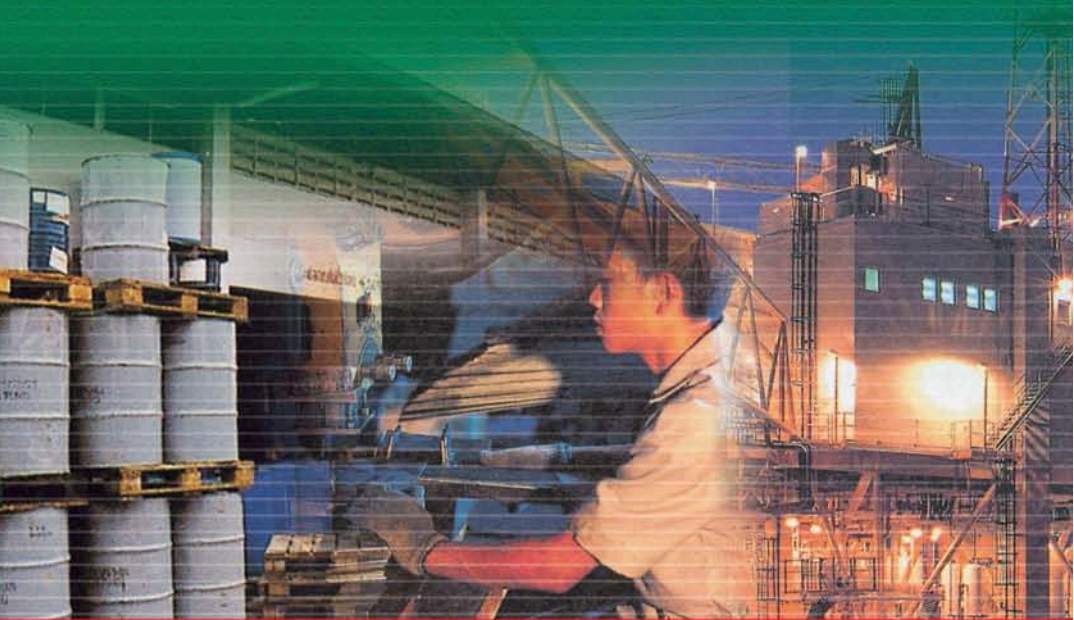


หลักสิทธิมนุษยชนด้านพลังงาน อุตสาหกรรม และสิ่งแวดล้อม



จัดเผยแพร่โดย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

หลักสิทธิมนุษยชนด้านพลังงาน
อุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อม

วิพล กิติทัศน์าศรัย
อนุกรรมการด้านพลังงานและอุตสาหกรรม
เสนอ
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คำนำ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีบทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยเหตุต่างๆ โดยได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาหลายชุดเพื่อช่วยดำเนินการในการตรวจสอบและการประสานงาน โดยคณะอนุกรรมการด้านพลังงานและอุตสาหกรรม เป็นหนึ่งในคณะอนุกรรมการที่มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับกรณีปัญหาสิทธิมนุษยชนด้านฐานทรัพยากร

จากประสบการณ์ในการทำงานของคณะอนุกรรมการด้านพลังงานและอุตสาหกรรมที่ผ่านมา พบว่ามีแนวความคิดที่หลากหลายของกลุ่มนักวิชาการและนักคิดจากหลายสำนักซึ่งแตกต่างกันในด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้านพลังงานและอุตสาหกรรม คณะอนุกรรมการจึงได้จัดทำผลงานการศึกษาวิจัยเชิงวิชาการขึ้นนี้เพื่อเป็นการแยกแยะมุมมองและมิติต่างๆ ของสิทธิมนุษยชนให้เห็นความแตกต่างได้อย่างละเอียดและชัดเจนที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ ซึ่งย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งในแง่วิชาการและในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะสำหรับประเทศไทยซึ่งอยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจโดยเน้นการเร่งสร้างความเจริญเติบโตทางด้านอุตสาหกรรมและพลังงาน กับการนำเอาแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน พร้อมทั้งเศรษฐกิจแบบพอเพียงมาปฏิบัติให้เกิดผล กล่าวคือ ในทางวิชาการ การศึกษาขึ้นนี้จะช่วยสร้างความรู้ความเข้าใจในหลักการแห่งสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีว่า มีที่มาและเกี่ยวข้องกับสิทธิด้านอื่นๆ อย่างไร อันจะเป็นประโยชน์ต่อการ

ปฏิสัมพันธ์ทางความคิดในแวดวงวิชาการไทยที่เกี่ยวข้องต่อไป ในแง่ของการปฏิบัติ งานเขียนนี้น่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่ทำงานเกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิพื้นฐานด้านพลังงานและอุตสาหกรรม หากได้นำไปประยุกต์ใช้ให้เกิดผลเป็นการรักษาและคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้จริงตามกฎหมาย

ในฐานะประธานอนุกรรมการด้านพลังงานและอุตสาหกรรม ข้าพเจ้าหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลงานการศึกษาในเชิงวิชาการชิ้นนี้จะมีส่วนช่วยให้ผู้อ่านเห็นแง่มุมที่จะสามารถนำไปปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมในส่วนที่ท่านมีบทบาทเกี่ยวข้องได้ต่อไป

จรัล ดิษฐาอภิชัย

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ประธานอนุกรรมการด้านพลังงานและอุตสาหกรรม

สารบัญ

1. สิทธิมนุษยชนกับสิ่งแวดล้อม	12
1.1 พัฒนาการทางความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อมในเวทีสิทธิมนุษยชนในระดับสากล	12
1.2 กฎหมายระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	26
1.3 พัฒนาการทางความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อมในเวทีกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ	29
1.3.1 สิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อมกับสิทธิของสิ่งแวดล้อม	34
1.3.2 สิทธิมนุษยชนกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม	37
1.3.3 การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วยมาตรการทางกฎหมายรูปแบบต่างๆ	41
2. กลไกการบังคับใช้กฎหมายสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	46
2.1 กลไกการบังคับใช้ระดับระหว่างประเทศ	46
2.2 กลไกภายใต้กรอบข้อตกลงระดับภูมิภาค	48
2.3 การบังคับใช้ระดับชาติ	53

2.3.1	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	54
2.3.2	กลไกการตรวจราชการแผ่นดิน	57
2.3.3	กลไกแบบผสมผสาน	59
2.3.4	กรณีศึกษาในบางประเทศ	60
2.3.5	กลไกตุลาการ	66
สรุป		70

หลักสิทธิมนุษยชนด้านพลังงาน
อุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อม

หลักการและเหตุผล

สิทธิมนุษยชนมีอยู่ด้วยกันหลายแง่มุม ในแต่ละแง่มุมยังประกอบไปด้วยมิติที่กว้างและลึก หลักสิทธิมนุษยชนในเรื่องต่างๆ อาจทับซ้อนกันอยู่บางส่วน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่าจะมองตรงที่ส่วนใด นอกจากนี้ เมื่อเกิดกรณีปัญหาที่มีผู้ถูกระงับสิทธิที่เข้าข่ายถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน บุคคลผู้ถูกระงับนั้นอาจถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนในหลายๆ ด้านปนกันอยู่ในเรื่องที่เกิดขึ้นมาจากเหตุเพียงเหตุเดียว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ สิทธิในการอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี สิทธิในการเลือกและกำหนดชีวิตตนเอง ดังเช่นกรณีที่ดินทำกินของชาวบ้านซึ่งถูกน้ำท่วมเพราะโครงการเขื่อนกั้นน้ำที่เกิดขึ้นโดยฝ่าฝืนความยินยอมของตน จนผู้ได้รับความเสียหายบางรายต้องร้องเรียนต่อหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นเวลาหลายสิบปีแต่ไม่ได้รับการเหลียวแล ในที่สุดชาวบ้านบางรายอาจได้รับการแก้ไข แต่ขาดการเยียวยาความเสียหายที่เป็นธรรม ในขณะที่ชาวบ้านบางรายต้องตกอยู่ในสภาพจำยอม กลายเป็นชาวนาที่ไร้หนำ ต้องหากินเป็นคนรับใช้ สภาพเช่นนี้ทำให้ดูเหมือนว่าศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ของพวกเขาไม่มีหรือมีน้อยกว่าคนที่อยู่ใกล้ศูนย์กลางอำนาจและความเจริญ และต้องตกอยู่ในสภาพไร้ทางเลือก ในขณะที่ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเพื่อปกป้องสิทธิของตนที่ถูกละเมิดไปตั้งแต่แรก

ความทับซ้อนของแง่มุมและมิติทั้งหลายของหลักสิทธิมนุษยชนดังกล่าวไม่น่าจะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและส่งผลเสียต่อผู้ร้องเรียนให้คุ้มครองสิทธิแต่อย่างใด เพราะหน่วยงานที่มีหน้าที่พิทักษ์สิทธิมนุษยชนย่อมต้องทำหน้าที่ตามบทบาทให้สมบูรณ์อยู่แล้ว แม้ว่าเรื่องที่ได้รับการร้องเรียนจะเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่เน้นลงไป ในลักษณะใดก็ตาม อย่างไรก็ดี การที่สามารถแยกแยะมุมมองและมิติต่างๆ ของสิทธิมนุษยชนให้เห็นความแตกต่างได้อย่างละเอียด ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งในเชิงวิชาการและในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อระบบการทำงานของสังคมสมัยใหม่เน้นสร้างสาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง หลักการหรือแนวคิดที่สามารถวางหลักทฤษฎีได้อย่างชัดเจน ย่อมสามารถส่งผลให้การปฏิบัติงานคล่องตัวและเป็นระบบมากขึ้น ดังหลักคิดที่ว่าสิ่งที่นำไปใช้ปฏิบัติงานจริงได้อย่างจริงจัง ล้วนมีที่มาจากทฤษฎีที่คิดไว้อย่างดีมาก่อน (Nothing is more practical than a good theory.)

วัตถุประสงค์

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบด้วยคณะอนุกรรมการด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะอนุกรรมการด้านสังคม และคณะอนุกรรมการด้านฐานทรัพยากร องค์ประกอบของแต่ละคณะอนุกรรมการอาจประกอบด้วยบุคลากรที่มีพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ นิติศาสตร์ รวมทั้งผู้มีประสบการณ์ความรู้เน้นเฉพาะตามแต่ละแขนงอีกส่วนหนึ่ง ดังนั้นในระดับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรอบและแนวคิดที่เหมาะสมในการจัดสรรให้เรื่องร้องเรียนแต่ละเรื่องเข้าสู่การพิจารณา

ของคณะอนุกรรมการแต่ละสาขา ย่อมทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนโดยรวมมีประสิทธิภาพเต็มที่ และใน ระดับคณะอนุกรรมการ กรอบและแนวคิดที่ชัดเจนย่อมเป็นประโยชน์ ต่อการวิเคราะห์และพิจารณาเรื่องร้องเรียนได้อย่างตรงประเด็น และ ยังเป็นประโยชน์ต่อการอธิบายผลการพิจารณาให้แก่ผู้ร้องเรียนได้ อย่างเข้าใจง่ายอีกด้วย

งานศึกษาวิเคราะห์ชั้นนี้ พิจารณาถึงสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อมเป็นพื้นฐาน โดยมองว่าการแบ่งคณะอนุกรรมการด้าน พลังงานและอุตสาหกรรม เป็นการแบ่งอันเนื่องมาจากกิจกรรมเพื่อการ พัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมเป็นสาเหตุหลักสาเหตุหนึ่งที เกี่ยวข้องและอาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อม ดังนั้น งานชั้นนี้จึงมุ่งวิเคราะห์เพื่อเพิ่มความเข้าใจ ในความมีอยู่ของตัวสิทธิดังกล่าว ว่ามีเอกลักษณ์และสภาพบังคับ อย่างไรบ้าง โดยจะเกี่ยวข้องกับเรื่องทางด้านพลังงาน อุตสาหกรรม ก็เพียงด้วยเหตุที่เป็นกิจกรรมของมนุษย์บางประการที่อาจส่ง ผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อม หากปราศจากนโยบาย กฎหมาย และมาตรการทางการบริหารปกครองและทางสังคมที่เป็นธรรม

ในงานเขียนชั้นนี้ เมื่อกล่าวถึงสิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อม ผู้เขียนหมายถึงความหมายอย่างกว้างที่รวมเอาสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน เช่น สิทธิในการดำรงชีวิต ที่สามารถผูกโยงทางความคิดไปสู่การรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ แต่เมื่อใดที่กล่าวถึง “สิทธิมนุษยชนใน สิ่งแวดล้อม” จะหมายถึงพัฒนาการทางแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ชนิดใหม่ที่จะจาะจงว่ามนุษย์มีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีโดยตรง

ผลการศึกษา

1. สิทธิมนุษยชนกับสิ่งแวดล้อม

1.1 พัฒนาการทางความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อมในเวทีสิทธิมนุษยชนในระดับสากล

ความหมายที่พื้นฐานที่สุดของสิทธิมนุษยชนคือ สิทธิต่างๆ ที่ติดตัวเป็นหนึ่งเดียวกับความเป็นมนุษย์ ซึ่งหมายถึงความเป็นอยู่เยี่ยงมนุษย์ที่ดีกว่าสัตว์ต้องอาศัยสิ่งใดบ้าง สิทธิมนุษยชนจึงหมายถึงความชอบธรรมที่มนุษย์ทุกคนพึงมีพึงได้เพื่อสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรีของความเป็นคน โดยไม่สำคัญว่าคนคนนั้นจะเป็นใคร มีเชื้อสาย ฐานะ เผ่าพันธุ์ สีผิว ภาษา ศาสนา ความคิด ความเชื่อแบบใดก็ตาม

การรับรองสิทธิมนุษยชนพื้นฐานดังกล่าวเป็นไปโดยกฎหมายระหว่างประเทศ¹ โดยมีการถกเถียงกันในทางวิชาการเกี่ยวกับความหมายที่เจาะจงชัดเจนและเป็นรูปธรรมของสิทธิมนุษยชนที่เป็นสากลอยู่มากพอสมควร จนถึงขนาดนักวิชาการบางท่านระบุว่า การพิจารณาให้เป็นข้อยุติว่าสิ่งใดคือสิทธิมนุษยชนขึ้นอยู่อย่างมากกับการรับรองโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ² อย่างไรก็ตาม สหประชาชาติพยายาม

¹ หมายรวมถึงสนธิสัญญากฎหมายระหว่างประเทศในรูปจารีตประเพณีและหลักกฎหมายทั่วไป ทั้งนี้ ตามหลักวิชาว่าด้วยกฎหมายระหว่างประเทศนั้นเอง soft law, hard law

² Richard B. Bilder, Rethinking International Human Rights: Some Basic Questions, 2 HUM. RTS. J. 557, 559, (1969), Jack Donnelly, Universal Human Rights in Theory and Practice 143-144 (1984), อ้างใน Jennifer A. Downs, A Healthy and Ecological Balanced Environment: An Argument for A Third Generation Rights, 3 DUKE J. COMP. & INT'L L. 351, 353.



พลังงานทางลม (พลังงานทางเลือก)
ที่มา วารสาร นโยบายพลังงาน ฉบับที่ 71 มกราคม - มีนาคม 2549 หน้า 53

นำเสนอปรัชญาทางความคิดในเรื่องความมีอยู่แห่งสิทธิมนุษยชนว่าต่างจากความมีอยู่ของสิทธิตามกฎหมายทั่วไปตรงที่สิทธิมนุษยชนชั้นพื้นฐานนั้นไม่ได้อาศัยกฎหมายบัญญัติกำหนดรับรองว่ามนุษย์แต่ละคนมีสิทธิเช่นไร³ เพราะถือว่าสิทธิแห่งความเป็นคนนั้นมีอยู่เองอยู่แล้ว เพียงแต่จำเป็นต้องมีการกำหนดเป็นกฎหมายระหว่างประเทศให้เป็นหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจปกครองเหนือผู้คนว่าต้องเคารพ ส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และละเว้นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิแห่งความเป็นคนที่ติดตัวทุกคนอยู่ดังกล่าว

จากจุดเริ่มต้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 1948 ที่ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนถือกำเนิดขึ้น ต่อมาในปี ค.ศ. 1966 สหประชาชาติประสบความสำเร็จในการพัฒนาหลักการที่บรรจุไว้ในปฏิญญาสากลดังกล่าวที่ในทางวิชาการกฎหมายระหว่างประเทศอาจถือว่า ณ เวลานั้นมีฐานะเป็นเพียง soft law เท่านั้น⁴ ให้มีสภาพของบรรทัดฐานทางความคิดและแนวปฏิบัติเรื่อยมาจนในที่สุดได้พัฒนาต่อยอดออกมาเป็น

³ อย่างไรก็ตาม นักวิชาการบางท่านเห็นว่าความศักดิ์สิทธิ์ของสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะสิทธิมนุษยชนในรุ่นหลังอย่างสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จะมีอยู่จริงหรือไม่ขึ้นอยู่กับ การประกาศรับรองโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติอย่างมาก (Dinah Shelton, Human Rights, Environmental Rights, and the Right To Environment, 28 STAN. J. INT'L L. 103,122.)

⁴ เมื่อหลักการดังกล่าวได้รับการเคารพมาเป็นเวลานานจนถึงปัจจุบัน ย่อมทำให้ปฏิญญาสากลนี้มีฐานะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีไปที่สุดในที่สุด ทั้งนี้ พัฒนาการของหลักกฎหมายระหว่างประเทศในรูปกฎหมายจารีตประเพณีนั้นขึ้นอยู่กับ การยอมรับในหลายรูปแบบด้วยกัน ตั้งแต่ การปฏิบัติของรัฐต่างๆ การกล่าวรับรองในเวทีการประชุมระหว่างประเทศที่สำคัญ ตลอดจน การกล่าวถึง เขียนถึงโดยนักกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ทั้งนี้ สิ่งที่จะถือปฏิบัติ ยอมรับกันว่าเป็นกฎหมายจารีตประเพณีได้นั้น ต้องเป็นสิ่งที่สุจริตธรรมชัดเจนพอที่จะบอกได้ว่าเป็นข้อปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องอะไร อย่างไร

กฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นลายลักษณ์อักษรผ่านกระบวนการรับรองระหว่างประเทศในรูปสนธิสัญญาสองเรื่องด้วยกันคือ กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights, ที่เรียกโดยย่อว่า ICCPR) และกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights ที่เรียกโดยย่อว่า ICESCR) และเมื่อรวมเอากฎหมายระหว่างประเทศของสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนทุกเรื่องไว้ด้วยกัน เรียกว่า International Bill of Rights

ความเกี่ยวพันกันระหว่างสิทธิมนุษยชนและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเหตุผลของเรื่องแล้วสามารถอธิบายในเชิงส่งเสริมซึ่งกันและกันได้สองทิศทางด้วยกัน กล่าวคือ

ในทางหนึ่ง ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมกระทบโดยตรงและชัดเจนต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ อันหมายถึงสิทธิในการดำรงชีวิตและสุขภาพ อันสามารถส่งผลกระทบต่อมาถึงสิทธิในทรัพย์สินแห่งตน เช่น สิทธิในการอยู่อย่างสงบสุขในเคหสถานของตน รวมทั้งสิทธิในความเป็นส่วนตัว นอกจากนี้ ยังกระทบโดยอ้อมต่อสิทธิทางการเมืองเพราะก่อให้เกิดภาวะเสียเปรียบในการแสดงออกซึ่งสิทธิทางการเมืองได้ เช่น การปล่อยให้เกิดเขตอุตสาหกรรมที่ไม่สะอาดหรือการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศที่ไม่ได้มาตรฐานจนก่อมลพิษทำให้ชนชุมชนอยู่อย่างปกติสุขไม่ได้ ในอีกทางหนึ่ง การที่รัฐไม่สามารถปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของบุคคลและประชาชน เช่น การละเลยต่อสิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการเยียวยาความเสียหาย สิทธิในการชุมนุม

คัดค้าน หรือสิทธิในการมีส่วนร่วม ตลอดจนการเลือกปฏิบัติ ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้โครงการหรือการกระทำที่เป็นผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นได้โดยง่ายเพราะปราศจากการตรวจสอบจากรายบุคคลที่ได้รับผลกระทบและจากภาคประชาสังคม ตัวอย่างที่ชัดเจนในบ้านเราคือกรณีผู้นำการประท้วงถูกสังหารแล้วไม่สามารถจับตัวผู้กระทำผิดได้ ตลอดจนการละลายที่สะสมกันในบรรดาหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย ในกรณียาไฮ และในกรณีของต่างประเทศ เช่น การประหาร Ken Saro-Wiwa ผู้ประท้วงโครงการน้ำมันของบริษัทข้ามชาติ Royal Dutch Petroleum โดยผู้นำเผด็จการในประเทศไนจีเรีย การทรมานและแก้งดำเนินคดี Wangari Muta Maathai ซึ่งเป็นแกนนำกลุ่ม Green Belt Movement โดยทางการเคนยา และกรณีทำนองเดียวกันในโครงการสร้างเขื่อนประเทศอินเดียที่กระทำต่อ Medha Paktar จนมีการรวมกลุ่มเครือข่ายขององค์กรเอกชนระหว่างประเทศเพื่อเฝ้าระวังและตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของนักเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเช่นกลุ่ม Amnesty International & Sierra Club และ Human Rights & Natural Resources Defend Council⁵

⁵ David Hunter, James Salzman, & Durwood Zaelke, INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW AND POLICY, 1281 (New York Foundation Press, 2002); www.sierraclub.org/human-rights/



พลังงานทางเลือก (พลังงานไฮโดรเจน)
ที่มา วารสาร นโยบายพลังงาน ฉบับที่ 71 มกราคม - มีนาคม 2549 หน้า 54

ในแง่กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่แสดงถึงสิทธิมนุษยชน
ขั้นพื้นฐานบางข้อใน**ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน**ที่ต่อมาได้มีการ
ถกอภิปรายกันว่าเกี่ยวข้องกับหลักการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเนื่องจาก
เป็นสิทธิมนุษยชนที่สามารถนำไปอ้างเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง
สิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ มีดังนี้ (ส่วนการที่สิทธิต่างๆ
ที่จะกล่าวถึงนี้จะพัฒนาไปสู่การยอมรับหลักสิทธิมนุษยชนใน
สิ่งแวดล้อมที่ดีด้วยหรือไม่ จะขอกกล่าวต่อไปในภายหลัง)

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

หลักการที่ 3 ว่าด้วยสิทธิในการดำรงชีวิต เสรีภาพ และความ
มั่นคงปลอดภัย (right to life, liberty and security of person)

หลักการที่ 12 สิทธิในความเป็นส่วนตัว (right to privacy)
ซึ่งต่อมาบรรจุไว้ในข้อบทที่ 17 แห่ง ICCPR

หลักการที่ 20 สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันอย่างสันติ (right
to freedom of peaceful assembly and association) ซึ่งต่อมา
บรรจุไว้ในข้อบทที่ 21 (right to peaceful assembly) และข้อบทที่
22 (right to freedom of association) แห่ง ICCPR

หลักการที่ 21 สิทธิในการเข้าถึงบริการสาธารณะจากรัฐอย่าง
เท่าเทียม ซึ่งน่าจะรวมถึงสิทธิในการได้รับสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน
ทั้งหลายอย่างเท่าเทียมกัน

หลักการที่ 25 สิทธิในมาตรฐานการดำรงชีพที่ดีพอต่อสุขภาพ
แห่งตนและครอบครัว (right to a standard of living adequate
for the health and well-being of himself and of his family,
including food, clothing, housing and medical care and

necessary social services) ซึ่งต่อมาได้รับการบรรจุไว้เป็น
กฎหมายระหว่างประเทศโดยสมบรูณ์ในข้อบทที่ 11 แห่ง ICESCR
(adequate standard of living for himself and his family,
including adequate food, clothing and housing, and to the
continuous improvement of living conditions)⁶

กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (ICESCR)

ต่อมา ICESCR ได้รับรองสิทธิที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้นอีก
คือข้อบทที่ 12 สิทธิในการบรรลุถึงมาตรฐานสุขภาพกายและจิตที่ดี
(right of everyone to the enjoyment of the highest attainable
standard of physical and mental health)

ที่สำคัญ UN Commission on Economic, Social and
Cultural Rights ได้รับรองความเห็นเกี่ยวกับสิทธิตามข้อบทที่ 11
ว่าสิทธิในการมีน้ำอุปโภคบริโภคอย่างปลอดภัยย่อมเป็นสิ่งที่ขาด
เสียมิได้ในการดำรงสิทธิตามข้อบทนี้

⁶ ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2002, U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights ได้รับรองข้อคิดเห็นเกี่ยวกับข้อบทที่ 11 นี้ว่า สิทธิในการมีน้ำบริโภคอุปโภค เป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้สำหรับการมีสุขภาพเพื่อดำรงศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และเป็นเงื่อนไขสำคัญในการบรรลุถึงสิทธิมนุษยชนอื่นๆ ดู U.N. Doc. E/C.12/2002/11 (2002), ที่ <http://www.unhcr.ch/html/menu2/6/gc15.doc>



อุตสาหกรรมปิโตรเลียม



มลภาวะขยะ



มลภาวะทางเสียง

กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง (ICCPR)

ข้อบทที่ 1 ระบุถึงสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่สำคัญมาก คือสิทธิของประชาชนในการเลือกตัดสินใจโดยอิสระ เนื่องจากเป็นเงื่อนไขสำคัญของความสามารถในการทรงสิทธิมนุษยชนพื้นฐานทั้งหลายตามความเป็นจริง เพราะหากชนใดไม่สามารถตัดสินใจในทางการเมืองได้โดยเสรีแล้ว ชนนั้นย่อมขาดหลักประกันว่าสิทธิมนุษยชนของตนจะได้รับการเคารพ

ในวรรคสองของข้อบทที่ 1 นี้ มีหลักการอันหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานอันเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมที่สะอาดเสียไม่ได้คือการระบุไว้ชัดว่าพลเมืองต้องไม่ถูกริดรอนหนทางที่จำเป็นแห่งการครองชีพ⁷

ข้อบทที่ 6 (1) สิทธิในการดำรงชีวิตได้รับการต่อยอดไว้
อีกใน ICCPR

ข้อบทที่ 27 สิทธิในวัฒนธรรมของชนกลุ่มน้อย

⁷ ข้อบทที่ 1 “1. All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.

2. All peoples may, for their own ends, freely dispose of their natural wealth and resources without prejudice to any obligations arising out of international economic co-operation, based upon the principle of mutual benefit, and international law. In no case may a people be deprived of its own means of subsistence”

นอกจากนี้ ยังมีข้อบทใน ICCPR ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ในแง่ของสิทธิในการเข้าไปเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐ (procedural rights) คือ

ข้อบทที่ 19 สิทธิเสรีภาพในการแสดง รัับ และสื่อสารหรือความคิดเห็นในทุกรูปแบบ

ข้อบทที่ 25 (a) สิทธิในการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ (c) สิทธิในการเข้าถึงบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียม

ข้อบทที่ 2 สิทธิในการได้รับการเยียวยา (right to remedy) จากการบัญญัติหน้าที่ของรัฐในการรับประกันว่าประชาชนสามารถเข้าถึงมาตรการเยียวยาและคุ้มครองตามกฎหมาย

โดยสรุปแล้ว หากพิจารณาจากปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ร่วมกับ ICESCR และ ICCPR สิทธิมนุษยชนที่จะหยิบยกมากล่าวอ้างเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม น่าจะสามารถแยกแยะได้ดังนี้

สิทธิในทางเนื้อหา (Substantive Rights)

Right to Life

Right to Health

Right to Privacy

Right to an Adequate Standard of Living/Quality of Life

สิทธิในการเข้าไปเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐ (procedural rights)

Right to Information

Right to Participation

Right to Remedy

อย่างไรก็ดี ยังมีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก Convention on the Rights of the Child 1989 ข้อบทที่ 24 ซึ่งนับว่าเป็นกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่กล่าวถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สุดอย่างชัดเจนที่สุด กล่าวคือ นอกจากระบุว่าเด็กมีสิทธิในการมีสุขภาพที่ดีแล้ว อนุสัญญาฯ นี้ ยังได้ระบุต่อไปอีกว่ารัฐภาคีต้องพยายามปฏิบัติตามพันธกรณีอย่างเต็มที่ และต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมในเรื่องที่เกี่ยวกับอันตรายและความเสี่ยงภัยจากปัญหามลภาวะ⁸

ทั้งนี้ โดยหลักการแล้ว สิทธิมนุษยชนด้านต่างๆ แต่ละสิทธิเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน และต้องพิจารณารวมไปด้วยกันทั้งหมดอย่างแบ่งแยกโดยเลือกที่จะเคารพสิทธิหนึ่งและละเลยอีกสิทธิหนึ่งไม่ได้ (indivisible, interrelated and interdependent) แม้ว่านักวิชาการ

⁸ Article 24 Right of the Child to the Highest Attainable Standard of Health "States Parties shall pursue full implementation of this right and, in particular," take appropriate measures with respect to, inter alia, the dangers and risks of environmental pollution. อย่างไรก็ตาม การใช้คำว่า "มาตรการที่เหมาะสม" (appropriate measures) ในกฎหมายระหว่างประเทศถือว่าเป็นภาษาที่มีสภาพบังคับอ่อนลงไป

ด้านกฎหมายระหว่างประเทศบางรายเห็นว่าสิทธิตาม ICCPR เป็น
รูปธรรมที่สัมผัสได้ในทางปฏิบัติมากกว่าสิทธิตาม ICESCR และโดย
ส่วนใหญ่แล้วประเทศต่างๆ มักให้ความสำคัญกับสิทธิตาม ICESCR
รองจากสิทธิตาม ICCPR ก็ตาม⁹ นอกจากนี้ หลักคิดที่สำคัญ
อีกประการหนึ่งของการบรรลุสู่การเคารพลีทิมมนุษย์ชนคือหลัก
ความเป็นหนึ่งเดียวของสาระแห่งสิทธิและการปฏิบัติตามทั้งในระดับ
บุคคล กลุ่มบุคคล ประเทศ และระดับโลก (solidarity rights)

**ร่างปฏิญญาว่าด้วยหลักสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม
(Draft Declaration of Principles on Human Rights and the
Environment)**

ร่างปฏิญญาว่าด้วยหลักสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมมีที่มา
จากการที่กลุ่มองค์กรเอกชนเสนอต่อคณะอนุกรรมการว่าด้วย
การป้องกันการเลือกปฏิบัติและการคุ้มครองชนกลุ่มน้อย (UN Sub-
Commission on Prevention of Discrimination and Protection
of Minorities ต่อมาในปี ค.ศ. 1999 เปลี่ยนชื่อเป็น Sub-
Commission on the Promotion and Protection of Human
Rights) ให้ศึกษาความเกี่ยวพันกันระหว่างสิทธิมนุษยชนและ
สิ่งแวดล้อม จนต่อมาคณะอนุกรรมการฯ ได้แต่งตั้งนักกฎหมายด้าน

⁹ Sumudu Atapattu, The Right To A Healthy Life Or The Right To Die Polluted?:
The Emergence Of A Human Right To A Healthy Environment Under Interna-
tional Law, 16 TUL. ENVTL. L.J. 65, 98; Shedrack C. Agbakwa, Reclaiming
Humanity: Economic, Social, and Cultural Rights as the Cornerstone of African
Human Rights, 5 YALE HUM. RTS. & DEV. L.J. 177, 178.

สิทธิมนุษยชนชาวแอลจีเรียชื่อ Ms. Fatma Zohra Ksentini ให้ทำหน้าที่เป็นผู้รายงานพิเศษด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม (Special Rapporteur on Human Right and the Environment) ของคณะอนุกรรมการฯ ซึ่งในปี ค.ศ. 1994 Ms. Fatma Zohra Ksentini ได้จัดทำรายงานพร้อมผนวกร่างปฏิญญานี้ต่อคณะอนุกรรมการฯ โดยขมวดประเด็นสำคัญไว้ด้วยการพยายามแสดงให้เห็นว่าความเกี่ยวโยงกันระหว่างสิทธิมนุษยชนในการดำรงชีวิตและสิ่งแวดล้อมได้พัฒนาจนถึงจุดที่การรักษาสิ่งแวดล้อมไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องของกฎหมายสิ่งแวดล้อมแต่เป็นเรื่องของการมีสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี พร้อมทั้งระบุถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัยและสิทธิในระบอบนิเวศ อย่างไรก็ตาม หลังจาก U.N. Human Rights Commission ได้เปิดให้ประเทศและองค์กรต่างๆ ให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างนี้จนเวลาผ่านไปจนบัดนี้ ร่างปฏิญญานี้ยังไม่ได้รับการตอบสนองเท่าที่ควร และในปัจจุบันนี้ ดูเหมือนว่าจะไม่ได้รับการสนับสนุนให้เผยแพร่อย่างเป็นทางการโดยสหประชาชาติ หลักการต่างๆ ที่บรรจุไว้ ร่างปฏิญญานี้จึงไม่มีพัฒนาการใดๆ ในแง่กฎหมายระหว่างประเทศ¹⁰

¹⁰ Karrie A. Wolfe, *Greening the International Human Rights Sphere? An Examination of Environmental Rights and the Draft Declaration of Principles on Human Rights and the Environment*, 13 J. ENV. L. & PRAC. 109; Sumudu Atapattu, อ้างแล้ว; ร่างปฏิญญานี้ได้จาก <http://www.umn.edu/humanrts/instree/1994-dec.htm> และ <http://www.tufts.edu/departments/fletcher/multi/www/1994-decl.html>

แม้จะเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางและดังที่ปรากฏในบทเกริ่นนำ (Preamble) ของร่างปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และสิ่งแวดล้อมว่าทั้งสองสิ่งดังกล่าวมีความเกี่ยวโยงซึ่งกันและกัน เพราะสิทธิมนุษยชนย่อมไม่สามารถมีอยู่จริงและไม่มองข้ามหากสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติของมนุษย์เสื่อมโทรมมากจนกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นคน และในขณะเดียวกัน การละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานสามารถนำไปสู่ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมได้¹¹ แต่หลักคิดว่าด้วยสิทธิทางสิ่งแวดล้อมที่พัฒนาการมาในระดับสากลนี้ยังไม่มีชัดเจนพอที่จะเป็นมาตรฐานในการนำไปบังคับใช้เพื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีได้ โดยกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่กล่าวถึงเรื่องคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ชัดที่สุดน่าจะได้แก่ข้อบทที่ 24 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเท่านั้น¹²

1.2 กฎหมายระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

อนุสัญญาแห่งยุโรปเพื่อการปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ECHR)

¹¹ “Concerned that human rights violations lead to environmental degradation and that environmental degradation leads to human rights violations,”

¹² Sumudu Atapattu หน้า 98, อ้างแล้ว

อนุสัญญาสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปมิได้กล่าวถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้โดยตรง และที่ผ่านมามีการปรับใช้หลักสิทธิในความเป็นส่วนตัว (right to property and privacy)¹³ และสิทธิในการใช้ชีวิตส่วนบุคคลและชีวิตครอบครัว (right to private and family life)¹⁴ โดยการชั่งน้ำหนักระหว่างผลดีทางเศรษฐกิจกับผลกระทบต่อความเป็นอยู่

กฎบัตรแห่งแอฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง (African Charter of Human and People's Rights) ข้อบทที่ 16 บัญญัติรับรองบุคคลมีสิทธิในสุขภาพกายและใจ และรัฐต้องดำเนินการที่จำเป็นแก่การปกป้องสุขภาพประชาชนของตน ข้อบทที่ 18 รับรอง

¹³ ECHR, พิธีสาร 1 (Protocol One) ข้อบทที่ 1 “Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law. และคำวินิจฉัยของ European Commission on Human Rights ในข้อพิพาทระหว่าง Powell & Rayner กับสหราชอาณาจักร Powell & Rayner v. U.K., 172 Eur. H.R. (Ser. A) (1990).

¹⁴ ECHR, ข้อบทที่ 8 วรรคแรก “Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.” วรรคสอง “There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedom of others.” และคำตัดสินของ European Court of Human Rights ในคดีระหว่าง Lopez Ostra v. Spain (1994) 20 E.H.R.R. 277

สิทธิในการใช้ชีวิตส่วนตัวและครอบครัว และข้อบทที่ 24 บัญญัติรับรองให้ทุกชนชาติมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมทั่วไปที่อยู่ในสภาพที่ดีพอแก่การพัฒนาของตน¹⁵

พิธีสาร¹⁶เพิ่มเติมอนุสัญญาแห่งทวีปอเมริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Additional Protocol to the American Convention on Human Rights หรือที่เรียกกันว่า Protocol of San Salvador) ข้อบทที่ 11 ซึ่งบัญญัติรับรองอย่างค่อนข้างครอบคลุมดีกว่า ICESCR โดยบัญญัติรับรองภายใต้หัวข้อที่ระบุชัดว่าเป็นสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพ (right to healthy environment) ซึ่งมีเนื้อหาระบุชัดถึงความเป็น

¹⁵ African Charter of Human and People's Rights, Article 24 "All peoples shall have the right to a general satisfactory environment favorable to their development."

Article 16 "1. Every individual shall have the right to enjoy the best attainable state of physical and mental health. 2. States parties to the present Charter shall take the necessary measures to protect the health of their people.", สำหรับบทวิเคราะห์เกี่ยวกับพัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชนในแอฟริกา ดู Nsongurua J. Udombana, Between Promise And Performance: Revisiting States' Obligations under The African Human Rights Charter, 40 STAN. J. INT'L L. 105.

¹⁶ พิธีสาร หรือ Protocol คือข้อตกลงระหว่างประเทศที่เป็นข้อตกลงเสริมข้อตกลงหลักที่โดยทั่วไปมักใช้เป็นช่องทางในการพัฒนาอนุสัญญาหลักให้มีบรรทัดฐานที่เจาะจงหรือเข้มงวดขึ้น แต่ก็ไม่จำเป็นว่าประเทศที่เป็นสมาชิกอนุสัญญาหลักแล้ว จะต้องถูกผูกพันตามพิธีสารที่พัฒนาต่อมาในภายหลังไปด้วยหากขึ้นอยู่กับการตัดสินใจต่างหากว่าจะผูกพันตนตามพิธีสารด้วยหรือไม่

สิทธิของแต่ละบุคคลที่จะมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพและสิทธิเข้าถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน และกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐต้องสนับสนุนการปกป้อง สงวนรักษา และส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม¹⁷

1.3 พัฒนาการทางความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อมในเวทีกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

พัฒนาการทางความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อมในฝั่งของการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมเริ่มขึ้นอย่างค่อนข้างชัดเจนในปี ค.ศ. 1972 ที่การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (United Nations Conference on the Human Environment) แม้ปฏิญญา Stockholm Declaration ไม่ได้ระบุถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (right to healthy environment) แต่เนื้อหาและหลักการของ Stockholm Declaration บ่งบอกโดยนัยว่าสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานจะเกิดขึ้นได้ย่อมต้องอาศัยสิ่งแวดล้อมที่ดีพอต่อการมีชีวิตอยู่ตามปกติ เพราะสภาพแวดล้อมที่ทรุดโทรมถึงขนาดย่อมกระทบต่อสิทธิในการดำรงชีวิตโดยตรง¹⁸ อันนับว่าเป็นกล่าวโยงกันเป็นครั้งแรกให้เห็นว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีมีที่

¹⁷ Article 11 "Right to a healthy environment:

1. Everyone shall have the right to live in a healthy environment and to have access to basic public services.

2. The States Parties shall promote the protection, preservation and improvement of the environment."

¹⁸ Dinah Shelton หน้า 112, อ้างแล้ว



พลังงานก๊าซ (โรงแยกก๊าซ)
ที่มา วารสาร นโยบายพลังงาน ฉบับที่ 71 มกราคม - มีนาคม 2549 หน้า 22

มาจากสิทธิในการดำรงชีวิตนั่นเอง¹⁹ นอกจากนี้ แนวคิดเกี่ยวกับการ
แก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศยังมีหลักการที่สอดคล้องกับ
หลักความเป็นหนึ่งเดียวของสิทธิมนุษยชนอยู่ด้วยกัน ซึ่งก็คือ
หลักของการมีผลประโยชน์และผลกระทบถึงกันและกันเป็นส่วนรวม
ที่เรียกว่า common interest นั่นเอง

ใน ค.ศ. 1986 สมัชชาใหญ่แห่งที่ประชุมสหประชาชาติได้
รับรองปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนาว่า การพัฒนาหมายถึง
กระบวนการทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองรวมกัน
ที่มุ่งสู่การปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ให้ดีสำหรับมวลมนุษย์และสำหรับ
แต่ละบุคคล โดยประชาชน ในฐานะส่วนรวมและบุคคลในฐานะส่วนตัว
เป็นทั้งประธานแห่งสิทธิและผู้ทรงสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากสิทธิของ
ตน²⁰ ซึ่งเมื่อพิจารณาความเนื้อหาโดยรวมของปฏิญญาว่าด้วยสิทธิ
ในการพัฒนาแล้ว จะเห็นว่าสิทธิในการพัฒนาเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน

¹⁹ Barry E. Hill, *Human Rights and the Environment: A Synopsis and Some Predictions*, 16 GEO. INT'L ENVTL. L. REV. 359, 374, Stockholm Declaration, Principle 1: "Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations."

²⁰ Office of the High Commissioner for Human Rights, United Nations Staff College Project, *Human Rights: A Basic Handbook for UN Staff* ทั่วไปจาก <http://www.unhcr.ch>

ขั้นพื้นฐานทั้งหลายและเป็นสิทธิที่ยืนยันว่ามนุษย์ทุกคนและหมู่เหล่า
มีสิทธิในการพัฒนาตนเองเพื่อให้สามารถดำรงไว้ซึ่งศักดิ์ศรีแห่งความ
เป็นมนุษย์ และไม่น่าจะหมายถึงสิทธิในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ
อุตสาหกรรมเพื่อความเติบโตทางวัตถุไปเรื่อยๆ แต่อย่างไรได้²¹

ต่อมาในปี ค.ศ. 1989 ได้มีการจัดตั้งคณะทำงานด้านสิ่งแวดล้อม
และการพัฒนา (World Commission on Environment and
Development, WCED) ขึ้นมาโดยได้มีการสร้างหลักคิดใหม่ขึ้นมา
ที่เรียกว่าการพัฒนาอย่างยั่งยืน (sustainable development)
เพื่อเชื่อมผสานแนวคิดที่เน้นการแบ่งเรื่องของการพัฒนาออกเป็น
คนละฟากกับเรื่องของการรักษาสีงแวดล้อม และคณะผู้เชี่ยวชาญด้าน
กฎหมายสิ่งแวดล้อม (Experts Group on Environmental Law)
ของคณะทำงานด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา “WCED” ได้ร่าง
หลักการและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการรักษาสีงแวดล้อมและการพัฒนา
ที่ยั่งยืน (Environmental Protection and Sustainable
Development, Legal Principles and Recommendations)
ที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนขึ้นมาข้อหนึ่งระบุชัดเจนกว่าใน Stockholm
Declaration ว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิขั้นพื้นฐานในการมีสิ่งแวดล้อม
ที่ดีเพื่อต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี (All human beings have the
fundamental right to an environment adequate for their health
and well-being.) แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าร่างหลักการดังกล่าวไม่ได้

²¹ Declaration on the Right to Development Adopted by General Assembly reso-
lution 41/128 of 4 December 1986

รับการพัฒนาต่อ จึงเป็นเพียงร่างหลักการข้อหนึ่งในรายงานที่เสนอไปพร้อมกับรายงานเรื่อง “Our Common Future” ของ WCED ให้สมาชิกใหญ่แห่งสหประชาชาติรับรอง

นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 1989 ยังมีปฏิญญากรุงเฮกว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (The Hague Declaration on the Environment) อีกฉบับหนึ่งที่รับรองความเกี่ยวโยงกันระหว่างสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานกับสิ่งแวดล้อมว่าสิทธิในการดำรงชีพหมายถึงสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการมีชีวิต ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ขั้นพื้นฐานของรัฐทั้งหลายในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ส่วนในปี ค.ศ. 1992 อันเป็นปีที่สำคัญที่สุดในการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศสมัยใหม่ร่วมกันในการประชุม Earth Summit ที่กรุงริโอ ซึ่งปฏิญญากรุงริโอ Rio Declaration ช่วยทำให้หลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมในแง่วิธีการขั้นตอน (procedural rights) มีความชัดเจนขึ้นมาก ไม่ว่าจะเป็นหลักการที่ 10 ซึ่งว่าด้วยสิทธิการมีส่วนร่วม สิทธิในการเข้าถึงข้อมูล สิทธิในการได้รับการเยียวยา และหลักการที่ 17 ที่ระบุถึงมาตรการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่กลับปรากฏว่าประเด็นของการพัฒนาสิทธิมนุษยชนในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีไม่ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาให้มีความก้าวหน้าชัดเจนขึ้นแต่อย่างใด²² ต่อมาในปี ค.ศ. 2002 ในการประชุมสุดยอดว่าด้วยการพัฒนา

²² Marc Pallemarts, *The Future of Environmental Regulation: International Environmental Law in the Age of Sustainable Development: A Critical Assessment of the UNCED Process*, 15 J.L. & Com. 623 (1996) อ้างใน Sumudu Atapattu, หน้า 78 อ้างแล้ว.

อย่างยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development) สิทธิในการมีสิ่งแวดล้อมที่สะอาดและดีต่อสุขภาพยังคงไม่เกิดขึ้นและมีสถานะที่ไม่ชัดเจนในแง่กฎหมายระหว่างประเทศอยู่เช่นเดิม²³

1.3.1 สิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อมกับสิทธิของสิ่งแวดล้อม (Right to Healthy Environment *vis-a-vis* Right of the Environment)

แนวคิดเชิงปรัชญาว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์และสิ่งแวดล้อมมีอยู่สองแนวทางหลักด้วยกันคือการคิดแบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางโดยมีธรรมชาติเป็นสิ่งแวดล้อม (anthropocentric approach) และการคิดออกนอกกรอบของการติดยึดตัวตนแห่งความเป็นมนุษย์ไปสู่การวางตำแหน่งใหม่ให้มนุษย์เป็นส่วนประกอบหนึ่งของระบบนิเวศและธรรมชาติ (ecocentric approach) แนวคิดเชิงปรัชญาที่อาจฟังดูเป็นนามธรรมและไกลตัวเช่นนี้ เป็นเรื่องที่ต้องนำมาถ่วงรวมไว้ในที่นี้ด้วยเนื่องจากพื้นฐานทางความคิดของการเคารพสิทธิมนุษยชนมีความเป็นปรัชญาที่ดีและสูงส่งอยู่ในตัว เพราะสิทธิมนุษยชนไม่ใช่สิทธิเพื่อสนองประโยชน์ส่วนบุคคลอย่างสิทธิในเนื้อตัว ร่างกาย และทรัพย์สินตามหลักกฎหมายทั่วไป หากแต่

²³ Report of the World Summit on Sustainable Development, Plan of Implementation, Sept. 4, 2002, annex, U.N. Doc. A/CONF.199/20 หาได้ที่ http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit_docs/131302_wssd_report_reissued.pdf

ปรัชญาทางความคิดของสิทธิมนุษยชนที่เห็นว่าเป็นสากลและมีอยู่ตามธรรมชาติในมนุษย์ทุกคนไม่ว่าชาติภาษาใด เป็นแนวคิดที่นำไปสู่การเคารพผู้อื่นทั้งหลาย ซึ่งตรงกันข้ามกับลัทธิอามานูซียที่ไปสู่วิถีความคิดความเข้าใจชั้นสูงในการเคารพสรรพสิ่งด้วยคุณค่าในความเป็นตัวเองของแต่ละสิ่งนั่นเอง โดยไม่ขึ้นอยู่กับว่าสิ่งนั้นจะมีประโยชน์ใช้สอยแก่มนุษย์หรือไม่²⁴

แนวความคิดเชิงปรัชญาดังกล่าวมีปรากฏในเวที World Charter for Nature ที่ได้รับการรับรองโดยสมัชชาสหประชาชาติใน ค.ศ. 1982 แม้ว่าเอกสารระหว่างประเทศฉบับนี้จะไม่มีความบังคับตามกฎหมาย แต่นับว่าเป็นครั้งแรกที่มีการกล่าวถึงหลักการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศว่าธรรมชาติมีสิทธิของตนเองอยู่ต่างจากสิทธิของมนุษย์ทั้งหลายและสรรพสิ่งในธรรมชาติควรได้รับความเคารพโดยไม่ต้องคำนึงถึงคุณค่าของมันที่มีต่อมนุษย์

นอกจากนี้ World Charter for Nature ยังรับรองสิทธิของมนุษย์เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ ได้แก่ สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม สิทธิในการได้รับการเยียวยาต่อสิ่งแวดล้อมของตนที่ถูกทำให้เสียหาย และให้ความสำคัญกับกลไกการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี²⁵

²⁴ ศาสตราจารย์ นายแพทย์ประเวศ วะสี, ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นคน ศักยภาพแห่งการสร้างสรรค์ (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน, กันยายน 2545)

²⁵ General Assembly Resolution 37/7, U.N. GAOR, 37th Sess., U.N. Doc. A./RES/37/7 (1982)



มลภาวะทางทะเล การขนส่งน้ำมันทางทะเล
ที่มา วารสาร นโยบายพลังงาน ฉบับที่ 71 มกราคม - มีนาคม 2549 หน้า 50

1.3.2 สิทธิมนุษยชนกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

การที่รัฐปล่อยให้มลภาวะเป็นพิษหรือผู้ใดทำลายสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมจนทำให้ผู้อยู่ข้างเคียงต้องเสียชีวิต เจ็บป่วย หรือไม่สามารถใช้ชีวิตได้โดยปกติสุข ย่อมกระทบต่อสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานอย่างสิทธิในการดำรงชีวิต (right to life) สิทธิในการบรรลุถึงมาตรฐานสุขภาพกายและจิตที่ดี (right to a standard of living adequate for the health and well-being) หรือสิทธิในมาตรฐานการดำรงชีพที่ดีพอต่อสุขภาพ (right to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health) แต่การใช้สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานกล่าวอ้างเพื่อยื่นให้มีการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะเกิดผลต่อเมื่อสภาพแวดล้อมมีสภาพทรุดโทรมร้ายแรงถึงขนาดและในขณะเดียวกันสามารถพิสูจน์ได้ว่าสภาพแวดล้อมที่ทรุดโทรมนั้นเป็นเหตุให้เกิดการละเมิดสิทธิพื้นฐานประการใดประการหนึ่งดังกล่าว การอ้างถึงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในทำนองดังกล่าวไม่ใช่เป็นเรื่องใหม่แต่อย่างใด²⁶ เพราะไม่ใช่การอ้างถึงสิทธิมนุษยชนในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี (right to a healthy environment) ด้วยตัวของมันเอง

หากเป็นที่ยอมรับกันว่าเกิดหลักสิทธิมนุษยชนในสิ่งแวดล้อมที่ดีแล้วนั้น การกล่าวอ้างสิทธิดังกล่าวนี้ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์อ้างให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมกับผลกระทบที่มีต่อ

²⁶ Subsistence right

สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานประการใดประการหนึ่งดังกล่าว เนื่องจาก การมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีย่อมเพียงแต่แค่แสดงให้เห็นว่าสิ่งแวดล้อม ของผู้กล่าวอ้างตกอยู่ในสภาพที่ไม่ดีเยี่ยมเพียงพอแล้ว อย่างไรก็ตาม สิ่งนี้อาจยังคงเป็นปัญหาอยู่แม้ยอมรับกันว่ามีสิทธิมนุษยชนใน สิ่งแวดล้อมที่ดีคือการให้ค่าความหมายของสิ่งแวดล้อมที่ดีว่าหมายถึง ความสะอาด ปลอดภัย หรือถูกสุขลักษณะเพียงใด จึงจะถือว่าเป็น สิ่งแวดล้อมที่ดีพอสำหรับการดำรงศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์แล้ว²⁷

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยฐาน จากสิทธิ มีความเป็นไปได้ในสี่แนวทางด้วยกัน คือ

(1) การอ้างถึงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ได้รับการยอมรับกัน ในวงกว้างแล้ว โดยเพิ่มมิติทางด้านสิ่งแวดล้อมเข้าไปในการพิจารณา ถึงความหมายของสิทธิเหล่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งให้เข้าใจง่ายคือ เปรียบเสมือนเป็นการเพิ่มสี่เหลี่ยม สี่แห่งสิ่งแวดล้อม ให้กับสิทธิมนุษยชน ขั้นพื้นฐานดั้งเดิมที่มีอยู่แล้ว

(2) การใช้สิทธิมนุษยชนที่เปิดช่องทางและวิธีการในการเข้าไป เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐ (procedural rights) ให้เข้มข้นขึ้น ซึ่งย่อมเป็นผลให้มีการสร้างความโปร่งใส ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วม และการตรวจสอบการตัดสินใจโดยภาครัฐในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อม อันสามารถก่อให้เกิดการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกัน

²⁷ Sumudu Atapattu หน้า 72, อ้างแล้ว

(3) การผลักดันให้เกิดการยอมรับในวงกว้างว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี อันสามารถนำไปอ้างอิงในเชิงสิทธิเพื่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้โดยตรง ซึ่งน่าจะมีประสิทธิภาพกว่าแนวทางแรก ส่วนจะมีประสิทธิภาพมากแค่ไหน ย่อมขึ้นอยู่กับ การสร้างความกระจ่างชัดให้กับคำว่า “สิ่งแวดล้อมที่ดี” ว่ามีขอบเขตเพียงใด

(4) การพัฒนาทางความคิดที่หลุดออกไปจากกรอบแห่งการเอามนุษย์ศูนย์กลางอย่างที่เคยเป็นมาโดยตลอด ไม่ว่าจะ เป็นแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนในสิ่งแวดล้อม หรือการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ต่าง ล้วนเน้นรักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อประโยชน์ของมนุษย์ โดยสร้างหลักคิด ขึ้นมาเป็นกระบวนทัศน์ใหม่ว่ามนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติ และ ธรรมชาติต่างหากที่เป็นศูนย์กลางของสรรพสิ่ง ธรรมชาติจึงย่อมเป็น องค์แห่งสิทธิด้วยตัวของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเอง จะเห็นได้ว่า แนวทางที่สื่่ที่คิดนอกกรอบนี้ แม้ในร่างปฏิญญาว่าด้วยหลักสิทธิ มนุษยชนและสิ่งแวดล้อม ที่ขึ้นชื่อว่าเน้นแนวคิดที่มุ่งรักษาสิ่งแวดล้อม มากที่สุด ก็ยังครอบคลุมไม่ถึงแนวคิดที่สื่่นี้ แนวคิดนี้จึงยังคงเป็น แนวคิดในทางวิชาการอย่างสิ้นเชิง²⁸

²⁸ Karrie A. Wolfe หน้า 114, อ้างแล้ว



พลังงานจากน้ำมันโรงกลั่นน้ำมัน
ที่มา วารสาร นโยบายพลังงาน ฉบับที่ 71 มกราคม - มีนาคม 2549 หน้า 18

1.3.3 การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วยมาตรการทางกฎหมายรูปแบบต่างๆ

การเยียวยาตามหลักกฎหมายละเมิด (tort)

แต่เดิมมาก่อนที่จะมีกฎหมายเทคนิคด้านต่างๆ รวมทั้งกฎหมายสิ่งแวดล้อมพัฒนาขึ้นนั้น กลไกทางกฎหมายที่ใช้ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีแต่เพียงกลไกทางกฎหมายที่คิดและสร้างขึ้นมาเพื่อชดเชยเยียวยาความเสียหายแก่ปัจเจกบุคคลด้วยฐานแห่งสิทธิในเนื้อตัว ร่างกายและทรัพย์สินที่ผู้อื่นจะมาละเมิดมิได้ และหากเมื่อชีวิตหรือทรัพย์สินถูกทำให้เสียหายลงด้วยเหตุมลพิษ ผู้ได้รับความเสียหายหรือญาติของผู้เสียชีวิตย่อมใช้สิทธินั้นเรียกร้องให้ได้รับการเยียวยาจากผู้จงใจหรือประมาทเลินเล่อจนเกิดความเสียหาย ซึ่งต่อมาในยุคสมัยที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมรุนแรงมาก หลักนี้ได้รับการพัฒนาขึ้นจนเป็นหลักความรับผิดชอบ²⁹ ที่ผู้ได้รับความเสียหายมีสิทธิได้รับการเยียวยา แม้ผู้ก่อความเสียหายได้ใช้ความระมัดระวังดีแล้วก็ตาม

²⁹ เช่นในสหรัฐอเมริกา และตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

การปิดป่าตามหลักเหตุเดือดร้อนรำคาญ (nuisance)

นอกจากหลักกฎหมายว่าด้วยละเมิดที่จะใช้ได้เมื่อเกิดการกระทำจนได้รับความเสียหายที่คิดคำนวณเป็นตัวเงินได้แล้วเท่านั้น ยังมีหลักกฎหมายว่าด้วยเหตุเดือดร้อนรำคาญที่สามารถนำมาใช้ปิดป่าเหตุเดือดร้อนออกไปได้โดยไม่ต้องรอจนเกิดความเสียหายขึ้นแล้ว กล่าวคือเมื่อเกิดมลภาวะจนรบกวนการดำรงชีวิตโดยปกติสุข บุคคลสามารถรักษาสีทิวทัศน์ในการอยู่อาศัยในเคหสถานของตนไม่ให้ถูกรบกวนได้ โดยขอให้ศาลสั่งระงับการกระทำที่รบกวนนั้นเสีย ซึ่งความเดือดร้อนรำคาญเกินปกติสุขนี้ ไม่มีมาตรฐานเป็นตัวเลข โดยผู้ตัดสินต้องใช้หลักฐานจากความรู้สึกตามปกติของคนทั่วไปนั่นเอง

การป้องกันและสร้างมาตรฐานเอาไว้ล่วงหน้าด้วยกฎหมายสิ่งแวดล้อม (environmental regulation)

กฎหมายสมัยใหม่สำหรับการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมคือการใช้ความรู้วิทยาศาสตร์วิเคราะห์หาค่าของคุณภาพของสิ่งแวดล้อมที่สำคัญแต่ละประเภท กล่าวคือพิจารณาจากสิ่งที่มีมนุษย์จำเป็นต้องใช้ในการดำรงชีวิตอย่าง น้ำ อากาศ ว่าต้องอาศัยคุณภาพอากาศ คุณภาพน้ำ ที่ไม่มีสิ่งเจือปนเกินขนาดใด หรือพิจารณาจากสิ่งสกปรก ของเสีย ว่าจะต้องผ่านการจัดการให้ถูกต้องอย่างไรเสียก่อนที่จะยอมให้ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมได้โดยจะไม่เสี่ยงต่อสุขภาพของผู้คน การตรวจสอบบังคับด้วยกฎหมายตามกฎหมายนี้ จึงดูที่มาตรฐานเป็นหลัก การกระทำที่ต่ำกว่ามาตรฐานที่ดีนั้น เป็นสิ่งผิดกฎหมายในตัว แต่โดยปกติแล้วรัฐเท่านั้นเป็นผู้ใช้อำนาจในการตรวจและรักษามาตรฐาน มีเพียงบางประเทศเท่านั้นที่เปิดกว้างให้ชาวบ้านมีสิทธิในการดำเนินคดีเพื่อเป็นการช่วยบังคับใช้กฎหมายอีกทางหนึ่ง ซึ่งเรียกแนวความคิด

กฎหมายใหม่เน้นว่าการดำเนินคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ (public interest litigation)

Human Rights Approach³⁰

การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมผ่านมิติของสิทธิมนุษยชน (right-based approach to environmental protection, rights-based approach to sustainable development)³¹ มีข้อที่ดีกว่าการใช้กฎหมายและหลักการด้านสิ่งแวดล้อมตามลำพังเท่านั้น ดังนี้

- สิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่มีความพื้นฐานทางปรัชญา โดยหลักการแล้วเป็นที่เคารพกันโดยทั่วไปอย่างกว้างขวาง ดังนั้น ในระดับนโยบายแล้ว หากสามารถอ้างถึงการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมว่าเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คุณค่าของสิทธิมนุษยชนย่อมจะอยู่เหนือกว่าสิ่งต่างๆ โดยเฉพาะผลประโยชน์ระยะสั้น ที่ต้องนำมาวิเคราะห์ถึงผลได้ผลเสีย (cost-benefit analysis)

³⁰ Michael R. Anderson, *Human Rights Approaches to Environmental Protection: An Overview* ใน Alan E. Boyle & Michael R. Anderson, Eds., *HUMAN RIGHTS APPROACHES TO ENVIRONMENTAL PROTECTION* 1-4, 21-23 (1996) อ้างใน David Hunter, James Salzman, & Durwood Zaelke, *INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW AND POLICY*, 1286 (New York Foundation Press, 2002)

³¹ Center for International Environmental Law, *One Species, One Planet: Environmental Justice and Sustainable Development* (Oct. 2002) หาได้ที่ http://www.ceil.org/Publications/onespecies_oneplanet_22oct02.html

- การอาศัยฐานสิทธิมนุษยชนเปิดกว้างให้สามารถใช้กลไกในการตรวจสอบได้หลากหลายกว่าใช้กฎหมายควบคุมมลพิษ และกฎหมายอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพราะไม่ถูกจำกัดสิทธิในการร้องเรียนให้ขึ้นอยู่กับความเป็นผู้ได้รับความเสียหายหรือถูกละเมิดแล้วตามหลักกฎหมายทั่วไปที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเท่านั้น

- การตั้งเรื่องของปัญหาสิ่งแวดล้อมว่ากระทบสิทธิมนุษยชน สร้างแนวร่วมทางความคิดได้กว้างกว่าการอ้างถึงการคุ้มครองธรรมชาติและระบบนิเวศที่อาจฟังดูเป็นเรื่องของหลักการที่สวยหรูและเป็นปัญหาของพวกที่ร่ำรวยที่กินดีอยู่ดีแล้วจึงมาใส่ใจสิ่งแวดล้อม เพราะการพูดถึงสิทธิมนุษยชน ผู้คนทั่วไปมักรู้สึกว่าเป็นเรื่องการคุ้มครองผู้ที่เสียเปรียบในสังคม

- หลักสิทธิมนุษยชนมีความเป็นสากล จึงอาจช่วยนำพาให้เรื่องของการสร้างมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมในระดับต่างๆ ไม่ว่าจะ เป็นระดับท้องถิ่น ระดับชาติ หรือระดับระหว่างประเทศสามารถหลุดพ้นจากข้ออ้างว่ามาตรฐานสิ่งแวดล้อมของสังคมที่ต่างฐานะทางเศรษฐกิจควรมีมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่างกัน เพราะสิทธิพื้นฐานของความเป็นคนย่อมเหมือนกันไม่ว่าจะมีฐานะทางเศรษฐกิจอย่างไร



พลังงานถ่านหิน (พลังงานทางเลือก)
ที่มา วารสาร นโยบายพลังงาน ฉบับที่ 71 มกราคม - มีนาคม 2549 หน้า 53

2. กลไกการบังคับใช้กฎหมายสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อม

2.1 กลไกการบังคับใช้ระดับระหว่างประเทศ

กลไกภายใต้กรอบสากลของสหประชาชาติ

กฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนเป็นกติการะหว่างประเทศที่มีความพิเศษกว่ากฎหมายระหว่างประเทศอื่นทั่วไปตรงที่การเปิดกว้างสำหรับปัจเจกบุคคลที่ได้ดำเนินเรื่องตามกระบวนการขั้นตอนในระดับภายในประเทศของตนจนเสร็จสิ้นแล้วและยังไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาให้สามารถยื่นเรื่องร้องเรียนต่อกลไกการอนุวัติและการบังคับใช้กติกาก็ได้โดยตรง ซึ่งหน่วยงานที่เปิดรับเรื่องร้องเรียนภายในกรอบของสหประชาชาติ คือ United Nations Human Rights Committee และ United Nations Sub-Committee on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities

เรื่องร้องเรียนให้สหประชาชาติเข้าตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนส่วนมากเป็นเหตุการณ์ละเมิดที่ร้ายแรงและไม่ใช้เรื่องมีสาเหตุทางสิ่งแวดล้อมโดยตรง อย่างไรก็ตาม กลไกเพื่อการปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญอีกกลไกหนึ่งคือการกำหนดให้รัฐภาคีรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศของตนเป็นประจำ ที่ผ่านมามีหลายประเทศที่รวมเอาเรื่องทางด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในรายงานประจำปีดังกล่าวด้วย โดยอาจเป็นเพราะลักษณะของสิทธิมนุษยชนหลายเรื่องมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องของการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เช่น สิทธิในการได้รับอาหารอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ ที่สำคัญคือ แนวทางการจัดทำรายงานตาม ICESCR กำหนดให้ต้องรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์ทางด้านสิ่งแวดล้อม

ไว้ในหลายบริบทด้วยกัน เช่น การรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์การมีน้ำสะอาดปลอดภัยสำหรับอุปโภคบริโภค การปรับปรุงสุขอนามัยเกี่ยวกับอุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อม การกระจายความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเพื่อประโยชน์แก่ทุกคนอย่างทั่วถึง ตลอดจนผลกระทบจากการดำเนินมาตรการต่างๆ ต่อความยั่งยืนของระบบนิเวศ รวมถึงสถานการณ์ของกลุ่มชนผู้ด้อยโอกาส

นอกจากนี้ แนวทางการจัดทำรายงานตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กยังกำหนดให้รัฐภาคีต้องรายงานเกี่ยวกับการคำนึงถึงผลกระทบต่อเด็กจากการวางและดำเนินแผนการพัฒนาในด้านต่างๆ รวมถึงด้านการขนส่งและสิ่งแวดล้อม และที่สำคัญคือการทำหน้าที่ให้รัฐภาคีต้องรายงานเกี่ยวกับมาตรการในการจัดหาอาหารและน้ำดื่มที่ปลอดภัยโดยคำนึงถึงแง่มุมที่เกี่ยวกับความเสี่ยงจากความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและมลภาวะ

แม้จะเป็นที่รับรู้กันทั่วไปที่ว่าประเทศส่วนใหญ่มักจัดทำรายงานของตนโดยนำเสนอแต่แง่มุมที่รัฐบาลของตนได้ดำเนินการต่างๆ ตามกติกาด้วยดี แต่การที่แนวทางในการจัดทำรายงานได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าต้องรายงานในเรื่องใดบ้าง ย่อมเป็นประโยชน์หากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนจะนำไปใช้เพื่อเขียนรายงานฉบับทางเลือกขึ้นมาเป็นตัวเทียบเคียงให้เห็นความน่าเชื่อถือของรายงานที่เป็นทางการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสังคมระหว่างประเทศและสหประชาชาติเองก็ให้ความสำคัญกับเนื้อหาในรายงานฉบับทางเลือกที่ทำโดยองค์กรเอกชนด้วย³²

³² David Hunter, James Salzman, & Durwood Zaelke หน้า 1321, อ้างแล้ว

2.2 กลไกภายใต้กรอบข้อตกลงระดับภูมิภาค³³

2.2.1 กลไกตามอนุสัญญาแห่งยุโรปเพื่อการปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

แม้ว่าอนุสัญญาแห่งยุโรปเพื่อการปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานไม่ได้กล่าวถึงสิทธิมนุษยชนในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี แต่คณะกรรมการ European Human Commission และศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป (European Court of Human Rights)³⁴ ได้ใช้หลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานมาวินิจฉัยข้อขัดแย้งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้เป็นอย่างดีพอสมควร เช่น ในคดีระหว่าง Lopez Ostra v. Spain³⁵ เมื่อปี ค.ศ. 1994 ที่ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปรับเรื่องที่ส่งต่อมาจาก European Human Rights Commission อันเป็นกรณีที่มีการอ้างว่าสิทธิมนุษยชนในการใช้ชีวิตส่วนบุคคลและชีวิตครอบครัว (right to private and family life) ตามข้อบทที่ 8 ถูกละเมิดเพราะสุขภาพเสียและได้รับความเดือดร้อนรำคาญเพราะมลภาวะจากโรงงานบำบัดของเสียจากอุตสาหกรรมฟอกหนังของเทศบาล โดยศาลตัดสินว่าผลดีทาง

³³ สำหรับพัฒนาการด้านกลไกการบังคับใช้ในระดับภูมิภาคของทวีปเอเชียและตะวันออกกลาง ยังไม่เป็นรูปธรรม ดู Jon van Dyke, *Prospects for the Development of Intergovernmental Human Rights Bodies in Asia and the Pacific* ใน NEW DIRECTION IN HUMAN RIGHTS 51 (Elen Lutz, Hurst Hannum & Katheryn Burke eds. 1989) และดู Ann Elizabeth Mayer, *Universal Versus Islamic Human Rights: A Clash of Cultures or a Clash with a Construct?* 15 MICH. J. INT'L L. 307 (1994).

³⁴ โดยผลของ Protocol 11 องค์การทั้งสองได้ยุบรวมเป็นหนึ่งเดียวในรูปแบบของศาล

³⁵ App. No. 16798/90, 20 Eur. H. R. Rep. 277 (1994) (Eur. Ct. H.R.)

เศรษฐกิจที่เทศบาลได้จากกิจการบำบัดของเสีย ไม่คุ้มค่ากับผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนดังกล่าว รัฐบาลสเปนจึงได้กระทำผิดต่อหน้าที่ของตนในอันที่จะไม่ละเมิดต่อสิทธิมนุษยชน คำตัดสินนี้จึงถือว่ามีคุณค่าในแง่ของการวินิจฉัยว่าสิทธิมนุษยชนในการใช้ชีวิตส่วนบุคคล และชีวิตครอบครัวเป็นพื้นฐานของความชอบธรรมที่จะได้อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดีพอต่อการมีชีวิตอย่างปกติสุข

อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 1997 ในคดีระหว่าง Balmer-Schafroth and Others V. Switzerland (67\1996\686\876) ที่ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปวินิจฉัยว่ากฎหมายของสวิตเซอร์แลนด์รับรองสิทธิในการดำรงชีวิตและสิทธิในสุขภาพ (right to physical integrity) แต่การอนุญาตให้ต่อใบอนุญาตตั้งโรงงานพลังงานนิวเคลียร์ ซึ่งไม่ปรากฏว่าเป็นอันตรายต่อสิทธิดังกล่าว เพียงแต่อาจมีความเสี่ยง จึงตัดสินว่าเหตุความเสี่ยงดังกล่าวไกลจากสิทธิที่อ้างถึงเกินไป จึงไม่รับคำฟ้องว่าการต่อใบอนุญาตดังกล่าวละเมิดสิทธิทั้งสองประการ

2.2.2 กลไกตามอนุสัญญาแห่งทวีปอเมริกาว่าด้วย

สิทธิมนุษยชน

ในทำนองเดียวกันกับกรณีของยุโรป อนุสัญญาแห่งทวีปอเมริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนใช้กลไกในการควบคุมการอนุวัติและบังคับใช้ตามอนุสัญญาด้วยการวินิจฉัยข้อร้องเรียน โดยคณะกรรมการ Inter-American Commission on Human Rights และศาล (Inter-American Court of Human Rights) เฉพาะที่เป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับรัฐและเอกชนกับรัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงกรณีระหว่างเอกชนกับเอกชน โดยเรื่องร้องเรียนของปัจเจกชนจากประเทศสมาชิกต้องผ่านกระบวนการเยียวยาภายในประเทศของตนทั้งหมดแล้ว

จึงสามารถนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาจากคณะกรรมการระหว่างประเทศได้ แต่ปัจเจกชนไม่สามารถนำเรื่องขึ้นสู่ศาล Inter-American Court ได้โดยตรง นอกจากผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการก่อน โดยคณะกรรมการมีบทบาทอีกประการหนึ่งคือการรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศสมาชิก และศาลมีบทบาทเสริมอีกประการคือการวางแนวการตีความเพื่อเป็นบรรทัดฐานภูมิภาค

ทั้งนี้ มาตรฐานในการพิสูจน์ความจริงในการตรวจสอบของคณะกรรมการและศาลสิทธิมนุษยชนยึดหยุ่นกว่าการดำเนินคดีในศาลทั่วไปด้วยการเปิดให้สามารถรับฟังข้อเท็จจริงจากพยานแวดล้อมได้ และหากเป็นกรณีระหว่างรัฐกับประชาชน ฝ่ายรัฐจะต้องเป็นฝ่ายพิสูจน์แก้ข้อกล่าวหา ไม่ใช่ฝ่ายประชาชนที่ต้องพิสูจน์ว่าเรื่องเป็นไปตามที่กล่าวหาว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าภูมิภาคอเมริกาจะมีความก้าวหน้ามากในการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้ในพิธีสาร Protocol of San Salvador ข้อบทที่ 11 ซึ่งบัญญัติรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพ (right to healthy environment) แต่ข้อบทที่ 19 วรรค 6 ของพิธีสารนี้กลับระบุให้ยื่นข้อร้องเรียนต่อคณะกรรมการได้เฉพาะแต่สิทธิในด้านแรงงานและการศึกษาเท่านั้น³⁶ ดังนั้น กลไกการบังคับให้ เป็นไปตามสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีจึงทำได้ด้วยช่องทางตามมาตรา 29 แห่งอนุสัญญาหลักเท่านั้น

³⁶ James L. Cavallaro & Emily J. Schaffer, *Less As More: Rethinking Supranational Litigation of Economic and Social Rights In The Americas*, 56 HASTINGS L.J. 217, 227.

2.2.3 กลไกตามกฎบัตรแห่งแอฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง

คณะกรรมการ African Commission คือผู้ทำหน้าที่ในการตรวจตราสถานการณ์และรายงานข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ปัญหาสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคแอฟริกา การตรวจตราและตรวจสอบสถานการณ์ทำโดยสองช่องทางคือการรับรายงานจากประเทศสมาชิกซึ่งที่ผ่านมามีบางประเทศไม่ถือปฏิบัติในการรายงานอย่างจริงจัง และการรับเรื่องร้องเรียนโดยรัฐภาคี โดยประชาชน ซึ่งส่วนใหญ่มีองค์กรเอกชนเป็นผู้ยื่นเรื่องแทน เมื่อได้ผลการตรวจสอบแล้วจึงรายงานต่อฝ่ายต่างๆ โดยไม่มีสภาพบังคับเท่าที่ควร จนทำให้ในปี ค.ศ. 1997 มีการตราและรับรองพิธีสารเสริมกฎบัตรซึ่งรวมเรื่องการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนขึ้นในภูมิภาค แต่ศาลนี้ยังไม่ได้เปิดดำเนินการอย่างแท้จริง เพราะพิธีสารจัดตั้งเพิ่งมีผลบังคับใช้เมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 2004 ประกอบกับเกิดความล่าช้าเพราะมีความคิดริเริ่มคู่ขนานในการจัดตั้งศาลยุติธรรมระดับภูมิภาคขึ้นมาด้วยอีกทาง³⁷

³⁷ Nsongurua J. Udombana, *Between Promise and Performance: Revisiting States' Obligations under The African Human Rights Charter*, 40 STAN. J. INT'L L. 105, 140-141.



การประมงในน่านน้ำไทย
ที่มา วารสาร นโยบายพลังงาน ฉบับที่ 71 มกราคม - มีนาคม 2549 หน้า 33

2.3 การบังคับใช้ระดับชาติ (National Human Rights Institutions, NHRI)

โดยหลักการแล้ว การสร้างสังคมแห่งการเคารพสิทธิมนุษยชนให้เกิดขึ้นจริง ต้องอาศัยบทบาทที่สร้างสรรค์ของทุกภาคส่วนของสังคม ทั้งระดับภายในและระหว่างประเทศ การบรรลุสู่เป้าหมายดังกล่าวยังขึ้นอยู่กับความเป็นประชาธิปไตยและการมีธรรมาภิบาลของสังคม รวมทั้งมรดกในทางโครงสร้างแห่งอำนาจระหว่างรัฐกับประชาสังคม ตลอดจนปัจจัยทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม (Human Rights Culture) และสังคม³⁸ การเกิดขึ้นของกลไกคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตั้งอยู่บนพื้นฐานทางความคิดที่ว่ากฎหมายและหน่วยงานของรัฐเท่าที่มีอยู่นั้นไม่เพียงพอต่อการปกป้องคุ้มครองประชาชน โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม³⁹ ข้อเขียนในส่วนนี้จึงเป็นเพียงการพิจารณาหน่วยงานหรือกลไกที่เป็นแกนในการร่วมขับเคลื่อนกับส่วนต่างๆ บางกลไกโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเท่านั้น

³⁸ Linda C. Rief, *Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection*, 13 Harv. Hum. Rts. J. 1

³⁹ Paulo Sergio Pinheiro and David Carlos Baluarte, National Strategies-Human Rights Commissions, Ombudsman, and National Action Plans, HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2000, BACKGROUND PAPER หาได้ที่ http://hdr.undp.org/docs/publications/background_papers/Pinheiro-Baluarte.html

ในความหมายอย่างกว้าง เมื่อกล่าวถึง NRHI มักหมายความอย่างกว้างรวมเอากลไกหลักทั้งหลายที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน อันได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (National Human Rights Commission, NHRC) ผู้ตรวจราชการแผ่นดิน (Ombudsman) และหน่วยงานที่ผสมผสานเอาบทบาทของสองหน่วยเข้าไว้ด้วยกัน โดยในบางประเทศที่เพิ่งผ่านเหตุการณ์ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงและกว้างขวางอาจมีหน่วยงานหรือกลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเฉพาะกิจในรูปแบบอื่นๆอีก แต่จะไม่ขอกล่าวถึงในที่นี้ ด้วยเหตุที่งานชิ้นนี้ จะมุ่งเน้นกลไกด้านสิทธิมนุษยชนตามความหมายทั่วไป ซึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนด้านต่างๆ อันสัมพันธ์กับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

2.3.1 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (National Human Rights Commission, NHRC)

ประเทศในเครือจักรภพ (Commonwealth) หรือที่เคยปกครองโดยสหราชอาณาจักรส่วนใหญ่มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เช่น แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อินเดีย ศรีลังกา นอกจากนี้ยังมีประเทศอื่นๆ อีกที่ใช้ระบบนี้ อันได้แก่ อินโดนีเซีย เนปาล ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย ฟีจี ยูกันดา เกาหลีใต้ แอฟริกาใต้ กลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในรูปแบบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีภารกิจหลักสองด้านคือด้านการส่งเสริมและด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของบางประเทศมาจากการแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร บางประเทศใช้กระบวนการของรัฐสภาในการสรรหาและแต่งตั้ง บางประเทศใช้อำนาจทั้งสองฝ่ายเข้ามาเกี่ยวพันถ่วงดุลกันในการแต่งตั้ง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติส่วนใหญ่เปิดกว้างให้บุคคลใดก็ได้ที่เห็นว่าตนไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเคารพในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ของตนสามารถร้องเรียนให้มีการตรวจสอบโดยไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องที่มีการละเมิดกฎหมายภายในของประเทศฉบับใดฉบับหนึ่งโดยตรง บางประเทศระบุให้อ้างอิงสิทธิมนุษยชนจากสิทธิที่ได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายภายในประเทศ แต่บางประเทศให้ถือเอากฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศเป็นฐานแห่งการรับรองสิทธิได้โดยตรง อย่างเช่น ประเทศไทย อินเดีย เนปาล เกาหลีใต้ มองโกเลีย เป็นต้น

การร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมในการยื่นคำร้อง และไม่ต้องอาศัยการอ้างฐานสิทธิตามกฎหมายตามข้อจำกัดเรื่องอำนาจฟ้องที่อาจเกิดขึ้นเมื่อร้องเรียนต่อกระบวนการยุติธรรมหรือศาล ทั้งนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของบางประเทศรับเรื่องร้องเรียนที่เป็นปัญหาระหว่างรัฐกับบุคคลเท่านั้น ในขณะที่บางประเทศรับเรื่องเหตุละเมิดสิทธิมนุษยชนระหว่างเอกชนกับบุคคล เช่น ปัญหาการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานด้วย นอกจากนี้ บางประเทศยังให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีบทบาทในการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และหากไม่เป็นที่ตกลงกันได้ก็อาจมีการเสนอเรื่องสู่กลไกการทำคำวินิจฉัยที่มีผลผูกพัน เช่น ศาลหรือคณะพิจารณาข้อขัดแย้งด้านสิทธิมนุษยชน (human rights tribunal)

ข้อดีประการหนึ่งของกลไกการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนส่วนใหญ่ คือมาตรฐานการพิสูจน์ของการตรวจสอบเหตุละเมิดสิทธิมนุษยชนไม่สูงเหมือนมาตรฐานการพิสูจน์ความจริงในศาล

และไม่ถูกจำกัดด้วยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาความและการ
รับฟังพยานหลักฐาน อย่างไรก็ตาม ผลของการดำเนินการย่อมอ่อนกว่า
กระบวนการพิจารณาคดีในศาล (soft power) กล่าวคือคณะ
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีคำวินิจฉัยและความเห็นอย่างไร
ไม่ผูกพันผู้ที่ถูกร้องโดยตรงเหมือนอย่างคำพิพากษา แต่ทำได้เพียง
การเสนอแนะต่อผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศในระดับนโยบาย
แม้ในบางประเทศ เช่น ออสเตรเลีย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
(Australian Human Rights and Equal Opportunity Commission)
ดำเนินบทบาทในการผลักดัน (lobbyist) ให้เกิดการเปลี่ยนแปลง
กฎหมายและนโยบายในเรื่องคนอพยพเข้าเมือง และในกรณีคณะ
กรรมการสิทธิมนุษยชนอินเดียดำเนินบทบาทในการยกเลิกกฎหมาย
ป้องกันการก่อการร้ายในปี ค.ศ. 1987⁴⁰ นอกจากนี้ คณะกรรมการสิทธิ
มนุษยชนสามารถดำเนินบทบาทระยะยาวโดยประสานกับส่วนต่างๆ
ในสังคม เพื่อติดตามให้เกิดพลังขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่องในการแก้
ปัญหาของสังคม (social justice) ในเรื่องที่น่ากังวลและลึกซึ้งกว่า
กรอบที่กำหนดโดยตัวบทกฎหมาย ในบางประเทศที่ระบบศาลยุติธรรม
ยังไม่มีคามอิสระและโปร่งใสอย่างแท้จริงกลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
ได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า มีประโยชน์อย่างมากในการช่วยผลักดันสังคม
ไปในทิศทางแห่งธรรมาภิบาล

⁴⁰ Carolyn Evans, *Human Rights Commissions and Religious Conflict in the Asia-Pacific Region*, 53 *International & Comparative Law Quarterly*, 713

แม้ว่าโดยหลักของการบริหารองค์กรโดยทั่วไปแล้วองค์กรที่ดีควรดำรงอยู่และรุ่งเรืองได้ด้วยความเป็นระบบที่ดีของมันเอง ไม่ใช่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคล อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นงานที่ต้องวินิจฉัยและให้ความเห็นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ซึ่งสำหรับผู้คนส่วนใหญ่แล้ว ยังอาจฟังดูเป็นเรื่องนามธรรมและไกลตัว หากไม่สามารถเรียกความใส่ใจและศรัทธาจากสังคมได้แล้ว ย่อมยากอย่างยิ่งที่ผู้บริหารประเทศจะรับฟังข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติความสำเร็จในการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงขึ้นอยู่กับเกียรติประวัติ ความรู้และคุณธรรมของผู้เป็นประธานเป็นสำคัญ

2.3.2 กลไกการตรวจราชการแผ่นดิน (Ombudsman)

ผู้ตรวจราชการแผ่นดิน หรือ Ombudsman เป็นกลไกตรวจสอบความถูกต้องชอบธรรมในการบริหารราชการแผ่นดิน (administrative justice) หลักการและความคิดในการมีกลไกทางการเมืองการปกครองชนิดนี้มีที่มาเก่าแก่ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1809 ซึ่งริเริ่มขึ้นในประเทศสวีเดน โดยเรียกว่า Ombudsman for Justice และประเทศต่างๆ ในกลุ่มสแกนดิเนเวีย เช่น ตั้งขึ้นในฟินแลนด์เมื่อปี ค.ศ. 1919 ในเดนมาร์คเมื่อ ค.ศ. 1953 ในนอร์เวย์เมื่อ ค.ศ. 1962 ปกติแล้ว กลไกนี้ใช้ Ombudsman เป็นบุคคลเพียงคนเดียว แต่ในบางที่จะตั้งเป็นคณะบุคคล โดยอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติให้ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร แต่ไม่รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการและฝ่ายนิติบัญญัติเอง อีกทั้งไม่ปรากฏว่ามี Ombudsman ในประเทศใดที่มีอำนาจตรวจสอบการกระทำของภาคเอกชน ทั้งนี้

บางประเทศอาจเรียกชื่อ Ombudsman แตกต่างออกไป เช่น ในสหราชอาณาจักรและศรีลังกาเรียกว่า Parliamentary Commissioner for Administration ในแอฟริกาใต้ นอกจากมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแล้ว ยังมีกลไกตรวจสอบราชการแผ่นดินที่เรียกว่า Public Protector ในเมืองควิเบก ประเทศแคนาดาเรียกว่า Protector for the Citizen (Protecteur du Citoyen) ในออสเตรียเรียกว่า People's Advocate (Volksanwaltschaft) และในอิตาลีเรียกว่า Civic Defender (Difensore Civico)⁴¹

Ombudsman สามารถดำเนินการตรวจสอบราชการแผ่นดินได้เองโดยไม่ต้องรอให้มีการร้องเรียนจากประชาชน แต่มีบางประเทศที่ระบุว่าไม่สามารถร้องเรียนต่อ Ombudsman ได้โดยตรง โดยต้องยื่นเรื่องผ่านสมาชิกรัฐสภา เช่น Ombudsman ในแบบของสหราชอาณาจักร มาตราการการพิสูจน์ตรวจสอบและผลของการวินิจฉัยของ Ombudsman มีลักษณะคล้ายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนคือไม่เคร่งครัดในวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงเหมือนกระบวนการของศาล และผลของการวินิจฉัยอยู่ในรูปของคำแนะนำโดยไม่มีผลผูกพันตามกฎหมาย ทั้งนี้ Ombudsman แบบดั้งเดิมไม่มีบทบาทเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรง และการดำเนินงานไม่มีการอ้างถึงหลักสิทธิมนุษยชนเป็นตัวตั้ง⁴² แต่เนื่องจากบทบาทในการตรวจสอบ

⁴¹ Linda C. Rief หน้า 8, อ้างแล้ว

⁴² Dean M. Gottehrer and Michael Hostina, Essential Characteristics of a Classical Ombudsman, United States Ombudsman Association (1999).

ความถูกต้องชอบธรรมในการใช้อำนาจรัฐ เนื้อหาและผลของการดำเนินงานในทางปฏิบัติที่เป็นจริงย่อมเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน อยู่ในตัวเพราะการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายย่อมรวมถึงความชอบด้วยกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่บางประเทศมีการออกกฎหมายเฉพาะขึ้นมาด้วย และยังเป็นกลไกที่คอยตรวจสอบไม่ให้อำนาจรัฐกดขี่ประชาชนโดยผิดกฎหมายหรือไม่เป็นธรรม⁴³

อย่างไรก็ดี มีบางประเทศ เช่น ฟินแลนด์ ที่ Ombudsman มีอำนาจในการตรวจสอบข้าราชการทั้งหลายรวมทั้งตุลาการด้วย โดยสามารถฟ้องผู้ใช้อำนาจรัฐในทางที่ผิดให้รับโทษทางอาญาได้ด้วย ทั้งนี้ หลังจากปี ค.ศ. 1995 ฟินแลนด์ได้ปรับปรุงรัฐธรรมนูญของตน โดยได้รวมเอาสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเข้าไว้ด้วย

2.3.3 กลไกแบบผสมผสาน

ในช่วงกลางทศวรรษที่ 17 ในกลุ่มประเทศอเมริกาใต้และในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก มีการสร้างกลไกในการตรวจสอบอำนาจรัฐแบบผสมผสานระหว่างบทบาทในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนกับการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น Mexican National Commission for Human Rights และ Bosnia and Herzegovina Human Rights Ombudsman ซึ่งเน้นไปในแง่การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ที่มีลักษณะเป็น Human Rights Ombudsman นอกจากนี้ ยังมี Ombudsman ของบางประเทศที่รวมบทบาทในการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงเอาไว้ด้วย เช่น ในฟิลิปปินส์ มาเก๊า ยูกันดา และแอฟริกาใต้

⁴³ Linda C. Rief หน้า 9, อ้างแล้ว

ปัจจัยความสำเร็จของกลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตาม Principles Relating to The Status of National Institutions Competence and Responsibilities หรือที่เรียกกันว่า Paris Principles ที่ร่างในการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights ในกรุงปารีสในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1991 และได้รับการรับรองโดย Human Rights Commission Resolution ตามมติที่ 1992/54 และโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ตามมติที่ 48/134 ในปี ค.ศ. 1993 มีดังนี้ คือ (1) ความอิสระ โดยรวมถึงการดำรงอยู่ได้โดยอิสระทั้งทางการเมืองและการเงิน (2) การมีขอบเขตของบทบาทชัดเจน และมีอำนาจมากพอ (3) คณะกรรมการมีองค์ประกอบที่หลากหลาย จากทุกภาคส่วนในสังคม (pluralism) (4) ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย (5) ความร่วมมือกับและจากส่วนต่างๆ⁴⁴

2.3.4 กรณีศึกษาในบางประเทศ

(1) อินเดีย

ด้วยความเป็นประเทศใหญ่และประชากรมาก กลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของอินเดียแบ่งออกเป็นสามระดับคือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (NHRC) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งรัฐ (State Human Rights Commissions, “SHRC”)

⁴⁴ ดูบทวิจารณ์เกี่ยวกับกลไกด้านสิทธิมนุษยชนในฮ่องกง ใน Carole J. Petersen, The Paris Principles and Human Rights Institutions: Is Hong Kong Slipping Further Away From the Mark? 33 HKLJ 513.

และศาลสิทธิมนุษยชน (Human Rights Courts "HRC") ในระดับ
แขวง โดยอินเดียมีกฎหมาย Protection of Human Rights Act
จัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนขึ้นในปี ค.ศ. 1993 และมีศาลสิทธิ
มนุษยชนในระดับแขวงของแต่ละรัฐ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
เหมือนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนทั่วไปที่มีแต่เพียงบทบาทในการ
ทำคำแนะนำ แต่ไม่มีอำนาจทำคำวินิจฉัยที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของอินเดียมีวาระ
5 ปี ประกอบด้วยกรรมการ 5 คน โดย 3 ในนั้นคัดเลือกจาก
อดีตตุลาการหรือผู้พิพากษาศาลสูง และผู้ที่เป็นอดีตผู้พิพากษาศาล
หัวหน้าศาลสูงเท่านั้นที่จะสามารถเป็นประธานได้ ส่วนกรรมการอีก
2 คน มาจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิทธิมนุษยชน⁴⁵ แต่ที่ผ่านมาได้รับการ
วิพากษ์วิจารณ์ว่า ไม่เคยมีผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิทธิมนุษยชนจากภาค
ประชาสังคมได้รับการคัดเลือกเลย⁴⁶

ขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
แห่งชาติของอินเดีย เป็นไปตามที่ Protection of Human Rights Act
ที่ระบุว่าสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายของอินเดียคือสิทธิที่ได้รับการ
รับรองตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ และที่
บังคับใช้ได้โดยศาลของอินเดีย จากขอบเขตดังกล่าว จะเห็นได้ว่าโดย

⁴⁵ Protection of Human Rights Act มาตรา 3

⁴⁶ Vijayashri Sripati, *India's National Human Rights Commission: A Shackled Commission?*, 18 B.U. Int'l L.J. 1, 10.

ผิวเผินแล้ว ดูเหมือนว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของอินเดียสามารถดึงเอาสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศมาใช้เป็นฐานในการให้ความคุ้มครองได้โดยตรง แต่ด้วยความที่กำหนดไว้ว่าสิทธินั้นต้องเป็นสิทธิที่ศาลยอมรับบังคับใช้ด้วยเท่านั้น ดังนั้น การยอมรับโดยศาลว่ามีสิทธิชนิดใดบ้างจึงเป็นตัวกำกวมที่แท้จริงที่บอกว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสามารถอ้างถึงสิทธิใดได้บ้าง และโดยทั่วไปแล้วศาลจะดูว่ากฎหมายภายในประเทศรับรองสิทธิใดไว้บ้าง อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญของอินเดียเองก็สะท้อนหลักการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนไว้อย่างค่อนข้างครอบคลุมดีโดยรับรองสิทธิต่างๆ เช่น สิทธิในความเท่าเทียม สิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ สิทธิในการเข้าถึงบริการสาธารณะ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการรวมตัวและการประท้วงโดยสันติ สิทธิในการดำรงชีวิตและความเป็นส่วนตัว ประกอบกับธรรมเนียมปฏิบัติของศาลยุติธรรมในประเทศอินเดียถือว่าเปิดกว้างในเรื่องฐานแห่งสิทธิให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนใช้สิทธิทางศาลได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการวินิจฉัยในคดีหนึ่งเมื่อ ค.ศ. 1997 ว่าสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศที่อินเดียเข้าเป็นภาคีนั้นสามารถนำมาบังคับใช้ได้แม้ไม่มีการบัญญัติรับรองโดยกฎหมายภายใน⁴⁷

⁴⁷ คดี Vishaka, A.I.R. 1997 S.C. 3011, หน้า 3014 อ้างใน Vijayashri Sripati หน้า 14, อ้างแล้ว

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของอินเดียสามารถริเริ่มกระบวนการสอบสวนกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนได้เองโดยไม่ต้องรอให้มีการร้องเรียน การกระทำที่มีผลเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในอินเดีย ไม่ได้หมายถึงเพียงแต่การเจตนาหรือจงใจให้ละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่หมายรวมถึงการที่ภาคราชการละเลยที่จะคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยอาจไม่ได้ตั้งใจ แต่เพราะความไม่ใส่ใจหรือเพราะประมาทเลินเล่อ ทั้งนี้ อำนาจในการดำเนินกระบวนการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีลักษณะคล้ายอำนาจของศาลแพ่งในการออกหมายเรียกพยานบุคคล พยานวัตถุหรือพยานเอกสาร และที่น่าสนใจคือการให้พยานสาบานตนก่อนให้การ

ในระดับแขวงที่กฎหมายระบุให้มีศาลสิทธิมนุษยชนนั้น แท้จริงคือศาลยุติธรรมทั่วไปนั่นเอง โดยกฎหมาย Protection of Human Rights Act เพียงแค่ระบุให้รัฐต่างๆ จัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนขึ้นเพื่อดำเนินคดีสิทธิมนุษยชนให้รวดเร็ว แต่ไม่ได้ระบุไว้ชัดเจนว่าให้ดำเนินการอย่างไรเพื่อทำให้เกิดศาลสิทธิมนุษยชนขึ้นอย่างมีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง จึงยังมีปัญหาในทางปฏิบัติอีกมากที่รอการปรับแก้กฎหมายฉบับนี้

(2) ช่องก

เขตการปกครองพิเศษช่องกเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับกรณีศึกษาจากสังคมที่ไม่มีกลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรง จึงต้องหวังพึ่งศาลยุติธรรมเป็นหลัก โดยสิ่งที่สำคัญที่สุดในแง่เนื้อหา เช่นนี้ คือการรับรองสิทธิมนุษยชนในรัฐธรรมนูญและการประกันความอิสระของตุลาการ ตามที่ระบุไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และใน ICCPR



มลภาวะทางอากาศ (โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยอากาศเสีย)
ที่มา วารสาร นโยบายพลังงาน ฉบับที่ 71 มกราคม - มีนาคม 2549 หน้า 54

อย่างไรก็ตาม การรับรองสิทธิมนุษยชนแต่เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองสิทธิในความเป็นจริง เพราะเงื่อนไขทางกฎหมายและการเมืองในบางประเทศไม่เปิดโอกาสให้สิ่งที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญมีสภาพบังคับได้โดยตรง ดังที่ปรากฏในหลายประเทศในทวีปแอฟริกาที่มีรัฐธรรมนูญเนื้อหาดี แต่แทบไม่มีการบังคับใช้ตามหลักการ แม้แต่รัฐธรรมนูญของไทยหลายมาตรา ยังมี การระบุคำว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งต่างกับอินเดียและฟิลิปปินส์ที่เห็นว่าสิทธิและหลักการตามรัฐธรรมนูญคือกฎหมายที่นำมาบังคับใช้ได้โดยตรง (self-executing) โดยไม่ต้องรอกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติมารับรองอีกทอดหนึ่ง ดังนั้น ปัญหาของฮ่องกงจึงคล้ายกับปัญหาของไทยตรงที่สังคมยังไม่พัฒนาไปสู่ความเป็นรัฐธรรมนูญนิยมที่ทุกภาคส่วนเคารพรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง สิทธิที่ได้รับการบัญญัติรับรองในรัฐธรรมนูญ จึงยังไม่มีคามหมายอย่างแท้จริง แต่ปัญหาของฮ่องกงหนักหนากว่าไทยตรงที่ยังไม่มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเข้ามาเสริมแทรกในช่องว่าง

แม้ว่าฮ่องกงได้กลับไปเป็นดินแดนของจีน ฮ่องกงได้รับการรับประกันใน 1984 Sino-British Joint Declaration ให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพและได้รับการเคารพในสิทธิมนุษยชน โดยมีกฎหมาย Basic Law ซึ่งถือเสมือนเป็นรัฐธรรมนูญของฮ่องกงและเป็นฐานของสิทธิมนุษยชนและมี Bill of Rights Ordinance สหท้อนหลักการและสิทธิตาม ICCPR แต่ยังไม่มีการจัดทำกติกาคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรง คงมีเพียงแต่คณะกรรมการที่เดิมที่คิดกันว่าจะสร้างให้เป็นกลไกด้านสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คือ Equal

Opportunities Commission (EOC)⁴⁸ ซึ่งมีบทบาทอยู่ที่ประเด็นของการเลือกปฏิบัติเท่านั้น โดยในขณะนี้ไม่มีกฎหมายแต่งตั้งผู้อำนวยการคนใหม่ที่ยังรอการวินิจฉัยโดย Legislative Council อยู่ หน่วยงานต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง Independent Commission Against Corruption (ICAC) ซึ่งประสบความสำเร็จมากในอดีต ผู้ตรวจราชการแผ่นดิน (Ombudsman) และ Privacy Commission ซึ่งล้วนไม่ได้มีขึ้นเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรงและยังไม่เป็นไปตามหลักการใน Paris Principle⁴⁹

ดังนั้น ประชาชนจึงมีเพียงศาลยุติธรรมเป็นที่พึ่งในการตรวจสอบการกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งต้องเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ซึ่งปกติแล้วศาลจะต้องยึดถือสิทธิที่ได้รับการรับรองโดยตัวบทกฎหมายที่ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรในระดับพระราชบัญญัติ

2.3.5 กลไกตุลาการ (Court of Justice)

บทบาทของตุลาการในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมีได้ทั้งในระดับศาลรัฐธรรมนูญที่ตรวจสอบว่ากฎหมายหรือการกระทำของรัฐขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งในรัฐธรรมนูญของประเทศเสรีประชาธิปไตยส่วนใหญ่ต่างๆ รับรองสิทธิมนุษยชนขึ้นพื้นฐาน และใน

⁴⁸ C. Raj Kumar *Moving Beyond Constitutionalization and Judicial Protection Of Human Rights-Building on the Hong Kong Experience of Civil Society Empowerment*, 26 Loy. L.A. Int'l & Comp. L. Rev. 281

⁴⁹ Carole J. Petersen, *The Paris Principles and Human Rights Institutions: Is Hong Kong Slipping Further Away From the Mark?* 33 HKLJ 513



พลังงานไฟฟ้า โรงงานผลิตกระแสไฟฟ้า
ที่มา วารสาร นโยบายพลังงาน ฉบับที่ 72 เมษายน - มิถุนายน 2549 หน้า 12

ระดับศาลยุติธรรมที่สามารถบังคับใช้กฎหมายต่างๆ ที่บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลเอาไว้ อย่างไรก็ตาม การให้ศาลเป็นหน่วยงานหลักในการทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนอาจมีทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวคือในแง่หนึ่ง คำวินิจฉัยของศาลมีผลผูกพันตามกฎหมายและประชาชนโดยทั่วไปยอมร่วมกันมานานว่าเป็นบรรทัดฐานที่มีความศักดิ์สิทธิ์แต่ในอีกแง่หนึ่ง ศาลต้องตัดสินคดีตามตัวบทกฎหมายเท่านั้น ดังนั้นสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายระหว่างประเทศต้องถูกแปรสภาพลงมาเป็นสิทธิตามกฎหมายที่ใช้บังคับได้อย่างสิทธิส่วนบุคคลตามกฎหมายทั่วไป อย่างไรก็ตาม แม้มีความเห็นที่สนับสนุนให้ศาลมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน แต่ก็ยังไม่เคยมีการเสนอกันว่าศาลควรเป็นเพียงองค์กรหลักองค์กรเดียว บทบาทของกลไกอื่นๆ ยังได้รับความสำคัญอยู่เช่นเดิม⁵⁰

ประเด็นสำคัญในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมโดยศาลคือหลักกฎหมายว่าด้วยอำนาจฟ้อง (Standing to sue) ซึ่งโดยปกติแล้ว ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาต่อเมื่อโจทก์สามารถแสดงให้เห็นว่าสิทธิของตนถูกละเมิดอย่างไร มีตัวอย่างไม่มากกรณีหนึ่งที่ศาลเปิดกว้างเรื่องอำนาจฟ้องโดยรับว่าบุคคลที่เกี่ยวข้อง แม้ยังไม่ได้รับผลกระทบโดยตรง มีสิทธิที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลในลักษณะเป็นการดำเนินคดีเพื่อประโยชน์ส่วนรวม (public interest litigation) เช่นสหรัฐอเมริกาที่มีกฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ (Clean Air Act) ที่มีหลักคิดเรื่องการช่วยบังคับใช้กฎหมายโดยภาคเอกชน (citizen suit)

⁵⁰ Michael J. Perry *Protecting Human Rights in a Democracy: What Role for the Courts?* 38 Wake Forest L. Rev. 635

เปิดให้บุคคลใดก็ได้ที่พบว่ามีการละเมิดต่อบทบัญญัติในกฎหมายฉบับนี้สามารถฟ้องคดีให้ศาลสั่งให้ปฏิบัติให้ถูกต้องเสีย

ส่วนกรณีตัวอย่างที่มีการใช้หลักสิทธิมนุษยชนในสิ่งแวดล้อมและรัฐธรรมนูญเป็นฐานในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสโลวาเนียวินิจฉัยในคดีหนึ่งเมื่อปี 1996 ว่ารัฐธรรมนูญมาตรา 72 รับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีแก่ประชาชนและองค์กรเอกชน⁵¹ ส่วนศาลสูงของอินเดียรับรองสิทธิในการดำรงชีวิตตามรัฐธรรมนูญมาตรา 21 ว่ารัฐต้องไม่กระทำการใดที่กระทบต่อความสมดุลของสิ่งแวดล้อม แม้กระทั่งการที่เทศบาลเมืองพัฒนาเมืองโดยไม่รักษาพื้นที่สีเขียวถือเป็นการละเมิดสิทธิในการดำรงชีวิต⁵² ศาลสูงสุดของปากีสถานรับรองสิทธิในการดำรงชีวิตโดยไม่ถูกละเมิดเพราะการทำเหมืองที่ก่อมลพิษทางน้ำ ซึ่งละเมิดต่อสิทธิในการมีน้ำกินและใช้อีกด้วย⁵³ และที่ก้าวหน้าที่สุดคือในคดีระหว่างทนายความด้านสิ่งแวดล้อม Juan Antonio Oposa ฟ้องคดีในนามเยาวชนรุ่นต่อไปตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนให้รัฐบาลฟิลิปปินส์หยุดการให้สัมปทานป่าไม้จนชนะคดี⁵⁴

⁵¹ *Constitutional Environmental Law: Giving Force to Fundamental Principles in Africa*, Environmental Law Institute, Washington, D.C (2000); *Drustvo Ekologov Slovenije*, Case No. U-I-30/95-26 (Constitutional Court of Slovenia, Jan. 15, 1996)

⁵² *T. Damodhar Rao v. Municipal Corp of Hyperabad*, 1987 A.I.R. (A.P.) 171 (Andhra Pradesh High Court, 1987).

⁵³ *General Secretary, West Pakistan Salt Miners Labour Union (CBA) Khwra, Khelum v. The Director, Industries and Mineral Development, Punjab Lahore*, Human Rights Case No. 120 of 1993, 1994 S.C.M.R. 2061 (1994).

⁵⁴ *Juan Antonio Oposa v. Fulgencio S. Factoran, Jr.* G.R. No. 101083 (Supreme Court of the Philippines Aug. 9, 1993)

สรุป

สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีจะเกิดขึ้นแล้วหรือไม่ในสังคมใด ไม่ได้ขึ้นอยู่กับคำประกาศ หลักการ หรือการรับรองในกฎหมายอย่างสวยงาม แต่ขึ้นอยู่กับสภาพบังคับใช้ที่บุคคลสามารถยืนกับผู้อุปถัมภ์ต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของบุคคลนั้นได้ เนื่องจากสิทธิมนุษยชนแต่ละด้านมีพัฒนาการที่ผสมจากการเป็นหลักการ บรรทัดฐานทางสังคมที่ดี หลักกฎหมายอย่างอ่อนๆ (soft law) จนเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ และหลังจากนั้นในระดับภายในประเทศ ต้องพิจารณาต่อไปว่าผ่านการรับเข้ามาสู่อำนาจอธิปไตยของแต่ละประเทศหรือไม่ ซึ่ง Associate Professor of Law J. B. Ruhl แห่ง Southern Illinois University School of Law แนะนำให้พิจารณาจากปัจจัย 7 ประการ ซึ่งสะท้อนถึงระดับความแตกต่างในความศักดิ์สิทธิ์คือ⁵⁵

⁵⁵ J. B. Ruhl, *The Seven Degrees Of Relevance: Why Should Real-World Environmental Attorneys Care Now About Sustainable Development Policy?* 8 Duke Envtl. L. & Pol'y F. 273

1. มีการแสดงออกซึ่งแนวความคิดนั้นในฐานะที่เป็นบรรทัดฐานอย่างแพร่หลายหรือไม่
 2. การโต้แย้งแนวความคิดนั้นเริ่มเป็นสิ่งที่ไร้เหตุผลหรือไม่
 3. การกระทำที่ขัดกับแนวความคิดนั้น ถูกตอบโต้จากสังคมในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือไม่
 4. เมื่อมีการกระทำใดที่สอดคล้องกับแนวความคิดนั้นแล้ว หากไม่มีการแสดงออกในทางยืนยันโดยรัฐว่าถูกต้องแล้ว ผู้คนในสังคมรู้สึกเดือดร้อนใจด้วยหรือไม่
 5. เริ่มมีหน่วยงานของรัฐรับเอาหลักคิดนั้นเป็นแนวนโยบายอย่างชัดเจนแล้วหรือไม่
 6. เริ่มมีการอ้างถึงการไม่ปฏิบัติตามหลักการหรือแนวคิดนั้น มาใช้เป็นเหตุผลในการปฏิเสธหรือทำให้การดำเนินการใดในทางกฎหมายล่าช้าลงได้หรือไม่
 7. หลักการนั้นได้พัฒนามาสู่การเป็นกฎหมายที่บังคับใช้ได้ โดยสามารถนำมาเป็นตัวบ่งชี้ว่าการกระทำหนึ่งใดถูกต้องหรือไม่
- ดังนั้น บทบาทโดยรวมของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่ ดำเนินอย่างต่อเนื่องย่อมสะสมจนค่อยๆ ก่อให้เกิดผลต่อการเป็นบรรทัดฐานของสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีในที่สุด

จัดทำโดย

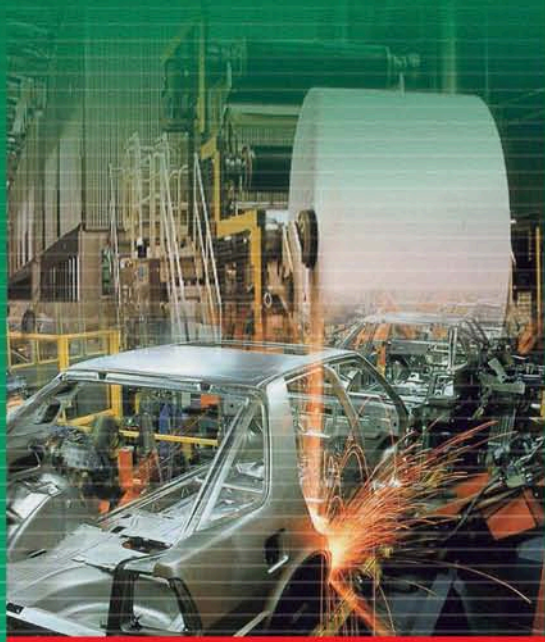
บริษัท รุ่งศิลป์การพิมพ์ (๑๙๗๗) จำกัด

๔๙ ซ.วิจิตรธรรมสถิต ๓๗ ถนนสุขุมวิท ๑๐๑/๑

แขวงบางจาก เขตพระโขนง กรุงเทพฯ ๑๐๒๖๐

โทรศัพท์ ๐-๒๗๔๖-๓๑๓๐, ๐-๒๗๔๓-๕๐๐๐

แฟกซ์ ๐-๒๗๔๖-๓๓๘๗



สํานักงานคณะกรรมการล้ทมิหน้ชยชนแห่งชาต
เลขที่ 422 ถนนพญาไท แขวงรังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
โทรศัพท์ 0-2219-3567 0-2219-2980