐานระหว่างกลุ่มคนในภาคพื้นยุโรปมาอย่างยาวนาน การรับรองเรื่อง

มรดกทางวัฒนธรรม หรือการบัญญัติในลักษณะอื่นซึ่งเกี่ยวกับวัฒนธรรมแท้จริงแล้วคือการตระหนักถึงมรดกที่เกิดจากการวิวัฒนาการของบรรพบุรุษซึ่งรวมทั้งมรดกของชุมชนแต่ละกลุ่มที่รวมตัวกันเป็นชาติเช่นกัน การรับรองในเรื่องดังกล่าวทำให้รัฐสามารถออกกฎหมายคุ้มครองในเรื่องนี้ได้สะดวกและมีความยืดหยุ่นมาก อาทิ การออกกฎหมายคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาเพื่อคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น กรณีนี้เป็นกรณีตัวอย่างที่ประเทศไทยน่าจะนำไปพิจารณาปรับปรุงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าควรมีการทบทวนเรื่องการรับรองสิทธิชุมชนหรือไม่ หรือควรมีการให้ความสำคัญกับเรื่องภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมหรือไม่ ซึ่งในปัจจุบันมีการบัญญัติให้เป็นแนวนโยบายด้านหนึ่งของประเทศ

สำหรับมาตราสุดท้ายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญของโปรตุเกสคือ มาตรา ๙๐ เป็นการวางแนวนโยบายของรัฐเรื่องสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีลักษณะแบบเดียวกับของประเทศไทยคือ มีการยืนยันหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ว่ารัฐจะต้องดำเนินการเพื่อเป้าหมายสูงสุดคือการพัฒนาอย่างยั่งยืน

โปรตุเกสเป็นอีกประเทศในกลุ่ม Civil Law ที่คำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่ปรากฏหลักฐานแต่ประการใด

(๔) ตุรกี

ตุรกีเป็นอีกประเทศที่ได้รับอิทธิพลของระบบกฎหมายมาจากเยอรมันสำหรับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ^{๑๐๓} ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมมีเพียงมาตราเดียวคือ มาตรา ๕๖ ซึ่งบัญญัติรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to Healthy Environment) เช่นเดียวกับนานาประเทศ โดยบัญญัติว่า

Article 56 Everyone has the right to live in a healthy and balanced environment.

It is the duty of the State and citizens to improve the natural environment, to protect the environmental health and to prevent environmental pollution.

The State shall regulate central planning and functioning of the health services to ensure that everyone leads a healthy life physically

^{๑๐๓} Constitution of Republic of Turkey (1986) (Turkey).

and mentally, and provide cooperation by saving and increasing productivity in human and material resources.

The State shall fulfil this task by utilizing and supervising the health and social assistance institutions, in both the public and private sectors.

In order to establish widespread health services, general health insurance may be introduced by law.

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๕๖ จะเห็นได้ว่าเป็นการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ และมีลักษณะแบบเดียวกับการรับรองสิทธิดังกล่าวในรัฐธรรมนูญของประเทศอื่น ๆ ดังกล่าวข้างต้น มาตรา ๕๖ รัฐธรรมนูญของตุรกีจึงเป็นกฎหมายอีกฉบับที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญของไทย

นอกเหนือจากการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี บทบัญญัติของมาตรา ๕๖ ยังกำหนดรายละเอียดไว้หลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก กำหนดกรอบพันธกรณีและหน้าที่แก่รัฐในเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการควบคุมมลพิษ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงหน้าที่ของรัฐ (State Responsibility) ในเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตุรกีจึงเป็นอีกประเทศที่เน้นย้ำถึงความสำคัญของคุณภาพสิ่งแวดล้อมว่าเป็นหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการ

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญวางกรอบให้รัฐต้องดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมและการให้บริการด้านสาธารณสุขแก่ประชาชน

ประการสุดท้าย บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกล่าวถึงประเด็นเรื่องการช่วยเหลือทางด้านสุขภาพไว้หลายประการ แสดงให้เห็นว่าประเทศตุรกีให้ความสำคัญกับเรื่องส่งเสริมสิทธิด้านสุขภาพ (Right to Health) ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนตัวหนึ่งที่มีมิติคาบเกี่ยวกับสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของตุรกี

(๕) ญี่ปุ่น

สำหรับรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น (Constitution of Japan of 1947)^{๑๐๔} มีได้กล่าวถึงเรื่องสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไว้โดยตรง แต่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวพันกับสิ่งแวดล้อม ๔ มาตราดังต่อไปนี้

^{๑๐๔} Constitution of Japan (1947) (Japan).

มาตรา ๑๑ เป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของชาวญี่ปุ่นว่าได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่มีได้กล่าวถึงประเด็นเรื่องสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไว้เลย จึงอาจกล่าวได้ว่า สิทธิสิ่งแวดล้อมได้รับการคุ้มครองในฐานะของสิทธิมนุษยชน

มาตรา ๑๒ บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญ การบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวก็ได้กล่าวถึงสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมไว้ แต่ก็อาจกล่าวได้ว่า มีความครอบคลุมเรื่องการเข้าถึงข่าวสาร การร้องเรียน และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน

มาตรา ๑๓ เป็นเรื่องสิทธิในชีวิตของบุคคล และเรื่องมนุษยชนอื่น และ

มาตรา ๒๕ บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนที่จะมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยวางกรอบไว้ว่า

All people shall have the right to maintain the minimum standards 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

ศาสตราจารย์ ดร. สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ กล่าวไว้ว่า รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕ ของประเทศญี่ปุ่นถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศญี่ปุ่น เมื่อพิจารณามาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นจะพบว่าเป็นการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี เช่นกัน และมีการวางกรอบภาระและหน้าที่แก่รัฐในเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมว่ารัฐจะต้องดำเนินการอย่างดีที่สุดในเรื่องนี้

สำหรับแนวคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่นยังไม่ปรากฏ หลักฐานการวางแนวคำพิพากษาแต่ประการใด

๔.๓ ระบบกฎหมาย Civil Law ในประเทศแถบสแกนดิเนเวีย

สำหรับกลุ่ม Civil Law ของประเทศสแกนดิเนเวีย (Scandinavian) ประกอบด้วย สวีเดน เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ไอซ์แลนด์ และนอร์เวย์ โดยจะพิจารณาสหิติด้านสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของสวีเดนเป็นพิเศษ เนื่องจากมีความโดดเด่นในเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม มีการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง

สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมที่ถูกบัญญัติรับรองในรัฐธรรมนูญของประเทศสวีเดนปรากฏอยู่ในมาตรา ๒ และมาตรา ๑๕ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสวีเดนมาตรา ๒ บัญญัติว่า

Article 2

Public power shall be exercised with respect for the equal worth of all and the liberty and dignity of the individual. The personal, economic and cultural welfare of the individual shall be fundamental aims of public activity. In particular, the public institutions shall secure the right to employment, housing and education, and shall promote social care and social security, as well as favourable conditions for good health.

The public institutions shall promote sustainable development leading to a good environment for present and future generations.

[...]

The opportunities of the Sami people and ethnic, linguistic and religious minorities to preserve and develop a cultural and social life of their own shall be promoted.

มาตรา ๒ กล่าวถึงเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้อย่างกว้าง ๆ โดยสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมถูกบัญญัติไว้ในลักษณะที่แทรกซึมอยู่กับสิทธิมนุษยชนตัวอื่น ๆ ลักษณะพิเศษของมาตรา ๒ รัฐธรรมนูญสวีเดนที่หยิบยกมาพิจารณาคือ เรื่องการนำหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาปรับใช้ในรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติไว้ว่า รัฐมีหน้าที่สนับสนุนเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนเพื่อประโยชน์กับคนในยุคปัจจุบันและอนุชนรุ่นหลัง และประเด็นเรื่องการรับรอง “สิทธิชุมชน” ตามหลักการของ CBD การบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวมีการระบุว่ารัฐธรรมนูญส่งเสริมสิทธิของชนกลุ่มน้อย (Minority) และมีการบัญญัติระบุกลุ่มชนที่ได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษ ซึ่งจะแตกต่างกับของประเทศไทยที่ไม่มีการบัญญัติว่ากลุ่มชนใดได้รับประโยชน์ อาทิ กลุ่มชาติพันธุ์ หรือกลุ่มชนพื้นเมืองอื่น ๆ การบัญญัติในลักษณะเดียวกับรัฐธรรมนูญสวีเดนอาจทำให้เกิดความชัดเจนว่าใครจะได้รับประโยชน์และคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ กรณีนี้จึงเป็นอีกกรณีที่น่านำไปศึกษาเป็นแนวทางในการตราบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของไทย

สำหรับมาตรา ๑๕ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพย์สินและการเข้าถึงสาธารณประโยชน์ (Protection of Property and the Right of Public Access) โดยบัญญัติว่า

Article 15

The property of every individual shall be so guaranteed that no one may be compelled by expropriation or other such disposition to surrender property to the public institutions or to a private subject, or tolerate restriction by the public institutions of the use of land or buildings, other than where necessary to satisfy pressing public interests.

[...]

In the case of limitations on the use of land or buildings on grounds of protection of human health or the environment, or on grounds of safety, however, the rules laid down in law apply in the matter of entitlement to compensation.

Everyone shall have access to the natural environment in accordance with the right of public access, notwithstanding the above provisions.

มาตรา ๑๕ บัญญัติในลักษณะเดียวกับมาตรา ๒ ดังกล่าว คือมิได้กล่าวถึงเรื่องการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไว้โดยตรง จะมีการกล่าวถึงสิ่งแวดล้อมในวรรคท้ายของมาตรา ๑๕ ที่ว่าประชาชนมีสิทธิในการเข้าถึงสิ่งแวดล้อมสาธารณะ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีภายใต้รัฐธรรมนูญอีกประเทศเช่นกัน

กล่าวได้ว่า จากการพิจารณาเปรียบเทียบการปรับใช้หลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมสากลคงมีเพียงประเทศไทยเพียงประเทศเดียวนอกเหนือจากประเทศที่มีการตรารัฐธรรมนูญมาก่อนปฏิญญาสตอกโฮล์มฯ ไทยเป็นประเทศเดียวที่ได้มีการรับรองสิทธิเรื่องสิ่งแวดล้อมที่ดีอันเป็นหัวใจของเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

สำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมยังไม่ปรากฏในคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในสวีเดน

๔.๔ กลุ่มประเทศ Civil Law ที่มีการผสมผสานแนวคิดแบบ Socialist

นอกเหนือจากกลุ่มประเทศ Civil Law ทั้ง ๔ ประเทศดังกล่าว การศึกษาเปรียบเทียบการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏในกฎหมายระหว่างประเทศกลุ่มสุดท้ายคือกลุ่มประเทศ Civil Law ในแถบเอเชีย ซึ่งมีการผสมผสานแนวคิดแบบสังคมนิยม หรือ “Socialist” และเมื่อกล่าวถึงระบบกฎหมายที่มีการผสมผสานแนวคิดแบบสังคมนิยมคงจะต้องนึกถึงระบบกฎหมายของประเทศจีน^{๑๐๕} และระบบกฎหมายของรัสเซีย

(๑) สาธารณรัฐประชาชนจีน

รัฐธรรมนูญของประเทศจีนฉบับปัจจุบันประกาศใช้เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๘๒ ภายหลังจากที่ผู้นำจีน นายเติ้งเสี่ยวผิงขึ้นมาเป็นผู้นำสูงสุด รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของจีนเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดแบบสังคมนิยมโดยเนื้อหาของกฎหมายจีนให้ความเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเป็นรัฐธรรมนูญที่มีประวัตินั้นคงที่สุดในประวัติศาสตร์จีนนับตั้งแต่การสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งใช้มาจนถึงปัจจุบัน^{๑๐๖}

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจีน (Constitution of the People Republic of China 1982)^{๑๐๗} ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยตรง ปรากฏในมาตรา ๙, ๒๐ และมาตรา ๒๖

มาตรา ๙ เป็นบทบัญญัติที่ประกาศไว้อย่างชัดเจนว่าทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรน้ำ ป่าไม้ ที่ดิน ฯลฯ เป็นสมบัติของรัฐ จะเห็นได้ว่ามาตรา ๙ เป็นการวางหลักเรื่อง “หน้าที่ของรัฐ” เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติตามที่ประเทศต่างๆ ถือปฏิบัติตั้งที่วิเคราะห์ข้างต้น มาตรา ๙ ระบุเฉพาะเจาะจงไว้ด้วยคำว่า “รัฐ” ในที่นี้ หมายถึงประชาชนชาวจีนทั้งหมด^{๑๐๘} ยิ่งกว่านั้นมาตรา ๒๖ ยังได้ระบุไว้อย่างชัดเจนถึงหน้าที่ที่สำคัญ

^{๑๐๕} อาร์ม ตั้งนิรันดร, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับระบบกฎหมายจีน* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๗)

^{๑๐๖} Ibid, 81.

^{๑๐๗} *Constitution of the People Republic of China* (1982) (China).

^{๑๐๘} Ibid, art. 9 stipulates that “mineral resources, waters, forests, mountains, grassland, unreclaimed land, beaches and other natural resources are owned by the state, that is, by the whole people, with the exception of the forests, mountains, grassland, unreclaimed land and beaches that are owned by collectives in accordance with the law. The state ensures the rational use of natural resources and protects rare animals and plants. The appropriation or damage of natural resources by any organization or individual by whatever means is prohibited.

ของรัฐในการคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศวิทยา รวมถึงการควบคุมมลพิษหรือวัตถุมีพิษอื่น (Pollution Control) และเรื่องป่าไม้^{๑๐๙}

ส่วนมาตรา ๒๐ มีลักษณะคล้ายคลึงกับแนวนโยบายด้านวิทยาศาสตร์แห่งรัฐของรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ ของไทยที่บัญญัติว่า

Article 20

The state promotes the development of the natural and social sciences, disseminates scientific and technical knowledge, and commends and rewards achievements in scientific research as well as technological discoveries and inventions.

มาตรา ๒๐ บัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริมการพัฒนาธรรมชาติและสังคมวิทยา รวมถึงเรื่องวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การสร้างระบบที่ส่งเสริมความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ และการวิจัย รวมไปถึงการประดิษฐ์ คิดค้น อาจกล่าวได้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๒๐ ของรัฐธรรมนูญประเทศไทยเป็นแบบ (Pattern) ของการตราแนวนโยบายด้านวิทยาศาสตร์ ทรัพย์สินทางปัญญา และพลังงานของรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ ของประเทศไทย

จีนคงเป็นอีกประเทศที่ไม่ปรากฏแนวคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม

(๒) รัสเซีย

รัสเซียเป็นอีกประเทศที่ได้รับอิทธิพลของระบบกฎหมายตามแนวคิดแบบสังคมนิยมมาร์กซิสต์ และคงเป็นประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองและระบบเศรษฐกิจมาทุกรูปแบบตั้งแต่ ระบอบกษัตริย์ ระบอบเผด็จการ ระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมซึ่งได้แนวความคิดมาจากลัทธิมาร์กซ์ (Marxism) และแบบทุนนิยมในปัจจุบัน รัสเซียเป็นกลุ่มประเทศ Civil Law ประเทศสุดท้าย สรุปการปรับใช้หลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศได้ดังนี้

^{๑๐๙} Ibid, art. 26 states that “the state protects and improves the living environment and the ecological environment, and prevents and controls pollution and other public hazards. The state organizes and encourages afforestation and the protection of forests.”

มาตรา ๙ แห่งรัฐธรรมนูญรัสเซีย (Constitution of Russian Federation) เป็นบทบัญญัติที่รับรองว่าที่ดิน (Land) และทรัพยากรธรรมชาติได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญของประเทศรัสเซีย เมื่อเปรียบเทียบกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของไทยคงเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย ซึ่งยังไม่ปรากฏว่ามีการบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าว รัฐธรรมนูญมาตรา ๙ ของรัสเซียเป็นการประกาศอำนาจอธิปไตยบนทรัพยากรธรรมชาติตามหลักกฎหมายของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

นอกเหนือจากเรื่องอำนาจอธิปไตย รัฐธรรมนูญรัสเซียยังมีบทบัญญัติรับรอง “สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี” แบบนานาชาติของประเทศ ปรากฏในมาตรา ๔๒ ซึ่งบัญญัติว่า ทุกคนมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี มีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารภาครัฐ และมีสิทธิในการได้รับการเยียวยาจากการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและทรัพย์สินของตน ซึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติ

และมาตรา ๕๘ ซึ่งเป็นเรื่องหน้าที่ของประชาชนในการสงวนและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการปฏิบัติต่อธรรมชาติอย่างให้ความเคารพ

นสรุปการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของกลุ่มประเทศ Civil Law

เมื่อพิจารณากลุ่มประเทศ Civil Law ที่นำมาศึกษาทั้งหมดจะพบว่า ทุกประเทศมีการรับรองและปรับใช้หลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่สำคัญ คือ เรื่อง “สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี” ซึ่งแต่ละประเทศจะมีการบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวแตกต่างกันออกไปตามบริบทของสังคมในแต่ละประเทศ ยิ่งกว่านั้น บางประเทศมีการบัญญัติวางกรอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดการสิ่งแวดล้อม หรือบางประเทศ อาทิ สวีเดน มีการบัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ดูเหมือนว่าประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศเดียวที่มีการบัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไว้อย่างกว้างขวางซึ่งเหมือนกับของประเทศไทย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวคำตัดสินของศาลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมยังไม่ปรากฏบรรทัดฐานของศาลรัฐธรรมนูญของกลุ่มประเทศ Civil Law ว่ามีการวางหลักอย่างไร ซึ่งแตกต่างจากของกลุ่มประเทศ Common Law สาเหตุหนึ่งอาจเป็นเพราะกลุ่มประเทศ Common Law ให้ความสำคัญกับเรื่องการวางหลักกฎหมายโดยคำพิพากษามากกว่าการตราบทบัญญัติกฎหมาย

๕. บทสรุปแนวทางการปรับใช้หลักและคำตัดสินของศาลในระบบกฎหมายหลัก และเปรียบเทียบ กับระบบกฎหมายไทย

การศึกษารับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมสากลนี้เพื่อที่จะตรวจสอบดูว่าต่างประเทศ มีการบัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม หรือบัญญัติเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไร โดยการวิเคราะห์จึงแบ่งกลุ่มการศึกษาออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มประเทศที่มีระบบกฎหมายแบบ Common Law และกลุ่มประเทศ Civil Law เพื่อนำมาเปรียบเทียบระหว่างกัน และเปรียบเทียบกับของประเทศไทย

กล่าวได้ว่า กลุ่มประเทศที่มีระบบกฎหมายแบบ Common Law ให้ความสำคัญกับการออกกฎหมายลูกมากกว่าการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะรัฐธรรมนูญมีต้นกำเนิดมาจากประเทศที่เป็น Common Law ตั้งแต่ อังกฤษ และอเมริกา จุดกำเนิดที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญคือการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน เพื่อเป็นหลักประกันในการปกครองประเทศของผู้นำ ฉะนั้น หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญของกลุ่มประเทศ Common Law มีประวัติที่ยาวนานกว่าการเกิดขึ้นของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ทำให้รัฐธรรมนูญของอังกฤษและอเมริกาจึงไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม สำหรับกลุ่มประเทศที่เป็นเครือจักรภพก็ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายของอังกฤษ จึงปรากฏการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในกลุ่มประเทศเครือจักรภพน้อยมาก ยกเว้น ฮังการี อินเดีย และแอฟริกาใต้ ที่มีการกล่าวถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีและเรื่องหน้าที่ของรัฐในการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ

อันที่จริง การรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของกลุ่มประเทศ Common Law มีระดับการพัฒนาที่สูงเมื่อพิจารณาถึงคำพิพากษาหรือคำตัดสินของศาลในกลุ่มประเทศ Common Law ซึ่งศาลมีการทำคำวินิจฉัยพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไว้มาก หรือได้มีการวางหลักกฎหมายไว้ในคำพิพากษา ซึ่งสอดคล้องกับหลักของกฎหมายระหว่างประเทศมากกว่านั้น กฎหมายลูกของกลุ่มประเทศ Common Law ยังมีวิวัฒนาการที่สูง คือมีกฎหมายตราออกมารองรับเรื่องสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในหลาย ๆ เรื่อง อาทิ เรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Access to Information) การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (Public Participation) และการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice) ซึ่งทั้งหมดล้วนเป็นแก่นของประชาธิปไตยในสิ่งแวดล้อม อันเป็นหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ

สำหรับกลุ่มประเทศ Civil Law ให้ความสำคัญกับเรื่องการตราบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมากกว่ากลุ่มประเทศ Common Law โดยทุกประเทศที่หยิบยกมาวิเคราะห์มีการ

กล่าวถึงหลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมากบ้างน้อยบ้าง แล้วแต่บริบทของแต่ละประเทศ แต่แนวคำตัดสินที่เป็นประโยชน์ในการพิจารณาเรื่องการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของศาลในกลุ่มประเทศ Civil Law ยังไม่ปรากฏหลักฐานที่จะนำมาศึกษาเปรียบเทียบได้อย่างเช่นของกลุ่มประเทศ Common Law

เมื่อเปรียบเทียบการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศในกลุ่มกฎหมายหลักกับประเทศไทย จะพบว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาหลายประเด็นดังต่อไปนี้

๑. ทุกประเทศมีการรับรอง “สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี” ซึ่งอาจปรากฏอยู่ในคำพิพากษาของศาลสำหรับประเทศอังกฤษ หรือในรัฐธรรมนูญระดับมลรัฐสำหรับอเมริกา หรือปรากฏในรัฐธรรมนูญระดับรัฐ โดยมีเนื้อหาและขอบเขตแตกต่างกันไปแต่ละรัฐว่ารัฐใดจะมองว่าสิ่งแวดล้อมในประเด็นใดที่เป็นเรื่องสำคัญควรได้รับการคุ้มครองและตราไว้ในรัฐธรรมนูญ

๒. ประเด็นเรื่องการวางกรอบหน้าที่ของรัฐในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเทศไทยมิได้มีการวางกรอบพันธกรณีให้รัฐบาลมีหน้าที่สำคัญจะต้องดำเนินการจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กรณีแตกต่างกับหลายประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศ Civil Law ที่ทุกประเทศทั้ง ๑๐ ที่วิเคราะห์ข้างต้นมีการวางกรอบหน้าที่ให้แก่อำนาจรัฐเรื่องสิ่งแวดล้อม ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายแบบ Civil Law กลับไม่มีการบัญญัติกำหนดขอบเขตและอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไว้

๓. รูปแบบในการตราบทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่าทุกประเทศยกเว้นประเทศไทยมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญเฉพาะเรื่องโดยเน้นหน้าที่เรื่อง “สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี” และ “หน้าที่ของรัฐในการดำเนินกิจกรรมทางสิ่งแวดล้อม” ประเทศไทยคงเป็นไม่กี่ประเทศที่มีการบัญญัติเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญมากที่สุดประเทศหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่าการตรารัฐธรรมนูญไทยซึ่งปกติได้รับอิทธิพลมาจากประเทศฝรั่งเศส ได้หยิบยืมหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญบางมาตรามาใช้ไว้ในรัฐธรรมนูญไทย ข้อดีจึงทำให้รัฐธรรมนูญไทยมีความทันสมัย มีการบัญญัติสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในหลาย ๆ เรื่อง แต่ข้อเสียคือการบัญญัติรับรองสิทธิบางประการมีปัญหาในการบังคับใช้ เพราะไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและบริบทของสังคมไทย

ทั้งสามประเด็นดังกล่าวข้างต้นสมควรที่จะนำไปพิจารณาในการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญของไทยต่อไป^{๑๐๐}

^{๑๐๐} ดูปวีศร เลิศธรรมเทวี, ‘แนวทางการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญไทย’ (๒๕๕๙) ๑๔(๒) วารสารสถาบันพระปกเกล้า.



ความหมาย ลักษณะ คุณสมบัติ และคุณลักษณะ ของพรรคการเมือง แนวคิดจากสากลสู่ประเทศไทย

ธโรธร ตู๋ทองคำ*

พรรคการเมือง เป็นสถาบันทางการเมืองที่เป็นโครงสร้างส่วนล่างของระบบการเมืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตย จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้รัฐบาล รัฐสภา ศาล และองค์การอิสระทั้งหลาย เป็นสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการ จัดตั้งตามกฎหมาย ทำให้เป็นโครงสร้างส่วนบน ส่วนสถาบันทางการเมืองอื่น ที่สำคัญ คือ พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชน เป็นโครงสร้างส่วนกลาง และประชาสังคม เป็นโครงสร้างส่วนล่าง ความเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างส่วนบนกับโครงสร้างส่วนล่างจากกระบวนการทางการเมืองจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ที่สำคัญ คือ การเลือกตั้ง การทำประชามติ การทำประชาพิจารณ์ การคัดค้านผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การเสนอกฎหมาย ที่เป็นสันติวิธี และการใช้ความรุนแรงทางการเมือง ทำให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองของโครงสร้างส่วนกลางที่มีบทบาทสำคัญจากการเชื่อมโยงโครงสร้างส่วนบนและโครงสร้างส่วนล่าง แต่จากความหมาย

* รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ลักษณะ คุณสมบัติ และคุณลักษณะ ของพรรคการเมืองที่เป็นสากลในทางทฤษฎี แตกต่าง จากความหมาย ลักษณะ คุณสมบัติ และคุณลักษณะ ของพรรคการเมืองไทยในทางปฏิบัติ นับเป็นวัตถุประสงค์ของบทความที่นำเสนอความหมาย ลักษณะ คุณสมบัติ และคุณลักษณะ ของพรรคการเมืองที่เป็นสากลในทางทฤษฎี สู่ความหมาย ลักษณะ คุณสมบัติ และคุณลักษณะ ของพรรคการเมืองไทยในทางปฏิบัติ

๑. ความหมาย

จากความหมายที่เป็นการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองเดียวกัน ต่อสู้แข่งขันเพื่อช่วงชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างการเลือกตั้งเพื่อจัดตั้งรัฐบาล มาจากการรวมกลุ่มของบุคคลเพื่อทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง^๒ เป็นกลุ่มบุคคลที่มีอุดมคติทางการเมืองเดียวกัน^๓ เป็นกิจกรรมทางการเมืองที่มีความคิด ความเชื่อ ทศนคติ อุดมการณ์ หรืออื่นใด แนวทางเดียวกัน ทำให้พรรคการเมืองของประเทศไทยส่วนใหญ่เช่นเดียวกับประเทศกำลังพัฒนา (Least Developed Countries: LDCs) อื่นจำนวนมาก ที่แตกต่างจากนิยามหรือความหมายของพรรคการเมือง เพราะการรวมกลุ่มของบุคคลเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองมักขาดอุดมการณ์ทางการเมืองเดียวกัน หรือรวมกันเพื่ออื่นใด หรือเป็นมากกว่าอุดมการณ์ทางการเมืองเดียวกัน เช่น เป็นการรวมกันเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม เพื่อรวมกลุ่มพรรคพวกเพื่อนฝูง กลุ่ม รุ่น เครือญาติ หรืออื่นใด เป็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่เป็นเอกภาพ เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองหรือเพิ่มมูลค่าให้กับนักการเมืองและพรรคที่สังกัด เพื่อลดการแข่งขันที่รุนแรงในพื้นที่เดียวกัน หรือเพื่อชัยชนะภายหลังทำให้จัดตั้งรัฐบาลครองที่นั่งจำนวนมาก เป็นต้น พรรคการเมืองในทางปฏิบัติถือกำเนิดจาก^๔ (๑) การรวมกันของบุคคลมากกว่าหนึ่งคนหรือตั้งแต่สองคน (๒) เป็นกลุ่มบุคคลที่มีความคิด ความเชื่อ ทศนคติ อุดมการณ์ หรืออื่นใด แนวทางเดียวกัน (๓) เป็นองค์การหรือสถาบันที่ต่อเนื่อง (๔) มีการทำกิจกรรมผ่าน

^๒ Philip D. Morehead (Editor). (1978). *The New American Roget's Thesaurus*. New York: The New American Library Inc. p. 350-351.

^๓ พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน. (๒๕๓๐). พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, หน้า ๕๗๔.

^๔ ระดม วงษ์น้อย. (๒๕๔๑). *เอกสารประกอบการบรรยายวิชา ร ๖๒๑ สัมมนาพรรคการเมืองและกลุ่มอิทธิพล*. ภาคการศึกษาที่ ๑, หน้า ๑.

องค์การอย่างต่อเนื่อง (๕) การแสวงหาการสนับสนุนจากประชาชนเพื่ออำนาจบริหารประเทศ ทำให้พรรคการเมืองของประเทศไทยมีลักษณะเป็นกลุ่มการเมือง (Political Faction) ที่ประกอบด้วยกลุ่มย่อยหลายกลุ่ม มากกว่าการเป็นพรรคการเมือง^๕

๒. ลักษณะสำคัญ

ลักษณะสำคัญของพรรคการเมืองของประเทศไทย (๑) พรรคการเมืองของประเทศไทยที่พัฒนาแล้วมาจากการรวบรวมผลประโยชน์ของประชาชนเข้าด้วยกัน^๖ แตกต่างจากพรรคการเมืองของประเทศไทยที่เป็นการรวบรวมผลประโยชน์ของชนชั้นนำ จากการจัดตั้งพรรคการเมืองจำนวนมากที่มาจากหรือถือกำเนิดจากชนชั้นนำ หรือชนชั้นกลางระดับบน ทำให้มีลักษณะจากบนลงล่าง (Top-down) ที่หมายถึงชนชั้นปกครองชั้นผู้ได้ปกครองมากกว่าจากล่างขึ้นบน (Bottom-up) ที่หมายถึงจากชนชั้นผู้ได้ปกครองสู่ชนชั้นปกครอง ทำให้มีความใกล้เคียงหรือคล้ายคลึงกับพรรคการเมืองอังกฤษที่ถือกำเนิดช่วงแรกที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของชนชั้นนำ แต่ความแตกต่างทางความคิด ความเชื่อ ทศนคติ อุดมการณ์ หรืออื่นใด ทำให้แบ่งออกเป็นสองส่วน กลายเป็นที่มาของพรรคอนุรักษนิยมและพรรคเสรีนิยมภายหลัง (๒) เป็นการตกลงของกลุ่มเพื่อนำแนวทางของกลุ่มไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม^๗ พรรคการเมืองไทยจำนวนมากถือกำเนิดจากการรวมกันของกลุ่มการเมือง ทำให้กลุ่มการเมืองทั้งหลายมีอำนาจต่อรองเพื่อเพิ่มขนาดของพรรคการเมืองจนจัดตั้งรัฐบาล ทำให้กลุ่มการเมืองมีอำนาจต่อรองทำให้บุคคลที่เป็นตัวแทนกลุ่มดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี กำหนดเป็นโควตา อาทิ กลุ่ม ๑๖ วังน้ำเย็น วังพญานาค วังบัวบาน เป็นต้น ทำให้ตัวแทนทั้งหลายที่สังกัดกลุ่มการเมืองและพรรคการเมืองทำหน้าที่บริหารประเทศเพื่อประโยชน์สาธารณะหรืออื่นใด เป็นการปฏิบัติตามความคิด ความเชื่อ ทศนคติ อุดมการณ์ หรืออื่นใดของกลุ่ม (๓) เป็นการรวมกันของบุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองเดียวกันเพื่อชัยชนะในการเลือกตั้ง^๘ พรรคการเมืองไทยมีลักษณะ

^๕ เฟิ่งอ๋าง. หน้าเดียวกัน.

^๖ Roy C. Macridis. (1967). "Introduction: The History, Function, and Typology of Practice," in *Political Parties: Contemporary Trends and Ideas*. New York: harper and Row Publishers, p. 9.

^๗ Herman Finer. (1949). *The Theory and Practice of Modern Government*. New York: Holt, Richard and Winston.

^๘ William Goodman. (1957). *The Two Parties System in The United States*. New York: D. Van Nostand Company, p. 8.

โดดเด่นจากความปรารถนาชัยชนะการเลือกตั้งทำให้รวมกลุ่มกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ ทำให้เกิดการหลอมรวมพรรคการเมืองจากบุคคลที่มีทั้งเหมือนและแตกต่างจนทำให้พรรคเจริญเติบโตขยายขนาด และมีจำนวนสมาชิกเพิ่มจำนวนอย่างรวดเร็วจนชนะการเลือกตั้ง ที่สำคัญ คือ พรรคเสรีนิยมคคิลลาที่มี จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นหัวหน้าพรรค พรรคชาติสังคม ที่มี จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ สนับสนุน พรรคสหประชาไทยที่มี จอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้าพรรค พรรคชาติไทยที่มี พลตำรวจเอก ประมาณ อติเรกสาร เป็นหัวหน้าพรรคช่วงแรก และนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นหัวหน้าพรรคคนที่สาม พรรคกิจสังคมที่มี หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช พลอากาศเอก สิทธิ เสวตศิลา และนายมนตรี พงษ์พานิช เป็นหัวหน้าพรรคตามลำดับ พรรคสามัคคีธรรมที่มีนายณรงค์ วงศ์วรรณ เป็นหัวหน้าพรรค และพรรคความหวังใหม่ที่มี พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นหัวหน้าพรรค (๔) มีความคาดหวังในการเป็นรัฐบาลเพื่อควบคุมและกำหนดนโยบายสาธารณะ^{๔๔} เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของพรรคการเมืองไทยทุกพรรคที่โดดเด่น คือ การจัดตั้งรัฐบาลจากการเป็นแกนนำ เข้าร่วมหรือเป็นส่วนหนึ่ง เป็นการช่วงชิงอำนาจเพื่อชัยชนะจากการเลือกตั้ง ส่วนหนึ่งเป็นไปเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ ส่วนหนึ่งทำให้มองว่าเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าผลประโยชน์สาธารณะ จากนโยบายสาธารณะ โครงการขนาดใหญ่ การรับสัมปทาน การอนุมัติโครงการ หรืออื่นใด จนนำไปสู่ปัญหาการคอร์รัปชัน ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากคาดหวังถึงการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีที่เป็นตำแหน่งบริหารมากกว่าวัตถุประสงค์และเป้าหมายเพื่อทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ

ดังนั้น ลักษณะสำคัญของพรรคการเมืองไทยมีสามประการ ประกอบด้วย^{๔๕}

(๑) การเป็นบุคคลที่แสดงความคิดเห็นทางการเมืองการปกครองใกล้เคียงกัน คล้ายคลึงกัน เป็นแนวทางเดียวกัน หรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน รวมกลุ่มกันเพื่อกำหนดกิจกรรมทางการเมืองเพื่อครอบครองอำนาจทางการเมืองการปกครองประเทศภายหลัง ทำให้ความหมายกว้าง^{๔๖} พรรคการเมืองเป็นกลุ่มการเมืองที่มาจากกลุ่มสังคม กลุ่มสังคมอื่น ตามกฎหมายและนอกกฎหมาย นับตั้งแต่กลุ่มคนที่พบปะพูดคุย วิพากษ์วิจารณ์ แสดงออกทางการเมือง

^{๔๔} Austin Ranney and Winmore Kendall. (1956). *Democracy and the American Party System*. New York: Hart Court, p. 85.

^{๔๕} กระมล ทองธรรมชาติ. (๒๕๑๘). “ความรู้เรื่องพรรคการเมือง” *หนังสือมหาวิทยาลัย ๒๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๘*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า ๑๐๕.

^{๔๖} ทวี สุรฤทธิกุล และเสณีย์ คำสุข. (๒๕๔๕). “หน่วยที่ ๗ พรรคการเมือง” *เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ ๑-๘ (ฉบับปรับปรุง)*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, หน้า ๔๖๒.

การเดินทางประท้วง ก่อการรัฐประหาร ปฏิวัติ กบฏ ความรุนแรงทางการเมืองอื่น อาทิ พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) ถือเป็นพรรคการเมืองนอกกฎหมาย เป็นพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์สังคมนิยมคอมมิวนิสต์ มีเป้าหมายเพื่อโค่นล้มรัฐ จัดเป็นพรรคการเมืองประเภทหนึ่งเป็นต้น ส่วนความหมายแคบ พรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่ถือกำเนิดมาจากบุคคลที่เป็นชนชั้นนำทางการเมืองช่วงแรก และเป็นชนชั้นนำทางเศรษฐกิจร่วมด้วยภายหลัง รวมกลุ่มกันจัดตั้งพรรคการเมือง อาทิ กลุ่มราชครู เป็นต้น ส่วนหนึ่งมุ่งเน้นแนวทางเดียวกัน หรือผลประโยชน์ร่วมกัน มากกว่าอุดมการณ์ทางการเมืองหรือผลประโยชน์สาธารณะหรือส่วนรวม ทำให้กิจกรรมที่ปฏิบัติส่วนใหญ่อยู่ช่วงก่อนและระหว่างเลือกตั้ง เป็นไปเพื่อการรณรงค์หาเสียงเพื่อชนะการเลือกตั้ง ทำให้ขาดความต่อเนื่อง บุคคลสำคัญมากกว่าพรรคการเมืองที่สังกัดหรือบุคคลเป็นที่มาของการจัดตั้งพรรคการเมือง ทำให้พรรคการเมืองอิงกับบุคคลที่ก่อตั้งและมีบทบาทภายในพรรค อาทิ นายควง อภัยวงศ์ ที่ก่อตั้งพรรคประชาธิปัตย์ หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่ก่อตั้งพรรคกิจสังคม นายสมัคร สุนทรเวช ที่ก่อตั้งพรรคประชากรไทย นายอุทัย พิมพ์วิจิตร ที่ก่อตั้งพรรคก้าวหน้า ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง ที่ก่อตั้งพรรคมวลชน เป็นต้น แม้ช่วงแรกผู้ก่อตั้งพรรคมีบทบาทสำคัญ แต่หากพรรคการเมืองมีหัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรค โครงสร้าง กระบวนการ รูปแบบ หน้าที่ ภารกิจ กิจกรรม ต่อเนื่อง ทำให้มีอายุที่ยาวนาน ทำให้พรรคพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมือง ย่อมทำให้พรรคเข้มแข็ง ที่สำคัญ คือ พรรคประชาธิปัตย์ ภายหลังเมื่อชนะการเลือกตั้ง พรรคการเมืองมุ่งเน้นการจัดตั้งหรือเข้าร่วมรัฐบาล นับเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญของพรรคการเมือง

(๒) การเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรอง ที่กำหนดเพื่อควบคุมสถาบันทางการเมืองอื่นของรัฐ เป็นการมอบหมายความรับผิดชอบจากประชาชนเพื่อกำหนดการปฏิบัติ เป็นกลุ่ม องค์กร สถาบันทางการเมือง หรืออื่นใด ที่เป็นตัวกลางระหว่างสถาบันทางการเมืองโครงสร้างส่วนบน กับประชาชนที่เป็นโครงสร้างส่วนล่าง แสดงถึงพรรคการเมืองที่เป็นกลไกสำคัญจากอำนาจทางการเมือง ประเทศที่ปกครองระบอบเผด็จการกำหนดให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญ ที่สำคัญ คือ พรรคคอมมิวนิสต์หรือพรรคการเมืองอื่นทำนองเดียวกัน พรรคนาซี และพรรคฟาสซิสต์ เป็นสถาบันทางการเมืองการปกครอง เป็นสถาบันทางการเมืองสูงสุดที่มีความชอบธรรมกำหนดในพรรคแนวรัฐธรรมนูญ การปกครองระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้พรรคแนวรัฐธรรมนูญทำให้ไม่มีการกำหนด ระบุ พรรคการเมือง หรือชื่อพรรคการเมืองในพรรคแนวรัฐธรรมนูญที่ถูกต้อง

ตามกฎหมายเพียงพรรคการเมืองเดียว ทำให้ลักษณะพรรคการเมืองไทยเป็นไปตามธรรมชาติ
จนนำมาสู่การเป็นระบบพรรคการเมืองหลายพรรค

(๓) การเป็นกลุ่ม องค์กร หรือสถาบันทางการเมือง ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อชนะ
การเลือกตั้ง ดังนั้น พรรคการเมืองที่จัดตั้งเป็นกลุ่ม องค์กร หรือสถาบันที่ถาวร เป็นทางการ
(Formality) มีโครงสร้างการปกครอง การบริหาร การบังคับบัญชา ที่แน่นอน มีกฎระเบียบข้อบังคับ
ที่สมาชิกทุกคนเคารพและปฏิบัติ มียุทธศาสตร์และยุทธวิธีที่นำไปสู่ชัยชนะในการเลือกตั้ง
ดังนั้น พรรคการเมืองที่จัดตั้งมุ่งมั่นที่จะชนะการเลือกตั้ง เพื่อบรรลุถึงเป้าหมาย ทำให้
พรรคการเมืองมีโครงสร้างและกระบวนการที่เข้มแข็ง เป็นฐานสมาชิกที่มีจำนวนมาก ทำให้
พรรคการเมืองมีรากฐานจากประชาชนต่อเนื่องจนกลายเป็นสถาบันทางการเมืองชนะการ
เลือกตั้งเพื่อทำหน้าที่นิติบัญญัติ สนับสนุน เข้าเป็นส่วนหนึ่ง หรืออื่นใด กับฝ่ายบริหาร^{๑๒}
พรรคการเมืองในประเทศไทยแตกต่างจากลักษณะของพรรคการเมืองของประเทศที่พัฒนา
แล้ว เพราะมีลักษณะเป็นพรรคเฉพาะกิจ เพื่อสนับสนุนนักการเมือง ชนชั้นนำ ผู้ก่อตั้ง หรือ
อื่นใด ให้ดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรืออื่นใด จัดตั้งรัฐบาล หรืออื่นใด
ทำให้ส่วนใหญ่ไม่จัดเป็นกลุ่ม องค์กร หรือสถาบันที่ถาวร เป็นทางการ ทำให้โครงสร้าง
การปกครอง การบริหาร การบังคับบัญชา กฎระเบียบข้อบังคับ ไม่แน่นอน ทั้งหมดผันแปร
ตามหัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรค นายทุนพรรค หรืออื่นใด นโยบายและการกำหนด
ยุทธศาสตร์และยุทธวิธีที่นำไปสู่ชัยชนะในการเลือกตั้ง กำหนดเฉพาะการเลือกตั้งแต่ละครั้ง
ทำให้พรรคการเมืองเมื่อนักการเมืองลงสมัครรับเลือกตั้งแต่ละครั้งส่วนใหญ่ไม่แตกต่างกัน
ทั้งอุดมการณ์ นโยบาย ยุทธศาสตร์ ยุทธวิธี ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรืออื่นใดของพรรค ทำให้
พรรคการเมืองของประเทศไทยขาดความเป็นสถาบันทางการเมือง (Political Institutionalization)
ทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอ

๓. คุณสมบัติ

คุณสมบัตินี้สำคัญของพรรคการเมือง ประกอบด้วย^{๑๓} (๑) การเป็นที่รวมของบุคคล
จำนวนหนึ่ง เป็นองค์กรที่มีหลักเกณฑ์และมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มีกิจกรรมทางการเมือง

^{๑๒} เฟิงอ้วง. หน้าเดียวกัน.

^{๑๓} ทวีศักดิ์ พันธุ์สุระ. (๒๕๒๙). การต่อสู้ทางการเมืองของพรรคการเมืองไทย ศึกษากรณีพรรค
กิจสังคม. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์, ภาควิชาการเมือง
การปกครอง. หน้า ๙-๑๐.

อย่างแท้จริงและต่อเนื่อง ไม่มีการจัดตั้งเฉพาะกิจ แต่พรรคการเมืองไทยแม้เป็นการรวมกันของบุคคลเป็นกลุ่มบุคคล แต่พรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่ขาดกิจกรรมทางการเมืองอย่างแท้จริงและต่อเนื่อง เป็นการจัดตั้งเฉพาะกิจ (๒) การเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความคิด ความเชื่อ ทศนคติ อุดมการณ์ หรืออื่นใด ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แนวทางเดียวกัน ไม่ขัดแย้งกัน จนกลายเป็นอุดมการณ์ทางการเมือง (Political Ideology) พรรคการเมืองไทยที่เป็นกลุ่มบุคคลที่มีความคิด ความเชื่อ ทศนคติ อุดมการณ์ หรืออื่นใด ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แนวทางเดียวกัน ที่สำคัญ คือ พรรคสหชีพและแนวร่วมพรรคแนวรัฐธรรมนูญมีแนวคิดเสรีนิยม และสังคมนิยม พรรคประชาธิปไตยที่มีแนวคิดอนุรักษนิยม พรรคกิจสังคมที่มีแนวคิดทางการเมืองแบบประชาธิปไตยทางการเมืองและมีแนวคิดเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม พรรคชาติไทยที่มีแนวคิดทางการเมืองแบบประชาธิปไตยและมีแนวคิดเศรษฐกิจแบบทุนนิยม พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทยมีแนวคิดสังคมนิยม ที่เป็นพรรคการเมืองตามกฎหมาย และพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ที่เป็นพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์มากที่สุด แต่เป็นพรรคการเมืองนอกกฎหมาย (๓) ความมุ่งหวังหรือเป้าหมายของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลคือความมุ่งมั่นเพื่อครอบครองอำนาจรัฐ เพื่อการปกครอง การบริหาร หรืออื่นใด เป็นไปตามความคิด ความเชื่อ ทศนคติ อุดมการณ์ หรืออื่นใด ของกลุ่ม ทำให้พรรคการเมืองแตกต่างจากการรวมกลุ่มสังคมอื่น เพราะแม้มีการรวมกลุ่มเหมือนกัน แต่ที่แตกต่างคือการแสวงหาอำนาจทางการเมืองจากการต่อสู้แข่งขันในการเลือกตั้งของพรรคการเมืองจนจัดตั้งรัฐบาล การขาดคุณสมบัติของการแสวงหาอำนาจรัฐ ทำให้ไม่เป็นพรรคการเมืองในความหมายที่แท้จริง พรรคการเมืองไทยมีคุณสมบัติเพื่อครอบครองอำนาจรัฐแต่มีรายละเอียดที่เป็นปัญหาหลายประการ ยกเว้นพรรคการเมืองบางพรรค เช่น พรรคพลังธรรมบางช่วงเวลาที่เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล แต่ยอมรับการเป็นฝ่ายค้านเพียงอย่างเดียว เป็นต้น ดังนั้น พรรคการเมืองไทยแม้มีคุณสมบัติเบื้องต้นใกล้เคียงกับคุณสมบัติของพรรคการเมืองตามความหมายที่เป็นสากล แต่เมื่อพิจารณารายละเอียดย่อมทำให้พรรคการเมืองมีข้อจำกัดหลายประการ ทำให้เป็นปัญหากับการเมืองไทยที่ต่อเนื่องนับจากอดีตถึงปัจจุบัน

๔. คุณลักษณะ

คุณลักษณะของพรรคการเมืองที่ประกอบด้วย^{๑๔} (๑) การเป็นองค์การหรือสถาบันที่มีความเป็นมา วิวัฒนาการและพัฒนาการต่อเนื่อง เป็นถาวร เป็นที่ยอมรับกว้างขวาง (๒) การเป็น

^{๑๔} Alen R. Ball. (1981). *British Political Parties: Emergence of Modern Party System*. London: McMillan Press, p. 3.

องค์การหรือสถาบันที่แข่งขันเพื่อชัยชนะการเลือกตั้ง การแสวงหาที่นั่ง จำนวนที่นั่งในรัฐสภา เพื่อมีอำนาจและอิทธิพลจัดทำกฎหมาย (๓) การทำหน้าที่นิติบัญญัติทั้งรัฐบาลและฝ่ายค้าน ในรัฐสภาเพื่อควบคุมฝ่ายบริหาร (๔) การมีความแตกต่างอย่างโดดเด่นจากพรรคการเมืองอื่น พรรคการเมืองที่มีคุณลักษณะทั้งหมดเป็นตัวแทนทางการเมืองหรือหน่วยที่แข่งขันอย่างแท้จริง (Direct or Active Political Agent)^{๑๕} ด้วยคุณลักษณะที่สำคัญทำให้พรรคการเมืองไทย ส่วนใหญ่มีคุณสมบัติข้อสอง คือ การเป็นองค์การหรือสถาบันที่แข่งขันเพื่อชัยชนะการเลือกตั้ง การแสวงหาที่นั่ง จำนวนที่นั่ง ในรัฐสภา เพื่อมีอำนาจและอิทธิพลจัดทำกฎหมาย และข้อสาม คือ การทำหน้าที่นิติบัญญัติทั้งรัฐบาลและฝ่ายค้านในรัฐสภาเพื่อควบคุมฝ่ายบริหาร และส่วนใหญ่ ไม่มีคุณสมบัติข้อหนึ่ง คือ การเป็นองค์การหรือสถาบันที่มีความเป็นมา วิวัฒนาการและ พัฒนาการต่อเนื่อง เป็นถาวร เป็นที่ยอมรับกว้างขวาง ยกเว้นพรรคประชาธิปไตย และข้อสี่ คือ การมีความแตกต่างอย่างโดดเด่นจากพรรคการเมืองอื่น สาเหตุสำคัญมาจากพรรคการเมือง ไทยส่วนใหญ่เป็นพรรคที่ถือกำเนิดจากกฎหมาย ไม่ได้มาจากเจตนารมณ์ ความคิด ความเชื่อ ค่านิยม ทศนคติ มุมมอง อุดมการณ์ แบบแผน หรืออื่นใด ที่เป็นรากฐานร่วมกันอย่างแท้จริง

ดังนั้น พรรคการเมืองไทยเป็นพรรคที่ถือกำเนิด ดำรงอยู่ และสิ้นสุด ตามกฎหมาย จากบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง และบางกรณีเป็นบทบาทของ สถาบันทางการเมืองอื่น ที่สำคัญ คือ กองทัพ และองค์การอิสระ ที่กำหนดพรรคการเมือง เมื่อ พิจารณาจากโครงสร้างสังคมการเมืองไทย (Thai Political Society) จากสังคมและประวัติศาสตร์ พบว่าเนื้อหาสาระหรือสาระสำคัญของผู้อุปถัมภ์ที่มาจากโครงสร้างสังคมแบบศักดินาจาก ศาสนาฮินดูในกรณีของประเทศไทย เปลี่ยนแปลง เปลี่ยนรูป แปลงสภาพ ปรับเปลี่ยน หรือ อื่นใด จากรัฐจารีตสู่รัฐสมัยใหม่ที่เป็นรัฐชาติ และพรรคการเมืองที่เป็นสถาบันทางการเมือง ในระบอบการปกครองประชาธิปไตยแบบตัวแทน เป็นตัวแทนของปัจเจก กลุ่ม องค์กร หน่วยงาน สถาบัน หรืออื่นใด ภาคส่วนทุกภาค เข้าสู่ศูนย์กลางอำนาจรัฐเพื่อจัดสรรทรัพยากรลงสู่ โครงสร้างอำนาจที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ถูกกฎหมายหรืออื่นใด จากบนลงล่าง เป็น ผลประโยชน์ของตัวแทน ตัวแสดง และผู้สนับสนุน พรรคการเมืองเสมือนหนึ่งเป็นองค์การ ที่มีแกนกลางหรือที่รวมที่มีโครงสร้างที่หลวม เพื่อให้ให้นักการเมืองและกลุ่มการเมืองรวมกลุ่ม

^{๑๕} ทวี สุรฤทธิกุล และเสนีย์ คำสุข. *อ้าวแล้ว*. หน้า ๔๖๓.

สัมพันธภาพที่ขาดเสถียรภาพและความมั่นคงระหว่างพรรคการเมืองกับนักการเมืองและกลุ่มการเมือง ทำให้กระแสการเมือง นายทุนและนักธุรกิจที่สนับสนุน ผู้อุปถัมภ์ หรืออื่นใดที่เป็นปัจจัยแวดล้อม มีความสำคัญมากกว่าพรรคการเมืองที่สังกัด ทำให้นักการเมืองและกลุ่มการเมืองแยกตัวออกจากพรรคการเมืองที่สังกัดไปสู่พรรคการเมืองอื่นที่เป็นที่ยอมรับ มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล มีโอกาสเป็นรัฐบาล หรืออื่นใด ส่งผลให้พรรคการเมืองของประเทศไทยขาดความเป็นสถาบันทางการเมือง อ่อนแอ หลวม และผู้อุปถัมภ์ที่เป็นทหาร นายทุน นักธุรกิจ ข้าราชการพลเรือน หรืออื่นใด สั่งการ บงการ ควบคุม ครอบงำ แทรกแซง อย่างต่อเนื่อง ทำให้นักการเมืองไทยมีความหมาย ลักษณะ คุณสมบัติ และคุณลักษณะ แตกต่างจากสากลจากตะวันตกอย่างมาก

บรรณานุกรม

กระมล ทองธรรมชาติ. (๒๕๑๘). “ความรู้เรื่องพรรคการเมือง” หนังสือมหาวิทยาลัย ๒๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๘. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ทวี สุรฤทธิกุล และเสณีย์ คำสุข. (๒๕๔๕). “หน่วยที่ ๗ พรรคการเมือง” เอกสารการสอนชุดวิชา สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ ๑-๘ (ฉบับปรับปรุง). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

ทวีศักดิ์ พันธุ์สุระ. (๒๕๒๙). การต่อสู้ทางการเมืองของพรรคการเมืองไทย ศึกษากรณี พรรคกิจสังคม. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์, ภาควิชาการเมืองการปกครอง.

พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน. (๒๕๓๐). พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์. ระดม วงษ์น้อม. (๒๕๔๑). เอกสารประกอบการบรรยายวิชา ร ๖๒๑ สัมมนาพรรคการเมือง และกลุ่มอิทธิพล. ภาควิชาการศึกษาที่ ๑.

Alen R. Ball. (1981). *British Political Parties: Emergence of Modern Party System*. London: McMillan Press.

Austin Ranney and Winmore Kendall. (1956). *Democracy and the American Party System*. New York: Hart Court.

Herman Finer. (1949). *The Theory and Practice of Modern Government*. New York: Holt, Richard and Winston.

Philip D. Morehead (Editor). (1978). *The New American Roget's Thesaurus*. New York: The New American Library Inc.

Roy C. Macridis. (1967). “Introduction: The History, Function, and Typology of Practice,” in *Political Parties: Contemporary Trends and Ideas*. New York: harper and Row Publishers.

William Goodman. (1957). *The Two Parties System in The United States*. New York: D. Van Nostand Company.



มองแนวคิดเรื่องกฎหมายเทคนิคผ่านสภาพปัญหา การบังคับใช้กฎหมายจราจรทางบกในสังคมไทย

พงศ์เพชร เลิศอัคฆากร*

บทนำ

มนุษย์เป็นสัตว์สังคมจำเป็นต้องอยู่ร่วมกันเป็นหมู่คณะ การอยู่ร่วมกันบางครั้งก็อาจมีปัญหาหรือความขัดแย้งเกิดขึ้นเป็นธรรมดา ด้วยเหตุนี้มนุษย์จึงต้องสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อเป็นการกำหนดแบบแผนความประพฤติของคนในสังคม โดยกฎเกณฑ์ความประพฤติในสังคมมนุษย์เกิดขึ้นจากการปฏิบัติของมนุษย์ต่อกันในสภาวะที่แตกต่างกัน การปฏิบัติต่อกันในแบบเดียวกันซ้ำ ๆ หลายครั้ง ย่อมก่อให้เกิดความเคยชินเป็นอุปนิสัยของผู้ที่เกี่ยวข้อง และเมื่อปฏิบัติกันนานเข้าจากการเลียนแบบของบุคคลอื่นก็กลายเป็นขนบธรรมเนียมที่สามารถปรับใช้ได้กับสถานการณ์ต่าง ๆ ในสังคมจนพัฒนาเป็นกฎหมายชาวบ้าน และเมื่อมนุษย์เจริญขึ้นถึงขั้นขนาดบันทึกกฎหมายจารีตประเพณีเป็นลายลักษณ์อักษร ในขณะเดียวกันกฎหมายลายลักษณ์อักษรนี้ได้มีการนำไปใช้ต่อเนื่องเป็นเวลานาน จนผู้ใช้กฎหมายจำเป็นต้องพัฒนาวิธีใช้และการตีความขึ้น อันนำไปสู่รายละเอียดที่ลึกซึ้งในทางกฎหมาย ก่อเกิดความซับซ้อนจนพัฒนาไปสู่วิชานิติศาสตร์หรือกฎหมายยุคกฎหมายตามมา

* นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กำลังศึกษาชั้นปีที่ ๔ หลักสูตรศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาปรัชญา การเมือง และเศรษฐศาสตร์ วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ท่าพระจันทร์), นักศึกษาฝึกงานสำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ระหว่างวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๙ - ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๙

ปัจจุบันเมื่อสังคมมีความซับซ้อนเพิ่มขึ้นก่อให้เกิดปัญหาและข้อพิพาทใหม่ ๆ ในสังคม ทำให้กฎหมายในยุคกฎหมายจารีตประเพณีหรือกฎหมายที่มีอยู่แต่เดิมนั้นไม่สามารถแก้ไขข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นใหม่ได้ สังคมจำเป็นต้องบัญญัติหรือกำหนดกฎเกณฑ์ความประพฤติของมนุษย์ขึ้นมาอย่างทันทีทันใดเพื่อแก้ไขความซับซ้อนที่เป็นปัญหาทางสังคมอันได้เกิดขึ้นมาใหม่ ซึ่งกฎหมายที่มนุษย์บัญญัติขึ้นนี้คือ กฎหมายนิติบัญญัติ หรือกฎหมายเทคนิคนั่นเอง

กฎหมายจราจร นับว่าเป็นกฎหมายทางเทคนิคชนิดหนึ่ง ที่ได้กำหนดหรือมีแบบแผนเฉพาะในการกำหนดการคมนาคมของมนุษย์ในสังคม ซึ่งแต่ก่อนนั้นพาหนะที่ใช้จราจรเป็นเพียงรถลากหรือเกวียน แต่ในปัจจุบันย่อมมีการพัฒนามาเป็นเครื่องจักรกลหรือเครื่องยนต์ในการจราจร โดยจะเห็นว่าหากนำกฎหมายรูปแบบเก่ามาบังคับใช้กับปัจจุบันย่อมไม่สามารถนำมาปรับใช้ได้อีกแล้ว เนื่องจากสังคมมีการพัฒนาจนมีความซับซ้อนเกิดขึ้นจนนำไปสู่การแก้ไขบทบัญญัติทางกฎหมายต่อไป

หากพิจารณาในบริบทของสังคมไทย กฎหมายจราจรนับว่ายังมีปัญหาอยู่มาก โดยปัญหาประการหนึ่งมาจากตัวกฎหมายจราจรเองที่อาจไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน นอกจากนี้ ปัญหาการจราจรอาจเกิดจากการที่กระบวนการบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ อันจะทำให้ผู้กระทำผิดละเลยต่อการปฏิบัติตามกฎ และเคยชินต่อการกระทำผิด ส่วนผู้ที่ปฏิบัติตามกฎจราจรอาจเกิดความท้อแท้ เบื่อหน่ายที่จะปฏิบัติ และละเลยจนกระทำผิดในที่สุด ซึ่งบุคคลที่มีส่วนให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพนี้คือ ผู้รักษากฎหมาย อันได้แก่ เจ้าพนักงานจราจร และตำรวจจราจรนั่นเอง

จากการศึกษาเบื้องต้นพบว่า ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายจราจรในสังคมไทยนั้น นับเป็นปัญหาที่ร้ายแรงไม่น้อยไปกว่าปัญหาอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมืองที่มีการจราจรคับคั่งอย่างในกรุงเทพมหานคร หรือเมืองใหญ่ต่าง ๆ ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้เองผู้เขียนจึงสนใจที่จะนำเสนอปัญหาสภาพการบังคับใช้กฎหมายจราจรในบริบทสังคมไทยมาศึกษา ซึ่งนอกจากจะทำให้ทราบเกี่ยวกับประเด็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายจราจรแล้วยังเป็นการสะท้อนให้เห็นว่ามาตรฐานกฎหมายเทคนิคของไทยยังมีข้อบกพร่องบางประการที่จะต้องร่วมกันแก้ไข ปัญหาทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต่อไป

๑. แนวคิดเรื่องกฎหมายเทคนิค (Technical Law)

๑.๑ ที่มาและความสำคัญของกฎหมายเทคนิค

ในสังคมของรัฐสมัยใหม่นั้นนับว่าเป็นสังคมที่มีความเจริญ การติดต่อระหว่างคนในสังคมมีมากขึ้นและใกล้ชิดยิ่งขึ้น ชับซ้อนยิ่งขึ้น เครื่องมือเครื่องใช้ในการดำรงชีวิตมีมากขึ้น ทำให้สังคมมีข้อขัดแย้งมากยิ่งขึ้นตามมา กฎเกณฑ์ที่เป็นแต่ขนบธรรมเนียมประเพณีไม่เพียงพอ จึงจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ที่บัญญัติขึ้นมาทันทีเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น กฎจราจร แต่ก่อนไทยใช้เกวียน เห็นเกวียนมากก็หลบกันเองได้โดยไม่ต้องถูกกำหนดให้เดินซ้ายเดินขวา เพราะมันเดินไม่เร็ว คันหนึ่งจะไปซ้าย อีกคันจะไปขวาก็ไม่มีอันตราย จะซ้ายหรือขวาก็ได้ แต่ถ้าเมื่อมีการประดิษฐ์รถยนต์ขึ้นมาแล้วจะให้เดินสวนทางแบบเกวียนก็อาจชนกันเกิดอุบัติเหตุได้ เพราะฉะนั้นเมื่อมีเหตุการณ์ใหม่เกิดขึ้น คือ รถยนต์เกิดขึ้น ก็ไม่อาจจะใช้กฎหมายแบบเกวียนต่อไปได้ จำเป็นต้องตั้งกฎจราจรขึ้นมา ในประเทศไทยตั้งกฎจราจรบังคับใช้แบบในประเทศอังกฤษขับรถชิดซ้าย ซึ่งต่างจากประเทศในภาคพื้นยุโรปบังคับให้ขับรถชิดขวา

กฎเกณฑ์นี้ตั้งเพื่อมีวัตถุประสงค์เฉพาะเจาะจงบางอย่างไม่เกี่ยวกับศีลธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีและไม่เกี่ยวกับหลักกฎหมาย แต่เป็นเรื่องที่ชุมชนจะต้องกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นมาทันทีทันใดเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าบางอย่าง กฎหมายที่ถูกตั้งขึ้นมา นี้เรียกว่า “กฎหมายเทคนิค” เทคนิคนั้นคือวิธีการที่จะทำอะไรบางอย่างให้เกิดผลตามที่ได้ตั้งใจไว้ วิธีการนำไปสู่ผลที่ต้องการอย่างนี้เรียกว่าเป็น “เทคนิค” กฎหมายแบบนี้บัญญัติขึ้นมาเพื่อก่อให้เกิดผลเฉพาะเจาะจงบางอย่าง กฎจราจรต้องการให้เกิดความปลอดภัยและความสะดวกในการจราจร ไม่ใช่ว่าขับรถทางซ้ายเป็นคนดี ขับรถทางขวาเป็นคนไม่ดี ไม่ใช่เรื่องดีชั่วในตัวเอง แต่เป็นเรื่องผิดถูกเพราะเป็นการกำหนดไว้แบบนี้แล้วไม่ทำก็ผิด

ในสมัยใหม่นี้ มีกฎหมายที่กำหนดตั้งขึ้นมาอย่างมากมายและกระทำเป็นประจำ โดยองค์กรที่บัญญัติกฎหมายเรียกว่า “สภานิติบัญญัติหรือฝ่ายนิติบัญญัติ” ซึ่งมีหน้าที่บัญญัติกฎหมาย อันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตยของรัฐที่เกิดขึ้นในสมัยใหม่ บางครั้งเราอาจเรียกกฎหมายเทคนิคว่าเป็น “กฎหมายส่วนบัญญัติ” หรือ “กฎหมายบัญญัติ” ก็ได้ ทั้งนี้เพราะเป็นกฎหมายที่ถูกบัญญัติขึ้นโดยกระบวนการนิติบัญญัติ เป็นต้น

๑.๒ ลักษณะของกฎหมายเทคนิค

เมื่อสังคมมีกระบวนการนิติบัญญัติอย่างเป็นทางการก็จะลักษณะแล้วยุคกฎหมายเทคนิคก็เริ่มขึ้น นับเป็นยุคที่สาม ปัจจุบันกฎหมายก็วิวัฒนาการมาถึงยุคนี้ซึ่งจะเห็นว่ามี

กฎหมายตราออกมามากมาย เช่น กฎหมายป่าไม้ที่กำหนดว่า ถ้าจะตัดไม้ต้องขออนุญาต เพราะไม้บางอย่างกฎหมายห้ามไม่ให้ตัด การเคลื่อนย้ายไม้ต้องมีใบอนุญาตให้เคลื่อนย้ายจึงจะเคลื่อนย้ายได้ ปัญหาว่าทำไมถึงห้ามตัดไม้ ไม่ใช่ว่าการตัดไม้เป็นความชั่ว สมัยโบราณป่าไม้เต็มบ้านเต็มเมืองทำป่าให้เป็นนา การโค่นต้นไม้จึงเป็นความเพียรที่ได้รับการยกย่องตามความคิดไทยแต่โบราณ แต่เดิมการตัดไม้ไม่ผิดศีลธรรม แต่ในปัจจุบันมีกฎหมายห้ามเพราะเหตุผลบางอย่างที่ต้องการรักษาป่าไว้ให้ลูกหลาน เพื่อจะได้ใช้กันนาน ๆ หรือเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม เพราะบ้านเมืองที่ป่าถูกทำลายนั้น มีอากาศแปรปรวน ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ออกมา ซึ่งนับว่าเป็นกฎหมายเทคนิคนั่นเอง จะเห็นได้ว่ากฎหมายเทคนิคจะต้องมีลักษณะที่สำคัญอยู่สองประการ ดังต่อไปนี้

(ก) เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นทันทีเพื่อวัตถุประสงค์บางประการซึ่งเป็นเหตุผลทางเทคนิค (Technical reason)

(ข) เป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่มีเหตุผลทางศีลธรรม (Moral reason) หรือหลักกฎหมายคอยสนับสนุนอยู่

๑.๓ ข้อบกพร่องทางกฎหมายเทคนิค

เมื่อมีกฎหมายเทคนิคก็เกิดปัญหาว่าใครมีอำนาจบัญญัติกฎหมาย ไม่ใช่ทุกคนทำได้แต่ต้องเป็นผู้มีอำนาจซึ่งเป็นไปตามกาลสมัย ถ้าสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ผู้บัญญัติกฎหมายก็คือพระมหากษัตริย์ สมัยใหม่ในรัฐที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะมีการแยกอำนาจออกเป็น ๓ ส่วน คือ แยกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ฝ่ายนิติบัญญัติคือฝ่ายมีอำนาจบัญญัติกฎหมาย ปัญหาว่าใครมีอำนาจบัญญัติกฎหมายนั้น แตกต่างไปในแต่ละยุคสมัย ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์พระมหากษัตริย์มีอำนาจ ในสมัยประชาธิปไตยโดยรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนเป็นผู้มีอำนาจ

ปัญหาอย่างหนึ่งคือ กฎหมายเทคนิคไม่มีขนบธรรมเนียมประเพณีและศีลธรรมคอยหนุนหลัง ถ้าใครทำผิดก็ไม่ว่ากันว่าคนนั้นทำชั่วหรือทำผิดศีลธรรม เพราะฉะนั้นกฎหมายเทคนิคจึงไม่มีลักษณะบังคับตามธรรมชาติ (Spontaneous sanction) กฎเกณฑ์ที่ว่าห้ามลักทรัพย์หรือห้ามผิดลูกเมียผู้อื่นถือเป็นกฎเกณฑ์ที่มีต้นตอมาจากศีลธรรมมีลักษณะบังคับอยู่ในตัวตามธรรมชาติเพราะใคร ๆ ก็รู้ว่าเป็นความชั่ว หรือเป็นการกระทำที่ไม่ดีหรือไม่ถูกต้องจึงไม่อยากทำหรือว่าทำแล้วไม่อยากให้คนรู้ แต่การทำผิดกฎหมายเทคนิคนั้นไม่ใช่เรื่องเกี่ยวกับ

ศีลธรรม เช่น จอรรถในที่ห้ามจอด คนส่วนใหญ่ไม่รู้สึกรู้ว่าชั่ว ด้วยเหตุนี้กฎหมายเทคนิคจึงมีจุดอ่อนในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายในสังคมหรือมีผลบังคับในสังคม การที่จะทำให้กฎหมายเทคนิคเกิดความศักดิ์สิทธิ์จึงควรดำเนินการดังนี้

๑) การกำหนดมาตรการและโทษจะต้องเหมาะสมกับสภาพของการกระทำผิด และมีความรุนแรงเพียงพอที่จะทำให้คนกลัว จะต้องเป็นการทำให้ผู้ทำผิดเสียประโยชน์มากกว่าจะได้ประโยชน์จากการกระทำผิด

๒) ต้องมีการบังคับลงโทษสม่ำเสมอและมีประสิทธิภาพ ไม่เลือกปฏิบัติ กฎหมายต้องเป็นกฎหมาย ถ้ากระทำผิดต้องจับทันที หากมีกฎหมายออกมาแต่จับบ้างไม่จับบ้างก็ไม่มีประโยชน์ จะทำให้กฎหมายเป็นเพียงกฎเกณฑ์ที่เป็นตัวหนังสือไร้สภาพบังคับ

๓) ในสังคมสมัยใหม่มีกฎหมายเทคนิคออกมามากมายและด้วยความจำเป็นในการบังคับใช้กฎหมายนั้น รัฐจึงต้องมีเครื่องจักรในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เครื่องจักรในที่นี้คือ หน่วยราชการ เจ้าพนักงานของรัฐซึ่งอาจเป็นตำรวจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เช่น กรมป่าไม้ กรมศุลกากร เป็นต้น คอยตรวจสอบและจับคนผิดมาลงโทษอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะฉะนั้นรัฐใดที่มีกฎหมายเทคนิคมากก็ยิ่งมีความจำเป็นที่จะต้อง มีเจ้าหน้าที่เข้มแข็ง เอกการเอางาน มีความรู้ความสามารถในเทคนิคใหม่ๆ มีเครื่องมือทางเทคนิคที่ทันสมัยกับการบังคับการตามกฎหมาย และเจ้าหน้าที่ต้องมีความสำนึกว่าตนทำหน้าที่แทนส่วนรวม (Public mind) และปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต

๔) ในด้านของประชาชนจะต้องทำให้เกิดมีความสำนึกในหน้าที่ของพลเมืองดีที่จะต้องเคารพกฎหมาย ปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด ถ้าจิตสำนึกเช่นนี้มีอยู่ในจิตใจของประชาชนอย่างแพร่หลายในสังคม สังคมนั้นจะกลายเป็นสังคมที่มีวัฒนธรรมทางกฎหมาย (Legal culture) ประเทศที่ได้รับการยกย่องว่ามีวัฒนธรรมทางกฎหมายเป็นตัวอย่างให้แก่โลกในสมัยนี้ เช่น ประเทศอังกฤษประชาชนยกย่องและยึดถือ “หลักนิติธรรม (The Rule of Law)” และในประเทศเยอรมนีก็มี “หลักนิติรัฐ (Rechtsstaat)” เป็นที่เคารพนับถือของประชาชน สั่งสอนและอบรมกันในโรงเรียนและมหาวิทยาลัยเป็นธรรมเนียมเสมอมาจนเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าในประเทศที่มีวัฒนธรรมทางกฎหมายเป็นอย่างดีเท่า่นั้นสิทธิมนุษยชนหรือศักดิ์ของมนุษย์ในสมัยใหม่ได้รับการยกย่องนับถือและได้รับการคุ้มครองเป็นอย่างดี ซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ (สมยศ เชื้อไทย, ๒๕๕๗, น. ๕๙-๖๐)

๒. กฎหมายจราจร (พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒)

๒.๑ สาระสำคัญของกฎหมายจราจร

กฎหมายจราจรถือเป็นกฎหมายเทคนิคที่สำคัญประเภทหนึ่ง ซึ่งมีวัตถุประสงค์และขอบเขตการบังคับใช้เป็นการเฉพาะ โดยสามารถอธิบายถึงสาระสำคัญของกฎหมายจราจรได้ดังนี้

การจราจร มีกฎหมายบัญญัติอยู่ใน “พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒” เป็นการกำหนดหน้าที่ของผู้ขับขี่ยานพาหนะในถนน ซึ่งผู้ขับขี่ยานพาหนะทุกคนต้องรู้และปฏิบัติตามสัญญาณจราจรและเครื่องหมายจราจรอย่างเคร่งครัด และผู้เดินเท้าก็ต้องปฏิบัติตามกฎจราจรของคนเดินเท้า กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่มีหลักการและวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการใช้ถนนหรือทางของผู้ขับขี่ คนเดินเท้า หรือคนที่จูง ชี่ หรือไล่ต้อนสัตว์ ให้ปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อสงวนไว้ซึ่งชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลที่ต้องเดินทาง โดยเป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญา ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามจะต้องรับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ กฎหมายเกี่ยวกับการจราจรจึงเป็นกฎหมายที่สำคัญยิ่งในปัจจุบันและเป็นกฎหมายใกล้ตัวที่เกี่ยวข้องกับชุมชนที่ทุกคนควรรู้และนำไปปฏิบัติ ตลอดจนเป็นการปลูกจิตสำนึกในการปฏิบัติตามกฎจราจรเป็นสำคัญ

๒.๒ ลักษณะของกฎหมายจราจร

กฎหมายจราจรเป็นกฎเกณฑ์ที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อให้เกิดความสะดวกและปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนน เป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับการจัดระเบียบการจราจรให้ทันกับพัฒนาการทางเทคโนโลยียานยนต์และสภาพการใช้รถใช้ถนน กฎหมายจราจรจึงไม่ใช่กฎเกณฑ์ที่บัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางศีลธรรม แต่เป็นเรื่องของการกำหนดกฎระเบียบหรือกติกาของการใช้รถใช้ถนนที่ผู้ใช้ทางต้องปฏิบัติตาม มิฉะนั้นจะต้องรับผิด

๒.๓ ประเภทความรับผิดตามกฎหมายจราจร

การกระทำความผิดทางกฎหมายจราจรเป็นการกระทำที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ (Mala prohibita) ไม่ถือเป็นความผิดอาญาโดยแท้ (True crime) กฎหมายจราจรที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อความสะดวกในการจราจรซึ่งมีลักษณะเป็นกฎระเบียบที่ต้องปฏิบัติตามมิฉะนั้นจะต้องรับผิด ความผิดในลักษณะนี้เรียกว่า ความผิดต่อกฎระเบียบ (Regulatory offence) ส่วนความผิดที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อความปลอดภัยในการจราจรจะมีลักษณะของการกระทำที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายและอันตราย กฎหมายจึงต้องบัญญัติให้

เป็นความผิดเพื่อป้องกันอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้นต่อสังคมได้ ลักษณะของความผิดนี้เรียกว่า ความผิดที่เป็นการก่ออันตราย (A crime causing danger or a crime of danger) เป็นต้น

๓. สภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายจราจรในสังคมไทย

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ ต้องการ จัดระเบียบการจราจรให้เหมาะสมกับสภาพจราจรและจำนวนยานพาหนะและเพื่อความปลอดภัยแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน ดังนั้น ถ้าการบังคับใช้กฎหมายจราจร ได้ผลดีมีประสิทธิภาพ ประชาชนผู้ใช้ทางต้องเคารพยำเกรงและไม่กล้าฝ่าฝืนกฎหมายจราจร รวมทั้งต้องได้รับความสะดวกและปลอดภัยในการใช้ทาง

จากสถานการณ์ปัญหาการฝ่าฝืนกฎหมายจราจรของผู้ใช้ทางที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายจราจรได้ประการหนึ่ง การที่กฎหมายจะบังคับใช้ได้อย่างได้ผลดีมีประสิทธิภาพหรือไม่ ต้องอาศัยปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญ หลายประการประกอบกัน ได้แก่ บทบัญญัติของกฎหมาย ผู้บังคับใช้กฎหมาย ผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย และสภาพแวดล้อม ตลอดจนค่านิยมทางสังคม เป็นต้น

๓.๑ การวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างหลักการทางกฎหมายเทคนิคกับ สภาพการบังคับใช้กฎหมายจราจรในสังคมไทย

การศึกษวิเคราะห์ปัญหาสภาพการบังคับใช้กฎหมายจราจรในสังคมไทยครั้งนี้ ผู้เขียนได้มุ่งเน้นที่จะพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักการที่ทำให้กฎหมายเทคนิคมีความศักดิ์สิทธิ์ กล่าวคือ จะพิจารณาถึงข้อบกพร่องทางกฎหมายเทคนิคมาเปรียบเทียบให้เห็นถึงสภาพการ บังคับใช้กฎหมายจราจรในสถานการณ์หรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง เพื่อชี้ให้เห็นถึงผลสะท้อน ของปัญหาการใช้กฎหมายดังกล่าว ดังจะได้พิจารณาต่อไปนี้

ประการแรก กฎหมายเทคนิคจะต้องเป็นการกำหนดมาตรการและโทษ จะต้องเหมาะสมกับสภาพของการกระทำผิด และมีความรุนแรงเพียงพอที่จะทำให้คนกลัว โดยเป็นการทำให้ผู้ทำผิดเสียประโยชน์มากกว่าจะได้ประโยชน์จากการกระทำผิด

จากหลักการข้างต้น มีข้อบกพร่องทางกฎหมายจรรยาบรรณซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว คือ การที่พระราชบัญญัติจรรยาบรรณทนาย พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔๕^๑ ที่ได้กำหนดให้พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจทำการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา มีอำนาจเปรียบเทียบหรือว่ากล่าวตักเตือนได้ (ธีระพล อรุณะกสิกร, สถาพร ลิ้มมณี, ไพฑูรย์ นาคขำ, และสุริยกานต์ ชัยเนตร, ๒๕๔๐, น. ๘๓) ในคดีความผิดตามกฎหมายจรรยาบรรณทุกคดี ความผิดโดยไม่ต้องไปดำเนินคดีในชั้นศาลนี้เป็นไปตามแนวความคิดของการดำเนินคดีจรรยาบรรณที่ว่าผู้กระทำความผิดตามกฎหมายจรรยาบรรณมิใช่อาชญากร การกระทำความผิดมิใช่การก่ออาชญากรรม ดังนั้นการดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดจึงไม่จำเป็นต้องใช้โทษที่รุนแรง และไม่ต้องใช้กระบวนการทางอาญาที่ยุ่งยากมาบังคับเช่นเดียวกับความผิดอาญาทั่วไป แต่ในส่วนของคดีความผิดที่มีลักษณะรุนแรงและอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสังคม พนักงานสอบสวนจะไม่มีอำนาจเปรียบเทียบหรือว่ากล่าวตักเตือน ต้องดำเนินคดีโดยทำสำนวนสอบสวนส่งอัยการเพื่อส่งฟ้องศาลต่อไป หรือในกรณีที่ต้องหาไม่ยินยอมให้เปรียบเทียบ พนักงานสอบสวนก็ต้องส่งสำนวนเพื่อดำเนินคดีในชั้นศาลเช่นกัน

ในการใช้ดุลพินิจเปรียบเทียบหรือว่ากล่าวตักเตือนของพนักงานสอบสวนนี้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้วางมาตรการในการควบคุมการใช้ดุลพินิจไว้ โดยห้ามพนักงานสอบสวนใช้อำนาจว่ากล่าวตักเตือน ผู้มีสิทธิใช้อำนาจว่ากล่าวตักเตือนต้องเป็นนายตำรวจระดับหัวหน้าสถานีตำรวจ นอกจากนี้ กรมตำรวจซึ่งปัจจุบันคือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ยังได้ออกข้อกำหนดกรมตำรวจ เรื่อง การชำระค่าปรับทางไปรษณีย์ แบบใบสั่ง และกำหนดจำนวนค่าปรับตามที่เปรียบเทียบสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัติจรรยาบรรณทนาย พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยข้อ ๔ ของข้อกำหนดนี้ ได้กำหนดว่า “กำหนดจำนวนค่าปรับเกี่ยวกับ

^๑ มาตรา ๑๔๕ บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินั้นนอกจากความผิดที่กำหนดโทษไว้ในมาตรา ๑๕๗/๑ มาตรา ๑๕๙ มาตรา ๑๖๐ มาตรา ๑๖๐ ทวิ และมาตรา ๑๖๐ ตริ ให้พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจทำการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีอำนาจเปรียบเทียบหรือว่ากล่าวตักเตือนได้

ในกรณีที่ผู้ขับขี่ได้ขับรถชนหรือโดนคนเดินเท้าที่ข้ามทางนอกทางข้ามและอยู่ในระหว่างทางข้ามกับเครื่องหมายจราจรแสดงเขตทางข้าม หรือที่ข้ามทางนอกทางข้ามโดยลอด ข้ามหรือผ่านสิ่งปิดกั้น หรือแผงปิดกั้นที่เจ้าพนักงานจราจรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่นำมาวางหรือตั้งอยู่บนทางเท้าหรือกลางถนน เมื่อพนักงานสอบสวนมีเหตุผลอันควรเชื่อว่าผู้ขับขี่ซึ่งเป็นผู้ต้องหาได้ใช้ความระมัดระวังตามความในมาตรา ๓๒ แล้วให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจปล่อยตัวผู้ต้องหาไปชั่วคราวโดยไม่มีประกันได้ (มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจรรยาบรรณทนาย พ.ศ. ๒๕๕๐)

ความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ตามที่พนักงานสอบสวนเปรียบเทียบให้ข้ออัตราตามบัญชีในข้อ ๓” การออกข้อกำหนดเช่นนี้ช่วยให้การใช้อำนาจเปรียบเทียบปรับของพนักงานสอบสวนเป็นมาตรฐานเดียวกัน ไม่เกิดการเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมาย เช่น การเปรียบเทียบปรับผู้กระทำผิดในจำนวนที่ไม่เท่ากัน ทั้ง ๆ ที่เป็นกรณีความผิดในข้อหาเดียวกันและมีพฤติการณ์แห่งการกระทำผิดเหมือนกัน

จากการวิเคราะห์บทบัญญัติในมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่งนี้แล้ว พบว่า ข้อบกพร่องของมาตรานี้อยู่ที่การกำหนดให้ความผิดที่จะให้อยู่ในอำนาจเปรียบเทียบหรือว่ากล่าวตักเตือนของพนักงานสอบสวนนั้น มีทั้งความผิดที่ร้ายแรงและไม่ร้ายแรง เพราะไม่มีการบัญญัติได้อย่างชัดเจนว่าความผิดใดเป็นความผิดที่ร้ายแรง ความผิดใดเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรง ทำให้ความผิดที่ร้ายแรงซึ่งมีลักษณะที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสังคม เป็นความผิดที่อยู่ในอำนาจเปรียบเทียบหรือว่ากล่าวตักเตือนของพนักงานสอบสวน ทำให้ไม่มีการบังคับเพื่อลงโทษอย่างจริงจัง มีผลทำให้การเคารพกฎหมายของประชาชนลดน้อยลง รวมทั้งยังสร้างนิสัยการละเมิดกฎหมายให้แก่ประชาชนโดยไม่จำเป็น ทำให้การดำเนินการกับความรับผิดชอบที่ร้ายแรงกระทำได้ยากขึ้น การป้องกันปราบปรามก็ยากตามไป อีกทั้งทำให้การบังคับใช้กฎหมายจราจรไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนเกี่ยวกับความผิดที่ร้ายแรง และความผิดที่ไม่ร้ายแรง โดยพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการป้องกันอันตรายจากการกระทำที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อความปลอดภัยในการจราจร ซึ่งควรจะเป็นความผิดที่มีลักษณะร้ายแรง และไม่ควรรให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจในการเปรียบเทียบปรับได้ เช่น

ความผิดตามมาตรา ๖ ฐานนำรถที่มีสภาพไม่มั่นคงแข็งแรง หรืออาจเกิดอันตรายมาใช้ในทางเดินรถ

ความผิดตามมาตรา ๑๑ ฐานไม่เปิดไฟหน้ารถในที่ที่ไม่มีแสงสว่างเพียงพอ

ความผิดตามมาตรา ๑๕ ฐานบรรทุกของยาวเกินตัวรถโดยไม่ติดสัญญาณธงสีแดงหรือไฟสีแดง

ความผิดตามมาตรา ๑๖ และ ๑๗ วรรคหนึ่ง ฐานบรรทุกของเหลวไวไฟหรือวัตถุระเบิด หรือวัตถุอันตรายชนิดอื่นโดยไม่จำกัดให้มีป้ายแสดงถึงวัตถุที่บรรทุก

ความผิดตามมาตรา ๒๐ ฐานมิได้จัดให้มีสิ่งป้องกันมิให้สิ่งของที่บรรทุกตกหล่น อันอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สิน

ความผิดตามมาตรา ๒๒ สถานขับรถฝ่าฝืนสัญญาณไฟจราจร
ความผิดตามมาตรา ๕๓ สถานเลี้ยงรถหรือกลับรถฝ่าฝืนเครื่องหมายจราจรหรือ
ในที่คับขันหรือทางร่วมทางแยก

ความผิดตามมาตรา ๖๗ สถานขับรถเร็วเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น
จะเห็นได้ว่าความผิดดังกล่าวล้วนแต่เป็นความผิดที่ก่อให้เกิดอุบัติเหตุและ
อันตรายต่อผู้อื่นได้ ซึ่งถือว่าเป็นความผิดที่ร้ายแรง แต่ตามกฎหมายจราจรของประเทศไทย ให้
อำนาจพนักงานสอบสวนว่ากล่าวตักเตือนหรือเปรียบเทียบปรับได้โดยไม่มีมาตรการอื่นเสริม
การลงโทษผู้กระทำความผิดเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมแต่อย่างใด ทั้งนี้ ความผิดเหล่านี้ควรที่
จะให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยลงโทษ ไม่ว่าจะปรับและให้นำมาตรการอบรมกฎหมายจราจร
มาใช้กับผู้กระทำความผิด เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ในขณะเดียวกันความสอดคล้องของการกำหนดโทษกับวัตถุประสงค์ของการ
ลงโทษก็ขาดความเหมาะสมและขาดประสิทธิภาพเช่นกัน กล่าวคือ การลงโทษผู้ใช้ทางที่ฝ่าฝืน
ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มีวัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อเป็นการ
ข่มขู่ปราบปรามมิให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น แทนที่จะมีวัตถุประสงค์ในการจัดระเบียบ
สังคม ดังนั้น การลงโทษผู้ฝ่าฝืนจึงควรลงโทษเพื่อความมุ่งหมายในการป้องกันสังคมเป็น
ประการสำคัญมิใช่ลงโทษเพื่อทดแทนความผิดเท่านั้น

เมื่อพิจารณาการกำหนดโทษในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ก็
เห็นได้ว่ามีเพียงความผิดเพียง ๑๕ สถานเท่านั้น ที่ได้กำหนดโทษจำคุกไว้ โดยแต่ละฐานความผิด
ที่กำหนดโทษจำคุกนี้จะเป็นความผิดที่ค่อนข้างร้ายแรงและกระทบกระเทือนต่อความสงบ
เรียบร้อยของประชาชนผู้ใช้ทางทั่วไป ซึ่งจะเห็นได้ว่าการกำหนดโทษจำคุกนั้นถือเป็นการ
สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษ กล่าวคือ ถ้าไม่มีการบัญญัติโทษจำคุกไว้บ้าง
ประชาชนผู้ใช้ทางจะไม่เกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมายจราจรและกล้าที่จะฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม
แต่เมื่อมีกฎหมายจราจรที่มีโทษจำคุกอยู่ด้วย ประชาชนก็จะเกิดความยับยั้งชั่งใจในการที่จะ
ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามอันจะเป็นการช่วยเหลือป้องกันการกระทำความผิดได้อีกทางหนึ่ง เป็นต้น

ขณะเดียวกันเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ากฎหมายจราจรที่มีโทษจำคุกนั้นมีอยู่น้อย
เมื่อเทียบกับกฎหมายจราจรที่กำหนดโทษปรับ โทษปรับนั้นใช้สำหรับกรณีที่ความผิดเล็กน้อย
โดยผู้กระทำความผิดจะต้องชำระเงินตามจำนวนที่กำหนดไว้ในคำพิพากษาของศาล หรือตามที่
พนักงานเปรียบเทียบปรับ โทษปรับเป็นโทษที่ชั้กันมาก อันเป็นโทษที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้
ผู้ถูกลงโทษหลบจำไม่กระทำความผิดอีก และเพื่อให้ผู้อื่นเห็นเป็นตัวอย่างและเกิดความ

เกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิดเช่นนั้นในภายภาคหน้า แต่เมื่อพิจารณาในมุมมองทางข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น พบว่ายังมีความผิดบางฐานที่การกำหนดโทษกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษนั้นไม่เหมาะสมสอดคล้องกัน โดยเฉพาะในเรื่องของความผิดที่เป็นการกระทำอันอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชนผู้ใช้ทาง ยกตัวอย่างเช่น ความผิดตามมาตรา ๒๐ ประกอบมาตรา ๑๔๘ ซึ่งบัญญัติว่า

ผู้ขับขี่ซึ่งขับรถบรรทุกคน สัตว์ หรือสิ่งของ ต้องจัดให้มีสิ่งป้องกันมิให้ คน สัตว์ หรือสิ่งของ ที่บรรทุกตกหล่น ร่วงไหล ส่งกลิ่น หรือปลิวไปจากรถอันอาจก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ ทำให้ทางสกปรกเปรอะเปื้อน ทำให้เสื่อมเสียสุขภาพอนามัยแก่ประชาชนหรือก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สิน ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท (ศิลปะ อรรถกสิกร, สถาพร ลิ้มมณี, ไพฑูรย์ นาคจำ, และสุรียกานต์ ชัยเนตร, ๒๕๕๐, น. ๒๕)

เห็นได้ว่าโทษที่บัญญัติไว้ไม่ได้ทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวแต่อย่างใด ซึ่งหากเปรียบเทียบกับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นเห็นได้ว่าไม่ได้สัดส่วนกับโทษที่ผู้กระทำจะได้รับ โดยจากตัวอย่างข้างต้นเป็นโทษปรับเพียงไม่เกินห้าร้อยบาท เมื่อผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับความผิดนั้นก็ป็นอันระงับไป ประกอบกับในปัจจุบันค่าของเงินจำนวนห้าร้อยบาทนับว่าเป็นจำนวนเงินที่น้อยมาก อัตราโทษเช่นนี้เมื่อเปรียบเทียบกับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นนั้นจึงไม่เหมาะสมสอดคล้องกันเลย ขณะเดียวกันถึงแม้จะมีการผลักดันกฎหมายจราจรใหม่ออกมาให้มีโทษปรับในอัตราที่สูงขึ้น โดยส่วนใหญ่เฉลี่ยอยู่ที่ระหว่าง ๕๐๐ - ๒,๐๐๐ บาท ก็หวังว่าจะช่วยกระตุ้นประสิทธิภาพของกฎหมายเทคนิคประเภทนี้ได้ไม่มากนัก

ประการที่สอง ต้องมีการบังคับลงโทษสม่ำเสมอและมีประสิทธิภาพ ไม่เลือกปฏิบัติ กฎหมายต้องเป็นกฎหมาย ถ้ากระทำความผิดต้องจับทันที

ในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในสังคมนั้น จากที่ผู้เขียนได้ไปสัมภาษณ์จากเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจร พบว่า บางครั้งการลงโทษผู้กระทำความผิดนั้นหาได้กระทำอย่างสม่ำเสมอไม่ บางกรณีมีการเลือกปฏิบัติ มีการอะลุ่มอล่วยให้แก่ผู้กระทำความผิดเพราะความเมตตา หรือมีการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่พนักงาน โดยปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นได้แก่ การฝ่าฝืนสัญญาณไฟจราจร การขับซี้จักรยานยนต์ย้อนศร การขับซี้จักรยานยนต์บนสะพานลอยต่าง ๆ และการจอดรถผิดช่องจราจร ฯลฯ ซึ่งปัญหาเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงการบังคับใช้กฎหมายที่ไร้ประสิทธิภาพนั่นเอง

ประการที่สาม ความจำเป็นที่จะต้องมีเจ้าหน้าที่ที่เข้มแข็ง เอาการเอางาน มีความรู้ความสามารถในเทคนิคใหม่ๆ มีเครื่องมือทางเทคนิคที่ทันสมัยกับการบังคับการตามกฎหมาย และเจ้าหน้าที่ต้องมีความสำนึกว่าตนทำหน้าที่แทนส่วนรวม (Public mind) และปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต

จากการสำรวจพื้นที่ตามสี่แยกใหญ่ในตัวเมืองกรุงเทพมหานคร บริเวณสี่แยกรามคำแหง และสี่แยกลำสาลี ของผู้เขียนพบว่า เจ้าหน้าที่ที่มีการปฏิบัติหน้าที่อย่างต่อเนื่องเมื่อตำรวจจราจรท่านหนึ่งพักก็มีการผลัดเวรต่อกันทันที ซึ่งถือว่ามี ความทุ่มเทในหน้าที่การงาน มีการเอางานเอาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเวลาช่วงเช้าหรือช่วงเย็นของวันทำงาน ซึ่งจะมีจราจรติดขัดเป็นอย่างมาก ตำรวจจราจรก็มีการเสริมกำลังในการควบคุมดูแลการจราจรที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ ยังมีการใช้เครื่องมือทางเทคนิคที่ทันสมัย เช่น ไฟวินาทีที่นับเวลาถอยหลังที่ใช้ควบคู่กับสัญญาณไฟจราจร การใช้กล้องวงจรปิดตามสี่แยกต่างๆ เพื่อผ่อนการใช้แรงงานลง มีการใช้การรณรงค์จำพวกคำขวัญหรือป้ายไฟต่างๆ หรือหุ่นจำลองที่เรียกกันว่า “จ่าเฉย” มาเป็นเครื่องมือบังคับใช้ในการจราจร นอกจากนี้ ตำรวจจราจรบางนายมีการเคลื่อนไหวเข้าจังหวะหรือเต้นในขณะปฏิบัติหน้าที่เป็นจราจรเพื่อลดความตึงเครียดและสร้างความบันเทิงให้กับผู้ขับขี่ยานพาหนะ แต่ปัจจัยเสริมเหล่านี้ก็ไม่สามารถบรรเทาปัญหาสภาพการบังคับใช้กฎหมายจราจรได้มากเท่าที่ควร

ประการสุดท้าย ในด้านของประชาชนจะต้องทำให้เกิดมีความสำนึกในหน้าที่ของพลเมืองดีที่จะต้องเคารพกฎหมาย ปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด

เห็นได้ชัดว่าผู้ขับขี่ยานพาหนะไม่ใส่ใจในกฎจราจรเท่าที่ควร การฝ่าฝืนกฎจราจรเกิดขึ้นทุกวันและเป็นประจำ จากการสำรวจของผู้เขียนของจำนวนผู้ขับขี่รถบริการสาธารณะหรือรถโดยสารประจำทาง จากที่สัมภาษณ์ทั้งหมดห้าคน พบว่า ผู้ขับขี่ทั้งหมดห้าคนได้เคยฝ่าฝืนกฎหมายจราจรดังกล่าว โดยส่วนใหญ่จะเป็นการฝ่าฝืนสัญญาณไฟจราจร การทำผิดเครื่องหมายจราจร เช่น ปาดหน้าผิดช่องทาง การขี่รถจักรยานยนต์ขึ้นสะพานซึ่งกฎหมายห้ามมิให้กระทำ พวกที่ฝ่าฝืนได้ให้เหตุผลว่ากระทำไปเพื่อความสะดวกสบายและความรวดเร็วในการเดินทาง บ้างก็หนีการจราจรที่คับคั่ง แม้พวกเขาจะเข้าใจว่าเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องก็ตาม จากปัญหาดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าการแก้ไขจากบทบัญญัติยังไม่เพียงพอ แต่ในขณะเดียวกันจะต้องแก้ไขที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย และผู้ถูกใช้กฎหมายเป็นสำคัญ ดังนั้น ผู้ที่ใช้กฎหมายจราจรทุกคนควรให้ความสำคัญและใส่ใจให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ควรมีการปลูกฝังวัฒนธรรมทางกฎหมายให้เป็นค่านิยมพื้นฐานทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นหลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐ หรือหลักนิติธรรม เป็นต้น

๓.๒ สภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายจราจรในสังคมไทย ผลจากการสัมภาษณ์ผู้ใช้กฎหมายจราจรในสถานการณ์จริง

ผลจากการสัมภาษณ์ที่ผู้เขียนได้สัมภาษณ์จากผู้ขับขี่รถสาธารณะในพื้นที่ต่าง ๆ และตำรวจจราจรที่สี่แยกลำสาลี เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร สามารถสรุปถึงปัญหาสภาพการบังคับใช้กฎหมายจราจรได้ดังนี้

๓.๒.๑ ผลการสัมภาษณ์ผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายจราจร กรณีศึกษาจากผู้ขับขี่รถบริการสาธารณะ

จากการสัมภาษณ์ผู้ขับขี่รถสาธารณะ พบว่า ทั้งหมดยอมรับว่าได้เคยฝ่าฝืนต่อกฎหมายจราจรมาแล้วทั้งสิ้น โดยส่วนใหญ่จะฝ่าฝืนกฎจราจรเป็นหลัก รองลงมาเป็นการละเมิดต่อเครื่องหมายจราจร เช่น กลับรถในพื้นที่ที่ห้ามกลับ ขับขี่รถย้อนศร แต่ในขณะที่เดียวกันผู้ถูกสัมภาษณ์ยอมรับว่า มาตรการทางกฎหมายที่เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัตินั้น มีความรัดกุมมากขึ้น เช่น มีการติดกล้องวงจรปิดตามสี่แยกต่าง ๆ มีการตั้งด่านและตรวจใบขับขี่ รวมถึงมีการตรวจผู้ไม่ใช้หมวกกันน็อกเพิ่มมากขึ้น

นอกจากนั้นแล้ว ยังมีกรณีหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่ากลุ่มผู้ขับขี่บางคนไม่ทราบถึงเรื่องของกฎหมายจราจร ซึ่งเห็นได้จากกรณีที่ผู้ขับขี่ท่านหนึ่งได้ให้ข้อมูลที่สรุปได้ว่า แท้จริงแล้วการจอดรถบนทางเท้าเป็นเรื่องผิดกฎหมายก็จริง แต่ตำรวจจราจรไม่มีอำนาจที่จะกล่าวตักเตือนหรือเรียกปรับแต่อย่างใด อำนาจหน้าที่นั้นที่จริงควรเป็นของตำรวจเทศกิจที่มีหน้าที่จัดการในส่วนนี้ แต่เมื่อผู้เขียนได้ไปสัมภาษณ์ตำรวจจราจรในปัญหาข้อนี้ และได้คำตอบกลับมามีว่า “ตำรวจจราจรและตำรวจเทศกิจนั้นมีอำนาจหน้าที่ร่วมกันในปัญหาการจอดรถบนทางเท้า กล่าวคือ ตำรวจจราจรใช้กฎหมายจราจรทางบก และตำรวจเทศกิจใช้กฎหมายเทศบัญญัติเป็นเครื่องมือในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ทั้งนี้ เพราะนิยามของคำว่าทางเท้า ระหว่างกฎหมายทั้งสองเป็นนิยามแบบเดียวกัน กล่าวคือ เป็นพื้นที่ที่ทำไว้สำหรับคนเดินซึ่งอยู่ข้างใดข้างหนึ่งของทาง หรือทั้งสองทาง หรือส่วนที่อยู่ชิดขอบทางซึ่งใช้เป็นที่สำหรับคนเดิน” (อดุลย์ บุตรพรหม, สัมภาษณ์, วันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๘)

๓.๒.๒ ผลจากการสัมภาษณ์จากผู้บังคับใช้กฎหมาย กรณีศึกษาจากตำรวจจราจร

จากการสัมภาษณ์ตำรวจจราจรพบว่า สาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น นอกจากจะเป็นในส่วนของผู้ขับขี่เองแล้วยังมีส่วนของปัจจัยทางกายภาพภายนอกที่เป็นสาเหตุของปัญหาจราจรอีกด้วย กล่าวคือ สภาพถนนที่ไม่เอื้ออำนวย มีสภาพชำรุด มีการซ่อมแซม

อีกทั้งสภาพพื้นที่ของถนนในปัจจุบันก็ไม่สามารถรองรับปริมาณรถที่เพิ่มขึ้นได้ และสภาพอากาศในบางครั้งก็ไม่เอื้ออำนวยต่อการขับขี่เท่าไรนัก เช่น ช่วงหน้าฝน เมื่อใดที่มีฝนตก การจราจรมักติดขัดเสมอ ทั้งนี้ เพราะผู้ขับขี่มีความระมัดระวังมากขึ้นจึงทำให้ขับขี่ยานพาหนะได้ช้าลงนั่นเอง สภาพปัญหาการจราจรที่เกิดขึ้น ตำรวจจราจรได้ให้ข้อมูลว่า ยังมีปัญหาอยู่มากในการใช้กฎหมายของผู้ขับขี่ กล่าวคือ มีการจอดรถล้ำเส้น ฝ่าสัญญาณไฟจราจรบ้าง มีการขับที่รบกวนคน มีการละเมิดการใช้เครื่องหมายจราจร เช่น การปาดหน้าผีดช่องทาง และอีกปัญหาหนึ่งที่ขณะนี้กำลังเกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้ง ซึ่งได้แก่ การขี่รถจักรยานยนต์ขึ้นสะพานลอยต่าง ๆ เป็นต้น

ผู้เขียนได้สัมภาษณ์เพิ่มเติมในกรณีของการบังคับใช้กฎหมายจราจรสำหรับเจ้าหน้าที่ โดยได้ถามถึงประเด็นที่ว่า ได้มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายจราจรบ้างหรือไม่ ซึ่งก็ได้คำตอบจากตำรวจจราจรว่า มีการฝ่าฝืนกฎบ้างในบางกรณี เช่น ในบางครั้งมีการอะลุ่มอล่วยหรือเมตตาต่อผู้ขับขี่ เพียงแค่กล่าวตักเตือนแต่ไม่ถึงขนาดกำหนดปรับ ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจว่าเห็นสมควรหรือไม่อย่างไรสำหรับเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ ยังพบว่าปัญหาการบังคับใช้ดังกล่าวขาดประสิทธิภาพอันเนื่องมาจากขาดงบประมาณจากรัฐ จนต้องมีการหาผู้สนับสนุนอื่นที่เป็นเอกชนมาช่วยในการลงทุน ตัวอย่างเช่น ที่ล้อคล้อเมื่อเจ้าหน้าที่นำไปใช้หมดแล้ว และมีรถคันอื่นที่ทำการฝ่าฝืนในกรณีเดียวกันดังกล่าวเกิดขึ้นอีก จึงทำให้มีเครื่องมือการลงโทษที่ไม่เพียงพอ รวมถึงเสื้อสะท้อนแสงที่เจ้าหน้าที่ทำเรื่องไปถึงทางรัฐแล้วมีความล่าช้าในการปฏิบัติงาน จนต้องอาศัยการสนับสนุนจากเอกชนมาลงทุนให้ เช่น เครื่องดื่มลิโพที่ได้ปักสัญลักษณ์ของผลิตภัณฑ์เอาไว้ที่เสื้อสะท้อนแสง เป็นต้น

ท้ายที่สุดตำรวจจราจรก็ได้ให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในการขับขี่ว่า ผู้ขับขี่ควรใส่ใจในการขับขี่ให้มากขึ้น รวมถึงเสนอให้ทางรัฐมีการฟื้นฟูและปรับปรุงกายภาพของท้องถนน ควรมีการขยายให้ดีและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งทางกลับรถควรทำเป็นลักษณะเกือกม้าเพื่อลดอุบัติเหตุ และลดการจราจรติดขัดลงได้บ้างนั่นเอง (อดุลย์ บุตรพรหม และวินัย แคมคำ, สัมภาษณ์, วันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๘)^๒

^๒ ร้อยตำรวจโท อดุลย์ บุตรพรหม ปัจจุบันดำรงตำแหน่งเป็นรองสารวัตรจราจร สน.หัวหมาก นายวินัย แคมคำ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่อาสา

นอกจากนั้นผู้เขียนยังได้หาข้อมูลมาสนับสนุนเพิ่มเติมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพของผลลัพท์กฎหมายจราจรทางบกของไทย ซึ่งเป็นกฎหมายเทคนิค อันเป็นกฎหมายที่ไม่เกี่ยวข้องกับศีลธรรมจรรยาต่างๆ จึงทำให้กฎหมายลักษณะนี้จำเป็นต้องมีสภาพบังคับที่รัดกุมและเคร่งครัด มิเช่นนั้นผลลัพท์ที่เกิดขึ้นจากการละเมิดดังกล่าวก็จะสะท้อนความไร้ประสิทธิภาพของกลไกรัฐไปในที่สุด

ข้อมูลจากสถิติผลปฏิบัติงานด้านจราจรของกองบังคับการ ๑ - ๙ และกองบังคับการตำรวจจราจรได้รวบรวมผลปฏิบัติตั้งแต่เดือนมกราคม - พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ตามมาตรการ ๕ จริง ๖ จอม และมาตรการลดอุบัติเหตุจากรวมกรณีที่มีประชาชนฝ่าฝืน โดยสามารถแบ่งออกเป็นข้อหาและสรุปเป็นตารางได้ดังนี้

มาตรการ ๕ จริง	
สภาพข้อหา	จำนวนผู้กระทำความผิด/ราย
๑) บังคับถือคัลล์	๑๓๕,๕๖๑
๒) ยกรถ	๒,๕๖๓
๓) จอดรถในเวลาห้าม	๑๗๒,๔๔๓
๔) จอดรถบนทางเท้า	๒๐,๔๔๓
๕) จอดซ้อนคัน	๑๑,๘๙๓
๖) ขับรถขณะเมาสุรา	๑๒,๘๔๙

มาตรการจับจริง ๖ จอม	
สภาพข้อหา	จำนวนผู้กระทำความผิด/ราย
๑) ขับรถฝ่าฝืนสัญญาณไฟแดง	๓๗,๑๙๑
๒) แขงรถในที่คับขันปาดเบียด	๔๗,๔๘๙
๓) หยุดรถในที่ห้ามหยุด	๙,๐๗๕
๔) ไม่ติดแผ่นป้ายทะเบียน	๓๕,๔๒๕
๕) เปลี่ยนแปลงปิดบังป้ายทะเบียนที่ราชการออกให้	๑๓,๕๒๘
๖) ขับรถย้อนศร	๕๐,๒๑๒
๗) ใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ขณะขับรถ	๑๒,๐๓๐

มาตรการลดอุบัติเหตุจากรวมกรณีที่มีประชาชนฝ่าฝืน	
กรณีการฝ่าฝืน	จำนวนผู้ฝ่าฝืน/ราย
๑) ขับรถบนทางเท้า	๕๔,๒๙๘
๒) ไม่คาดเข็มขัด	๓๗,๖๔๘
๓) ไม่สวมหมวกนิรภัย	๑๔,๐๐๕
๔) ขับรถเร็วกว่ากำหนด	๑๖,๖๙๐
๕) ไม่มีใบอนุญาตขับขี่	๑๘๑,๖๐๘

(ข้อมูลสถิติจากกองบังคับการตำรวจจราจร ตั้งแต่เดือน มกราคม - พฤศจิกายน ๒๕๕๘)

สถิติที่พบมากที่สุดคือจอดรถในเวลาห้ามจอด จอดรถริมทางเท้า เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้จราจรติดขัด ซึ่งมาตรการกวดขันการจอดรถริมทางเท้าในช่วงเวลาเร่งด่วนนั้น ทางกองบังคับการตำรวจจราจร (บก.จร.) ได้มีการกวดขันจับกุมอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยังเป็นหนึ่งในนโยบายแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดทั้ง ๔ ทิศ ในถนน ๑๑ สาย ของ พล.ต.ท. ศานิตย์ มหถาวร รักษาการแทนผู้บัญชาการตำรวจนครบาล (รท.ผบช.น.) ซึ่งขณะนี้มีการกวดขันการจับกุมอย่างต่อเนื่อง

ส่วนเรื่องความผิดหลายข้อหาที่น่าเป็นกังวล เช่น การขับรถยนต์ย้อนศร, การขับรถใช้ความเร็วสูง, ไม่สวมหมวกกันน็อค, เมาไม่ขับ ยังมีสถิติที่เพิ่มอย่างต่อเนื่อง และเป็นความผิดที่อาจก่อให้เกิดความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินได้ อย่างไรก็ตาม ในแต่ละเดือนทาง บก.จร. จะมีการเปรียบเทียบสถิติในแต่ละเดือนโดยจะพยายามให้สถิติลดลงมากที่สุด เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย (springnews, ๒๕๕๘)

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎหมายเทคนิคชนิดหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้เป็นการเฉพาะ ซึ่งไม่มีจารีตประเพณีหรือศีลธรรมมาเกี่ยวข้องแต่อย่างใด กฎหมายจราจรดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการจัดระเบียบการจราจรให้เหมาะสมกับสภาพจราจรและจำนวนยานพาหนะเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการใช้ทาง และเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน จากสถานการณ์ปัจจุบันปรากฏว่า การจัดระเบียบจราจรเป็นไปด้วยความยากลำบาก เพราะนอกจากกรณีที่น่ามาชี้

ในปริมาณมากเกินไปเกินกว่าพื้นที่ถนนในบางจุดจะรับได้แล้ว ผู้ใช้ทางยังขาดวินัยไม่เคารพและปฏิบัติตามกฎหมายจราจรซึ่งเป็นกติกาแห่งการใช้ทางร่วมกันอีกด้วย นอกจากนั้นแล้ว ประสิทธิภาพของกฎหมายก็ยังขาดความศักดิ์สิทธิ์ในประการที่ว่าจะทำให้ประชาชนในสังคมนั้นเกรงกลัวรวมไปถึงการบังคับใช้กฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ยังขาดความเด็ดขาดในการบังคับใช้ซึ่งปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นย่อมสะท้อนถึงจุดอ่อนของลักษณะกฎหมายเทคนิคนี้เอง

ดังนั้น สิ่งที่ผู้เขียนต้องการจะเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขนั้น ก็มีประการต่างๆ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

๑) ควรมีการแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้ชัดเจน เหมาะสม และทันสมัย ตลอดจนมีบทลงโทษที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษ เพื่อให้ผู้ขับขี่ปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

๒) ควรมีการแก้ไขเรื่องการกำหนดโทษให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษ โดยเฉพาะโทษปรับควรมีการพิจารณาแก้ไขให้มีความเหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบัน เพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของโทษปรับในการยับยั้ง ช่มชู้ ปรามปรามผู้กระทำความผิด เพราะปัจจุบันอัตราค่าปรับยังต่ำเกินไป

๓) ควรมีการกำหนดมาตรการเสริมการลงโทษโดยกำหนดเงื่อนไขการลงโทษผู้กระทำความผิดนอกจากการลงโทษปรับ จำคุก และลิดรอนสิทธิเสรีภาพ โดยให้ผู้กระทำความผิดเข้ารับการอบรมกฎหมายจราจร หรือให้ผู้กระทำความผิดบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ตามความเห็นสมควร

๔) ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจราจรอันเกี่ยวกับกรณีที่มีการกระทำความผิดตามกฎหมายจราจรซ้ำซ้อนหลายครั้ง ควรให้ศาลใช้มาตรการในการเพิ่มโทษปรับสำหรับผู้กระทำความผิดที่เป็นความผิดไม่ร้ายแรง และเพิ่มโทษจำคุกสำหรับผู้กระทำความผิดร้ายแรง เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวในการกระทำความผิดซ้ำซ้อนอีก

๕) ควรปลูกฝังค่านิยมในการใช้กติกาทางการจราจรแก่ผู้ขับขี่ทุกคน โดยมีการจัดอบรม หรือสอนในสถานศึกษา เพื่อปลูกฝังให้ค่านิยมดังกล่าวเป็นจิตใต้สำนึกของผู้ขับขี่ทุกคน รวมถึงเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรก็เช่นกัน ควรมีการปลูกฝังและอบรมการบังคับใช้กฎหมายจราจรดังกล่าว ตลอดจนแนวคิดทางด้านการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีศีลธรรมจรรยา ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บังคับใช้กฎหมายได้ใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ เป็นต้น

แนวทางแก้ไขปัญหาที่เสนอแนะมาทั้งหมดนี้จะสามารถนำมาใช้ในการแก้ไข ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายจรรยาบรรณให้ได้ผล ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต้องดำเนินการไปพร้อมกัน เพราะแต่ละแนวทางจำเป็นต้องอาศัยผลซึ่งกันและกัน การแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของ กฎหมายเป็นวิธีการที่นำมาใช้แก้ปัญหาได้ในระดับหนึ่ง แต่วิธีการที่ดีที่สุดที่จะแก้ไขปัญหาการ บังคับใช้กฎหมายจรรยาบรรณได้ คือทุกฝ่ายต้องตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ ความรับผิดชอบของตน และ ปฏิบัติตนตามสิทธิหน้าที่ ความรับผิดชอบนั้น ดังนั้นคนในสังคมก็จะสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่าง ปกติสุข

บรรณานุกรม

- กลุ่มตำรวจจราจร. (๗ พฤษภาคม ๒๕๕๘). *มองแนวคิดเรื่องกฎหมายเทคนิคผ่านสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายจราจรทางบกในสังคมไทย*. (พงศ์เพชร เลิศอัคฆากร, ผู้สัมภาษณ์)
- กลุ่มผู้ขับขี่รถบริการสาธารณะ. (๗ พฤษภาคม ๒๕๕๘). *มองแนวคิดเรื่องกฎหมายเทคนิคผ่านสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายจราจรทางบกในสังคมไทย*. (พงศ์เพชร เลิศอัคฆากร, ผู้สัมภาษณ์)
- ธีระพล อรุณะภักติกโร, สถาพร ลิ้มมณี, ไพฑูรย์ นาคฉำ, และสุริยกานต์ ชัยเนตร. (๒๕๕๐). *พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๘*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- นัยนา เกิดวิชัย. (๒๕๕๖). *ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายจราจร*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สมยศ เชื้อไทย. (๒๕๓๑). *เงื่อนไขแห่งการลงโทษทางภาวะวิสัย. ใน รวบรวมบทความในโอกาสครบรอบ ๖๐ ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์* (น. ๑๒๖). กรุงเทพฯ: พี. เค. พรินติ้งเฮ้าส์.
- สมยศ เชื้อไทย. (๒๕๕๗). *ความรู้กฎหมายทั่วไป*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (๗ มกราคม ๒๕๕๘). *พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับ update ล่าสุด)*. สืบค้นจาก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา: <http://www.krisdika.go.th>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๐). *ข้อกำหนดกรมตำรวจ เรื่อง การชำระค่าปรับทางไปรษณีย์ แบบใบสั่ง และกำหนดจำนวนค่าปรับตามที่เปรียบเทียบสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐*. สืบค้นจาก Legislative Institutional Repository of Thailand (LIRT) คลังสารสนเทศของสภานิติบัญญัติ: <http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/255665>
- springnews. (๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๘). *สถิติปี ๕๘! มาตรการ ๕ จริง พบ “จอดในเวลาห้าม” มากสุด*. สืบค้นจาก Spring Update: <http://www.springnews.co.th/social/259866>



กองทุนอนุรักษ์ทรัพยากรเพื่อช่วยเหลือน้ำค่าครองชีพในอนาคต* Resource Conservation Fund to Subsidize Future Cost of Living

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัครมเดช วานิชชินชัย**

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนวทางการจัดตั้ง “กองทุนอนุรักษ์ทรัพยากรเพื่อช่วยเหลือน้ำค่าครองชีพในอนาคต” โดยใช้น้ำประปาเป็นทรัพยากรสาธารณะกรณีศึกษา การศึกษาเริ่มด้วยการทบทวนเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างกรอบแนวคิดของกองทุนซึ่งเสนอให้ขึ้นราคาน้ำประปาเพื่อกระตุ้นพฤติกรรมในการอนุรักษ์น้ำแล้วนำเงินค่าน้ำประปาที่เพิ่มขึ้นไปสะสมในกองทุนแยกจากงบประมาณรัฐบาลปกติแล้วจ่ายเงินคืนให้กับผู้ใช้น้ำประปาหลังจากเกษียณพร้อมด้วยเงินสมทบจากรัฐบาลและผลตอบแทนจากการลงทุนของกองทุน โดยมีการอภิปรายถึงประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่อาจเป็นข้อโต้แย้งและแสดงกระบวนการทำงานของกองทุนเพื่อให้แนวคิดดังกล่าวมีความเป็นไปได้มากขึ้นในทางปฏิบัติ การศึกษานี้เป็นแนวคิดแรก ๆ ในการบรรเทาปัญหาการใช้ทรัพยากร

* บทความนี้ปรับปรุงจาก อัครมเดช วานิชชินชัย.(๒๕๕๘). “แนวทางการจัดตั้งกองทุนอนุรักษ์ทรัพยากรเพื่อช่วยเหลือน้ำค่าครองชีพในอนาคต”. รายงานวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูงการบริหารเศรษฐกิจสาธารณะสำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ ๑๔ (ปศส. ๑๔). สถาบันพระปกเกล้า

** อาจารย์คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

สาธารณสุขอย่างฟุ่มเฟือยและปัญหาขาดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุไปพร้อม ๆ กัน

คำสำคัญ: กองทุน อนุรักษ์ ทรัพยากร สังคมผู้สูงอายุ น้ำประปา

Abstract

The objective of this study is to propose the concept of “Resource Conservation Fund to Subsidize Future Cost of Living” by using running water as a public resource for case study. Literature review and in-depth interview were conducted to construct conceptual framework. It proposes to increase running water price to encourage water conservation behavior. The surplus will be deposited in conservation fund separated from normal governmental budget. Then, it will be reimbursed with supporting money from government and return from investment to the running water consumers when they retire. Potential problems and arguments are discussed. Operational procedure of the fund is explained to ensure possibility. This study is one of the first in relieving problems of inefficient public resource usage and lack of welfare for elders, simultaneously.

Keywords: Fund, Conservation, Resource, Aged Society, Running Water

ที่มา

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศกำลังพัฒนาที่กำลังประสบปัญหาหลายด้าน ทั้งปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ โดยปัญหาแต่ละด้านล้วนมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันและมีปัญหาย่อย ๆ ประกอบอยู่อีกเป็นจำนวนมาก สองปัญหาหลักในปัญหาเหล่านั้น ได้แก่

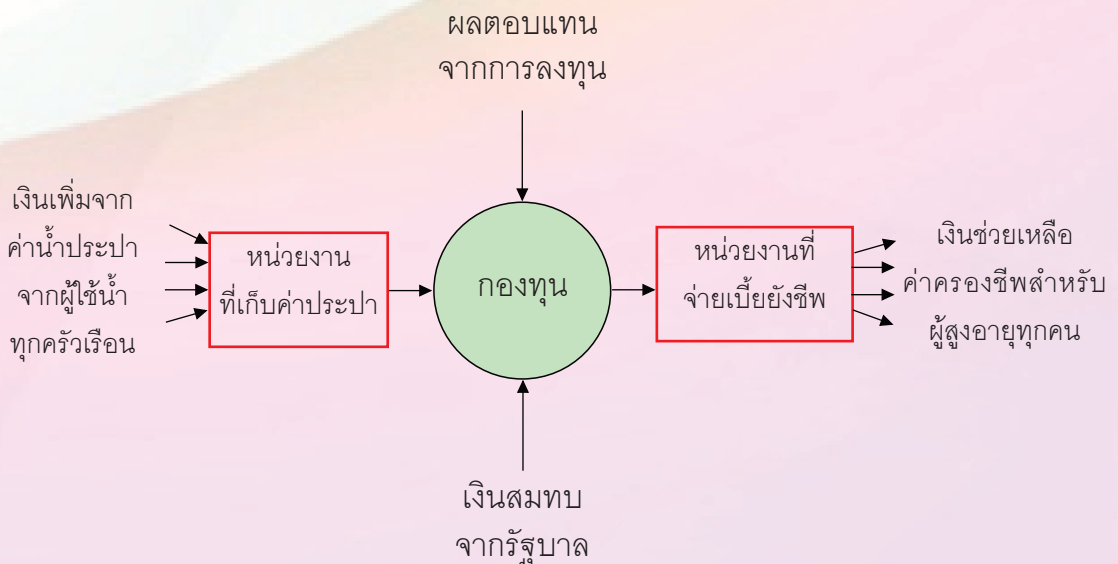
๑) ปัญหาการใช้ทรัพยากรสาธารณสุขโดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดไป เช่น ทรัพยากรน้ำและพลังงานอย่างฟุ่มเฟือย (สำนักข่าวไทย, ๒๕๕๘; เดลินิวส์, ๒๕๕๘) ซึ่งส่งผลให้เกิดการขาดแคลนทรัพยากร ต้นทุนในการดำเนินชีวิตและธุรกิจที่สูงขึ้น รวมถึงปัญหาสังคม สิ่งแวดล้อมและมลภาวะที่เกิดขึ้นจากการบริโภคทรัพยากร และยังอาจส่งผลถึงความมั่นคงของประเทศจากการแย่งชิงทรัพยากรในอนาคต

๒) ปัญหาการที่ประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ หรือ Aged Society (แนวหน้า, NA) ในขณะที่ประเทศไทยยังเป็นประเทศที่มีรายได้ปานกลางที่ภาครัฐยังไม่มีสวัสดิการให้กับ

ประชากรในวัยชราภาพอย่างเพียงพอ ส่งผลให้เกิดปัญหาทั้งกับตัวผู้สูงอายุเอง ครอบครัวและสังคม รวมถึงรัฐยังต้องรับภาระดูแลผู้สูงอายุเหล่านี้เพิ่มขึ้นในอนาคต

ปัญหาทั้งสองมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องหาแนวทางหรือนโยบายในการบรรเทาปัญหาดังกล่าว การศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนวทางการจัดตั้งกองทุนอนุรักษ์ทรัพยากรเพื่อช่วยเหลือค่าครองชีพในอนาคตโดยใช้ทรัพยากรน้ำเป็นกรณีศึกษา

กรอบแนวคิด



ทรัพยากรสาธารณะ

ทรัพยากรสาธารณะหรือสาธารณสมบัติเป็นทรัพยากรที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ไม่มีผู้ใดผู้หนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีสิทธิใช้แต่เพียงผู้เดียว โดยทรัพยากรสาธารณะนี้อาจเป็นทรัพยากรที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เช่น ทรัพยากรน้ำ น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ อากาศ ป่าไม้ หรือเป็นทรัพยากรที่มนุษย์สร้างขึ้น เช่น เขื่อน เส้นทางคมนาคมขนส่ง ช่องสัญญาณคลื่นวิทยุ โทรทัศน์ โทรศัพท์

มือถือ วงโคจรดาวเทียม เป็นต้น เนื่องจากทรัพยากรสาธารณะมักเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเมื่อใช้แล้วมักหมดไปจึงมักเกิดปัญหาการแย่งใช้ทรัพยากรนั้น ๆ เนื่องจากคนทั่วไปมักคิดว่าหากตนไม่รีบใช้ทรัพยากรนั้นก่อน ทรัพยากรนั้น ๆ ก็จะถูกผู้อื่นแย่งใช้ไปในที่สุด ส่งผลให้เกิดปัญหาการใช้ทรัพยากรสาธารณะที่ฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็นอันจะนำมาสู่ปัญหาต่าง ๆ มากมาย เช่น ปัญหาต่อเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม แม้กระทั่งความมั่นคงของประเทศ

ปัญหาทรัพยากรน้ำ

แม้ว่าในอดีตประเทศไทยจะได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีทรัพยากรน้ำอุดมสมบูรณ์ แต่ปัจจุบันกลับเกิดปัญหาภัยแล้งหรือขาดแคลนน้ำต่อเนื่องในประเทศไทยมาหลายปี ปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น พลังงานอย่างฟุ่มเฟือย ดังข้างต้นจนทำให้เกิดปัญหาโลกร้อนขึ้นทั่วโลก ในต้นปี ๒๕๕๙ ประเทศไทยมีพื้นที่ประกาศเป็นเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยแล้งสูงถึง ๑๗ จังหวัด และมีพื้นที่ขาดแคลนน้ำ ๔๓ จังหวัด (ผู้จัดการออนไลน์, ๒๕๕๙) ปัญหาภัยแล้งหรือขาดแคลนน้ำในประเทศไทยมักถูกหยิบยกขึ้นมาพูดถึงและให้ความสำคัญในช่วงที่เกิดปัญหา แต่เมื่อปัญหาเริ่มบรรเทาลงเมื่อเข้าสู่ฤดูฝน ปัญหาดังกล่าวก็จะถูกให้ความสำคัญน้อยลง แล้วค่อยมาพูดถึงกันอีกครั้งเมื่อเริ่มมีสัญญาณว่าจะมีน้ำไม่เพียงพอต่อการใช้สอยในอีกไม่กี่เดือนข้างหน้าโดยขาดมาตรการแก้ปัญหาที่มีความยั่งยืนพอสมควร

ปัญหาการขาดแคลนน้ำส่วนหนึ่งมาจากการที่ในอดีตประเทศไทยมีน้ำอุดมสมบูรณ์ ทำให้มีต้นทุนในการผลิตน้ำและมีราคาจำหน่ายน้ำต่ำ ส่งผลให้คนไทยจำนวนไม่น้อยขาดจิตสำนึกในการอนุรักษ์น้ำและมีพฤติกรรมการใช้น้ำอย่างฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็น โดยผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ได้เปิดเผยรายงานขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติว่า ประเทศไทยติดอันดับประเทศที่ใช้น้ำมากที่สุดในโลกรองจากประเทศอินเดีย จีน สหรัฐอเมริกา ปากีสถาน และญี่ปุ่น แม้ว่าประเทศไทยจะไม่ได้มีจำนวนประชากรมากเช่นเดียวกับประเทศเหล่านั้น (เดลินิวส์, ๒๕๕๘) นอกจากนี้จากสถิติการใช้น้ำในอดีตที่ผ่านมายังพบว่าในปี ๒๕๔๙ คนไทยใช้น้ำเฉลี่ย ๓๖ ลิตรต่อคนต่อวัน และเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดเป็น ๑๑๙ ลิตรต่อคนต่อวันในปี ๒๕๕๗ (สำนักข่าวไทย, ๒๕๕๘) โดยคนที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ มีพฤติกรรมการใช้น้ำที่ฟุ่มเฟือยโดยใช้น้ำเฉลี่ยสูงกว่าคนชนบทถึง ๔ เท่าเศษ โดยคนกรุงเทพฯ ใช้น้ำถึง ๒๒๐ ลิตรต่อคนต่อวัน ในขณะที่คนชนบทใช้น้ำเพียง ๕๐ ลิตรต่อคนต่อวันเท่านั้น (เนชั่นทีวี, ๒๕๕๙)

จากการศึกษาของการประปานครหลวงยังระบุว่าในภาคครัวเรือนมีพฤติกรรมการใช้น้ำอย่างฟุ่มเฟือย เช่น การปล่อยให้น้ำประปาไหลทิ้งตลอดเวลาขณะแปรงฟันทำให้ต้องสูญเสียไปถึง ๒๗ ลิตร โคนหวดที่ใช้น้ำถึง ๑๘ ลิตร การล้างหน้า ๑๘ ลิตร การซักผ้า ๑๘๐ ลิตร และการล้างจาน ๘๐ ลิตร เป็นต้น รองผู้ว่าการการประปานครหลวงได้ให้ความเห็นว่า “สาเหตุที่คนไทยใช้น้ำเปลือง เพราะมีทัศนคติว่าค่าน้ำประปาราคาถูก และบ้านเรามีน้ำมากมายให้ใช้อย่างไม่จำกัด จึงพากันใช้อย่างไม่ระมัดระวัง อีกอย่างคือ กิจกรรมที่ใช้น้ำล้วนเป็นกิจกรรมที่สร้างความสุข เช่น ล้างรถ รดน้ำต้นไม้ อาบน้ำสุนัข แคมบางคนใช้เทคโนโลยีเกี่ยวกับการใช้น้ำที่เพิ่มความสิ้นเปลือง เช่น ติดตั้งสปริงเกอร์ ซ็อบเครื่องฉีดน้ำแรงดันสูงมาใช้ทั้งหมดนี้เลยทำให้น้ำถูกใช้ไปเยอะมากในทุกกิจกรรม” (โพสต์ทูเดย์, ๒๕๕๙)

การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ

ระบบประปาของประเทศไทยมีหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการผลิตและจำหน่ายน้ำประปา ได้แก่ การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค และหน่วยงานประปาส่วนท้องถิ่น เช่น ประปาหมู่บ้าน เป็นต้น ที่ผ่านมามีหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมีความพยายามในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำผ่านมาตรการต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น ในช่วงเดือนสิงหาคมถึงกันยายน ๒๕๕๘ การประปานครหลวงมีโครงการรณรงค์สร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์น้ำผ่านกิจกรรมช่วยราษฎรช่วยรัฐ ช่วยประหยัดน้ำประปา ซึ่งมีผู้ใช้น้ำกว่า ๔ แสนรายเข้าร่วมในโครงการ และสามารถลดการใช้น้ำได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด คือ ไม่น้อยกว่า ๑๐% และไม่น้อยกว่า ๕ ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งเมื่อดำเนินโครงการจริงสามารถลดได้จริงถึงเกือบ ๙ ล้านลูกบาศก์เมตรซึ่งสูงกว่าเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้อย่างมาก นอกจากนี้ การประปานครหลวงยังให้คำแนะนำว่าการเอาใจใส่หมั่นตรวจสอบดูแลจุดรั่วไหลของน้ำจะมีโอกาสที่จะช่วยลดปริมาณการสูญเสียเปล่านั้นได้ถึง ๒๐ - ๕๐% (การประปานครหลวง, ๒๕๕๘) ยิ่งไปกว่านั้น ในช่วงที่เกิดปัญหาภัยแล้งการประปานครหลวงยังได้มีมาตรการลดแรงดันน้ำในช่วงเวลากลางคืนตั้งแต่ ๒๓.๐๐ - ๐๕.๐๐ น. ซึ่งสามารถช่วยลดการดึงน้ำจากเขื่อนเจ้าพระยามาได้ถึง ๑๐% แต่เนื่องจากปัญหาภัยแล้งยังคงมีแนวโน้มรุนแรงขึ้น การประปานครหลวงจึงเพิ่มเวลาลดแรงดันน้ำในช่วงเวลากลางวันระหว่าง ๑๓.๐๐ - ๑๗.๐๐ น. ด้วย ซึ่งคาดว่าจะมาตรการดังกล่าวจะช่วยลดปริมาณการใช้น้ำลงได้ ๑๕% (เดลินิวส์, ๒๕๕๙)

ในส่วนของตัวเองภาคเอกชนก็ให้ความสำคัญกับปัญหาการขาดแคลนน้ำเป็นอย่างมาก เช่น นอกจากมาตรการอนุรักษ์น้ำซึ่งองค์กรธุรกิจต่าง ๆ ในภาคเอกชนได้ริเริ่มทำกันเองภายในองค์กรเพื่อประหยัดน้ำและลดต้นทุนการดำเนินธุรกิจของตนเองแล้ว

คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน ๓ สถาบัน (กกร.) ซึ่งประกอบด้วย สมาคมธนาคารไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสหภาพการค้าแห่งประเทศไทย ยังได้เสนอว่าภาครัฐควรขึ้นค่าน้ำประปาในช่วงเดือนเมษายนเพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของน้ำและลดการใช้น้ำอย่างฟุ่มเฟือยแม้ว่ามาตรการดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อประชาชนและธุรกิจภาคเอกชนเองก็ตาม (ผู้จัดการออนไลน์, ๒๕๕๙)

ปัญหาสังคมผู้สูงอายุ

จากนิยามสังคมผู้สูงอายุขององค์การสหประชาชาติพบว่า ประเทศไทยได้เริ่มก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ และจะกลายเป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๘ (แนวหน้า, NA) ในกลุ่มประเทศอาเซียนประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มสังคมผู้สูงอายุเป็นอันดับ ๒ รองจากประเทศสิงคโปร์ โดยในปี ๒๕๕๖ ประเทศไทยมีผู้สูงอายุอายุเกิน ๖๐ ปี เป็นจำนวนมากกว่า ๘.๗ ล้านคน โดยจังหวัดที่มีดัชนีประชากรสูงวัยมากที่สุด ๓ จังหวัดแรก ได้แก่ จังหวัดลำปาง ลำพูน และแพร่ ตามลำดับ

จากการศึกษาปัญหาความยากจนในกลุ่มผู้สูงอายุพบว่าผู้สูงอายุยากจนเป็นอัตราส่วนสูงถึง ๑๖.๐๓% ในปี ๒๕๕๕ โดยทั่วไปผู้สูงอายุยากจนในเขตชนบทจะมีสัดส่วนมากกว่าในเมือง โดยมีผู้สูงอายุยากจนในชนบท ๑๘.๗๖% และในเมือง ๑๒.๔๓% ตามลำดับ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ๒๕๕๘) ปัญหาดังกล่าวเป็นหนึ่งในปัญหาหลักประการหนึ่งของประเทศ เนื่องจากผู้สูงอายุส่วนใหญ่ไม่มีรายได้ แต่ยังคงมีความจำเป็นในการใช้จ่ายและค่าใช้จ่ายกลับมีแนวโน้มสูงขึ้นจากค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพที่เสื่อมโทรมลงตามวัย ทำให้ผู้สูงอายุจำนวนไม่น้อยประสบปัญหาความยากจนโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้สูงอายุในชนบทดังที่ได้กล่าวแล้วในข้างต้น

นอกจากนี้ จากการสำรวจในปี ๒๕๕๔ ยังพบอีกว่าผู้สูงอายุในครอบครัวที่ยากจนมากจะไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่จากครอบครัวสูงถึง ๑๗.๙% ในขณะที่ผู้สูงอายุในครอบครัวที่มีฐานะดีขึ้นจะมีอัตราการไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่จากครอบครัวลดน้อยลงอย่างมาก โดยผู้สูงอายุในครอบครัวที่จนและเกือบจนและไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่จากครอบครัวจะมีเพียง ๘.๗% และ ๗.๑% ตามลำดับ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ๒๕๕๘) ผลการสำรวจนี้แสดงให้เห็นว่าการที่ผู้สูงอายุมีฐานะที่ดีขึ้นจะทำให้ได้รับการดูแลเอาใจใส่จากสมาชิกในครอบครัวมากขึ้นหรือมีคุณภาพชีวิตดีขึ้นนั่นเอง

กองทุนต่าง ๆ ในประเทศไทย

ที่ผ่านมาได้มีการจัดตั้งกองทุนหรือเรียกเก็บภาษีเฉพาะรูปแบบต่าง ๆ ด้วยวัตถุประสงค์ และวิธีการดำเนินงานที่แตกต่างกัน และมีลักษณะการดำเนินงานที่สำคัญ ดังนี้

ภาษีสรรพสามิต

เป็นภาษีที่รัฐจัดเก็บจากสินค้าหรือบริการเฉพาะบางประเภทซึ่งมีเหตุผลสมควรที่ควรรับภาระภาษีสูงกว่าปกติ เช่น เป็นสินค้าที่บริโภคแล้วก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพหรือศีลธรรม เป็นสินค้าและบริการที่ฟุ่มเฟือยหรือได้รับผลประโยชน์เป็นพิเศษจากกิจการของรัฐ เป็นสินค้าหรือบริการที่ก่อให้เกิดภาระต่อรัฐบาลในการที่จะต้องสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพื่อให้บริการผู้บริโภค หรือเป็นสินค้าหรือบริการที่ก่อให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่น น้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน เครื่องดื่ม เครื่องไฟฟ้า แก้วคริสตัลอื่น ๆ รถยนต์ เรือยอชต์และยานพาหนะทางน้ำที่ใช้เพื่อความสำราญ น้ำหอม แบตเตอรี่ สุรา ยาสูบ ไฟ (กระทรวงการคลัง, ๒๕๕๖)

กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่มีทรัพยากรน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศไม่เพียงพอ จึงจำเป็นต้องนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงจากต่างประเทศและไม่สามารถกำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิงเองได้ เมื่อราคาน้ำมันมีราคาและมีความผันผวนสูงก็จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการดำรงชีวิตของประชาชนภายในประเทศ รัฐบาลจึงจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงขึ้นเพื่อใช้เป็นกลไกในการรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศให้มีเสถียรภาพจากกรณีที่ราคาพลังงานในตลาดโลกสูงขึ้น โดยเรียกเก็บเงินจากการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงบางชนิดส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พอถึงช่วงที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกมีราคาและความผันผวนสูงขึ้น รัฐก็จะใช้เงินจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่ได้เก็บไว้ก่อนหน้าจ่ายชดเชยให้เพื่อช่วยรักษาระดับราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ได้ระดับหนึ่ง และเมื่อราคาน้ำมันลดลงแล้วจึงค่อยเก็บเงินส่วนที่จ่ายชดเชยไปคืนกลับเข้าสู่กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงอีกครั้ง (สำนักนโยบายและแผนพลังงาน, ๒๕๔๗; กระทรวงพลังงาน, ๒๕๕๙)

กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญและผลประโยชน์ตอบแทนการรับราชการให้แก่ข้าราชการเมื่อออกจากข้าราชการแล้ว รวมถึงเป็นการส่งเสริมการออมและจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่สมาชิกอีกด้วย เงินของกองทุน กบข. ประกอบด้วยเงินประเภทต่าง ๆ เช่น

เงินประเดิม เงินชดเชย เงินสะสม เงินสมทบ เงินสำรอง เงินกองกลาง เงินสะสมส่วนเพิ่ม (กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ, ๒๕๕๖)

กองทุนประกันสังคม

กองทุนประกันสังคม คือ กองทุนเพื่อสร้างหลักประกันในการดำรงชีวิตของสมาชิก โดยรับผิดชอบในการเฉลี่ยความเสี่ยงของสมาชิกที่อาจเกิดขึ้นจากการเจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย ทูพพลภาพ สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และการว่างงาน เพื่อให้ได้รับการรักษาพยาบาลและมีรายได้อย่างต่อเนื่อง โดยสมาชิกหรือผู้ประกันตน คือ ลูกจ้าง (สำนักงานประกันสังคมจังหวัดกาญจนบุรี, NA) เงินในกองทุนเป็นเงินสมทบซึ่งนายจ้างและลูกจ้างจะต้องนำส่งเข้ากองทุนทุกเดือน โดยคำนวณจากค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับซึ่งกำหนดจากฐานค่าจ้างเป็นรายเดือนต่ำสุดเดือนละ ๑,๖๕๐ บาท สูงสุดเดือนละ ๑๕,๐๐๐ บาท โดยรัฐบาลจะออกเงินสมทบเข้ากองทุนอีกส่วนหนึ่ง

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

กองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นกองทุนที่ลูกจ้างและนายจ้างจัดตั้งขึ้นด้วยความสมัครใจร่วมกันเพื่อให้ลูกจ้างมีเงินออมไว้ใช้ยามเกษียณ ออกจากงาน ทูพพลภาพ หรือเป็นหลักประกันให้กับครอบครัวในกรณีเสียชีวิต โดยเงินกองทุนมาจากเงินที่ลูกจ้างจ่ายเข้ากองทุนในอัตรา ๒ - ๑๕% ของเงินเดือนเรียกว่าเงินสะสม และเงินที่นายจ้างจ่ายเข้าอีกส่วนหนึ่งไม่ต่ำกว่าเงินสะสมของลูกจ้างเรียกว่าเงินสมทบ (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, ๒๕๕๘)

เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ กรมประชาสงเคราะห์ได้จ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุครั้งแรกผ่านโครงการเบี้ยยังชีพคนชราโดยให้เงินช่วยเหลือผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนเดือนละ ๒๐๐ บาท ต่อมามติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี ๒๕๕๙ ได้ปรับเพิ่มเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุเป็นคนละ ๕๐๐ บาทต่อเดือน และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการคลังยังอาจเพิ่มเงินให้กับผู้สูงอายุได้เพื่อให้เพียงพอกับการดำรงชีพแต่โดยรวมแล้วไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาทต่อเดือน หลังจากนั้นคณะรัฐมนตรียังได้ปรับนโยบายการจ่ายเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุโดยให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก ได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา และให้จ่ายเป็นอัตราขั้นบันไดโดยให้ผู้ที่ยังมีอายุสูงขึ้นจะยังได้รับเบี้ยยังชีพสูงขึ้นได้ (แนวหน้า, NA)

กองทุนการออมแห่งชาติ

เนื่องจากที่ผ่านมาประเทศไทยมีระบบบำนาญหรือระบบการออมในภาครัฐและภาคเอกชนอยู่บ้าง แต่ในส่วนของภาคประชาชนแล้วยังขาดระบบดังกล่าว ประชาชนในกลุ่มนี้จึงยังขาดการตระหนักถึงความจำเป็นของการออมเพื่อการเกษียณของตนเอง รัฐบาลจึงจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติขึ้นเพื่อรองรับการที่ประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไม่ได้มีการวางแผนการออมมาตั้งแต่ช่วงที่ยังอยู่ในวัยทำงาน โดยสมาชิกที่ต้องการออมเงินผ่านกองทุนการออมแห่งชาติต้องมีสัญชาติไทย อายุระหว่าง ๑๕ - ๖๐ ไม่อยู่ในกองทุนตามกฎหมายอื่นที่ได้รับเงินสมทบจากรัฐหรือนายจ้าง ไม่อยู่ในระบบบำนาญภาครัฐหรือเอกชน เช่น เป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ เกษตรกร ค้าขาย รับจ้างทั่วไป เป็นต้น สมาชิกต้องจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนไม่ต่ำกว่าครั้งละ ๕๐ บาท แต่เมื่อรวมกันแล้วใน ๑ ปี ต้องไม่เกิน ๑๓,๒๐๐ บาท โดยรัฐบาลจ่ายเงินสมทบตามระดับอายุของสมาชิก และเป็นอัตราส่วนกับจำนวนเงินสะสม รวมกันแล้วในปีหนึ่งๆ ต้องไม่เกินจำนวนเงินสมทบสูงสุดที่กำหนดโดยกฎกระทรวง และเงินของสมาชิกที่ส่งไปนั้นรัฐบาลจะรับประกันให้สมาชิกได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการนำเงินสะสมและเงินสมทบไปลงทุนไม่น้อยกว่าอัตราที่กำหนด (กองทุนการออมแห่งชาติ, ๒๕๕๙)

ระเบียบวิธีศึกษาและการวิเคราะห์

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพจากการทบทวนทฤษฎี งานวิจัย รายงาน เอกสาร ที่เกี่ยวข้อง เพื่อระบุปัญหาและสร้างกรอบความคิด จากนั้นจึงเก็บข้อมูลเพิ่มเติมจากการสัมภาษณ์ความเห็นและรับฟังข้อเสนอแนะจากผู้เชี่ยวชาญและประชาชนทั่วไป แล้วจึงทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้แบบบูรณาการพร้อมทั้งสังเคราะห์เป็นแนวทางในการแก้ปัญหา

องค์ประกอบของกองทุน

ทรัพยากรสาธารณะตัวอย่าง

ทรัพยากรสาธารณะตามแนวคิดนี้ควรมีลักษณะดังนี้

- ๑) เป็นทรัพยากรสาธารณะที่ใช้แล้วหมดไป และ
- ๒) เป็นทรัพยากรสาธารณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศต้องใช้และมีส่วนร่วม

ในการอนุรักษ์ได้

ทรัพยากรสาธารณะที่มีคุณลักษณะดังกล่าว เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า การศึกษานี้ใช้น้ำประปาเป็นกรณีศึกษา

กลุ่มผู้ออมเงินและผู้ได้รับเงินช่วยเหลือค่าครองชีพ

ผู้ออมเงินจะเป็นหน่วยครัวเรือนทุกครัวเรือนที่ใช้น้ำประปาและจ่ายค่าน้ำประปาให้กับผู้ให้บริการในภาครัฐไม่ว่าจะเป็นการประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค หรือหน่วยงานประปาส่วนท้องถิ่น โดยจะมีจำนวนสมาชิกในครัวเรือนกี่คน สัญชาติใด ทำอาชีพอะไร หรือมีอายุเท่าไรก็ได้เนื่องจากประชาชนทุกคนที่ใช้น้ำประปาคงควรมีบทบาทในการใช้น้ำประปาอย่างประหยัด ส่วนผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือค่าครองชีพคือประชาชนสัญชาติไทยทุกคนที่เข้าสู่วัยเกษียณอายุตั้งแต่ ๖๐ ปีขึ้นไป ที่ลงทะเบียนขอรับสิทธิ เนื่องจากทุกคนจะต้องเข้าสู่วัยชราซึ่งมีสิทธิได้รับเงินตอบแทนจากกองทุนเมื่อถึงวัยชราด้วยกันทุกคน และผู้สูงอายุวัยหลังเกษียณเหล่านี้ก็คือผู้ใช้น้ำประปาที่เคยจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนมาก่อนแล้วนั่นเอง

กรณีครัวเรือนที่ยังไม่มีน้ำประปาใช้ซึ่งถือเป็นคนกลุ่มน้อยของประเทศและเป็นกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสจึงสมควรได้รับการยกเว้นการจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนนี้แต่ยังคงมีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือค่าครองชีพหลังเกษียณโดยถือเป็นรัฐสวัสดิการส่วนหนึ่งในการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส นอกจากนี้ เนื่องจากตามแนวคิดนี้รัฐเองก็นำส่งเงินสมทบเพิ่มเข้าไปในกองทุนนี้ด้วยส่วนหนึ่ง จึงอาจถือได้ว่าเงินส่วนหนึ่งที่รัฐสมทบเข้ากองทุนก็เพื่อชดเชยความบกพร่องของรัฐบาลที่ไม่สามารถจัดสรรให้ประชาชนกลุ่มนี้เข้าถึงน้ำประปาได้ ในส่วนของคนยากจนที่เดือดร้อนจากการขึ้นค่าน้ำประปาก็กอาจลงทะเบียนคนจนเพื่อขอยกเว้นค่าน้ำประปาเฉพาะในส่วนที่ขึ้นราคาได้

เงินในกองทุน

รายได้หลักในกองทุน ได้แก่

๑. เงินสะสมที่เรียกเก็บเพิ่มขึ้นจากการขึ้นราคาน้ำประปา
๒. เงินสมทบจากรัฐบาลซึ่งอาจเป็นงบประมาณที่รัฐบาลสามารถประหยัดได้จากการที่ประชาชนใช้น้ำอย่างประหยัดจากโครงการนี้ เช่น ค่าใช้จ่ายในการบำบัดน้ำเสียที่ลดลง ค่าใช้จ่ายจากการเสียดุลการค้าในการนำเข้าพลังงานเพื่อผลิตน้ำประปา ค่าใช้จ่ายที่ลดลงได้จากการชะลอการสร้างเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำเพิ่มเติมเพื่อรองรับการขาดแคลนน้ำ การรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้ประหยัดน้ำ ฯลฯ
๓. ผลตอบแทนจากการลงทุนเมื่อกองทุนนำเงินจำนวนมากในกองทุนไปลงทุนอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพซึ่งจะทำให้ได้ผลตอบแทนจากการลงทุนมากกว่าและมีความเสี่ยงต่ำกว่าการที่แต่ละครัวเรือนนำเงินจำนวนเล็กน้อยไปลงทุนกันเอง ดังปรากฏตามหลักการลงทุนและผลตอบแทนในกองทุนทั่วไป เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

นอกจากนี้เงินในกองทุนยังอาจมาจากอีกบางภาคส่วน เช่น

- ◆ หลายครัวเรือนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีใช้น้ำประปามากทำให้ต้องจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนมากแต่ไม่ประสงค์ที่จะรับสิทธิเงินช่วยเหลือค่าครองชีพ ดังปรากฏว่ามีผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งที่มีฐานะดีและไม่ประสงค์รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

- ◆ ชาวต่างชาติที่ทำงานในประเทศไทยหรือนักท่องเที่ยวที่เข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยและใช้น้ำประปาทำให้ต้องจ่ายเงินส่วนหนึ่งเข้ากองทุนแต่ไม่มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือค่าครองชีพ

- ◆ ประชาชนที่เสียชีวิตก่อนวัยเกษียณ

หน่วยงานที่จัดเก็บเงินสะสมและจ่ายเงินช่วยเหลือ

ในการจัดเก็บเงินสะสมให้หน่วยงานผู้ให้บริการน้ำประปาและมีภารกิจอีกด้านหนึ่งในการรณรงค์เพื่ออนุรักษ์น้ำประปาอยู่แล้ว เช่น การปราบปรามครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค หน่วยงานประปาท้องถิ่น ทำการจัดเก็บค่าน้ำประปาโดยรวมค่าน้ำประปาที่เพิ่มขึ้นจากโครงการนี้แล้วจากครัวเรือนในเขตพื้นที่บริการของตนเองตามปกติ จากนั้นหน่วยงานเหล่านี้จึงค่อยโอนเงินส่วนที่เพิ่มจากการขึ้นค่าน้ำประปาดังกล่าวเข้ากองทุนเพื่อไม่ให้ต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานธุรกรรมหรือมีค่าใช้จ่ายเพื่อจัดเก็บเงินเข้ากองทุนเพิ่มเติม

ในการจ่ายเงินช่วยเหลือค่าครองชีพ กองทุนจะโอนเงินช่วยเหลือค่าครองชีพไปพร้อมกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้กับผู้สูงอายุวัยหลังเกษียณซึ่งได้ลงทะเบียนขอรับสิทธิเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไว้ก่อนหน้าแล้วเป็นรายเดือนเพื่อไม่ให้ต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานธุรกรรมหรือมีค่าใช้จ่ายเพื่อจ่ายเงินช่วยเหลือค่าครองชีพเพิ่มเติมเช่นกัน

กลไกของกองทุน

กองทุนมีกลไกหรือขั้นตอนหลักในการดำเนินงาน ดังนี้

๑. รัฐบาลขึ้นราคาน้ำประปา
๒. หน่วยงานที่มีหน้าที่เก็บค่าน้ำประปาเก็บค่าน้ำประปาตามปกติแล้วจึงโอนเงินส่วนต่างที่เก็บเพิ่มจากการขึ้นราคาข้างต้นนำส่งกองทุน รัฐบาลจ่ายเงินสมทบส่วนหนึ่งเข้ากองทุนตามเหตุผลข้างต้น

๓. กองทุนนำเงินสะสมภาคประชาชนและเงินสมทบจากภาครัฐไปลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพ

๔. เมื่อประชาชนผู้ใดมีอายุตั้งแต่ ๖๐ ปีขึ้นไป กองทุนก็จะจ่ายเงินช่วยเหลือค่าครองชีพเป็นเงินสดให้กับประชาชนผู้นั้นโดยจ่ายผ่านและรวมไปกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

ประเด็นที่อาจเป็นข้อโต้แย้ง

จากการสัมภาษณ์นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์ สังคมสงเคราะห์ และผู้บริหารในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ การประปา นครหลวง รวมถึงประชาชนทั่วไปผู้ใช้น้ำประปาทั้งผู้ที่อยู่ในวัยทำงานและวัยหลังเกษียณ เพื่อขอความคิดเห็นข้อเสนอแนะ พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่สนับสนุนแนวคิดดังกล่าว เนื่องจากเชื่อว่าจะสามารถช่วยบรรเทาปัญหาการใช้ทรัพยากรสาธารณะอย่างฟุ่มเฟือยและปัญหาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุได้บางส่วน จากการสัมภาษณ์พบว่ามีประเด็นที่อาจเป็นข้อสงสัยซึ่งควรได้รับคำอธิบาย ได้แก่

ถึงเวลาปรับค่าน้ำประปาให้สูงขึ้นหรือไม่

การประปานครหลวงไม่เคยปรับราคาค่าน้ำประปาขึ้นมาเป็นเวลากว่า ๑๗ ปีแล้ว (ไทยรัฐ, ๒๕๕๗) ดังนั้นจึงพอมีเหตุผลเบื้องต้นสำหรับการปรับขึ้นราคาค่าน้ำประปา แต่เนื่องจากแม้ว่าการประปานครหลวงจะไม่เคยปรับราคาค่าน้ำประปาขึ้นมาตลอดระยะเวลา ๑๗ ปี แต่ก็ยังคงมีกำไรในแต่ละปีจำนวนมหาศาล โดยในปี ๒๕๕๘ มีกำไรถึง ๗,๑๔๙,๙๗๐,๒๖๖ บาท (การประปานครหลวง, ๒๕๕๙) นอกจากนี้ การดำเนินกิจการของการประปายังมีลักษณะผูกขาด ดังนั้นรายได้ที่เพิ่มจากการปรับราคาค่าน้ำประปาขึ้นจึงไม่ควรถือเป็นกำไรของการประปาหรือจัดส่งให้รัฐบาลโดยเข้าระบบงบประมาณตามปกติเพื่อใช้จ่ายตามค่าใช้จ่ายของรัฐโดยทั่วไป แต่นำเข้าไปสู่กองทุนอนุรักษ์ทรัพยากรเพื่อช่วยเหลือค่าครองชีพในอนาคตซึ่งเงินในกองทุนนี้ยังคงเป็นเสมือนเงินฝากของประชาชนผู้ใช้น้ำประปาเพื่อเบิกมาจ่ายคืนให้ในอนาคตนั่นเอง การขึ้นราคาค่าน้ำประปาจึงเสมือนการออมเงินของประชาชนไม่ใช่การต้องจ่ายเงินเพิ่มมากขึ้น

การขึ้นค่าน้ำประปากระทบต่อสถานะทางเศรษฐกิจของประชาชนหรือไม่

เนื่องจากปริมาณค่าเฉลี่ยการใช้น้ำของคนกรุงเทพฯ ๑ คน เท่ากับ ๒๒๐ ลิตรต่อวัน หรือ ๖,๖๐๐ ลิตรต่อเดือน หรือ ๖.๖ ลูกบาศก์เมตรต่อเดือน (เนชั่นทีวี, ๒๕๕๙) ในขณะที่อัตราค่าน้ำของการประปานครหลวงสำหรับปริมาณการใช้น้ำในช่วง ๑ - ๓๐ ลูกบาศก์เมตร อยู่ที่ราคา ๘.๕ บาทต่อลูกบาศก์เมตร (การประปานครหลวง, ๒๕๕๓) ดังนั้น คนกรุงเทพฯ จะเสียค่าน้ำเฉลี่ยคนละเพียง ๕๖.๑ บาทต่อเดือน (ไม่รวมค่าบริการรายเดือน) หรือเพียง ๑.๘๗ บาท

ต่อวัน (ประชาชนในชนบทจะจ่ายค่าน้ำประปาต่อวันต่ำกว่านี้มากเนื่องจากมีปริมาณการใช้น้ำประปาต่อคนเพียง ๑ ใน ๔ ของประชาชนในกรุงเทพฯ) ดังนั้นแม้ว่าจะมีการขึ้นราคาค่าน้ำประปาอีกถึง ๑ เท่าตัวหรืออีก ๑.๘๗ บาทต่อวัน ก็ไม่น่าจะมีผลกระทบต่อสถานะทางเศรษฐกิจของประชาชนมากนัก นอกจากนี้ หากการขึ้นค่าน้ำประปานี้ช่วยกระตุ้นทำให้คนกรุงเทพฯ ลดปริมาณการใช้น้ำประปาได้ ๕๐% เหลือเพียง ๑๑๐ ลิตรต่อวัน (ซึ่งมีความเป็นไปได้เนื่องจากคนชนบทที่ใช้น้ำประปาเพียง ๕๐ ลิตรต่อคนต่อวันหรือเพียง ๑ ใน ๔ ของประชาชนในกรุงเทพฯ เท่านั้น) ค่าน้ำประปาที่ถึงแม้ว่าจะเพิ่มสูงขึ้นอีก ๑ เท่าตัว ก็จะไม่ทำให้ประชาชนกรุงเทพฯ ต้องจ่ายเงินค่าน้ำประปาเพิ่มขึ้นเลย หรือหากประชาชนกรุงเทพฯ สามารถลดการใช้น้ำประปาได้มากกว่า ๕๐% ค่าใช้จ่ายสำหรับน้ำประปาของประชาชนก็จะลดลงแม้ว่าจะมีการเพิ่มค่าน้ำประปาขึ้น ๑ เท่าตัวแล้วก็ตาม

มีเหตุผลเพียงพอหรือไม่ในการเก็บเงินเข้ากองทุน

การจัดตั้งกองทุนหรือเรียกเก็บภาษีต่าง ๆ มักมีเหตุผลหรือประโยชน์หลักเพียงด้านเดียว เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันให้กับสมาชิกในวัยหลังเกษียณ การเก็บภาษีสรรพสามิตเพื่อลดการใช้จ่ายในสินค้าฟุ่มเฟือยหรือไม่เป็นประโยชน์ เป็นต้น โดยประชาชนจะต้องจ่ายเงินเพิ่มเติมให้กับกองทุนหรือภาษีเฉพาะเหล่านั้น แต่กองทุนอนุรักษ์ทรัพยากรเพื่อช่วยเหลือค่าครองชีพในอนาคตมีวัตถุประสงค์หลักทั้ง ๒ ด้าน ได้แก่ เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำและเพื่อเป็นการออมเงินให้กับผู้ใช้น้ำประปาในวัยหลังเกษียณ นอกจากนี้ หากมาตรการขึ้นราคาน้ำประปาสามารถช่วยสร้างจิตสำนึกและพฤติกรรมในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำประปาได้จริง ค่าน้ำประปาที่ผู้ใช้น้ำต้องจ่ายในแต่ละเดือนอาจไม่เพิ่มขึ้นหรือแม้กระทั่งอาจลดลงก็ได้เนื่องจากการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นทำให้ปริมาณการใช้น้ำลดลงก็เป็นไปได้ดังที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น

กองทุนดังกล่าวเป็นการบังคับหรือละเมิดสิทธิของประชาชนหรือไม่

ที่ผ่านมากการเก็บเงินเข้ากองทุนส่วนใหญ่ที่ดำเนินการโดยภาครัฐมักไม่ใช่ภาคสมัครใจ เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนประกันสังคม กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง รวมถึงการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต แต่รัฐได้ใช้อำนาจตามหลักกฎหมายมหาชนจัดตั้งกองทุนหรือเก็บภาษีดังกล่าวเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นหลัก นอกจากนี้ อัคม์เดช วานิชชินชัย (๒๕๕๓) ยังได้ให้ความเห็นว่าการอนุรักษ์ทรัพยากรนั้นเนื่องจากคนส่วนใหญ่ยังเห็นแก่ส่วนตัวมากกว่าส่วนร่วม เน้นความสะดวก (Convenience) มากกว่าการอนุรักษ์ (Conservation) ซึ่งมักมีความลำบากในการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดอยู่บ้าง ดังนั้น โครงการ

อนุรักษ์ในช่วงแรก ๆ จึงควรใช้มาตรการบังคับ (Compulsory) ด้วยกฎระเบียบหรือมาตรการต่าง ๆ ซึ่งหากทำได้อย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้วก็จะสามารถเปลี่ยนพฤติกรรมของคนให้มีจิตสำนึกหรือจิตอาสา (Voluntary) ในการอนุรักษ์อย่างยั่งยืนได้ ดังนั้น หากการจัดตั้งกองทุนอนุรักษ์จึงมีเหตุผลทางวิชาการและมีประโยชน์ของประชาชนโดยรวมอย่างเพียงพอก็น่าจะสามารถดำเนินการได้

เงินที่เก็บจากคนกลุ่มหนึ่งได้นำไปใช้ประโยชน์กับคนกลุ่มนั้นหรือไม่

ตามหลักการโดยทั่วไปแล้วเงินที่เรียกเก็บจากคนกลุ่มหนึ่งก็ควรนำไปใช้ประโยชน์ให้กับคนกลุ่มนั้น แต่ในทางปฏิบัติก็มีกองทุนหรือภาษีหลายชนิดที่เรียกเก็บจากคนกลุ่มหนึ่งแต่กลับไม่ได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์กับคนกลุ่มนั้นจริง ๆ อาทิเช่น เงินกองทุนน้ำมันซึ่งเก็บจากการใช้เชื้อเพลิงชนิดที่กำหนดซึ่งมีอยู่หลายชนิด แต่ก็มีกานำภาษีจากเชื้อเพลิงประเภทหนึ่งไปอุดหนุนเชื้อเพลิงอีกประเภทหนึ่งซึ่งผู้ใช้เป็นคนละกลุ่มกันหรือที่เรียกว่าการอุดหนุนราคาพลังงานข้ามกลุ่ม (Cross Subsidy) เช่น เก็บเงินจากผู้ใช้น้ำมันเบนซินและแก๊สโซฮอล์ในอัตราสูงเพื่อเข้ากองทุนแล้วนำไปอุดหนุนผู้ใช้อากาศหรือผู้ใช้น้ำมันดีเซลเพื่อให้ใช้อากาศหรือน้ำมันดีเซลได้ในราคาต่ำ ทำให้เป็นการนำเงินของบุคคลหนึ่งไปอุดหนุนอีกบุคคลหนึ่ง (กรุงเทพธุรกิจ, ๒๕๕๘)

ภาษีสรรพสามิต เรียกเก็บเป็นเงินสดจากสินค้าฟุ่มเฟือย หรือสินค้าที่ทำลายสุขภาพ แต่ก็ไม่ได้นำกลับไปช่วยเหลือกลุ่มคนนั้น ๆ โดยตรง เนื่องจากสินค้าที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิตมีหลายประเภท เช่น สุรา ยาสูบ เมื่อจัดเก็บแล้วก็จะนำไปรวมเป็นภาษีสรรพสามิตโดยรวมและใช้ประโยชน์โดยรวมโดยไม่ได้แยกประเภทว่าเป็นภาษีสำหรับสินค้าชนิดใดแล้วใช้กับผู้บริโภคสินค้าชนิดนั้นโดยเฉพาะ นอกจากนี้ ภาษีสรรพสามิตที่เก็บก็ยังไม่ได้ถูกจัดสรรไปใช้ประโยชน์กับคนกลุ่มผู้เสียภาษีสรรพสามิตโดยเฉพาะเช่นปัจจุบันภาษีเหล่านี้นั้นส่วนหนึ่งถูกนำไปสนับสนุน สสส. หรือไทยพีบีเอส ซึ่งแม้ว่าองค์กรเหล่านี้มีภารกิจเพื่อสังคมแต่ก็เป็นเพื่อสังคมโดยรวมไม่ใช่กลุ่มผู้เสียภาษีสรรพสามิตประเภทนั้น ๆ เช่น ผู้บริโภคเหล้า ยาสูบ รถยนต์โดยตรง

ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีนิติบุคคล ก็เป็นการจัดเก็บเงินสดจากประชาชนเข้าระบบงบประมาณปกติซึ่งนำไปใช้ประโยชน์กับประเทศโดยรวมในรูปของบริการ โครงการหรือสาธารณูปโภคต่าง ๆ สำหรับทั้งผู้ที่เสียและไม่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และผู้ถือหุ้นในบริษัทที่เสียและไม่เสียภาษีนิติบุคคล

เงินภาษีมูลค่าเพิ่มซึ่งแม้ว่ารัฐจะเรียกเก็บเงินสดในอัตรา ๗% เท่ากันจากผู้บริโภคสินค้าหรือบริการที่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม แต่การนำงบประมาณของประเทศซึ่งมาจากเงินภาษีมูลค่าเพิ่มดังกล่าวไปใช้เป็นประโยชน์กับประชาชนภาคส่วนต่าง ๆ ก็ยังคงเป็นการใช้ประโยชน์โดยภาพรวมของประชาชนทั้งประเทศในลักษณะของบริการ โครงการหรือสาธารณูปโภคต่าง ๆ ซึ่งไม่ใช่เงินสด โดยไม่สามารถระบุได้ว่างบประมาณดังกล่าวได้ถูกใช้เป็นประโยชน์กลับคืนสู่ผู้เสียภาษีมูลค่าเพิ่มแต่ละภาคส่วนเป็นอัตราส่วนโดยตรงหรือเหมาะสมหรือไม่แต่อย่างใด

ในขณะที่การเรียกเก็บเงินเข้ากองทุนอนุรักษ์เพื่อช่วยเหลือค่าครองชีพในอนาคตเป็นการเรียกเก็บเงินค่าน้ำประปาเพิ่มขึ้นจากประชาชนผู้ใช้น้ำประปาทั่วไป แล้วจ่ายคืนเป็นเงินช่วยเหลือให้กับผู้สูงอายุ ซึ่งผู้สูงอายุเหล่านั้นก็คือประชาชนทั่วไปผู้ใช้น้ำและเคยเป็นผู้จ่ายเงินเข้ากองทุนนั่นเอง นอกจากนี้ เงินช่วยเหลือดังกล่าวถูกจ่ายเป็นเงินสด ดังนั้น ผู้สูงอายุก็มีอิสระในการจะนำเงินนั้นไปใช้จ่ายในด้านใดก็ได้ รวมถึงจ่ายค่าน้ำประปาที่ตนยังคงต้องใช้ในแต่ละเดือน กองทุนดังกล่าวจึงมีกลุ่มคนที่จ่ายเงินเข้ากองทุนและรับผลประโยชน์จากกองทุนเป็นคนกลุ่มเดียวกัน และธุรกรรมที่เรียกเก็บเงินและเงินถูกนำไปใช้เป็นธุรกรรมเดียวกัน กล่าวคือ เรียกเก็บจากการใช้น้ำประปาที่ผ่าน ๆ มาแล้วนำไปใช้จ่ายเป็นค่าน้ำประปาในอนาคตส่วนหนึ่งนั่นเอง

ตัวอย่างการดำเนินงานของกองทุน

เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติของแนวคิดกองทุนอนุรักษ์ทรัพยากรเพื่อช่วยเหลือค่าครองชีพในอนาคตทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ผู้วิจัยจึงสมมติสถานการณ์เพื่อแสดงและวิเคราะห์ความเป็นไปได้ดังนี้

$$\text{ค่าน้ำประปาที่ต้องจ่าย} = \text{ปริมาณการใช้น้ำประปา} \times \text{ราคาน้ำประปา}$$

ปริมาณการใช้น้ำเฉลี่ยของคนกรุงเทพฯ ๑ คน เท่ากับ ๒๒๐ ลิตรต่อวัน หรือ ๖,๖๐๐ ลิตรต่อเดือน หรือ ๖.๖ ลูกบาศก์เมตรต่อเดือน (เนชั่นทีวี, ๒๕๕๙) อัตราค่าน้ำของการประปานครหลวงสำหรับปริมาณการใช้น้ำในช่วง ๑ - ๓๐ ลูกบาศก์เมตร ราคา ๘.๕ บาทต่อลูกบาศก์เมตร (การประปานครหลวง, ๒๕๕๓) ดังนั้น คนกรุงเทพฯ จะเสียค่าน้ำเฉลี่ยคนละ ๕๖.๑ บาทต่อเดือน (ไม่รวมค่าบริการรายเดือน) หรือ ๑.๘๗ บาทต่อวัน ดังนั้น หากขึ้นราคา

น้ำประปาจาก ๘.๕ บาทต่อลูกบาศก์เมตรอีก ๑ เท่าตัว คนกรุงเทพฯ จะต้องจ่ายค่าน้ำประปาเพิ่มขึ้นอีก ๑.๘๗ บาทต่อวัน นอกจากนี้ หากการขึ้นค่าน้ำประปานี้ทำให้คนกรุงเทพฯ ลดปริมาณการใช้น้ำประปาได้มากกว่า ๕๐% (ซึ่งมีความเป็นไปได้เนื่องจากคนชนบทใช้น้ำประปาเพียงไม่ถึง ๒๕% ของคนกรุงเทพฯ เท่านั้น) ค่าน้ำประปาต่อเดือนหลังจากใช้น้ำอย่างประหยัดก็จะต่ำกว่าค่าน้ำประปาก่อนขึ้นราคาค่าน้ำประปาด้วย

หลังขึ้นค่าน้ำประปาแล้วในแต่ละเดือนคนกรุงเทพฯ จะต้องจ่ายค่าน้ำเพิ่มขึ้นอีก ๕๖.๑ บาทต่อเดือน หรือคิดเป็น ๖๗๓.๒ บาทต่อปี (คิดในกรณีที่คนกรุงเทพฯ ไม่สามารถประหยัดน้ำประปาได้) เมื่อนำเงินค่าน้ำประปาที่เก็บเพิ่มขึ้น ๕๖.๑ บาทต่อเดือน ตั้งแต่ผู้ใช้น้ำประปาเกิดจนอายุถึง ๖๐ ปี เป็นจำนวน ๖๐ ปี ซึ่งหากนำเงินดังกล่าวไปจ่ายเป็นเงินช่วยเหลือค่าครองชีพให้ผู้สูงอายุที่มีอายุเฉลี่ยประมาณ ๗๕ ปี (ชาวไทยและหญิงไทยมีอายุเฉลี่ย ๗๑.๙๓ ปี และ ๗๘.๘๒ ปี ตามลำดับ) หรือจ่ายหลังอายุ ๖๐ ปี ไปอีก ๑๕ ปี ก็จะทำให้มีผู้สูงอายุได้รับเงินช่วยเหลือค่าครองชีพเฉพาะจากเงินที่ตนได้สะสมในวัยทำงาน ๒๒๔.๔ บาทต่อเดือน หรือ ๔ เท่าของค่าน้ำประปาที่ตนเคยจ่ายเพิ่มต่อเดือน (หรือสะสมเงิน ๖๐ ปี และชดเชยคืน ๑๕ ปี) ซึ่งเทียบเป็นถึง ๓๗.๔% ของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ภาครัฐจ่ายให้กับผู้สูงอายุในอัตรา ๖๐๐ บาทต่อเดือนในปัจจุบัน

ทั้งนี้ผลตอบแทนข้างต้นยังไม่รวมเงินสมทบจากรัฐบาลซึ่งควรจ่ายสมทบเข้ามาในกองทุน และยังไม่รวมถึงผลตอบแทนจากการนำเงินสะสมของผู้ใช้น้ำประปาและเงินสมทบจากรัฐบาลตามข้างต้นลงทุนระยะยาวในปริมาณมากอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลและมีความเสี่ยงต่ำ เช่น การลงทุนของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่มีผลตอบแทนเฉลี่ยตั้งแต่ปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๘ เฉลี่ยสูงถึงปีละ ๖.๑% (กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ, ๒๕๕๘) ในขณะที่อัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ ๒๔ เดือน อยู่ที่ประมาณ ๑.๕% ต่อปี เท่านั้น

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การจัดตั้งกองทุนการอนุรักษ์ทรัพยากรเพื่อช่วยเหลือค่าครองชีพในอนาคตเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะมีส่วนสำคัญยิ่งในการลดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างฟุ่มเฟือยและช่วยให้ผู้สูงอายุมีสวัสดิการสูงขึ้นไปพร้อม ๆ กัน โดยปรับราคาทรัพยากรสาธารณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศใช้ร่วมกัน เช่น น้ำประปา หรือไฟฟ้าให้สูงขึ้นเพื่อกระตุ้นให้ประชาชนมีพฤติกรรมในการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น จากนั้นจึงนำรายได้ที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวไปจัดตั้งเป็นกองทุนแยกจากงบประมาณปกติของรัฐบาลโดยมีเงินสมทบส่วนหนึ่งจาก

รัฐบาลเข้าสู่กองทุนพร้อมผลตอบแทนจากการนำเงินในกองทุนไปลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพ จนเมื่อประชาชนผู้ใช้ทรัพยากรนั้นเข้าสู่วัยเกษียณแล้วจึงจ่ายเงินสดจากกองทุนตอบแทนคืนให้ ในรูปของเงินช่วยเหลือค่าครองชีพผู้สูงวัย ทั้งนี้ ในการประยุกต์ใช้จริง การปรับราคาขึ้น อาจทำแบบค่อยเป็นค่อยไปเพื่อลดแรงต้านและไม่ให้มีผลกระทบกับประชาชนที่มีรายได้น้อยมากนัก โดยต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจและเห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าวต่อตนเองเป็นหลัก การศึกษานี้เป็นเพียงการเสนอแนะหลักการในเบื้องต้นเท่านั้น การวิจัยในอนาคตควรศึกษาความเป็นไปได้ในรายละเอียดต่าง ๆ เช่น อัตราค่าน้ำประปาที่ควรขึ้นในแต่ละช่วง จำนวนเงินสมทบที่เหมาะสมจากรัฐบาล โครงสร้างและวิธีการบริหารกองทุน นโยบายการลงทุน การจัดการความเสี่ยงและผลตอบแทนจากกองทุน เป็นต้น

บรรณานุกรม

- กระทรวงการคลัง. (๒๕๕๖). *ความรู้เรื่องภาษี*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๖๖, จาก <http://taxclinic.mof.go.th/knowledge/excise-dept.php>
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (๒๕๕๖). *หลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ, คนพิการ, ผู้ป่วยเอดส์หรือโรคมุมิคุ้มกันบกพร่อง ขึ้นทะเบียนรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๙, จาก https://www.m-society.go.th/ewt_news.php?nid=15283
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (๒๕๕๖). เอกสารประมวลสถิติด้านสังคม ๓/๒๕๕๖.
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (๒๕๕๗). เอกสารประมวลสถิติด้านสังคม ๑/๒๕๕๘. ประชากรสูงอายุไทย: ปัจจุบันและอนาคต. พฤศจิกายน ๒๕๕๗
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (๒๕๕๘). เอกสารประมวลสถิติด้านสังคม ๑/๒๕๕๘, ๓/๒๕๕๘. ความยากจนของผู้สูงอายุ. กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘
- กระทรวงพลังงาน. (๒๕๕๙). *กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงคืออะไร-สำคัญอย่างไร*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๙, จาก <http://www.efai.or.th/?q=th/content/กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงคืออะไร-สำคัญอย่างไร>
- กรุงเทพธุรกิจ. (๑๔ มกราคม ๒๕๕๘). *ทำไมน้ำมันลด แต่ก๊าซขึ้นราคา*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๙, จาก <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/628432>
- กองทุนการออมแห่งชาติ. (๒๕๕๙). *เกี่ยวกับ กอช*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๙, จาก <http://www.nsf.or.th/>
- กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ. (๒๕๕๖). *ประวัติกองทุน*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๙, จาก <http://www.gpf.or.th/thai2013/about/index.asp>
- กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ. (๒๕๕๘). *ผลตอบแทนการลงทุน*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๙, จาก <http://www.gpf.or.th/thai2013/invest/compensation.asp>
- การประปานครหลวง. (๒๕๕๓). *อัตราค่าน้ำประปา*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๙, จาก http://www.mwa.co.th/ewt_news.php?nid=303
- การประปานครหลวง. (๒๕๕๘). *เขาว่าปีนี้เผาหลอก ปีหน้าเผาจริง มาช่วยกันใช้น้ำให้น้อยลงกันเถอะ*. *New Release ฉบับ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๘*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๙, จาก http://www.mwa.co.th/ewt_dl_link.php?nid=21889

- การประปานครหลวง. (๒๕๕๙). รายงานประจำปี ๒๕๕๘. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๙, จาก http://www.mwa.co.th/download/pln0201/annual2015/annual_report_2015_th.pdf
- การประปาส่วนภูมิภาค. (๒๕๕๘). ข้อมูลการประปาส่วนภูมิภาค. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๙, จาก <http://www.pwa.co.th/province/search/viewdata>
- คมชัดลึก. (๑๘ มกราคม ๒๕๕๙). ‘ซูเปอร์เอลนีโญ’ สงครามแย่งน้ำ ๒๕๕๙. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๙, จาก <http://www.komchadluek.net/detail/2016011/220729220729.html>
- เดลินิวส์. (๒ เมษายน ๒๕๕๗). ไทยติดไฟใช้น้ำเปลืองสุดในโลก. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๙, จาก <http://www.dailynews.co.th/economic/227451>
- เดลินิวส์. (๙ มีนาคม ๒๕๕๙). ลดแรงดันน้ำประปาเมืองกรุงบ้าย-เย็นประหยัดน้ำฝ่าวิกฤติภัยแล้ง. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๙, จาก <http://www.dailynews.co.th/bangkok/284711>
- ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. (๒๕๕๘). กองทุนสำรองเลี้ยงชีพคืออะไร. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๙, จาก https://www.set.or.th/education/th/begin/mutualfund_content14.pdf
- ไทยรัฐ. (๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗). กปน. จ่อขึ้นค่าน้ำประปา ๑๐ บาท/หน่วย คาดไม่เกินปี ๕๙. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๙, จาก <http://www.thairath.co.th/content/425268>
- เนชั่นทีวี. (๒๕๕๙). คนกรุงใช้น้ำเปลือง. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๙, จาก <http://www.nationtv.tv/main/content/social/378487934/>
- แนวหน้า. (NA). เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๙, จาก <http://www.naewna.com/lady/columnist/14055>
- ปราโมทย์ ปราสาทกุล. (๒๕๕๖). “สถานการณ์ผู้สูงอายุ แนวโน้ม และผลกระทบจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน”
- ผู้จัดการออนไลน์. (๒๒ มีนาคม ๒๕๕๙). กกร. หวังสกัดสาดน้ำฟุ่มเฟือย ชงไอเดียขึ้นค่าน้ำ เม.ย. ๕๙ ส่วนที่ใช้เพิ่ม. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๙, จาก <http://www.manager.co.th/iBizChannel/ViewNews.aspx?NewsID=9590000029679>
- โพสต์ทูเดย์. (๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙). ผู้นำระทึกวิกฤตภัยแล้งขยับมกรุง. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๙, จาก http://www.posttoday.com/local/scoop_bkk/418674

สำนักข่าวไทย. (๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๙). *ไทยใช้น้ำเปลืองเป็นอันดับ ๓ ของอาเซียน*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๙, จาก <http://www.tnamcot.com/content/235044>

สำนักงานประกันสังคมจังหวัดกาญจนบุรี. (NA). *กองทุนประกันสังคม*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๙, จาก <http://www.oocities.org/ssokanchanaburi/sso/sso1.html#s1>

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (๒๕๕๖). *การสำรวจการเปลี่ยนแปลงของประชากร*

สำนักนโยบายและแผนพลังงาน. (๒ มีนาคม ๒๕๔๗). *กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๙, จาก <http://www.eppo.go.th/petro/oilfund.html>

อศม์เดช วานิชชินชัย. (๒๕๕๓). *การบูรณาการกิจกรรมอนุรักษ์พลังงาน: สู่จิตอาสาแห่งการอนุรักษ์อย่างยั่งยืน*. *Industrial Technology Review*, ๑๖(๒๐๖), ๖๕-๖๙.

ASTV ผู้จัดการ. (๗ สิงหาคม ๒๕๕๘). *รัฐบาล “กองทุนการออมแห่งชาติ” ให้บำนาญสูง ได้จ้
ประกันสังคม*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๙, จาก <http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9580000089453>

ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)

ข้าพเจ้า มีความประสงค์จะสมัคร/ต่ออายุ
สมาชิกรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน พ.ศ. ถึงฉบับเดือน
..... พ.ศ.

ทั้งนี้ ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนาม โดยส่งวารสาร
“รัฐสภาสาร” ถึงข้าพเจ้าที่ หมู่ที่ ต.รอก/ชอย
ถนน แขวง/ตำบล
เขต/อำเภอ จังหวัด รหัสไปรษณีย์
โทรศัพท์ โทรสาร

การชำระเงิน

- เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- ตัวแลกเงิน หรือ ธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๕๐
ในนาม ผู้จัดการรัฐสภาสาร กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนอุทองโน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
จำนวนเงิน บาท

ประชาสัมพันธ์การส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักศึกษาศาखाต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งกำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัย หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตน หรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป หลักฐานอ้างอิง และเชิงอรรถ

๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔

๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์มาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษร มีขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติและตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษด้านละ ๑ นิ้ว

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อสกุลของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงาน อย่างชัดเจน

การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล มาที่
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๕๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail มาที่ rattasapasarn@yahoo.com

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในวารสารรัฐสภาสารกำหนด

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เวลา	เสาร์	อาทิตย์
08.00 น.			เคารพธงชาติ พระบรมราชโองการ			08.00 น.	เคารพธงชาติ พระบรมราชโองการ	
08.05 น.			สารคดีพระปกเกล้าธรรมราชา (3)			08.05 น.	สารคดี พระปกเกล้าธรรมราชา (3)	
09.00 น.			ห้องข่าวรัฐสภาแบบเนต (ภาคเช้า) (live)			08.05 น.	ห้องข่าวยุเวน คสช.	บ้านฉิมมะ (55)
09.05 น.			ห้องข่าวรัฐสภา (live)			09.00 น.	ห้องเรียนรัฐธรรมนูปย ๑	คิตาชา (55)
10.00 น.			การประชุมสภา	วงกลมแดง (5)		09.30 น.	Young อยากรู้ (25)	
10.05 น.			การประชุมสภาแบบเนต			10.00 น.	ลิ้มไปย (25)	The classroom (25)
11.00 น.			การประชุมสภาสด			10.30 น.	Asean law (25)	Parliament Film (25)
11.05 น.			การประชุมสภาสด			11.00 น.	สุนทร (55)	การประชุมสภาสด
12.00 น.			การประชุมสภาสด			12.00 น.	สภาข่าวรัฐสภาออนไลน์ (55)	
13.00 น.			การประชุมสภาสด			13.05 น.	ผู้หญิงกับกฎหมาย (25)	English non stop (5)
14.05 น.			การประชุมสภาสด			13.30 น.	วิทยุอินฟีด ๑	รู้ทันโลก (25)
15.00 น.			การประชุมสภาสด			13.30 น.	สร้างศิลป์ ๑	ยามเก่าเล่าเรื่อง ๑
15.05 น.			การประชุมสภาสด			14.30 น.	เสกนาฏสภา (60)	โลกน่ารักษ์ ๑
16.00 น.			การประชุมสภาสด			15.30 น.	เสกนาฏสภา (55)	
16.05 น.			การประชุมสภาสด			16.30 น.	เสกนาฏสภา (55)	
16.30 น.			การประชุมสภาสด			17.30 น.	เสกนาฏสภา (55)	
17.00 น.			การประชุมสภาสด			18.00 น.	เสกนาฏสภา (55)	
17.05 น.			การประชุมสภาสด			18.30 น.	เสกนาฏสภา (55)	
18.00 น.			การประชุมสภาสด			19.00 น.	เสกนาฏสภา (55)	
18.30 น.			การประชุมสภาสด			20.00 น.	เสกนาฏสภา (55)	
19.00 น.			การประชุมสภาสด			20.30 น.	เสกนาฏสภา (55)	
20.00 น.			การประชุมสภาสด			21.30 น.	เสกนาฏสภา (55)	
20.35 น.			การประชุมสภาสด			22.00 น.	เสกนาฏสภา (55)	
21.30 น.			การประชุมสภาสด			22.30 น.	เสกนาฏสภา (55)	
22.00 น.			การประชุมสภาสด			23.00 น.	เสกนาฏสภา (55)	
22.05 น.			การประชุมสภาสด			24.00 น.	เสกนาฏสภา (55)	
23.00 น.			การประชุมสภาสด					
24.00 น.			การประชุมสภาสด					

๐๗.๕๙ น. **เพลงคนรัฐสภา**

๑) **หมายเหตุ รายการอื่น**
 ถ่ายทอดการประชุมสภาแบบเคเบิลทีวีทั่วประเทศ ทุกวันจันทร์ และวันอังคาร ตั้งแต่เวลา 09.30 น เป็นต้นไป
 ถ่ายทอดการประชุมสภาแบบวิทยุโทรทัศน์ ทุกวันพฤหัสบดี และวันศุกร์ ตั้งแต่เวลา 10.00 น เป็นต้นไป
 (การถ่ายทอดสดการประชุมอาจมีการเปลี่ยนแปลงขึ้นอยู่กับประมุขสภา)



จัดทำโดย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<http://www.parliament.go.th>