



หลักนิติธรรมกับความรับผิดชอบต่อผลกระทบ  
ด้านสิ่งแวดล้อมของประชาคมโลก

จัดทำโดย

นายชัชชัย สุเมธโชติเมธา

รหัสประจำตัว ๖๗๑๒๐๘

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการอบรมหลักสูตร  
“หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ ๑๒

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## หลักนิติธรรมกับความรับผิดชอบต่อผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของประชาคมโลก

นายชัชชัย สุเมธโชติเมธา

### บทนำ

ภาวะโลกร้อน เป็นปัญหาที่กระทบกับผู้คนในวงกว้างอย่างเด่นชัดมากขึ้นจากรายงาน Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) หรือคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศภายใต้การทำงานขององค์การสหประชาชาติได้แจ้งว่า หากประชาคมโลกไม่รีบเปลี่ยนพฤติกรรมและช่วยกันฟื้นฟูโลกจากภาวะโลกร้อนในทันที ไม่ช้าเราอาจจะก้าวข้ามจุดที่แก้ไขอะไรไม่ได้อีกต่อไป และหากโลกมีอุณหภูมิสูงขึ้นถึง ๓ องศาเซลเซียส ภัยพิบัติทางธรรมชาติและสิ่งมีชีวิตสูญพันธุ์ อาหารขาดแคลน ปัญหาด้านสุขภาพ ความยากจนและการพลัดถิ่นจะทวีความรุนแรงมากขึ้น เพื่อรับมือกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทุกประเทศทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยต้องร่วมมือกัน โดยการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดภาวะโลกร้อนให้เป็นศูนย์หรือที่เรียกว่า Net Zero Emission โดยเร็วที่สุด

ในปี ๒๐๑๕ องค์การสหประชาชาติ จึงจัดทำ "เป้าหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน" หรือ Sustainable Development Goals (SDGs) ทั้งหมด ๑๗ ข้อ เพื่อมุ่งหวังจะช่วยแก้ปัญหาที่โลกกำลังเผชิญอยู่ เช่น ความยากจน ความไม่เท่าเทียม ภาวะโลกร้อน และสันติ เป้าหมายดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า “จะไม่มีใครถูกทิ้งไว้เบื้องหลัง” และเน้นย้ำให้เห็นว่าการพัฒนาแบบองค์รวมเป็นสิ่งสำคัญในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ได้แก่ เป้าหมายที่ ๑๓ : ปฏิบัติการอย่างเร่งด่วนเพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบที่เกิดขึ้น (Take urgent action to combat climate change and its impacts)<sup>๑</sup>

และในปี ๒๐๒๑ การประชุมรัฐภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UN Climate Change Conference of the Parties: COP) สมัยที่ ๒๖ หรือเรียกโดยย่อว่า COP๒๖ จัดขึ้น ณ เมืองกลาสโกว์ สหราชอาณาจักร การประชุม COP จัดขึ้นเป็นประจำทุกปีมาตั้งแต่ปี ๑๙๙๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประเทศภาคีสมาชิกได้ร่วมกันกำหนดทิศทางการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก และเป็นเวทีที่เปิดโอกาสให้ผู้นำของประเทศต่างๆ เข้าร่วมเพื่อแสดงเจตจำนงหรือความมุ่งมั่นในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การประชุมรัฐภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (COP๒๖) การประชุมรัฐภาคีพิธีสารเกียวโต (CMP๑๖) และการประชุมรัฐภาคีความตกลงปารีส (CMA๓) มีผู้นำจาก ๑๑๗ ประเทศได้ร่วม

<sup>๑</sup> ธีรพร สิงห์ลล - พิสูจน์อักษร <https://www.sdgmovement.com/๒๐๒๑/๑๒/๐๔/sdg-insights-looking-forward-combatting-climate-change-after-cop๒๖/>

แสดงวิสัยทัศน์การดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างเป็นรูปธรรม ในการประชุม COP๒๖ นั้น ได้กำหนดหัวข้อในการประชุมไว้ ๔ เรื่อง ได้แก่

(๑) การรับมือเพื่อลดการปล่อยก๊าซ (mitigation): ตั้งเป้าหมายการปล่อยก๊าซสุทธิเป็นศูนย์ (global net-zero) ภายในปี ๒๐๕๐ (พ.ศ. ๒๕๙๓)

(๒) การปรับตัว (adaptation) เพื่อปกป้องชุมชนและที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ

(๓) การระดมเงินทุนให้ประเทศกำลังพัฒนา (finance) การเร่งร่วมมือร่วมกัน (collaboration)<sup>๒,๓</sup>

โดย COP๒๖ นั้น ถือเป็นกลไกสำคัญและเป็นจุดเปลี่ยนของโลกใบนี้ที่จะยึดมั่นต่อเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) เป้าหมายที่ ๑๓ : ปฏิบัติการอย่างเร่งด่วนเพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบที่เกิดขึ้น และในปี ๒๐๒๓ ยังคงมีการจัดประชุมติดตามความเคลื่อนไหวด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ครั้งที่ ๒๘ ณ เมืองดูไบ ประเทศสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ เพื่อเน้นย้ำความสำคัญถึงเป้าหมายการรักษาระดับไม่ให้อุณหภูมิพื้นผิวโลกเพิ่มเกิน ๑.๕ องศาเซลเซียส และตระหนักว่าจำเป็นต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลง ร้อยละ ๔๓ ภายในปี ๒๐๓๐ และร้อยละ ๖๐ ภายในปี ๒๐๓๕ หรือที่เรียกการประชุมโดยย่อว่า ‘COP๒๘’ อย่างต่อเนื่อง

จะเห็นได้ว่าประชาคมโลกนำโดยองค์การสหประชาชาติมีความวิตกกังวลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศอันสร้างผลกระทบอย่างร้ายแรงในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาเป็นอย่างมาก ไม่เพียงประชาคมโลกเท่านั้น ในประเทศไทยโดยวิทยาลัยโลกคดีศึกษาธรรมศาสตร์ ร่วมกับมาร์เก็ตบัส ได้เปิดผลสำรวจปี ๒๐๒๓ พบว่าปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นแท่นอันดับ ๑ ที่คนไทยกังวลใจสูงสุดถึงร้อยละ ๔๒ แซงเรื่องความกังวลในเรื่องของค่าครองชีพที่สูงขึ้นจากการปรับราคาของสินค้าอุปโภคบริโภค<sup>๔</sup> ดังนั้น การให้ความร่วมมือในการแก้ปัญหาเพื่อคลี่คลายความวิตกกังวลดังกล่าวจึงเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของประชาคมโลก โดยการผลักดันผ่านการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ เช่น ข้อตกลงระหว่างประเทศ, การจัดตั้งคณะกรรมการ, คณะทำงานระหว่างประเทศ, ศูนย์การแลกเปลี่ยนข้อมูล เป็นต้น การให้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนรวมถึงภาคประชาชน เช่น การแก้ไขกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับสถานะผลกระทบที่มีต่อภาพรวมและสุขภาพของประชาชนในปัจจุบัน, การสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการลดก๊าซเรือนกระจก, การจัดการขยะ, ไปจนถึงช่วยปรับเปลี่ยนโมเดลธุรกิจของทั้งองค์กรและของคู่ค้าเพื่อความยั่งยืน เช่น การนำ ESG (Environment, Social, Governance) มาเป็นกลยุทธ์ดำเนินธุรกิจ พร้อมเผยแพร่ให้สาธารณะได้รับรู้ว่า “บริษัทเอกชน” นั้นๆ

<sup>๒</sup> UN Climate Change Conference UK ๒๐๒๑. (๒๐๒๑). What do we need to achieve at COP๒๖? <https://ukcop๒๖.org/cop๒๖-goals/>

<sup>๓</sup> เนตรธิดา บุญนาค. (๒๕๖๔, ๑ พฤศจิกายน). COP๒๖ – “โอกาสสุดท้าย” รักษาอุณหภูมิโลกไม่ให้สูงขึ้นถึง ๑.๕ °C และ ๔ หัวข้อหลักที่จะอภิปรายในการประชุม COP๒๖. <https://www.sdmove.com/๒๐๒๑/๑๑/๐๑/cop๒๖-๔-main-topics-of-discussion/>

<sup>๔</sup> ข้อมูลจากเว็บไซต์ <https://tu.ac.th/thammasat-๑๒๐๖๖๖-environmental-problems-ranked-number-๑>

ดำเนินธุรกิจแบบยั่งยืนอย่างไร, การสนับสนุนการเข้าร่วมการลดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์หรือก๊าซเรือนกระจกสู่สิ่งแวดล้อม (Carbon Credit) เป็นต้น

การเติบโตทางเศรษฐกิจของโลกและประเทศไทยทำให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่ตามมามากมาย จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่นอกจากจะสร้างความตระหนักและให้ความสำคัญในเรื่องของสิ่งแวดล้อมแล้วควรมีแผนการดำเนินการมากขึ้นเพื่อช่วยลดผลกระทบเชิงลบดังกล่าว ดังนั้น ภายใต้ “การพัฒนาที่ยั่งยืนแห่งสหประชาชาติ” (Sustainable Development Goals : SDGs) ประเทศภาคีสมาชิกทั่วโลกจึงมีฉันทามติให้รวมเป้าหมายที่ ๑๖ : ส่งเสริมสังคมที่สงบสุขและครอบคลุมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้ทุกคนเข้าถึงความยุติธรรมและสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพรับผิดชอบและครอบคลุมในทุกระดับ (Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels)<sup>๕</sup> และรวมถึงพ้องต้องกันว่า หลักนิติธรรมมีความสำคัญในสองระดับ ระดับแรกเป็น “เป้าหมายของการพัฒนา” ในตัวเอง และในระดับที่สองหลักนิติธรรมยังมีความสำคัญในฐานะเป็น “ปัจจัยเอื้อ” ต่อความสำเร็จของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนแห่งสหประชาชาติในภาพรวมอีกด้วย ซึ่งหากสังคมไม่มีหลักนิติธรรม ก็ย่อมเป็นการยากที่จะสร้างรากฐานและความมั่นคงในด้านต่างๆ ได้<sup>๖</sup>

“กฎหมายนั้น ไม่ใช่ตัวความยุติธรรม เป็นแต่เพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งสำหรับการรักษา และอำนวยความสะดวกเท่านั้น การใช้กฎหมายจึงต้องมุ่งหมายใช้เพื่อรักษาความยุติธรรมไม่ใช่เพื่อรักษาความยุติธรรม ไม่ใช่เพื่อรักษาบทกฎหมายเอง และการรักษาความยุติธรรมในแผ่นดิน ก็มีได้มีวังแคบอยู่เพียงแต่ขอบเขตของกฎหมาย หากต้องขยายออกไปให้ถึงศีลธรรมจรรยา ตลอดจนเหตุและผลตามเป็นจริงด้วย” (พระบรมราชาโชวาท ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงพระราชทานแก่นักศึกษาในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตรแก่ผู้สอบไล่ได้วิชาความรู้ชั้นเนติบัณฑิต สมัยที่ ๓๓ ปีการศึกษาพ.ศ. ๒๕๒๓)

“กฎหมายมิใช่ตัวความยุติธรรม หากเป็นแต่เพียงบทบัญญัติ หรือปัจจัยที่ตราไว้เพื่อรักษาความยุติธรรม ผู้ใดก็ตาม แม้ไม่รู้กฎหมาย แต่ถ้าประพฤติปฏิบัติด้วยความสุจริตแล้วควรได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายเต็มที่ ตรงกันข้ามคนที่รู้จักกฎหมายแต่ใช้กฎหมายไปในทางทุจริต ควรต้องถือว่าทุจริตและกฎหมายไม่ควรคุ้มครองจนเกินเลยไป”

“กฎหมายทั้งปวงจะอ้างความยุติธรรมและถูกต้องเที่ยงตรง หรือจะอ้างความศักดิ์สิทธิ์และประสิทธิภาพเต็มเปี่ยมอยู่ได้หรือไม่เพียงไรนั้นขึ้นอยู่กับการใช้ คือ ถ้าใช้กฎวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นๆ จริงแล้วก็จะทรงความศักดิ์สิทธิ์และประสิทธิภาพอันสมบูรณ์ไว้ได้ แต่ถ้าหากนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์โดยการพลิกแพลงบิดพลิ้วให้ผันผวนไปด้วยความหลงผิด ด้วยอคติหรือ

<sup>๕</sup> อ้างอิงชื่อเป้าหมายและเป้าหมายย่อยภาษาไทยจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

<sup>๖</sup> หลักนิติธรรมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย เลขมาตรฐานประจำหนังสือ (ISBN) : ๙๗๘-๖๑๖-๙๒๓๘๘-๓-๓

ด้วยเจตนาอันไม่สุจริตต่างๆ กฎหมายก็เชื่อมความศักดิ์สิทธิ์และประสิทธิภาพลงทันทีและกลับกลายเป็นพิษเป็นภัยแก่ประชาชนอย่างใหญ่หลวง ผู้ที่ต้องการจะใช้กฎหมายสร้างสรรค์ความผาสุก สงบ และความ เป็นปึกแผ่นก้าวหน้าของประชาชน และบ้านเมืองจึงจำเป็นต้องรักษาวัตถุประสงค์อันแท้จริง ของกฎหมายแต่ละฉบับไว้ให้แน่นแนบเสมอไป อย่างไม่มีข้อแม้ประการใด พร้อมทั้งต้องรักษาอุดมคติจรรยา ความสุจริต และมโนธรรมของนักกฎหมายไว้โดยรอบคอบเคร่งครัด เสมอด้วยรักษาชีวิตของตนเอง กฎหมายไทยจึงจะทรงคุณค่าอันสมบูรณ์บริบูรณ์” (พระบรมราโชวาทแก่ผู้สอบไล่ได้ตามหลักสูตรของ สถานอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตสภา ณ อาคารใหม่สวนอัมพร วันที่ ๑๙ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๐)

ดร.ประสาร ไตรรัตน์วรกุล นักบริหารองค์กรระดับประเทศกล่าวว่า ปัจจุบันนักวิชาการและ ผู้บริหารหลายประเทศยอมรับว่า หลักนิติธรรมเป็นรากฐานของความสงบและความเป็นธรรม (Peace and Justice) ไม่ใช่เป็นเพียง ๑ ใน ๑๗ เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) ของสหประชาชาติ แต่ยังเป็น “เครื่องมือ” เพื่อช่วยในการบรรลุเป้าหมายด้วยมองย้อนไป ในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติพบว่า มนุษย์พยายามหาวิธีที่จะอยู่ร่วมกัน เช่น อารยธรรมตะวันตกที่เคย ให้ “ผู้นำ” เป็น “ผู้กำหนดกติกา” หรือ Rule by Man สุดท้ายต้องเผชิญกับปัญหาต่อมาจึงกำหนด กฎหมายขึ้น มาเป็นกติกาสำหรับอยู่ร่วมกัน แต่ตัวกฎหมาย หรือ Rule by Law เพียงอย่างเดียวไม่ เพียงพอ เพราะ “ผู้สร้างกฎ” เป็นเพียง “ปุถุชนธรรมดา” ย่อมมีทั้งดี-ไม่ดี อาจมีอคติ หรือฉ้อฉล “จึงเกิด การพัฒนาแนวคิดที่ว่า กฎหมายที่จะนำพาสังคมไปสู่สันติสุขนั้น กฎหมายต้องอยู่ภายใต้หลัก ความ ถูกต้อง หรือธรรมของกฎหมาย ซึ่งก็คือ หลักนิติธรรม หรือ Rule of Law”

“ดร.ประสาร” มองเปรียบเทียบกับอารยธรรมตะวันออกกว่า การปกครองได้รับอิทธิพลจาก พระพุทธศาสนา มาก ซึ่งปรากฏในพระไตรปิฎกตอนหนึ่งว่า “วิสัยพระราชชาติต้องไม่ประมาทในราชกิจ ทั้งหลาย ครองราชย์สมบัติโดยทศพิธราชธรรม” เป็นแนวทางการปกครองที่พระมหากษัตริย์ไทยทรง ยึดถือตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยในหลายวาระ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๙ ทรงมีพระราชดำรัส ถึงลักษณะกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมหลายประการเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ประกอบด้วยหลักที่สำคัญ ๓ เรื่อง ดังนี้

เรื่องที่ ๑ กฎหมายต้องใช้โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริง และบริบทของสังคม กฎหมายเป็น เครื่องมือ หรือมรรคาที่จะนำสังคมไปสู่ความถูกต้องและความยุติธรรม อันนำไปสู่เป้าหมายเพื่อสร้างสรรค์ ความผาสุก ความเป็นปึกแผ่น ความก้าวหน้าของประชาชนและบ้านเมือง กฎหมายไม่ใช่ตัวความยุติธรรม หากแต่เป็นเพียงบทบัญญัติที่ตราไว้ การใช้ต้องมุ่งหมายเพื่อนำไปสู่ความยุติธรรม ไม่ใช่เพื่อรักษาตัวบท ของกฎหมายเอง “กฎหมายจึงมีไว้ให้มีความสงบสุขในบ้านเมือง ไม่ใช่มีไว้สำหรับบังคับประชาชน”

เรื่องที่ ๒ กฎหมายต้องเท่าทันต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม และเศรษฐกิจ ทันสมัย ทรงมองกฎหมายอย่างมีพลวัต หรือมีชีวิต

และเรื่องที่ ๓ การตรากฎหมาย ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของคนในสังคม เพราะเป็นกติกาของการอยู่ร่วมกันของคนในชาติบ้านเมือง “พระองค์ทรงนำหลักประชาพิจารณ์มาใช้ หากจะทำโครงการใดจะอธิบายถึงความจำเป็นและผลกระทบที่เกิดขึ้น พร้อมเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายทั้งสาธารณชน ประชาชน เจ้าหน้าที่ทุกระดับ มาแสดงความคิดเห็น”<sup>๗</sup>

### ความหมายของหลักนิติธรรม

ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของนักปราชญ์ เพลโต (Plato ๔๒๙-๓๔๘ B.C.) นักปราชญ์ชาวกรีก ผู้เคยเสนอว่า “การปกครองที่ดีที่สุด คือ การปกครอง โดยราชาปราชญ์ (Philosopher King)”<sup>๘</sup> ซึ่งเป็นทั้งคนเก่งและคนดีมีคุณธรรมประจำใจ ปกครองบ้านเมืองด้วยความถูกต้องชอบธรรม” แต่สุดท้ายแล้ว เพลโตก็ไม่สามารถหาคนที่สมบูรณ์แบบพอที่จะเป็นราชาปราชญ์ได้ในป็นปลายชีวิต เพลโตจึงหันมาให้ความสำคัญกับ “กฎหมาย” โดยเสนอว่า “กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครองจะต้องดำเนินตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติปฏิบัติตามได้แม้แต่คนชั่วก็ยังมีทางทำความดีขึ้นมาได้เช่นกัน”<sup>๙</sup>

ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของนักปราชญ์ อริสโตเติล (Aristotle ๓๘๔-๓๒๒ B.C.) ศิษย์เอกของเพลโตก็ได้้นำความคิดนี้มาขยายต่อ โดยเสนอว่า “การปกครองโดยกฎหมาย เป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากกว่าการปกครองโดยมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม (...the rule of law, ...is preferable to that of any individual.) และการปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น (Rule of law implies that every citizen is subject to the law)”

The Rule of Law ที่นักกฎหมายไทยเรียกว่า “หลักนิติธรรม” เป็นแนวคิดที่มีรากฐานมาจากระบบกฎหมายจารีตประเพณีแบบอังกฤษ (Common Law) โดยมีนักนิติกฎหมายชาวอังกฤษชื่อ Professor A.V. Dicey เป็นผู้นำคำนี้มาใช้ในระบบกฎหมายอังกฤษ โดยอธิบายความหมายในแง่มุมใหม่ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยและการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างยิ่ง Dicey กล่าวว่า “ความเป็นสูงสุดของกฎหมายหรือการปกครองโดยกฎหมาย คือ ลักษณะของรัฐธรรมนูญอังกฤษ

<sup>๗</sup> การประชุมเวทีสาธารณะ ว่าด้วยหลักนิติธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืน ครั้งที่ ๓ หัวข้อ “หลักนิติธรรมกับการพัฒนาโดยศึกษาแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๙” จัดโดยสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (Thai-land Institute of Justice) หรือสถาบัน TU <https://www.prachachat.net/politics/news-๗๕๖๗>

<sup>๘</sup> Plato, The Law (Trans. T.J. Saunders, Penquin Classics, ๑๙๗๕), อ้างใน ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๔๘), หน้า ๑๑๐-๑๑๕

<sup>๙</sup> Aristotle, Politics (Trans. Jowett, ๑๙๒๖), อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “หลักนิติธรรม”, รวบบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ ปี ธรรมศาสตร์ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๑), หน้า ๒๓.

นั่นคือ หลักนิติธรรม” ดังนั้น ความหมายของหลักนิติธรรมในทัศนะของ Dicey<sup>๑๐</sup> ประกอบด้วยหลัก ๓ ประการ ได้แก่

หลักข้อที่ ๑ บุคคลต้องไม่ถูกลงโทษหรือกระทำร้ายต่อร่างกายหรือทรัพย์สินของตนเว้นแต่ ได้กระทำการอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย ซึ่งได้บัญญัติขึ้น โดยกระบวนการอันชอบธรรมและพิพากษาโดยศาลยุติธรรมของแผ่นดิน หมายความว่า หลักนิติธรรม เป็นระบบการปกครองซึ่งตรงข้ามกับระบบใดๆ ที่ปกครองโดยบุคคลที่มีอำนาจกว้างขวาง ไม่จำกัดและใช้อำนาจบังคับได้โดยอำเภอใจ แสดงว่าภายใต้การปกครองโดยหลักนิติธรรม ประชาชนไม่อาจถูกลงโทษ เว้นแต่จะกระทำการที่กฎหมายบัญญัติว่า เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ล่วงหน้า มิใช่ขึ้นอยู่กับอำเภอใจของผู้ปกครอง ที่อาจเปลี่ยนแปลงในภายหลังได้ทุกเมื่อ

หลักข้อที่ ๒ ไม่มีผู้ใดอยู่เหนือกฎหมายของแผ่นดิน ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะมีชาติกำเนิดหรือมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมระดับใด ย่อมถูกบังคับโดยกฎหมายและโทษอย่างเดียวกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ หลักความเสมอภาคของกฎหมาย

หลักข้อที่ ๓ รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดนั้น มาจากกฎหมายปกติธรรมดาที่ศาลยุติธรรมใช้ตัดสินคดีในชีวิตประจำวัน ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา<sup>๑๑</sup>

จะเห็นได้ว่า Dicey ให้ความสำคัญกับความสูงสุดของกฎหมายเหนือการใช้อำนาจตามอำเภอใจของมนุษย์ Dicey ให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และรัฐกับพลเมือง และท้ายที่สุด Dicey ให้ความสำคัญกับความยุติธรรม ซึ่งเป็นผู้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองนี้เองเป็นต้นกำเนิดของคำว่า “The Rule of Law”

### หลักนิติธรรมกับมุมมองนักกฎหมายไทย

ศาสตราจารย์ ธานินทร์ ภัยวิเชียร ได้อธิบาย “The Rule of Law” ซึ่งท่านแปลว่า “นิติธรรมวินัย” ว่าหมายถึง “หลักการแห่งกฎหมายที่เหตุทวนศักระหว่างความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิและเสรีภาพแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใดๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะรัฐกับเอกชนหรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลสถิตยุติธรรมเท่านั้นที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมายของบ้านเมือง”<sup>๑๒</sup>

ศาสตราจารย์ ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์ ได้อธิบายคำว่า หลักนิติธรรม หมายถึง “การปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ มิใช่คนเป็นใหญ่” โดยท่านกล่าวว่า “ในประเทศที่ถือหลักการนี้ เมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างราษฎรด้วยกัน หรือระหว่างราษฎรกับข้าราชการ หรือแม้กระทั่งระหว่างราษฎรกับผู้มีอำนาจ

<sup>๑๐</sup> Dicey, An Introduction to the Study of the Law of the Constitution (๑๙๘๕).

<sup>๑๑</sup> Dicey, Law of the Constitution (๑๙๘๔), หน้า ๑๘๗-๑๙๕.

<sup>๑๒</sup> ธานินทร์ ภัยวิเชียร, บทบรรณาธิการ, บทบันทึก, เล่มที่ ๒๐ ตอน ๓ พ.ศ. ๒๕๐๕.

ใหญ่โตของบ้านเมืองเกิดปัญหาว่าฝ่ายใดผิดฝ่ายใดถูก ควรจะบังคับการให้ เป็นอย่างไรแล้วกฎเกณฑ์หรือ เครื่องวัดที่จะนำมาชี้ขาดปัญหาเหล่านี้ก็คือตัวบทกฎหมายของบ้านเมือง ไม่ใช่ชี้ขาดบังคับบัญชาตาม อารมณ์หรือตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจ ถ้าหลักการนี้ฝังรากฐานลงในประเทศชาติบ้านเมืองได้อย่างมั่นคง แล้ว บ้านเมืองนั้นก็จะมีชื่อมีแป ทำให้ผู้มีกำลังมากกว่าไม่กล้าและไม่อาจข่มเหงผู้มีกำลังน้อยกว่า ผู้มี ปัญญาฉลาดกว่าไม่กล้าและไม่อาจใช้สติปัญญาของตนเอาไรต์เอาเปรียบผู้มีสติปัญญาด้อยกว่า สรุปแล้ว หลักเรื่องนิติธรรม หากจะอธิบายแบบไทยๆ ก็คือ หลักไม่ให้คนข่มเหงและเอาไรต์เอาเปรียบกัน โดยถือ กฎหมายเป็นหลักเป็นประธานในการปกครองบ้านเมืองนั่นเอง”<sup>๑๓</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน ได้สรุปหลักนิติธรรม<sup>๑๔</sup> ว่า “ประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ ดังนี้

- (๑) การยึดหลักความเป็นอิสระของตุลาการ
- (๒) ประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาค และได้รับการคุ้มครองจาก กฎหมายอย่างทัดเทียมกัน
- (๓) มีเจตนาารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (๔) การปกครองโดยยึดหลักกฎหมายเป็นใหญ่ และปฏิบัติตามกฎหมาย ในฐานะที่เป็นนิติรัฐ ทั้งนี้ กฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่ยุติธรรม
- (๕) ศาลเป็นสถาบันที่พึ่งสุดท้ายของประชาชน
- (๖) ฝ่ายบริหารต้องบริหารภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องเคารพและปฏิบัติตาม กฎหมาย
- (๗) ส่งเสริมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างบริสุทธิ์ และยุติธรรม ปราศจากการ แทรกแซงของฝ่ายบริหารหรือกลุ่มอิทธิพล เพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แท้จริงของประชาชน
- (๘) ส่งเสริมและสนับสนุนความศักดิ์สิทธิ์ ของกฎหมาย
- (๙) ส่งเสริมและคุ้มครองหลักแห่งการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
- (๑๐) ส่งเสริมและพัฒนากฎหมายเพื่อสร้างความสงบสุขให้แก่ประชาชนและสังคมส่วนรวม
- (๑๑) ไม่มีบุคคลใดยุ่เหนือกฎหมาย”

ศาสตราจารย์อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ อดีตประธานศาลฎีกา กล่าวว่า “หลักนิติธรรม หรือ “The Rule of Law” คือ การปกครองโดยกฎหมายซึ่งเป็นธรรม ประการแรก กฎหมายที่ออกใช้บังคับ ต้องออก เพื่อประโยชน์ของประชาชน ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ประการที่สอง การบังคับใช้กฎหมาย ต้องมีความ ยุติธรรมและเป็นไปด้วยความเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติกล่าวคือ ไม่ให้สิทธิคนหนึ่ง ดีกว่าอีกคนหนึ่ง ในการ

<sup>๑๓</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง, (ก.ท.ม: สานักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๓๖), หน้า ๔๖.

<sup>๑๔</sup> ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน, หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย, วารสารจุลนิติ ปี ที่ ๙ ฉบับที่ ๑ มกราคม-กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕, หน้า ๔-๕.

วินิจฉัยว่าเป็นความยุติธรรมหรือไม่ ในแง่ของกฎหมายนักกฎหมายจะพิจารณาจากคนในสังคมที่มีเหตุมีผลและมีความรู้สึกผิดชอบ ซึ่งไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น มาเป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่า สิ่งนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องยุติธรรมหรือไม่ ความยุติธรรมนี้เป็นสาระสำคัญของกฎหมายและเป็นอุดมการณ์ของนักกฎหมาย เป็นความต้องการของมนุษย์และของทุกสังคม”<sup>๑๕</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม อธิบายว่า หลักนิติธรรม หมายถึง “กฎหมายเป็นใหญ่มีความเสมอภาค และในกรณีที่เกิดข้อพิพาทขึ้น ต้องระงับคดีโดยศาล โดยพิจารณาคดีเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ออกกฎหมายลงโทษย้อนหลัง ให้โอกาสนำพยานเข้าสู้หรือที่เรียกว่า Fair trial ซึ่งเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม”<sup>๑๖</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า “องค์ประกอบของหลักนิติธรรมมีอยู่ ๔ ประการ คือ ประการแรก องค์ประกอบด้านสาระ ซึ่งหมายถึง หลักความเสมอภาคทางกฎหมาย ประการที่สอง คือ องค์ประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมายหมายถึง รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ ตามวิธีการ รูปแบบ เวลา และสถานที่ ประการที่สาม คือ องค์ประกอบด้านองค์กร หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการ และประการสุดท้าย คือ องค์ประกอบด้านเป้าหมายซึ่งหมายถึง การใช้การตีความกฎหมายและการตัดสินใจคดี นั้นจะต้องมุ่งสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นโดยเที่ยงธรรม”<sup>๑๗</sup>

## หลักนิติธรรม “The Rule of Law” กับเวทีสากลระหว่างประเทศ

ปัจจุบันแนวคิดเรื่องหลักนิติธรรม มิได้จำกัดเพียงแค่อำนาจภายในประเทศเท่านั้น<sup>๑๘</sup> แต่ยังสามารถยอมรับและพูดถึงในระดับเวทีระหว่างประเทศในทุกเวที ไม่ว่าจะเวทีระดับโลกเวทีระดับภูมิภาค เวทีระดับพหุภาคี หรือเวทีระดับทวิภาคี โดยเวทีระหว่างประเทศต่างๆ นี้ได้ตระหนักถึงความสำคัญและความหมายอย่างแท้จริงของหลักนิติธรรม ส่งผลให้หลักนิติธรรมเป็นที่ยอมรับกันในระดับสากลต่างๆ ทุกระดับดังตัวอย่างต่อไปนี้

### ๑. คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลกับหลักนิติธรรม

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (International Commission of Jurists : ICJ) เป็นเครือข่ายนานาชาติของนักกฎหมาย ที่มุ่งปกป้องและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน โดยการคุ้มครองหลักนิติธรรม

<sup>๑๕</sup> วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๔, ๒๕๕๓ หน้า ๖.

<sup>๑๖</sup> วิษณุ เครืองาม, ปาฐกถาสาธารณะ เรื่อง “การใช้หลักนิติธรรมในประเทศไทย”, สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๓.

<sup>๑๗</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย, วารสารพระธรรมทูตเล่ม ๔๙ ฉบับ “หลักนิติธรรม” พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๕๒ หน้า ๙๗-๑๐๑.

<sup>๑๘</sup> ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรม” เสนอ สำนักงานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, มิถุนายน ๒๕๕๕, หน้า ๓๐.

ไว้ในธรรมนูญสหประชาชาติและปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนครั้งแรก ในช่วงทศวรรษ ค.ศ. ๑๙๔๐ ว่า “สำคัญยิ่งที่ควรมีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามหลักนิติธรรม ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้มนุษย์ต้องถูกบีบให้อยู่ในสภาพที่ต้องขอรับการเยียวยาช่วยเหลือ และต้องขบถต่อระบอบเผด็จการที่ฉ้อฉล” (อารัมภบทย่อหน้าที่ ๓ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน)

รัฐธรรมนูญเอเธนส์ (๑๙๕๕) ระบุว่า “หลักนิติธรรม เกิดจากสิทธิของบุคคลที่ได้รับการพัฒนาในช่วงประวัติศาสตร์ นับแต่การต่อสู้ของมนุษย์เพื่อให้ได้มาซึ่งเสรีภาพแต่โบราณ โดยสิทธินั้นประกอบด้วย เสรีภาพในการพูด เสรีภาพของสื่อ เสรีภาพในการเคารพบูชา การรวมตัวและการจัดตั้งองค์กร รวมทั้ง สิทธิที่จะมีการเลือกตั้งอย่างเสรี ทั้งนี้ เพื่อให้มีผู้แทนจากปวงชนที่ได้รับการเลือกตั้งอย่างเหมาะสม ทำหน้าที่บัญญัติกฎหมาย และส่งเสริมการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมต่อทุกคน”

ปฏิญญาเดลี (๑๙๙๕) เน้นย้ำและขยายแนวคิดที่ว่า “หลักนิติธรรม เป็นแนวคิดที่มีพลวัตซึ่งสามารถขยายความและปฏิบัติตามได้โดยนักนิติศาสตร์ และควรมีการนำมาปฏิบัติเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิพลเรือนและการเมืองของบุคคลในสังคมเสรี ทั้งยังควรส่งเสริม ให้มีการกำหนดเงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ การศึกษา และวัฒนธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้มนุษย์แต่ละคน สามารถปฏิบัติตามความต้องการ ที่ชอบธรรมและศักดิ์ศรีของตนได้”

กฎแห่งเลกอส (๑๙๖๑) เกิดขึ้นจากการประชุมที่ออฟริกาว่าด้วยหลักนิติธรรม ซึ่งเสริมว่า “หลักนิติธรรมจะเกิดขึ้นได้อย่างเต็มที่ ก็ต่อเมื่อมีรัฐบาลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามเจตนารมณ์ของประชาชน” การประชุมที่รีโอ (๑๙๖๒) ได้พิจารณาปัญหาการสร้างความสมดุลระหว่างเสรีภาพของฝ่ายบริหารที่จะดำเนินการคุ้มครองสิทธิของบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพ กับมาตรการป้องกันไม่ให้ฝ่ายบริหาร ใช้อำนาจโดยมิชอบ มติจากรีโอเน้นย้ำว่า “การคุ้มครองบุคคลจากการแทรกแซงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเกินขอบเขตหน้าที่ของรัฐบาล เป็นหนึ่งในองค์ประกอบพื้นฐานของหลักนิติธรรม”

ปฏิญญากรุงเทพฯ (๑๙๖๕) เน้นพิจารณาถึง “มิติด้านเศรษฐกิจ การศึกษา และวัฒนธรรมของหลักนิติธรรม”

ปฏิญญาเบอร์ลิน (๒๐๐๔) พิจารณา ปัญหาท้าทายต่อสิทธิมนุษยชนและลัทธิก่อการร้าย และมาตรการต่อต้านด้านการก่อการร้ายที่ไม่เหมาะสม ที่มีผลกระทบต่อหลักนิติธรรมนับแต่เกิดเหตุการณ์ ๑๑ กันยายน โดยปฏิญญาระบุว่า “ไม่มีความขัดแย้งระหว่างหน้าที่ของรัฐ ในการคุ้มครองบุคคล ให้ปลอดภัยจากการกระทำร้าย การก่อการร้าย แต่ในขณะเดียวกันต้องดูแลไม่ให้เกิดมาตรการด้านความปลอดภัย เป็นปัจจัยบั่นทอนสิทธิมนุษยชนเสียเอง มีการกำหนดหลักการเฉพาะ เพื่อให้รัฐปฏิบัติตามเมื่อต้องเผชิญกับลัทธิก่อการร้าย อย่างเช่น หน้าที่ในการคุ้มครอง ความเป็นอิสระของตุลาการ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม และการเคารพสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน”

## ๒. องค์การสหประชาชาติ

ในปี ๒๕๔๗ มีความพยายามที่จะส่งเสริมความเป็นรูปแบบเดียวกัน ในการใช้และเข้าใจ หลักนิติธรรม โดยนายโคฟี อันนัน อดีตเลขาธิการสหประชาชาติ ได้เสนอนิยามของคำว่า “หลักนิติธรรม” ดังนี้

“หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการธรรมาภิบาล ที่บุคคลทุกคน สถาบันและองค์กรต่างๆ ที่มีอยู่ ทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน รวมถึงประเทศนั้นๆ เอง มีหน้าที่รับผิดชอบต่อกฎหมายต่างๆ ที่ได้ประกาศใช้ ที่ได้บังคับใช้ อย่างเท่าเทียมและที่ได้มีการใช้ตัดสินพิพากษา อย่างอิสระและสอดคล้องกับ บรรทัดฐานและมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชน

นอกจากนั้น องค์การสหประชาชาติยังกำหนดให้มีการวัดค่าด้วยว่า “ได้มีการยึด หลักการในเรื่องความเป็นสิ่งสูงสุดของกฎหมาย ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย หลักการรับผิดชอบต่อกฎหมาย ความยุติธรรมในการใช้กฎหมายหลักการแบ่งแยกอำนาจ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจความชัดเจนของกฎหมาย ควรหลีกเลี่ยงการกระทำที่ไร้กฎเกณฑ์เป็นไปตามอำเภอใจ และไม่มีโปร่งใสทางกฎหมาย”

นอกจากนี้ ในปัจจุบัน นายบัน คีมุน เลขาธิการสหประชาชาติ ยังได้ยืนยันความหมายของหลักนิติธรรม ที่อดีตเลขาธิการสหประชาชาติได้ให้ไว้ โดยได้กล่าวเมื่อเร็วๆ นี้ว่า “การเคารพหลักนิติธรรม มีความหมาย โดยนัยถึงการเคารพสิทธิมนุษยชนและการอดทนต่อความแตกต่างของมนุษย์”<sup>๑๔</sup>

## ๓. กฎบัตรอาเซียน

ในการก่อตั้งกฎบัตรอาเซียน ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมด ได้ให้คำมั่นสัญญาว่าจะสนับสนุนหลักนิติธรรม โดยเฉพาะอารัมภบทของกฎบัตรอาเซียนระบุว่า “ประเทศสมาชิกอาเซียนควรยึดหลักประชาธิปไตย หลักนิติธรรม และหลักธรรมาภิบาลที่ดี เคารพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” เช่นเดียวกัน ในมาตรา ๑ (๗) ของกฎบัตรอาเซียนระบุว่า “เป้าประสงค์และวัตถุประสงค์ของอาเซียน คือ เพื่อเสริมสร้างประชาธิปไตยให้เข้มแข็ง ยกระดับธรรมาภิบาลและหลักนิติธรรมส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและความรับผิดชอบของประเทศสมาชิกอาเซียน”

## ๔. ธนาคารโลก

ธนาคารโลก ได้ให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรม โดยได้กล่าวไว้ในรายงานธนาคารโลกว่า “บทเรียนสำคัญอันหนึ่งที่ได้จากวิกฤตการณ์ทางการเงินในประเทศแถบเอเชีย และการล่มสลายของ

<sup>๑๔</sup> หลักนิติธรรมสำหรับสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอาเซียน, เอกสารรายงาน HRRC Baseline Study on the Rule of Law in ASEAN, หน้า ๙-๑๔.เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓.

เศรษฐกิจในยุโรป ในช่วงทศวรรษปี ค.ศ. ๑๙๙๐ คือ การขาดหลัก “The Rule of Law” ทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการลดปัญหาความยากจน ไม่สามารถดำรงอยู่ได้ และขาดความสมดุล ดังนั้น หลักนิติธรรม จึงต้องถูกจุดประกายโดยธนาคารโลก ทั้งนี้เพื่อให้

(๑) รัฐบาลต้องถูกกำหนดขอบเขตโดยกฎหมาย

(๒) บุคคลในสังคมได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย

(๓) ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ (The Human Dignity) ของแต่ละบุคคล ได้รับการยอมรับและคุ้มครองตามกฎหมาย

(๔) บุคคลทุกคนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้ (Justice is accessible to all)

และธนาคารโลก ยังได้เน้นย้ำในรายงานอีกว่า “หลัก “The Rule of Law” นั้นจะส่งเสริมให้เกิดความเติบโตทางเศรษฐกิจ และลดปัญหาความยากจน ด้วยการสร้างโอกาสและความมั่นคงปลอดภัยผ่านกฎหมายและสถาบันกฎหมาย เพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายเหล่านี้โดยหลัก “The Rule of Law” จะมีผลใช้บังคับต่อเมื่อกฎหมายมีความสำคัญ และมีอำนาจใช้บังคับอย่างแท้จริง (Meaningful and Enforceable Laws) กล่าวคือ กฎหมายต้องแสดงถึงกฎเกณฑ์ที่มีความโปร่งใสและมีความเท่าเทียมกัน โดยสังคมจะถูกปกครองโดยกฎหมายและมีกฎหมายเป็นสิ่งที่ให้อำนาจตามกฎหมายและความมั่นคงปลอดภัยในสิทธิของบุคคลแต่ละคน”<sup>๒๐</sup>

## ๑. กฎบัตรสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อการรองรับ AEC

อาเซียนได้เน้นย้ำถึงการดำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรม สำหรับการรองรับ AEC ในปีพ.ศ. ๒๕๕๘ นี้ โดยกล่าวรองรับไว้ว่า “บรรดาประชาชนของรัฐสมาชิกของสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) โดยมีประมุขรัฐหรือหัวหน้ารัฐบาลของบรูไนดารุสซาลาม ราชอาณาจักรกัมพูชา สาธารณรัฐอินโดนีเซีย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มาเลเซีย สหภาพพม่า สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ราชอาณาจักรไทย และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม เป็นผู้แทนจะจัดทำแผนงานเพื่อสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างรัฐสมาชิกอาเซียนในการพัฒนายุทธศาสตร์ เพื่อเสริมสร้างหลักนิติธรรม ระบบยุติธรรม และโครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมาย ทั้งนี้ โดยการมอบหมายให้ที่ประชุมรัฐมนตรีกฎหมายอาเซียน (เอแอลเอดับเบิลยูเอ็มเอ็ม) ร่วมมือกับองค์กรเฉพาะด้านอื่นๆ ของอาเซียน และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน รวมทั้งสมาคมกฎหมายอาเซียน (เอแอลเอ) พัฒนาโครงการความร่วมมือ เพื่อเสริมสร้างหลักนิติธรรม ระบบยุติธรรม และโครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมายต่อไป”<sup>๒๑</sup>

<sup>๒๐</sup> ธนกร วรปรัชญากุล, บทสรุปการศึกษาของธนาคารโลก เรื่อง “ยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปกฎหมายและการศาล” ขวเนติบัณฑิตยสภา ปี ที่ ๒๑ ฉบับที่ ๒๒๔ (มีนาคม ๒๕๕๑) หน้า ๑๓-๑๔.

<sup>๒๑</sup> เรียบเรียงจากกฎบัตรสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อการรองรับ AEC หมวดอารัมภบท, Charter of The Association of Southeast Asian Nations : Preamble.

## การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development : SD)

การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development : SD) เริ่มต้นจากการประชุมสหประชาชาติ ครั้งที่ ๒ ณ กรุงริโอเดจาเนโร ประเทศบราซิลในปี ๑๙๙๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ประเทศสมาชิกต่างๆ ประชุมร่วมกันในหัวข้อว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Environment and Development) และได้เห็นชอบให้ประกาศหลักการแห่งสิ่งแวดล้อม และแผนปฏิบัติการ ๒๑ (Agenda ๒๑) สำหรับทศวรรษ ๑๙๙๑-๑๙๙๙ และศตวรรษที่ ๒๑ เพื่อเป็นแผนแม่บทของโลกสำหรับการดำเนินงานที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม และในเวลาต่อมาได้มีการจัดทำเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals : MDGs) จำนวน ๘ เป้าหมายครอบคลุมระยะเวลา ๑๕ ปี เช่น การขจัดความยากจนและความหิวโหย การส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศและบทบาทสตรี และการรักษาและจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน เป็นต้น

ปัจจุบัน MDGs ได้สิ้นสุดลงแล้ว องค์การสหประชาชาติจึงได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาขึ้นใหม่ โดยอาศัยกรอบความคิดที่มองการพัฒนาเป็นมิติ (dimensions) ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ให้เชื่อมโยงกันเรียกว่า เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน หรือ Sustainable Development Goals (SDGs)

ทั้งนี้ เมื่อเดือนกันยายน ๒๐๑๕ นายกรัฐมนตรีของไทยพร้อมคณะ เข้าร่วมประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยสามัญ ครั้งที่ ๗๐ พร้อมกับผู้นำจากประเทศสมาชิก ๑๙๓ ประเทศ หัวข้อการประชุมในครั้งนั้นคือ การพัฒนาที่ยั่งยืน พร้อมกันนี้ผู้นำจากประเทศสมาชิกเหล่านี้ได้ร่วมรับรองร่างเอกสารเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนหลังปี ๒๐๑๕ Sustainable Development Goals ที่เรียกว่า Transforming Our World : the ๒๐๒๓ Agenda for Sustainable Development (การปรับเปลี่ยนโลกของเรา : วาระ ๒๐๓๐ เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน)

ทิศทางการพัฒนาของประชาคมโลก ตั้งแต่เดือนกันยายน ปี ๒๐๑๕ ถึงเดือนสิงหาคม ๒๐๓๐ ครอบคลุมระยะเวลา ๑๕ ปี โดยประกอบไปด้วย ๑๗ เป้าหมาย (Goals) ๑๖๙ เป้าประสงค์ (Targets) โดยเป้าหมายต่างๆ ประกอบด้วย<sup>๒๒</sup>



<sup>๒๒</sup> ความหมายของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน SDGs, <https://www.sdgmove.com/intro-to-sdgs/>

เป้าหมายที่ ๑ : ยุติความยากจนทุกรูปแบบในทุกที่

เป้าหมายที่ ๒ : ยุติความหิวโหย บรรลุความมั่นคงทางอาหารและยกระดับโภชนาการ และส่งเสริมเกษตรกรรมที่ยั่งยืน

เป้าหมายที่ ๓ : สร้างหลักประกันการมีสุขภาพะที่ดี และส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีสำหรับทุกคนในทุกช่วงวัย

เป้าหมายที่ ๔ : สร้างหลักประกันว่าทุกคนมีการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างครอบคลุมและเท่าเทียม และสนับสนุนโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต

เป้าหมายที่ ๕ : บรรลุความเสมอภาคระหว่างเพศ และเพิ่มบทบาทของสตรีและเด็กหญิงทุกคน

เป้าหมายที่ ๖ : สร้างหลักประกันเรื่องน้ำและการสุขาภิบาล ให้มีการจัดการอย่างยั่งยืนและมีสภาพพร้อมใช้ สำหรับทุกคน

เป้าหมายที่ ๗ : สร้างหลักประกันว่าทุกคนเข้าถึงพลังงานสมัยใหม่ในราคาที่สามารถซื้อหาได้ เชื่อถือได้ และยั่งยืน

เป้าหมายที่ ๘ : ส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง ครอบคลุม และยั่งยืน การจ้างงานเต็มที่และ มีผลิตภาพ และการมีงานที่มีคุณค่าสำหรับทุกคน

เป้าหมายที่ ๙ : สร้างโครงสร้างพื้นฐานที่มีความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลง ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรม ที่ครอบคลุมและยั่งยืน และส่งเสริมนวัตกรรม

เป้าหมายที่ ๑๐ : ลดความไม่เสมอภาคภายในและระหว่างประเทศ

เป้าหมายที่ ๑๑ : ทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ มีความครอบคลุม ปลอดภัย ยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลง และยั่งยืน

เป้าหมายที่ ๑๒ : สร้างหลักประกันให้มีแบบแผนการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน

เป้าหมายที่ ๑๓ : ปฏิบัติการอย่างเร่งด่วนเพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบที่เกิดขึ้น

เป้าหมายที่ ๑๔ : อนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทร ทะเลและทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

เป้าหมายที่ ๑๕ : ปกป้อง ปันฟู และสนับสนุนการใช้ระบบนิเวศบนบกอย่างยั่งยืน จัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน ต่อสู้การกลายสภาพเป็นทะเลทราย หยุดการเสื่อมโทรมของที่ดินและฟื้นสภาพกลับมาใหม่ และหยุดการสูญเสียมลพิษความหลากหลายทางชีวภาพ

เป้าหมายที่ ๑๖ : ส่งเสริมสังคมที่สงบสุขและครอบคลุม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้ทุกคนเข้าถึงความยุติธรรม และสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพ รับผิดชอบ และครอบคลุมในทุกระดับ

เป้าหมายที่ ๑๗ : เสริมความเข้มแข็งให้แก่กลไกการดำเนินงานและฟื้นฟูสภาพหุ้นส่วนความร่วมมือระดับโลกสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน

## ความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมของประชาคมโลก

### ๑. องค์การระหว่างประเทศ

#### ๑.๑ กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติ (UNFCCC)

ในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๘๐ การที่โลกต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่รุนแรงมากขึ้นจากการเพิ่มขึ้นของปริมาณก๊าซเรือนกระจกเนื่องจากการดำเนินกิจกรรมของมนุษย์ ได้เป็นแรงผลักดันให้นานาประเทศหันมาสนใจและตระหนักถึงผลกระทบและความเสียหายในด้านต่างๆ ที่จะตามมา โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme: UNEP) ร่วมกับองค์การอุตุนิยมวิทยาโลก (World Meteorological Organization: WMO) ได้จัดตั้งคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC) ขึ้นเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๘๘ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และเพื่อเตรียมมาตรการและกลยุทธ์ที่เป็นไปได้ในการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยในปี ค.ศ. ๑๙๙๐ คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC) ได้จัดทำรายงานที่มีข้อสรุปยืนยันว่ากิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ส่งผลกระทบต่อสภาพภูมิอากาศจริง ประกอบกับในปีนั้นได้มีการจัดการประชุม Second World Climate Conference ขึ้น จึงทำให้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของนานาประเทศ

จากจุดเริ่มต้นดังกล่าว จึงเกิดการประชุมระดับนานาชาติขึ้นเพื่อหาแนวทางยับยั้งการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับมนุษย์ โดยได้มีการลงนามรับรองอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) หรืออนุสัญญาฯ เมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๙๒ ณ สำนักงานใหญ่องค์การสหประชาชาติ นครนิวยอร์ก ต่อมาประเทศต่างๆ ทั่วโลก จำนวนมากกว่า ๑๕๐ ประเทศ ได้ลงนามให้สัตยาบันในระหว่างการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development: UNCED) หรือการประชุมสุดยอดโลก (Earth Summit) เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. ๑๙๙๒

จุดประสงค์หลักของอนุสัญญาฯ ได้จัดทำขึ้น เนื่องจากความกังวลว่า กิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ได้ทำให้ระดับก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศเพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมาก การเพิ่มขึ้นนี้ทำให้ปรากฏการณ์เรือนกระจกในธรรมชาติทวีความรุนแรงขึ้น โดยทำให้พื้นผิวและบรรยากาศของโลกร้อนมา

ขึ้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศธรรมชาติ ดังนั้น เพื่อหาแนวทางยับยั้งการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับมนุษย์ ซึ่งครอบคลุมถึงการดำเนินงานและความร่วมมือที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้งหมด อนุสัญญาฯ จึงได้กำหนดหลักการที่สำคัญไว้ ดังนี้

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติระดับโลกที่ต้องการความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยจำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมและการแก้ปัญหาาร่วมกันระหว่างประเทศที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ตามหลักการความรับผิดชอบร่วมในระดับที่แตกต่าง (Common but Differentiated Responsibilities) และเป็นไปตามความสามารถและสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

วัตถุประสงค์หลักของอนุสัญญาฯ เพื่อรักษาระดับความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศให้คงที่ในระดับที่ไม่เป็นอันตรายต่อระบบสภาวะอากาศ ซึ่งวัตถุประสงค์นี้ควรที่จะบรรลุภายในระยะเวลาอันพอเหมาะกับการให้ระบบนิเวศปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศอย่างเป็นธรรมชาติ และเพื่อเป็นการป้องกันผลกระทบที่รุนแรงต่อการผลิตอาหาร ตลอดจนเป็นการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน

๑.๒ พันธกรณีภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC)

การดำเนินงานภายใต้อนุสัญญาฯ ได้มีการแบ่งประเทศภาคีออกเป็น ๒ กลุ่ม ได้แก่ ประเทศในกลุ่มภาคผนวกที่ 1 และประเทศนอกกลุ่มภาคผนวกที่ 1 โดยประเทศในกลุ่มภาคผนวกที่ 1 ประกอบด้วยประเทศพัฒนาแล้ว (Industrialised Countries) และประเทศที่อยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจ (Countries with Economies in Transition) ส่วนประเทศในกลุ่มนอกภาคผนวกที่ 1 ประกอบด้วยประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ โดยพันธกรณีภายใต้อนุสัญญาฯ ที่กำหนดให้ประเทศภาคีทั้งปวงคำนึงถึงความรับผิดชอบร่วมกันต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยมีระดับความรับผิดชอบของแต่ละประเทศภาคีที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของการพัฒนาประเทศและภูมิภาค ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้ ๙ ข้อ อ้างอิงตาม คู่มือการดำเนินโครงการกลไกการพัฒนาที่สะอาด (CDM) เพื่อส่งเสริมการบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจกสำหรับผู้ประกอบการ จัดทำโดย องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) (๒๐๑๐) ดังนี้

๑.๒.๑ การจัดทำรายงานแห่งชาติ (National Communication) โดยประเทศภาคีทุกประเทศจะต้องจัดทำบัญชีรายการปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ขั้นตอนการดำเนินงานต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ และข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องโดยใช้วิธีการที่เปรียบเทียบกับประเทศอื่นได้ ซึ่งจะต้องไปตกลงกันในการประชุมประเทศภาคีอนุสัญญาฯ และข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องโดยใช้วิธีการที่เปรียบเทียบกับประเทศอื่นได้ ซึ่งจะต้องไปตกลงกันในการประชุมประเทศภาคีอนุสัญญาฯ ทั้งนี้เฉพาะ

รายงานของประเทศในภาคผนวกที่ 1 จะต้องมีเนื้อหาที่ละเอียดกว่าประเทศในกลุ่มนอกภาคผนวกที่ 1 และต้องจัดทำอย่างสม่ำเสมอในระยะเวลาที่สม่ำเสมอและจะต้องมีการประเมินความถูกต้องของรายงาน

๑.๒.๒ กำหนดรูปแบบปฏิบัติ เผยแพร่ และปรับปรุงตามแผนระดับประเทศและระดับภูมิภาคอย่างเหมาะสม โดยมีมาตรการเพื่อบรรเทาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เกิดขึ้นจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากแหล่งกำเนิดอันเกิดจากการกระทำของมนุษย์และการกำจัดโดยการกักเก็บก๊าซเรือนกระจกทั้งปวง พร้อมทั้งมาตรการต่างๆ ที่ช่วยให้มีการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างเพียงพอส่งเสริมและร่วมมือในการพัฒนา การใช้ การเผยแพร่ รวมทั้งการถ่ายทอดเทคโนโลยี วิธีปฏิบัติและกระบวนการที่ควบคุม ลด หรือป้องกันการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของพิธีสารมอนทรีออล จากกิจกรรมของมนุษย์ในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ภาคพลังงาน ขนส่ง อุตสาหกรรม เกษตรกรรม ป่าไม้และการจัดการของเสีย

๑.๒.๓ ส่งเสริมการจัดการแบบยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและร่วมมือในการอนุรักษ์และการขยายแหล่งรองรับและเก็บกักก๊าซเรือนกระจกที่ไม่ได้อยู่ภายใต้พิธีสารมอนทรีออลตามความเหมาะสม รวมทั้งชีวมวล ป่าไม้ และมหาสมุทร ตลอดจนระบบนิเวศ บนบก ชายฝั่ง ทะเล และอื่นๆ

๑.๒.๔ ร่วมมือในการเตรียมการเพื่อปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิประเทศ การพัฒนาและการผสมผสานแผนการที่เหมาะสมในการจัดการเขตชายฝั่งทรัพยากรน้ำ และการเกษตร เพื่อการคุ้มครองและฟื้นฟูพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากความแห้งแล้งและการเปลี่ยนแปลงสภาพเป็นทะเลทราย ตลอดจนอุทกภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคพื้นแอฟริกา

๑.๒.๕ คำนึงถึงประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเท่าที่จะเป็นไปได้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและการดำเนินการด้านสังคม เศรษฐกิจ และสภาพแวดล้อมและใช้วิธีการอันเหมาะสม เช่น การประเมินผลกระทบในการสร้างแบบแผนและกำหนดโครงการหรือมาตรการในระดับประเทศที่ประเทศภาคีจะได้ปฏิบัติเพื่อบรรเทาหรือปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงการลดผลกระทบทางลบที่จะเกิดต่อเศรษฐกิจ การสาธารณสุข และคุณภาพสิ่งแวดล้อม

๑.๒.๖ ส่งเสริมและร่วมมือในการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สังคม เศรษฐกิจ และอื่นๆ เพื่อการสังเกตการณ์อย่างเป็นระบบ รวมถึงการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับระบบภูมิอากาศ โดยมุ่งเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับสาเหตุ ผลกระทบ ขนาดความรุนแรง และระยะเวลาของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

๑.๒.๗ ส่งเสริมและร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สังคม เศรษฐกิจและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบภูมิอากาศและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

๑.๒.๘ ส่งเสริมและร่วมมือในการให้การศึกษา การฝึกอบรม และสร้างจิตสำนึกกับประชาชนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง

### ๑.๓ พันธกรณีของประเทศในกลุ่มภาคผนวกที่ I (Annex I)

ประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศภาคีอื่นที่มีชื่อรวมอยู่ในภาคผนวกที่ I (Annex I countries) ของอนุสัญญา ฉบับนี้มีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ เพิ่มเติม โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑.๓.๑ แต่ละประเทศต้องกำหนดนโยบายแห่งชาติ และดำเนินมาตรการที่สอดคล้องในการบรรเทาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยการจำกัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ และการคุ้มครองป้องกันและเพิ่มแหล่งรองรับและที่กักเก็บก๊าซเรือนกระจก ทั้งนี้ นโยบายและมาตรการเหล่านี้จะต้องแสดงให้เห็นว่ามีการปรับระดับของการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และก๊าซเรือนกระจกอื่นๆ ที่ไม่ได้อยู่ภายใต้พิธีสารมอนทรีออลให้เทียบเท่ากับระดับก่อนหน้านี้ด้วยการคำนึงถึงความแตกต่างของจุดเริ่มต้น โครงสร้างทางเศรษฐกิจและพื้นฐานทางทรัพยากร ความจำเป็นในการรักษาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและแข็งแกร่ง เทคโนโลยีที่มีอยู่ และสถานการณ์ในแต่ละประเทศภาคี โดยที่ประเทศเหล่านี้อาจจะปฏิบัติตามนโยบายและมาตรการเหล่านั้นร่วมกับประเทศภาคีอื่นๆ และอาจช่วยประเทศภาคีอื่นด้วยการสนับสนุนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์แห่ง อนุสัญญาฯ

๑.๓.๒ ให้ประเทศภาคีแต่ละประเทศจัดส่งรายละเอียดข้อมูลของนโยบายและมาตรการ ตลอดจนผลการคาดการณ์การปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์และการกำจัดโดยแหล่งรองรับก๊าซเรือนกระจกที่ไม่ได้อยู่ภายใต้พิธีสารมอนทรีออลภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยมีเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และก๊าซเรือนกระจกอื่นที่ไม่ได้อยู่ภายใต้พิธีสารมอนทรีออลให้อยู่ในระดับการปล่อยก๊าซดังกล่าวในปี ค.ศ. ๑๙๙๐ โดยดำเนินการด้วยตนเองหรือร่วมกันตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ ภายในหกเดือนหลังจากที่อนุสัญญาฯ ได้มีผลบังคับต่อประเทศภาคีและต่อไปเป็นระยะๆ

๑.๓.๓ การคำนวณการปล่อยก๊าซจากแหล่งกำเนิด และการกำจัดโดยแหล่งรองรับก๊าซเรือนกระจก โดยคำนึงถึงความรู้ทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุด รวมถึงขีดความสามารถที่มีประสิทธิภาพของแหล่งรองรับและการมีส่วนร่วมต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น

ประเทศในกลุ่มภาคผนวกที่ I ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย, กรีซ, โรมานี, ออสเตรีย, ฮังการี, สหพันธรัฐรัสเซีย, เบลารุส, ไอซ์แลนด์, สโลวาเกีย, เบลเยียม, ไอร์แลนด์, สโลวีเนีย, บัลแกเรีย, อิตาลี, สเปน, แคนาดา, ญี่ปุ่น, สวีเดน, โครเอเชีย\*, ลัตเวีย, สวิตเซอร์แลนด์, สาธารณรัฐเช็ก, ลิกเตนสไตน์, ตุรกี, เดนมาร์ก, ลิทัวเนีย, ยูเครน, เอสโตเนีย, ลักเซมเบิร์ก, สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ, ประชาคมเศรษฐกิจ

แห่งยุโรป, โมนาโก, สหรัฐอเมริกา, ฟินแลนด์, เนเธอร์แลนด์, ฝรั่งเศส, นิวซีแลนด์, เยอรมนี, นอร์เวย์, โปรตุเกส และ โปแลนด์

หมายเหตุ : \* หมายถึง ประเทศในภาคผนวกที่ I ที่ไม่เข้าร่วมในพิธีสารเกียวโต

#### ๑.๔ พันธกรณีของประเทศในกลุ่มภาคผนวกที่ II (Annex II)

ประเทศที่พัฒนาแล้ว (Industrialized Countries) ที่มีชื่อรวมอยู่ในภาคผนวกที่ II (Annex II) ของอนุสัญญาฯ มีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ เพิ่มเติม โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑.๔.๑ ให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาในการจัดหาแหล่งเงินทุนเพิ่มเติมหรือแหล่งเงินทุนใหม่เพื่อให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการจัดทำรายงานแห่งชาติและค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมในการดำเนินมาตรการต่างๆ รวมทั้งการถ่ายทอดเทคโนโลยี

๑.๔.๒ ให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะประเทศที่มีความเปราะบางต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในด้านค่าใช้จ่ายในการปรับตัวให้กับผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้น

๑.๔.๓ ดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นขั้นตอนในการสนับสนุน อำนวยความสะดวกและให้การสนับสนุนทางการเงิน การถ่ายทอดเทคโนโลยีและองค์ความรู้ให้กับประเทศภาคีอื่นๆ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาเพื่อให้สามารถดำเนินการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ

ประเทศในกลุ่มภาคผนวกที่ II ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย, กรีซ, โปรตุเกส, ออสเตรีย, ไอซ์แลนด์, สเปน, เบลเยียม, ไอร์แลนด์, สวีเดน, แคนาดา, อิตาลี, สวิตเซอร์แลนด์, เดนมาร์ก, ญี่ปุ่น, สหรัฐอเมริกา\*, ประชาคมเศรษฐกิจแห่งยุโรป, ลักเซมเบิร์ก, สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ, ฟินแลนด์, เนเธอร์แลนด์, ฝรั่งเศส, นิวซีแลนด์, เยอรมนี และ นอร์เวย์

หมายเหตุ : \* หมายถึง ประเทศในกลุ่มภาคผนวกที่ II ที่ ไม่ เข้าร่วมในพิธีสารเกียวโต<sup>๒๓,๒๔</sup>

#### ๒. องค์การระหว่างภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ อาเซียน (Association of Southeast Asian Nations: ASEAN)

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ อาเซียน (Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) ก่อตั้งขึ้นโดยปฏิญญากรุงเทพฯ (Bangkok Declaration) ซึ่งลงนามโดยรัฐมนตรีจาก ๕ ประเทศ ได้แก่ นายอาดัม มาลิก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สาธารณรัฐ

<sup>๒๓</sup> ข้อมูลจาก: บริษัทอีอาร์เอ็ม-สยาม จำกัด

<sup>๒๔</sup> ข้อมูลจากเว็บไซต์ <https://www.eppo.go.th/epposite/index.php/th/plan-policy/climatechange/unitednation/unfccc>

อินโดนีเซีย นายตุนอับดุล ราซัค บิน ฮุสเซน รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ประเทศมาเลเซีย นายนาซีโซ รามอส รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ นายเอส ราซาร์ตันัม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สาธารณรัฐสิงคโปร์และพันเอก (พิเศษ) ดร.ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันดีต่อกันระหว่างประเทศในภูมิภาค ชำรงไว้ซึ่งสันติภาพ เสถียรภาพ และความมั่นคงปลอดภัยทางการเมือง สร้างสรรค์ ความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาทางสังคมและวัฒนธรรม การกินดี อยู่ดี บนพื้นฐานของความเสมอภาคและผลประโยชน์ร่วมกัน

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Environment Programme: UNEP) ให้การสนับสนุนการจัดทำ ASEAN Sub regional Environment Programme I (ASEP I) โดยมีการจัดตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมของอาเซียน (ASEAN Experts Group on the Environment: AEGE) ภายใต้คณะกรรมการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของอาเซียน (ASEAN Committee on Science and Technology: COST) เป็นผู้ดำเนินการโครงการ ASEP I ซึ่งมีระยะเวลา ๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔) และในช่วงปี ๒๕๓๕ ได้มีการทบทวน รวมถึงจัดทำ ASEP II (พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๓๐) และ ASEP III (พ.ศ. ๒๕๓๑-๒๕๓๕) โดยปรับรูปแบบคณะผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมของอาเซียน (AEGE) ให้ยกฐานะจากคณะผู้เชี่ยวชาญ เป็นคณะกรรมการ ซึ่งแยกออกจาก คณะกรรมการด้านวิทยาศาสตร์ฯ ที่เรียกว่า เจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อม (ASEAN Senior Officials on the Environment: ASOEN) มีหน้าที่กำกับดูแลงานด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ เสนอแนะ นโยบาย และประสานการจัดการสิ่งแวดล้อมของภูมิภาคอาเซียน รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือด้าน สิ่งแวดล้อม ระหว่างกันภายในอาเซียน อาเซียนกับภูมิภาคอื่น ๆ และอาเซียนกับองค์การระหว่างประเทศ ซึ่ง อยู่ภายใต้การกำกับ ดูแลของรัฐมนตรีอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อม (ASEAN Ministers on the Environment) โดยที่เจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมจะรายงานการดำเนินงานและเสนอ กิจกรรม/โครงการต่อที่ประชุมรัฐมนตรี

แนวคิดประชาคมอาเซียนถือกำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ จาก การที่ผู้นำอาเซียนได้ร่วมลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน (Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord) เห็นชอบ ให้จัดตั้งประชาคมอาเซียน ภายในปี พ.ศ. 2563 ต่อมาในการ ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ ๑๒ ในเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่เมืองเซบู สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนได้ตกลงให้มีการจัดตั้งประชาคมอาเซียนให้แล้วเสร็จเร็ว ขึ้นภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ประเทศไทย เป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกอาเซียนที่จะต้องดำเนินการตามแผนการจัดตั้งประชาคม อาเซียน เพื่อเข้าสู่ความเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community: AC) ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยมีกรอบ

การดำเนินความร่วมมือตามพันธกรณีภายใต้ ๓ เสาหลักคือ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political Security Community: APSC) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC)

### ๓. อาเซียนกับการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

การดำเนินความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมอาเซียนของประเทศไทยอยู่ภายใต้เสาหลักประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASCC) โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงานตามแผนงานการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๕๕ (ASCC Blueprint ๒๐๐๙-๒๐๑๕) ในหัวข้อ D ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม ประเทศไทยในฐานะหนึ่งในประเทศสมาชิกอาเซียน มีพันธกรณีต้องดำเนินการตามความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมกับประเทศอาเซียน โดยมีเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อม (ASEAN Senior Officials on the Environment: ASOEN) มีหน้าที่กำกับดูแลงานด้านสิ่งแวดล้อมของภูมิภาคอาเซียน โดยที่ในส่วนของประเทศไทย มีปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทำหน้าที่เป็นประธานเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อม (ASEAN Senior Officials on the Environment: ASOEN) นอกจากนี้ ยังมีการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อม (Minister Meeting on Environment) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อมของอาเซียนได้มีโอกาสพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและหารือในประเด็นปัญหาที่สำคัญด้านสิ่งแวดล้อม และเป็นศูนย์กลางการประสานงานทั้งหมดของภารกิจอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งคณะทำงานอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมมี ๗ ด้าน ดังนี้

(๑) คณะทำงานอาเซียนด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ (ASEAN Working Group on Nature Conservation and Biodiversity: AWGNCB) โดยมี สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน

(๒) คณะทำงานอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง (ASEAN Working Group on Coastal and Marine Environment: AWGCME) โดยมี กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน

(๓) คณะทำงานอาเซียนด้านการจัดการสารเคมีและของเสีย (ASEAN Working Group on Chemicals and Waste: AWGCW) โดยมี กรมควบคุมมลพิษ เป็นหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน

(๔) คณะทำงานอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมเมืองที่ยั่งยืน (ASEAN Working Group on Environmentally Sustainable Cities: AWGESC) โดยมี สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน

(๕) คณะทำงานอาเซียนด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ (ASEAN Working Group on Water Resources Management: AWGWRM) โดยมี กรมทรัพยากรน้ำ เป็นหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน

(๖) คณะทำงานอาเซียนด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (ASEAN Working Group on Climate Change: AWGCC) โดยมี สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน

(๗) คณะทำงานอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมศึกษา (ASEAN Working Group on Environmental Education: AWGEE) โดยมี กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน

นอกจากคณะทำงานอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมแล้ว การดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมของอาเซียนยังมีกรอบเวทีหรือประเด็นสำคัญด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่

(๑) Meeting of the Conference of the Parties to the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution โดยมี กรมควบคุมมลพิษ เป็นหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน

(๒) Meetings of Sub-Regional Ministerial Steering Committee (MSC) on Transboundary Haze Pollution โดยมี กรมควบคุมมลพิษ เป็นหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน

(๓) Meeting of Mekong Sub-Regional Ministerial Steering Committee (MSC Mekong) on Transboundary Haze Pollution โดยมี กรมควบคุมมลพิษ เป็นหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน

(๔) The Governing Board (GB) Meeting of the ASEAN Centre for Biodiversity (ACB) โดยมีสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานกลางประสานการดำเนินงาน<sup>๒๕</sup>

นับจากการประกาศเป็นประชาคมอาเซียนเมื่อวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง ๑๐ ประเทศ ได้ร่วมกันกำหนดทิศทางของอาเซียนในระยะ ๑๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๙-๒๕๖๘) ภายใต้วิสัยทัศน์ประชาคมอาเซียน พ.ศ. ๒๕๖๘ (ASEAN Vision ๒๐๒๕) โดยมีเป้าหมายเพื่อให้อาเซียนมีการรวมตัวกันอย่างลึกซึ้งมากขึ้นทั้งด้านการเมืองและความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคมและวัฒนธรรม มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง อยู่บนพื้นฐานของกฎเกณฑ์ และภาคส่วนต่างๆ มีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนประชาคม และมองไปข้างหน้า ซึ่งประเทศไทยมีบทบาทแข่งขันในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของอาเซียน และมีส่วนผลักดันให้อาเซียนเกิดความร่วมมือด้านต่างๆ ที่ทันต่อเหตุการณ์ และสอดคล้องกับ

<sup>๒๕</sup> นางสาวกัญญาณี เขียวสะอาด, เอกสารผลงาน การวิเคราะห์บทบาทของประเทศไทยในการดำเนินการอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อมีบทบาทนำในประชาคมอาเซียน

สภาพแวดล้อมและสถานการณ์ระหว่างประเทศมาโดยตลอดรวมทั้งสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนมากยิ่งขึ้น โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบดำเนินความร่วมมือตามพันธกรณีที่ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ร่วมกันกำหนดไว้ เพื่อขับเคลื่อนดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมในบริบทประชาคมอาเซียน ซึ่งประเด็นสิ่งแวดล้อมอยู่ภายใต้แผนงานประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน รวมทั้งติดตามและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในประเทศและประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อเชื่อมโยงการทำงานที่เกี่ยวข้องระหว่างเสาการเมืองและความมั่นคง เศรษฐกิจ และเสาสังคมและวัฒนธรรมด้วย ทั้งนี้ เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในประเทศและภูมิภาค ซึ่งประเทศไทยมีข้อผูกพันร่วมกับประเทศสมาชิกอาเซียนที่จะส่งเสริมให้ประชาชนอาเซียนมีส่วนร่วมและได้รับประโยชน์จากการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนอย่างสมบูรณ์ในที่สุด

แผนการดำเนินงานอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อม

ตามแผนงานประชาคมสังคมวัฒนธรรมอาเซียน พ.ศ. ๒๕๕๙-๒๕๖๘ วิสัยทัศน์ประชาคมอาเซียน พ.ศ. ๒๕๖๘ ตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดมาตรการการดำเนินการไว้ในแผนงานประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน พ.ศ. ๒๕๕๙-๒๕๖๘ ภายใต้ประเด็น “ความยั่งยืน” ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

ความยั่งยืน (Sustainable)

เพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายสูงสุดของประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๖๘ ท่ามกลางบริบทของการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทางสังคมและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ แผนงานประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนได้กำหนดบรรจุประเด็นความยั่งยืนไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและพัฒนาสังคมที่สมดุลและมีสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในทุกรุ่นทุกสมัยได้ เพื่อการเป็นประชาคมอาเซียนที่เข้าถึงสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนได้อย่างเท่าเทียมกันและสามารถเกื้อหนุนการพัฒนาสังคมและขีดความสามารถในการต่อยอดไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไปได้ ทั้งนี้ ได้กำหนดผลลัพธ์ที่มุ่งหวังและมาตรการเชิงยุทธศาสตร์ ได้แก่

(๑) การอนุรักษ์และการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพและทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน (Conservation and Sustainable Management of Biodiversity and Natural Resources)

(๑.๑) สร้างความเข้มแข็งต่อความร่วมมือในระดับภูมิภาค เพื่อปกป้อง ฟื้นฟู ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน

(๑.๒) สร้างความเข้มแข็งให้ความร่วมมือในระดับภูมิภาคว่าด้วยการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน และการดำเนินการตามข้อตกลงอาเซียนในเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน

(๑.๓) ส่งเสริมความร่วมมือเพื่อปกป้อง ฟื้นฟู และการใช้สิ่งแวดล้อมทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน

(๑.๔) ให้นำแนวปฏิบัติที่ดีมาใช้และพัฒนานโยบายในการจัดการผลกระทบที่มีต่อ นาน้ำชายฝั่งและสากลและปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน

(๑.๕) ส่งเสริมการพัฒนานโยบายและขีดความสามารถ และแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศในการอนุรักษ์ทรัพยากรอย่างยั่งยืน

(๑.๖) ส่งเสริมการพัฒนาขีดความสามารถในการทำงานเพื่อให้มีการจัดการระบบนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(๑.๗) ส่งเสริมความร่วมมือเกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อไปสู่ระบบนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนโดยใช้สิ่งแวดล้อมศึกษา

(๑.๘) เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับหุ้นส่วนระดับโลกและระดับภูมิภาคและสนับสนุนการปฏิบัติตามความตกลงและกรอบดำเนินงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

(๑.๙) ส่งเสริมบทบาทของศูนย์อาเซียนเพื่อความหลากหลายชีวภาพ

(๑.๑๐) สนับสนุนการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ความหลากหลายทางชีวภาพปี พ.ศ. ๒๕๖๓ และเป้าหมายไอจีย่างเต็มที่

(๒) เมืองที่มีความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmentally Sustainable Cities)

(๒.๑) ส่งเสริมการทำงานแบบมีส่วนร่วมและบูรณาการในการวางผังเมืองและการบริหารจัดการสำหรับการเป็นชุมชนเมืองอย่างยั่งยืน

(๒.๒) เสริมสร้างขีดความสามารถของสถาบันในระดับชาติและท้องถิ่นในการพัฒนาเมืองให้น่าอยู่

(๒.๓) ส่งเสริมการประสานงานระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาซึ่งการเข้าถึงที่ดินที่สะอาด สถานที่สาธารณะสีเขียว อากาศที่บริสุทธิ์ น้ำที่สะอาดและปลอดภัยและถูกสุขอนามัย

(๒.๔) ส่งเสริมเมืองที่เป็นมิตรต่อเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และคนพิการ โดยการจัดการระบบโครงสร้างพื้นฐานที่สามารถเข้าถึงได้และมีความยั่งยืน

(๒.๕) เสริมสร้างความเชื่อมโยงเชิงบวกด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมระหว่างพื้นที่เมือง ชานเมือง ชนบท

(๒.๖) เสริมสร้างนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการผลกระทบของการเพิ่มจำนวนประชากร และการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานไปอยู่อาศัยในเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ

(๓) สภาพภูมิอากาศที่ยั่งยืน (Sustainable Climate)

(๓.๑) เพิ่มพูนขีดความสามารถในการดำเนินการเกี่ยวกับการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(๓.๒) พัฒนาการตอบโต้ต่อความท้าทายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(๓.๓) ยกระดับการให้ภาคเอกชนและชุมชนเข้าถึงกลไกทางการเงินใหม่ๆ เพื่อรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(๓.๔) เสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรและรัฐบาลท้องถิ่นในการทำรายการก๊าซเรือนกระจก

(๓.๕) ส่งเสริมรัฐบาล ภาคเอกชน และชุมชนในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

(๓.๖) บูรณาการมิติของการจัดการความเสี่ยงด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในการวางแผนเฉพาะสาขา

(๓.๗) เสริมสร้างความเข้มแข็งให้หุ้นส่วนระดับโลกและสนับสนุนการดำเนินการตามข้อตกลงและกรอบการดำเนินงานระหว่างประเทศต่าง ๆ อาทิ กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC)

(๔) การผลิตและการบริโภคอย่างยั่งยืน (Sustainable Consumption and Production)

(๔.๑) เสริมสร้างความเข้มแข็งให้หุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนด้านการส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

(๔.๒) ส่งเสริมสิ่งแวดล้อมศึกษา ความตระหนักรู้ และขีดความสามารถในการบริโภคอย่างยั่งยืนและการดำรงชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมในทุกระดับ

(๔.๓) เพิ่มพูนขีดความสามารถของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องในการจัดการขยะที่ดี และการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ

(๔.๔) ส่งเสริมการบูรณาการยุทธศาสตร์และแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศเกี่ยวกับการผลิตและการบริโภคอย่างยั่งยืนในนโยบายระดับชาติและระดับภูมิภาค<sup>๒๖</sup>

#### ๔. องค์กรธุรกิจเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศไทย

ในประเทศไทยมีองค์กรธุรกิจเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนหรือ Thailand Business Council for Sustainable Development (TBCSD) ก่อตั้งขึ้นในเดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ. ๑๙๙๓ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความตระหนักในด้านสิ่งแวดล้อมในภาคธุรกิจไทยภายใต้แนวคิด “การพัฒนาที่ยั่งยืน” ปัจจุบันมีสมาชิกทั้งสิ้น จำนวน ๔๕ องค์กร ซึ่งครอบคลุมกลุ่มอุตสาหกรรมหลักของประเทศไทย ได้แก่

<sup>๒๖</sup> ฐานข้อมูลการต่างประเทศ <https://fad.mnre.go.th/th/as/content/๒๕๓>

กลุ่มอาหารและเครื่องดื่ม ธุรกิจการเงิน สินค้าอุตสาหกรรม อสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง ทรัพยากร บริการ เทคโนโลยี และกลุ่มอื่นๆ รวมทั้งองค์กรพันธมิตรจาก ๕ หน่วยงานหลักของประเทศ ได้แก่ ๑) สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ๒) หอการค้าไทยและสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ๓) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ๔) ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และ ๕) องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน)<sup>๒๗</sup>

ที่ผ่านมา TBCSD มีการทำโครงการสนับสนุนธุรกิจที่ยั่งยืนร่วมกับมูลนิธิสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย (TEI) เช่น Carbon Reduction Certification for Building ในรับรองอาคารลดคาร์บอน ซึ่งส่งเสริมให้ผู้ประกอบการเลือกใช้อาคารที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม Carbon Reduction Label ผลการลดคาร์บอนเป็นการสนับสนุนให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคได้มีส่วนร่วมในการช่วยกันลดโลกร้อนผ่านกลไกทางการตลาด เกิดระดับตรรกการใช้เครื่องหมายรับรองฉลากเขียว ซึ่งเป็นฉลากที่มอบให้กับผลิตภัณฑ์ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์ที่ทำหน้าที่อย่างเดียวกัน และการจัดประชุมสีเขียวในองค์กร (Green Meetings) องค์กรธุรกิจเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้จัดทำเอกสารนำเสนอข้อมูลการขับเคลื่อน SDGs ของภาคเอกชนไทย ผ่านการดำเนินงานของสมาชิก ถือเป็นงานนำเสนอภาคปฏิบัติของนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศไทยในปัจจุบัน

ศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนภาคเอกชนไทยยังมีรายงานดัชนีเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนระดับองค์กร (Corporate SDG Index) ประจำปี ค.ศ. ๒๐๑๒ ประเทศไทยได้รับการจัดอันดับอยู่ที่อันดับ ๔๓ ของโลกจาก ๑๖๖ ประเทศทั่วโลก ขยับดีขึ้น ๑ อันดับจากปี ๒๐๑๒ ซึ่งอยู่ที่ ๔๔ ได้คะแนนรวม ๗๔.๗ คะแนน เพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้าเพียง ๐.๖ คะแนน อย่างไรก็ตาม สูงกว่าคะแนนเฉลี่ยระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งอยู่ที่ ๖๗.๒ คะแนน หากเปรียบเทียบกับประเทศในภูมิภาคอาเซียนด้วยกัน พบว่าประเทศไทยยังคงครองอันดับ ๑ เป็นปีที่ ๕ ติดต่อกัน (๒๕๖๒-๒๕๖๖) เป็นผลจากภาครัฐและเอกชนธุรกิจร่วมขับเคลื่อนการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นรูปธรรม ทั้งกำหนดเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศ เชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี และแผนการพัฒนาประเทศในทุกระดับ โดยภาคธุรกิจเป็นผู้นำร่วมขับเคลื่อน SDGs ซึ่งเป็นเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะ SDG๔ การศึกษาที่มีคุณภาพ SDG๖ น้ำสะอาดและการสุขาภิบาล SDG๗ พลังงานสะอาดที่เข้าถึงได้ และ SDG๑๒ การผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน<sup>๒๘</sup>

การประยุกต์ใช้ SDGs ในภาคธุรกิจ อีกหน่วยงานหนึ่งที่เข้ามาปฏิบัติการเรื่องความยั่งยืนของภาคเอกชนไทย คือ สถาบันไทยพัฒน์ ซึ่งเดือนมีนาคม ปี ค.ศ. ๒๐๑๗ ได้แถลงเรื่อง “SDG Business: Articulating ‘Global Goals’ to ‘Local Impacts’” สำหรับเป็นแนวทางการดำเนินงานของภาคเอกชน

<sup>๒๗</sup> ข้อมูลจากเว็บไซต์ <https://www.thaipr.net/business/๓๔๒๐๔๑๘>

<sup>๒๘</sup> ศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน, <https://www.sdgmovement.com/๒๐๒๓/๐๖/๒๑/sdg-index-๒๐๒๓-thailand/>

ในทางที่ตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนระดับโลกให้เกิดเป็นผลกระทบที่คาดหวังมาสู่ชุมชนท้องถิ่นและสังคมโดยรวม มีหลักการดำเนินงาน ๖ ประการ<sup>๒๙</sup> ว่าด้วย:

(๑) เที่ยงธรรม (Integrity): การมีเจตนาที่ดีไปสู่การกระทำที่ดี

(๒) ทั่วถึง (Inclusive): นำขีดความสามารถหลักและความเชี่ยวชาญทางธุรกิจมาใช้เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมและพัฒนาชุมชน

(๓) เท่าเทียม (Equality): การจ้างงานคนพิการ ผู้สูงอายุ และผู้ด้อยโอกาส รวมถึงการพัฒนาสภาพแวดล้อมในที่ทำงานและที่อยู่อาศัยให้มีสภาพที่เข้าถึงได้

(๔) ท้องถิ่น (Local): สร้างการเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือกับภาครัฐต่อการร่วมพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนท้องถิ่น

(๕) ท่องเที่ยว (Tourism): สร้างผลิตภัณฑ์และบริการใหม่ ๆ เพื่อตอบโจทย์การท่องเที่ยวที่ยั่งยืน ทั้งในมิติของการผลักดัน ยุกระดับการรับรู้ และริเริ่มนโยบายการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน

(๖) ทดแทน (Renewable): ปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

การชี้แจงข้อมูลด้านความยั่งยืนขององค์กรโดยเฉพาะการทำรายงานด้านความยั่งยืนเป็นส่วนสำคัญในการกำหนดทิศทางการเติบโตขององค์กร เพราะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญกลุ่มหนึ่งของธุรกิจคือนักลงทุนซึ่งปัจจุบันมีการปรับเปลี่ยนมาให้ความสำคัญกับข้อมูลอื่นๆ ที่ไม่ใช่ตัวเลขทางการเงินเพียงอย่างเดียวมากขึ้นเรื่อยๆ ข้อมูลการประกอบการของภาคธุรกิจที่สะท้อนเรื่องความยั่งยืน เรียกสั้นๆ ว่า ESG คือ Environment (สิ่งแวดล้อม), Social (สังคม) และ Governance (การกำกับดูแลกิจการ) ล้วนส่งผลต่อการตัดสินใจลงทุน<sup>๓๐</sup> และมักถูกใช้เป็นปัจจัยเพื่อประเมินด้านความยั่งยืนและผลกระทบทางจริยธรรมของการลงทุนในธุรกิจหรือบริษัท

นอกจากนี้ การกำหนดทิศทางการความยั่งยืนขององค์กรยังทำให้ธุรกิจได้เปรียบคู่แข่งในการได้รับการยอมรับในมาตรฐานการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งความยั่งยืนขององค์กรสามารถเป็นเป้าหมายภายในในการช่วยบริหารความเสี่ยง ปรับปรุงขั้นตอนการทำงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพด้านการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด การใช้ทรัพยากรอื่นทดแทน การมองหาทางเลือกใหม่และการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการ ไปจนถึงพนักงานมีความเข้าใจ เล็งเห็นความสำคัญของผลกระทบของการดำเนินกิจการและมีส่วนร่วมในการพัฒนาทางออกใหม่ๆ<sup>๓๑</sup>

<sup>๒๙</sup> วรวิทย์ ไชยศรี. ๒๕๖๐. รายงานความยั่งยืน (SUSTAINABILITY REPORT) คืออะไร. CSR Club. สมาคมบริษัทจดทะเบียนไทย.

<sup>๓๐</sup> CSR Club. ๒๕๖๒. ราชัลรายงานความยั่งยืน [Online]. <http://www.thailca.com>: Thai Listed Companies Association. Available : <http://www.thailca.com/csr/about/sustainable> [Accessed ๒๖ กันยายน ๒๕๖๒].

<sup>๓๑</sup> วรวิทย์ ไชยศรี. ๒๕๖๐. รายงานความยั่งยืน (SUSTAINABILITY REPORT) คืออะไร. CSR Club. สมาคมบริษัทจดทะเบียนไทย.

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญอีกกลุ่มใหญ่คือ ผู้บริโภค เมื่อมองจากมุมมองผู้บริโภคและกระแสนิยมที่เปลี่ยนไปในยุคปัจจุบัน ในยุคของสื่อดิจิทัล ผู้บริโภคศึกษาถึงคุณค่าของแบรนด์ก่อนตัดสินใจเลือกซื้อ มีความตระหนัก ตื่นตัวมากขึ้นกับสภาพความเป็นอยู่ สิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างฉับพลันของโลก และมีอำนาจในการเลือก ส่งผลให้ภาคธุรกิจเกิดการเปลี่ยนแปลง<sup>๓๒</sup> มีรายงานออกมาเผยแพร่และข่าวสารด้านภัยจากสภาวะโลกร้อนและภูมิอากาศแปรปรวนมากขึ้น อีกทั้งผลกระทบที่เลวร้ายได้ส่งผลออกมาให้เห็นได้ชัดเจนขึ้นมาก เช่น ปัญหาอุณหภูมิของน้ำทะเลที่สูงขึ้นจนทำให้ปะการังเกิดการฟอกขาวจำนวนมากาศาลในรัฐควีนส์แลนด์ ประเทศออสเตรเลีย<sup>๓๓</sup> ปัญหาไฟไหม้ป่าที่อุดมสมบูรณ์ที่หมู่เกาะอะเมซอน<sup>๓๔</sup> ปัญหาหน้าทะเลที่หนุนสูงขึ้นซึ่งกระทบพื้นที่อยู่อาศัยของประชากรในประเทศหมู่เกาะขนาดเล็ก<sup>๓๕</sup> ปัญหาฝุ่น PM ๒.๕ ในภาคเหนือประเทศไทย ปัญหาไมโครพลาสติกที่ตกค้างในอาหารทะเล<sup>๓๖</sup> เป็นต้น เหตุการณ์เหล่านี้มีส่วนทำให้ผู้คนเริ่มตระหนักรู้ถึงความเสี่ยงอันใกล้ตัวของประเด็นด้านความยั่งยืนและวิถีการดำเนินชีวิต การบริโภคของตนเองในปัจจุบันและเริ่มมองหาหนทางแก้ไข<sup>๓๗</sup>

ข้อมูล ข่าวสารเหล่านี้ล้วนมีส่วนผลักดันให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนหันมาเปลี่ยนแนวทางการดำเนินธุรกิจใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการ ความสนใจของผู้บริโภค เช่น ซูเปอร์มาร์เก็ตชั้นนำในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ที่ทางรัฐบาลยังไม่มียกกฎหมายในการงดการใช้ถุงพลาสติกเหมือนในรัฐอื่นๆ แต่ผู้ประกอบการภาคเอกชนได้เล็งเห็นประเด็นปัญหา และความต้องการของผู้บริโภค จึงมีนโยบายให้กิจการของตนงดใช้ถุงพลาสติก และขยายเป็นวงกว้างไปถึงกิจการอื่นๆ ให้เริ่มดำเนินการ และผู้บริโภคกลุ่มที่ยังไม่ตระหนักถึงปัญหาเรื่องถุงพลาสติกได้หันมาให้ความสนใจเพิ่มขึ้น<sup>๓๘</sup> เช่นเดียวกันกับการที่ห้างสรรพสินค้าในประเทศไทยเริ่มมีการยุติการใช้ถุงพลาสติก<sup>๓๙,๔๐</sup>

<sup>๓๒</sup> Thai Publica. ๒๕๖๐. บทสรุป “แบรนด์ที่ยั่งยืน” ปี ๒๐๑๗: คิดใหม่เรื่องผู้บริโภคพลังและความหมายชีวิตที่เปลี่ยนไป. Available: <https://thaipublica.org/๒๐๑๗/๑๒/sb๒๐๑๗/> [Accessed ๒๖ กันยายน ๒๕๖๒].

<sup>๓๓</sup> REREEF. ๒๕๖๒. Great Barrier Reef กับอนาคตที่มีตม่น [Online]. Available: <https://www.facebook.com/ReeReef/posts/๒๒๗๒๙๙๘๕๗๖๓๔๕๗๐๓/> [Accessed ๒๖ กันยายน ๒๕๖๒].

<sup>๓๔</sup> กรุงเทพธุรกิจ. ๒๕๖๒. ‘ไฟป่าอะเมซอน’ ปัญหาของคนทั้งโลก [Online]. กรุงเทพฯ: <https://www.bangkokbiznews.com>. Available: <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/๘๔๕๒๐๘> [Accessed ๒๖ กันยายน ๒๕๖๒].

<sup>๓๕</sup> UNFCCC ๒๐๐๕. Climate change, small island developing States. Germany: Climate Change Secretariat (UNFCCC).

<sup>๓๖</sup> Smith, M., Love, D. C., Rochman, C. M., & Neff, R. A. ๒๐๑๘. Microplastics in Seafood and the Implications for Human Health. Current environmental health reports, ๕(๓), ๓๗๕-๓๘๖. doi: ๑๐.๑๐๐๗/s๔๐๕๗๒-๐๑๘-๐๒๐๖-z

<sup>๓๗</sup> จิราพรพรณ มลทอง. ๒๕๕๕. LOHAS ตอบโจทย์สิ่งแวดล้อม & สุขภาพ. ชี้ออกส่งออก. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์.

<sup>๓๘</sup> NSW, T. G. ๒๐๑๘. BAN PLASTIC BAGS [Online]. NSW: THE GREENS NSW. Available: <https://nsw.greens.org.au/ban-plastic-bags> [Accessed 1 April ๒๐๑๘].

<sup>๓๙</sup> Thai PBS NEWS. ๒๕๖๒. ดีเดย์ ๑ ม.ค.๖๔ ไทยเลิกแจก “ถุงพลาสติก” ทั่วประเทศ [Online]. Thai PBS Available: <https://news.thaipbs.or.th/content/๒๘๓๙๒๓> [Accessed ๒๖ กันยายน ๒๕๖๒].

<sup>๔๐</sup> SDG Move Team, เว็บไซต์ <https://www.sdgmovement.com/๒๐๑๙/๐๙/๓๐/sdgs-for-business/>

## หลักนิติธรรมกับการพัฒนาระหว่างประเทศ

แม้ว่าความหมายของหลักนิติธรรมยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ในเชิงวิชาการ แต่อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าหลักนิติธรรม คือ หลักการปกครองที่กฎหมายเป็นใหญ่และเป็นธรรม อำนาจความยุติธรรมให้คนในสังคมอย่างเสมอภาค ด้วยความเคารพในสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หลักนิติธรรมนั้นครอบคลุมหลักกฎหมายและหลักที่ไม่ใช่กฎหมาย โดยในทางหลักการทางกฎหมายนั้นหมายถึงสังคมที่ปกครองโดยกฎหมาย บังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาค และการมีกระบวนการยุติธรรมที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้ รวมถึงการมุ่งใช้กฎหมายในฐานะเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำขณะเดียวกัน หลักนิติธรรมยังเป็นเครื่องมือที่รับประกันว่ากระบวนการของการพัฒนานั้นจะมีความเป็นธรรมและเป็นการพัฒนาที่รับผิดชอบต่อสาธารณะในทุกๆระดับ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ นอกจากนี้ หลักนิติธรรมยังหมายถึง ความรับผิดชอบ (Accountability) ของคนทุกคนในสังคมอย่างเสมอกันในทางกฎหมายไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคม

การมีกฎระเบียบ สนธิสัญญา และข้อตกลงในระดับระหว่างประเทศเป็นสิ่งจำเป็น แต่ต้องมีความสมดุลกับพื้นที่ทางนโยบาย (policy space) ในระดับประเทศ มีการ trade-off ที่เหมาะสม ทุกประเทศควรมีบทบาทในการกำหนดทิศทางของกฎระเบียบของโลก หลักนิติธรรมเป็นทั้งเครื่องมือที่จะนำไปสู่การพัฒนาและเป็นเป้าหมายของการพัฒนา หลักนิติธรรมจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการพัฒนาในหลายมิติ ทั้งการขับเคลื่อนเศรษฐกิจสังคม การเมือง และการพัฒนาระหว่างประเทศในกรอบของการพัฒนาระหว่างประเทศ หลักนิติธรรมมีความเชื่อมโยงกับสิ่งต่างๆ ดังนี้

มิติที่หนึ่ง หลักนิติธรรม เป็นกรอบที่นานาชาติประเทศยึดเป็นแนวทางในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน การมีมนุษยธรรม กฎหมายพาณิชย์หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและการค้ารวมไปถึงกฎหมายอาญา

มิติที่สอง หลักนิติธรรม เป็นกรอบที่นานาชาติประเทศยึดเป็นแนวทางการสร้างความเชื่อมั่นความน่าเชื่อถือ การสร้างระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐ

มิติที่สาม หลักนิติธรรมเป็นปัจจัยสำคัญของการเติบโตทางเศรษฐกิจที่เป็นธรรมและยั่งยืนและเนื่องจากแต่ละภูมิภาคของโลกมีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจที่ไม่เท่ากัน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องยึดหลักนิติธรรม เพื่อให้โลกมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ภายใต้เป้าหมายที่ ๑๖ ส่งเสริมสังคมที่สงบสุขและครอบคลุมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนให้ทุกคนเข้าถึงความยุติธรรมและสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพ รับผิดชอบ และครอบคลุมในทุกๆระดับ มีเป้าประสงค์ (target) ที่มีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับเรื่องหลักนิติธรรมกับมุมมองการพัฒนาระหว่างประเทศหลายข้อด้วยกันข้อที่สำคัญข้อแรก คือ เป้าประสงค์ที่ ๑๖.๓ เป็นการส่งเสริมหลักนิติธรรม ทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ โดยกล่าวถึงการเข้าถึงความยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกันทุกคน (equal access to justice for all) ซึ่งเป็นการรับรองให้ทุกคนที่แม้จะไม่เท่าเทียมในเรื่องของความ

ร่ำรวยแต่ต้องเท่าเทียมในเรื่องของความยุติธรรม ข้อที่สอง คือ เป้าประสงค์ที่ ๑๖.๘ มุ่งเน้นการขยายขอบเขตความร่วมมือและการผลักดันให้ประเทศที่กำลังพัฒนามีส่วนร่วมในสถาบันของโลกมากยิ่งขึ้น

ดร.ศุภชัย พานิชภักดิ์ อดีตเลขาธิการการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา ซึ่งมีประสบการณ์จากการทำงานระหว่างประเทศมาตลอดระยะเวลาหลายสิบปี มีมุมมองว่าเป้าประสงค์ข้อ ๑๖.๘ มีความสำคัญมาก โดยทุกประเทศสมาชิกของสหประชาชาติมีทั้งหมด ๑๙๓ ประเทศ ควรจะมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎระเบียบของโลก มิใช่เพียงแค่บางประเทศเท่านั้น โดยการลงคะแนนในที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ (General Assembly) เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ แต่ต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาและการบริหารธรรมาภิบาลโลก (Global Governance) และมีบทบาทในการกำหนดทิศทางของกฎระเบียบของโลกด้วย<sup>๔๑</sup>

### กลไกนิติธรรมระหว่างประเทศ

โดยที่นิติธรรมเป็นหลักเกี่ยวกับการปฏิบัติและดำเนินการด้านกฎหมายอย่างยุติธรรมดังนั้น ในกรอบระหว่างประเทศจึงมีตัวบทกฎหมายและองค์การบังคับใช้กฎหมายในทำนองเดียวกับการปฏิบัติภายในประเทศ ซึ่งประกอบด้วย

(๑) ตัวบทกฎหมาย ได้แก่ สนธิสัญญา อนุสัญญา ความตกลง กติกา และกฎหมายระหว่างประเทศในด้านต่าง ๆ ที่บรรดารัฐทั้งหลายได้ร่วมกันจัดทำหรือบัญญัติขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติและใช้บังคับ แต่ส่วนใหญ่จะไม่มีบทลงโทษ

กติกาหรือข้อกำหนดระหว่างประเทศที่จะใช้เป็นเกณฑ์ปฏิบัติไม่จำเป็นต้องเป็นในรูปแบบของกฎหมายเสมอไป แต่อาจเป็นหลักการที่เห็นชอบร่วมกัน ซึ่งหากมีผู้ละเมิด ก็สามารถให้ดำเนินการบังคับเพื่อให้มีการปฏิบัติตามหลักการก็ได้ อาทิ หลักการสันติภาพของสหประชาชาติที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติยึดถือและจะดำเนินการอย่างเหมาะสมในอันที่จะรักษาไว้ซึ่งสันติภาพของโลก รวมทั้งการใช้กำลังบังคับต่อรัฐที่ละเมิด

การยกร่างและจัดทำกฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้เป็นการดำเนินการโดยสภานิติบัญญัติเหมือนกับในระดับประเทศ แต่ดำเนินการโดยที่ประชุมร่วมของผู้แทนที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ แล้วเสนอให้องค์กรที่เกี่ยวข้องให้ความเห็นชอบ จากนั้นก็ให้รัฐสมาชิกลงนามเข้าเป็นภาคีหรือนัยหนึ่งคือการยอมรับที่จะปฏิบัติตามข้อตกลงนั้นๆ แล้วต้องยืนยันการเข้าร่วมโดยการให้สัตยาบันด้วย หมายถึง การให้องค์กรนิติบัญญัติภายในประเทศให้ความเห็นชอบต่อการเข้าร่วม แล้วแจ้งยืนยันให้รัฐอื่นๆ รับทราบ จึงจะมีผลใช้บังคับโดยสมบูรณ์ โดยเป็นการแสดงว่ารัฐนั้นๆ ได้ยอมรับข้อบทของความตกลงอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ การเข้าเป็นภาคีมิได้จำกัดเฉพาะรัฐที่เข้าร่วมจัดทำความตกลงเท่านั้น แต่เปิด

<sup>๔๑</sup> สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย, TJU Journal : หลักนิติธรรมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน

โอกาสให้รัฐอื่นๆ สามารถเข้าเป็นภาคีเพิ่มเติมได้โดยการภาคยานุวัติลงนามเข้าร่วมและให้สัตยาบันในทำนองเดียวกัน

นอกจากนี้ ความตกลงบางฉบับที่มีลักษณะสากลเป็นพิเศษยังถูกใช้เป็นเกณฑ์ปฏิบัติของประเทศทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นรัฐภาคีของความตกลงนั้นหรือไม่ เช่น อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูตและการกงสุลที่ถูยกยึดถือเป็นแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะผู้แทนทางการทูตทั่วโลก

ความตกลงระหว่างประเทศส่วนใหญ่จะจัดทำภายใต้กลไกของสหประชาชาติโดยปัจจุบันมีตราสาร (Multilateral Instruments) และความตกลงที่ฝากเก็บไว้กับสำนักงาน UN Treaty Collection ในนามของเลขาธิการสหประชาชาติจำนวนกว่า ๕๕๐ ฉบับ และมีความตกลงระหว่างประเทศอีกส่วนหนึ่งจัดทำขึ้นนอกกรอบสหประชาชาติระหว่างรัฐที่มีความสนใจและผลประโยชน์ร่วมกันในประเด็นเฉพาะและใช้บังคับระหว่างรัฐที่เข้าเป็น ภาคี อาทิ ความตกลงต่อต้านการก่อการร้าย

(๒) องค์กรบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ องค์กรกำกับ ดีความ พิพากษา หรือดำเนินการให้เป็นไปตามกติกาหรือตัวบทกฎหมายนั้น ๆ โดยส่วนหนึ่งเป็นองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการ ได้แก่ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UN Security Council) ซึ่งจะพิจารณาออกข้อมติและดำเนินการต่อสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ คณะกรรมการกฎหมาย (International Law Commission) ที่ปฏิบัติหน้าที่ส่งเสริมด้านกฎหมาย คณะกรรมการกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ (UN Commission on International Trade Law) ที่เน้นเรื่องกฎหมายการค้า และมีคณะกรรมการที่หกของที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ (UN Sixth Committee) ที่จะพิจารณาประเด็นด้านกฎหมาย โดยมีผู้แทนเข้าร่วมทั้งจากคณะผู้แทนถาวรประจำสหประชาชาติของประเทศต่างๆ และผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายจากเมืองหลวง เป็นต้นอีกส่วนหนึ่งเป็นองค์กรในรูปแบบศาล ได้แก่ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ หรือศาลโลก ซึ่งจะพิจารณาคดีและพิพากษาในทำนองเดียวกับศาลยุติธรรมในประเทศนอกจากนี้ มีหน่วยงานของสหประชาชาติที่กำกับดูแลและส่งเสริมด้านกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ UN Office of Legal Affairs ซึ่งมีหน่วยงานระดับกองที่ดูแลเรื่องกฎหมายทะเลกับกฎหมายการค้าระหว่างประเทศโดยเฉพาะ<sup>๔๒</sup>

### มาตรฐานและอุปสรรคที่ทำลายหลักนิติธรรมในระดับระหว่างประเทศอาจสรุปได้ 4 ประการดังนี้

(๑) การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี (Peaceful settlement of disputes) เป็นสิ่งอย่างยิ่งยวดในการคงไว้ซึ่งสันติภาพของโลก โดยแนวคิดนี้ได้รับการบรรจุไว้แล้วในข้อ ๓๓ ของกฎบัตร

<sup>๔๒</sup> นายพีรศักดิ์ จันทวรินทร์ เอกสารวิชาการส่วนบุคคล นิติธรรมในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑ วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๕

สหประชาชาติ (United Nations Charter) ดังนั้น ประเทศสมาชิกสหประชาชาติจึงต้องตระหนักถึงความจำเป็นในการดำเนินการให้กระบวนการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ

(๒) กฎหมายระหว่างประเทศต้องเป็นการทั่วไป เข้าถึงได้ ชัดเจน และคาดหมายได้ กล่าวคือ กฎหมายระหว่างประเทศต้องเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งที่มาจากจารีตประเพณีระหว่างประเทศและ/หรือ เป็นแนวคิดที่รัฐเห็นพ้องร่วมกันให้รวมรวมไว้เป็นสนธิสัญญา (treaty) หรือความตกลงระหว่างประเทศ การบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศเหล่านั้นจะขึ้นอยู่กับความยินยอมของแต่ละรัฐที่จะต้องแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันและนำกฎหมายระหว่างประเทศนั้นไปบังคับใช้ภายในรัฐของตน ซึ่งเป็นไปตามหลักอธิปไตยแห่งรัฐและความสัมพันธ์ทางการทูต ทั้งนี้ ปัจจุบัน การรับรู้และเข้าถึงกฎหมายระหว่างประเทศไม่ใช่ปัญหาอีกต่อไป เนื่องจากมีเทคโนโลยีที่ทันสมัยที่สามารถนำมาใช้ในการค้นหากฎหมายได้

อนึ่ง การที่ไม่มีองค์กรกลางเป็นผู้ร่างกฎหมายระหว่างประเทศนั้นเป็นความท้าทายที่สำคัญต่อการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งจะเป็นพื้นฐานของหลักนิติธรรมในระดับระหว่างประเทศเนื่องจากการร่วมกันยกร่างตราสารทางกฎหมายใดๆ โดยรัฐ ขึ้นอยู่กับท่าทีและแนวความคิดของรัฐซึ่งมักจะมี ความแตกต่างกันออกไป โดยมากต้องใช้เวลาประนีประนอมเป็นอย่างมากในระหว่าง การเจรจาเพื่อให้สามารถหาข้อสรุปและข้อตกลงที่ทำให้สอดคล้องกัน เป็นผลให้ในท้ายที่สุดแล้ว สนธิสัญญาที่จัดทำขึ้นมานั้นอาจไม่สามารถสร้างบรรทัดฐานที่เป็นธรรมให้กับทุกรัฐอย่างเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ การที่บางประเทศได้ร่วมยกร่างและจัดทำสนธิสัญญา แต่ต่อมาปฏิเสธที่จะลงนามหรือแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน (อาทิ สหรัฐอเมริกาไม่ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เนื่องจากเกรงว่าจะกระทบกับการรับบุตรบุญธรรมจากชาวต่างชาติโดยชาวอเมริกัน และไม่ให้สัตยาบันกฎหมายทะเล รวมทั้งพิธีสารเกียวโต ซึ่งต่อมาย้อนสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ) เป็นความท้าทายอีกประการหนึ่ง ซึ่งทำให้สนธิสัญญานั้นๆ ขาดความเป็นสากลและไม่สามารถบังคับใช้กับทุกรัฐ

(๓) วิธีการยุติความขัดแย้งระหว่างประเทศประกอบไปด้วย การเจรจาทางการทูต (diplomacy) และการพิจารณาคดีโดยองค์กรตุลาการ (adjudication) ซึ่งประการหลังนั้น ความเป็นอิสระและความเป็นธรรมของฝ่ายตุลาการในทางระหว่างประเทศถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice - ICJ) ศาลอาญาระหว่างประเทศ (International Criminal Court - ICC) และศาลทะเลระหว่างประเทศ (International Tribunal on the Law of the Sea - ITLOS) เป็นองค์กรตุลาการที่มีบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศตามเขตอำนาจของแต่ละแห่งได้รับ แต่การดำเนินงานของศาลเหล่านี้ถูกจำกัดด้วยหลักอธิปไตยแห่งรัฐและความยินยอมของรัฐที่จะต้องแสดงเจตนาที่จะยอมรับเขตอำนาจศาลอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรก่อน อย่างไรก็ตามเป็นที่น่ายินดีว่า จำนวนคดีที่ ICJ ได้พิจารณาพิพากษาคัดสินและให้ความเห็นมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะคดีในสาขากฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง (Public International Law) เช่น กฎหมายอาญา

ระหว่างประเทศ (International Criminal Law) การแบ่งเขตทางทะเล(Maritime Delimitation) ความคุ้มกันจากเขตอำนาจศาล (Jurisdictional Immunities) และสิทธิในการเดินเรือ (Navigation Rights) เป็นต้น ซึ่งเป็นแนวโน้มที่น่าสนับสนุนและส่งเสริมต่อไป

(๔) หลักนิติธรรมระหว่างประเทศจะเข้มแข็งได้ต้องมีการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม แต่ประเด็นนี้เป็นปัญหาสำคัญที่ยังรอการแก้ไข เพราะยังไม่มีหน่วยงานกลางที่จะบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศได้อย่างเด็ดขาดคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council - UNSC) ได้รับอาณัติตามกฎหมายบัตรของสหประชาชาติให้เป็นองค์กรหลักในการดำเนินการรักษาสันติภาพและความมั่นคงของโลก โดยรวมไปถึงการบังคับให้มีการใช้กฎหมายระหว่างประเทศด้วย แต่เมื่อพิจารณาจากสถิติและความเป็นจริงที่เกิดขึ้นเห็นได้ว่า UNSC ไม่ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้เพราะสมาชิกถาวรทั้ง ๕ ประเทศมีสิทธิในการใช้อำนาจยับยั้ง (Right to veto) ในการลงคะแนนเสียงเพื่อหาข้อสรุปในการดำเนินการใดๆ และการที่สหประชาชาติไม่มีกองกำลังเป็นของตนเองและต้องอยู่กับความสมัครใจของประเทศสมาชิก จนทำให้ UNSC ได้รับการขนานนามว่าเป็น “toothless tiger” และประสบความล้มเหลวในการทำงานเพื่อรักษาและสร้างสันติภาพในโลก<sup>๔๓</sup>

### **หลักนิติธรรมกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐**

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในเรื่องสิทธิบุคคลและชุมชนในการมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควบคู่ไปกับการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจให้มีขีดความสามารถ เพื่อให้เกิดการแข่งขันที่ทัดเทียมกับนานาประเทศ และส่งเสริมการเพิ่มรายได้ของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และกำหนดหน้าที่ของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้หลายประการ ดังนี้

(๑) สิทธิของบุคคลและชุมชน ในการจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

#### (๒) หน้าที่ของรัฐ

(๒.๑) ต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่าง

<sup>๔๓</sup> นายพิริยะ เข็มพล เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หัวข้อ : หลักนิติธรรม เรื่อง : ความท้าทายและการสร้างเสริมความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๓

สมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วย

(๒.๒) ต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน หากการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยบุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาต ทั้งนี้ รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า

(๓) แนวนโยบายแห่งรัฐ กล่าวคือ แนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมาย และกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำและพลังงาน โดยกำหนดให้มี

(๑) การวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดิน ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(๒) การจัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ รวมตลอดทั้งพัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

(๓) การจัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึง และเป็นธรรม

(๔) การจัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชนรวมทั้ง การประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น

(๕) การส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุน ให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่างยั่งยืน

(๔) การตรากฎหมาย กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรา กฎหมายทุกขั้นตอนเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุก รอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับ ให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้ง พึงใช้ระบบอนุญาตและระบบ คณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และกำหนดโทษอาญา เฉพาะความผิดร้ายแรง

### ปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อม

จากที่กล่าวข้างต้น จึงเห็นได้ว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่รัฐดำเนินการในปัจจุบัน ยังพบว่ามีปัญหาที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งปัญหาดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าหน้าที่ภาครัฐและประชาชนขาดการรับรู้เกี่ยวกับแนวคิดและความสำคัญของการมี ส่วนร่วมของประชาชน

(๒) โครงสร้างกฎหมายและกระบวนการนโยบายยังไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ

(๓) การขาดแคลนผู้มีทักษะในการใช้เครื่องมือสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

(๔) ปัญหาเรื่องวัฒนธรรมการเมืองและความพร้อมของประชาชน

(๕) ปัญหาด้านความพร้อมของภาครัฐ

(๖) การไม่มีตัวชี้วัดที่ชัดเจนที่จะบอกให้ทราบว่าประชาชนมีส่วนร่วมแล้วหรือไม่ หรือ หน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด ทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถ ทำงานให้ได้ดี เพราะไม่มีมาตรฐานในการทำงานที่ชัดเจน

(๗) ขาดความรู้ความเข้าใจที่ไม่ตรงกับเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ<sup>๔๔</sup>

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การขับเคลื่อนการพัฒนาที่ยั่งยืนไม่สามารถสำเร็จได้โดยเพียงภาครัฐ การสนับสนุนการขับเคลื่อน การให้ร่วมมือกันจากหน่วยงานภาคเอกชนและเครือข่ายภาคประชาสังคม เป็นองค์ประกอบสำคัญการ

<sup>๔๔</sup> นายวิจารณ์ สิมฉายา, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักนิติธรรมกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

พัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นประโยชน์อย่างมากในการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาประเทศในมิติต่างๆ ทั้งเรื่องการแก้ไขปัญหาความยากจน ปัญหาด้านการศึกษา สุขภาพ การจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การลดความเหลื่อมล้ำ แรงงาน และอื่นๆ อันเป็นเป้าหมายร่วมกันของประชาคมโลกในการพัฒนาที่ยั่งยืน หรือ Sustainable Development Goals (SDGs) รวมถึงการรับฟังคำแนะนำการทำงานในเชิงพื้นที่ซึ่งกันและกัน อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการรับรู้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาต่างๆ เหล่านั้นได้อย่างถูกต้อง แม้กระทั่งภาคเอกชนทั่วโลกที่ปัจจุบันได้เข้ามามีบทบาทต่อการดำเนินนโยบายที่สำคัญของแต่ละประเทศ ก็ได้เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเพิ่มมากขึ้นเพื่อลดแรงเสียดทานต่อประชาชนในพื้นที่ หรือการแก้ไขเยียวยาปัญหาความเสียหายที่เกิดขึ้นในภายหลัง เพื่อให้โครงการที่จะจัดทำขึ้นได้รับการยอมรับและสนับสนุนจากประชาชนอย่างแท้จริง อันเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของทุกประเทศทั่วโลก

หลักนิติธรรมจึงถือเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับเป้าหมายการพัฒนา เพราะจะเป็นการส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยการปกป้องรักษาสิทธิตามรัฐธรรมนูญและในกระบวนการออกกฎหมายต่างๆ การบังคับใช้กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับด้านสิ่งแวดล้อม จัดให้มีการรักษาสิ่งแวดล้อมโดยผ่านกระบวนการทางปกครอง เช่น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) สำหรับโครงการต่างๆ ที่อยู่ในกฎเกณฑ์และการสร้างกฎเกณฑ์ในการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและการบริหารจัดการในภาพรวมทั้งหมดกรณีของชุมชนดั้งเดิม หลักนิติธรรมนั้นต้องส่งเสริมและปกป้องสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการและได้รับประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติซึ่งปรากฏอยู่ในตัวบทกฎหมายและระเบียบข้อบังคับในระดับประเทศและท้องถิ่น และบางครั้งก็อาจปรากฏอยู่ในนโยบายด้านเศรษฐกิจ หลักนิติธรรมกับการพัฒนานั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างยิ่งจนอาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาจะไปไม่ได้ไกล หากสังคมนั้นมีหลักนิติธรรมที่ดี หรือหากกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งของหลักนิติธรรมอ่อนแอ การพัฒนาสังคมหรือประเทศย่อมไม่สำเร็จ หรือหากคนในสังคมไม่เชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม สันติภาพก็จะไม่เกิดขึ้นในสังคมนั้น จึงเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมเป็นปัจจัยสนับสนุนในทุกเป้าหมายของพัฒนาที่ยั่งยืนทุกมิติอย่างแท้จริง และถือเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลปิตัยในการบังคับใช้กฎหมายทั้งปวงที่พึงมีต่อประชาชนด้วยหลักคุณธรรมและนิติธรรม เพื่อสร้างความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความสุจริต และความถูกต้องชอบธรรมในสังคมมุ่งสู่การอยู่ร่วมกันอย่างสันติและสร้างการขับเคลื่อนในการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป