



ผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมจากการใช้อำนาจ
ออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคำสั่งหัวหน้า
คณะรักษาความสงบแห่งชาติตามมาตรา 44

โดย

นางสาวรุ่งนภา เจริญพันธ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

รัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาการปกครอง

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2560

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมจากการใช้อำนาจ
ออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคำสั่งหัวหน้า
คณะรักษาความสงบแห่งชาติตามมาตรา 44

โดย

นางสาวรุ่งนภา เจริญพันธ์



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

รัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาการปกครอง

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2560

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

THE IMPACT ON FUNDAMENTAL ENVIRONMENTAL RIGHTS
THROUGH THE EXERCISE OF POWER TO ISSUE THE ORDER
OF THE NATIONAL COUNCIL FOR PEACE AND ORDER
(NCPO ORDER) AND THE ORDER OF THE HEAD
OF THE NATIONAL COUNCIL FOR PEACE
AND ORDER (HEAD OF NCPO ORDER)
UNDER SECTION 44

BY

MISS RUNGNAPA JAROENPAN

A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER OF POLITICAL SCIENCE
IN GOVERNMENT
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2017
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นางสาวรุ่งนภา เจริญพันธ์

เรื่อง

ผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมจากการใช้อำนาจออกคำสั่งคณะรักษาความสงบ
แห่งชาติและคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติตามมาตรา 44

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต
เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2561

ประธานกรรมการ



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรถสิทธิ์ ปานแก้ว)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

อรรถ เจริญ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณภา ตีระสังขะ)

กรรมการวิทยานิพนธ์



(ดร.สติธร ธนานิธิโชติ)

คณบดี



(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัยวาลัย)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมจากการใช้อำนาจออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติตามมาตรา 44
ชื่อผู้เขียน	นางสาวรุ่งนภา เจริญพันธ์
ชื่อปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	การปกครอง รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณภา ตีระสังขะ
ปีการศึกษา	2560

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง “ผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมจากการใช้อำนาจออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติตามมาตรา 44” นี้มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาถึง 1) คำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในยุครัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และ 2) คำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่มีผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม โดยทำการศึกษาเนื้อหาสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการรับรองในสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีเพื่อนำมาเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบและวิเคราะห์หาผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการใช้อำนาจออกคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ผลการศึกษาพบว่าการใช้อำนาจออกกฎหมายในรูปแบบคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อเอื้อให้การดำเนินนโยบายปฏิบัติประเทศของรัฐบาลสามารถดำเนินการไปได้อย่างราบรื่น โดยที่คำสั่งเหล่านี้ไม่สอดคล้องต่อสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคี ดังนี้

(1) กลุ่มคำสั่งที่มีแนวโน้มละเมิดสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี ได้แก่ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 3/2559 คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 4/2559 คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 47/2560 ซึ่งเป็นเป็นกลุ่มคำสั่งที่มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองและกฎหมายควบคุมอาคาร ตลอดจนคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 31/2560 ซึ่งเป็นคำสั่งที่มีสาระสำคัญในการอนุญาตให้มีการประกอบกิจการปิโตรเลียมได้ในทุกพื้นที่ของประเทศไทย

(2) กลุ่มคำสั่งที่ละเมิดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม ได้แก่

(ก) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 17/2558 ในมติการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานรัฐที่พบว่าประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ที่ไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างถูกต้องและเพียงพอในการดำเนินการจัดหาพื้นที่เพื่อจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

(ข) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 9/2559 ในมติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ ซึ่งการอนุญาตให้มีการดำเนินการสรรหาผู้รับเหมาโครงการ ในขณะที่กระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังไม่แล้วเสร็จนั้นถือได้ว่าเป็นการละเลยหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของรัฐได้ในทุกขั้นตอน

(ค) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 3/2559 คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 4/2559 คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 47/2560 ซึ่งเป็นเป็นกลุ่มคำสั่งที่มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการยกเลิกการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองและกฎหมายควบคุมอาคารฉบับเก่า เพื่อให้มีการร่างฉบับใหม่ให้สอดคล้องกับโครงการพัฒนาของรัฐนั้น เป็นการลดทอนคุณค่าการมีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างแท้จริง

(3) กลุ่มคำสั่งที่ละเมิดสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 64/2557 คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 66/2557 คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 4/2558 และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 17/2558 ซึ่งเป็นกลุ่มคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนที่ดินของรัฐ พบว่ารัฐมีการดำเนินการเร่งรัดเวนคืนที่ดินโดยมิได้ตระหนักอย่างรอบด้านส่งผลให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนไม่สามารถเข้าไปทำกินและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจากที่ดินสาธารณะประโยชน์ดั้งเดิมได้

ดังนั้น ในการที่จะคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนให้บรรลุผล รัฐจึงควรพิจารณารับรองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ และส่งเสริมสนับสนุนสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในกระบวนการกำหนดนโยบายและออกกฎหมาย ตลอดจนควรมีการทบทวนคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่อาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ซึ่งเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนในวงกว้างให้สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัด

คำสำคัญ: สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มาตรา 44

Thesis Title	THE IMPACT ON FUNDAMENTAL ENVIRONMENTAL RIGHTS THROUGH THE EXERCISE OF POWER TO ISSUE THE ORDER OF THE NATIONAL COUNCIL FOR PEACE AND ORDER (NCPO ORDER) AND THE ORDER OF THE HEAD OF THE NATIONAL COUNCIL FOR PEACE AND ORDER (HEAD OF NCPO ORDER) UNDER SECTION 44
Author	Miss Runghana Jaroenpan
Degree	Master of Political Science
Department/Faculty/University	Government Political Science Thammasat University
Thesis Advisor	Assistant Professor Vannapar Tirasangka, Ph.D.
Academic Years	2017

ABSTRACT

This study is entitled “The Impact on Fundamental Environmental Rights Through the Exercise of Power to Issue the Order of the National Council for Peace and Order (NCPO order) and The Order of the Head of the National Council for Peace and Order (Head of NCPO Order) under Section 44”. The objectives of this study were 1) to investigate NCPO order related to environment in NCPO -led government era, and 2) to investigate NCPO order affecting fundamental environmental right. This study explored the content of environmental rights that has been certified in international treaties with Thailand being as a member to be used as a norm to monitor and analyze in order to determine the impact of exercising power by NCPO to issue NCPO order on fundamental environmental right.

The results indicated that power was exercised to issue a law through NCPO order to facilitate the smooth implementation of the government's national

reform policy. These orders were inconsistent with fundamental environmental rights under international treaties with Thailand being as a member as follows.

(1) Orders that possibly violated in Right to Healthy Environment were the Order of the Head of the National Council for Peace and Order No.3/2559 (2016), the Order of the Head of the National Council for Peace and Order No.4/2559 (2016), and the Order of the Head of the National Council for Peace and Order No.47/2560 (2017), substantial orders regarding the exemption of law on Town Planning and Building Control as well as the Order of the Head of the National Council for Peace and Order No.31/2560 (2017), a substantial order regarding the approval of petroleum operations in all areas of Thailand.

(2) Orders that violated Right to public participation in environmental management including

(a) Order of the Head of the National Council for Peace and Order No.17/2558 (2015) regarding access to information. It was found that local stakeholders did not access accurate and adequate information on area provision to establish special economic zones.

(b) Order of the Head of the National Council for Peace and Order No.9/2559 (2016) regarding Rights to public participation in decision-making process. The fact that the recruitment of project contractors has been permitted even though the process of environmental impact analysis was not completed is failure of consideration of rights to public participation in decision-making process at all stages.

(c) Order of the Head of the National Council for Peace and Order No.3/2559 (2016), Order of the Head of the National Council for Peace and Order No. 4/2559 (2016), and Order of the Head of the National Council for Peace and Order No.47/2560 (2017), substantial orders regarding the exemption of law on Town Planning and Building Control to draft a new edition in accordance with the development projects of the state. This led to the devaluation of participation to listen to the opinions of public, who are true stakeholders.

(3) Orders that violated community rights to sustainable use of biological diversity were the Order of the National Council for Peace and Order No. 64/2557 (2014), the Order of the National Council for Peace and Order No.66/2557 (2014), Order

of the Head of the National Council for Peace and Order No.4/2558 (2015), and Order of the Head of the National Council for Peace and Order No.17/2558 (2015), orders relating to the expropriation of state property. It was found that the state has expedited the expropriation of land without carefully being aware of negative impact on local people as they could not utilize land and natural resources for earning a living as earlier.

Thus, to achieve fundamental environmental right protection, the state should consider certifying fundamental environmental rights in accordance to constitutional right, encourage public participation in policy-formation and legislative process as well as review Order of the Head of the National Council for Peace and Order under Section 44, which possibly violates fundamental environmental rights of people to be consistent to strict protection of fundamental environmental rights.

Keywords: Fundamental environmental rights, The Order of the Head of the National Council for Peace and Order (Head of NCPO Order), The Order of the National Council for Peace and Order (NPCO order), Section 44

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่อาจสำเร็จลุล่วงไปได้ หากขาดบรรดาบุคคลผู้ซึ่งมีส่วนสำคัญในการสนับสนุน ให้คำปรึกษา ช่วยเหลือ แนะนำ ให้กำลังใจ ตลอดจนเป็นแรงบันดาลใจในระหว่างเส้นทางการศึกษาของผู้เขียน

ขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณภา ตีระสังขะ ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา คอยให้กำลังใจและให้คำชี้แนะศิษย์ที่ยังขาดทักษะในการศึกษาวิจัยมาโดยตลอด หากไม่มีอาจารย์ในวันนั้นก็คงจะไม่มีศิษย์ในวันนี้

ขอขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรถสิทธิ์ พานแก้ว ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ดร.สติธร ธนานิธิโชติ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาให้ข้อมูลและคำแนะนำอันเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขเค้าโครงวิทยานิพนธ์ ตลอดจนปรับปรุงเนื้อหาให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ขอขอบคุณ ดร.ประเทือง ม่วงอ่อน คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ที่คอยให้ความช่วยเหลือด้านข้อมูลวิชาการและคำปรึกษาที่ดีในทุก ๆ เรื่องเสมอมา

ขอบคุณกำลังใจจากครอบครัวเจริญพันธ์ทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คุณพ่อสง่า - คุณแม่ปราณี เจริญพันธ์ ที่เป็นแรงผลักดันสำคัญให้ลูกมีพลังใจในการเขียนวิทยานิพนธ์จนสำเร็จ ตลอดจนขอบคุณครอบครัวจิตรชู นายภูวนัย จิตรชู และ นางสาวสุกัญญา เจริญพันธ์ ที่เป็นผู้สนับสนุนหลักด้านทุนทรัพย์และเข้าใจช่วงเวลาอันยากลำบากของผู้เขียนในตลอดระยะเวลา 1 ปีที่ผ่านมา

ขอบคุณกำลังใจและความช่วยเหลือทุก ๆ ด้านจากเพื่อน ๆ ปกครอง 54 นายปริญญา เกตินิคม นายภาณุพงษ์ หรั่งช้าง นายธนพล เดชอุปการ นายชาคริต จาระแอ นางสาวชลนภ ศิริสร้อย นายจรุงพัฒน์ ใจวงศ์ผาบ พันตำรวจเอกรุ่งโรจน์ พุทธิยาวัฒน์ โดยเฉพาะนายเถกิงศักดิ์ ไชยา ผู้ซึ่งมีส่วนสำคัญในวันสุดท้ายของการตัดสินใจดำเนินการรักษาสถานภาพนักศึกษาของผู้เขียน นายจักรกฤษ กมุทมาศ นางสาวอรอนงค์ ผิวขำ ผู้ซึ่งให้กำลังใจกันเสมอว่าต้องผ่านช่วงเวลานี้ไปด้วยกันให้ได้

ขอบคุณเพื่อน ๆ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี นางสาวนวรรตน์ อัครพิน นางสาวพัชรिता จันทรห้ำ นางสาวหทัยชนก หลวงเทพ นางสาววัชราวลี บุญเทียน นางสาวนิตยา ชินแสง ร้อยตำรวจเอกปัญญา หล้าแสนเมือง ร้อยตำรวจเอกศราวุธ เข้มภีระ นายพงษ์ศักดิ์ วารี และนายวีรภัทร ขาวสะอาด ที่คอยให้กำลังใจและถามไถ่ด้วยความเป็นห่วงมาโดยตลอด

ขอบคุณนางสาวสุณี คนเฉียบ ที่คอยช่วยเหลือเรื่องภาษาอังกฤษ ขอขอบคุณนางสาวภัทรวี ชินวาสนะกุล นางสาวชมพูนุช พงษ์วงษ์ นางสาวดาวนิตา มีชัย นายประพันธ์ ดวงจินดา ที่คอยสนับสนุนในยามที่ยากลำบาก

ขอบคุณนายสราวุธ ทับทอง นายกิตติพัฒน์ เขียนทองกุล ที่เอื้อเฟื้อข้อมูลและช่วยเหลือผู้เขียนในขั้นตอนการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ตลอดจนขอบคุณเจ้าหน้าที่คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คุณเนตรชนก ดีทน และ คุณอุทัย กล่ำช้าง ที่คอยติดตามและเอาใจใส่นักศึกษาเป็นอย่างดี

ท้ายที่สุด ขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้เขียน ผู้เขียนขออุทิศประโยชน์ทางวิชาการของงานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต่อบรรดานักวิชาการทุกท่านที่ได้อ้างอิงถึง ซึ่งผู้เขียนจะยินดีเป็นอย่างยิ่งหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะสามารถเป็นประโยชน์ในการศึกษาต่อยอดในโอกาสต่อไป

รุ่งนภา เจริญพันธ์



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(6)
สารบัญตาราง	(12)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา	1
1.2 ปัญหาในการศึกษา	6
1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	6
1.4 สมมุติฐานในการศึกษา	7
1.5 วิธีการศึกษา	7
1.6 ขอบเขตของการศึกษา	8
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา	8
บทที่ 2 ทฤษฎี แนวคิด กฎหมาย และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	9
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับผลกระทบ	9
2.2 กฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นบ่อเกิดแห่งการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม	11
2.3 พันธะหน้าที่ของรัฐต่อการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม	16
2.4 สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม	18
2.5 การรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ	30
2.6 การรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย	33

2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	38
บทที่ 3 สถานการณ์และผลกระทบจากการออกคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ต่อประเด็นสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม	42
3.1 กลุ่มคำสั่งที่ออกมาเพื่อรองรับนโยบายการรักษาความมั่นคงของฐาน ทรัพยากรและนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำของสังคม	43
3.2 กลุ่มคำสั่งที่ออกมาเพื่อรองรับนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ	56
3.3 คำสั่งที่ออกมาเพื่อรองรับนโยบายพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาค ตะวันออก (อีอีซี)	72
3.4 กลุ่มคำสั่งที่ออกมาเพื่อรองรับนโยบายด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม	75
3.5 คำสั่งที่ออกมาเพื่อรองรับนโยบายการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ขนาดใหญ่ของรัฐ	85
บทที่ 4 ผลการวิจัยและอภิปรายผล	91
4.1 วิเคราะห์ประเด็นผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมอัน เนื่องมาจากการไม่ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญและพันธกรณีตามกติกา ระหว่างประเทศ	91
4.2 การไม่ปฏิบัติตามพันธหน้าที่ของรัฐต่อการคุ้มครองสิทธิด้าน สิ่งแวดล้อม	105
4.3 วิเคราะห์สภาพภาพของสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมในยุครัฐบาล คณะรักษาความสงบแห่งชาติ	108
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	114
5.1 ประเด็นผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจาก การไม่ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญและพันธกรณีตามกติการะหว่าง ประเทศ	114
5.2 ข้อเสนอแนะ	116

รายการอ้างอิง	119
ภาคผนวก	128
ภาคผนวก ก คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 เรื่อง การปราบปรามและการหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้	129
ภาคผนวก ข คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 เรื่องเพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน	130
ภาคผนวก ค คำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 4/2558 เรื่อง มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายที่คุ้มครองประโยชน์สาธารณะและประชาชนโดยรวม	131
ภาคผนวก ง คำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2558 เรื่อง การจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ	133
ภาคผนวก จ คำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2559 เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ	144
ภาคผนวก ช คำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 4/2559 เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสำหรับการประกอบกิจการบางประเภท	146
ภาคผนวก ซ คำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 9/2559 เรื่อง การแก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ	148
ภาคผนวก ฌ คำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 31/2560 เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ	149

ภาคผนวก ญ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 47/2560 เรื่อง ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจ พิเศษภาคตะวันออก	153
---	-----

ประวัติผู้เขียน	156
-----------------	-----



สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1 สรุปสถิติด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ 2540	33
2.2 สรุปสถิติด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ 2550	35
2.3 สรุปสถิติด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ 2560	36
3.1 ลักษณะเรื่องร้องเรียนกรณีที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่ง คสช. ที่ 64/2557 และ 66/2557	48
3.2 สถิติการบุกรุกและการทำลายทรัพยากรธรรมชาติตุลาคม พ.ศ. 2556 - มีนาคม พ.ศ. 2560 ในความรับผิดชอบของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.)	54
3.3 สถิติคดีการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 - 2559 ในความรับผิดชอบของสำนักแผนงานและสารสนเทศ กรมป่าไม้	54
3.4 สถิติคดีการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 - 2560 ในความรับผิดชอบของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	55
3.5 กลุ่มประเภทคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ	88
4.1 ข้อค้นพบจากการออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ	111

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมโดยทั่วไปมักจะเป็นความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจอยู่เสมอในกรณีของสังคมสมัยใหม่ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะสะท้อนออกในรูปของอำนาจเชิงนโยบาย กล่าวคือ รัฐจะอ้างอำนาจตามกฎหมายผูกขาดการกำหนดและบังคับใช้นโยบายที่มีผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง ขณะเดียวกันอีกด้านหนึ่งประชาชนแต่ละคน หรือแต่ละกลุ่มในสังคม ก็พยายามที่จะอาศัยสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของตนเป็นพลัง อำนาจในการผลักดันหรือต่อรองกับรัฐ ให้ดำเนินนโยบายจัดระเบียบสังคมที่สอดคล้องหรือตอบสนองต่อผลประโยชน์ของตน (อนุสรณ์ ลิ้มมณี, 2558, น. 10) ซึ่งภายใต้กระแสทุนนิยมเสรีประชาธิปไตยที่เน้นกระตุ้นความประสงค์ที่จะบริโภคของปัจเจกบุคคลได้ส่งผลให้เกิดการเร่งรัดพัฒนาประเทศของประเทศต่าง ๆ ให้เป็นประเทศอุตสาหกรรม เพื่อสร้างความเติบโตของ GDP ให้สูงขึ้น (พงษ์สวัสดิ์ อักษรสวัสดิ์, 2552, น. 601) เปรียบเทียบกับประเทศไทยที่ตกอยู่ภายใต้กระแสทุนนิยมนี้และได้เข้าสู่กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวคิดตะวันตกโดยมีการเปิดประเทศต้อนรับการค้าและการลงทุนเสรี ส่งผลให้โครงสร้างเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองไทยเปลี่ยนแปลงตามไปอย่างรวดเร็วด้วยเช่นกัน โดยผลพวงจากการเร่งรัดการพัฒนาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยปราศจากการวางแผนการใช้ประโยชน์อย่างรอบด้านและการป้องกันความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมนี้ ทำให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมและการลดลงของทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเชื่อมโยงไปถึงความไม่เท่าเทียมกันในการครอบครองทรัพยากรระหว่างคนในสังคม ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งและการจัดสรรทรัพยากร จนทำให้เกิดกระแสการเรียกร้องเรื่อง “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) หรือ “การบริหารจัดการที่ดี” ซึ่งเป็นหลักการสำคัญเพื่อมุ่งหวังให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจและการปกครองเพิ่มมากขึ้น (สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2548, น. 56) ซึ่งการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนตามหลักธรรมาภิบาล ถือได้ว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม สิทธิหนึ่งที่บุคคลหรือชุมชนพึงได้รับการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญได้กรอบกติกาสากลที่ประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติได้ร่วมลงนามจนเกิดเป็นพันธกรณี จึงทำให้ประเทศไทยต้องให้ความสนใจและตระหนักถึงการคุ้มครองและรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมให้ชัดเจนและมีความเป็นรูปธรรมในเชิงปฏิบัติ

สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเป็นหนึ่งในสิทธิหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดผ่านการกำหนดนโยบายของรัฐโดยถือกำเนิดขึ้นภายใต้กระแสนิยมเสรีประชาธิปไตยที่เน้นกระบวนการพัฒนาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ที่มีปัญหาในเรื่องความขัดแย้งและการจัดสรรทรัพยากรตามมา โดยสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมปรากฏแยกออกจากสิทธิมนุษยชนอื่นในกฎหมายระหว่างประเทศอย่างชัดเจนเมื่อปี ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515) ภายใต้ปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (Stockholm Declaration on the Human Environment: Stockholm Declaration) (ปวรศร เลิศธรรมเทวี และคณะ, 2558, น. 50) หลังจากนั้นในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ณ กรุงรีโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล ในปี ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) จึงได้ก่อให้เกิดกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญขึ้น 6 ฉบับ คือ

- (1) ปฏิญญาว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา
- (2) แผนปฏิบัติการที่ 21
- (3) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ
- (4) แถลงการณ์เกี่ยวกับหลักว่าด้วยป่าไม้
- (5) กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศซึ่งเกี่ยวกับการรักษาก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสภาวะอากาศของโลก
- (6) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและความแห้งแล้ง

โดยเอกสารทั้ง 6 ฉบับก่อให้เกิดการตกผลึกเป็นหลักและทฤษฎีสิ่งแวดล้อมในกฎหมายระหว่างประเทศ 2 ลักษณะ คือ หลักการพื้นฐานและการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม (ปวรศร เลิศธรรมเทวี และคณะ, 2558, น. 50) อาทิ หลักการปฏิญญาว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) ได้ถูกใช้เป็นพื้นฐานในการจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นพื้นฐานที่แต่ละประเทศได้นำไปพัฒนาเป็นกฎหมายภายในประเทศ โดยปฏิญญาว่าด้วยคำว่า “The right to live in harmony with nature” ซึ่งหมายถึงสิทธิในการอาศัยอยู่อย่างสมดุลกลมกลืนในธรรมชาติ (เขตไท่ ลังการ์พินธุ์, 2560, น. 49 - 58) โดยมนุษย์เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาอย่างยั่งยืน และมีสิทธิในการใช้ชีวิตที่อุดมสมบูรณ์และแข็งแรงอย่างกลมกลืนกับธรรมชาติ โดยผลพวงจากการเป็นภาคีขององค์กรสหประชาชาติก็ส่งผลให้ประเทศไทยต้องตระหนักและรับเอาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม มาอนุวัติการเป็นบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 และมีพัฒนาการในด้านการคุ้มครองและรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมในทางที่ดียิ่งขึ้นตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม แม้จะปรากฏการพัฒนาด้านเนื้อหาของสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยไปในทางที่ดีขึ้น เช่น การกำหนดนโยบายและกติกาต่าง ๆ เพื่อควบคุมการใช้ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 ก่อนหลาย ๆ ประเทศในแถบเอเชีย (โสภารัตน์ จารุสมบัติ, 2551, น. 175) แต่กติกาและกฎหมายไทยกลับถูกบั่นทอนประสิทธิภาพโดยอำนาจทางการเมืองและการบริหาร โดยทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อใช้เป็นฐานทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติได้โดยง่ายภายใต้ระบบอุปถัมภ์ ประกอบกับอำนาจในการใช้กฎหมายของฝ่ายบริหารมีขอบเขตอย่างกว้างขวาง โดยอาศัยการออกกฎและประกาศกระทรวงกระทรวง ดังนั้น โอกาสที่จะมีการเปลี่ยนแปลงกติกาให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของพวกพ้องของตนจึงมีมาก ซึ่งเมื่อผู้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยต่างก็ตกอยู่ในวังวนของกลุ่มผลประโยชน์ จึงเป็นไปได้ยากที่กติกาจะถูกใช้ให้อำนวยต่อผลประโยชน์ของชาติและคนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง (โสภารัตน์ จารุสมบัติ, 2551, น. 175) และในทางปฏิบัตินั้นได้พบปัญหาและอุปสรรคจากการผูกขาดอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐที่ดำเนินนโยบายมุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม และเมื่อทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกนำมาเป็นวัตถุดิบเพื่อป้อนให้กับภาคอุตสาหกรรมเพื่อการบริโภคของภาคประชาชนมีอัตราสูงขึ้น นโยบายและการออกกฎหมายต่าง ๆ จึงล้นแล้วแต่เพื่อเอื้อต่อการพัฒนาในแนวโน้มทั้งสั้น (พงษ์สวัสดิ์ อักษรสวัสดิ์, 2552, น. 601) นอกจากนี้ยังพบปัญหาความไม่ต่อเนื่องในการพัฒนาสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบมาจากความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปลี่ยนแปลงผู้ปกครอง หรือฝ่ายบริหารในการบริหารประเทศที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ส่งผลให้เกิดการแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญอยู่บ่อยครั้ง โดยทุกครั้งทิศทางและนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมก็จะเปลี่ยนแปลงไปตามผู้ปกครองในแต่ละยุคสมัย และในขณะเดียวกันการแก้ไขรัฐธรรมนูญ สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมก็จะถูกปรับแก้ตามไปด้วย ทำให้กระบวนการพัฒนาทั้งในแง่ของตัวบทกฎหมายและสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมหยุดชะงัก ขาดตอน และไม่มีความต่อเนื่อง ซึ่งย่อมส่งผลเสียในภาพรวมด้านบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของไทย

ในยุคการบริหารประเทศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ทำการรัฐประหารเมื่อ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 เป็นอีกหนึ่งยุคที่ผู้ปกครองไม่ได้ขึ้นสู่อำนาจผ่านกระบวนการเลือกตั้งตามวิถีทางปกติในระบอบประชาธิปไตยโดยสถานการณ์สิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพด้านต่าง ๆ รวมถึงสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมมีแนวโน้มที่ย่ำแย่ลง สืบเนื่องมาจากการที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้อาศัยอำนาจพิเศษในฐานะรัฐาธิปัตย์และอำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ทำการออกประกาศและคำสั่งเพื่อตอบสนองนโยบายด้านต่าง ๆ ของตนเอง ตั้งแต่หลังการยึดอำนาจจนถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2560 รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีการออกประกาศแล้ว 208 ฉบับ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ 127 ฉบับ และ

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ 179 ฉบับ รวมประกาศและคำสั่งมากถึง 514 ฉบับ (คดีจากคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ, 15 สิงหาคม 2560) ซึ่งในระยะแรกคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีประกาศใช้กฎอัยการศึกและได้ใช้มาตรการเพื่อควบคุมสถานการณ์ความขัดแย้งและเพื่อความมั่นคงเท่านั้น แต่ในบางกรณีพบว่าเจ้าหน้าที่รัฐควบคุมตัวผู้จัดกิจกรรมที่มีเนื้อหาในประเด็นที่ไม่เกี่ยวกับการเมือง เช่น การปฏิรูปพลังงาน การชุมนุมของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาเศรษฐกิจและผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2557 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีขอบเขตกว้างขวางเนื่องจากหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจในการออกคำสั่งระงับยับยั้ง หรือ กระทำการใด ๆ หมายถึงทุกสิ่งทุกอย่าง นั่นหมายความว่าอำนาจตามมาตรา 44 คือ อำนาจที่สามารถสั่งการได้ทุกอย่างซึ่งเป็นเรื่องที่น่ากังวลเป็นอย่างยิ่งหากผู้มีอำนาจมีการใช้อำนาจนี้โดยไม่มีองค์หรือหน่วยงานใดสามารถที่จะตรวจสอบ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง กระบวนการใช้อำนาจใด ๆ ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติตามมาตรา 44 ดังกล่าวนั้น ย่อมนำไปสู่การทำลายล้างหลักการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ในระยะแรกคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีประกาศใช้กฎอัยการศึกและได้ใช้มาตรการเพื่อควบคุมสถานการณ์ความขัดแย้งและเพื่อความมั่นคงเท่านั้นแต่ในบางกรณีพบว่าเจ้าหน้าที่รัฐควบคุมตัวผู้จัดกิจกรรมที่มีเนื้อหาในประเด็นที่ไม่เกี่ยวกับการเมือง เช่น การปฏิรูปพลังงาน การชุมนุมของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาเศรษฐกิจและผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

จากการใช้อำนาจออกคำสั่งต่าง ๆ ในฐานะรัฐอธิปัตย์ของคณะรักษาความสงบแห่งชาตินั้น พบว่ามีคำสั่งที่เกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ คือ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 64/2557 และ 66/2557 เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2557 องค์การภาคประชาชนกรณีปัญหาที่ดิน ป่าไม้ จัดแถลงข่าวผลกระทบอันเนื่องมาจากคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 64 และ 66 และแผนแม่บทการแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ โดยนายประยงค์ ดอกลำไย ที่ปรึกษาขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (พีมูฟ) กล่าวว่า แผนแม่บทการแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ และคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 64 และ 66 เรื่องการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ ส่งผลกระทบต่อชุมชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐเป็นจำนวนมากในทุกภูมิภาคทั่วประเทศ มีการดำเนินคดีมากกว่า 500 คดี และมีครอบครัวที่ถูกประกาศเรียกรายงานตัวเพื่อยึดคืนพื้นที่มากกว่า 1,700 ครอบครัว ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในภาคอีสานและภาคเหนือ (คำสั่ง คสช. 64, 66 กระทบหนัก ฟ้องชาวบ้าน 500 คดี อีสานอ่วม-นัดถก ‘ดาวพงษ์’ พรุ่งนี้, 6 ธันวาคม 2560)

นอกจากนี้ คณะรักษาความสงบแห่งชาติยังได้มีการออกคำสั่งที่อาศัยอำนาจพิเศษตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 อีกหลายคำสั่งที่ไป

กระหอบสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม อาทิ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 3/2559 เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและคำสั่งที่ 4/2559 เรื่องการยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสำหรับการประกอบกิจการบางประเภท ซึ่งเป็นคำสั่งที่ภาคประชาชนไม่เห็นด้วย เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559 ได้มีการแถลงการณ์จากเครือข่ายประชาชนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ขอให้ยกเลิกคำสั่งดังกล่าว โดยเสนอความเห็นและข้อเรียกร้องต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติและรัฐบาล 3 ข้อ คือ

(1) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 3/2559 เป็นการเปิดทางให้มีการบริหารจัดการในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษโดยยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองและกฎหมายควบคุมอาคาร เพื่อให้เกิดการจัดการพื้นที่โดยละเอียดกระบวนการกลั่นกรองการพัฒนาที่ถูกต้องและเหมาะสมกับชุมชน อันเป็นการทำลายหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิชุมชนด้านสิ่งแวดล้อม

(2) การพัฒนาเขตเศรษฐกิจควรเป็นไปด้วยความรอบคอบคำนึงถึงศักยภาพหรือความสามารถพิเศษของคนในพื้นที่นั้น แต่กระบวนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐบาลนี้กลับกลายเป็นการเปิดโอกาสให้กับนายทุนได้รับสิทธิพิเศษด้านต่าง ๆ มากมาย อีกทั้งยังมีคำสั่งพิเศษที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติเปิดทางให้กลุ่มทุนมีการประกอบกิจการโดยไม่ต้องคำนึงถึงผังเมือง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และสุขภาพของคนไทย การดำเนินการแบบนี้จะไม่นำไปสู่การปฏิรูปดังที่รัฐบาลกล่าวอ้าง

(3) ที่ผ่านมาประเทศไทยได้มีการวางทิศทางการพัฒนาตามแนวนโยบายแห่งรัฐโดยกำหนดหลักการพัฒนาต้องเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน รวมทั้งการจัดทำผังเมืองเพื่อประโยชน์ในการดูแลและรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และกฎหมายผังเมืองก็ได้ทำหน้าที่ให้เกิดการพัฒนาในพื้นที่ที่เหมาะสม แบ่งเขตการพัฒนาต่าง ๆ ตามลักษณะภูมิประเทศในแต่ละจังหวัด คำนึงถึงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อให้เกิดความสมดุลมากที่สุดและเป็นมาตรการที่สำคัญ

สำหรับประเทศในปัจจุบันโดยสอดคล้องกับการพัฒนาของโลก แต่ขณะนี้ประเทศไทยกำลังเดินไปสู่ความล้าหลังด้วยการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองทั่วประเทศในกิจการโรงงานบางประเภท เช่น โรงไฟฟ้า โรงงานที่เกี่ยวข้องกับการกำจัดขยะ ด้วยการประกาศคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 4/2559 เครือข่ายประชาชนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนจึงมีความเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวของคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะก่อให้เกิดความวุ่นวายตามมาในบ้านเมือง การใช้อำนาจอิทธิพลจะเพิ่มขึ้นหลายเท่าตัว รวมถึงความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับผู้ประกอบการธุรกิจที่จะเข้ามาลงทุนในพื้นที่ที่จะเกิดขึ้นทั่วประเทศ อันเป็นการก้าวเดินที่ผิดพลาดอย่างร้ายแรงของรัฐบาลและคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (แถลงการณ์เครือข่ายประชาชนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน: ขอให้ยกเลิกคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 3/2559 และที่ 4/2559, 6 ธันวาคม 2560)

ดังที่ได้อธิบายไปข้างต้น ทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะทำการศึกษาถึงผลกระทบและบทบาทจากการใช้อำนาจของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยอาศัยอำนาจพิเศษทั้งในฐานะรัฐธรรมนูญและอำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ซึ่งนอกจากจะเป็นการทำลายระบบการเมืองกระแสหลักแล้วยังกระทบต่อสิทธิทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม เนื่องจากถูกคำสั่งและเหตุยกเว้นเหล่านี้เข้ามาเป็นอุปสรรคในการที่จะเข้าไปปกป้องหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน ผู้ศึกษาเห็นว่าการศึกษาถึงประเด็นการใช้อำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติต่อประเด็นสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการนำผลการศึกษาไปพัฒนาต่อยอดและสามารถนำมาสร้างเป็นข้อเสนอแนะแนวทางในการใช้อำนาจหรือออกกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งสำหรับเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยการคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ และกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยต่อไป

1.2 ปัญหาในการศึกษา

1.2.1 สถานภาพของสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในยุครัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีลักษณะ/รูปแบบ หรือแนวโน้มอย่างไร มีความสอดคล้องต่อพันธะหน้าที่ของรัฐต่อการคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมหรือไม่ อย่างไร

1.2.2 คำสั่งที่ออกโดยการอาศัยอำนาจทั้งในฐานะรัฐธรรมนูญและอำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าไปปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมหรือไม่ อย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.3.1 เพื่อศึกษาถึงประเด็นคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในยุครัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

1.3.2 เพื่อศึกษาถึงประเด็นผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตราสาร (Soft Law) และความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม (Hard Law)

1.4 สมมุติฐานในการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีสมมุติฐานที่สำคัญว่าการออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจพิเศษตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ของคณะรักษาความสงบแห่งชาตินั้นเป็นการใช้อำนาจออกกฎหมายในรูปแบบคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อเอื้อให้การดำเนินนโยบายปฏิรูปประเทศของรัฐบาลสามารถดำเนินการไปได้อย่างราบรื่น โดยที่คำสั่งเหล่านี้ไม่สอดคล้องและละเมิดต่อหลักสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี สิทธิชุมชน และสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ ซึ่งเป็นพันธกรณีด้านสิ่งแวดล้อมตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ลงนามไว้

1.5 วิธีการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้กระบวนการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) มุ่งเน้นศึกษาถึงผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมจากการกำหนดนโยบาย การออกกฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยทำการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารแหล่งต่าง ๆ ประกอบด้วย (1) เอกสารชั้นต้น (Primary Sources) ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 - 2560 คำแถลงนโยบายคณะรักษาความสงบแห่งชาติ กฎหมายลำดับต้น กฎหมายลำดับรอง คำพิพากษา มติคณะรัฐมนตรี ประกาศและคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ รวมถึงกติกาสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม (2) เอกสารชั้นรอง (Secondary Sources) ได้แก่ ข่าว บทความ วิเคราะห์ รายงานการศึกษาและวิจัย วิทยานิพนธ์ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวมทั้งการค้นคว้าข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต

โดยในการศึกษานี้จะใช้นำเสนอในเชิงพรรณนา (Description Research) ซึ่งแบ่งส่วนการศึกษาเป็น 4 ส่วน ดังนี้

1.5.1 ศึกษาเนื้อหากรอบกติกาสากลที่เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม โดยจะทำการศึกษาถึงเนื้อหาสาระสำคัญของสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม 3 สิทธิ คือ สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี สิทธิชุมชน และสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมรวมถึงศึกษาเนื้อหาของการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศและกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง

1.5.2 ศึกษาคำสั่งที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมผ่านการใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 โดยจะทำการศึกษากฎหมายในระดับต่าง ๆ อาทิ กฎหมายลำดับต้น กฎหมายลำดับรอง คำพิพากษา มติคณะรัฐมนตรี

ประกาศและคำสั่งของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ รวมถึงคำแถลงนโยบายและมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม

1.5.3 ศึกษาบทบาทกับพันธหน้าที่ของรัฐต่อการคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมผ่านการใช้อำนาจตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ในการออกคำสั่งที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมจากข่าว บทความวิเคราะห์และรายงานการวิจัยต่าง ๆ

1.5.4 นำเสนอถึงบทสรุปและผลกระทบของการใช้อำนาจตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ของรัฐบาลคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ และสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการใช้อำนาจหรือออกกฎหมายที่เกี่ยวกับข้อสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสม

1.6 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาเฉพาะผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมประเภทที่เห็นทันตา (Imminent Impact) กับผลกระทบประเภทที่ยังไม่เห็นทันที (Delayed Impact) ผ่านกฎหมาย คำพิพากษา มติคณะรัฐมนตรี ประกาศ คำสั่งข่าว บทความวิเคราะห์ รายงานการวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ของรัฐบาลคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติตั้งแต่ พ.ศ. 2557 - 2560 เท่านั้น

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1.7.1 ทราบถึงสถานภาพของสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมในยุครัฐบาลคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ

1.7.2 ทราบถึงผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของรัฐบาลคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ

1.7.3 ทราบถึงบทบาทและพันธหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมผ่านการใช้อำนาจออกคำสั่งที่กระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมในยุครัฐบาลคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ

1.7.4 ผลการศึกษาจะนำไปสู่สร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการใช้อำนาจหรือออกกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสม

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการศึกษาเกี่ยวข้องกับกระบวนการใช้อำนาจของภาครัฐด้านการบริหารจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมผ่านคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และมุ่งวิเคราะห์ให้เห็นผลพวงต่าง ๆ ที่ตามมาจากการใช้อำนาจเหล่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้ง ความขัดแย้งต่อพันธกรณีระหว่างประเทศฉบับต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้ ในการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จึงแบ่งประเด็นการนำเสนอเพื่อเป็นกรอบการวิเคราะห์ได้ตามลำดับดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับผลกระทบ

2.2 กฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นบ่อเกิดแห่งการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม

2.3 พันธหน้าที่ของรัฐต่อการคุ้มครองสิทธิสิ่งแวดล้อม

2.4 สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม

2.5 การรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ

2.6 การรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับผลกระทบ

เป็นที่รับทราบกันโดยทั่วไปว่าการปฏิบัติการหรือการกระทำใด ๆ ภายใต้กฎหมาย กฎระเบียบ คำสั่ง หรือนโยบาย ฯลฯ ล้วนแต่นำไปสู่การสร้างผลกระทบไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่งเสมอ ดังนั้น จึงเห็นสมควรอธิบายถึงความหมายและประเภทของผลกระทบไว้เป็นเบื้องต้น ดังนี้

ความหมายและประเภทของผลกระทบ

เสถียร เหลืองอร่าม (2527, น. 12) ได้ให้ความหมายของผลกระทบ หมายถึง ผลประโยชน์หรือผลเสียที่เกิดขึ้นจากการกระทำเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยตรง

อนันต์ เกตุวงศ์ (2532, น. 26 - 27) ได้ให้ความหมายของ ผลกระทบ หมายถึง ผลที่ตามมาจากผลงาน หรือ ผลผลิต หรือ ผลประโยชน์ในระดับประถม (Primary Effects) ของแผนหรือโครงการ ผลกระทบอาจเป็นได้ทั้งทางบวกและทางลบ และอาจเกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมายและมีใช้กลุ่มเป้าหมายทั้งในปัจจุบันและอนาคต

สมชาย หงษ์สมาทิพย์ (อ้างถึงใน ปาฐกถา สันติพิภพ, 2546, น. 16 - 17) กล่าวว่า ในการดำเนินนโยบายตามรูปแบบของโครงการใดก็ตามจะมีผลกระทบเกิดขึ้นเสมอ ดังคำถามที่ว่า “อะไรเป็นผลของโครงการ” ดังนั้น ผลกระทบของนโยบายในที่นี้หมายถึง ผลตามมาทั้งหมดจากการดำเนินนโยบาย

Thomas R. Dye (อ้างถึงใน อำนวย วงษ์พานิช, 2549, น. 6) ได้กล่าวถึงทฤษฎีผลกระทบ ซึ่งแบ่งผลกระทบได้เป็นประเภทต่าง ๆ ดังนี้

(1) การแบ่งผลกระทบตามแง่มุมเนื้อหาอาจแบ่งออกได้เป็นผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ด้านการเมือง ด้านการบริหาร ด้านสิ่งแวดล้อม และกายภาพ เช่น ผลกระทบจากการดำเนินสร้างเขื่อนทำให้คนเป็นโรคพยาธิซึ่งไม่เคยเป็นมาก่อนมากขึ้น หรือผลกระทบจากการดำเนินนโยบายโครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านและทหารมากขึ้นหรือผลกระทบจากโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซธรรมชาติบนบกตัดผ่านพื้นที่เกษตรกรรม ทำให้เกษตรกรมีการเปลี่ยนแปลงการย้ายที่อยู่ เปลี่ยนแปลงวิธีการเพาะปลูกพืชผลทางการเกษตรอย่างไม่เคยเป็นมาก่อนมากขึ้น

(2) การแบ่งผลกระทบตามแง่มุมของความเป็นจริงที่เกิดขึ้น (Reality) เราอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ คือผลกระทบในเชิงภาวะวิสัย (Objective Impact) ซึ่งได้แก่ผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยที่ไม่ขึ้นกับความรู้สึกนึกคิดของคน เช่น การดำเนินนโยบายคุมกำเนิดจะทำให้สัดส่วนของผู้สูงอายุสูงขึ้น ไม่ว่าใครจะรับรู้หรือไม่เช่นนี้ก็จะเกิดขึ้น ประเภทหนึ่งคือ ผลกระทบเชิงอัตวิสัย (Subjective Impact) ได้แก่ผลกระทบที่เกิดขึ้นในความรู้สึกนึกคิดของคน เช่น การดำเนินนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ก่อให้เกิดการขยายตัวของโสเภณีทำให้คนไทยเป็นอันมากรู้สึกอับอายต่างชาติ

(3) การแบ่งตามแง่มุมของทิศทางที่กระทบ Direction Impact อาจแบ่งออกได้เป็นผลกระทบโดยตรง (Direction Impact) ผลกระทบทางอ้อม (Indirect Impact)

(4) การแบ่งตามแง่มุมของคุณค่าของผลกระทบ อาจแบ่งออกได้เป็นผลกระทบในเชิงบวก (Positive Impact) หมายถึงผลกระทบที่เป็นสิ่งที่พึงปรารถนาและผลกระทบในเชิงลบ (Negative Impact) ได้แก่ผลกระทบที่ไม่เป็นที่พึงปรารถนา

โดยสรุป ผลกระทบ คือ ผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำเรื่องใดเรื่องหนึ่งอาจเป็นผลที่เกิดขึ้นแบบเห็นทันตาหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน (Imminent Impact) มักจะได้รับการเยียวยาอย่างทันทีโดยอาศัยแนวทางสิทธิมนุษยชน (Human Rights Approach) ภายใต้มาตรการแบบสนองตอบ (Response Measure) และผลกระทบแบบที่ยังไม่เห็นทันทีหรือผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคต (Delayed Impact) มักจะได้รับการเยียวยาโดยอาศัยแนวทางสิทธิของธรรมชาติ (Nature's Rights Approach) ภายใต้มาตรการแบบป้องกัน (Preventive Measure) (คณิศร)

ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, 2560, น. 30) โดยเป็นไปได้ทั้งทางบวกและทางลบ และอาจเกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมายและมีใช้กลุ่มเป้าหมาย หรือผลกระทบต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม

2.2. กฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นบ่อเกิดแห่งการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม

สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเริ่มปรากฏชัดเจนในยุคสิทธิมนุษยชนช่วงที่ 3 อันเป็นสิทธิที่มีลักษณะเป็นสิทธิเชิงกลุ่ม (Collective Right) โดยมีฐานคิดจากความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันหรือร่วมมือร่วมแรงกัน (Solidarity) ของมนุษย์ในสังคม ซึ่งเริ่มมีแนวคิดตั้งแต่ช่วงที่มีการประชุมระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมในกรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ในปี ค.ศ. 1972 เช่น สิทธิในการพัฒนา (Right to Development) สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to Healthy Environment) สิทธิในสันติภาพ (Right to Peace) สิทธิในการเข้าถึงทรัพยากร (Right to Access to Resources) (คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, 2560, น. 40) อันก่อให้เกิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่สำคัญตามมา 6 ฉบับ คือ

(1) ปฏิญญาโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาซึ่งเป็นประมวลแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติเป็นหลักการสากลในกฎหมายระหว่างประเทศ

(2) แผนปฏิบัติการที่ 21 เป็นเอกสารแนวปฏิบัติสำหรับประชาคมโลกในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมแบบยั่งยืน

(3) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นเอกสารกฎหมายที่ให้การรับรองสิทธิของชุมชนเกี่ยวกับการสงวนรักษาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(4) แถลงการณ์เกี่ยวกับหลักว่าด้วยป่าไม้ เป็นเอกสารที่ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน

(5) กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศซึ่งเกี่ยวกับการรักษาก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสภาวะอากาศของโลก

(6) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและความแห้งแล้ง

โดยเอกสารทั้ง 6 ฉบับนี้ ก่อให้เกิดการตกผลึกเป็นหลักและทฤษฎีสิ่งแวดล้อมในกฎหมายระหว่างประเทศ 2 ลักษณะ คือ หลักการพื้นฐาน และการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมตามมา (ปวริศร เลิศธรรมเทวี, 2559, น. 18 - 19)

2.2.1 ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nation Declaration on Environment and Development) หรือ ปฏิญญาริโอ (Rio Declaration)

ปฏิญญาริโอ เป็นตราสารระหว่างประเทศว่าด้วยสิ่งแวดล้อมที่วางหลักการสากลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีสถานะเป็น “Soft Law” หรือ “กฎหมายอย่างอ่อน” เป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่มีค่าบังคับเป็นกฎหมาย แต่อาจมีผลเป็นแรงจูงใจให้รัฐต่าง ๆ รับผิดชอบต่อประกอบการจัดทำกฎหมายภายใน โดยปฏิญญาริโอนี้เป็นหลักการที่เกี่ยวกับสิทธิและความรับผิดชอบของสหประชาชาติในการดำเนินงานพัฒนาเพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยได้ยืนยันหลักการเดิมของปฏิญญาสต็อกโฮล์มเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนา โดยเฉพาะการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งได้ประมวลเอาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติเป็นหลักการ 27 ประการ และก่อให้เกิดหลักการพื้นฐาน (Founding Principle) ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศอันเป็นหลักการ ซึ่งถือได้ว่าเป็นที่มาและบ่อเกิดของหลักและสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่บางหลักการในปฏิญญาได้ถูกบัญญัติรองรับเป็นสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะในกฎหมายระหว่างประเทศ และปรับใช้เป็นกฎหมายภายในประเทศของประเทศต่าง ๆ ในเวลาต่อมา (ปวริศร เลิศธรรมเทวี, 2559, น. 18 - 19) ได้แก่

สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to Health Environment) ได้ปรากฏอยู่ในมาตรา 1 ของปฏิญญาริโอ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “มนุษย์เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาอย่างยั่งยืนและมีสิทธิในการใช้ชีวิตที่อุดมสมบูรณ์และแข็งแรงอย่างกลมกลืนกับธรรมชาติ”

สิทธิของชนพื้นเมือง (Indigenous’ Rights) และชุมชน (Communities’ Rights) ก็ปรากฏการรับรองสิทธิในปฏิญญาริโอนี้เช่นกัน โดยถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 22 ไว้ว่า “ชนพื้นเมืองและชุมชน รวมตลอดทั้งคนในท้องถิ่นกลุ่มอื่น ๆ มีบทบาทสำคัญในการจัดการและการพัฒนาสิ่งแวดล้อมด้วยเหตุที่ว่าชุมชนดังกล่าวมีความรู้และมีแนวปฏิบัติสืบทอดกันมา รัฐควรจะต้องยอมรับและให้การสนับสนุนอย่างเหมาะสมต่อเอกลักษณ์ วัฒนธรรม และประโยชน์ของชุมชน รวมทั้งทำให้ชุมชนดังกล่าวมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้บรรลุถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืน”

นอกจากนี้ สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Access to Information) สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ (Right to Public Participation in Decision-Making Process) สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (Access to Justice) สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหาย ก็ถูกรับรองสิทธิในปฏิญญาริโอนี้ด้วย โดยปรากฏในมาตรา 10 ที่บัญญัติไว้ว่า “การจัดการประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สุด คือ การให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดมีส่วนร่วมในทุกระดับในระดับชาตินั้น ประชาชนแต่ละคนจะต้องมีช่องทางที่เหมาะสมในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับวัตถุและกิจกรรมอันตรายในชุมชนของเขา และจะต้องมีโอกาสในการเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจ รัฐจะต้องอำนวยความสะดวกและ

ส่งเสริมการสร้างความตระหนักและการมีส่วนร่วมของสาธารณชนด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึง จะต้องจัดให้มีการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการปกครองที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึงการแก้ไขและเยียวยาความเสียหายด้วย”

2.2.2 อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD)

อนุสัญญา CBD เป็นเอกสารกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมีสถานะเป็น “Hard Law” ที่ให้การรับรองสิทธิชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการรักษา และอนุรักษ์ทรัพยากรทางธรรมชาติ ซึ่งถือว่าการรับรองสิทธิชุมชนในแต่ละประเภทเป็นครั้งแรกในเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศที่มีสภาพบังคับ (Binding) และผูกพันประเทศที่ลงนามให้สัตยาบัน¹ ดังปรากฏในมาตรา 8 (e) ที่ระบุว่า

ภายใต้กฎข้อบังคับแห่งชาติ, ให้ความเคารพ, ส่งเสริมและธำรงไว้ซึ่งความรู้ ประดิษฐ์กรรม และการถือปฏิบัติของชุมชนพื้นเมืองและท้องถิ่น ซึ่งปรากฏในการดำเนินชีวิตที่สืบทอดมาตามประเพณี ซึ่งเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนและส่งเสริมการประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวางมากขึ้น ด้วยมีความเห็นชอบและการเข้าร่วมของผู้ทรงความรู้ เจ้าของประดิษฐ์กรรม และผู้ถือปฏิบัติ นั้น ๆ และสนับสนุนการแบ่งปันอย่างเท่าเทียมซึ่งผลประโยชน์อันเกิดจากการใช้ประโยชน์ความรู้ ประดิษฐ์กรรมและผู้ถือปฏิบัติ นั้น ๆ

อนุสัญญา CBD ได้วางกรอบให้ภาคีสมาชิกตรากฎหมายเกี่ยวกับการรับรองสิทธิในเรื่องทรัพยากรทางธรรมชาติ โดยเฉพาะการรับรองและกำหนดเกี่ยวกับชุมชนที่มีความเกี่ยวพันกับทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการรับรองความสำคัญและบทบาทของชุมชนในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวอย่างเท่าเทียมและเป็นไปในลักษณะที่ยั่งยืน (ปวรศร เลิศธรรมเทวี, 2559, น. 20 - 21) โดยอยู่บนฐานคิดที่ต้องการให้รัฐบาลทุกประเทศเคร่งครัดต่อการรักษาวิสัยสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายถึง แม้มีความต้องการอย่างมากที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่ก็ต้องไม่ละเลยการอนุรักษ์ธรรมชาติด้วยเช่นกัน (ประเทศไทยกับข้อตกลงอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ, 17 ตุลาคม 2560)

¹ ประเทศไทยได้ลงนามรับรองอนุสัญญา เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2535 และได้ให้สัตยาบรรณเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2546 และมีผลบังคับใช้ต่อประเทศไทยเมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2547 ประเทศไทยเป็นประเทศภาคีอนุสัญญา ลำดับที่ 188 จาก 190 ประเทศ (ณ เดือนมีนาคม พ.ศ. 2550)

2.2.3 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR)

สาระสำคัญของ ICCPR คือ การให้ความสำคัญกับพันธกรณีของรัฐบาลด้านสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายระหว่างประเทศ รวมทั้งหน้าที่ของบุคคลที่จะส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และได้รับสิทธิทั้งด้านพลเมือง การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งประเทศไทยเข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญานี้โดยการภาคยานุวัติ² เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2539 และมีผลบังคับใช้กับไทยเมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2540 โดยพันธกรณีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมปรากฏอยู่ในภาค 1 ของเอกสาร ICCPR ได้แก่³

ข้อ 1 (1) ประชาชนทั้งปวงมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองโดยอาศัยสิทธินั้น ประชาชนจะกำหนดสถานะทางการเมืองของตนอย่างเสรีรวมทั้งดำเนินการอย่างเสรีในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของตน

ข้อ 1 (2) เพื่อจุดมุ่งหมายของตน ประชาชนทั้งปวงอาจจัดการโรคภัยไข้เจ็บและทรัพยากรธรรมชาติของตนได้อย่างเสรีโดยไม่กระทบต่อพันธกรณีใด ๆ อันเกิดจากความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการแห่งผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน และกฎหมายระหว่างประเทศ ประชาชนจะไม่ถูกลิดรอนจากวิถีทางแห่งการยังชีพของตนไม่ว่าในกรณีใด ๆ

2.2.4 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - ICESCR)

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมมีเจตนารมณ์ให้รัฐภาคีทำงานเพื่อบังคับส่งเสริมให้สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองแก่ปัจเจกบุคคลรวมถึงสิทธิแรงงานและสิทธิในสุขภาพอนามัย สิทธิในการศึกษา ตลอดจนสิทธิในมาตรฐานการครอง

² การภาคยานุวัติ เป็นการให้ความยินยอมของรัฐเพื่อเข้าผูกพันตามสนธิสัญญาซึ่งจะใช้ในกรณีที่รัฐนั้นมิได้เข้าร่วมในการเจรจาทำสนธิสัญญา และได้ลงนามในสนธิสัญญานั้นมาก่อน แต่สนธิสัญญาหรือรัฐที่ทำการเจรจาเปิดโอกาสให้รัฐซึ่งมิได้เข้าร่วมในการเจรจาทำสนธิสัญญาหรือลงนามในสนธิสัญญา สามารถให้ความยินยอมเพื่อเข้าผูกพันตามสนธิสัญญาในภายหลังได้ด้วยการแสดงเจตนาโดยการประกาศฝ่ายเดียว และแจ้งต่อเลขาธิการสหประชาชาติเป็นลายลักษณ์อักษร

³ สำนักงานสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง UN International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR).

ชีพที่พอเพียง โดยประกอบด้วยวรรคอารัมภบท และบทบัญญัติ 31 ข้อ แบ่งออกเป็น 5 ภาค ซึ่งส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่

ภาค 1 ข้อ 1 (2) เพื่อจุดมุ่งหมายของตน ประชาชาติทั้งปวงอาจจัดการโรคภัยไข้เจ็บ และทรัพยากรธรรมชาติของตนได้อย่างเสรีโดยไม่กระทบต่อพันธกรณีใด ๆ อันเกิดจากความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการแห่งผลประโยชน์ร่วมกันและกฎหมายระหว่างประเทศ ประชาชาติจะไม่ถูกลิดรอนวิถีทางยังชีพของตนไม่ว่าในกรณีใด

ภาค 2 ข้อ 2 (1) รัฐภาคีแต่ละรัฐแห่งกติกานี้รับที่จะดำเนินการโดยเอกเทศและด้วยความร่วมมือและความช่วยเหลือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางเศรษฐกิจและวิชาการโดยใช้ประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลในการทำ ให้สิทธิซึ่งรับรองไว้ในกติกานี้ กลายเป็นความจริงอย่างบริบูรณ์โดยลำดับด้วยวิธีทั้งปวงที่เหมาะสมโดยเฉพาะอย่างยิ่ง รวมทั้งการกำหนดมาตรการทางกฎหมายด้วย

ภาค 3 ข้อ 11 (1) รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว ซึ่งรวมถึงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัยที่เพียงพอและสภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐภาคีจะต้องดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อประกันการทำให้สิทธินี้เป็นจริง โดยรับรองความสำคัญอย่างแท้จริงของความร่วมมือระหว่างประเทศบนพื้นฐานของความยินยอมโดยเสรี

จากการพิจารณาเนื้อหาที่เกี่ยวข้องระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมในกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิ่งแวดล้อม รวมถึงสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนในบริบทสิ่งแวดล้อมข้างต้นนั้น พบว่าต่างก็มีการกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์และสิ่งแวดล้อม โดยจะเป็นการกล่าวถึงในลักษณะเป็นหลักการหรือกรอบแนวคิดที่เป็นข้อตระหนักหรือแนวทางในการปฏิบัติของรัฐภาคี ไม่ได้มีสถานะเป็นพันธกรณีแต่อย่างใด เว้นแต่ในเรื่องสิทธิของชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่นที่ได้มีการกล่าวถึงไว้อย่างชัดเจนในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity)

จากการที่สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมได้ถูกวางไว้เป็นเพียงหลักการและกรอบแนวคิด ไม่ได้มีผลผูกพันทางกฎหมาย จึงส่งผลให้ความหมายและการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในแต่ละประเทศแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับบริบทสภาพแวดล้อม สังคม เศรษฐกิจ การเมืองของประเทศนั้น ๆ แต่ก็พอจะสรุปได้ว่าสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองในกฎหมายระหว่างประเทศ ว่ามีอยู่ 4 มิติด้วยกัน คือ สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี สิทธิในความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม สิทธิสตรีและเยาวชน และสิทธิชุมชน (ปวีตร เลิศธรรมเทวี, 2559, น. 60)

2.3 พันธะหน้าที่ของรัฐต่อการคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม

กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่มีการสอดแทรกบริบทของสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเข้าไปด้วยนั้นมีลักษณะเป็นสนธิสัญญาพหุภาคี กล่าวคือเป็นสนธิสัญญาที่มีรัฐมากกว่าสองรัฐขึ้นไปเข้าเป็นภาคีสนธิสัญญา ซึ่งกระบวนการในการทำสนธิสัญญามีหลายขั้นตอน นับตั้งแต่การเจรจา การให้ความยินยอมของรัฐเพื่อผูกพันตามสนธิสัญญา โดยการลงนาม การให้สัตยาบัน การภาคยานุวัติ และบางรัฐอาจตั้งข้อสงวน หรือตีความสนธิสัญญา และเมื่อปฏิบัติตามขั้นตอนในการทำสัญญาครบถ้วนแล้ว ภาคีก็มีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาต่อไป การเข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญาก่อให้เกิดพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับสนธิสัญญา มิฉะนั้นอาจต้องรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศ ดังนั้น เมื่อประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนและด้านสิ่งแวดล้อม ประเทศไทยก็ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีของสนธิสัญญาดังกล่าว (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 20 ธันวาคม 2560) ซึ่งในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับในทางวิชาการว่าพันธกรณีระหว่างประเทศมี 3 ด้าน (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2556, น. 23) ได้แก่

2.3.1 พันธกรณีในการเคารพ (Obligation Respect)

พันธกรณีในการเคารพถือเป็นหน้าที่เชิงลบ นั่นคือ รัฐหรือผู้มีหน้าที่ (Duty Bearer) ต้องหลีกเลี่ยง และไม่ขัดขวางบุคคลที่เป็นผู้ทรงสิทธิ (Right Holder) ทำให้ผู้ทรงสิทธิไม่อาจใช้สิทธิตามที่บุคคลนั้น ตัวอย่างหน้าที่ในการเคารพในแง่สิทธิทางด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เช่น สิทธิในครอบครัว รัฐจะต้องไม่แทรกแซงการใช้ชีวิตครอบครัว เช่น การห้ามข้าราชการหญิงสมรสกับชาวต่างชาติ (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2556, น. 23)

ในแง่สิทธิทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เช่น รัฐต้องเคารพสิทธิในสุขภาพของบุคคลในการเลือกที่จะรับการรักษา หรือดูแลสุขภาพตัวเอง หรือเคารพเสรีภาพในการเลือกทำงานประกอบอาชีพของบุคคล ดังนั้น การบังคับให้บุคคลทำงานในโรงงานในระบอบคอมมูนถือว่าไม่เคารพเสรีภาพในการทำงานอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิของบุคคล

ในแง่สิทธิด้านสิ่งแวดล้อม เช่น รัฐจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบในการกำหนดนโยบายที่จะมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิทธิในการมีทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณภาพและสิ่งแวดล้อมที่ดี

2.3.2 พันธกรณีในการปกป้องคุ้มครอง (Obligation to Protect)

รัฐในฐานะที่เป็นผู้มีหน้าที่ (Duty Bearer) มีภาระหน้าที่ต้องปกป้องคุ้มครองไม่ให้บุคคลที่เป็นผู้ทรงสิทธิ (Right Holder) ถูกละเมิดจากบุคคลที่สาม ซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดา องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ หรือจากนโยบายรัฐเอง ดังนั้น รัฐจึงต้องมีนโยบาย ออกกฎหมาย หรือ สร้างค่านิยมหรือความรู้ความเข้าใจเพื่อไม่ให้กลไกหรือบุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจรัฐละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2556, น. 23)

หน้าที่ในการคุ้มครองในแง่สิทธิทางด้านสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง เช่น การมีกฎหมายอาญาบัญญัติให้การฆ่า หรือทำร้ายร่างกายเป็นความผิด และการมีเจ้าหน้าที่พนักงาน ตำรวจบังคับใช้กฎหมาย และมีศาลรับคำร้องในกรณีที่บุคคลถูกละเมิดสิทธิในชีวิตเพื่อการบังคับให้ การคุ้มครองปกป้องบังเกิดผล

ภาระหน้าที่ในการคุ้มครองในแง่ของสิทธิทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรม เช่น สิทธิในอาหาร รัฐออกกฎหมายกำหนดมาตรฐานอาหาร เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะได้รับอาหารที่มีคุณภาพ เป็นต้น

ในแง่ของคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การมีกฎหมายบังคับใช้ผังเมือง เพื่อ การนำทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่มาใช้ประโยชน์อย่างสูงสุด

2.3.3 พันธกรณีในการทำให้บรรลุผล (Obligation to Fulfill)

พันธกรณีของรัฐภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศที่มีต่อปัจเจกชน หรือกลุ่ม บุคคลที่เป็นผู้ทรงสิทธิ ภาระหน้าที่นี้เป็นหน้าที่ในเชิงบวกที่ผู้มีหน้าที่ หรือรัฐเป็นผู้มีหน้าที่ (Duty Bearer) ที่จักต้องจัดหาหรือดำเนินการใด ๆ เพื่อให้ผู้ทรงสิทธิ (Right Holder) ได้บรรลุถึงสิทธิที่เขามี (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2556, น. 24)

ดังนั้น รัฐจึงต้องมีมาตรการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านนโยบาย กฎหมาย หรือการ ปฏิบัติเพื่อให้บุคคลได้รับสิทธิอย่างเต็มเปี่ยม ตัวอย่างภาระหน้าที่ในการทำให้บรรลุสิทธิทางด้านสิทธิ พลเมืองและสิทธิทางการเมือง เช่น การจัดหาทุนความให้กับจำเลย ในกรณีที่เขาไม่สามารถจ้าง ทนายความได้ ถือได้ว่าเป็นภาระหน้าที่ในการทำให้บรรลุถึงสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็น ธรรมที่รัฐได้รับรอง เป็นต้น

ในแง่ของสิทธิทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การที่รัฐมีนโยบายให้ การศึกษาแบบให้เปล่าแก่เด็กทุกคน หรือจัดโครงการให้ทุนยืมเรียนในระดับอุดมศึกษาถือว่าเป็น ภาระหน้าที่ในการทำให้บรรลุถึงสิทธิในการศึกษา

ในแง่ของสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การที่รัฐกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการฟื้นฟู เยียวยาทรัพยากรธรรมชาติให้กลับคืนสู่สภาพเดิมอย่างเต็มที่ในกรณีที่เกิดโครงการหรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

2.4 สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน (Fundamental Norms of Human Rights) ของมนุษย์ทุกคนย่อมได้รับความคุ้มครอง โดยไม่แบ่งแยกเพศ เชื้อชาติ สัญชาติ ศาสนา สีผิว หรือความแตกต่างอย่างใด ๆ และถือเป็นสิ่งที่ผูกพันรัฐทุกรัฐในโลกต้องให้ความคุ้มครองสิทธิเหล่านี้แก่ทุกคนเป็นการทั่วไปขึ้น (สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2548, น. 1) โดยในระดับทศวรรษระหว่างประเทศนั้น การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเริ่มมีพัฒนาการที่เด่นชัดเมื่อมีการจัดทำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 ณ กรุงสต็อกโฮล์ม “ปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์ม” ซึ่งได้กล่าวถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อมและสิทธิของมนุษย์ในสิ่งแวดล้อมเป็นครั้งแรก และในอีก 20 ปีต่อมาจึงเกิดมีปฏิญญาสากลฉบับที่วางหลักการเกี่ยวกับการจัดการและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม กล่าวคือปฏิญญาสากลว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร “ปฏิญญากรุงริโอ” ปฏิญญาสากลทั้ง 2 ฉบับนี้ได้วางกรอบแนวคิดสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และเป็นปฏิญญาตั้งต้นอันนำมาซึ่งพัฒนาการในการคุ้มครองหรือจัดการสิ่งแวดล้อมทางกฎหมายระหว่างประเทศในเวลาต่อมา (สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2548, น. 4) ซึ่งในปัจจุบันมีรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงบรรทัดฐานในการคุ้มครองและเป็นหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมดังที่ได้กล่าวข้างต้น โดยปรากฏออกมาในรูปแบบใดแบบหนึ่งในสามรูปแบบนี้ คือ ในฐานะที่เป็น (1) แนวนโยบายแห่งรัฐ (2) สิทธิหรือหน้าที่เชิงกระบวนการและ (3) สิทธิอันมีสาระสำคัญโดยชัดแจ้งหรือ โดยปริยาย (สิทธิเชิงเนื้อหา) ซึ่งบรรทัดฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่สะท้อนออกมาในรูปแบบนโยบายแห่งรัฐนั้นมีแนวโน้มที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล แต่โดยทั่วไปไม่สามารถบังคับใช้ในทางตรงได้ (May & Daly, 2009, p. 313) ต่างจากสิทธิหน้าที่เชิงกระบวนการและสิทธิเชิงเนื้อหาที่สามารถนำไปบังคับใช้ในทางตรงได้

2.4.1 ประเภทและความหมายของสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม

จากพัฒนาการของการเชื่อมโยงระหว่างสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมที่ดีในปฏิญญาสตอกโฮล์ม (ประภัสสร ปานป้อมเพชร, 2559, น. 19) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ของสิทธิมนุษยชนที่มีฐานแนวคิดในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของมนุษย์อย่างแยกออกจากกันไม่ได้ ดังนั้น หากจะพิจารณาเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในมิติของ “สิทธิ” จึงจำเป็นต้อง

คำนึงถึงสิทธิทั้งสองประเภท ได้แก่ สิทธิเชิงเนื้อหา (Substantive Rights) และสิทธิเชิงกระบวนการ (Procedural Rights) (สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2548, น. 4)

2.4.1.1 สิทธิเชิงเนื้อหา (Substantive Rights)

สิทธิเชิงเนื้อหา (Substantive Rights) คือ สิทธิที่เป็นเนื้อหาสาระแห่งความเป็นมนุษย์ซึ่งเชื่อว่าเป็นสิทธิที่ติดตัวมนุษย์มาแต่กำเนิด เช่น สิทธิในชีวิต สิทธิในการเข้าถึงอาหาร และจะต้องมีกระบวนการในการคุ้มครองเพื่อให้บรรลุถึงการมีสิทธิหรือใช้สิทธินั้น (วิชัย ศรีรัตน์ และคณะ, 2555, น. 176) สำหรับสิทธิเชิงเนื้อหาในบริบทสิ่งแวดล้อมในที่นี้ คือ สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to Healthy Environment) โดยในระดับสากลนั้นจะปรากฏในลักษณะของหลักการ ดังที่ได้ถูกกล่าวถึงไว้อย่างชัดเจนในปฏิญญากรุงสตอกโฮล์ม ซึ่งมีใจความว่ามนุษย์มีสิทธิในเสรีภาพ ความเท่าเทียมกัน และคุณภาพชีวิตที่ดีเพียงพอในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ “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...” และในปฏิญญากรุงริโอก็ได้มีการกล่าวถึงของมนุษย์ในสิ่งแวดล้อมเช่นกัน แต่จะผูกโยงการพัฒนาสิ่งแวดล้อมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแนวความคิดการพัฒนายั่งยืน และมีการกล่าวถึงสิทธิของชนรุ่นหลังในสิ่งแวดล้อมไว้ด้วย ทั้งนี้ สิทธิเชิงเนื้อหาตามที่ปรากฏในอนุสัญญาว่าด้วยสิ่งแวดล้อมนั้น ส่วนใหญ่จะปรากฏในลักษณะถูกอ้างอิงเป็นหลักการพื้นฐานมากกว่าที่จะกำหนดให้เป็นพันธกรณีของรัฐภาคีโดยตรง (สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2548, น. 4 - 5)

อย่างไรก็ดี สิทธิในสิ่งแวดล้อมเชิงเนื้อหานี้สามารถแบ่งออกได้เป็นสองลักษณะ กล่าวคือ (1) เป็นการขยายสิทธิมนุษยชน เช่น สิทธิในชีวิตและสิทธิในสุขภาพให้ครอบคลุมไปถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อม และ (2) เป็นสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่มีพัฒนาการเป็นของตนเอง เช่น สิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และความเป็นอยู่ที่ดี สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่สมบูรณ์และระบบนิเวศที่สภาพดี สิทธิที่จะอาศัยอยู่อย่างปราศจากมลพิษและสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมและคุณภาพที่เลว (มนทนา ดวงประภา, 20 ธันวาคม 2560)

2.4.1.2 สิทธิเชิงกระบวนการ (Procedural Rights)

สิทธิเชิงกระบวนการ (Procedural Rights) คือ สิทธิที่เป็นกระบวนการและเป็นส่วนประกอบของสิทธิในความเป็นมนุษย์ ซึ่งในความเห็นของนักทฤษฎีถือว่าสิทธิเชิงกระบวนการนี้มีลักษณะเป็นสิทธิที่มาเสริมสิทธิเชิงเนื้อหาที่จะทำให้มนุษย์สามารถบรรลุถึงการมีสิทธิการใช้สิทธิหรือการคุ้มครองสิทธิเชิงเนื้อหา เช่น การใช้สิทธิในการนัดหยุดงานของผู้ใช้แรงงานเป็นสิทธิเชิงกระบวนการเพื่อเรียกร้องให้บรรลุถึงสภาพการจ้างงานที่ดีหรือสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาโดยศาลที่เที่ยงธรรมเพื่อประกันความมั่นคงในชีวิต (วิชัย ศรีรัตน์ และคณะ, 2555, น. 151) ดังนั้น สิทธิที่ทำหน้าที่เชิงกระบวนการนี้ จึงเป็นเสมือนพาหนะขับเคลื่อนเพื่อนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิเชิง

เนื้อหา ซึ่งในบริบทสิ่งแวดล้อมมีรัฐธรรมนูญในหลายประเทศได้ให้การยอมรับสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเชิงกระบวนการนี้ (May & Daly, 2009, p. 365) ได้แก่ สิทธิชุมชน (Community rights) สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Access to Information) สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของรัฐ (Rights to public participation in decision-making process) สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (Right to Access to Justice) และสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหาย ซึ่งในบางความเห็นมองว่าสิทธิที่เป็นเนื้อหา คือ สิทธิที่มนุษย์มีอยู่โดยธรรมชาติ ส่วนสิทธิที่เป็นกระบวนการเกิดจากการที่รัฐรับรองหรือกำหนดขึ้น เพื่อให้บุคคลบรรลุถึงการมีสิทธิ (วิชัย ศรีรัตน์ และคณะ, 2555, น. 151)

2.4.2 ความหมายของสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม

สำหรับในประเทศไทยมีนักวิชาการด้านกฎหมายหลายท่านได้ให้คำอธิบายและความเห็นเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในหลากหลายมิติด้วยกัน อาทิ

สุนทรียา เหมือนพะวงศ์ (6 ธันวาคม 2560) กล่าวว่า สิทธิขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (Constitutional Environmental Rights) ถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานแบบใหม่ที่รัฐธรรมนูญของหลายประเทศเริ่มให้การรับรองไว้ ซึ่งหมายความว่าประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี (Clean and Healthy Environment) มีการประกันความคุ้มครองการใช้และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้อย่างเป็นระบบ

วรรณภา ตีระสังขะ (19 มิถุนายน 2560) เห็นว่าสิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมมาพร้อมแนวคิดการเป็นสมบัติสาธารณะ และสิทธิมนุษยชนในการดำรงอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งตามหลักสากลถือว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธินั้นตามธรรมชาติ ส่วนการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นเพียงการรับรองให้เห็นเป็นรูปธรรมว่าการใช้สิทธิจะมีกระบวนการอย่างไร จะต้องผ่านองค์กร กระบวนการ หรือเครื่องมือใด นอกจากนี้ยังมีสิ่งสำคัญคือการเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมเป็นอาวุธให้ประชาชนทุกคนเข้าไปมีส่วนร่วม และกระบวนการยุติธรรมที่จะทำให้สิทธิพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมได้รับการตรวจสอบ ควบคุม มีการบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม

เมื่อพิจารณาถึงความหมายและเนื้อหาแห่งสิทธิ จึงกล่าวได้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นสิทธิที่มีความเกี่ยวพันโดยตรงกับสิทธิมนุษยชนนั้น เป็นแนวความคิดที่มีเป้าหมายเพื่อจำกัดอำนาจรัฐหรือผู้มีอำนาจปกครองและเพื่อโต้แย้งคัดค้านการใช้อำนาจของรัฐไม่ให้มีการใช้อย่างไร้ขอบเขต ซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็นการเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อเป็นหลักประกันขั้นต่ำของประชาชนที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสังคมที่สงบสุข และด้วยเหตุนี้สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมจึงกลายเป็นสิทธิที่ครอบคลุมในด้านต่าง ๆ ซึ่งเป็นพันธกรณีที่รัฐจะต้องดำเนินการเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชน (วีระ โลจายะ, 2531, น. 52)

สำหรับสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่จะนำมาเป็นหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้เลือกเฉพาะสิทธิที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่ว่าสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่ได้รับการยอมรับในระดับสากลผ่านตราสารระหว่างประเทศ (Soft Law) และความตกลงระหว่างประเทศ (Hard Law) ที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นรัฐภาคี รวมถึงได้รับการรับรองสิทธิในรัฐธรรมนูญไทย ดังนี้

2.4.2.1 สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to Healthy Environment)

แนวความคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีได้ปรากฏขึ้นพร้อมกับพัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งมีวิวัฒนาการเมื่อไม่นานมานี้อันเป็นผลมาจากความวิตกกังวลของมนุษยชาติต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมว่าอาจจะต้องเสื่อมสลายลงไปเนื่องจากการกระทำของมนุษย์ ประกอบกับการที่โลกได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งได้สร้างความเสียหายให้กับมนุษย์และสิ่งแวดล้อมอย่างใหญ่หลวง ประกอบกับแนวความคิดที่ว่า “สิ่งแวดล้อมถือเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ” (Common Heritage of Mankind) ดังนั้น จึงถือเป็นหน้าที่ของทุกคนที่จะต้องดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมนี้ไว้ให้ดำรงอยู่กับมนุษย์ตลอดไป เพื่อที่มนุษย์จะสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและเหมาะสมทั้งในปัจจุบันและอนาคตได้อย่างยั่งยืน (อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2553, น. 87)

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้ความหมายของ “สิ่งแวดล้อม” ไว้ว่า หมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์ได้ทำขึ้น ซึ่งในทางวิชาการ สิ่งแวดล้อม หมายถึงทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่ล้อมรอบตัวมนุษย์ มีทั้งสิ่งที่มีชีวิตและสิ่งที่ไม่มีชีวิต ทั้งสิ่งที่เป็นรูปธรรมและสิ่งที่เป็นนามธรรม มีทั้งสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น มีอิทธิพลเกี่ยวโยงถึงกัน เป็นปัจจัยในการเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ผลกระทบจากปัจจัยหนึ่งมีส่วนเสริมสร้างหรือทำลายปัจจัยอื่นอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ เป็นวงจรหรือวัฏจักรที่เกี่ยวข้องกันทั้งระบบ ดังนั้น เมื่อพิจารณาความหมายของสิ่งแวดล้อมข้างต้นซึ่งเป็นความหมายที่กว้างมาก

การนิยามคำว่า “สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี” จึงมีหลากหลายและไม่ง่ายที่จะกำหนดให้เป็นสากล แต่เมื่อพิจารณาตามพัฒนาการของสิทธิมนุษยชนกับสิ่งแวดล้อมในช่วงศตวรรษที่ 20 แล้ว ความหมายหรือคำอธิบายที่มักถูกนำมาอ้างอิงอยู่บ่อยครั้ง คือ ร่างหลักการของผู้แทนพิเศษของสหประชาชาติ ซึ่งนาง Fatma Zohra Ksentini ได้ใช้ถ้อยคำว่า “healthy and flourishing environment” และ “A secure healthy and ecologically sound environment” โดยมีความหมายโดยนัยถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่หลากหลายและอุดมสมบูรณ์ และสิ่งแวดล้อมที่ดีในเชิงนิเวศและความมั่นคงในทางสภาพเชิงนิเวศ และใช้คำว่า “A satisfactory environment” หรือ “สิทธิทางสิ่งแวดล้อมที่พึงประสงค์” (Kravachenko & Bonnie อ้างใน มนทนา ดวงประภา,

20 ธันวาคม 2560) โดยสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีในบริบทสิทธิมนุษยชนนั้นปรากฏในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งได้รับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ในอันที่จะแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างเสรีและเต็มที่ โดยที่ประชาชนจะต้องไม่ถูกลิดรอนวิถีการยังชีพของตนเอง

การประชุมที่กรุงสต็อกโฮล์มในปี ค.ศ. 1972 มีการสร้างความร่วมมือระดับระหว่างประเทศในการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อม โดยเกิดเป็นหลักการข้อ 1 ของปฏิญญาสต็อกโฮล์มว่าด้วยสีงแวดล้อมของมนุษย์ (The Stockholm Declaration on the Human Environment) รวมทั้งได้วางแนวทางว่ามนุษย์มีสิทธิขั้นพื้นฐานโดยเสรีในการใช้ชีวิตในสีงแวดล้อมที่ดีอย่างมีศักดิ์ศรีและเป็นสุข โดยทุกคนจะต้องได้รับสิทธิดังกล่าวอย่างเท่าเทียมและพอเพียง (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2558ก, น. 11) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชนกับการคุ้มครองสีงแวดล้อมเป็นครั้งแรกในเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศ (ปวิศรเลิศธรรมเทวี, 2559, น. 44) โดยหลักการดังกล่าวนี้ยอมรับความสัมพันธ์ระหว่างคนกับธรรมชาติและสิทธิของบุคคลที่จะได้ใช้ชีวิตในสีงแวดล้อมที่ดี โดยถือว่าบุคคลย่อมต้องมีทั้งสิทธิและหน้าที่ในเวลาเดียวกัน เพื่อให้การใช้ประโยชน์ในสีงแวดล้อมนั้นเป็นไปโดยเอื้อประโยชน์ต่อมนุษย์ทุกคน นอกจากนี้ยังให้รัฐมีหน้าที่ในการควบคุมการแสวงผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติภายในดินแดน และรัฐจะต้องให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่ได้รับผลเสียหายจากมลภาวะและสภาพแวดล้อมที่ถูกทำลายไปด้วย (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2558ก, น. 12)

จากการพิจารณาความหมายและเนื้อหาแห่งสิทธิในสีงแวดล้อมที่ดี (Right to Healthy Environment) จึงกล่าวได้ว่า สิทธิในสีงแวดล้อมที่ดีมีลักษณะเป็นสิทธิเชิงเนื้อหาที่เป็นการกำหนดหน้าที่แก่รัฐในการที่จะต้องคุ้มครองประชาชนให้ได้มีชีวิตอยู่ในสีงแวดล้อมที่ดีซึ่งหมายรวมถึงสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น ตลอดจนจะต้องมีการเยียวยาให้แก่ประชาชนเพื่อความเสียหายทางสีงแวดล้อมอันเกิดจากการที่รัฐละเลยหน้าที่ดังกล่าว (สถาบันสีงแวดล้อมไทย, 2548, น. 27 - 28)

2.4.2.2 สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสีงแวดล้อม (Right to Public Participation)

สำหรับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสีงแวดล้อมที่ได้รับการรับรองในระดับสากลนั้นปรากฏอยู่ในมาตรา 10 แห่งปฏิญญาริโอ ซึ่งเป็นการบัญญัติหลักการแห่งสิทธิในทางยุติธรรมทางสีงแวดล้อมว่าการจัดการปัญหาด้านสีงแวดล้อมที่ดีที่สุด คือ การจัดให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในทุกระดับชั้นของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมกับกิจกรรมของรัฐ ซึ่งมีลักษณะที่เรียกว่าประชาธิปไตยทางสีงแวดล้อม (Environmental democracy) มุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิเชิงกระบวนการทางสีงแวดล้อม ซึ่งเป็นรูปแบบของประชาธิปไตยในทางปฏิบัติและเป็น

กระบวนการที่ประกันการนำไปสู่ผลสำเร็จเชิงเป้าหมายทางสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นสิทธิทางเนื้อหาให้มีความเข้มแข็ง คือ การมีชีวิตและสุขภาพอนามัยในสิ่งแวดล้อมที่ดี⁴ ในขณะเดียวกันยังเป็นการสถาปนากลุ่มสิทธิทางสิ่งแวดล้อมขึ้นใหม่ภายใต้หลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมโดยประชาชนมีสิทธิและรัฐมีหน้าที่ (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2556, น. 27 - 28) ดังนี้

(1) ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดจะต้องสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ในทุกระดับชั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับชาตินั้นจะต้องมีช่องทางที่เหมาะสมในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับวัตถุและกิจกรรมอันตรายในชุมชนของเขา ตลอดจนจะต้องมีโอกาสในการเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐด้วย

(2) รัฐจะต้องอำนวยความสะดวกและส่งเสริมการสร้างตระหนักรู้และการมีส่วนร่วมของสาธารณชนด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึง จะต้องจัดให้มีการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการปกป้องคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึงการแก้ไขและเยียวยาความเสียหายด้วย

อย่างไรก็ดี ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนมักจะเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางสังคมและการเมือง ในอดีตการมีส่วนร่วมของประชาชนมักหมายถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง โดยให้ความสำคัญกับการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่ในปัจจุบันด้วยลักษณะสังคมสมัยใหม่ที่มีความสลับซับซ้อน ความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย ทำให้การมีส่วนร่วมผ่านตัวแทนมีข้อจำกัดและไม่มีหลักประกันว่าการตัดสินใจของตัวแทนจะตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน ในปัจจุบันสังคมจึงหันมาให้ความสำคัญกับระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่นอกจากจะให้ประชาชนเลือกผู้แทนไปบริหารประเทศแล้ว ยังให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลที่จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน (อรรถัย กักพล, 2546, น. 2-1)

⁴ Principle 10 of The Rio Declaration on Environment and Development (1992): Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided.

ดังนั้น ในปัจจุบัน ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงหมายถึง กระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ แลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็น เพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ตั้งแต่เริ่มจนกระทั่งถึงการติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการรับรู้-เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย (สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อ้างถึงใน อรทัย ก๊กผล, 2546, น. 2-2)

เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาแห่งสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม (Public Participation) พบว่ามีองค์ประกอบสิทธิที่สำคัญ 3 ประการ คือ สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Right to Access to Information) สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ (Right to Public Participation in Decision-Making Process) และสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (Right to Access to Justice) ดังนี้

(1) สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ
(Right to Public Participation in Decision-Making Process)

นอกจากจะปรากฏในมาตรา 10 แห่งปฏิญญาโธดังที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้ว ยังปรากฏในมาตรา 17⁵ ในลักษณะเจาะจงถึงกิจกรรมของรัฐที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงอีกด้วย โดยระบุถึงสิทธิในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง โดยเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดให้มีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมสำหรับกิจกรรมที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมและอยู่ภายใต้การตัดสินใจของรัฐ ตลอดจนปรากฏในมาตรา 14 แห่งปฏิญญาโธ⁶ ที่ระบุถึงหลักการกระทำเพื่อป้องกัน (Principle of Preventive Action) ซึ่งกำหนดให้เป็นหน้าที่รัฐอีกเช่นกันในการลดและป้องกันการดำเนินกิจกรรมที่จะก่อให้เกิดความเสื่อม

⁵ Principle 17 of The Rio Declaration on Environment and Development (1992): Environmental impact assessment, as a national instrument, shall be undertaken for proposed activities that are likely to have a significant adverse impact on the environment and are subject to a decision of a competent national authority.

⁶ Principle 14 of The Rio Declaration on Environment and Development (1992): States should effectively co-operate to discourage or prevent the relocation and transfer to other States of any activities and substances that cause severe environmental degradation or are found to be harmful to human health.

โทรคมนาคมสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงและเป็นอันตรายต่อสุขภาพมนุษย์ อันกลายเป็นที่มาของมาตรการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) ในปัจจุบัน

สำหรับการมีส่วนร่วมในมาตรการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (EIA) ในประเทศไทยสามารถแบ่งออกเป็น 4 แนวทางที่สำคัญ คือ

(ก) การมีส่วนร่วมของประชาชนที่กฎหมายรับรองสิทธิ โดยแบ่งเป็น 2 กรณี คือ กรณีที่ 1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีผังเมือง ซึ่งในที่นี้จะไม่เกี่ยวข้องกับการทำรายงาน EIA โดยตรง แต่เป็นรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมโดยมีพระราชบัญญัติผังเมืองรับรองให้สิทธิแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการกำหนดผังเมืองให้เข้ามามีส่วนรับรู้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็น โดยลักษณะและรูปแบบการมีส่วนร่วมของสำนักผังเมือง จะไม่มีการระบุประชาชนที่เฉพาะเจาะจงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งหมายความว่าประชาชนทั่วไปสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อประกาศผังเมืองได้ กรณีที่ 2 การมีส่วนร่วมของประชาชนตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมโดยผ่านกระบวนการทางกฎหมายในการฟ้องร้องการกระทำของรัฐหรือเอกชนที่ทำให้เกิดความเสียหายและทำลายคุณภาพสิ่งแวดล้อม (สถาบันนโยบายศึกษา, 2539, น. 1-10)

(ข) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น โดยแบ่งออกเป็น 3 กรณี กล่าวคือ กรณีที่ 1 การมีส่วนร่วมอันเนื่องมาจากการเรียกร้องของประชาชนให้รัฐต้องเปิดเวทีในการรับฟังความคิดเห็นและนำเสนอข้อมูลต่อประชาชน ในกรณีนี้ส่วนใหญ่จะทำภายหลังที่ได้เกิดความขัดแย้งที่รุนแรงระหว่างรัฐกับประชาชน กรณีที่ 2 การมีส่วนร่วมอันเนื่องมาจากการริเริ่มจากหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือการจัด Technical Hearing และกรณีที่ 3 การมีส่วนร่วมของประชาชนที่จัดโดยฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของกรมการเมืองติดตามผลการปฏิบัติตามมติสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (สถาบันนโยบายศึกษา, 2539, น. 1-16)

(ค) การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นทางเทคนิค กล่าวคือ เป็นการให้อำนาจกับคณะกรรมการผู้ชำนาญการจัดการรับฟังทางเทคนิคจากนักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชน โดยการมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ส่วนใหญ่จะเป็นโครงการขนาดใหญ่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการสร้างเขื่อนและคมนาคมซึ่งต้องรับฟังความคิดเห็นจากภายนอกก่อนที่จะตัดสินใจอนุมัติหรือไม่อนุมัติรายงาน EIA (สถาบันนโยบายศึกษา, 2539, น. 1-24)

(ง) การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นเบื้องต้นโดยบริษัทที่ปรึกษาจัดให้มีการสัมภาษณ์/การตอบแบบสอบถาม ซึ่งการมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ บริษัทที่ปรึกษาจะนำเสนอข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับโครงการและวัตถุประสงค์ของโครงการให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบ ในขณะเดียวกันก็จะสอบถามความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการความรู้สึกรับรู้ของประชาชนที่มีต่อผลกระทบในด้านต่าง ๆ (สถาบันนโยบายศึกษา, 2539, น. 1-28)

ความสำคัญของสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมซึ่งเชิงกระบวนการนั้นเป็นหลักประกันก็เพื่อทำให้เกิดการบรรลุสิทธิเชิงเนื้อหาทางสิ่งแวดล้อม โดยเป็นการเสริมสร้างสิทธิของบุคคลทุกคนทั้งรุ่นปัจจุบันและรุ่นต่อไปที่จะมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี

(2) สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม (Right to Access to Environment Information)

สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร มีลักษณะเป็นสิทธิเชิงกระบวนการ อันหมายถึง การที่ประชาชนสามารถได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่อยู่กับภาครัฐในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ หรือโครงการ หรือกิจกรรมที่จะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และวิถีชีวิตของตน (สมฤดี นิโครพัฒน์ยิ่งยง และ วรากร น้อยพันธ์, 2552, น. 4) ซึ่งในระดับสากลนั้นนอกจากจะปรากฏในมาตรา 10 แห่งปฏิญญาโอที่ประเทศไทยเป็นภาคีแล้ว ยังปรากฏในอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998 หรืออนุสัญญาอาร์ฮุส (The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters 1998- The Aarhus Convention) ซึ่งอนุสัญญาดังกล่าวได้สนับสนุนให้รัฐที่เป็นภาคีเปิดเผยข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐ (Information on the state of the environment) โดยกำหนดแนวทางให้รัฐภาคีได้เปิดเผยข้อมูลอันเกี่ยวกับกิจกรรมของภาครัฐอันอาจมีผลกระทบต่อประชาชน เช่น ข้อมูลของรัฐอันอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพและความปลอดภัยของประชาชนได้ (Human Health and Safety) เป็นต้น⁷ ถึงแม้ประเทศไทยไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาอาร์ฮุส แต่อนุสัญญานี้ได้รับการอ้างอิงอย่างกว้างขวางในทางวิชาการ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องนำมาพิจารณากล่าวถึงด้วย โดยอนุสัญญาอาร์ฮุสได้มองเห็นถึงความจำเป็นในการป้องกัน สงวนรักษา พัฒนาสิ่งแวดล้อม และอย่างยั่งยืน ซึ่งเห็นว่ามาตรการป้องกันสิ่งแวดล้อมที่เพียงพอเป็นปัจจัยสำคัญที่จะก่อให้เกิดความเป็นอยู่ที่ดีและมีสุขในสภาพแวดล้อมที่ดี ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและเป็นหน้าที่ทั้งต่อตนเองและผู้อื่นในการที่จะป้องกันและพัฒนาสภาพแวดล้อมเพื่อประโยชน์ต่อคนในรุ่นปัจจุบันและอนาคต ซึ่งการจะมีสิทธิและปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ข้างต้นได้ ทุกคนต้องสามารถเข้าถึงข้อมูล สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและเข้าถึงความเป็นธรรมในประเด็นสิ่งแวดล้อม (ชลีธร รื่นทิม อ้างถึงใน สุริดา อินทร์ดี, 2555, น. 17)

⁷ ถึงแม้ประเทศไทยไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาอาร์ฮุส แต่อนุสัญญานี้ได้รับการยอมรับในเชิงหลักการในระดับสากล ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องนำมาพิจารณากล่าวถึงด้วย

สำหรับในประเทศไทย สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมนั้นถูกรับรองไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายที่รับรอง “สิทธิได้รู้” ของประชาชน โดยได้กำหนดสิทธิในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ และกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อรองรับและคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยได้ให้สิทธิไว้หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในการเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งได้จัดเตรียมไว้พร้อมให้ประชาชนขอ ดู เช่น นโยบายในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดของรัฐ แผนงานโครงการหรืองบประมาณประจำปี สัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดบริการสาธารณะ เป็นต้น โดยอยู่บนหลักการและแนวคิดเพื่อให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ โดยกำหนดข้อยกเว้นให้ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนใช้สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารเพื่อมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปอย่างโปร่งใส อันเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญยิ่งต่อการพัฒนาสังคมประชาธิปไตย (สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, 2549, น. 11)

ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาแล้ว จึงกล่าวได้ว่าสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเป็นหนึ่งในมาตรการคุ้มครองและป้องกันสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญในนำไปสู่การทำให้สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีบรรลุผลสำเร็จ

(3) สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม (Right to Access to Environment Justice)

สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 28 ว่าบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อขอใช้สิทธิทางศาล หรือยกเป็นข้อต่อสู้ได้ นอกจากนี้ มาตรา 67 ยังได้บัญญัติถึงสิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งคดีที่น่าสนใจเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมของไทย ได้แก่ คำวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการตรวจสอบ โรคระบาดไก่ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 คณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย มีมติให้กรมปศุสัตว์เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอทุกรายการให้ แก่ผู้อุทธรณ์ สำหรับข้อมูลข่าวสารรายการที่ 4 ให้เป็นดุลยพินิจของกรมปศุสัตว์ที่จะลบชื่อแพทย์ สัตวแพทย์ และเจ้าของฟาร์มที่ได้รับการตรวจโรค หรือข้อความที่อาจทำให้รู้ถึงตัวบุคคลดังกล่าว (คำวินิจฉัยที่ สค 93/2547) (สราวุธ เบญจกุล, 10 มิถุนายน 2554)

ยังกรณีคดีปกครองที่มูลนิธิป้องกันคว้นพิษและพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งมีวัตถุประสงค์ด้านการจัดการปัญหามลพิษได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่าองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ปลอ่ยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม และศาลได้พิพากษาให้ ขสมก. และร่วร่วมบริการต้องส่งรายงานผลการตรวจสอบสภาพรถต่อศาลทุก 3 เดือน (สรารุช เบญจกุล, 10 มิถุนายน 2554)

กรณีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นสถานการณ์ของการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น การส่งเสริมสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนในการตรวจสอบกรณีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกรณีอื่นอาจเกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจึงมีความสำคัญ และเป็นเสมือนเครื่องมือการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนตามวัตถุประสงค์แห่งการเกิดสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมนี้ (สรารุช เบญจกุล, 10 มิถุนายน 2554)

2.4.2.3 สิทธิชุมชน (Communities Right)

คำว่าชุมชน (Community) มีรากศัพท์จากภาษาละติน Communitas ที่หมายถึงการมาอยู่รวมกัน (Coming Together) ส่วน กิตติศักดิ์ ปรกติ ให้ความหมายเกี่ยวกับชุมชนที่ชัดเจนมากขึ้นว่าชุมชน (Communities) หมายถึง คณะบุคคลซึ่งดำเนินชีวิตหรือมีวิถีชีวิตร่วมกัน โดยไม่ได้มีเป้าหมายหรือแบบแผนที่แน่นอน แต่มีสายสัมพันธ์ระหว่างกันที่เป็นไปตามธรรมชาติ (นิตยา โพธิ์นอก, 2557, น. 11)

ส่วนความหมายของคำว่า สิทธิ ราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง อำนาจอันชอบธรรมโดยอำนาจนั้นหมายถึงความสามารถหรือสิ่งที่สามารถทำให้เกิดขึ้นได้ สิทธิจึงหมายถึงอำนาจที่มีความชอบธรรมตามหลักศาสนาหลักกฎหมาย หรือหลักประเพณีในสังคมหนึ่ง ๆ นอกจากนี้ สิทธิยังหมายถึงสิ่งที่คนควรมีควรได้โดยคนอื่นต้องยอมรับและขัดขวางไม่ได้ (นิตยา โพธิ์นอก, 2557, น. 12)

ดังนั้น “สิทธิชุมชน” จึงหมายถึง อำนาจอันชอบธรรมตามประเพณีและกฎเกณฑ์ที่ยึดถือร่วมกันของกลุ่มบุคคล โดยกลุ่มบุคคลนี้เป็นกลุ่มคนที่มีวัตถุประสงค์ มีที่อยู่ มีขอบเขตร่วมกัน มีความสัมพันธ์กันทางสังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งมีการจัดสรรและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมกัน (นิตยา โพธิ์นอก, 2557, น. 12)

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชนพัฒนามาจากสิทธิมนุษยชนเนื่องจากมีฐานคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพเป็นพื้นฐาน เพียงแต่สิทธิชุมชนมีลักษณะเป็นสิทธิรวมหมู่ (Collective Right) ไม่ใช่สิทธิของปัจเจก หรือใครคนใดคนหนึ่ง จนกระทั่งในปี ค.ศ.1986 ได้มีการประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนาโดยองค์การสหประชาชาติ ที่ทำให้สิทธิรวมหมู่แพร่ขยายมากขึ้น จนกระทั่งหลังยุคสงครามเย็น ในทศวรรษที่ 1990 ทั่วโลกลดความเกรงกลัวต่อแนวคิดสังคมนิยม และทำให้เกิดการเรียกร้องสิทธิมนุษยชนในลักษณะที่เป็นสิทธิรวมหมู่หรือสิทธิชุมชนควบคู่ไปกับสิทธิของปัจเจกชน

และยังเกิดแนวโน้มการเรียกร้องไปถึงชุมชนในลักษณะอื่น ๆ เช่น ชุมชนดั้งเดิม ชุมชนพื้นเมือง เป็นต้น โดยมีตัวอย่างสำคัญที่แสดงให้เห็นกติการะหว่างประเทศซึ่งนำไปสู่การรับรองสิทธิของชุมชนที่ได้รับการยอมรับทั่วโลก คือ การประชุมสุดยอดผู้นำว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่กรุงริโอเดอจาเนโรในปี ค.ศ. 1992 ที่ได้มีการรับรองสถานะของชนพื้นเมือง จากนั้น ในปี ค.ศ. 1993 องค์การสหประชาชาติก็ได้ประกาศให้เป็นปีแห่งชนพื้นเมืองโลกตามมา (นิตยา โพธิ์นอก, 2557, น. 18)

สำหรับรูปแบบของสิทธิชุมชนในประเทศไทย กิตติศักดิ์ ปรกติ ได้สรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับสิทธิของชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ว่ามีอย่างน้อย 8 ประการ ได้แก่ ชุมชนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่ามีอยู่ ชุมชนมีสิทธิในการดำรงอยู่ ชุมชนมีสิทธิในการถือครองทรัพย์สิน ชุมชนมีสิทธิรักษาและพัฒนาคุณภาพชีวิตและความหลากหลายทางชีวภาพ ชุมชนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการส่งเสริมสิ่งแวดล้อม ชุมชนมีสิทธิได้รับฟังจากรัฐ ชุมชนดั้งเดิมมีสิทธิได้รับการอนุรักษ์ฟื้นฟูประเพณี ภูมิปัญญาและศิลปวัฒนธรรม สิทธิในการรักษาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืน (กิตติศักดิ์ ปรกติ, 2550, น. 6)

รูปแบบการใช้สิทธิของชุมชนนี้น่าจะช่วยลดสถานการณ์ที่เรียกว่า “โศกนาฏกรรมของทรัพยากรส่วนรวม” (Tragedy of the Commons) เพื่อทำให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและยั่งยืน สำหรับรูปแบบการจัดการทรัพยากรส่วนรวมโดยทั่วไปอาจแบ่งกว้าง ๆ 3 แนวทาง ได้แก่ การให้รัฐเป็นเจ้าของ (Nationalizations) การแปรรูปวิสาหกิจ (Privatizations) และชุมชนร่วมกันจัดการทรัพยากรส่วนรวม (Self-organized Common Property) โดยแต่ละแนวทางมีการอธิบายไว้ ดังนี้ (นิตยา โพธิ์นอก, 2557, น. 25)

(1) การให้รัฐเป็นเจ้าของส่วนใหญ่ (Nationalizations) คือ รัฐบาลกลางควบคุมทรัพยากรส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งเป็นแนวคิดส่วนใหญ่ในประเทศกำลังพัฒนา เพราะถือเป็นแนวทางที่ดีที่สุดที่จะปกป้องทรัพยากรของประเทศจาก “โศกนาฏกรรมของทรัพยากรส่วนรวม” อย่างไรก็ตามปัญหาจากแนวคิดดังกล่าว คือ ทำให้เกิดการเวนคืนและขับชุมชนซึ่งใช้ทรัพยากรออกจากพื้นที่ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาการคอร์รัปชัน

(2) การแปรรูปวิสาหกิจ (Privatizations) คือ การแปรรูปทรัพยากรของรัฐให้เป็นของเอกชน ซึ่งเป็นแนวคิดที่นักวิชาการโต้แย้งเพราะการแปรรูปทรัพยากรส่วนรวมเป็นของปัจเจกชนจะต้องมีการแบ่งสรรทรัพยากรต่าง ๆ เช่น พื้นที่เลี้ยงสัตว์ (Grazing Lands) หรือคลอง ซึ่งเป็นทรัพยากรที่ไม่สามารถแบ่งหรือไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างถูกต้อง

(3) ชุมชนร่วมกันจัดการทรัพยากรส่วนรวม (Self-organized Common Property) เป็นแนวคิดของ Elinor Ostrom นักเศรษฐศาสตร์และนักสิ่งแวดล้อมผู้ได้รับรางวัลโนเบล ปี ค.ศ. 2009 เสนอขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดจากการให้รัฐเป็นเจ้าของส่วนใหญ่และการแปรรูป

รัฐวิสาหกิจ โดยการใช้ของส่วนรวมจะถูกจำกัดโดยชุมชนหรือองค์กรที่ชุมชนจัดตั้งขึ้น เพื่อให้รัฐและชุมชนหลีกเลี่ยงโดยลักษณะการใช้สิทธิของชุมชนแบ่งได้เป็น สิทธิในการใช้ประโยชน์และสิทธิของผู้มาก่อน โดยสิทธิในการใช้ประโยชน์ตามแนวคิดสิทธิชุมชน คือสิทธิที่จะใช้ทรัพยากรโดยไม่อาจหวังการใช้ทรัพยากรได้ เช่น ไม่มีการจับจองที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์เฉพาะตน เมื่อตนไม่ใช้ประโยชน์ในทรัพยากรนั้นก็ต้องเปิดโอกาสให้คนอื่นในชุมชนได้ใช้ทรัพยากรนั้น ดังนั้น ชาวบ้านจะไม่มีสิทธิในการซื้อขายและเปลี่ยนมือของที่ดินทำกิน ซึ่งทำให้ชุมชนสามารถรักษาที่ดินและตกทอดสู่รุ่นลูกหลานได้มากกว่าการเข้าสู่ระบบซื้อขายสิทธิส่วนสิทธิของผู้มาก่อน คือ ผู้ใดที่ได้เข้าไปจับจองทรัพยากรก่อนก็มีสิทธิที่จะใช้ทรัพยากรนั้นโดยการทำเครื่องหมายจองไว้ เพื่อทำมาหากินในช่วงเวลาที่เหมาะสม ส่วนผู้มาทีหลังจะไม่เข้าไปแย่งทรัพยากรนั้น แต่การใช้ทรัพยากรนี้ไม่ได้ตายตัวมากนัก และอาจเป็นการจับจองแบบชั่วคราวหรือแบบถาวรที่เป็นมรดกแก่ลูกหลานก็ได้ (นิตยา โพธิ์นอก, 2557, น. 25)

ดังนั้น การยอมรับและรับรองสิทธิชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการที่จะทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็งและสามารถบริหารจัดการทรัพยากรของตนเองได้ เพราะชุมชนจะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจของตนและชุมชน ในขณะเดียวกันชุมชนก็ดูแลทรัพยากรไปด้วย ซึ่งหากไม่มีการส่งเสริมสิทธิชุมชน ก็จะทำให้ชนชั้นนำในสังคมใช้อำนาจเข้าครอบครองบริหารจัดการทรัพยากร และชุมชนนั้นก็จะหมดบทบาทและไร้ที่ทำกิน เมื่อสังคมพื้นฐานของประเทศไม่สามารถดำรงอยู่ได้ก็จะส่งผลต่อความยั่งยืนและมั่นคงของประเทศต่อไปในอนาคต (Rihoy & Maguranyang อ้างถึงใน นิตยา โพธิ์นอก, 2557, น. 27)

2.5 การรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ

การศึกษาเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศในงานวิจัยนี้ จะศึกษาถึงลักษณะและแนวทางที่แต่ละประเทศให้การรับรองและคุ้มครองให้เกิดผลในเชิงปฏิบัติ เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศไทยถึงแนวทางปฏิบัติที่เป็นสากล โดยจะยกตัวอย่าง 2 ประเทศที่มีลักษณะร่วมบางประการที่คล้ายคลึงกับประเทศไทยในรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คือ สาธารณรัฐอินเดีย (Democratic) ซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนา และ สาธารณรัฐประชาชนจีน (Socialist) ซึ่งมีระบอบการปกครองรูปแบบสังคมนิยม ดังนี้

2.5.1 สาธารณรัฐอินเดีย

อินเดียเป็นประเทศประชาธิปไตยระบบรัฐสภาที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในโลกและยังเป็นหนึ่งในประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่ (Emerging Economics) และยังเป็นประเทศที่มีการกระจุกตัว

ของคนจนอย่างหนาแน่นอีกด้วย โดยในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาได้เกิดกระแสการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเติบโตของประเทศซึ่งเป็นผลให้อินเดียต้องตระหนักถึงชุมชนและระบบนิเวศมากขึ้น (United Nation Development Programme, 2014, p. 12)

ในอดีตจุดเริ่มต้นของการเรียกร้องสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามบทบัญญัติทางกฎหมายภายใต้มาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญอินเดีย (1976) ว่าด้วยสิทธิในชีวิตและในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาตรา 48-A (4) ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “รัฐจะต้องพยายามปกป้องและพัฒนาสภาพแวดล้อมและปกป้องป่าไม้และสัตว์ป่าของประเทศ” และมาตรา 51-A (g) เกี่ยวกับหน้าที่พื้นฐานของพลเมืองอินเดียทุกคน ที่ระบุว่า “เป็นหน้าที่ของพลเมืองอินเดียทุกคนที่จะต้องปกป้องและปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติรวมทั้งป่า ทะเลสาบ แม่น้ำ สัตว์ป่า มีความเมตตาให้กับสัตว์โลกทุกชนิด” กรณีการคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีจะเห็นได้จากกรณีพิพาทของ Subhash Kumar กับรัฐพิหาร (State of Bihar) ที่ศาลสูงสุดได้ตั้งข้อสังเกตว่า “สิทธิในชีวิตซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานภายใต้มาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญนั้น หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะมีน้ำและอากาศที่ปราศจากการปนเปื้อนจากสารพิษ เพื่อคุณภาพสูงสุดของชีวิต” ซึ่งการตีความที่สำคัญโดยศาลสูงสุดนี้เป็นการวางบรรทัดฐานสำหรับการขยายแนวทางของสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำนายผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการเติบโตของประเทศ ส่งผลให้มีคดีความจากทั้งประชาชนและ NGO เกิดขึ้นมากมาย ซึ่งศาลได้ยึดถือสิทธิของประชาชนที่จะมีอากาศและน้ำที่สะอาดเป็นหลักในการตัดสิน เช่นเดียวกับศาลในบังกลาเทศ ปากีสถาน และเนปาลมีความเห็นไปในทำนองเดียวกันกับคำประกาศจากศาลของอินเดีย (United Nation Development Programme, 2014, p. 13)

นอกจากนี้อินเดียยังมีนวัตกรรมทางด้านกระบวนการสิ่งแวดล้อมที่ทันสมัย อาทิ การเกิดขึ้นของคดีที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของสาธารณชน (Public Interest Litigation หรือ PIL) ซึ่งอนุญาตให้ประชาชนรวมกลุ่มฟ้องในคดีที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมที่กระทบต่อคนหมู่มากได้ การเรียกร้องระบบการเข้าถึงการเยียวยาซึ่งนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติศาลสีเขียว (the Green Tribunal Act) ในปี 2010 ที่มีเจตนาเพื่อกระตุ้นการเกิดระบบศาลท้องถิ่นเกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อมทั่วประเทศและให้อำนาจในการตัดสินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทำให้สามารถทำคดีได้รวดเร็วขึ้น ตลอดจนในปี 2006 อินเดียได้ผ่านกฎหมายสำหรับผู้อาศัยอยู่ในป่า เพื่อดูแลเรื่องผลประโยชน์และสิทธิสำหรับผู้อาศัยและการครอบครองทรัพยากรในพื้นที่ ซึ่งทำโดยพื้นฐานของความเข้าใจในทรัพยากรธรรมชาติที่มีต่อผู้คนในท้องที่ ทั้งยังส่งเสริมให้ชุมชนเป็นผู้จัดสรรทรัพยากรกันตัวเอง และยังเริ่มต้นกระบวนการให้รัฐหรือเอกชนต้องได้รับความยินยอมก่อนที่จะเข้ามาหาผลประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ (Prior Informed Consent หรือ PIC) โดยสภาหมู่บ้าน (Gram Sabhas) ของชุมชนได้รับการมอบหมายให้เป็นผู้ดูแลเรื่องผลประโยชน์ของชุมชน และปกป้องผืนป่าเอาไว้ แม้ว่าก็ยังห่างไกลจากเป้าหมายที่รัฐตั้งเอาไว้ แต่กฎหมายที่ออกมาก็ช่วยให้เกิดความเท่าเทียม

ที่มากขึ้น ดังตัวอย่างของคดี Vedanta ที่ได้มีการวางแผนที่จะทำเหมืองขุดเจาะในบริเวณเทือกเขานิยามคีรี (Niyamgiri Hills) รัฐโอริศา (Odisha) ซึ่งถือเป็นพื้นที่ศักดิ์สิทธิ์ของชนเผ่าพื้นเมือง สุดท้ายถูกต่อต้านอย่างหนักจนต้องล้มเลิกโครงการไปในที่สุด (United Nation Development Programme, 2014, p. 13)

2.5.2 สาธารณรัฐประชาชนจีน

ประเทศจีนเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจที่เติบโตเร็วที่สุดในโลก ซึ่งก็เสี่ยงไม่พ้นที่จะได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและความเป็นอยู่ของประชาชน จากความต้องการที่มากขึ้นของการครอบครองทรัพยากรธรรมชาติ และมลพิษในสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดจิตวิญญาณแห่งสามัญสำนึกในสังคมในการเรียกร้องการเข้าถึงสิทธิมนุษยชนและความยุติธรรมจากปัญหาสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่กำลังก่อตัว ความท้าทายที่จีนต้องเผชิญอีกอย่างก็คือการสร้างนโยบายเพื่อป้องกันและจัดการปัญหาระหว่างภาครัฐและชุมชนท้องถิ่น (United Nation Development Programme, 2014, p. 14)

ในปี ค.ศ. 2009 สภาแห่งรัฐของจีนได้ออกแผนปฏิบัติการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับแรกของประเทศจีน โดยมาตรา 1 (7) เกี่ยวกับสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมระบุว่าเป้าหมายของแผนปฏิบัติการคือการส่งเสริม “หลักการของการพัฒนาที่สอดคล้องระหว่างมนุษย์และธรรมชาติ และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีเหตุผล จีนจะมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการดำรงอยู่ของมนุษย์และการพัฒนาที่ยั่งยืนและสร้างสังคมที่ช่วยอนุรักษ์ทรัพยากรและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อรับประกันสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชน” และเสริมสร้าง “หลักนิติธรรมในขอบเขตของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อม” การพัฒนานี้ทำให้เกิดศาลทางสิ่งแวดล้อมกว่า 47 แห่งทั่วประเทศจีน ซึ่งส่วนมากจะอยู่ใกล้กับเขตอุตสาหกรรมทางภาคตะวันออกของจีน (United Nation Development Programme, 2014, p. 14)

ตัวอย่างของการแสดงออกเชิงบรรทัดฐานผ่านกฎหมาย จะเห็นได้จากมาตรการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2006 ระเบียบว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการประเมินสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2006 และมาตรการด้านข้อมูลสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2007 ซึ่งมาตรการเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงระดับความคืบหน้าในการขยายการเข้าถึงข้อมูลและ

การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชน (United Nation Development Programme, 2014, p. 14)

2.6 การรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 และได้ให้ความสำคัญจนถึงขั้นที่กำหนดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการคุ้มครองและปกป้องสิ่งแวดล้อม โดยตรงตั้งแต่รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา การศึกษาเกี่ยวกับการนำประเด็นสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงอาจแบ่งแนวทางในการบัญญัติกฎหมายออกเป็น 3 ยุค (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2560, น. 112) ด้วยกันคือ ยุคก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช 2540 ยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงเฉพาะตั้งแต่ยุครัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา และสรุปเป็นตารางเพื่อให้เข้าใจได้ง่ายขึ้น ดังนี้

2.6.1 ยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ปี พ.ศ. 2540 เป็นปีที่มีความสำคัญมากในพัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมไทยกล่าวคือ ประเทศไทยประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำ โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้นำเอาหลักการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนี้

ตารางที่ 2.1

สรุปสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ 2540

สรุปประเด็นด้านสิทธิสิ่งแวดล้อม	มาตรา	กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง
สิทธิชุมชน	46 ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลยั่งยืน	ปฏิญญาริโอ ข้อ 22 อนุสัญญา CBD

สรุปประเด็นด้านสิทธิสิ่งแวดล้อม	มาตรา	กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง
สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี	56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ...เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยคุณภาพชีวิตของตน	ปฏิญญาริโอ ข้อ 1
สิทธิในข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม	58 บุคคลมีสิทธิเข้าข้อมูลข่าวสารสาธารณะของรัฐ 59 บุคคลมีสิทธิได้รับข้อมูลคำชี้แจงก่อนการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม	ปฏิญญาริโอ ข้อ 10, อนุสัญญาอาร์ฮุส
สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม	59 สิทธิของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบในการเข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม	ปฏิญญาริโอ ข้อ 10
สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม	56 วรรคสาม สิทธิในการฟ้องร้องคดีด้านสิ่งแวดล้อม 79 นโยบายด้านสิ่งแวดล้อม	ปฏิญญาริโอ ข้อ 10 ปฏิญญาริโอ ข้อ 9

หมายเหตุ. สร้างโดยผู้เขียน

2.6.2 ยุทธธรรมบุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติเรื่องสิ่งแวดล้อมคล้ายกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมให้มีความละเอียดและชัดเจนมากยิ่งขึ้น ดังนี้

ตารางที่ 2.2

สรุปสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ 2550

สรุปประเด็นด้านสิทธิสิ่งแวดล้อม	มาตรา	กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง
สิทธิในข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม	56 บุคคลมีสิทธิเข้าข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม	ปฏิญญาริโอ ข้อ 10, อนุสัญญาอาร์ฮูซ
	57 บุคคลมีสิทธิได้รับข้อมูลคำชี้แจงก่อนการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม	
สิทธิชุมชน	66 ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลยั่งยืน	ปฏิญญาริโอ ข้อ 22 อนุสัญญา CBD
สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี	67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและในการอนุรักษ์...รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยคุณภาพชีวิตของตน	ปฏิญญาริโอ ข้อ 1
สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม	57 วรรคสอง ประชาชนมีสิทธิในกระบวนการแสดงความคิดเห็นก่อนการดำเนินการวางแผนพัฒนาสังคม (การผังเมือง การเวนคืนที่ดิน การใช้ประโยชน์ในที่ดิน) และการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อส่วนได้ส่วนเสียสำคัญของประชาชน	ปฏิญญาริโอ ข้อ 10
	67 วรรคสอง ประชาชนมีสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม	
สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม	67 วรรคสาม สิทธิในการฟ้องร้องคดีด้านสิ่งแวดล้อม	ปฏิญญาริโอ ข้อ 10, อนุสัญญาอาร์ฮูซ

หมายเหตุ: สร้างโดยผู้เขียน

2.6.3 ยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปรากฏว่าได้มีสิทธิสิ่งแวดล้อมบางอย่างขาดหายไป และสิทธิบางส่วนที่ยังคงอยู่ดังนี้

ตารางที่ 2.3

สรุปสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ 2560

สรุปประเด็นด้านสิทธิสิ่งแวดล้อม	มาตรา	กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง
สิทธิในข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม	58 วรรคสอง <u>บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ</u> ได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ ก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง 59 <u>รัฐต้อง</u> เปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐและต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก	ปฏิญญาริโอ ข้อ 10, อนุสัญญาอาร์ฮูซ
สิทธิชุมชน	43 <u>บุคคลและชุมชนมีสิทธิ</u> (1) ในการอนุรักษ์ ปันฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา...ของท้องถิ่นและของชาติ (2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ... ตามที่กฎหมายบัญญัติ	ปฏิญญาริโอ ข้อ 22 อนุสัญญา CBD
	57 <u>รัฐต้อง</u> ... (2) อนุรักษ์ คัมครอง... ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม... โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมตามที่กฎหมายบัญญัติ	
สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี	ไม่ปรากฏเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี	ปฏิญญาริโอ ข้อ 1
สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม	43 (3) <u>บุคคลและชุมชนมีสิทธิ</u> เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรือลด	ปฏิญญาริโอ ข้อ 10

สรุปประเด็นด้าน สิทธิสิ่งแวดล้อม	มาตรา	กฎหมายระหว่าง ประเทศที่เกี่ยวข้อง
	เว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้น โดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ 58 <u>หน้าที่ของรัฐ</u> ที่จะต้องจัดให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อนการดำเนินการใดที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง	
สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม	58 วรรคสาม <u>รัฐต้องดำเนินการ</u> ให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า	ปฏิญญาริโอ ข้อ 10, อนุสัญญาอาร์ฮูซ

หมายเหตุ. สร้างโดยผู้เขียน

โดยสรุปแล้วรัฐธรรมนูญของประเทศไทยที่ผ่านมาได้มีการบัญญัติสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมบางสิทธิไว้ เช่น สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐและในการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการต่าง ๆ การจัดตั้งองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม แต่มาถูกตัดในรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปัจจุบัน (2560) โดยจะมีการออกกฎหมายลูกออกมารองรับไว้ภายหลัง ซึ่งไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน ซึ่งนับเป็นจุดอ่อนสำหรับรัฐธรรมนูญนี้ จะเห็นได้ว่าจากอดีตจนถึงปัจจุบันประเทศไทยได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ เฉพาะสิทธิสิ่งแวดล้อมในสิทธิในเชิงกระบวนการ (Procedural Rights) ส่วนสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีไม่ได้ถูกรับรองให้เป็นสิทธิเฉพาะ แต่จะเป็นการบัญญัติในลักษณะสอดแทรกในสิทธิบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับการรัฐในการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อให้บุคคลได้มีชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดีอีกที ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ไม่ได้กล่าวถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีนี้ไว้แต่อย่างใด

2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานศึกษาวิจัย รวมทั้งวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์และผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยผู้ศึกษาได้สำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่สำคัญ ดังนี้

2.7.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานจากการดำเนินการโครงการพัฒนาประเทศ

รายงานข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อกรณีข้อร้องเรียนของเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก (2556) พบว่ารัฐบาลไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญมาตรา 67 วรรคสอง เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งสะท้อนว่ารัฐบาลบกพร่องที่จะดำเนินการตามพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชน 3 ประการ คือ

(1) รัฐบาลบกพร่องในการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐในการเคารพ (Obligation to Respect) ที่จะไม่ไปละเมิดหรือดำเนินการกีดกัน เป็นอุปสรรคในการที่ประชาชนจะเข้าถึงหรือได้รับสิทธิดังกล่าว รัฐบาลมิได้ใช้ดุลยพินิจที่รอบคอบ (Due Diligence Standards) ในการกำหนดนโยบายที่จะมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิทธิในการเข้าถึงสุขภาพที่ดี ทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณภาพ และสิ่งแวดล้อมที่ดี

(2) รัฐบาลบกพร่องในการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐในการปกป้อง (Obligation to Protect) โดยรัฐบาลขาดระบบ มาตรการ และกลไกในการปกป้องสิทธิของประชาชนในชุมชนอันเกิดจากการกระทำของภาคเอกชนและอุตสาหกรรม โดยเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลและหน่วยงานของรัฐไม่ได้วางแผน/หรือบังคับใช้กฎหมายและระเบียบอย่างเพียงพอในการควบคุมการดำเนินการของภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการประกาศกำหนดประเภทโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรง แต่ไม่มีการระบุไว้ในประกาศ สามารถดำเนินการได้ต่อไปโดยไม่ต้องผ่านขั้นตอน ตามมาตรา 67 วรรคสอง จึงไม่สามารถคุ้มครองสิทธิชุมชนได้อย่างแท้จริง

(3) รัฐบาลบกพร่องในการดำเนินมาตรการที่จำเป็นและเพียงพอที่จะทำให้สิทธิของบุคคลและชุมชนในพื้นที่เกิดผลและเป็นจริงขึ้นได้ในเวลาที่เหมาะสม (Obligation to Fulfill) รัฐบาลมิได้ดำเนินมาตรการที่จำเป็นและเพียงพอในการทำให้สิทธิของประชาชนและชุมชนในพื้นที่มาตาพุดให้เกิดขึ้นเป็นจริง โดยรัฐบาลไม่ได้ดำเนินการวางนโยบายหรือมาตรการที่จำเป็นและเพียงพอที่จะสนับสนุนให้ประชาชนได้สามารถใช้สิทธิได้อย่างเต็มที่ รวมถึงรัฐบาลมิได้จัดสรรงบประมาณที่เพียงพอ หรือกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการฟื้นฟู เยียวยาให้กลับคืนสู่สภาพเดิม นอกจากนี้ รัฐบาลยังขาดการสนับสนุน ส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนได้มีศักยภาพที่จะเข้าถึงหรือใช้สิทธิต่าง ๆ

ได้อย่างเต็มที่และมีความหมาย ไม่ว่าจะเป็นการสร้าง ความเข้าใจ ความตระหนัก หรือการส่งเสริม ศักยภาพที่ประชาชนสามารถจะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และสุขภาพในลักษณะที่จะคุ้มครองสิทธิของชุมชนได้อย่างเต็มที่

งานของสำนักงานสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เรื่อง สิทธิชุมชนและผลกระทบจาก โครงการพัฒนาภาคใต้ พบว่ามีการละเมิดและละเลยความสำคัญของสิทธิชุมชนในด้านต่าง ๆ ดังนี้

(1) สิทธิในการกำหนดอนาคตและเจตจำนงและเจตจำนงของตนเองและสิทธิในการพัฒนา โดยพบว่าโครงการพัฒนาภาคใต้เป็นโครงการพัฒนาที่ถูกกำหนดขึ้นจากรัฐส่วนกลางโดยที่ไม่มีประชาชน ชุมชนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบโดยตรงเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดและจัดทำ จึงเป็นการละเลยสิทธิของชาวบ้านและชุมชนในการกำหนดอนาคตและเจตจำนงของตนเองและสิทธิในการพัฒนา ส่งผลให้ชะตากรรมและชีวิตของท้องถิ่นถูกกำหนดมาจากองค์กรภายนอก ทั้งจาก ต่างประเทศและภายในประเทศ

(2) สิทธิในมาตรฐานการครองชีพ จากการศึกษาพบว่า การวางแผนสิทธิใน มาตรฐานการครองชีพของชุมชนที่ประกอบอาชีพโดยอิงอาศัยอยู่บนฐานทรัพยากรธรรมชาติของ ท้องถิ่นที่หลากหลายและอุดมสมบูรณ์ และเป็นฐานเศรษฐกิจของชุมชนท้องถิ่นที่มีการจ้างงานและ การกระจายรายได้อย่างทั่วถึง เป็นเหตุผลสำคัญที่ชาวบ้านและชุมชนไม่ยอมรับและไม่เอาด้วยกับ โครงการแผนพัฒนาภาคใต้ เพราะเห็นว่าทิศทางการพัฒนาภาคใต้ด้วยอุตสาหกรรมหนักจะเป็น ตัวการสำคัญที่จะทำลายแหล่งทำมาหากินและอาชีพของชาวบ้าน

(3) สิทธิในข้อมูลข่าวสาร พบว่าการดำเนินโครงการต่าง ๆ รวมทั้งการวางแผน พัฒนาของรัฐที่ผ่านมาเกือบทั้งหมดไม่ได้มีการชี้แจงให้ข้อมูลข่าวสาร ถึงรายละเอียด เหตุผลของ โครงการ ตลอดจนผลกระทบทั้งด้านดีและด้านเสียของโครงการ เวทีที่หน่วยงานเข้ามาจัดมักจะเป็น เวทีการให้ข้อมูลด้านเทคนิคและนำเสนอเฉพาะผลประโยชน์และข้อดีของโครงการด้านเดียว

(4) สิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ พบว่าการดำเนิน โครงการภายใต้แผนพัฒนาภาคใต้ในทุกกรณีศึกษาล้วนจะคุกคามพื้นที่ซึ่งชุมชนได้อาศัยได้ใช้ ประโยชน์ความอุดมสมบูรณ์และความหลากหลายของทรัพยากรธรรมชาติที่เอื้อต่อวิถีชีวิตและการ ดำรงชีพ และมีผลต่อการคุกคามสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืนที่เคยมีมาแต่ดั้งเดิม ตามบทบัญญัติในมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

(5) สิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น จากการศึกษาพบว่า การ จัดทำแผนฯ ตั้งแต่ระดับชาติ ระดับภาค จนถึงระดับท้องถิ่น เป็นลักษณะการคิดแบบรวมศูนย์และ กำหนดมาจากหน่วยงานส่วนกลาง ไม่ได้เป็นการจัดทำแผนที่มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของ

ประชาชนอย่างทั่วถึงก่อน แต่หน่วยงานที่รับผิดชอบจะปฏิบัติตามกระบวนการและขั้นตอนทางกฎหมายของหน่วยงานตนเองที่ยังมิได้มีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

2.7.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาทและการใช้อำนาจของรัฐบาลทหาร

งานวิจัยของเฉลิมเกียรติ ผิวนวล (2533) ที่ศึกษาเรื่อง ประชาธิปไตยแบบไทย: ความคิดทางการเมืองของทหารไทย (พ.ศ. 2519 - 2529) ซึ่งในที่นี้จะกล่าวสรุปเฉพาะแนวความคิดลัทธิผู้นำและแนวความคิดแบบรัฐนิยม เพื่อให้ใกล้เคียงกับการวิเคราะห์การใช้อำนาจของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในงานวิจัยชิ้นนี้ โดยผลการศึกษาพบว่าแนวความคิดลัทธิผู้นำและแนวความคิดแบบรัฐนิยม ยังคงปรากฏเด่นชัดในช่วงการรื้อฟื้นระบอบปฏิวัติ (พ.ศ. 2519 - 2521) ในยุครัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร และ รัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เช่นเดียวกับที่ปรากฏในยุคของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. 2523 - 2529)

โดยแนวคิดลัทธิผู้นำนั้นได้ให้อำนาจอย่างสูงสุดแก่ผู้นำรัฐบาล ซึ่งเป็นสิ่งที่ขาดเสียมิได้สำหรับระบอบอำนาจนิยมของทหารไทย ทั้งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519 ของรัฐบาลนายธานินทร์ และธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2520 ของรัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ที่ได้ให้อำนาจสูงสุดแก่นายกรัฐมนตรี ทำนองเดียวกับมาตรา 17 ของรัฐธรรมนูญในระบอบสฤษดิ์ และผู้นำรัฐบาลทั้งสองก็เคยใช้ “อำนาจพิเศษ” นี้ด้วย

ส่วนยุคของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. 2523 - 2529) พบว่ารัฐบาลทหารในระบอบประชาธิปไตยยุคใหม่ ยังคงมีฐานะและบทบาทในทำนองเดียวกับรัฐบาลในอดีตดังปรากฏออกมาเป็นแนวความคิดที่คล้ายคลึงกันในหลักใหญ่ ๆ โดยปรากฏแนวความคิดแบบรัฐนิยมสะท้อนออกมาใน “คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2553 เรื่องนโยบายต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์” ตามคำสั่งนี้ รัฐบาลได้มอบหมายให้กองทัพปฏิบัติภารกิจ “อันศักดิ์สิทธิ์” ในการเป็นผู้นำทำหน้าที่ดำรงรักษาความมั่นคง การใช้ประชาธิปไตยเพื่อแก้ไขปัญหาพื้นฐานของประเทศ ซึ่งนอกจากนโยบายตามคำสั่ง 66/2553 จะเน้นด้านการเมืองเป็นหลักแล้ว การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อความมั่นคงก็ได้รับความสำคัญด้วย โดยภายใต้้นโยบายเศรษฐกิจในระบบทุนนิยมและการดำเนินงานบนพื้นฐานแนวความคิดแบบรัฐนิยม ได้ปรากฏผลพวงจากคำสั่ง 66/2553 ออกมาในรูปแบบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 โดยได้วางแนวทางการพัฒนาเพื่อความมั่นคงแห่งชาติและจากความคิดทางการเมืองในหลักสำคัญ ๆ ดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าในช่วงสมัยของรัฐบาลพลเอกเปรม ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นยุคของความพยายามสร้างเสถียรภาพทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐนิยม โดยรัฐบาลฝ่ายรัฐนิยมได้พยายามหาทางสร้างความสัมพันธ์กับพลังเสรีนิยมหรือฝ่ายเอกชนนิยม โดยมีคำสั่ง 66/2553 เป็นคำสั่งที่ “อยู่เหนือการเมือง” ซึ่งเปิดทางอันชอบธรรมให้แก่กองทัพในการเข้าเกี่ยวข้องทางการเมือง เพื่อดูแลความมั่นคง อันเป็นภารกิจศักดิ์สิทธิ์

สงกรานต์ ป้องบุญจันทร์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งศึกษาเรื่องนโยบายทางคืนผืนป่าของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เกี่ยวกับผลกระทบและเครื่องมือในการปฏิบัตินโยบายที่ใช้กฎหมายเดิมเกี่ยวกับป่าไม้และที่ดินรวมกับประกาศคำสั่ง คสช. พบว่าเนื่องจากกฎหมายเดิมมีลักษณะเป็นอำนาจนิยมจึงแสดงศักยภาพได้ดีในระบอบเผด็จการ

แม้ คสช. ใช้กฎหมายเดิมในการดำเนินคดีอาญากับชาวบ้าน แต่สิ่งที่ต่างคือคำสั่ง คสช. สองฉบับ (ฉบับที่ 64/2557 และ 66/2557) กับแผนหนึ่งแผนของรัฐบาล (แผนแม่บทป่าไม้) ทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีความรุนแรงมากขึ้น โดยผลการวิจัยพบว่า

(1) ประกาศคำสั่ง คสช. เพิ่มหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย จากเดิมมีเพียงกรมป่าไม้ กรมอุทยาน เป็นหน่วยงานหลักในการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ เพิ่มเป็น ตำรวจ ทหาร กอ.รมน. ฝ่ายปกครอง

(2) ประกาศคำสั่ง คสช. คาดโทษเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการไม่มีประสิทธิภาพหรือเข้าไปเกี่ยวข้องกับความผิดเรื่องป่าไม้ที่ดิน จะถูกดำเนินการทางวินัย ซึ่งมีประสิทธิภาพมากกว่ารัฐบาลจากเลือกตั้ง เพราะเจ้าหน้าที่ไม่มีช่องทางในการปกป้องตัวเอง เช่น ช่องทางการอุทธรณ์ หรือการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งคำสั่งเหล่านี้ ขณะที่ คสช. มีมาตรา 44 ในการคุมเรื่องนี้อยู่ ทำให้การคาดโทษมีประสิทธิภาพ

(3) ตั้งหน่วยงานที่มีเจ้าภาพชัดเจนคือกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ติดตามและรายงานความคืบหน้าแก่ คสช. นำไปสู่เรื่องที่ว่าเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการซึ่งแต่ก่อนสามารถเจรจาทอรองกับชาวบ้าน ให้มีการพิสูจน์ ใช้เอกสารต่าง ๆ แต่ตั้งแต่มีประกาศคำสั่ง คสช. เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการไม่เจรจาทั้งสิ้น อ้างว่าทำตามคำสั่ง คสช. ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีความยืดหยุ่นเพียงพอ

บทที่ 3

สถานการณ์และผลกระทบจากการออกคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ต่อประเด็นสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม

ภายหลังการยึดอำนาจจากรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ก็ได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 ทว่าราชอาณาจักรและออกประกาศกองทัพบก ฉบับที่ 1/2557 และ 2/2557 เมื่อคืนวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 เพื่อควบคุมสถานการณ์ความขัดแย้งและความมั่นคงของประเทศ และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 อันมีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง โดยได้กำหนดแนวทางการแก้ปัญหาไว้สามระยะ คือ ระยะเฉพาะหน้า เป็นการใช้อำนาจสกัดการใช้อำนาจ และการนำอาวุธมาใช้คุกคามประชาชน ยุติความหวาดระแวง และแก้ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง ที่สะสมมากกว่าหกเดือนให้คลี่คลายลง เพื่อเตรียมเข้าสู่ระยะที่สองซึ่งจะจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว จัดตั้งสภาขึ้นทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ และให้มีคณะรัฐบาลบริหารราชการแผ่นดินแก้ไขสถานการณ์อันวิกฤติให้กลับคืนสู่สภาวะปกติฟื้นฟูความสงบเรียบร้อย ความรู้รักสามัคคี และความเป็นธรรม แก้ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง จัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเร่งด่วน จัดตั้งสภาปฏิรูปแห่งชาติและองค์กรต่าง ๆ เพื่อให้มีการปฏิรูปในด้านการเมืองและด้านอื่น ๆ และให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่วางกติกาการเมืองให้รัดกุม เหมาะสม ป้องกันและปราบปรามการทุจริต สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพรวดเร็ว และเป็นธรรม ก่อนจะส่งมอบภารกิจเหล่านี้แก่ผู้แทนปวงชนชาวไทยและคณะรัฐบาลที่จะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินในระยะต่อไป ในการดำเนินการดังกล่าวนี้จะให้ความสำคัญแก่หลักการพื้นฐานยิ่งกว่าวิธีการในระบอบประชาธิปไตยเพียงประการเดียว จึงจำเป็นต้องใช้เวลาสร้างบรรยากาศแห่งความสงบเรียบร้อยและปรองดอง เพื่อนำความสุขที่สูญหายไปนานกลับคืนสู่ประชาชน และปฏิรูปกฎหมายทั้งบางเรื่องที่เคยเป็นชนวนความขัดแย้ง ไม่ชัดเจน ไร้ทางออกในยามวิกฤติ ขาดประสิทธิภาพหรือไม่เป็นธรรมให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชนในชาติ

ภายใต้เจตนารมณ์อันมุ่งเน้นการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สะท้อนออกมาในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติวันศุกร์ที่

12 กันยายน 2557 หลังจากนั้นปรากฏว่ารัฐบาลได้มีการใช้อำนาจตามมาตรา 44¹ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ออกคำสั่งต่าง ๆ เป็นจำนวนมากเพื่อเอื้อให้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลเป็นไปอย่างราบรื่น โดยมีได้ตระหนักอย่างรอบด้านจนก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เมื่อพิจารณาเนื้อหาของมาตรา 44 ก็จะพบว่าได้ถูกตราขึ้นเพื่อต้องการมอบอำนาจอันเบ็ดเสร็จเด็ดขาดให้แก่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติในกรณี que เห็นว่าจำเป็นต่อการจัดระเบียบการปฏิรูปทางการเมือง หรือสถานการณ์อื่นใดเร่งด่วน ซึ่งนอกจากผลทางเมืองจะเป็นการรวมศูนย์อำนาจในทุกภาคส่วนไว้ที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติแล้วยังมีผลผูกพันในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการด้วย (นิติกรณ์ สังแก้ว และคณะ, 2559, น. 402) ซึ่งนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำของประชาชนโดยอาศัยการบริหารจัดการแหล่งทรัพยากรธรรมชาติตลอดจนนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลก็เป็นหนึ่งในนโยบายที่อาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ออกคำสั่งต่าง ๆ จนเกิดผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม โดยจากการศึกษาทบทวนสามารถจัดประเภทกลุ่มคำสั่งได้ ดังนี้

3.1 กลุ่มคำสั่งที่ออกมาเพื่อรองรับนโยบายการรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรและนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำของสังคม

คำแถลงนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำของสังคมของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ข้อ 3.7 ได้ระบุถึงความต้องการที่จะแก้ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและการรุกล้ำเขตป่าสงวนโดยการกระจายสิทธิการถือครองให้แก่ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ที่ไม่ได้รุกร้ำและออกมาตรการ

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มาตรา 44 ระบุว่า “ในกรณีที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ หรือเพื่อป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจสั่งการระงับยับยั้ง หรือกระทำการใด ๆ ได้ ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำ รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้และเป็นที่สุด ทั้งนี้ เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ให้รายงานประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติและนายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว”

ป้องกันการเปลี่ยนมือไปอยู่ในครอบครองของผู้ที่มีใช้เกษตรกร ใช้เทคโนโลยีดาวเทียมสำรวจและวิธีการแผนที่ที่ทันสมัย ซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหาดินที่ดินทับซ้อนและแนวเขตพื้นที่ป่าที่ไม่ชัดเจน อันก่อให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ

ตลอดจนนโยบายการรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรและการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ในข้อ 9.1, 9.2 และ 9.3 ที่มีสาเหตุมาจากการที่พบว่าในปัจจุบันมีการบุกรุกที่ดินของรัฐและตัดไม้ทำลายป่ามากขึ้น ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพที่เคยอุดมสมบูรณ์ เช่น ป่าไม้ สัตว์ป่า พันธุ์พืช และแร่ธาตุถูกทำลายหรือนำไปใช้ประโยชน์ทางพาณิชย์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นอันมากโดยในระยะเฉพาะหน้า รัฐบาลมีนโยบายเร่งปกป้องและฟื้นฟูพื้นที่อนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า ซึ่งให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐให้ชัดเจน ส่งเสริมการปลูกไม้มีค่าทางเศรษฐกิจในพื้นที่เอกชนเพื่อลดแรงกดดันในการตัดไม้จากป่าธรรมชาติในระยะต่อไป พัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดิน และแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยยึดแนวพระราชดำริที่ให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกับป่าได้ เช่น กำหนดเขตป่าชุมชนให้ชัดเจน บริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศให้เป็นเอกภาพในทุกมิติทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ จัดให้มีแผนบริหารน้ำของประเทศ เพื่อให้การจัดทำแผนงานไม่เกิดความซ้ำซ้อน มีความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ

จากนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการลดความเหลื่อมล้ำของสังคมและแก้ไขปัญหาเขตที่ดินทับซ้อนและแนวเขตพื้นที่ป่าที่ไม่ชัดเจน ตลอดจนนโยบายการรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติดังได้กล่าวข้างต้น ส่งผลให้มีการออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 เรื่อง การปราบปรามและการหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบันตลอดจนคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 4/2558 เรื่อง มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายที่คุ้มครองประโยชน์สาธารณะและประชาชนโดยส่วนรวม เพื่อเป็นมาตรการในการดำเนินนโยบายให้สำเร็จจนเป็นที่รู้จักกันในนาม “นโยบายทวงคืนผืนป่า” ตามมา

3.1.1 คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 เรื่อง การปราบปรามและการหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสภาวะการณ์ปัจจุบัน

3.1.1.1 ที่มาและเหตุผลของการออกคำสั่ง

คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 และ 66/2557 นี้ เป็นเพียง 2 คำสั่งที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่ไม่ได้ออกโดยการอาศัยอำนาจของมาตรา 44 แต่เป็นการออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจของ คสช. โดยตรงในฐานะรัฐาธิปัตย์ ซึ่งลงนามคำสั่งในวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2557 และ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2557 ตามลำดับ โดยสาเหตุของการออกคำสั่งที่ 64/2557 สืบเนื่องมาจากการที่รัฐต้องการแก้ไขปัญหาการลดลงของพื้นที่ป่าอันเนื่องมาจากการการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ โดยมุ่งเน้นไปที่การบุกรุกพื้นที่ป่าของกลุ่มผู้มีอิทธิพลและกลุ่มนายทุน ดังนั้น คำสั่งที่ 64/2557 และ 66/2557 จึงออกมาเพื่อเอื้อให้การบริหารราชการในการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้พื้นที่ต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และลดผลกระทบที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศ ซึ่งเป็นหนึ่งในนโยบายหลักของรัฐบาล

3.1.1.2 เนื้อหาสาระของคำสั่ง

เนื้อหาของคำสั่งที่ 64/2557 เป็นคำสั่งที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องอย่างเต็มรูปแบบ ได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อย กองกำลังป้องกันชายแดนของกองทัพบก และกองทัพเรือ กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการเร่งรัดปราบปราม หยุดยั้ง และจับกุมผู้บุกรุก ผู้สมคบคิดสนับสนุนช่วยเหลือในการทำลายทรัพยากรป่าไม้ให้เกิดความเสื่อมเสียแก่สภาพป่า รวมถึงให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุม ตรวจสอบ กิจการแปรรูปไม้ การค้าไม้แปรรูป การนำเข้าและส่งออกไม้ที่ผิดกฎหมายตลอดแนวชายแดน ตลอดจนปราบปรามเครือข่ายกระบวนกรตัดไม้ทำลายป่าทุกรูปแบบในทุกหมู่บ้านและชุมชนทั่วประเทศ ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบต้องติดตามดูแลทั้งภาคประชาชนและองค์กรชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมกันอย่างจริงจังในการฟื้นฟูพื้นที่ป่าที่ถูกทำลายให้สมบูรณ์ดังเดิม และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะถูกดำเนินการลงโทษทันทีหากปล่อยปละละเลยหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการกระทำผิดตามกรณีคำสั่งนี้

ส่วนคำสั่งที่ 66/2557 เป็นการเพิ่มหน่วยงานกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ซึ่งเป็นหน่วยงานของฝ่ายทหารให้อำนาจหน้าที่ตามคำสั่ง 64/2557 และในขณะเดียวกันก็เป็นคำสั่งที่ให้มีการผ่อนปรน ลดความเข้มงวดในการปฏิบัติงานของ

เจ้าหน้าที่สำหรับประชาชนผู้ยากไร้ ผู้มีรายได้น้อย และผู้ที่ไม่มียาที่ดินทำกินที่ซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่ก่อนคำสั่งนี้มีผลบังคับใช้ รวมถึงจะต้องมีการสอบสวนและพิสูจน์หาความจริงสำหรับประชาชนที่เป็นผู้บุกรุกใหม่ โดยกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติไว้ ดังนี้

(1) การกระทำใด ๆ ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากไร้ ผู้มีรายได้น้อย และผู้ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมนั้น ๆ ก่อนคำสั่ง คสช. ที่ 66/2557 มีผลบังคับใช้ ยกเว้นผู้บุกรุกใหม่จะต้องดำเนินการสอบสวน และพิสูจน์ทราบ เพื่อกำหนดวิธีการปฏิบัติที่เหมาะสม และดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

(2) การดำเนินการเร่งด่วน คือ การป้องกันไม่ให้มีการบุกรุกเพิ่มเติม ด้วยการใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดและเด็ดขาด

(3) การดำเนินการแก้ไขปัญหาลักษณะที่สั่งสมมาแต่เดิม ให้นำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกัน พิจารณา กำหนดมาตรการและวิธีการอย่างเป็นระบบเพื่อแก้ไขต่อไป

(4) กรณีใด ๆ ซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมให้ดำเนินการต่อไปจนกว่าจะสิ้นสุดกระบวนการที่กำหนด

3.1.1.3 กฎหมาย/มาตรการที่สำคัญที่เกี่ยวข้องภายหลังการออกคำสั่ง

แผนแม่บทแก้ไขปัญหการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2557 ภายหลังการออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 64/2557 และ 66/2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ก็ได้มีการมอบหมายให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมกันจัดทำแผนแม่บทแก้ไขปัญหการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนทันที โดยจัดทำแล้วเสร็จและประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2557 มีวัตถุประสงค์เพื่อยุติการตัดไม้ทำลายป่าและทวงคืนผืนป่าจากผู้บุกรุกครอบครองให้ได้ตามที่เป้าหมายกำหนดไว้ภายใน 1 ปี และเพื่อให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และยั่งยืนภายใน 2 ปี ตลอดจนเพื่อฟื้นฟูสภาพป่าในพื้นที่ป่าเป้าหมายทั่วทั้งประเทศให้มีสภาพที่สมบูรณ์ ภายใน 2 - 10 ปี (กรมป่าไม้, 2557, น. 19)

โดยหน่วยงานผู้จัดทำแผนวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทยว่า พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยได้ลดปริมาณลงจำนวนมาก ซึ่งปัจจุบันมีพื้นที่คงเหลือ 102.1 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 31.57 ของพื้นที่ประเทศ ทั้งนี้ สาเหตุของการลดลงของพื้นที่ป่าดังกล่าวข้างต้น เกิดจากการบุกรุกพื้นที่ป่าและลักลอบตัดไม้ทำลายป่าเช่น การบุกรุกเพื่อขยายพื้นที่ทำการเกษตร การบุกรุกจับจองของนายทุน การออกเอกสารสิทธิ์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย การขาดจิตสำนึกสาธารณะ และการบริหารจัดการของหน่วยงานที่รับผิดชอบขาดประสิทธิภาพ ซึ่งหากไม่มี

การป้องกันแก้ไขอย่างเร่งด่วนก็จะส่งผล ให้มีการทำลายทรัพยากรป่าไม้เพิ่มขึ้นจนเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสมดุลธรรมชาติมากยิ่งขึ้น (กรมป่าไม้, 2557, น. 6)

3.1.1.4 สถานการณ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการออกคำสั่ง

แม้เจตนารมณ์ของคำสั่งที่ 64/2557 และ 66/2557 จะมีจุดประสงค์และมุ่งเน้นเพื่อปราบปรามผู้มีอิทธิพลและกลุ่มนายทุน แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐตามนโยบายทางคืนผืนป่าได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนมากกว่ากลุ่มผู้มีอิทธิพลและกลุ่มนายทุน โดยภายหลังจากที่มีคำสั่ง คสช. ที่ 64/2557 และ 66/2557 และการปฏิบัติตามแผนแม่บทแก้ไขปัญหการทำลายทรัพยากรป่าไม้ รายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชน ประจำปี 2557 (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2557, น. 113 - 116) ระบุว่า กสม. ได้รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบจำนวน 35 คำร้อง (จากเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับกรณีที่ดินและป่าในปี 2557 ทั้งหมด 60 คำร้อง) ภายในระยะเวลา 6 เดือนซึ่งจากข้อมูลที่ร้องเรียนมายัง กสม. พบว่าเรื่องร้องเรียน จำนวน 44 คำร้องนั้น ร้อยละ 98 เป็นเรื่องปัญหาเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ เช่น เขตอุทยานแห่งชาติ เขตป่าอนุรักษ์ ที่สาธารณประโยชน์ เป็นต้นและส่วนใหญ่เป็นกรณีคำร้องที่มีสาเหตุมาจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐตามคำสั่งของ คสช. โดยเจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการมิได้คำนึงถึงข้อพึงระวัง ตามคำสั่ง ที่ 66/2557 ข้อ 2.1 จนเกิดผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อย และผู้ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งได้อาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมนั้น ๆ ก่อนคำสั่งนี้มีผลบังคับใช้จนทำให้เกิดข้อพิพาทอย่างกว้างขวาง โดยมีกรณีตัวอย่างที่แสดงถึงผลกระทบจากคำสั่งดังกล่าว เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้นำกำลังกว่า 1,000 นาย พร้อมอาวุธครบมือเข้าไปตรวจค้นบ้านเรือนชาวบ้านที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยอ้างว่ามีเบาะแสการค้าไม้เถื่อนและมีไม้หวงห้ามไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต ในขณะที่ผู้ร้องอ้างว่า ไม้เหล่านั้นมีไว้เพื่อสร้างและต่อเติมบ้านเรือนเพื่ออยู่อาศัยของชาวบ้านชนเผ่ากะเหรี่ยงจำนวน 39 ราย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ยากไร้ผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยและทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าที่ประกาศซ้อนทับ ต่อมาชาวบ้านทั้ง 39 รายถูกฟ้องร้องดำเนินคดี (ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนชาวปกากะญอทุ่งป่าคา 20 ราย จำคุก 1 - 5 ปี ไม่รอลงอาญา, 20 มกราคม 2561)

กรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ทหาร และเจ้าหน้าที่ป่าไม้ได้นำกำลังเข้ายึดพื้นที่ทำกินของชาวบ้านจังหวัดน่าน ซึ่งอ้างว่าอาศัยและทำกินในพื้นที่ดังกล่าวมาช้านาน โดยกล่าวหาว่าชาวบ้านบุกรุกพื้นที่ป่าตามมติคณะรัฐมนตรี และต่อมา ได้ยึดที่ดินทำกินของชาวบ้านในบริเวณเดียวกัน ทำให้มีผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนมากถึง 101 ครอบครัว หรือจำนวนประมาณ 406 ราย (ผู้ว่าฯ น่านตรวจยึดพื้นที่คืน พร้อมดำเนินคดีผู้บุกรุกป่า, 20 มกราคม 2561)

กรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ร่วมกับเจ้าหน้าที่ทหารและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจังหวัดนครพนม เข้าตรวจสอบที่ดินสาธารณประโยชน์และได้มีการจับกุมดำเนินคดีกับ

ชาวบ้าน จำนวน 14 คน โดยกล่าวหาว่า “ก่อสร้างแผ้วถางเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่าและเข้าไปยึดถือครอบครองตลอดจนการก่อสร้างฯ” ซึ่งผู้ร้องอ้างว่า ที่ดินที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์มีหนังสือสำคัญเป็นใบจอง (น.ส. 2) ที่ทางราชการออกให้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501 และทำประโยชน์ต่อเนื่องมาจากบรรพบุรุษและผู้ร้องอ้างว่าเจ้าหน้าที่จะเข้าตรวจสอบและจับกุมดำเนินคดีกับชาวบ้านอีกประมาณ 300 คน ที่อาศัยอยู่ภายในบริเวณดังกล่าว (ศาลนครพนม ยกฟ้องชาวบ้าน 29 ราย คดีบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ “โคกภูกระแตบ้านไผ่ล้อม”, 20 มกราคม 2561)

โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 - 2558 กสม. ได้รับเรื่องร้องเรียนกรณีที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่ง คสช. ที่ 64/2557 และ 66/2557 โดยจำแนกร้องเรียนได้ 6 ลักษณะ ดังนี้

ตารางที่ 3.1

ลักษณะเรื่องร้องเรียนกรณีที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่ง คสช. ที่ 64/2557 และ 66/2557

ลักษณะ ที่	ข้อกล่าวหา/การกระทำที่ละเมิด หรือกระทบสิทธิ
1	การบังคับให้อพยพโยกย้าย โดยไม่ได้มีการจัดพื้นที่รองรับไว้ล่วงหน้า หรือรื้อถอนทำลายบ้านเรือน ทรัพย์สินพืชผล และบังคับให้ออกจากพื้นที่
2	การทำลายพืชผลอาสิน และห้ามเข้าทำกิน
3	การยึดพื้นที่ และห้ามเข้าทำกินหรือถูกให้ออกจากพื้นที่
4	การติดประกาศให้ชาวบ้านรื้อถอนพืชผล สิ่งปลูกสร้าง หรือคำสั่งห้ามมิให้ประชาชนเก็บเกี่ยวผลผลิตจากพืชผลทางเกษตรที่ปลูกไว้ในพื้นที่ บังคับให้ประชาชนออกไปจากพื้นที่ หรือห้ามทำกิน
5	การจับกุมดำเนินคดีและคุมขังชาวบ้าน ตัดฟันพืชผล สั่งห้ามไม่ให้เก็บเกี่ยวผลผลิต รื้อถอนบ้านพักอาศัย และให้ออกจากพื้นที่
6	การข่มขู่บังคับด้วยวาจาหรือกำลังอาวุธ หรือการบังคับให้ลงลายมือชื่อยินยอมออกไปจากที่ดินทำกิน

หมายเหตุ. จาก รายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนประจำปี พ.ศ. 2557, โดย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2557, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

จากรายงานการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2559 ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ที่ดินและป่าไม้ ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ก็ยังพบปัญหาต่อเนื่องจากคำสั่งที่ 64/2557 และ 66/2557 ที่มีการดำเนินการขับไล่บุกรุก และรื้อทำลายทรัพย์สินของประชาชนที่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าโดยมุ่งเน้นการบรรลุเป้าหมายของคำสั่งดังกล่าวเป็นสำคัญ แต่ขาดกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการที่ละเอียดรอบคอบมากพอ และไม่ได้คำนึงถึงความแตกต่างของพื้นที่ซึ่งมีบริบทความเป็นมาของปัญหา รวมทั้งวัฒนธรรมและวิถีการดำรงชีวิตที่แตกต่างกัน โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสิทธิในการจัดการที่ดิน จำนวน 87 คำร้อง ซึ่งในจำนวนคำร้องดังกล่าวนี้มีกรณีที่สำคัญ เช่น ชาวบ้านแม่จอน หมู่ที่ 11 อำเภอเชียงดาวจังหวัดเชียงใหม่ถูกเจ้าหน้าที่รัฐกว่า 100 นาย สนธิกำลังเข้าไปในหมู่บ้านและเรียกประชุมชาวบ้าน เรื่องการทวงคืนผืนป่า และการขอให้ชาวบ้านคืนที่ทำกินให้กับรัฐในส่วนที่บุกรุกเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งส่งผลให้ชาวบ้านบางส่วนได้รับผลกระทบไม่มีที่ดินทำกิน หรือเหลือที่ดินเพียงเล็กน้อยซึ่งไม่เพียงพอต่อการทำการเกษตรเพื่อหาเลี้ยงครอบครัว เป็นต้น (ชาวดาระอั้งบ้านแม่จอนร้องกรรมการสิทธิฯ - หลังถูกจัดระเบียบ ‘ทวงคืนผืนป่า’, 20 มกราคม 2561)

นอกจากนี้ สำนักป้องกันรักษาป่าและควบคุมไฟป่า กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยังพบกรณีปัญหาที่ได้ผลกระทบจากแผนบทแก้ไขปัญหการทำลายทรัพยากรป่าไม้ และคำสั่ง คสช. ที่ 64/2557 และ 66/2557 ที่อยู่ในความรับผิดชอบกระทรวงฯ อาทิ

(1) กรณีปัญหาภาคเหนือ: พื้นที่/กรณีปัญหาบ้านห้วยมก หมู่ 5 ตำบลเวียงแหง อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่

สถานการณ์ปัญหา/ข้อเท็จจริง

วันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2557 เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติเข้าทำลายพื้นผลของชาวบ้านจำนวน 2 แปลง ของนายจรัญ อุปพันธ์ และนางบัว ดีปืด ต่อมามีการเจรจากับเจ้าหน้าที่ขอให้หยุดดำเนินการในช่วงนี้จนกว่าชาวบ้านจะเก็บเกี่ยวผลผลิตเสร็จ จากนั้นนายปฐม เป้งมวย หัวหน้าฝ่ายอนุรักษ์และพิทักษ์ทรัพยากรจึงสั่งให้หยุดดำเนินการ และให้ชาวบ้านที่ยังไม่ได้ถูกตัดฟันรวมเงินกันเพื่อชดใช้ค่าเสียหายให้ชาวบ้าน 2 รายที่ถูกตัดฟันพืชผลไปแล้ว คิดเป็นเงินค่าเสียหายจำนวน 30,000 บาท ซึ่งชาวบ้านที่เหลือก็ตกลงและแยกย้ายกลับ

วันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2557 พบว่ามีเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดังเข้าเข้ามาตัดฟันไร่ข้าวและข้าวโพดของชาวบ้านอีกครั้ง จำนวน 5 ราย และในวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2557 อีกจำนวน 6 ราย

วันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2557 ชาวบ้านทำหนังสือร้องเรียนความเป็นธรรมกับยุติธรรมอำเภอและยุติธรรมตำบล ที่ได้เคยโทรศัพท์ขอให้หัวหน้าอุทยานมาชี้แจงกับชาวบ้าน แต่ก็ไม่ได้รับการตอบสนองแต่อย่างใด

วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557 คณะกรรมการสิทธิด้านที่ดินและป่าไม้ ได้จัดเวทีรับฟังผลกระทบที่เกี่ยวกับคำสั่ง คสช.ที่ 64/2557 และแผนแม่บทฯ โดยได้เชิญชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบและเจ้าหน้าที่อุทยานห้วยน้ำดังเข้าชี้แจง ซึ่งหัวหน้าอุทยานห้วยน้ำดังชี้แจงว่าการเข้าตัดฟันของเจ้าหน้าที่นั้นเกิดจากการร้องเรียนของชาวบ้าน เนื่องจากผู้ได้รับผลกระทบดังกล่าวได้บุกรุกพื้นที่ประชาคมหมู่บ้าน ซึ่งชาวบ้านห้วยหงษ์ก็ได้ให้การแย้งว่าคนลิซูไม่ได้เข้าร่วมประชาคมดังกล่าว กรรมการสิทธิมนุษยชนจึงมีมติลงพื้นที่ตรวจสอบข้อมูลและเรียนให้ผู้เกี่ยวข้องส่งเอกสารชี้แจงการประชาคมดังกล่าว

วันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2557 เจ้าหน้าที่อุทยานห้วยน้ำดังได้มีการนำป้ายเขตอุทยานเข้ามาติดในพื้นที่ทำกินของชาวบ้าน

วันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2557 กำนันตำบลเมืองแหง ได้แจ้งกับชาวบ้านจำนวน 7 รายว่าให้ไปรออยู่ในแปลงของตัวเองที่โดนตัดฟันแล้วจะดำเนินการถ่ายรูปพร้อมมอบเงินเยียวยา แต่ชาวบ้านก็ไม่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2558, น. 30 - 31)

(2) กรณีปัญหาภาคใต้: พื้นที่/กรณีปัญหาชุมชนมะลิแก้ว ตำบลรัชฎา อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต

สถานการณ์ปัญหา/ข้อเท็จจริง

ชุมชนมะลิแก้ว ตำบลรัชฎา อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต มีจำนวน 18 ครัวเรือน อาศัยอยู่ในพื้นที่มากกว่า 15 ปี โดยพื้นที่ดังกล่าวเป็นคลองลำกลางสาธารณะ เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2557 ได้มีเจ้าหน้าที่ทหารเข้าไปในพื้นที่โดยอ้างคำสั่ง คสช. ที่ 64/2557 แจ้งให้สมาชิกในชุมชนเร่งรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง จากนั้น 16 ตุลาคม พ.ศ. 2557 คสช.จังหวัดภูเก็ต ได้มีหนังสือเชิญตัวสมาชิกชุมชนมะลิแก้วจำนวน 3 คนเข้ารายงานตัว 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557 ได้มีการนำปัญหาของชุมชนมะลิแก้วเข้าเจรจากับพลเอกดาวพงษ์ รัตนสุวรรณ ซึ่งหลังจากนั้นก็ได้รับคำสั่งชะลอการไล่รื้อชาวบ้านในชุมชน และให้หน่วยงานในพื้นที่ดำเนินการตรวจสอบพื้นที่ดังกล่าว แต่ในภายหลังกลับปรากฏว่ามีตัวแทนซึ่งอ้างว่าเป็นผู้ดูแลพื้นที่เอกสารสิทธิ์พร้อมนักรการเมืองถิ่นเข้าไปในพื้นที่และสั่งให้ชาวบ้านเร่งรื้อถอนอีกครั้ง

(3) กรณีปัญหาภาคอีสาน: พื้นที่/กรณีปัญหาอุทยานแห่งชาติภูเก้า ภูพานคำ บ้านตาไฮ บ้านวังมน บ้านดงบาก ตำบลโคกม่วง ตำบลนิคมพัฒนา อำเภอโนนสัง จังหวัดหนองบัวลำภู

สถานการณ์ปัญหา/ข้อเท็จจริง

ภายหลังการออกคำสั่ง คสช. ที่ 66/2557 และแผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้แห่งชาติเจ้าหน้าที่ป่าไม้นำเจ้าหน้าที่ทหาร และเจ้าหน้าที่ตำรวจ ขึ้นปักแนวเขตโดยใช้ภาพถ่ายปี 2545 เพื่อเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิ ตามมติ ครม. 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 ตามแผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้แห่งชาติ โดยที่ชาวบ้านไม่มีส่วนร่วมในการชี้แจงแนวเขต และยังไม่มีความชัดเจนจากหน่วยงานต่อชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบ นอกจากนี้ยังเกิดเหตุการณ์ทวงคืนผืนป่าต้นน้ำแก่งลอยและปานกลาง บ้านดงสวรรค์ ที่มีทีมเลขาไปทำข้อมูลระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) และได้มีการปะทะกันทางคำพูดและมีการข่มขู่จากเจ้าหน้าที่ป่าไม้

3.1.2 คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 4/2558 เรื่อง มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายที่คุ้มครองประโยชน์สาธารณะและประชาชนโดยรวม

3.1.2.1 ที่มาและเหตุผลของการออกคำสั่ง

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 4/2558 ได้มีการลงนามและถูกประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2558 โดยคำสั่งดังกล่าวนี้ออกโดยการอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ภายหลังการดำเนินนโยบายทวงคืนผืนป่าหรือหลังคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 และ 66/2557 เป็นเวลา 10 เดือน มีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับการทำงาน ofเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะการตรวจสอบและดำเนินการกับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่บุกรุกพื้นที่ป่าเนื่องจากกำลังตำรวจและเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติการอย่างครอบคลุม

โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ระบุเหตุผลในการออกคำสั่งนี้ว่าเป็นเพราะในปัจจุบันยังคงมีการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและประชาชนโดยรวม และการบังคับใช้กฎหมายก็ยังเป็นไปอย่างไม่เคร่งครัดและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรส่งผลให้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ และก่อให้เกิดปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยในเรื่องต่าง ๆ เช่น การบุกรุกที่สาธารณะป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ การใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณะกีดขวางทางจราจร ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนในการใช้ชีวิตประจำวัน เป็นต้น จึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการเพิ่มเติมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

3.1.2.2 เนื้อหาสาระของคำสั่ง

ประเด็นสำคัญของคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 4/2558 มีทั้งหมด 4 ข้อ ได้แก่ ข้อ 1 ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายที่คุ้มครองประโยชน์สาธารณะและประชาชนส่วนรวมเป็นไปอย่างเคร่งครัดและมีประสิทธิภาพ รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายอาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ทหาร โดยแจ้งความประสงค์ไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

ข้อ 2 ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารที่ได้รับมอบหมาย มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้น รวมทั้งให้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ข้อ 3 เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ ต้องดำเนินการร่วมกับเจ้าหน้าที่ทหารในการบังคับใช้กฎหมาย หากขัดขึ้นหรือไม่ให้ความร่วมมือจะถือว่ากระทำความผิดวินัยร้ายแรง

ข้อ 4 คำสั่งนี้มีผลตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2558 เป็นต้นไป

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของคำสั่งพบว่าคำสั่งนี้เป็นการให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ทหาร โดยแจ้งความประสงค์ไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารที่ได้รับมอบหมายจะมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้น รวมทั้งให้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ เจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นจะต้องดำเนินการร่วมกับเจ้าหน้าที่ทหารในการบังคับใช้กฎหมาย หากขัดขึ้นหรือไม่ให้ความร่วมมือจะถือว่ากระทำความผิดวินัยร้ายแรง (ปฎิบัติตามคำสั่ง คสช. 4/2558: กรมป่าไม้ยับยั้งปฏิบัติหน้าที่เคร่งครัด-นักกฎหมายชี้เปิดช่องทหารละเมิดสิทธิ, 9 เมษายน 2558)

นอกจากนี้ ยังเป็นการกำหนดรายละเอียดทางกฎหมายที่ชัดเจน เพื่อให้รัฐมนตรีกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง ร้องขอไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เสนอหัวหน้า คสช. ให้ตั้งทหารเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการแก้ปัญหาของส่วนราชการต่าง ๆ และตรวจสอบการทำงานระหว่างกัน รวมทั้งเพื่อให้ฝ่ายพลเรือนมีความระมัดระวัง และไม่ให้เกิดปัญหาเจ้าหน้าที่ของรัฐทำงานบกพร่อง หรือทุจริตคอร์รัปชัน (วิเคราะห์คำสั่งหัวหน้า คสช. 4/2558 ส่งทหารเสริมทัพ - ตรวจสอบจนท.ฝ่ายพลเรือน, 9 เมษายน 2558) ซึ่งเป็นการขยาย “พื้นที่” การใช้

กำลังทหารให้กว้างขวางมากกว่าเรื่องความมั่นคง โดยให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รักษากฎหมายที่คุ้มครองประโยชน์สาธารณะและประชาชน ใช้กำลังทหารเข้าป้องกันปราบปรามเกี่ยวกับปัญหาการบุกรุกทำลายป่า การบุกรุกพื้นที่สาธารณะ หาบเร่ แผงลอย ฯลฯ ที่ เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปและทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยที่ทหารจะต้องเข้าไปจัดการบังคับใช้กฎหมาย โดยทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้น รวมทั้งให้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 4/2558 รัฐทหารสมบูรณ์แบบ, 10 เมษายน 2558)

3.1.2.3 สถานการณ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการออกคำสั่ง

ภายหลังการประกาศใช้คำสั่งหัวหน้า คสช.ที่ 4/2558 ได้มีหลายภาคส่วนแสดงความกังวลต่อคำสั่งดังกล่าว อาทิ นายสุรชัย ตรงงาม นักกฎหมายสิ่งแวดล้อมจากมูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม (En LAW) ให้ความเห็นว่า การออกคำสั่งหัวหน้า คสช.ที่ 4/2558 แงหนึ่งมองได้ว่าการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมายปกติไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอจึงต้องใช้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเข้าไปหนุนเสริม อีกด้านหนึ่งเนื้อหาในคำสั่งนี้ ได้ให้เครื่องมือแก่ทหารอย่างกว้างขวางในทุกเรื่อง นอกเหนือจากเรื่องความมั่นคงตามที่กฎหมายการศึกษาเคยให้อำนาจไว้ โดยเฉพาะประเด็นทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังตั้งข้อสังเกตว่าคำสั่งที่ 4/2558 เป็นการทำให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ทหารใด ๆ ที่อาจจะละเมิดสิทธิชุมชนในประเด็นทรัพยากรมีมากขึ้น โดยไม่ต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ดังเช่นเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายปกติ ซึ่งความในมาตรา 44 ได้เขียนไว้ให้การปฏิบัติการภายใต้คำสั่งหัวหน้า คสช. เป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น ตัวอย่างกรณีที่ผ่านมาที่บ้านนามูล-ดุนสาด อำเภอกระนวน จังหวัดขอนแก่น ทหารใช้อำนาจตามกฎหมายการศึกษาเข้าไปจัดกำลังรักษาความปลอดภัยให้แก่ผู้ประกอบการขุดเจาะสำรวจปิโตรเลียมโดยอ้างเหตุด้านความมั่นคง ดังนั้น การออกคำสั่งนี้จะเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ละเมิดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนได้โดยง่าย รวมทั้งลดทอนสิทธิในการตรวจสอบหลากหลายรูปแบบ (ปฏิกริยาต่อคำสั่ง คสช. 4/2558: กรมป่าไม้ยื่นปฏิบัตินำที่เคร่งครัด-นักกฎหมายชี้เปิดช่องทหารละเมิดสิทธิ, 9 เมษายน 2558)

ในส่วนของสถิติการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการบุกรุกและทำลายทรัพยากรธรรมชาติจาก 3 หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบก็มีแนวโน้มสถิติการเพิ่มขึ้นของคดีบุกรุกพื้นที่ภายหลังการออกคำสั่งทั้งสองคำสั่งอย่างมีนัยสำคัญ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3.2

สถิติการบุกรุกและการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ตุลาคม พ.ศ. 2556 - มีนาคม พ.ศ. 2560 ในความรับผิดชอบของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.)

ปีงบประมาณ	จำนวนคดี		ความเสียหาย		
			พื้นที่บุกรุก (ไร่)	ไม้ของกลาง (ลบ.ม.)	
	บุกรุก	ทำไม้		ท่อน	แปรรูป
ต.ค.56 - ก.ย.57	258	1,284	33,858-0-81	261,240	-
ต.ค.57 - ก.ย.58	479	1,047	61,633-0-94	56,645	-
ต.ค.58 - ก.ย.59	414	1,153	31,373	70,457	-
ต.ค.59 - มี.ค.60	896	971	23,875	32,957	-

หมายเหตุ: สถิติการบุกรุกและการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ พ.ศ. 2556 - 2560, โดย กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร, 20 มีนาคม 2561, สืบค้นจาก <http://4occ.isoc.go.th>

ตารางที่ 3.3

สถิติคดีการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 - 2559 ในความรับผิดชอบของสำนักแผนงานและสารสนเทศ กรมป่าไม้

ปีงบประมาณ	จำนวนคดี		ความเสียหาย		
			พื้นที่บุกรุก (ไร่)	ไม้ของกลาง (ลบ.ม.)	
	บุกรุก	ทำไม้		ท่อน	แปรรูป
2552	2,577	3,000	30,974-0-10.39	2,931.67	9,165.63
2553	2,857	3,318	34,770-3-94.2	2,177.92	8,701.49
2554	3,155	4,520	48,118-1-64	2,136.37	8,918.59
2555	2,745	3,939	43,539-3-70	2,518.12	8,070.98

ปีงบประมาณ	จำนวนคดี		ความเสียหาย		
			พื้นที่บุกรุก (ไร่)	ไม้ของกลาง (ลบ.ม.)	
	บุกรุก	ทำไม้		ท่อน	แปรรูป
2556	2,801	4,029	34,998-2-80	8,440.41	1,953.23
2557	3,189	7,315	81,962-3-59	8,440.41	11,996.41
2558	3,607	4,248	147,057-2-14	5,177.33	2,553.68
2559	3,139	3,508	106,283.44	4,839.16	2,233.63

หมายเหตุ. สถิติคดีการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 - 2559, โดย กรมป่าไม้, 20 มีนาคม 2561, สืบค้นจาก <http://forestinfo.forest.go.th/Content.aspx?id=88>

ตารางที่ 3.4

สถิติคดีการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 - 2560 ในความรับผิดชอบของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

ปีงบประมาณ	จำนวนคดี		ความเสียหาย		
			พื้นที่บุกรุก (ไร่)	ไม้ของกลาง (ลบ.ม.)	
	บุกรุกพื้นที่	ทำไม้		ไม้สัก	ไม้กระยาเลย
2553	2,281	1,713	19,873-3-8	6,572.00	5,086.79
2554	1,795	2,001	16,686-2-58	5,116.00	6,542.57
2555	3,001	2,653	29,010-2-85.5	6,327.00	6,126.69
2556	1,795	2,771	17,122-1-89.61	4,444.00	3,690.39
2557	2,684	4,210	24,048-3-84.85	9,045.00	5,893.59
2558	3,476	2,032	34,144-1-81.73	3,671.00	1,915.40
2559	2,209	1,483	50,053-0-89.73	3,162.00	1,901.88
2560	2,081	1,614	35,607-3-29.06	6,562.00	1,583.04

หมายเหตุ. สถิติคดีการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 - 2560, โดย กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, 20 มีนาคม 2561, สืบค้นจาก <http://portal.dnp.go.th/Content?contentId=2134>

จากสถานการณ์ต่าง ๆ ภายหลังการประกาศใช้คำสั่ง คสช. 64/2557 คำสั่ง คสช. ที่ 66/2557 และคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 4/2558 ตลอดจนแผนแม่บทพืชผักป่าไม้แห่งชาติ ได้ปรากฏผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนต่อการดำรงชีวิตที่ยากลำบาก ไม่มีความมั่นคงทางอาหาร ไม่มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย สุขภาพจิตย่ำแย่ เจ็บป่วย ไม่มีที่ดินทำกิน อันเนื่องมาจากการดำเนิน ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่ได้รับมอบหมายตามคำสั่ง

3.2 กลุ่มคำสั่งที่ออกมาเพื่อรองรับนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ที่ผ่านมามีความพยายามในการดำเนินจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมาตามลำดับ ภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) โดยคณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2547 เห็นชอบ ในหลักการแนวทางการจัดตั้ง เขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดตากตามที่ สศช. เสนอโดยให้ไปศึกษาความเหมาะสมเพิ่มเติม วันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2548 คณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติอนุมัติหลักการตามที่สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. เนื่องจากพระราชบัญญัติการนิคม อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีเจตนารมณ์ในการพัฒนาพื้นที่ เฉพาะให้เป็นเขตอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมส่งออกเท่านั้นซึ่งพระราชบัญญัตินี้ก็ไม่ได้มี การพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร กระทั่งรัฐบาลได้สิ้นสุดวาระลง

ต่อมาใน พ.ศ. 2556 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ คือ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556” ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2556 เนื่องจากรัฐบาลมี นโยบายจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษขึ้น เพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนของประเทศโดยใช้ ประโยชน์จากความเชื่อมโยงด้านคมนาคมขนส่งของภูมิภาคอาเซียนตามข้อตกลงการค้าเสรีภายใต้ กรอบอาเซียนและข้อตกลงภายใต้กรอบเศรษฐกิจอื่น แนวทางการพัฒนาและขับเคลื่อนการจัดตั้งเขต เศรษฐกิจพิเศษให้เป็นรูปธรรมเริ่มมีทิศทางพัฒนาที่ชัดเจนขึ้น เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เข้ามาบริหารประเทศ โดยคำแถลงนโยบายของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ข้อที่ 7.6 การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ที่จะเริ่มจากการพัฒนาด้านการค้าชายแดนและโครงข่ายการ คมนาคมขนส่งบริเวณประตูการค้าหลักของประเทศเพื่อรองรับการเชื่อมโยงกระบวนการผลิตและการ ลงทุนข้ามแดนโดยปรับปรุงโครงข่ายระบบถนน พัฒนาระบบ National Single Window (NSW) และสิ่งอำนวยความสะดวกทางการค้าและการขนส่งสินค้าข้ามแดนอย่างต่อเนื่องโดยในระยะแรกให้ ความ สำคัญกับด่านชายแดนที่สำคัญ 6 ด่าน ได้แก่ ปาดังเบซาร์ สะเดา อรัญประเทศ แม่สอด

บ้านคลองลึกและบ้านคลองใหญ่ซึ่งจะทำให้ระบบขนส่งและโลจิสติกส์สามารถเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านได้อย่างมีประสิทธิภาพและรองรับปริมาณการเดินทางและการขนส่งที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นจากการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนส่งผลให้มีคำสั่งต่าง ๆ ออกมาเพื่อรองรับนโยบายดังกล่าว อาทิ คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ 72/2557 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจ และคำสั่งอื่น ๆ ตามมา ดังต่อไปนี้

3.2.1 คำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2558 เรื่อง การจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

3.2.1.1 ที่มาและเหตุผลของการออกคำสั่ง

ตามที่คณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติได้แถลงยุทธศาสตร์สำคัญ 9 ด้านเพื่อใช้เป็นหลักหรือแนวทางในการปฏิรูปและพัฒนาประเทศให้เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสม และเกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยในยุทธศาสตร์ที่ 5 การสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม จะผลักดันให้เกิดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษขึ้นโดยเร็ว เพื่อให้มีการกระจายความเจริญสู่ท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีศักยภาพ โดยเฉพาะพื้นที่ชายแดนที่ติดกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งจำเป็นต้องเร่งรัดกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งพื้นที่ที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ อันจะทำให้การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวสัมฤทธิ์ผลโดยเร็ว หัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 หัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติจึงมีคำสั่งนี้

3.2.1.2 เนื้อหาสาระของคำสั่ง

สาระสำคัญของคำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2558 ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งฉบับดังกล่าวด้วยคำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ 74/2559 ซึ่งเป็นการเพิ่มเติมพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจในระยะที่ 2 เข้าไปนั้น สามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเด็นหลัก คือ การเพิกถอนสภาพที่ดินในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจให้ตกเป็นที่ราชพัสดุการยกเว้นการบังคับใช้ผังเมืองรวมในที่ดินที่ถูกเพิกถอนสภาพ อำนาจของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจ และหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ถูกเพิกถอนสภาพ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) การเพิกถอนสภาพที่ดินในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจให้ตกเป็นที่ราชพัสดุ คำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2558 ในข้อ 2 มีผลให้ที่ดินในแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินถูกเพิกถอน รวมถึงการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันใน

พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยให้ตกเป็นที่ราชพัสดุเพื่อนำมาใช้เป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ได้แก่ ที่ดินในท้องที่ตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ที่ดินในท้องที่ตำบลคำอาฮวน อำเภอเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหาร ที่ดินในท้องที่ตำบลป่าไร่ อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว ที่ดินในท้องที่ตำบลไม้รูด อำเภอลองใหญ่ จังหวัดตราด ที่ดินในท้องที่ตำบลสระใคร อำเภอสระใคร จังหวัดหนองคาย ที่ดินในท้องที่ตำบลอาจสามารถ อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม, ที่ดินในท้องที่ตำบลบ้านเก่า อำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี

(2) การยกเว้นการบังคับใช้ผังเมืองรวมในที่ดินที่ถูกเพิกถอนสภาพ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2558 ในข้อ 3 มีผลให้ที่ดินที่ถูกเพิกถอนสภาพดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น และที่ดินอื่นที่คณะกรรมการกำหนดให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษไม่อยู่ภายใต้บังคับข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม จนกว่าจะมีการจัดทำผังเมืองรวมใหม่สำหรับใช้บังคับในที่ดินอันเป็นพื้นที่พัฒนาหลังจากมีการจัดตั้งพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

(3) อำนาจของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2558 ในข้อ 5 กำหนดอำนาจของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจว่าถ้ามีเอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองอยู่ในที่ดินในแผนที่ซึ่งกำหนดไว้ให้ตกเป็นที่ราชพัสดุแล้วและเป็นผลทำให้พื้นที่ไม่ต่อเนื่องเป็นผืนเดียวกันหรือมีลักษณะไม่สามารถใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ ให้คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจดำเนินการสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำที่ดินอันเป็นที่ราชพัสดุแลกเปลี่ยนกับที่ดินของเอกชนรายนั้นได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษกำหนดเอง หรือจะสั่งให้ขาดใช้เงินแทนการแลกเปลี่ยนที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ และหากมีการแลกเปลี่ยนที่ดินก็ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมทั้งปวง และให้ได้รับการยกเว้นภาษีการแลกเปลี่ยนซึ่งอสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนมีอำนาจในการกำหนดตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับให้เอกชนเช่า ดังจะได้กล่าวถึงในข้อต่อไปอีกด้วย

(4) หลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ถูกเพิกถอนสภาพ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2558 ในข้อ 6 กำหนดให้ที่ดินซึ่งได้นำมาเป็นที่ราชพัสดุนั้น ให้กรมธนารักษ์จัดหน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์ หรือจัดให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หน่วยงานอื่นของรัฐหรือเอกชนเพื่อใช้เป็นพื้นที่พัฒนา “ตามระยะเวลา หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข รวมทั้งอัตราค่าเช่า” ตามที่คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจะกำหนดขึ้น ซึ่งระยะเวลาในการเช่าต้องไม่น้อยกว่าคราวละ 50 ปี และอาจต่อสัญญาอีกได้ นอกจากนี้ ข้อ 7 และ ข้อ 8 ยังได้ระบุถึงสิทธิของผู้เช่าที่สามารถนำที่ดินที่เช่าไปให้เช่าช่วงหรือนำไปหาประโยชน์ตาม

วัตถุประสงค์ต่อได้ แม้การให้เช่นนั้นจะเกิน 100 ไร่ ก็ให้กระทำโดยไม่ต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมที่ดิน

3.2.1.3 สถานการณ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการออกคำสั่ง

ภายหลังการบังคับใช้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2558 คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจ ได้ดำเนินการนำพื้นที่มาจากถอนสภาพที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินเขตป่าไม้ถาวร เขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้มาเป็นราชพัสดุแล้ว ยังได้พื้นที่ของหน่วยราชการมาใช้ประโยชน์ให้เอกชนและการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเข้าเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ รวมทั้งสิ้นประมาณกว่า 19,211 ไร่ (รายงานพิเศษที่ต้องอ่าน! เบื้องหลังคำสั่ง คสช. มาตรา 44 ยกเว้นกฎหมายผังเมืองและเขตเศรษฐกิจพิเศษ 100 ปีเพื่อใคร?, 26 กุมภาพันธ์ 2559)

โดยเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 มติคณะรัฐมนตรีได้รับทราบอัตราค่าเช่าที่ดินและค่าธรรมเนียมการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุในเขตพัฒนาเศรษฐกิจตามที่กระทรวงการคลังเสนอปรากฏข้อมูลในเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ระบุถึงหลักเกณฑ์การเช่าพื้นที่ราชพัสดุในเขตพัฒนาเศรษฐกิจสำหรับกิจการเป้าหมายสำหรับการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษจำนวน 13 กลุ่มกิจการเป้าหมาย ได้แก่ (1) อุตสาหกรรมการเกษตร ประมง และกิจการที่เกี่ยวข้อง (2) เซรามิกส์ (3) อุตสาหกรรมสิ่งทอ เครื่องนุ่งห่มและเครื่องหนัง (4) อุตสาหกรรมผลิตเครื่องเรือน (5) อุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ (6) การผลิตเครื่องมือแพทย์ (7) อุตสาหกรรมยานยนต์ เครื่องจักรและชิ้นส่วน (8) อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (9) การผลิตพลาสติก (10) การผลิตยา (11) กิจการโลจิสติกส์ (12) นิคมหรืออุตสาหกรรม (13) กิจการเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว ดังนี้

(1) ปีแรก ให้เช่าในราคาไร่ละ 24,000 - 40,000 บาท ต่อปี (ไร่ละ 2,000 - 3,333 บาทต่อเดือน) และปรับขึ้นร้อยละ 15 ทุก 5 ปี

(2) ค่าธรรมเนียมการจัดให้เช่าพื้นที่ต่อไร่ต่อ 50 ปี อยู่ที่ 160,000 - 300,000 บาท โดยผ่อนชำระ 5 ปี โดยจ่ายปีที่ 6 - 10

(3) ค่าเช่าของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยลดให้ 30% หรือคิดเป็นค่าเช่าปีแรกไร่ละ 16,800 - 28,000 บาท ต่อปี (ไร่ละ 1,400 - 2,333 บาทต่อเดือน)

(4) ระยะเวลาการเช่า 50 ปี และอาจต่อสัญญาเช่าได้อีก 50 ปี (รวมเป็น 100 ปี)

จากข้อมูลจะเห็นได้ว่าที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินป่าถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และที่ดินหน่วยราชการ ซึ่งเอกชนและประชาชนทั่วไปได้เคยถูกห้าม และถูกจับกุมในการใช้พื้นที่ กำลังถูกทวงคืนผืนป่านำมาจัดสรรใหม่ให้ธุรกิจ โรงงานอุตสาหกรรม ด้วยสิทธิประโยชน์มากมายถึง 50 -100 ปี ด้วยค่าเช่าเริ่มต้นเดือนละประมาณไร่ละ 1,500 - 3,000 บาท (และสามารถนำไปปล่อยเช่าต่อทำกำไรได้ด้วย)

3.2.1.4 ผลกระทบจากการบังคับใช้คำสั่ง

ผลจากการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2558 เรื่อง การจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถานภาพการใช้ที่ดินจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้กลายเป็นที่ดินราชพัสดุในพื้นที่ จังหวัดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 1 ได้แก่ ตาก มุกดาหาร สระแก้ว ตราด² และระยะที่ 2 ได้แก่ กาญจนบุรี นครพนม หนองคาย³ รวมพื้นที่ประมาณกว่า 24,000 ไร่ โดยการเร่งรัดเพื่อจัดหาที่ดินดังกล่าวปรากฏข้อเท็จจริงจากพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ พบว่า การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับพื้นที่ได้ใช้วิธีการ คุกคาม ข่มขู่ กดดัน บังคับ หลอกลวง และปิดล้อมทุกวิถีทาง เพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินให้กับนักลงทุนรายใหญ่เข้าใช้ประโยชน์ด้านอุตสาหกรรม โดยเฉพาะสถานการณ์ในพื้นที่ การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก หรือแม้กระทั่งในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 2 อย่างพื้นที่จังหวัดนครพนม หน่วยงานรัฐได้ดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีกับชาวบ้าน จำนวน 33 ราย ในตำบลอาจสามารถ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม เพื่อขับไล่ให้ออกไปจากพื้นที่ ตลอดจนสร้างความแตกแยกรัฐกับประชาชน ประชาชนกับนักลงทุน และประชาชนกับประชาชนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ

(1) กรณีผลกระทบจากการจัดหาพื้นที่เพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

จังหวัดตาก

เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 ที่โรงแรมเซ็นทาราแม่สอดฮิลล์ รีสอร์ท อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ได้มีการประชุมคณะกรรมการด้านสิทธิชุมชน ในคณะกรรมการ

² จังหวัดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลาไม่ได้ถูกระบุเกี่ยวกับการเพิกถอนสภาพที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตป่าไม้ถาวร ที่ดิน สปก. ที่ดินสาธารณสมบัติเพื่อเป็นพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในคำสั่งนี้ เนื่องจากพื้นที่ในการนำมาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นเป็นพื้นที่ในการถือครองของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เช่นเดียวกับจังหวัดนราธิวาสที่เป็นพื้นที่ของเอกชน

³ จังหวัดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายยังไม่ได้ข้อสรุปว่าจะใช้พื้นที่ใดเป็นพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม จึงยังไม่ได้ถูกกล่าวถึงในคำสั่งนี้

สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) เพื่อพิจารณาข้อร้องเรียนของชาวบ้านตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด ที่ได้รับความเดือดร้อนเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินกว่า 2,000 ไร่เพื่อสร้างเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด โดยมี นายแพทย์ นิรันดร์ พิทักษ์วัชร ประธานคณะกรรมการฯ เป็นประธาน ซึ่งนอกจากชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบกว่า 100 คนแล้ว ยังมีผู้แทนส่วนราชการและเอกชนที่เกี่ยวข้อง อาทิ รองผู้ว่าราชการจังหวัดตาก ผู้แทนหอการค้าจังหวัด เข้าร่วมชี้แจงด้วย โดย น.ส.ชมพูนุช เครือคำวังตัวแทนชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบกล่าวว่า ก่อนหน้านี้ชาวบ้านไม่เคยได้รับข้อมูลใด ๆ รู้แต่ว่าแม่สอดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ จนกระทั่งมีคำสั่งของนายกรัฐมนตรี โดยพื้นที่ที่ถูกเวนคืนแบ่งเป็น 2 โซนคือ 1,346 ไร่ และ กว่า 800 ไร่ โดยชาวบ้านรู้ว่ามีการตัดผ่านและยอมเซ็นเอกสารรับทราบแนวนอน แต่ไม่เคยมีใครทราบว่าจะถูกเวนคืนที่ดิน ล่าสุดยังสับสนเรื่องแนวเขตที่จะเวนคืน ปัจจุบันพื้นที่เหล่านี้ไม่ใช่พื้นที่ที่กว้างอย่างที่อ้าง แต่เป็นที่ดินทำกินของชาวบ้าน โดยชาวบ้านวังตะเคียนหมู่ 4 และหมู่ 7 รวม 115 ครัวเรือนได้รับผลกระทบจากการเวนคืนครั้งนี้ (ชาวบ้านชี้เวนคืนที่ดินเขตเศรษฐกิจพิเศษไม่สุจริต โอดยื่นหนังสือถึงนายกฯ 7 ครั้งแต่เงียบจ้อยแถมถูกประคบ หอการค้าหวั่นบานปลาย - เหตุคนท้องถิ่นถูกรังแก รองผวจ. อ้างอิงถูกชักแนวทางช่วยเหลือ, 14 กรกฎาคม 2558)

นอกจากนี้ชาวบ้านในพื้นที่หมู่ 4 และหมู่ 7 ตำบลท่าสายลวด จำนวน 97 ครอบครัวยังได้รับผลกระทบจากการถูกเวนคืนที่ดินทำกิน ทั้งที่พื้นที่ดังกล่าวชุมชนได้ใช้ประโยชน์ทำกินทำนาทำไร่มาหลายชั่วอายุคน ตั้งแต่ในปี พ.ศ. 2479 ที่มีการย้ายที่ตั้งหมู่บ้านวังตะเคียนเดิมมาตั้งในพื้นที่ปัจจุบัน และพื้นที่อยู่อาศัยของชุมชนโดยรอบก็อาจได้รับผลกระทบจากการพัฒนานิคมอุตสาหกรรม โดยเมื่อวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2558 ก็พบว่ามีการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจเข้ามาปิดกั้นการแสดงออกของชาวบ้าน และช่วยเร่งรัดการใช้พื้นที่เพื่อจัดทำเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างต่อเนื่อง เช่น การใช้กำลังทหารปิดกั้นประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ที่จะยื่นหนังสือร้องเรียนต่อพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีที่เดินทางมาประชุมเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษที่อำเภอแม่สอด รวมถึงเมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2558 ก็ได้มีการใช้กำลังทหารและตำรวจเกือบ 100 นาย ปิดกั้นชาวบ้านจำนวน 28 คน ที่จะเดินทางไปยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเดินทางมาร่วมประชุมเรื่องการลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก ทำให้ชาวบ้านไม่สามารถเดินทางไปบริเวณที่ประชุมได้ ต้องยื่นหนังสือแก่ศูนย์ดำรงธรรมแทน (กลุ่มคนแม่สอดรักถิ่นจัดเวทีค้านใช้ ม.44 เวนคืนที่ดินทำนิคมอุตสาหกรรม, 15 ตุลาคม 2558)

นอกจากนี้ยังพบกรณีหน่วยงานรัฐมีการยื่นออกโฉนดที่ดินเพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีผลให้ที่ดินซ้อนทับกับที่ดินเดิมของชาวบ้านในพื้นที่ ทำให้เกิดอุปสรรคต่อการดำรงชีพของประชาชนจนต้องมีการร้องเรียนหน่วยงานรัฐและใช้สิทธิฟ้องต่อศาลปกครอง ตัวอย่างเช่น กรณีชาวบ้านแม่สอดฟ้องสำนักงานธนารักษ์พื้นที่จังหวัดตากต่อศาลปกครอง พิษณุโลก เหตุออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบตามคำสั่งที่ 17/2558 โดยชาวบ้านมองว่าการเตรียมออก

โฉนดของกรมธนารักษ์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประเด็นแรกคือ คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 17/2558 ไม่ได้บอกให้กรมธนารักษ์ออกโฉนด โดยหลักตามกฎหมายที่ราชพัสดุมีกฎหมายที่พูดเรื่องการจัดการอยู่แล้ว แต่การออกโฉนดจะมีการเซ็นเอกสารสิทธิ์ เหมือนกับที่ดินของเอกชน ซึ่งเข้าใจว่ารัฐจะเตรียมพร้อมไว้เพื่อเอื้อให้กับเอกชนที่จะเข้ามาลงทุนสามารถเช่าที่ดินในระยะยาวได้ ซึ่งชาวบ้านคิดว่าเป็นการขัดกับประมวลกฎหมายที่ดิน เพราะการออกโฉนดในกฎหมายที่ดินเป็นเรื่องของเอกชนในการออกโฉนด ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ (กลุ่มค้านเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด ยื่นฟ้อง กรมธนารักษ์ - พนักงานที่ดิน ปมเตรียมออกเอกสารสิทธิ์ไม่ชอบ, 1 พฤศจิกายน 2559)

(2) กรณีผลกระทบจากการจัดหาพื้นที่เพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

จังหวัดนครพนม

สำหรับการจัดหาที่ดินสำหรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนครพนมนั้น จากรายงานข่าวพบว่าก่อนจะมีการประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษนครพนม หน่วยงานภาครัฐได้พยายามเคลียร์พื้นที่ที่จะใช้รองรับเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าว โดยในวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 เจ้าหน้าที่ทหาร ตำรวจ ป่าไม้ และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องได้สนธิกำลังเข้าจับกุมชาวบ้านห้อมตำบลอาจสามารถ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายการศึกษา และคำสั่ง คสช. ที่ 64 เรื่อง การปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ ลงวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2557 และคำสั่ง คสช. ที่ 66/2557 เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน ลงวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2557 เข้าดำเนินการจับกุมชาวบ้าน จำนวน 14 ราย โดยอ้างชาวบ้านทั้งหมดบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ โศกภูกระแตบ้านไผ่ล้อม (สมัชชาคนจนชี้ศาลยังไม่ตัดสินรัฐฟ้องไล่ที่ชาวบ้าน แต่นายกฯ ประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษนครพนม, 21 ธันวาคม 2559)

ในระหว่างวันที่ 18 - 22 สิงหาคม พ.ศ. 2557 นายอำเภอเมืองนครพนม ร่วมกับ กอ.รมน.จว.นพ. ได้เชิญราษฎรที่ถูกกล่าวอ้างว่า บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ “โคกภูกระแตบ้านไผ่ล้อม” ตำบลอาจสามารถ อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม จำนวน 284 ราย มาทำพันธสัญญาและทำความเข้าใจในการดำเนินการขอคืนพื้นที่ป่าสาธารณประโยชน์ ตามคำสั่ง คสช. ที่ 64 และคำสั่ง คสช. ที่ 66 ที่หอประชุมอำเภอเมืองนครพนม ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแจ้งว่า เป็นการดำเนินการตามวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีเรียกผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ “โคกภูกระแต บ้านไผ่ล้อม” ตำบลอาจสามารถ มาทำพันธสัญญา โดยมีสรุปข้อมูลว่า มีผู้บุกรุก จำนวน 284 ราย ผู้บุกรุกมาพบเจ้าหน้าที่ จำนวน 277 ราย ผู้บุกรุกไม่มาพบเจ้าหน้าที่ จำนวน 5 ราย มีผู้ยินยอมออกจากพื้นที่บุกรุก จำนวน 256 ราย และมีผู้บุกรุกอ้างว่ามีเอกสารสิทธิ์ครอบครอง จำนวน 21 ราย (สมัชชาคนจนชี้ศาลยังไม่ตัดสินรัฐฟ้องไล่ที่ชาวบ้าน แต่นายกฯ ประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษนครพนม, 21 ธันวาคม 2559)

ต่อมาวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2557 นายอำเภอเมืองนครพนม ได้มีหนังสือมอบอำนาจให้นายสุภชัย ท้าวกลาง ตำแหน่งปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการ) อำเภอเมืองนครพนม เป็นผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ดำเนินคดีกับผู้บุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ “โคกกระแตบ้านไผ่ล้อม” ตำบลอาจสามารถ จำนวน 21 รายโดยคดีดังกล่าวนี้ พนักงานอัยการจังหวัดนครพนม เป็นโจทก์ยื่นฟ้องชาวบ้านที่ถูกจับต่อศาลจังหวัดนครพนม ในฐานความผิด ก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำความผิดอันเป็นการทำลายป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น โดยไม่มีสิทธิครอบครองหรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และเข้าไปยึดถือครอบครอง ก่อสร้าง หรือเผาป่า กระทำความผิดอันเป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยคำขอท้ายคำฟ้องของพนักงานอัยการระบุว่า การที่จำเลยได้กระทำความผิดตามที่กล่าวมาในคำฟ้องนั้น ข้าพเจ้าถือว่าเป็นความผิดต่อกฎหมายและบทมาตรา ดังนี้คือ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 2, 9, 108 ทวิ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 ข้อ 11 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 4, 54, 55, 72 ตริ พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2518 มาตรา 22 พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2522 มาตรา 9 ขอให้ศาลได้พิจารณาพิพากษาลงโทษจำเลยตามกฎหมาย และขอศาลได้สั่ง ให้จำเลยและบริวารออกจากที่ดินซึ่งเข้าไปยึดถือครอบครองพร้อมทั้งให้จำเลยรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในที่ดินดังกล่าว ซึ่งต่อศาลจังหวัดนครพนมได้สั่งให้ร่วมคดีพิจารณา มีจำเลย 29 คน โดยได้มีการนับสืบพยานโจทก์และพยานจำเลยช่วงเดือนตุลาคม - พฤศจิกายนที่ผ่านมา และกำหนดนัดฟังคำพิพากษาในวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2559 เวลา 09.00 น. ณ ศาลจังหวัดนครพนม (สมัชชาคนจนซึ่งศาลยังไม่ตัดสินรัฐฟ้องไล่ที่ชาวบ้าน แต่นายกฯ ประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษนครพนม, 21 ธันวาคม 2559)

(3) กรณีผลกระทบจากการจัดหาพื้นที่เพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

จังหวัดสงขลา

เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนไทย - มาเลเซีย ตั้งอยู่ที่ตำบลสำนักคาม อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลาชายแดนไทยมาเลเซีย ครอบคลุมพื้นที่ 1,207 ไร่ โดยที่ดินแถบนี้ถูกเวนคืนโดยกรมธนารักษ์เพื่อเตรียมก่อสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษ หน่วยงานภาครัฐมีการไล่รื้อชาวบ้านหลายร้อยคนออกจากที่ดินก่อนส่งมอบที่ดินให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยโดยในระยะแรกครอบครัวส่วนใหญ่ที่อาศัยในเขตเวนคืนเพื่อสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษสะเดาอาศัยอยู่ในพื้นที่ตั้งแต่ พ.ศ. 2547 เดิมที่ดินนี้เป็นของสุรินทร์ ลิ้มวรกร เจ้าของสวนยาง แต่หลังจากที่เจ้าของเดิมถูกตั้งข้อหาฟอกเงินและถูกยึดทรัพย์โดยสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) ทาง ปปง. ได้ให้ชาวบ้านเข้ามาเช่าที่ดินราคาตารางเมตรละ 1,000 บาทหลังจากมีคำพิพากษาคดีสุรินทร์ ปปง. ได้ส่งมอบที่ดินให้กรมธนารักษ์ จากนั้นมีการเสนอว่าที่ดินแถบนี้เหมาะสมกับการสร้างเขตเศรษฐกิจ

พิเศษ ทำให้ที่ดินจำนวน 600 ไร่ ถูกแผ้วถางในช่วงการก่อสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษระยะแรก ชาวบ้านจำนวน 39 คนที่มีหลักฐานว่ามีอยู่อาศัยมากกว่า 10 ปี และเป็นผู้มีรายได้น้อย จะได้อพยพไปอาศัยในที่ดินชดเชยใกล้กับที่ทำการเทศบาลแห่งใหม่ตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ (ก้องภพ อารีราษฎร์, 21 พฤศจิกายน 2559)

ต่อมารัฐบาลมอบหมายให้ทางจังหวัดสงขลา อำเภอสะเดา และเทศบาลตำบลสำนักขามใช้กฎหมายบังคับขอคืนพื้นที่จากชาวบ้านจำนวน 120 คนที่เหลือที่เช่าที่ดินจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) และกรมธนารักษ์ เพื่อทำการเกษตรและการพาณิชย์ โดยกลุ่มคนที่ได้รับความเดือดร้อนอย่างมาก คือ กลุ่มแม่บ้านชาวด่านนอก ซึ่งส่วนใหญ่ได้เช่าที่ดินปลูกพืชทำการเกษตรในเนื้อที่ 5 ไร่เป็นเวลากว่า 12 ปี จนสามารถเก็บเกี่ยวผลผลิตได้ทุกวัน สามารถเลี้ยงครอบครัวและส่งลูกหลานเรียนหนังสือ ซึ่งนางรัศมี สลุงใหญ่ อายุ 56 ปี หนึ่งในคนที่ได้รับความเดือดร้อนเปิดเผยว่า เดิมทีตนอาศัยอยู่ริมรั้วชายแดนไทย - มาเลเซีย ด้วยการจับจองเช่าที่ของ ปปง.ดังกล่าว นอกจากนี้ ชมรมแม่บ้านที่รวมตัวลงทุนไปหลายหมื่นบาท ปลูกพืชผลการเกษตรก็ได้รับความเดือดร้อนโดยไม่ได้รับการชดเชย หรือจัดหาที่ดินให้ ปล่อยลอยแพทุกคนที่เช่าที่ดินทำมาหากิน (ชาวบ้านสะเดา ร้องถูกบังคับคืนพื้นที่ทำกิน ผุดเขตเศรษฐกิจพิเศษ, 13 กรกฎาคม 2560)

(4) กรณีผลกระทบจากการจัดหาพื้นที่เพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

เชียงราย

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย อยู่ในแผนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 2 ตามประกาศ กนพ. ที่ 2/2558 ของรัฐบาล มีพื้นที่ประกอบด้วย 21 ตำบล ใน 3 อำเภอ ของจังหวัดเชียงราย ได้แก่ อำเภอเชียงของ อำเภอเชียงแสน และอำเภอแม่สาย ซึ่งภายหลังการออกประกาศกำหนดพื้นที่ในจังหวัดเชียงรายเป็นพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ เมื่อ 24 เมษายน 2558 ได้ปรากฏการเคลื่อนไหวคัดค้านของประชาชนในพื้นที่ โดยชาวบ้านอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย รวมตัวดำเนินการโค่นป่า 1,700 ไร่ เพื่อสร้างนิคมอุตสาหกรรมตามนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพราะหากมีการถมที่จะทำให้น้ำท่วมพื้นที่โดยรอบ โดยชาวบ้านที่มาร่วมประชุมกว่า 150 คน ต่างพร้อมใจกันสวมเสื้อยืดสีเขียว เขียนข้อความว่า “ม.2 ไม่เอาโรงงานอุตสาหกรรม” ด้านหลังเสื้อเขียนว่า “คนรักป่า” เพื่อต่อต้านการสร้างนิคมอุตสาหกรรมเชิงของอย่างสงบหงสา (ชาวบ้านเชียงของ ออกโรงต้านโค่นป่า 1,700 ไร่ สร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษ, 15 สิงหาคม 2558)

อย่างไรก็ตาม สถานะการจัดหาที่ดินของเขตเศรษฐกิจพิเศษ เชียงรายยังอยู่ระหว่างดำเนินการออกประกาศเพิกถอนที่ดินของรัฐและชะลอการถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์ “ที่เลี้ยงสัตว์บ้านต้นจ้าว” ตำบลสถาน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

(5) กรณีผลกระทบจากการจัดหาพื้นที่เพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

จังหวัดสระแก้ว

จังหวัดสระแก้วเป็นจังหวัดลำดับต้นๆของพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ไม่ปรากฏข่าวการเคลื่อนไหวคัดค้านการเข้ามาของเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ เนื่องจากคนในพื้นที่มองว่าการเข้ามาของเขตเศรษฐกิจพิเศษมีคุณูปการต่อเศรษฐกิจในพื้นที่มากกว่าผลเสีย

สำหรับประการแรก เป็นเรื่องเกี่ยวกับราคาที่ดินในจังหวัดสระแก้ว โดยเฉพาะพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่มีราคาสูงขึ้นหลายเท่าตัวที่เกิดจากการเข้ามามากวันซื้อของนายทุนเพื่อเก็งกำไร (สมศักดิ์ อมรสิริพงศ์ และ รัฐศิริรินทร์ วังกานนท์, 6 กันยายน 2559) ซึ่งสอดคล้องกับการที่ นายประสาร แสงมณีขจร เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสระแก้ว สาขารัฐประเทศ กล่าวว่าราคาที่ดินขยับขึ้นมาแล้ว 2 ช่วง ช่วงแรก นับจากมีกระแสข่าวโครงการดังกล่าว ปี พ.ศ. 2554 - 2555 ราคา 7 - 8 แสนบาทต่อไร่ จากเดิม ไร่ละ 2 แสนบาท แต่ปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2558) ขยับเป็น 1 - 2 ล้านบาท ตั้งแต่บริเวณจุดเริ่มต้นโครงการที่มีการเปิดหน้าดิน บริเวณตำบลฝักขะ อำเภอดอนนาคร และหากลงมือก่อสร้าง จะขยับขึ้นอีกหลายเท่าตัว (ที่ทุ่งกระตูด 100 ไร่รับถนนสะพานใหม่บุมเขตเศรษฐกิจพิเศษ, 5 พฤศจิกายน 2558) ตลอดจนนายบำรุง ล้อเจริญวัฒนะชัย ประธานหอการค้าจังหวัดสระแก้วที่กล่าวว่าราคาที่ดินขยับสูงมากโดยเฉพาะบริเวณบ้านหนองเอี่ยน ไกล่พรหมแดน จากราคา 2 หมื่นบาทต่อไร่ เพราะมีปัญหาน้ำท่วม แต่ปัจจุบันขยับเป็นไร่ละ 2 ล้านบาท นับจากมีกระแสสร้างโครงการ ซึ่งแนวโน้มจะขยับสูงกว่านี้ (ที่ทุ่งกระตูด 100 ไร่รับถนนสะพานใหม่บุมเขตเศรษฐกิจพิเศษ, 5 พฤศจิกายน 2558)

ประการที่สอง เรื่องของการได้รับประโยชน์จากการเกิดเส้นทางคมนาคมขนส่งที่มีการตัดขยายและเพิ่มช่องทางการจราจรเพื่อเชื่อมโยงด่านชายแดนกัมพูชาและนิคมอุตสาหกรรมโอเนียง และประการสุดท้าย เรื่องของการได้รับประโยชน์จากการขยายตัวของแรงงานหนุ่มสาวในพื้นที่จังหวัดสระแก้วและแรงงานข้ามชาติที่จะหลั่งไหลเข้ามาในระบบอุตสาหกรรม โดยแรงงานในพื้นที่จะได้รับการจ้างงานโดยไม่ต้องเดินทางไปทำงานต่างพื้นที่ ส่วนแรงงานข้ามชาติก็จะได้รับการจ้างงานในอัตราค่าจ้างแรงงานที่สูงกว่าประเทศตน (สมศักดิ์ อมรสิริพงศ์ และ รัฐศิริรินทร์ วังกานนท์, 6 กันยายน 2559)

อย่างไรก็ตาม จากรายงานของสหพันธ์ที่ดิน จังหวัดสระแก้ว พบว่ามีการเวนคืนที่ดินอย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งการชดเชย การเยียวยา จะชดเชยเฉพาะที่ดินที่มีโฉนดเท่านั้น (เขต ศก. พิเศษ การพัฒนาที่ผิด (พื้น) ที่ เพราะที่ดินคือชีวิต... ใครที่ไม่มีสิทธิรุกราน, 26 สิงหาคม 2560)

(6) กรณีผลกระทบจากการจัดหาพื้นที่เพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

จังหวัดมุกดาหาร

จังหวัดมุกดาหารถูกจัดเป็นจังหวัดลำดับต้นๆที่สามารถจัดหาที่สามารถจัดหาที่ดินให้แก่เอกชนเช่าสัมปทานได้อย่างรวดเร็วโดยไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งและต่อต้านจากคนในพื้นที่ เนื่องจาก “พื้นที่พัฒนานิคมอุตสาหกรรม” ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 44 เพิกถอนที่ดินศูนย์วิจัยและพัฒนาการเกษตรมุกดาหาร แห่งที่ 2 และสถานีพัฒนาอาหารสัตว์มุกดาหารแห่งที่ 2 เนื้อที่ประมาณ 1,080 ไร่ ซึ่งอยู่ในการถือครองของสำนักงานปฏิรูปที่ดิน (เขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร: ศักยภาพและความรู้ท้องถิ่นต่อการป้องกันผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อม, 20 ตุลาคม 2559)

อย่างไรก็ตาม แม้ประชาชนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดมุกดาหารจะไม่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนที่ดินโดยตรง แต่ก็มีความวิตกกังวลว่า ในพื้นที่ 1,080 ไร่ ชาวบ้านหลายคนกำลังตกอยู่ในสภาวะวิตกกังวลว่าจะสูญเสียที่ดินในการเลี้ยงชีพ ซึ่งมีกรณีตัวอย่าง 5 ครอบครัวเกษตรกรรุ่นใหม่ซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่ มีปัญหาไร่นาทำกิน โดย ส.ป.ก. ให้เข้ามาใช้ที่ดินครอบครัวละ 3 ไร่ ซึ่ง 5 ครอบครัวนี้ได้สูญเสียที่ดินโดยฉับพลันจากกระบวนการที่รัฐใช้กฎหมายตามมาตรา 44 ของร่างรัฐธรรมนูญชั่วคราวปี พ.ศ. 2557 ปัญหานี้นำมาซึ่งความวิตกกังวลของชาวบ้านอีกหลายครอบครัว เพราะชาวบ้านพรวนอันมากกว่าร้อยละ 90 ถือครองหรือใช้ประโยชน์ที่ดินในรูปของ ที่ดิน ส.ป.ก. ซึ่งเป็นที่ดินของหลวงที่รัฐสามารถเวนคืนได้ทุกเมื่อ (เสียง (ไม่) ประสานต่อการพัฒนา: อนาคตเมืองมุกดาหารภายใต้เขตเศรษฐกิจพิเศษ, 2 พฤศจิกายน 2559)

เมื่อพิจารณาจากมิติทางประวัติศาสตร์ข้อมูลบอกเล่าจากชุมชนบ้านพรวนอัน ซึ่งอยู่ติดกับพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม ทำให้ต้องพิจารณาย้อนหลังไปจะพบว่าเดิมที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นที่แรกตั้งหมู่บ้านพรวนอัน (1,080 ไร่) มีสภาพเป็นป่าโคกที่กว้างใหญ่ถูกใช้ประโยชน์จากชาวบ้านเป็น “ที่สำเริงเลี้ยงสัตว์” เป็นที่สาธารณะสำหรับเลี้ยงสัตว์ของ 6 หมู่บ้านรอบพื้นที่ คือ บ้านพรวนอัน บ้านนาถ่อน บ้านคำเชียง บ้านนาคำน้อย บ้านม่วงหัก และบ้านกุดโง้ง ไม่เพียงเท่านั้นยังเป็นพื้นที่สำหรับการเก็บหาของป่า จับหาสัตว์น้ำจากหนองน้ำสาธารณะ คือ หนองพอกและหนองสแบ นอกจากนั้นยังมีชาวบ้านราว 3 - 4 ครอบครัวบุกเบิกที่ดินบางส่วนเป็นนา จากนั้นมีการย้ายหนีโรคระบาดไปอยู่ ณ ที่ตั้งบ้านพรวนอันในปัจจุบันก่อนที่จะถูกประกาศเป็นเขตป่าสงวนดงบังอีและถูกเพิกถอนให้กลายเป็นเขตปฏิรูปที่ดินภายใต้อำนาจของ ส.ป.ก. ในช่วงปลายทศวรรษที่ 2530 มีศูนย์วิจัยพืชไร่ฯ และสวนหญ้าเป็นหน่วยงานในสังกัดของกรมวิชาการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขอใช้พื้นที่เพื่อทำการศึกษาวิจัย (เขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร: ศักยภาพและความรู้ท้องถิ่นต่อการป้องกันผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อม, 20 ตุลาคม 2559)

นอกจากนี้ ยังพบว่ามีความรับรู้ในการใช้ประโยชน์ที่ดินที่แตกต่างกันระหว่างรัฐกับชุมชน ซึ่งความรับรู้ของรัฐหรือผู้สนับสนุนการพัฒนา มองว่าพื้นที่ที่จะถูกพัฒนาเป็นนิคมอุตสาหกรรมนั้นเป็นพื้นที่ว่างเปล่าจึงควรมีการจัดสรรให้เกิดการใช้ประโยชน์โดยเฉพาะการสร้างรายได้ทางเศรษฐกิจ จึงริเริ่มจัดให้มีการเช่าที่ดินดังกล่าวเพื่อการใช้ประโยชน์ในหลายรูปแบบ หากแต่แท้จริงแล้ว มุมพิจารณาเชิงนิเวศวัฒนธรรมของชุมชนชี้ให้เห็นชัดเจนว่าพื้นที่ 1,080 ไร่ที่กำลังจะถูกพัฒนาเป็นนิคมอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจมุกดาหาร “ไม่ใช่พื้นที่ที่รกร้างหรือไม่มีการใช้ประโยชน์” หากแต่เป็น (1) พื้นที่สาธารณะประโยชน์ที่เป็นแหล่งความมั่นคงทางอาหาร (พบแมลงและสัตว์น้ำกว่า 15 ชนิด ผักป่าพื้นบ้านกว่า 20 ชนิด) (2) เป็นเขตเศรษฐกิจท้องถิ่นที่สร้างรายได้เพื่อการยังชีพแก่ชุมชน (โดยเฉพาะเห็ด และหน่อไม้ที่มีชุกตามฤดูกาล เป็นที่ต้องการของตลาด จึงมีราคาสูงทำให้สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้เศรษฐกิจท้องถิ่นได้) (3) เป็นพื้นที่ส่วนรวมเพื่อใช้ประโยชน์ในการสร้างทางเลือกและทางรอดเมื่อเจอวิกฤตเศรษฐกิจของชุมชนพื้นที่สวนหญ้ายังเป็น “แหล่งสร้างเงินออม” หรือที่ชาวบ้านเรียกว่า “เงินอดทน” ให้แก่หลายครัวเรือนที่นา วัวหรือควายมากินหญ้าโดยเฉพาะคนที่มีที่ทำกินน้อย มักจะเลือกเลี้ยงวัวหรือควายเพื่อหารายได้เสริม โดยวัวควายที่เลี้ยงนั้นมักกลายเป็น “แหล่งเงินทุน” ในเวลาสำคัญที่ต้องใช้เงินก้อน เช่น การส่งลูกเรียน การนำเงินมาลงทุนประกอบอาชีพ ฯลฯ (เขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร: ศักยภาพและความรู้ท้องถิ่นต่อการป้องกันผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อม, 20 ตุลาคม 2559)

(7) กรณีผลกระทบจากการจัดหาพื้นที่เพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

จังหวัดตราด

สำหรับจังหวัดตราดได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปลายยุค นางสาวเบญจวรรณ อ่านเปรื่อง และนายณรงค์ ธีระจันทรางกูร ผู้ว่าราชการจังหวัดตราด ที่ได้วางยุทธศาสตร์และวางตำแหน่งของเขตพัฒนาพื้นที่พิเศษไว้ว่า จังหวัดตราดให้เป็น “นิคมอุตสาหกรรมด้านโลจิสติกส์และธุรกิจบริการ” ใช้พื้นที่กว่า 880 ไร่ในตำบลไม้รูด ที่เคยเป็นที่ตั้งของศูนย์อพยพของชาวกัมพูชา มาดำเนินการจัดตั้ง ซึ่งในปัจจุบันได้ให้ทางกรมธนารักษ์นำที่ดินไปดำเนินการรังวัดและทำเป็นที่ดินราชพัสดุ เพื่อให้ทางการนิคมอุตสาหกรรมนำไปพัฒนา (จับตาเขตเศรษฐกิจพิเศษตะวันออก พบวันนี้ยังไม่ขยับ, 7 มกราคม 2559)

ที่ผ่านมาจังหวัดตราดได้มีการดำเนินการจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในแต่ละพื้นที่แล้วโดยร่วมมือกับทางกรมโยธาธิการและผังเมืองดำเนินการจัดทำผังเมือง และได้ให้ชาวอำเภอคลองใหญ่ ได้ประชาพิจารณ์แล้วในครั้งแรก เพื่อเตรียมความพร้อมรองรับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

จังหวัดตราดเร่งผลักดันแก้ปัญหาพื้นที่รองรับเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยนายชาญนะ เอี่ยมแสง ผู้ว่าราชการจังหวัดตราด เปิดเผยถึงความก้าวหน้าของเขตพัฒนาพื้นที่

พิเศษ อำเภอลองใหญ่ จังหวัดตราด ว่า ได้เข้าพื้นที่และติดตามพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและทราบว่ามีปัญหาในหลายเรื่องทั้งเรื่องมีประชาชนเข้ามาบุกรุกในพื้นที่ตั้งนิคมอุตสาหกรรมบริการที่ทางรัฐบาลได้มีการประกาศไว้ 880 ไร่ และในพื้นที่มีปัญหากองขยะในบ่อโพลินที่มีขยะตกค้างอยู่หลายหมื่นตัน

ส่วนท่าเรือคลองใหญ่สามารถก่อสร้างแล้วเสร็จในช่วงต้นปี พ.ศ. 2559 แต่ยังมีปัญหาเรื่องถนนทางเข้าท่าเรือที่ยังมีบ้านเรือนประชาชนขวางอยู่และยังไม่ย้ายออกไปจึงต้องมีการเวนคืน ซึ่งกำลังดำเนินการในเรื่องนี้ และเรื่องการก่อสร้างด่านพรมแดนที่ทางจังหวัดได้ดำเนินการออกแบบด้านพรมแดนขนาดเล็กให้ได้มาตรฐานสากลเพื่อรองรับความเติบโตของจังหวัดตราด

ทั้งนี้ การก่อสร้างถนน 4 เลนจาก จังหวัดตราดไปหาดเล็กได้รับงบประมาณในการก่อสร้างแล้ว จะสามารถก่อสร้างได้ประสบความสำเร็จ ทั้งนี้ ทางจังหวัดตราดยังได้ให้ทางสำนักงานโยธาธิการและผังเมือง จัดทำผังเมืองรวมของอำเภอลองใหญ่และผังเมืองในแต่ละพื้นที่ 3 แห่งคือในตำบลคลองใหญ่ ตำบลหาดเล็ก และตำบลไม้รูด พร้อมให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นและได้ดำเนินการไปแล้วในระยะแรก

(8) กรณีผลกระทบจากการจัดหาพื้นที่เพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

จังหวัดกาญจนบุรี

จังหวัดกาญจนบุรีเป็นอีกหนึ่งจังหวัดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่ไม่ปรากฏการคัดค้านการเข้ามาของโครงการ มีเพียงความร่วมมือของภาคประชาชนในพื้นที่ที่ต้องการผนึกกำลังกันเพื่อรับมือกับเรื่องนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าไปมีส่วนร่วม ผ่าน “เครือข่ายเมืองกาญจน์น่าอยู่” ซึ่งมีองค์ประกอบจากหลายเครือข่ายในกาญจนบุรีเป็นกลไกทำงานของภาคประชาชนในอันที่จะประมวลข้อคิดเห็นของชาวบ้านเข้าไปกำหนดการทำงานของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เป็นการปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของประชาชน โดยเครือข่ายกสิกรรมธรรมชาติกล่าวว่าชาวกาญจนบุรีไม่ได้ขัดขวางเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ แต่ต้องการให้รัฐให้ผลตอบแทนที่เหมาะสมเช่น การเวนคืนที่ดินที่คุ้มค่า นโยบายของรัฐต้องสนับสนุนประชาชนที่เขาเสียหายมากกว่าให้ความสำคัญกับการอุดหนุนภาคธุรกิจ (สุวัฒน์ คงแป้น, 29 พฤษภาคม 2558)

(9) กรณีผลกระทบจากการจัดหาพื้นที่เพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

หนองคายและเขตเศรษฐกิจพิเศษนราธิวาส

การจัดหาที่ดินในเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดหนองคายและจังหวัดนราธิวาสไม่ปรากฏการเคลื่อนไหวคัดค้านจากประชาชน เนื่องจากเขตเศรษฐกิจพิเศษหนองคายส่วนใหญ่ใช้พื้นที่ของกรมธนารักษ์ ทำให้ไม่ต้องเวนคืนที่ดินชาวบ้าน และลดปัญหาเรื่องการปั่นราคาที่ดินจนสูงเกินจริง ซึ่งเป็นปัญหาของพื้นที่อื่นที่ทำให้การลงทุนไม่เกิด (ชลธิชา ภัทรสิริวรกุล, 2 ธันวาคม

2558) ส่วนการจัดหาที่ดินในเขตเศรษฐกิจพิเศษนราธิวาสเป็นการจัดหาที่ของเอกชนเพื่อตั้งเป็นนิคมอุตสาหกรรม ดังนั้น จึงไม่มีผลกระทบโดยตรงจากการออกคำสั่งที่ 17/2558 นี้เช่นกัน

3.2.2 คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2559 เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

3.2.2.1 ที่มาและเหตุผลของคำสั่ง

รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ แต่เนื่องจากข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายผังเมืองและข้อกำหนดตามกฎหมายควบคุมอาคารยังไม่สอดคล้องและเป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ดังนั้นเพื่อให้สามารถดำเนินการจัดตั้งและบริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้อย่างเป็นรูปธรรมและรวดเร็ว จึงอาศัยอำนาจมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ออกคำสั่งฉบับนี้ อันจะเป็นประโยชน์ในการปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศ

3.2.2.2 เนื้อหาสาระของคำสั่ง

สาระสำคัญของคำสั่งนี้ คือ การยกเว้นการบังคับใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างอาคารฯ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 8(10), 9, 10 และประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ทรัพย์สิน ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 15(3) ที่มีผลบังคับใช้อยู่ ณ วันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2559

ภายหลังการออกประกาศกระทรวงมหาดไทยกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างอาคารฯ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 13 และประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ทรัพย์สิน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 15(3) ฉบับใหม่ เพื่อใช้บังคับในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 10 พื้นที่ ได้แก่ ดาก, มุกดาหาร, สระแก้ว, สงขลา, ตราด, หนองคาย, นราธิวาส, เชียงราย, นครพนม, กาญจนบุรี ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่ 1/2558 และที่ 2/2558

โดยกำหนดให้ประกาศกระทรวงมหาดไทยและประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองที่ประกาศขึ้นใหม่มีผลบังคับใช้ต่อไปเรื่อย ๆ จนกว่ากระทรวงมหาดไทยจะมีการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมฯ (ตามกฎหมายผังเมือง) กฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่

กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างอาคารฯ (ตามกฎหมายควบคุมอาคาร) ขึ้นใช้บังคับในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 10 พื้นที่

3.2.2.3 สถานการณ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการออกคำสั่ง

ภายหลังการออกคำสั่งนี้ มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อมได้ตั้งข้อสังเกตบางประการว่าแม้คำสั่งฉบับนี้จะไม่ได้นำผลเป็นการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองรวมและกฎหมายควบคุมอาคารโดยอัตโนมัติในทันที แต่จากเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในคำสั่งสามารถคาดหมายได้ว่าจะมีการออกประกาศกระทรวงมหาดไทยและประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองมาบังคับใช้ตามมา ผู้มีส่วนได้เสียจึงต้องติดตามตรวจสอบการออกประกาศทั้ง 2 ฉบับด้วย

การกำหนดให้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยและประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองบังคับใช้ไปพลางก่อนในระหว่างดำเนินการออกผังเมืองรวมหรือกฎกระทรวงตามกฎหมายควบคุมอาคารฉบับใหม่ อาจเนื่องจากการใช้อำนาจออกประกาศสามารถทำได้โดยเบ็ดเสร็จรวดเร็วกว่าการตรากฎกระทรวง โดยเฉพาะในเรื่องการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ไม่มีกฎเกณฑ์กำหนดบังคับไว้

การที่คำสั่งฉบับนี้กำหนดบังคับให้กระทรวงมหาดไทยต้องเร่งดำเนินการออกผังเมืองรวมและกฎกระทรวงตามกฎหมายควบคุมอาคารให้สอดคล้องกับแนวทางการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษโดยเร็ว เป็นการทำลายคุณค่าและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายผังเมืองที่กำหนดให้รัฐต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและนำไปประกอบการพิจารณากำหนดประเภทและจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับเจตจำนงของประชาชนในพื้นที่ รวมถึงการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสวัสดิภาพของสังคมด้วย

ด้านสถานการณ์การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนต่อคำสั่งฉบับนี้จากเวทีสัมมนาสาธารณะเรื่องธรรมาภิบาลกับการพัฒนาที่ยั่งยืนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระหว่างวันที่ 26 - 27 กันยายน พ.ศ. 2559 พบว่าประชาชนจาก 8 พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ และเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา) ก็มีความเห็นร่วมกันว่า ด้วยเหตุจาก “การกำหนดและออกแบบการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ขาดการมีส่วนร่วม” นั้นนำไปสู่ความไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากรัฐบาลมุ่งเน้นดึงดูดการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งเป็นทิศทางการพัฒนาที่คนในท้องถิ่นไม่ได้รับประโยชน์ และเป็นการละเลยความต้องการของประชาชนในพื้นที่นอกจากนี้ ประชาชนจาก 8 เขตเศรษฐกิจพิเศษ ยังมีความกังวลใจในประเด็นการปกป้องพื้นที่ความมั่นคงทางอาหาร ซึ่งสวนทางกับความพยายามผลักดันอุตสาหกรรมในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐบาล เพราะหากไม่ระมัดระวังในการดำเนินการตามนโยบายลักษณะดังกล่าว พื้นที่ที่มีศักยภาพสูงในด้านการผลิตอาหารหลายพื้นที่ของประเทศ อาจต้อง

ล่มสลายลงจากการดำเนินนโยบายที่ละเลยศักยภาพที่แท้จริงของท้องถิ่น (ताल वररुणकुल, 27 กันยายน 2559)

ด้านสถานการณ์ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดหนองคาย เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2558 นางธัญญา ตันตระกูล ชาวบ้านตำบลโพนสว่าง อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย และเป็น 1 ในชาวบ้านที่จะได้รับผลกระทบจากการประกาศเขตพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษหนองคาย ของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเปิดเผยว่า ตนและตัวแทนชาวบ้านหลายตำบลร่วมกันเข้ายื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคาย กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดหนองคาย เพื่อขอให้เปิดเผยข้อมูลทั้งหมดของโครงการเขตพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษหนองคายให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบ เนื่องจากจังหวัดหนองคายที่ถือเป็นหนึ่งในพื้นที่เป้าหมายของโครงการ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ 13 ตำบล ของ 2 อำเภอ รวมถึงการที่มีภาคเอกชนบางรายอ้างต่อชาวบ้านว่า โครงการนี้ได้มีการดำเนินกระบวนการศึกษาผลกระทบเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงมีความกังวลถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น และความไม่โปร่งใสของการดำเนินโครงการ เนื่องจากชาวบ้านยืนยันว่าไม่เคยมีหน่วยงานใดลงมาให้ข้อมูล และไม่เคยมีการขอความคิดเห็นต่อโครงการ

โดยนางธัญญา ตันตระกูล กล่าวว่า ก่อนหน้านี้ชาวบ้านในพื้นที่ไม่เคยรับรู้มาก่อนเลยว่า รัฐบาลกำลังจะผลักดันให้มีเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษขึ้นในพื้นที่จังหวัดหนองคาย จนกระทั่งเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2559 เครือข่ายภาคประชาชนได้นำข้อมูลของโครงการมาเปิดเผยในเวทีประชุมสภาองค์กรชุมชนจังหวัดหนองคาย ซึ่งได้มีการเชิญหน่วยงานภาครัฐให้เข้าร่วมประชุมด้วย แต่ปรากฏว่าในเวทีไม่มีหน่วยงานภาครัฐมาเข้าร่วมเลย เนื่องจากมีคำสั่งจากผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคาย ห้ามไม่ให้หน่วยงานภาครัฐเข้าร่วมในเวทีดังกล่าว ซึ่งข้อมูลที่ได้นำมาเปิดเผยและร่วมหารือในเวทีจึงเป็นข้อมูลที่ภาคประชาชนหรือชาวบ้านต่างสืบค้นมาด้วยตัวเอง ซึ่งทำให้รับรู้เพียงภาพรวมของโครงการ ว่าในเขตพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษหนองคายนั้น จะประกอบไปด้วย 3 โซนหลัก คือ (1) ภาคการขนส่ง (2) ภาคการท่องเที่ยว (3) ภาคการเกษตร จึงทำให้ทุกคนมีความสับสนและกังวลต่อผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น เพราะยังขาดข้อมูลที่ถูกต้อง จึงต้องการเรียกร้องให้หน่วยงานรัฐเร่งเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนรับทราบโดยทั่วกัน และต้องการให้ชี้แจงกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่ามีขั้นตอนการดำเนินการอย่างไร ซึ่งไม่รู้เลยว่าภาคขนส่งสินค้าที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ชายแดนเชื่อมสู่เขตเศรษฐกิจพิเศษจะเป็นรูปแบบไหน นิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่จะเป็นอย่างไร พื้นที่เกษตรที่กำหนดให้เป็นเขตผลิตอาหาร จะเป็นการส่งเสริมระบบเกษตรของชุมชนหรือเป็นการสนับสนุนอุตสาหกรรมเกษตรรายใหญ่ แล้วชุมชนจะมีส่วนร่วมกับเขตเศรษฐกิจพิเศษได้อย่างไร

ในวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2559 ตัวแทนชาวบ้านได้เดินทางไปสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดหนองคาย เพื่อขอตรวจสอบข้อมูลและขอคำชี้แจงต่อการ

บังคับใช้ผังเมืองรวมว่าจะดำเนินการอย่างไรเมื่อถูกกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งชาวบ้านได้รับคำชี้แจงว่า แม้พื้นที่ส่วนใหญ่จะอยู่ในพื้นที่สีเขียวที่กำหนดให้เป็นที่ดินอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม แต่เมื่อถูกกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษแล้ว การบังคับใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมจะต้องถูกยกเลิก จากนั้นในวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2559 การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หรือ กนอ. ได้จัดพิธีลงนามบันทึกความเข้าใจเครือข่ายความร่วมมือเขตเศรษฐกิจพิเศษ กิจกรรมสัมมนาการลงทุนเขตเศรษฐกิจพิเศษไทย-ลาว ที่โรงแรมรอยัลนาคารา จังหวัดหนองคาย ซึ่งในเวทีมีการประกาศว่าจะมีสร้างนิคมอุตสาหกรรมขนาด 2,960 ไร่ ในเขตพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษหนองคาย ชาวบ้านจึงได้มีการสอบถามเรื่องนี้ในที่ประชุมว่า การพัฒนานิคมอุตสาหกรรมได้มีดำเนินการศึกษาผลกระทบแล้วหรือไม่ โดยมีการชี้แจงกลับมาว่ากระบวนการศึกษาผลกระทบได้ทำเสร็จเรียบร้อยแล้ว สามารถไปถามสอบถามข้อมูลได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละพื้นที่ จึงทำให้ชาวบ้านรู้สึกตกใจอย่างมาก เนื่องจากทุกคนยืนยันว่าไม่เคยมีการเข้ามาทำกระบวนการประชาพิจารณ์หรือขอความคิดเห็นจากชาวบ้านในพื้นที่ทั้งสิ้น (คนหนองคายมีเขตเศรษฐกิจพิเศษหน่วยงานรัฐจับข้อมูลทำชาวบ้านคว้าง เดินสายจีถามผู้รับผิดชอบแต่ไร้คำตอบ หวั่นอุตสาหกรรมผิดในพื้นที่ 3 พันไร่แบบไม่ทันตั้งตัว ingshan กนอ. อ้างศึกษาผลกระทบแล้ว, 21 สิงหาคม 2558)

3.3 คำสั่งที่ออกมาเพื่อรองรับนโยบายพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจ พิเศษภาคตะวันออก (อีอีซี)

โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจ พิเศษภาคตะวันออก (อีอีซี) เป็นแผนยุทธศาสตร์ภายใต้ ไทยแลนด์ 4.0 ด้วยการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่ต่อยอดความสำเร็จมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจภาคตะวันออกหรือ Eastern Seaboard ซึ่งดำเนินมาตลอดกว่า 30 ปีที่ผ่านมา โดยสำนักงานเพื่อการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (สกรศ) มีเป้าหมายหลักในการเติมเต็มภาพรวมในการส่งเสริม การลงทุนซึ่งจะเป็นการยกระดับอุตสาหกรรมของประเทศเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน และทำให้ เศรษฐกิจของไทยเติบโตได้ในระยะยาว โดยในระยะแรกจะเป็นการยกระดับพื้นที่ในเขต 3 จังหวัดคือ ชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา ให้เป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกเพื่อรองรับการขับเคลื่อน เศรษฐกิจอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพผ่านกลไกการบริหารจัดการภายใต้การกำกับดูแลของ คณะกรรมการนโยบายพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานจึงส่งผลให้เกิดการออกคำสั่งต่าง ๆ เพื่อรองรับการดำเนินงานตามนโยบายให้เป็นไปอย่างราบรื่น ดังนี้

3.3.1 คำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 47/2560 เรื่อง ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

3.3.1.1 ที่มาและเหตุผลของคำสั่ง

สำหรับคำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 47/2560 เรื่อง ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกมีจุดประสงค์ที่สำคัญคือ เหตุผลด้านการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจในภาคตะวันออก อันประกอบด้วย จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี และจังหวัดระยอง โดยมุ่งเน้นให้กระบวนการดำเนินการและขีดความสามารถในกระบวนการพัฒนาในมิติต่าง ๆ เป็นไปอย่างก้าวกระโดดบนพื้นฐานของเทคโนโลยี นวัตกรรม ควบคู่ไปกับการพัฒนาเชิงคุณภาพของประชาชนในพื้นที่ ด้วยเหตุผลที่ว่านี้ จึงส่งผลให้คณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติได้ออกคำสั่งดังกล่าวฯ เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาเชิงพื้นที่

3.3.1.2 เนื้อหาสาระของคำสั่ง

ตามคำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 47/2560 เรื่อง ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกได้กำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงาน/คณะทำงานที่สำคัญ 4 คณะด้วยกัน คือ (1) คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (2) คณะกรรมการบริหารการพัฒนาระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก หรือ กรศ. (3) สำนักงานเพื่อการพัฒนาระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก และ (4) เลขาธิการคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

อย่างไรก็ตาม ตามคำสั่งดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการบริหารการพัฒนาระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกเป็นหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ที่สำคัญ คือ (1) การจัดทำนโยบายและแผนภาพรวมเพื่อการพัฒนาระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (2) แผนการใช้ประโยชน์ที่ดินในภาพรวม (3) แผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค และ (4) แผนการดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดหน่วยงานของรัฐที่มีความรับผิดชอบดำเนินการในแต่ละกรณีเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายเพื่อให้ความเห็นชอบ และเมื่อคณะกรรมการนโยบายให้ความเห็นชอบเป็นที่เรียบร้อยแล้วกำหนดให้สำนักงานเพื่อการพัฒนาระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ร่วมกับกรมโยธาธิการและผังเมือง และหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดทำรายละเอียดของแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน และแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคให้สอดคล้องกัน ทั้งนี้ สำหรับแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคกำหนดให้ต้องคำนึงถึงความต่อเนื่องและเชื่อมโยงกับโครงสร้างพื้นฐานของพื้นที่ด้วย โดยอย่างน้อยต้องประกอบด้วยระบบ ดังนี้

- (1) ระบบสาธารณูปโภค
- (2) ระบบคมนาคมและขนส่ง

- (3) ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- (4) ระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมแก่การประกอบกิจการ
เป้าหมายและการอยู่อาศัย
- (5) ระบบบริหารจัดการน้ำ
- (6) ระบบการควบคุมอาคารและขจัดมลภาวะ
- (7) ระบบป้องกันอุบัติเหตุ

ทั้งนี้ สำหรับกระบวนการจัดทำแผนงานหรือการดำเนินการใด ๆ ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 47/2560 เรื่อง ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินในพื้นที่ระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกนั้น มีลักษณะสำคัญประการหนึ่งคือ การห้ามมิให้นำกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองมาบังคับใช้

3.3.1.3 สถานการณ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการออกคำสั่ง

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ(คณะรักษาความสงบแห่งชาติ) ประธานที่ประชุม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรี (ครม.)ใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฯ พ.ศ. 2557 ประกอบกับอำนาจตามความในมาตรา 265 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 47/2560 เรื่องข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินในพื้นที่ระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (อีอีซี) ระหว่างรอร่างพระราชบัญญัติระบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก พ.ศ. ประกาศใช้ในพื้นที่ 3 จังหวัด ได้แก่ ฉะเชิงเทรา ระยอง ชลบุรี เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2560

ทั้งนี้คำสั่งฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้ทันที เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกอยู่ระหว่างการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ซึ่งหากกฎหมายผ่าน สนช. และมีผลบังคับใช้ จะต้องใช้เวลาอีก 5 - 6 เดือนหลังจากนั้น นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีความเห็นว่าล่าช้า จึงอาศัยการออกคำสั่งตาม มาตรา 44 เพื่อให้ทันการลงทุนเกิดความมั่นใจมากขึ้น

ภายหลังการออกคำสั่ง นายสมนึก จงมีวสิน นักวิชาการอิสระ ด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ให้ความเห็นว่า การใช้อำนาจตามมาตรา 44 ยกเว้นผังเมืองในเขตระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกเป็นการขาดการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ขณะที่ภาคอุตสาหกรรมกำลังร่วมกับประชาชนปรับเปลี่ยนผังเมืองตามพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2558 ได้ด้วยดี คณะรักษาความสงบแห่งชาติกลับใช้ ม.44 ทำให้ภาคอุตสาหกรรมมีอำนาจการต่อรองเพิ่มขึ้น ภาครัฐคิดว่าเขตระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกคือเครื่องยนต์ในการเร่งให้จีดีพี (ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ) เพิ่มขึ้น เพื่อต้องการผลงาน โดยยอมล้มทุกอย่าง อยากจะถามว่ามั่นใจว่าเขตระบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกจะเกิดขึ้นจริง จะไม่ซ้ำรอยเขตเศรษฐกิจพิเศษ ถึงแม้โครงการต่าง ๆ จะ

มาลงแต่สุดท้ายเงินไม่เพียงพอ ซึ่งการยกเว้นผังเมืองในเขตระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกยังไปสอดคล้องกับโครงการที่ภาครัฐกำลังดำเนินการอยู่ในพื้นที่ ซึ่งขณะนี้โครงการมาตาปุระระยะที่ 3 อยู่ในขั้นพิจารณารายงาน EIH จาก สผ. หากมีการยกเลิกผังเมืองโครงการสามารถผ่านได้ เสนอให้มีการพูดคุยเรื่องร่างพระราชบัญญัติระเบียบเศรษฐกิจภาคตะวันออก ไม่ใช่ภาครัฐเป็นตัวกำหนดเองทั้งหมด มองว่าไม่ถูกต้องถือเป็นการทำลายธรรมาภิบาลการบริหารราชการแผ่นดิน และสิ่งแวดล้อม

อนึ่ง แผนผังดังกล่าวประกอบด้วย ระบบสาธารณูปโภค คมนาคมและขนส่งเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร นิเวศและสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมแก่การประกอบกิจการ เป้าหมายและการอยู่อาศัย บริหารจัดการน้ำ ควบคุมและจัดมลภาวะ ป้องกันอุบัติเหตุ

3.4 กลุ่มคำสั่งที่ออกมาเพื่อรองรับนโยบายด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม

นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมเรื่องการรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากร และการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ข้อ 9.5 ที่เป็นนโยบายเร่งรัดการควบคุมมลพิษทางอากาศ ชยะ และน้ำเสีย ที่เกิดจากการผลิตและบริโภคในพื้นที่ที่สามารถจัดการขยะมูลฝอยโดยการแปรรูปเป็นพลังงานก็จะสนับสนุนให้ดำเนินการ ส่วนขยะอุตสาหกรรมนั้นจะวางระเบียบมาตรการเป็นพิเศษ โดยกำหนดให้ทั้งในบ่อขยะอุตสาหกรรมที่สร้างขึ้นแบบมีมาตรฐาน และพัฒนาระบบตรวจสอบไม่ให้มีการลักลอบทิ้งขยะติดเชื้อ และใช้มาตรการทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายอย่างเด็ดขาด

ตลอดจนนโยบายด้านพลังงานที่ต้องการปฏิรูปโครงสร้างราคาเชื้อเพลิงประเภทต่าง ๆ ดังปรากฏในคำแถลงนโยบายข้อ 6.9 เกี่ยวกับการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น เป็นนโยบายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ราคาเชื้อเพลิงประเภทต่าง ๆ สอดคล้องกับต้นทุนและให้มีประสิทธิภาพที่เหมาะสมระหว่างน้ำมันต่างชนิดและผู้ใช้ต่างประเภทเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานของประเทศและให้ผู้บริโภคตระหนักว่าจะไม่ใช้อย่างฟุ่มเฟือย รวมถึงดำเนินการให้มีการสำรวจและผลิตก๊าซธรรมชาติและน้ำมันดิบรอบใหม่ทั้งในทะเลและบนบก และดำเนินการให้มีการสร้างโรงไฟฟ้าเพิ่มขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐและเอกชน ทั้งจากการใช้ฟอสซิลเป็นเชื้อเพลิงและจากพลังงานทดแทนทุกชนิด ด้วยวิธีการที่เปิดเผย โปร่งใส เป็นธรรม และเป็นมิตรต่อสภาวะแวดล้อม พร้อมกับร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนาพลังงานจึงส่งผลให้เกิดการออกคำสั่งต่าง ๆ เพื่อรองรับการดำเนินงานตามนโยบายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

3.4.1 คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 4/2559 เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสำหรับการประกอบกิจการบางประเภท

3.4.1.1 ที่มาและเหตุผลของคำสั่ง

ประเทศไทยได้ประสบปัญหาความมั่นคงในการจัดหาพลังงานและปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ไม่ว่าจะเป็นความต้องการใช้พลังงานไฟฟ้าอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในอนาคตเนื่องจากเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนและดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ หรือปัญหาขยะล้นเมือง การบริหารจัดการขยะที่ไม่ถูกสุขลักษณะ จนนำไปสู่การกำหนดให้การแก้ไขปัญหามลพิษเป็นวาระแห่งชาติที่ต้องเร่งดำเนินการทั้งในระยะเร่งด่วนและระยะยาว ซึ่งในความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวกลับปรากฏข้อขัดข้องหรืออุปสรรคจากข้อกำหนดทางกฎหมายบางประการ จึงจำเป็นต้องระงับและแก้ไขข้อขัดข้องดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและมีความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ดังนั้น หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 4/2559 เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น

3.4.1.2 เนื้อหาสาระของคำสั่ง

สาระสำคัญของคำสั่งฉบับนี้ คือ การยกเว้นการบังคับใช้กฎกระทรวงฯ ผังเมืองรวม ทุกฉบับในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ ที่มีผลใช้บังคับทางกฎหมายอยู่ ณ วันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2559 (วันที่มีคำสั่งฉบับนี้) หรือที่จะประกาศและมีผลใช้บังคับภายในหนึ่งปีนับจากวันที่มีคำสั่งฉบับนี้ ระหว่างวันที่ 21 มกราคม 2559 - 20 มกราคม พ.ศ. 2560 สำหรับการอนุมัติอนุญาตให้ประกอบกิจการดังต่อไปนี้

- (1) คลังน้ำมันตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง
- (2) กิจการโรงงานลำดับที่ 88: โรงงานผลิต ส่ง หรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า (โรงไฟฟ้าและสถานีส่งไฟฟ้า)
- (3) กิจการที่เป็นส่วนหนึ่งของการผลิต ขนส่ง และระบบจำหน่ายพลังงานของกิจการตาม (1) และ (2) (เช่น ท่อส่งน้ำมัน สายส่งไฟฟ้า)

ทั้งนี้กิจการตาม (1) (2) และ (3) เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2558 - 2579 (PDP 2015) แผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก พ.ศ. 2558 - 2579 แผนบริหารจัดการน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2558 - 2579 แผนบริหารจัดการก๊าซธรรมชาติ พ.ศ. 2558 - 2579 และรวมถึงการแก้ไขเพิ่มเติมปรับปรุงแผนซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในภายหลังด้วย

- (4) กิจการโรงงานลำดับที่ 89: โรงผลิตก๊าซซึ่งมิใช่ก๊าซธรรมชาติ (เช่น โรงงานผลิตก๊าซชีวภาพ)
- (5) กิจการโรงงานลำดับที่ 101: โรงงานปรับปรุงคุณภาพของเสียรวม (เช่น โรงบำบัดน้ำเสีย เตาเผาขยะ)
- (6) กิจการโรงงานลำดับที่ 105: โรงงานคัดแยกและฝังกลบสิ่งปฏิกูล วัสดุที่ไม่ใช้แล้ว (เช่น หลุมฝังกลบขยะ)
- (7) กิจการโรงงานลำดับที่ 106 โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการนำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ไม่ใช้แล้ว หรือของเสียจากโรงงานมาผลิตเป็นวัตถุดิบหรือผลิตภัณฑ์ใหม่ โดยผ่านกรรมวิธีการผลิตทางอุตสาหกรรม (โรงงานรีไซเคิล)
- (8) กิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการกำจัดมูลฝอย

3.4.1.3 สถานการณ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการออกคำสั่ง

ผลจากการออกคำสั่งฉบับนี้ คือ การลดข้อจำกัดทางกฎหมายเรื่องพื้นที่ตั้งโรงงานหรือกิจการที่เกี่ยวข้องการผลิตพลังงานและการจัดการขยะของเสียสิ่งปฏิกูล ซึ่งเดิมอาจมีหลักเกณฑ์ข้อห้ามตามกฎหมายผังเมืองรวมที่บังคับให้อยู่ในพื้นที่อำเภอหรือจังหวัดนั้น ๆ (หรืออยู่ในร่างผังเมืองรวมที่กำลังจะประกาศบังคับใช้) ทำให้หน่วยงานรัฐไม่สามารถอนุมัติอนุญาตให้ประกอบกิจการตาม (1) - (8) ในพื้นที่ที่ต้องการได้ เช่น พื้นที่เขตอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมที่มีข้อกำหนดห้ามสร้างโรงไฟฟ้า เป็นต้นทำให้หน่วยงานรัฐสามารถอนุมัติอนุญาตการประกอบกิจการตาม (1) - (8) ได้โดยไม่ต้องพิจารณาข้อห้ามตามกฎหมายผังเมือง ซึ่งเป็นมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเชิงพื้นที่ที่สำคัญอีกต่อไป ด้านมูลนิธิมูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม ก็ได้มีการตั้งข้อสังเกตบางประการต่อคำสั่งฉบับนี้ไว้ว่า

- (1) ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ในการจัดทำผังเมืองรวมจะต้องมีการประกาศเผยแพร่ให้ประชาชนรับทราบถึงการวางและจัดทำผังเมืองรวม และหน่วยงานจะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และเมื่อรับฟังแล้วต้องนำเอาความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณาในการวางหรือทบทวนผังเมืองรวมให้สอดคล้องเหมาะสมด้วย ทั้งนี้เป็นไปตาม กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณาการประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม พ.ศ. 2552 การออกคำสั่งยกเว้นการบังคับใช้ผังเมืองรวมซึ่งจัดทำขึ้นโดยผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่มาแล้ว จึงเป็นการทำลายคุณค่าและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายผังเมืองที่กำหนดให้รัฐต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและนำไปประกอบการพิจารณากำหนดประเภทและจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับเจตจำนง

ของประชาชนในพื้นที่ รวมถึงการคุ้มครองรักษาสีงแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสวัสดิภาพของสังคมด้วย

(2) คำว่า “กิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการกำจัดมูลฝอย” อาจตีความรวมถึง โรงไฟฟ้าพลังความร้อนจากเชื้อเพลิงขยะมูลฝอย ได้ด้วย

(3) ประเภทโรงงานลำดับต่าง ๆ เป็นไปตามกฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

3.4.1.4 สถานการณ์ภายหลังการออกคำสั่ง

ภายหลังการออกคำสั่งฉบับนี้พบว่ามีเสียงต่อต้านจากภาคประชาชน และนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะวัตถุประสงค์ในการออกคำสั่งฉบับนี้มาเพื่อปลดล็อกให้ตั้งโรงไฟฟ้า ตามแผนกระทรวงพลังงานได้ทุกพื้นที่โดยไม่ต้องปฏิบัติตามกฎผังเมืองรวม ซึ่งสถานการณ์ที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบจากคำสั่งฉบับนี้ที่เด่นชัดที่สุด คือ โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินและท่าเทียบเรือขนส่งถ่านหิน จ.กระบี่ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ซึ่งเป็นโครงการที่เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 ตามแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2558 - 2579 (PDP 2015) ซึ่งที่ผ่านมาก่อนที่จะมีการออกคำสั่งฉบับนี้ปรากฏการเคลื่อนไหวคัดค้านขององค์กรเครือข่ายภาคประชาสังคมด้านสิ่งแวดล้อมจำนวน 51 องค์กรได้แถลงการณ์สนับสนุนการแสดงออกของเครือข่ายปกป้องอันตรายจากถ่านหินซึ่งเป็นองค์กรที่เคลื่อนไหวคัดค้านโครงการถ่านหินกระบี่มาโดยตลอด โดยมีความเห็นว่าพื้นที่ก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่และท่าเทียบเรือเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญต่อระบบนิเวศ และได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติหรือ แรมซาร์ไซต์ (Ramsar Sites) เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของนก โลมา วาฬ และพะยูน ซึ่งเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองและสัตว์ป่าสงวนของไทย และอยู่ระหว่างการขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งมรดกโลก พื้นที่ชุ่มน้ำและชายฝั่งทะเลอันดามัน ทั้งยังเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของประชาชนท้องถิ่น ทั้งในด้านการประมง และการท่องเที่ยว จึงเป็นการไม่เหมาะสมอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะอนุญาตให้ก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินที่มีความเสี่ยงสูงต่อการก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในพื้นที่ที่มีความสำคัญและความอ่อนไหวทางธรรมชาติแห่งนี้ตลอดจนการเปิดประมูลการก่อสร้างโรงไฟฟ้าทั้งที่โครงการยังอยู่ระหว่างการศึกษาและจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) ยังไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (คชก.) และยังไม่ได้รับการอนุมัติโครงการจากคณะรัฐมนตรี โดยอ้างว่าเป็นการดำเนินการ “คู่ขนาน” ถือเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และขัดกับหลัก “ธรรมาภิบาล” ไม่ให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อม สุขภาพ สิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน (มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม, 19 กรกฎาคม 2558) ซึ่งจะไดกล่าวถึงในคำสั่งที่ได้รับผลกระทบต่อไป

เมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2559 เครือข่ายประชาชนได้มีการยื่นฟ้องหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ต่อศาลปกครองสูงสุดขอให้เพิกถอนคำสั่ง คสช. 4/2559 กรณียกเว้นผังเมืองอันเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเชิงพื้นที่ของประชาชน และเป็นกรอบกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละบริเวณให้มีความยั่งยืนเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ โดยมีกิจการที่ได้รับการยกเว้นผังเมืองตามคำสั่ง คสช. ที่ 4/2559 นี้ประกอบด้วยกิจการโรงไฟฟ้า กิจการด้านพลังงาน และกิจการกำจัดและจัดการขยะจำนวนมากหลายร้อยโครงการทั่วประเทศ ตามแผนงานที่หน่วยงานรัฐวางไว้ซึ่งมีความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอันเป็นการเปิดทางให้มีการอันตรายตั้งในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมได้โดยเครือข่ายภาคประชาชน 8 จังหวัดที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 4/2559 เห็นว่า คำสั่งดังกล่าวซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของหัวหน้า คสช. ตามมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 จะก่อให้เกิดผลกระทบความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และวิถีชีวิตของประชาชนในระยะยาวอย่างร้ายแรงอันเนื่องมาจากการปล่อยให้โครงการด้านพลังงานและขยะสามารถเปิดดำเนินการในพื้นที่ใดก็ได้โดยไม่คำนึงถึงการอนุรักษ์และควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหลายประการ กล่าวคือเป็นการออกคำสั่งโดยปราศจากฐานอำนาจตามกฎหมายและรัฐธรรมนูญที่ชอบธรรม เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 44 ขัดต่อหลักนิติรัฐ หลักการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจและระบอบประชาธิปไตยอย่างร้ายแรง นอกจากนี้การออกคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 4/2559 ก็ได้เป็นไปตามกรอบเงื่อนไขการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 44 และนอกจากจะไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้ตามที่อ้างไว้ในคำสั่งแล้ว ยังเป็นมาตรการที่สร้างความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ประชาชนเกินความจำเป็นด้วย อีกทั้งยังเป็นการละเมิดต่อสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนและจัดทำผังเมือง และกระทบต่อสิทธิในสุขภาพและการดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีที่มีบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง (มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม, 18 เมษายน 2559)

อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559 ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยโดยสรุปว่า แม้เนื้อหาของคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 4/2559 มีสถานะเป็นกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งโดยทั่วไปอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด (ตามมาตรา 3 และมาตรา 11 (2) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542) แต่เนื่องจากการออกคำสั่งหัวหน้า คสช. ดังกล่าว อาศัยอำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มาตรา 44 มิได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 44 บัญญัติให้คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ออกมาถือว่าชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญและเป็นที่สุด ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่

อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาเพื่อควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวได้ (มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม, 25 มกราคม 2560)

3.4.1.5 กฎหมาย/มาตรการที่เกี่ยวข้องภายหลังการออกคำสั่ง

ประกาศคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และรายละเอียดของโครงการหรือกิจการที่ได้รับการยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสำหรับการประกอบกิจการบางประเภท

ภายหลังการประกาศใช้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติก็ได้ออกประกาศตามคำสั่งหัวหน้าคสช. ที่ 4/2559 เรื่อง ยกเว้นผังเมืองรวม สำหรับการประกอบกิจการโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ จำนวน 29 แห่ง รวมทั้งโครงการพัฒนาพลังงานทดแทนและโครงการบริหารจัดการก๊าซธรรมชาติ ในวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2559 ตามมา โดยประกาศดังกล่าวครอบคลุม 3 โครงการใหญ่ คือ โครงการภายใต้แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2558 - 2579 ประกอบด้วย โครงการโรงไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย หรือ กฟผ. จำนวน 22 โครงการ เช่น โรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่ เครื่องที่ 1 โรงไฟฟ้าถ่านหินเทพา เครื่องที่ 1 และเครื่องที่ 2 เป็นต้น โครงการโรงไฟฟ้าผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ จำนวน 7 โครงการ เช่น โรงไฟฟ้าชนอม ทดแทนชุดที่ 1 โรงไฟฟ้าขนาดเล็กและขนาดเล็กมากของ กฟผ. และเอกชน ซึ่งในส่วนนี้ พบว่ามี โรงไฟฟ้าเชื่อมแม่วงศ์ ซึ่งมีแผนการจ่ายไฟฟ้าเข้าระบบในปี 2575 กำลังการผลิตไฟฟ้าตามสัญญา 12 เมกะวัตต์ เป็นหนึ่งในหลายโครงการตามบัญชีแนบท้ายประกาศ

นอกจากนี้ประกาศดังกล่าวยังครอบคลุมอีก 2 โครงการสำคัญ คือ โครงการภายใต้แผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก พ.ศ. 2558 - 2579 เช่น โครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก โครงการผลิตเชื้อเพลิงชีวมวล โครงการผลิตเชื้อเพลิงชีวภาพ และโครงการภายใต้แผนบริหารจัดการก๊าซธรรมชาติ พ.ศ. 2558 - 2579

3.4.2 คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 31/2560 เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ

3.4.2.1 ที่มาและเหตุผลของคำสั่ง

เจตนารมณ์ของคำสั่งฉบับนี้เป็นการเปิดทางให้กิจการด้านพลังงาน 3 ประเภทได้แก่ กิจการเหมืองแร่ ผลิตปิโตรเลียม และผลิตไฟฟ้าจากกังหันลม สามารถเข้าใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร หรือ “ที่ดิน ส.ป.ก.” ได้ โดยเมื่อ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2560 ที่ประชุมร่วมระหว่างคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คณะรักษาความสงบแห่งชาติ) คณะรัฐมนตรี (ครม.) มีมติเห็นชอบให้ออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 31/2560

อาศัยอำนาจ ตามมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. 2557 เพื่อแก้ไขปัญหาด้านพลังงานโดยการให้นำที่ดิน ส.ป.ก. ไปใช้ในกิจการอื่นนอกเหนือจากการเกษตรได้

3.4.2.2 เนื้อหาสาระของคำสั่ง

สาระสำคัญของคำสั่งฉบับนี้ คือ การให้อำนาจคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อดำเนินกิจการอื่นใดนอกเหนือจากที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในกรณีมีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ด้านพลังงาน การใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศทั้งนี้ในการพิจารณาให้คำนึงถึงยุทธศาสตร์ชาติ ประโยชน์แก่เกษตรกร และประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ ดังนี้ (คณะกรรมการการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2559, น. 22 - 30)

(1) กรณีมีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ในด้านพลังงาน การใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ซึ่งการพิจารณาให้คำนึงถึงยุทธศาสตร์ชาติ ประโยชน์แก่เกษตรกร และประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขในการขอและการพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน ประเภทของกิจการหรือโครงการ เนื้อที่ วัตถุประสงค์ และมูลค่าของการดำเนินการ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยกฎกระทรวงต้องกำหนดขนาดเนื้อที่และประเภทของวัตถุประสงค์ที่ คปก. ต้องเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี (ครม.) ก่อนพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตไว้ด้วย ทั้งนี้ ต้องดำเนินการให้ออกกฎกระทรวงไม่เกิน 90 วัน นับแต่วันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2560 และให้ คปก. มีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมทั้งการกำหนดค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดินด้วย

(2) ให้ ส.ป.ก.จัดให้ผู้ขอใช้ประโยชน์ที่ ดินเยี่ยวยาหรือจ่ายค่าชดเชยการสูญเสียโอกาสจากการใช้ที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ได้รับผลกระทบนั้น และให้นำส่งค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

(3) การพิจารณาให้ ความยินยอมหรืออนุญาตตามคำสั่งนี้ไม่มีผลเป็นการยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(4) ให้ผู้ได้รับความยินยอมหรือได้รับ อนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อการประกอบกิจการปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม การสำรวจแร่ การทำเหมือง หรือการทำเหมืองใต้ดินตามกฎหมายว่าด้วยแร่ หรือการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมตามระเบียบ คปก. ก่อนวันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2560 ยื่นคำขอตามข้อ 1 ภายใน 60 วันนับแต่วันที่กฎกระทรวงที่จะออกใหม่ใช้บังคับ โดยระหว่างนั้นให้ผู้ได้รับความยินยอมหรือได้รับอนุญาตใช้ที่ดินได้ไปพลาถก่อน หรือจนกว่า คปก. มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

(5) ในกรณีที่ผู้รับสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมเข้าใช้ที่ดินที่ ส.ป.ก. ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้วโดยยังไม่ได้รับความยินยอมตามระเบียบ คปก. ไม่ว่าจะเป็นการใช้เพื่อประกอบกิจการปิโตรเลียมในขั้นตอนใดก็ตาม ให้ผู้รับสัมปทานนั้นยื่นคำขอตามข้อ 1 ภายใน 60 วันนับแต่วันที่กฎกระทรวงที่จะออกใหม่ใช้บังคับ และในระหว่างนั้นให้ผู้รับสัมปทานใช้ที่ดินได้ไปพลาถก่อน หรือจนกว่า คปก. จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น โดยต้องชำระค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินตั้งแต่เมื่อเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ ส.ป.ก. กำหนด

(6) ในกรณีที่ผู้รับสัมปทานตามกฎหมาย ว่าด้วยปิโตรเลียมไม่อาจเข้าใช้พื้นที่ที่ขอ สงวนไว้ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2532 เนื่องจาก คปก. มีมติให้ชะลอการให้ความยินยอมในการใช้ที่ดินเพื่อการสำรวจหรือใช้ หรือหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามระเบียบ คปก. นั้น ให้ระยะเวลาในการสงวนพื้นที่ดังกล่าวขยายออกไปเท่ากับระยะเวลาที่ไม่อาจเข้าใช้พื้นที่ที่ขอสงวนได้ ทั้งนี้ ให้อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติมีอำนาจพิจารณาคืนค่าสงวนพื้นที่ให้ผู้รับสัมปทานเป็นรายกรณี สำหรับช่วงเวลาและผู้รับสัมปทานไม่อาจเข้าใช้พื้นที่ที่ขอสงวนไว้ และการไม่อาจเข้าใช้พื้นที่นั้นเป็นเหตุให้ไม่สามารถดำเนินการสำรวจปิโตรเลียมในพื้นที่สงวนได้ เมื่อรวมกับระยะเวลาในการสงวนพื้นที่ก่อนวันที่ คปก. มีมติให้ชะลอการให้ความยินยอมแล้ว ต้องไม่เกินระยะเวลาในการสงวนพื้นที่ที่ผู้รับสัมปทานกำหนดตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ทั้งนี้ มาตรา 45 ของพระราชบัญญัติปิโตรเลียม ได้กำหนดเวลาในการสงวนพื้นที่ไว้อยู่ที่ 5 ปี

(7) ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวง หรือระเบียบใช้บังคับให้นำหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้ความยินยอมตามระเบียบ คปก. เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541 มาใช้บังคับกับผู้รับสัมปทานที่ยื่นแผนการผลิตในรายละเอียดสำหรับพื้นที่ผลิตตามมาตรา 42 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมไปพลาถก่อน จนกว่าจะมีกฎกระทรวงหรือระเบียบที่ออกใช้บังคับ

(8) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนิน การแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อรองรับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและ

ประโยชน์สาธารณะของประเทศ ซึ่งรวมถึงการ พิจารณาอนุญาตให้สำรวจหรือใช้ทรัพยากร ธรรมชาติ การให้ใช้ที่ดินเพื่อดำเนินกิจการด้านพลังงาน และการดำเนินกิจการอื่นอันเป็นประโยชน์แก่เกษตรกร และประโยชน์สาธารณะของประเทศด้วย

3.4.2.3 สถานการณ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการออกคำสั่ง

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา กิจการด้านพลังงานไม่สามารถทำในที่ดิน ส.ป.ก. ได้เนื่องจากติดปัญหา เพราะมีแนวคำสั่งศาลปกครองให้สามารถใช้ที่ดิน ส.ป.ก. สำหรับ กิจกรรมการเกษตรหรือเพื่อส่งเสริมการเกษตรเท่านั้น จนภาคประชาชนอ้างองค์พิพากษานี้เพื่อ คัดค้านการประกอบกิจการอื่น ๆ มาตลอด ทำให้กิจการ 3 ประเภทดังกล่าวในหลายพื้นที่ต้อง หยุดชะงัก ดังนั้น การใช้อำนาจพิเศษตาม ม.44 ออกคำสั่ง จึงเป็นการเปิดทางให้กิจการด้านพลังงาน ในครั้งนี้ และเป็นเหมือนการใช้ทางลัดแก้ไขความยุ่งยากที่จะต้องแก้ไขข้อกฎหมายและระเบียบ ทำให้ คำพิพากษาของศาลปกครองไม่มีผล ทั้งยังไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจได้

ภายหลังการออกคำสั่งฉบับนี้พบว่าภาคประชาชนแห่คัดค้านกิจการ เหมือนแร่ ปิโตรเลียม กังหันลม ในที่ดิน ส.ป.ก พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2518 หรือ กฎหมาย ส.ป.ก. ที่มีความมุ่งหมายเพื่อให้รัฐนำที่ดินของรัฐหรือของเอกชนที่ไม่ได้ทำประโยชน์ไป จัดสรรให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินไม่เพียงพอ โดยกำหนดให้นำที่ดินไปใช้เพื่อ การเกษตรหรือกิจกรรมที่ส่งเสริมการเกษตร แต่ภายหลังกลับมีเอกชนทำการขออนุญาตขอใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ในกิจการลักษณะอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเกษตร โดยใช้อำนาจตาม ระเบียบคณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง “การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูป ที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541” ซึ่งภาคประชาชนกลุ่มที่เคลื่อนไหวคัดค้านการ ประกอบกิจการเหล่านี้อยู่ก่อนแล้ว จึงคัดค้านระเบียบที่อนุญาตให้ใช้ที่ดินกันอย่างหนัก จนนำไปสู่ การฟ้องคดีและเกิดเป็นแนวคำตัดสินของศาลปกครองที่สั่งให้เพิกถอนคำสั่งอนุญาตเข้าใช้ที่ดิน ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์อื่น โดยกรณีเริ่มแรกคือ การที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร (ส.ป.ก.) อนุญาตให้ บริษัทเขียวเหลือง จำกัด ได้เช่าที่ดิน ส.ป.ก. เพื่อประกอบกิจการเหมืองแร่ลิไกนด์ ที่ตำบลบ้านแหง อำเภองาว จังหวัดลำปาง กลุ่มประชาชนที่คัดค้านการประกอบกิจการเหมืองแร่ในพื้นที่จึงร้องเรียน ไปยังผู้ตรวจการแผ่นดิน จนมีการนำเรื่องขึ้นฟ้องร้องต่อศาลปกครองกลาง จากนั้น ในวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ศาลปกครองกลางมีคำวินิจฉัยว่า ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมเรื่อง “การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541” ที่เป็นข้อยกเว้นให้สามารถนำที่ดิน ส.ป.ก. ไปให้ทางบริษัทใช้ประกอบ กิจการเหมืองแร่นั้น ขัดต่อกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าอย่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่กำหนดให้ใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรเท่านั้น จึงสั่ง

เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 มีผลให้ยกเลิกคำสั่งอนุญาตให้บริษัท เขียวเหลือง จำกัด เข้าที่ดิน ส.ป.ก. เพื่อทำเหมืองแร่ลิกันต์

ต่อมาในวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2560 ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้น สั่งให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดชัยภูมิ (คปก. ชัยภูมิ) ที่ให้นำที่ดิน ส.ป.ก. ในพื้นที่ตำบลบ้านไร่ อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ ไปให้บริษัท เทพสถิต วินด์ฟาร์ม จำกัด เข้าเพื่อใช้ในการกักกันลมผลิตกระแสไฟฟ้า เนื่องจากเป็นการผิดต่อวัตถุประสงค์สำคัญของการจัดสรรที่ดิน ส.ป.ก. เพราะกิจการกักกันลมผลิตกระแสไฟฟ้าไม่ใช่กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม ทำให้โครงการ บริษัท เทพสถิต วินด์ฟาร์มต้องหยุดดำเนินกิจการลง คำพิพากษาดังกล่าวส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอนต่อธุรกิจกักกันลมผลิตกระแสไฟฟ้าอีกหลายแห่งที่ตั้งอยู่ในที่ดิน ส.ป.ก. โครงการอื่น ๆ อีกกว่า 15 บริษัทด้วย

ทั้งยังมีคำพิพากษาศาลปกครองที่มีแนวคำวินิจฉัยไปในทางเดียวกัน อีกครั้ง เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2560 ศาลปกครองสูงสุด มีคำพิพากษาให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2541 ในกรณีบริษัทเอกชนเข้าขุดเจาะสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในเขตที่ดิน ส.ป.ก. ในตำบล ลานกระบือ อำเภอลานกระบือ จังหวัดกำแพงเพชร ทำให้กิจการด้านปิโตรเลียมในพื้นที่ทั้ง 7 บริษัทต้องหยุดลง โดยอธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติออกมาให้สัมภาษณ์กับสื่อว่าการที่ต้องหยุดหยุดกิจการด้านพลังงานปิโตรเลียมดังกล่าวจะทำให้รัฐเสียรายได้กว่า 17,000 ล้านบาทต่อปี

อย่างไรก็ตาม ไม่กี่วันหลังจากนั้น วันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2560 พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้สั่งการในที่ประชุมให้พิจารณาหาทางออกกรณีปัญหาการใช้พื้นที่ ส.ป.ก. ดำเนินการด้านพลังงาน เป็นประเด็นเร่งด่วน นำมาสู่การใช้อำนาจตามมาตรา 44 ปลดล็อกที่ดิน ส.ป.ก. เปิดทางให้กิจการด้านพลังงานทั้ง 3 ลักษณะเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ซึ่งเห็นได้ชัดว่าแนวทางการออกคำสั่งนี้ มีทิศทางเอื้อต่อการลงทุนตามแนวนโยบายที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติเคยประกาศไว้ เพราะที่ผ่านมานักลงทุนไม่สามารถเข้าลงทุนในกิจการดังกล่าวได้ ในทางกลับกันการออกคำสั่งดังกล่าวจะส่งผลต่อภาคประชาชนที่ใช้ข้อกฎหมาย ส.ป.ก. ในการคัดค้านโครงการเหล่านี้ ซึ่งมีอยู่อีกหลายพื้นที่ที่อาจจะตรวจสอบและแก้ไข (ม.44 ล้ม คำพิพากษาศาลปกครอง ปลดล็อกที่ดิน ส.ป.ก. เอื้อธุรกิจพลังงาน, 1 สิงหาคม 2560)

ภายหลังการออกคำสั่งฉบับนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ได้ลงนามในหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีเพื่อแจ้งมติที่ประชุม กสม. ด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครอง เรื่องข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายตามนัยมาตรา 247 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อเสนอให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ทบทวนคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 31/2560 เรื่องการใช้ที่ดินเพื่อ

เกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกร และประโยชน์สาธารณะของประเทศ ลงวันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2560 ที่มีสาระสำคัญในการ กำหนดให้สามารถนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์ในกิจการอื่น นอกเหนือจากการทำ เกษตรกรรมหรือกิจการที่ต่อเนื่องหรือเกี่ยวข้องได้ โดยเฉพาะข้อ 8 ระบุให้กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินฯ ให้พิจารณาอนุญาตให้สำรวจ หรือใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การให้ใช้ที่ดินเพื่อดำเนินกิจการด้านพลังงาน และดำเนินกิจการอื่นอันเป็น ประโยชน์แก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศด้วยนั้น โดยเห็นว่าการแก้ไขหรือปรับปรุง พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อรองรับกิจการอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม จะทำให้เจตนารมณ์ของกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป กรณีรัฐต้องการใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อจัดทำ กิจการอื่นอันเป็นประโยชน์สำคัญของชาติโดยส่วนรวมสามารถออกเป็นพระราชกฤษฎีกาเพิกถอน ที่ดินบริเวณนั้นออกจากการเป็นเขตปฏิรูปที่ดินได้ (กสม. ชง คสช. ทบทวนคำสั่งไฟเขียวใช้ที่ดิน ส.ป.ก., 18 กันยายน 2560)

3.5 คำสั่งที่ออกมาเพื่อรองรับนโยบายการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ของรัฐ

นโยบาย ข้อ 6.12 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งและคมนาคม ด้าน คมนาคมทางบกโดยเริ่มโครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานครและรถไฟฟ้าเชื่อม กรุงเทพมหานครกับเมืองบรีวารเพิ่มเติมเพื่อลดเวลาในการเดินทางของประชาชนและเพื่อให้มี คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เพื่อดำเนินการให้รัฐบาลต่อไปทำต่อได้ทันที ด้านคมนาคมทางอากาศโดยปรับปรุง ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิระยะที่ 2 ท่าอากาศยานดอนเมือง และท่าอากาศยานสากลในภูมิภาค ส่งเสริมการใช้ประโยชน์ท่าอากาศยานในภูมิภาค เพื่อให้สามารถรองรับปริมาณการจราจรทางอากาศ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสนับสนุนให้เกิดการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมการบินของประเทศ การซ่อมบำรุงอากาศยาน และการพัฒนาขีดความสามารถในการให้บริการขนส่งทางอากาศให้มี คุณภาพได้มาตรฐานในระดับสากล รวมทั้งการใช้ท่าอากาศยานในภูมิภาคเสริมท่าอากาศยานสุวรรณ ภูมิและท่าอากาศยานดอนเมือง เช่น ท่าอากาศยานอยู่เกาะเป็นต้น และด้านการคมนาคมทางน้ำโดย พัฒนาการขนส่งสินค้าทางลำน้ำและชายฝั่งทะเล เพื่อลดต้นทุน ระบบโลจิสติกส์ของประเทศ เริ่มจาก การเร่งรัดพัฒนาท่าเทียบเรือชายฝั่งที่ทำเรือแหลมฉบัง ท่าเรือชายฝั่งทะเลอ่าวไทยและอันดามัน ตลอดจนผลักดันให้ท่าเรือในลำน้ำเจ้าพระยาและปากสักมีการใช้ประโยชน์ ในการขนส่งสินค้า ภายในประเทศและเชื่อมโยงกับท่าเรือแหลมฉบัง รวมทั้งการขุดลอกร่องน้ำลึก ซึ่งโครงการพัฒนา เหล่านี้ล้วนมีผลกระทบต่อส่วนรวม บ่อยครั้งบางโครงการดำเนินการไปได้อย่างล่าช้าเนื่องจากต้อง พิจารณาถึงผลกระทบในหลาย ๆ มิติ ส่งผลให้การดำเนินโครงการเป็นไปอย่างล่าช้า ดังนั้น รัฐบาลจึง

มีคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 9/2559 ในลดขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมบางขั้นตอนเพื่อให้ระยะเวลาการดำเนินโครงการสั้นลง

3.5.1 คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 9/2559 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

3.5.1.1 ที่มาและเหตุผลของคำสั่ง

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 9/2559 ถูกประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2559 โดยเหตุผลในการในการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 9/2559 นี้ เนื่องมาจากการที่รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติต้องการให้การดำเนินโครงการหรือกิจการของรัฐในด้านสาธารณูปโภคและประโยชน์สาธารณะสามารถดำเนินการได้โดยรวดเร็ว จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ออกคำสั่งดังกล่าว

3.5.1.2 เนื้อหาสาระของคำสั่ง

สาระสำคัญของคำสั่งฉบับนี้เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยให้กิจการ 5 ประเภท ได้แก่ กิจการด้านการคมนาคมขนส่ง การชลประทาน การป้องกันสาธารณภัย โรงพยาบาล และด้านที่อยู่อาศัยสามารถหาเอกชนมารับดำเนินการล่วงหน้าได้ ไม่ต้องรอให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้วเสร็จ เป็นการดำเนินการแบบคู่ขนานเพื่อลดระยะเวลาในการดำเนินโครงการให้รวดเร็วขึ้น

คำสั่งดังกล่าวอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสี่ ของมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ว่า

ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินโครงการหรือกิจการด้านการคมนาคมขนส่ง การชลประทาน การป้องกันสาธารณภัย โรงพยาบาล หรือที่อยู่อาศัย ในระหว่างที่รอผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (อีไอเอ) ตามวรรคหนึ่ง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการนั้น อาจเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกชนผู้รับดำเนินการตามโครงการหรือกิจการไปพลางก่อนได้ แต่จะลงนามผูกพันในสัญญาหรือให้สิทธิกับเอกชนผู้รับดำเนินการตามโครงการหรือกิจการไม่ได้

โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 47 เดิมระบุว่า

ในกรณีที่โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 46 เป็นโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือโครงการร่วมกับเอกชน ซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการ ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการนั้น จัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ในระยะทำการศึกษาคความเหมาะสมของโครงการเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อเสนอขอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอตามวรรคหนึ่งคณะรัฐมนตรีอาจขอให้ บุคคลหรือสถาบันใด ซึ่งเป็นผู้ชำนาญการหรือเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทำการศึกษาและเสนอความเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้สำหรับโครงการหรือกิจการของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 46 ซึ่งไม่จำเป็นต้องเสนอขอรับความเห็นชอบ จากคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการ หรือกิจการนั้น จัดทำรายงาน การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา 48 และมาตรา 49 (อ่านข้อวิเคราะห์ 46 องค์กรภาคประชาสังคม ค้านคำสั่ง คสช. ที่ 9/2559, 9 มีนาคม 2559)

3.5.1.3 สถานการณ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการออกคำสั่ง

เนื่องจากคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 9/2559 เป็นคำสั่งที่เพิ่งออกมาได้ไม่ได้มานานและการบังคับใช้จะมีผลก็ต่อเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฉบับแก้ไขแล้วเท่านั้น จึงทำให้ยังไม่ปรากฏผลกระทบในทันที

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการประกาศใช้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 9/2559 หลังจากการออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 9/2559 ได้มีข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องระบุเพิ่มเติมว่า ขณะนี้มีโครงการของรัฐที่เข้าข่ายการดำเนินงานตามคำสั่งฉบับที่ 9 รวมประมาณ 70 โครงการ เช่น โครงการขนส่งมวลชนใช้ราง 20 โครงการ ทางหลวง 17 โครงการ เขื่อนและอ่างเก็บน้ำ 8 โครงการ โรงพยาบาล 5 โครงการ เป็นต้น

ผลของคำสั่งฉบับนี้ก่อให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ ท้วงติงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากคำสั่งฉบับดังกล่าวจากหลายฝ่าย ทั้งนักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อม เครือข่ายองค์กรต่างๆ โดยในวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2559 มีแถลงการณ์คัดค้านคำสั่งที่ 9/2559 ขององค์กรและเครือข่ายด้านทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สุขภาพ และการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมทั้งหมด 56 องค์กร ซึ่งข้อวิเคราะห์หลักเกี่ยวกับผลกระทบที่ได้ระบุไว้ในแถลงการณ์ คือ คำสั่งที่ 9/2559 เป็นการส่งสัญญาณทางนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นเป้าหมายเร่งรัดการลงทุนโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งที่ผ่านมามักประสบ

ปัญหาการก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศ สิ่งแวดล้อม สุขภาพของชุมชนท้องถิ่น การเร่งรัดดังกล่าวเป็นการลดความสำคัญด้านการดูแลคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน (บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์ และ อีรดา ศุภะพงษ์, 17 มีนาคม 2559)

ผู้เขียนเห็นว่าการแก้ไขปัญหาล่าช้าในการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วยการให้ทำรายงานไปพร้อมกับสรรหาผู้รับเหมานั้น แม้ว่าจะมีการกำหนดว่าหน่วยงานรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการจะลงนามผูกพันในสัญญากับผู้รับเหมาโครงการไม่ได้ แต่ก็มี การกำหนดให้ผู้รับมาดำเนินการไปพลางได้ ซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจในการตัดสินใจ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิเชิงกระบวนการของประชาชนที่มุ่งเน้นให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐได้ในทุกขั้นตอน จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งและซับซ้อน ในการดำเนินการใช้กฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอันส่งผลให้เกิดการต่อต้านจากประชาชนที่อยู่ในพื้นที่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างไรก็ตาม จากกลุ่มคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมข้างต้น สามารถสรุปเป็นตาราง ดังนี้

ตารางที่ 3.5

กลุ่มประเภทคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ประเภทคำสั่ง/คำสั่งที่เกี่ยวข้อง	ภาพรวมของผลกระทบ
กลุ่มคำสั่งที่ออกมาเพื่อรองรับนโยบายการรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรและนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำของสังคม	
คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 เรื่อง การปราบปรามและการหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้	ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกินของผู้ยากไร้
คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน	

ประเภทคำสั่ง/คำสั่งที่เกี่ยวข้อง	ภาพรวมของผลกระทบ
คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 4/2558 เรื่อง มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายที่คุ้มครองประโยชน์สาธารณะและประชาชนโดยรวม	ปัญหาด้านการละเมิดต่อสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน
กลุ่มคำสั่งที่ออกมาเพื่อรองรับนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ	
คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2558 เรื่อง การจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ	ปัญหาด้านการเวนคืนที่ดิน / ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน / ปัญหาการสร้างนิคมอุตสาหกรรม
คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2559 เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ	ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน / ปัญหาการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่ละเลยความต้องการของประชาชน /
คำสั่งที่ออกมาเพื่อรองรับนโยบายพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจ พิเศษภาคตะวันออก (อีอีซี)	
คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 47/2560 เรื่อง ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก	ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน / ปัญหาด้านการส่งเสริมอำนาจให้กับกลุ่มทุนในพื้นที่
กลุ่มคำสั่งที่ออกมาเพื่อรองรับนโยบายด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม	
คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 4/2559 เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสำหรับการประกอบกิจการบางประเภท	ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน / ปัญหาด้านส่งเสริมอำนาจให้กับกลุ่มทุนพลังงานประเภทต่าง ๆ ในพื้นที่ / ปัญหาการทำลายทรัพยากรทางธรรมชาติ
คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 31/2560 เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ	ปัญหาการเอื้อผลประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนในการใช้ประโยชน์

ประเภทคำสั่ง/คำสั่งที่เกี่ยวข้อง	ภาพรวมของผลกระทบ
คำสั่งที่ออกมาเพื่อรองรับนโยบายการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ของรัฐ	
คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 9/2559 เรื่อง เรื่องการแก้ไข เพิ่มเติมกฎหมาย ว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ	ความกังวลด้านปัญหาเกี่ยวผลกระทบต่อระบบ นิเวศ และสิ่งแวดล้อมในพื้นที่

หมายเหตุ. สร้างโดยผู้เขียน



บทที่ 4

ผลการวิจัยและอภิปรายผล

ในการวิเคราะห์สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจของรัฐบาลโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาตินั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งพิจารณาในประเด็นผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการไม่ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญและกติการะหว่างประเทศ ตลอดจนการวิเคราะห์ถึงการไม่ปฏิบัติตามพันธหน้าที่ของรัฐต่อการคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม และในท้ายที่สุดจะนำไปสู่การวิเคราะห์สถานภาพของสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาในภาพรวมของการใช้อำนาจของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพโดยปราศจากการคำนึงถึงหลักเกณฑ์และกระบวนการทางกฎหมาย ดังนี้

4.1 วิเคราะห์ประเด็นผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการไม่ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญและพันธกรณีตามกติการะหว่างประเทศ

แม้ในสมัยรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 มาแทนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ก็พบว่ารัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวยังคงบัญญัติการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ของประชาชนชาวไทยไว้โดยปรากฏใน มาตรา 4 ที่บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งหมายความว่า บรรดาสิทธิต่าง ๆ ด้านสิ่งแวดล้อมที่เคยได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงได้รับการคุ้มครองอยู่เช่นเดิมในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้

4.1.1 ประเด็นคำสั่งที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิชุมชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 และ 67 มีเจตนารมณ์ให้ความคุ้มครอง “ชุมชน” ทั้งในมิติมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนแต่ในกรณีการออกคำสั่งตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการแก้ไขปัญหาด้านพลังงาน การบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ของรัฐ การจัดหาที่ดินเพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ตลอดจนการส่งเสริมการดำเนินนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ปรากฏว่ารัฐบาลไม่ได้ดำเนินการเพื่อให้ความคุ้มครองชุมชนจากผลกระทบอันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่อาจจะก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องให้เกิดผลเป็นจริง ประชาชนในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องตามคำสั่งได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เพื่อให้การดำเนินนโยบายเป็นผลสำเร็จ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิชุมชนในการที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ตามมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตลอดจนอนุสัญญา CBD

จากการศึกษาผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนในเหตุการณ์ต่าง ๆ ในบทที่ 3 พบว่ามีคำสั่งที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิชุมชนดังนี้

4.1.1.1 ประเด็นผลกระทบต่อสิทธิชุมชนจากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(1) คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 เรื่อง การปราบปรามและการหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 เรื่อง เพิ่มเติมนโยบายสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 4/2558 เรื่อง มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายที่คุ้มครองประโยชน์สาธารณะและประชาชนโดยส่วนรวม

หลังการยึดอำนาจเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติชุดแรกได้แก้ไขปัญหาการบุกรุกป่าเป็นเรื่องสำคัญในลำดับต้น ออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงออกคำสั่งที่ 64/2557 มอบหมายให้กองทัพและกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ดำเนินการทวงคืนผืนป่าและปราบปรามผู้บุกรุก โดยออกคำสั่งที่ 66/2557 กำหนดข้อปฏิบัติเพิ่มเติมว่าการดำเนินการใด ๆ ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อย และผู้ไร้ที่ดินทำกิน

จากนั้นจึงมอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยกร่างแผนแม่บท 10 ปี สำหรับการจัดการป่าไม้ โดยมีเป้าหมายที่จะเพิ่มพื้นที่ป่าเป็น 40% ของพื้นที่ประเทศ จาก 31.5% หรือ 102 ล้านไร่ ในปี 2557 ซึ่งลดลงจาก 171 ล้านไร่ หรือ 53% ในปี พ.ศ. 2504 โดยให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมมือกันจัดทำแผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนเพื่อนำมาเป็นกรอบในการทำงานของเจ้าหน้าที่ในเวลาต่อมา

อย่างไรก็ตาม ทั้งคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ และแผนแม่บทป่าไม้ฯ ดังกล่าวได้กำหนดชัดเจนว่าการดำเนินการใด ๆ ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากไร้ผู้ที่มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่ดินทำกินซึ่งได้อาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมนั้น ๆ ก่อนคำสั่งนี้มีผลบังคับใช้ ยกเว้นผู้บุกรุกใหม่จะต้องดำเนินการสอบสวนและพิสูจน์ทราบเพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมและดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปโดยที่แผนแม่บทได้กำหนดเป้าหมายชัดเจนว่าจะต้องพิทักษ์รักษาป่าไม้ให้มีสภาพป่าที่สมบูรณ์ให้ได้พื้นที่ป่าไม้อย่างน้อยร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศภายใน 10 ปีนั้น ในทางปฏิบัติพบว่า การดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเน้นการบรรลุเป้าหมายโดยขาดกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินงานอย่างรอบคอบระมัดระวัง อาทิ การใช้หลักเกณฑ์ในการทวงคืนผืนป่าโดยใช้แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบโดยไม่พิจารณาข้อมูลอื่น ๆ ประกอบในขณะที่ควรใช้วิธีการตรวจสอบ/พิสูจน์สิทธิอื่น ๆ ประกอบ เช่น การใช้วัตถุพยาน พยานบุคคลหลักฐานทางราชการ ประวัติศาสตร์ พัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายแต่ละรัฐบาล ส่งผลให้ประชาชนที่เคยถือครองทำประโยชน์ที่ดินมาก่อนถูกข่มขู่ บังคับ จับกุม ไล่รื้อที่อยู่อาศัยและทำลายที่ทำมาหากิน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินหรือเป็นผู้ที่อยู่ในที่ดินดังกล่าวมาก่อนและไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ การที่รัฐบาลประกาศใช้คำสั่งหัวหน้า คสช.ที่ 4/2558 ยังเป็นการสะท้อนอย่างชัดเจนว่ารัฐบาลมิได้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากสาระสำคัญของคำสั่งเป็นรับรองการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ทหารที่อาจจะเมิดสิทธิชุมชนในประเด็นทรัพยากรได้โดยไม่ต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนประชาชนดังเช่นเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายปกติ ซึ่งสอดคล้องกับงานของสงกรานต์ ป่องบุญจันทร์ ที่ศึกษาข้อมูลจากกรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชหลังการประกาศนโยบายทวงคืนผืนป่า พบว่าคดีของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมป่าไม้ดำเนินการกับชาวบ้านนั้นเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยในช่วงปี พ.ศ. 2552 - 2556 กรมป่าไม้ดำเนินคดีกับชาวบ้านจำนวน 6,656 คดี แต่ในช่วงปี พ.ศ. 2557 - 2558 มีจำนวนคดีถึง 9,231 คดี ส่วนการดำเนินคดีกับชาวบ้านของกรมอุทยานฯ ก็เป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือในช่วงปี พ.ศ. 2552 - 2556 ดำเนินคดีกับชาวบ้านในเขตอุทยานแห่งชาติและเขตอนุรักษ์ประมาณ 5,000 คดี ขณะที่ในช่วงปี พ.ศ. 2557 - 2559 มีประมาณ 6,000 คดี โดยการดำเนินคดีของกรมป่าไม้เพิ่มขึ้น 38 เปอร์เซ็นต์ และกรมอุทยานฯ เพิ่มขึ้น 18 เปอร์เซ็นต์ (เฉลิม ดิษฐ์ผู้ดี, 4 เมษายน 2561)

จากสถิติการดำเนินคดีกับชาวบ้านที่เพิ่มขึ้นภายหลังการออกคำสั่งของ คสช. ดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินการของเจ้าหน้าที่มุ่งเน้นที่เป้าหมาย โดยละเลยการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะพิสูจน์สิทธิ ดังจะเห็นได้จากพื้นที่/กรณีปัญหาอุทยานแห่งชาติภูเก้าภูพานคำ

บ้านตาไฮ บ้านวังมน บ้านดงบาก ตำบลโคกม่วง ตำบลนิคมพัฒนา อำเภอโนนสัง จังหวัดหนองบัวลำภูเจ้าหน้าที่ป่าไม้เจ้าหน้าที่ทหาร และตำรวจสถานีภูธรโนนสัง ขึ้นปกแนวเขตโดยใช้ภาพถ่ายปี พ.ศ. 2545 เพื่อเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิ ตามมติ ครม. 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 ตามแผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้แห่งชาติ โดยที่ชาวบ้านไม่มีส่วนร่วมในการชี้แจงแนวเขต และยังไม่มีความชัดเจนจากหน่วยงานต่อชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบ

ผู้เขียนมองว่าการเร่งรัดดำเนินการยึดคืนผืนป่าที่ถูกบุกรุกให้เป็นไปตามเป้าหมายมากกว่าคำนึงถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะพิสูจน์สิทธิของตนนั้น เป็นการลดทอนอำนาจของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังที่เคยปฏิบัติกันมาก่อนการรัฐประหาร รวมถึงเป็นการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องต่อบทบัญญัติของชุมชนพื้นเมืองและท้องถิ่นที่มีสิทธิในการประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ ตามมาตรา 8 (e) ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพที่ประเทศไทยได้ลงนามและผูกพันทางกฎหมายระหว่างประเทศ

(2) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2558 เรื่อง การจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นหนึ่งในนโยบายที่พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ต้องการผลักดันให้เกิดขึ้น เพื่อสร้างฐานการผลิตเชื่อมโยงกับอาเซียนและพัฒนาเมืองชายแดนโดยนโยบายดังกล่าวเริ่มต้นขึ้นในปี พ.ศ. 2558 นับจากที่คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ออกประกาศฉบับที่ 1/2558 ลงวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2558 กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 1 จำนวน 5 จังหวัด ได้แก่ ตาก มุกดาหาร สระแก้ว ตราด สงขลา ก่อนจะออกประกาศ กนพ. ที่ 2/2558 ลงวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2558 กำหนดให้พื้นที่อีก 5 จังหวัด ประกอบด้วย หนองคาย นครราชสีมา เชียงราย นครพนม กาญจนบุรี เป็นพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 2

อย่างไรก็ตาม เป็นที่ทราบดีว่าเมื่อมีการดำเนินโครงการพัฒนาของรัฐในพื้นที่ใด ก็มักจะเกิดการเคลื่อนไหวคัดค้านจากคนในพื้นที่นั้นจนทำให้การดำเนินโครงการล่าช้าหรือล้มเลิกไปในที่สุด ซึ่งเป็นอุปสรรคในการดำเนินโครงการของรัฐให้สำเร็จ ดังนั้น การออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2557 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ในการดำเนินการจัดหาที่ดินเพื่อจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยการนำที่ดินในแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินถูกเพิกถอน และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาเป็นพื้นที่สำหรับตั้งเป็นนิคม

อุตสาหกรรม พร้อมยกเว้นการบังคับใช้ผังเมืองของแต่ละพื้นที่ในคำสั่งนี้ จึงเป็นการแก้ไขปัญหาการเคลื่อนไหวคัดค้านของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การเร่งรัดเพื่อจัดหาที่ดินดังกล่าวปรากฏข้อเท็จจริงจากพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษว่าการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับพื้นที่ได้ใช้วิธีการ คุกคาม ข่มขู่ กีดกัน บังคับ หลอกลวง และปิดล้อมทุกวิถีทาง เพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินให้กับนักลงทุนรายใหญ่เข้าใช้ประโยชน์ด้านอุตสาหกรรม เช่น กรณีชาวบ้านในพื้นที่หมู่ 4 และหมู่ 7 ตำบลท่าสายลวด จังหวัดตาก จำนวน 97 ครอบครัว ได้รับผลกระทบจากการถูกเวนคืนที่ดินทำกิน ทั้งที่พื้นที่ดังกล่าวชุมชนได้ใช้ประโยชน์ทำกินทำนาทำไร่มาหลายชั่วอายุคน ตั้งแต่ในปี พ.ศ. 2479

จากกรณีนี้จะเห็นได้ชัดว่าผลจากการเวนคืนที่ดินเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินโครงการพัฒนาของรัฐ โดยมีได้ตระหนกอย่างรอบด้านถึงสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ในการพิสูจน์สิทธิเพื่อใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งในกรณีนี้ คือ สิทธิในที่ดินทำกินตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังที่เคยปฏิบัติกันมาก่อนการรัฐประหาร รวมถึงเป็นการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องต่อบทบัญญัติของชุมชนพื้นเมืองและท้องถิ่นที่มีสิทธิในการประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ ตามมาตรา 8 (e) ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพที่ประเทศไทยได้ลงนามและผูกพันทางกฎหมายระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ การกำหนดให้จังหวัดเชียงรายเป็นพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษและมีคำสั่งจัดหาที่ดินสำหรับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการอนุรักษ์พื้นที่ป่าชุ่มน้ำ (RAMSAR) และระบบนิเวศลุ่มน้ำอิง เนื่องจากป่าบุญเรืองหรือที่สาธารณะขนาดใหญ่ 3,021 ไร่ 1 งาน 75 วา โดยสภาพถือได้ว่าเป็นผืนป่าชุ่มน้ำที่ใหญ่ที่สุดในลุ่มน้ำอิง โดยเนื้อที่อยู่ในเขต หมู่ 1, 2, 5, 8 และหมู่ 10 บ้านบุญเรือง ซึ่งเป็นพื้นที่สาธารณะที่คนในชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในการดำรงชีวิต เป็นแหล่งอาหาร ไม่ว่าจะเป็นการหาปลา เก็บหาพืชผักต่าง ๆ เพื่อบริโภคในครัวเรือน และขายเพื่อเป็นรายได้ของครอบครัว เป็นแหล่งไม้ใช้สอย แหล่งน้ำในการเกษตร อีกทั้งเป็นแหล่งวางไข่ของปลาจากแม่น้ำโขงที่เข้ามาในฤดูน้ำหลาก ชาวบ้านได้ช่วยกันดูแลรักษา โดยการออกข้อตกลงที่มาจากความร่วมมือของคนในชุมชน ทำให้พื้นที่ป่าดังกล่าวมีความหลากหลายทางชีวภาพ ที่คนในชุมชนได้ใช้ประโยชน์มาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันซึ่งขัดต่อหลักการของอนุสัญญาแรมซาร์หรืออนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศอันเป็นข้อตกลงระหว่างรัฐบาลที่กำหนดกรอบการทำงานสำหรับความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์แหล่งที่อยู่อาศัยที่เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดในทุก ๆ ด้าน ตลอดจนเพื่อยับยั้งการสูญหายของพื้นที่ชุ่มน้ำในโลกที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ. 2541

นอกจากการกำหนดให้พื้นที่ชุ่มน้ำดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อสิทธิการใช้ประโยชน์แล้ว ยังส่งผลกระทบด้านจิตใจที่มีความกังวลต่อผลกระทบจากนิคมอุตสาหกรรมหาคามีขึ้น ตลอดจนจะส่งผลกระทบต่ายากายภาคต่อการประกอบอาชีพทำไร่ยาสูบ เนื่องจากพื้นที่ที่ถูกกำหนดเป็นพื้นที่ที่ประชาชนใช้ในการทำไร่และโรงบ่มใบยาสูบ

อนึ่ง มีข้อสังเกตบางประการในกรณีการจัดหาพื้นที่เพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษนครพนม โดยพบว่าก่อนจะมีการประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษนครพนม หน่วยงานภาครัฐได้พยายามเคลียร์พื้นที่ที่จะใช้รองรับเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าว โดยในวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 เจ้าหน้าที่ทหาร ตำรวจ ป่าไม้ และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องได้สนธิกำลังเข้าจับกุมชาวบ้านห้อม ตำบลอาจสามารถ อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายการศึกและคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 64 เรื่อง การปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2557 และคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 66/2557 เรื่องเพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน ลงวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2557 ซึ่งมีความเชื่อมโยงกันอย่างมีนัยสำคัญ

4.1.2 ประเด็นคำสั่งที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคสองและวรรคสาม มีเจตนารมณ์ให้ความคุ้มครองบุคคลและชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพของประชาชน รวมถึงมาตรา 56 และ 57 ที่ประชาชนมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ และประชาชนมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐการวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ซึ่งรัฐจะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

แต่ในกรณีการออกคำสั่งตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการแก้ไขปัญหาด้านพลังงาน การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษและระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ตลอดจนการแก้ไขปัญหาความล่าช้าในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ได้ปรากฏว่ารัฐบาลดำเนินการโดยปราศจากการพิจารณาไตร่ตรองอย่างรอบด้านเพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิของประชาชนอย่างเต็มที่ ซึ่งมีแนวโน้มจะส่งผล

กระทบต่อสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมในประเด็นต่าง ๆ ตามมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

จากการศึกษาผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนในเหตุการณ์ต่าง ๆ ในบทที่ 3 พบว่ามีคำสั่งที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมดังนี้

4.1.2.1 สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ: กรณีผังเมือง

(1) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2559 เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

จากการที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ แต่เนื่องจากข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายผังเมืองและข้อกำหนดตามกฎหมายควบคุมอาคารยังไม่สอดคล้องและเป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ดังนั้นเพื่อให้สามารถดำเนินการจัดตั้งและบริหารจัดการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้อย่างเป็นรูปธรรมและรวดเร็ว รัฐบาลจึงอาศัยอำนาจมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ออกคำสั่งฉบับนี้มาเพื่อแก้ไขอุปสรรคดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม แม้คำสั่งฉบับนี้จะไม่ได้มีผลเป็นการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองรวมและกฎหมายควบคุมอาคารโดยอัตโนมัติในทันที แต่จากเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในคำสั่งสามารถคาดหมายได้ว่าจะมีการออกประกาศกระทรวงมหาดไทยและประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองมาบังคับใช้ในเร็ว ๆ นี้ ซึ่งการที่คำสั่งฉบับนี้กำหนดบังคับให้กระทรวงมหาดไทยต้องเร่งดำเนินการออกผังเมืองรวมและกฎกระทรวงตามกฎหมายควบคุมอาคารให้สอดคล้องกับแนวทางการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษโดยเร็ว ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการทำลายคุณค่าและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายผังเมืองที่กำหนดให้รัฐต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและนำไปประกอบการพิจารณากำหนดประเภทและจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับเจตจำนงของประชาชนในพื้นที่ รวมถึงการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสวัสดิภาพของสังคมด้วย

นอกจากนี้ การกำหนดพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษไม่ได้ดำเนินการตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่ขั้นตอนการให้ข้อมูล การรับฟังความคิดเห็น และที่สำคัญคือการเยียวยาหรือแก้ไขปัญหาให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบอันเกิดจากโครงการหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในพื้นที่โครงการ จึงควรแก้ไขปัญหาลผลกระทบจากโครงการตามที่เกิดขึ้น เพื่อให้โครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถดำเนินการต่อไปได้ โดยไม่กระทบต่อสิทธิของประชาชน

**(2) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 47/2560 เรื่อง
ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก**

คณะรักษาความสงบแห่งชาติมีนโยบายส่งเสริมและสนับสนุนการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนและการอำนวยความสะดวกในการประกอบกิจการ อันเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและเพื่อกระจายการพัฒนาไปยังพื้นที่ต่าง ๆ โดยเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่อันเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ทั่วถึง ซึ่งนโยบายดังกล่าวสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor) ที่ครอบคลุมพื้นที่สามจังหวัดในภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง และเขตจังหวัดอื่นที่ติดต่อหรือเกี่ยวข้อง ซึ่งมีศักยภาพ ในการพัฒนาด้วยความพร้อมด้านการคมนาคม การขนส่ง โครงสร้างพื้นฐาน ความต้องการของผู้ประกอบการ การจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ และความเชื่อมโยงกับศูนย์กลางเศรษฐกิจอื่น ๆ แต่โดยที่การดำเนินการดังกล่าวอยู่ระหว่างการจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงมีความจำเป็นต้องกำหนด มาตรการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกขึ้นเพื่อดำเนินการไปพลางก่อนการบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก และเพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมโดยเร็ว เนื่องจากพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกอยู่ระหว่างการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) และต้องผ่านกระบวนการหลายขั้นตอน ทำให้มีความล่าช้าไม่ทันต่อความเร่งรีบทางนโยบายหัวหน้า คสช. จึงเลือกใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ออกคำสั่งเพื่อเร่งรัดผลักดันโครงการและการดำเนินการในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก หรือ อีอีซี (Eastern Economic Corridor - EEC) ให้สามารถดำเนินการล่วงหน้าไปโดยไม่ติดขัด

ผลของคำสั่งหัวหน้า คสช. ฉบับนี้ ถือได้ว่าเป็นการทำลายผังเมืองรวมปัจจุบัน ซึ่งจัดทำขึ้นโดยผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่และแม้ตามคำสั่ง คสช. จะกำหนดแนวทางการจัดทำผังเมืองการใช้ประโยชน์ที่ดินขึ้นใหม่ ให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วยก็ตามแต่เมื่อการวางแผนผังนี้เป็นไปเพื่อตอบสนองต่อนโยบายการพัฒนาพื้นที่เขตระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก และมีการกำหนดยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ซึ่งรวมถึงกฎระเบียบเกี่ยวกับขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมเอาไว้ จึงไม่มีหลักประกันใด ๆ เลยว่าเจตจำนงหรือเสียงของประชาชนในพื้นที่ผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายอีอีซีจะถูกรับฟังและนำเข้าสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจตามคำสั่งจริงหรือไม่

(3) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 4/2559 เรื่อง การ ยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสำหรับการประกอบกิจการบางประเภท

จากการที่ประเทศได้กำลังประสบปัญหาความมั่นคงในการจัดหา พลังงานและปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ไม่ว่าจะเป็นความต้องการใช้พลังงานไฟฟ้าอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในอนาคตเนื่องจากเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนและดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ หรือปัญหาขยะล้นเมือง การบริหารจัดการขยะที่ไม่ ถูกสุขลักษณะ จนนำไปสู่การกำหนดให้การแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยเป็นวาระแห่งชาติที่ต้องเร่ง ดำเนินการทั้งในระยะเร่งด่วนและระยะยาว ซึ่งในความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวกลับปรากฏ ข้อขัดข้องหรืออุปสรรคจากข้อกำหนดทางกฎหมายบางประการ จึงจำเป็นต้องระงับและแก้ไข ข้อขัดข้องดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและมีความพร้อมในการเข้าสู่ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงได้ออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 4/2559 เพื่อ แก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น

ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 4/2559 ทำให้มี ผลเป็นการยกเว้นผังเมืองทั่วประเทศอันเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมและ สุขภาพเชิงพื้นที่ของประชาชน และเป็นกรอบกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละบริเวณให้มีความ ยั่งยืนเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ โดยมีกิจการที่ได้รับการยกเว้นผังเมืองตามคำสั่ง คสช. ที่ 4/2559 นี้ ประกอบด้วยกิจการโรงไฟฟ้า กิจการด้านพลังงาน และกิจการกำจัดและจัดการขยะจำนวนหลายร้อย โครงการทั่วประเทศตามแผนงานที่หน่วยงานรัฐวางไว้ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบความเสียหายทาง สิ่งแวดล้อม สุขภาพ และวิถีชีวิตของประชาชนในระยะยาวอย่างร้ายแรงอันเนื่องมาจากการปล่อยให้ โครงการด้านพลังงานและขยะสามารถเปิดดำเนินการในพื้นที่ใดก็ได้โดยไม่คำนึงถึงการอนุรักษ์และ ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ละเมิดสิทธิในการอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของ ชุมชน จึงถือเป็นมาตรการที่สร้างผลกระทบแก่ประชาชนเกินความจำเป็นและมีแต่จะทำให้เกิดความ ขัดแย้งในระดับพื้นที่เพิ่มมากขึ้น สวนทางกับสิ่งที่ คสช. อ้างว่ากำลังทำหน้าที่เพื่อการปฏิรูปคืน ความสุขและสร้างความปรองดองให้แก่ประชาชน นอกจากนี้การออกคำสั่ง คสช. โดยอาศัยอำนาจ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 44 ยกเว้นผังเมืองซึ่งจัดทำขึ้นโดยผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนมาแล้วนั้น ยังเป็นการละเมิดต่อสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนและจัดทำผัง เมืองที่มีการรับรองไว้ทั้งในพระราชบัญญัติการผังเมืองและในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ที่ใช้บังคับมาแต่ เดิมด้วย

จากการศึกษาคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเกี่ยวกับการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองและกฎหมายควบคุมอาคาร ทั้ง 3 ฉบับนั้น ส่งผลกระทบต่อสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 57 ตามปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา ค.ศ. 1986 ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาและกระบวนการจัดทำกฎหมายอยู่ภายใต้หลักการคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนและหลักสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี

สภาพบ้านเมืองมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย และสามารถพัฒนาพื้นที่ได้อย่างเต็มศักยภาพเกิดความสมดุลและยั่งยืนทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายสำคัญที่ใช้บังคับคือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มีการจัดทำผังเมืองใน 2 รูปแบบ คือ (1) ผังเมืองรวม ซึ่งเป็นมาตรการควบคุมโดยทั่วไปที่ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและดำรงรักษาเมือง และบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมขนส่ง การสาธารณสุข โภคกิจ บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม โดยใช้บังคับในรูปแบบของกฎกระทรวงและ (2) ผังเมืองเฉพาะ ซึ่งเป็นผังที่กำหนดรายละเอียดที่ใช้พัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง รวมทั้งมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นทางผังเมืองที่มีความชัดเจน เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม โดยใช้บังคับในรูปแบบของพระราชบัญญัติ

ในการจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองได้กำหนดกระบวนการ ขั้นตอนการมีส่วนร่วมและสิทธิของประชาชนในการจัดทำผังเมืองดังกล่าวไว้ คือ การวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมใด กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี จะต้องจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมนั้น และเมื่อคณะกรรมการผังเมืองดำเนินการวางแผนเสร็จสิ้นแล้วยังต้องปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานครหรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และสาธารณสถานภายในเขตของผังเมืองรวมนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน โดยเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวมได้ ณ กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือที่ทำการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางแผนและจัดทำผังเมืองรวมนั้นโดยผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องคัดค้าน ขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้นก็ได้

ในขณะที่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมการขยายตัวของเมืองในด้านการก่อสร้างอาคาร โดยกำหนดมาตรการใน

ด้านการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในด้านความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงในเรื่องต่าง ๆ เช่น กำหนดประเภท ลักษณะ แบบ รูปทรง สัดส่วน ขนาด เนื้อที่ และที่ตั้งของอาคาร กำหนดลักษณะ ระดับ ความสูง เนื้อที่ของที่ว่างภายนอกอาคาร หรือแนวอาคาร กำหนดระบบการจัดการเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของอาคาร เช่น ระบบการจัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การปรับอากาศ การฟอกอากาศ การระบายน้ำ การบำบัดน้ำเสีย และการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร เป็นต้น

4.1.2.2 สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ:

กรณีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(1) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 9/2559 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

การดำเนินการให้ได้มาซึ่งเอกชนผู้รับดำเนินการตามโครงการโดยที่มาตรการการป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมยังมิได้รับความเห็นชอบเป็นการสร้างบรรทัดฐานที่บกพร่องในการละเว้นการปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่ปกป้องผลประโยชน์ของสาธารณะสำคัญ และผลของคำสั่งนี้จึงไม่สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals หรือ SDGs) ภายใต้กรอบขององค์การสหประชาชาติที่ประเทศไทยได้แสดงเจตจำนงผูกพันทางการเมืองในการปฏิบัติ อีกทั้งไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ที่มุ่งเน้นการสร้างความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เป็นการปรับตัวเพื่อมุ่งสู่การเติบโตกระแสเศรษฐกิจสีเขียว (Green Economy) และการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นทางเลือกใหม่ในการพัฒนาเพื่อลดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์ และ ชีรดา ศุภะพงษ์, 17 มีนาคม 2559)

นอกจากนี้ เนื่องจากโครงการหรือกิจการเข้าข่ายคำสั่งที่ 9/2559 เป็นโครงการของหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่อาจมีผลกระทบอย่างกว้างขวางและรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และคุณภาพชีวิต แม้ว่าจะยังให้มีการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อไป แต่จะสร้างผลกระทบและความเชื่อมั่นต่อความเป็นอิสระในการจัดทำและพิจารณารายงาน EIA และจะยิ่งทำให้โครงการที่ดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าวมีปัญหาความขัดแย้ง ความไม่เชื่อถือยอมรับจากประชาชนและชุมชนในพื้นที่โครงการรวมทั้งจากสาธารณะ แม้ว่า

จะเป็นโครงการที่มีประโยชน์ต่อสังคมก็ตาม แม้ผลของคำสั่ง 9/2559 ไม่ได้เป็นการให้หยุดการทำรายงาน EIA แต่ให้จัดหาเอกชนมารับดำเนินโครงการของรัฐไปพร้อม ๆ กับการดำเนินกระบวนการจัดทำและพิจารณารายงาน EIA (บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์ และ จีรดา ศุภะพงษ์, 17 มีนาคม 2559)

อย่างไรก็ดี ตรงนี้เป็นข้อจำกัดหรืออาจเรียกว่าจุดอ่อนสำคัญของคำสั่งฉบับนี้ เนื่องจากในขั้นตอนที่จัดหาเอกชนมารับดำเนินโครงการนั้น การศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพยังดำเนินการไม่เสร็จ หากระหว่างการทำและพิจารณารายงาน EIA ได้พบว่าโครงการนั้นอาจสร้างผลกระทบสำคัญในบางด้าน จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนการออกแบบโครงการ การเปลี่ยนแปลงพื้นที่โครงการ และต้องมีการลงทุนเพิ่มเติมเพื่อการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ต้องเพิ่มต้นทุนของโครงการ ทางเอกชนที่มารับดำเนินโครงการจะยินยอมแบกรับค่าก่อสร้างและต้นทุนด้านต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้นจากราคาเดิมในตอนแรกหรือไม่ ในอีกด้านหนึ่งของความกังวลต่อปัญหาในประเด็นนี้ คือ อาจมีความพยายามผลักดันให้โครงการดำเนินต่อไปโดยควบคุมให้ต้นทุนเพิ่มน้อยที่สุดจากราคาเดิมในครั้งแรก ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น ก็เท่ากับว่าผลของการทำรายงาน EIA และข้อเสนอเกี่ยวกับมาตรการเพื่อป้องกันและลดผลกระทบที่เสนอไว้ในรายงาน EIA จะไม่ได้ถูกใช้ประโยชน์แต่อย่างใด เป็นเพียงการทำรายงาน EIA เพื่อให้ครบถ้วนตามข้อกำหนดในกฎหมายเท่านั้น (บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์ และ จีรดา ศุภะพงษ์, 17 มีนาคม 2559)

จุดอ่อนสำคัญอีกประการหนึ่งของคำสั่ง 9/2559 คือ การมุ่งแก้ไข ปัญหาของระบบการทำรายงาน EIA เฉพาะในมิติเรื่อง “ความล่าช้า” เท่านั้น โดยมีรายงานการศึกษาวิจัยหลายฉบับที่ชี้ให้เห็นว่า ระบบรายงาน EIA ของประเทศไทยเป็นปัญหาในเชิงโครงสร้างและระบบ มีปัญหาในหลากหลายมิติ ส่วนหนึ่งเป็นปัญหาในเรื่องความล่าช้าตามที่ต้องการแก้ไขโดยคำสั่งฉบับที่ 9 อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาในด้านการขาดความเชื่อถือ เชื่อมั่นจากประชาชนและชุมชน เนื่องจากการขาดความโปร่งใสในการเข้าถึงข้อมูลรายงาน EIA ปัญหาด้านการมีส่วนร่วม ด้านผลประโยชน์ทับซ้อน ปัญหาในด้านระบบการติดตามตรวจสอบให้มีการปฏิบัติตามมาตรการลดผลกระทบที่ระบุไว้ในรายงาน EIA ปัญหาในด้านการบังคับใช้กฎหมาย ฯลฯ ผลของปัญหาเหล่านี้ สะท้อนออกมาเป็นระยะ กรณีที่โด่งดังเป็นปัญหาในระดับชาติ คือ กรณีพื้นที่อุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง ที่นำไปสู่การตั้งคณะกรรมการสืบสวนในช่วงปี พ.ศ. 2552 (บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์ และ จีรดา ศุภะพงษ์, 17 มีนาคม 2559)

เมื่อปัญหาในมิติด้านอื่น ๆ ยังไม่ถูกแก้ไขปฏิรูป แต่มีคำสั่งฉบับที่ 9 ที่มุ่งเฉพาะการแก้ไขปัญหาเรื่องความล่าช้าเพียงมิติเดียว จึงนำไปสู่ข้อท้วงติงและข้อวิจารณ์คัดค้านตามมาจากผู้ที่เกี่ยวข้องและเคยได้ประสบกับปัญหาจากโครงการพัฒนา เนื่องจากเห็นว่ามีใช้การแก้ไขปัญหาทั้งระบบอย่างเหมาะสม ไม่ได้เป็นการปฏิรูประบบและโครงสร้างของการทำรายงาน EIA อย่างที่ควรจะเป็น และหากมุ่งเฉพาะการแก้ไขเรื่องการลดเวลา โดยที่ปัญหาในมิติอื่น ๆ ยังไม่ได้ถูก

แก้ไขปฏิรูป ก็ยังยิ่งสร้างปัญหาความขัดแย้งมากขึ้นระหว่างโครงการพัฒนากับการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม และระหว่างหน่วยงานรัฐกับชุมชนที่ได้รับผลกระทบ (บัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์ และ อีรดา ศุภะพงษ์, 17 มีนาคม 2559)

สำหรับในประเด็นการจัดหาเอกชนมารับดำเนินโครงการนั้น ต้องมุ่งหาเอกชนที่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีคุณภาพ สร้างความเชื่อมั่นให้กับรัฐและชุมชนในพื้นที่โครงการว่าจะควบคุมมาตรฐานการทำงานได้ตามที่กำหนด และหากมีผลการทำรายงาน EIA ชี้ว่าต้องมีการปรับเปลี่ยนการออกแบบโครงการ การปรับย้ายพื้นที่โครงการ จำเป็นต้องมีการลงทุนเพิ่มเติมเพื่อป้องกันและลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ จะต้องมีการปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด และมีแนวทางป้องกันมิให้เกิดเป็นปัญหาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการกับเอกชนที่มารับดำเนินโครงการ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นความคาดหวังของสังคม และเป็นภารกิจหลักของรัฐบาลปัจจุบันและคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ต้องการปฏิรูปประเทศให้เห็นผลเกิดขึ้นจริง (บัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์ และ อีรดา ศุภะพงษ์, 17 มีนาคม 2559)

4.1.2.3 สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม

จากกรณีนางสาวชมพูนุช เครือคำวัง ตัวแทนชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนที่ดินเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยกล่าวว่าก่อนหน้านี้ชาวบ้านไม่เคยได้รับข้อมูลใด ๆ รู้แต่ว่าแม่สอดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ จนกระทั่งมีคำสั่งของนายกรัฐมนตรี โดยพื้นที่ที่ถูกเวนคืนแบ่งเป็น 2 โซนคือ 1,346 ไร่ และ กว่า 800 ไร่ โดยชาวบ้านรู้ว่ามีถนนตัดผ่านและยอมเซ็นเอกสารรับทราบแนวนอน แต่ไม่เคยมีใครทราบว่าจะถูกเวนคืนที่ดิน ล่าสุดยังสับสนเรื่องแนวเขตที่จะเวนคืน ปัจจุบันพื้นที่เหล่านี้ไม่ใช่พื้นที่รกร้างอย่างที่อ้าง แต่เป็นที่ดินทำกินของชาวบ้าน โดยชาวบ้านวังตะเคียนหมู่ 4 และหมู่ 7 รวม 115 ครัวเรือนได้รับผลกระทบจากการเวนคืนครั้งนี้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการริบเร่งจัดที่ดินเพื่อจัดตั้งเป็นนิคมอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจโดยไม่ได้เผยแพร่ข่าวให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการอย่างทั่วถึงและเพียงพอ เป็นการละเมิดสิทธิสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งตามวัตถุประสงค์มาตรา 10 แห่งปฏิญญาโอที่ประเทศไทยเป็นภาคี และในอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998 หรืออนุสัญญาอาร์ฮูสที่เป็นหลักการด้านความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล ตลอดจนมาตรา 56 และ 57 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ประชาชนมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ และประชาชนมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐการวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ซึ่งรัฐจะต้องจัดให้มีกระบวนการรับ

ฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ จึงกล่าวได้ว่าการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2558 เป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเป็นหนึ่งในมาตรการคุ้มครองและป้องกันสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญในนำไปสู่การทำให้สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีบรรลุผลสำเร็จ

4.1.3 ประเด็นคำสั่งที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี

สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีมีลักษณะเป็นสิทธิเชิงเนื้อหาที่เป็นการกำหนดหน้าที่แก่รัฐในการที่จะต้องคุ้มครองประชาชนให้ได้มีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีซึ่งหมายถึงสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น ตลอดจนจะต้องมีการเยียวยาให้แก่ประชาชนเพื่อความปลอดภัยทางสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการที่รัฐละเลยหน้าที่ดังกล่าวและเพื่อให้สิทธิสมบูรณ์จำเป็นต้องพิจารณาถึงสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเชิงกระบวนการซึ่งมีลักษณะเป็นสิทธิที่มาเสริมสิทธิเชิงเนื้อหาที่จะทำให้มนุษย์สามารถบรรลุถึงการมีสิทธิได้อย่างสมบูรณ์เสมือนพาหนะขับเคลื่อนเพื่อนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิเชิงเนื้อหาเมื่อมีการยกเว้นกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองในพื้นที่จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษพื้นที่ระยองเศรษฐกิจพิเศษ และสำหรับการประกอบกิจการบางประเภทจะทำให้ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวมีความเสี่ยงกับการได้รับผลกระทบจากการที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจาก“ผังเมือง” เป็นมาตรการสำคัญที่ใช้วางแผน ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการพัฒนาพื้นที่ โดยเฉพาะในเขตพื้นที่เมืองและชนบทให้เกิดการพัฒนาอย่างเป็นระบบ ทำให้ประชาชนสามารถอยู่อาศัยและทำงานในสภาพแวดล้อมที่ดีที่สุด การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ อันมีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด (Maximize Profit) สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะ (Character) ของแต่ละเมือง

การที่รัฐบาลตั้งใจเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติที่ดินสาธารณะยกเว้นกฎหมายผังเมืองในพื้นที่ ถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพิกถอนเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้ตกเป็นที่ราชพัสดุและประกาศให้เป็นพื้นที่ยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาทางเศรษฐกิจตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 17/2558 และ 3/2559 ผู้เขียนเห็นว่ากรกระทำของรัฐบาลเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเชิงกระบวนการ ซึ่งในที่นี้ได้แก่ สิทธิชุมชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ออกประกาศยกเว้นการบังคับใช้ผังเมืองในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและที่ดินสาธารณะอื่น ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และให้ประชาชนสามารถจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นได้อย่างยั่งยืน ก็เท่ากับว่าพื้นที่ป่าไม้และที่ดินสาธารณะประโยชน์

เหล่านี้นั้นจะถูกนำมาใช้เพื่อการอุตสาหกรรม อันอาจจะก่อให้เกิดมลภาวะทั้งทางน้ำและทางอากาศต่อชุมชนในพื้นที่และส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศต่าง ๆ ในพื้นที่โดยรอบนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งหมายความว่าประชาชนในพื้นที่นั้นถูกกลดทอนหลักประกันในการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชน และต้องตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะถูกละเมิดสิทธิในการมีชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี เนื่องจากการละเมิดสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเชิงกระบวนการ

4.2 การไม่ปฏิบัติตามพันธะหน้าที่ของรัฐต่อการคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม

ความสัมพันธ์ระหว่าง “สิทธิมนุษยชน” และ “สิ่งแวดล้อม” เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปของหน่วยงานภายใต้สหประชาชาติและสากล ดังความเห็นของผู้เชี่ยวชาญในการประชุมผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม (Meeting of Experts on Human Rights and the environment, UN High Commissioner for Human Rights, 14 - 15 January 2002) โดยมีการกล่าวว่า “มีความจำเป็นต้องเพิ่มความสำคัญเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชนกับสิ่งแวดล้อม” โดยที่ประชุมเสนอแนะให้ภาครัฐทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นในการพัฒนางานที่แต่ละฝ่ายรับผิดชอบไปสู่การสนับสนุนส่งเสริมและปกป้องทั้งสิทธิมนุษยชนและสิทธิสิ่งแวดล้อมซึ่งมีความเกี่ยวเนื่องกัน ไม่ว่าสิทธินั้นจะอยู่ในรูปแบบสิทธิเชิงเนื้อหาหรือสิทธิเชิงกระบวนการก็ตาม

มาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ที่บัญญัติว่าภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้

อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติซึ่งเป็นฝ่ายบริหารในการดำเนินการแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การออกกฎหมายลำดับรอง ไม่ว่าจะเป็นกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองและผังเมืองรวม ประกาศที่เกี่ยวข้องกับนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ร่างพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก หรือการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ กระทรวงพลังงาน สำนักงานปฏิรูปที่ดิน ฯลฯ ล้วนมีผลกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น โดยการกระทำดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวของรัฐในการเคารพ คุ้มครอง และทำให้สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ที่

เกี่ยวข้องตามรัฐธรรมนูญ และมาตรฐานสากลของสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมตามพันธกรณีระหว่างประเทศ

จากการพิจารณาข้อเท็จจริงและเหตุการณ์ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งของรัฐบาล คณะรักษาความสงบแห่งชาติต่อประเด็นสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมา เป็นที่ชัดเจนว่า รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังปรากฏจากการอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ออกคำสั่งต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินนโยบายต่าง ๆ เป็นไปอย่างรวดเร็ว จนส่งผลให้สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ถูกละเมิดโดยนโยบาย กฎหมาย และการกระทำของรัฐอย่างรุนแรงซึ่งสะท้อนว่ารัฐบาลพร้อมที่จะดำเนินการตามพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมใน 3 ประการ กล่าวคือ

4.2.1 รัฐบาลบกพร่องในการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐในการเคารพ (Obligation Respect) ที่จะไม่ไปละเมิดหรือดำเนินการกีดกันเป็นอุปสรรคในการที่ประชาชนจะเข้าถึงหรือได้รับสิทธิดังกล่าว รัฐบาลมิได้ใช้ดุลพินิจที่รอบคอบในการกำหนดและดำเนินนโยบายที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนและชุมชน แต่มุ่งไปที่การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นสำคัญ จนก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเกิดความเสี่ยงที่จะเกิดผลกระทบต่อสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี

นอกจากนี้รัฐบาลยังมิได้เคารพสิทธิเชิงกระบวนการ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่สามารถดำเนินการได้ทันที การที่รัฐจัดทำผังเมืองใหม่ให้สอดคล้องกับพื้นที่ในการพัฒนาโครงการ ไม่ว่าจะเป็นการยกเว้นผังเมืองและกฎหมายควบคุมอาคารในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ การยกเว้นเมืองรวมสำหรับกิจการโรงไฟฟ้า การยกเว้นผังเมืองสำหรับแผนพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษที่ถึงแม้จะให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อนการจัดทำผังเมือง แต่ในทางปฏิบัติก็ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและหลักการด้านสิ่งแวดล้อมสากล เป็นเพียงแต่การดำเนินการตามแบบพิธีเท่านั้น ซึ่งทำให้สิทธิดังกล่าวไม่ได้รับความเคารพ

4.2.2 รัฐบาลบกพร่องในการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐในการปกป้องคุ้มครอง (Obligation to Protect) โดยรัฐบาลขาดระบบ มาตรการ และกลไกในการปกป้องของประชาชนในชุมชนเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐเอง โดยเหตุการณ์ต่าง ๆ ดังที่ได้วิเคราะห์ไปใน 4.1 แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ได้ดำเนินการมาตรการป้องกันอย่างเพียงพอในการป้องกันปัญหา รัฐบาลไม่ได้วางแนวทางและบังคับใช้กฎหมายและระเบียบอย่างเพียงพอในการควบคุมการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องดังจะเห็นได้จากการปรากฏว่ามีการข่มขู่คุกคาม

ประชาชนจนก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน ขาดการติดตามตรวจสอบการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพภายใต้รัฐธรรมนูญ และขาดการดำเนินการมาตรการเยียวยาและป้องกันผลกระทบที่เกิดขึ้นแล้วและที่จะเกิดขึ้นในภายภาคหน้าอย่างจริงจังเพื่อยับยั้งมิให้เกิดการละเมิดสิทธิของประชาชน ในทางกลับกัน รัฐกลายเป็นผู้ที่ลดทอนความสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนใช้อำนาจในการออกกฎหมายมาลดทอนสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมเสียเอง ทั้งที่เป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่จะออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน เห็นได้จากการออกคำสั่งที่ยกเว้นกฎหมายผังเมือง ที่แม้จะยังคงมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำผังเมืองใหม่อยู่ แต่เมื่อในคำสั่งระบุไว้ว่าการจัดทำผังเมืองต้องสอดคล้องกับโครงการ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ารัฐมิได้ตระหนักถึงการคุ้มครองสิทธิเชิงกระบวนการอย่างจริงจังในอันที่จะทำให้สิทธิเชิงเนื้อหาด้านสิ่งแวดล้อมบรรลุผล กลับกลายเป็นว่ารัฐเป็นผู้ลดทอนและละเมิดสิทธิของผู้ทรงสิทธิเสียเอง แม้ว่าจะมีประชาชนคัดค้านกับคำสั่งที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบร้ายแรง เช่น การประกาศสร้างโรงไฟฟ้าภายหลังการออกคำสั่งยกเว้นผังเมืองรวมสำหรับกิจการบางประเภท ตลอดจนการแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เป็นผลให้เกิดการลัดขั้นตอนการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ไม่มีการประมุลหาผู้รับเหมาไปพลางได้ในขณะที่รายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังไม่แล้วเสร็จการจัดทำ ซึ่งถือเป็นความบกพร่องของรัฐบาลที่ทำให้โครงการหรือกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงสามารถดำเนินการไปได้แม้ว่าจะเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนก็ตาม

4.2.3 รัฐบาลบกพร่องในการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐในการทำให้บรรลุผล (Obligation to Fulfill) ตลอดระยะเวลาในการดำเนินการตามคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติภายใต้อำนาจตามมาตรา 44 เพื่อเร่งรัดให้นโยบายปฏิรูปประเทศบรรลุผลสำเร็จในระยะเวลาสั้น ๆ รัฐบาลมิได้ดำเนินการมาตรการที่จำเป็นและเพียงพอในการทำให้สิทธิของประชาชนและชุมชนที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการหรือกิจการของรัฐให้เกิดขึ้นเป็นจริง ซึ่งรัฐบาลยังมิได้ดำเนินการวางมาตรการที่จำเป็นและเพียงพอที่จะสนับสนุนให้ประชาชนได้สามารถใช้สิทธิอย่างเต็มที่ นอกจากนี้ ยังพบว่าหน่วยงานของรัฐขาดการดำเนินการที่จริงจังต่อเนื่องในการตระหนักถึงสิทธิของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ ตลอดจนรัฐบาลไม่ได้จัดกระบวนการอำนวยความสะดวกในการดูแลช่วยเหลือประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบอย่างจริงจัง ดังกรณี ตัวแทนชาวบ้านหลายตำบลร่วมกันเข้ายื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคาย กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดหนองคาย เพื่อขอให้เปิดเผยข้อมูลทั้งหมดของโครงการเขตพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษหนองคายให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบ เนื่องจากจังหวัดหนองคายถือเป็นหนึ่งในพื้นที่เป้าหมาย

ของโครงการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ รวมถึงการที่มีภาคเอกชนบางรายอ้างต่อชาวบ้านว่า โครงการนี้ได้มีการดำเนินการกระบวนการศึกษาผลกระทบเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงมีความกังวลถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น และความไม่โปร่งใสของการดำเนินโครงการ เนื่องจากชาวบ้านยืนยันว่าไม่เคยมีหน่วยงานใดลงมาให้ข้อมูล และไม่เคยมีการขอความคิดเห็นต่อโครงการ ซึ่งสะท้อนว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบของรัฐบาลการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนได้มีศักยภาพที่จะเข้าถึงหรือใช้สิทธิต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่และมีความหมาย ไม่ว่าจะเป็นการสร้าง ความเข้าใจ ความตระหนัก หรือส่งเสริมศักยภาพที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมในลักษณะที่จะคุ้มครองสิทธิของชุมชนได้อย่างเต็มที่

4.3 วิเคราะห์สถานการณ์ของสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมในยุครัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ในการพัฒนาประเทศหรือการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ของภาครัฐ หรือการกำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษ ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล ชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ที่มีการดำเนินโครงการต่าง ๆ แม้ว่าการพัฒนาจะส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน แต่ไม่อาจจะปฏิเสธการพัฒนาได้อย่างสิ้นเชิง ดังนั้นในการที่รัฐจะดำเนินโครงการใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน จึงควรอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนชุมชน และรัฐต้องให้ข้อมูลอย่างรอบด้านทั้งผลกระทบในด้านบวกและด้านลบ ที่ผ่านมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 จนถึงในปี พ.ศ. 2559 รัฐมีการดำเนินโครงการต่าง ๆ หลายโครงการด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นในด้านการบริหารจัดการพลังงาน: โรงงานไฟฟ้าเหมืองแร่ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ที่ดินและป่าไม้ การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งสถานการณ์ในด้านสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมยังคงมีปัญหาค่อนข้างคล้ายคลึงกัน แม้ว่าการดำเนินโครงการจะดำเนินการคนละพื้นที่ แต่ก็พบปัญหาในลักษณะเดียวกัน ซึ่งปัญหาสำคัญที่พบคือ การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน อย่างจริงจัง การไม่ได้เข้าถึงข้อมูลและได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วนจากหน่วยงานภาครัฐ จึงส่งผลกระทบต่อ การดำเนินโครงการของรัฐที่ในช่วงแรกอาจจะดำเนินโครงการได้อย่างรวดเร็ว แต่โครงการต่าง ๆ ต้องมาหยุดชะงัก เนื่องจากได้รับการคัดค้านจากประชาชนและชุมชนในพื้นที่ที่ดำเนินโครงการ จนรัฐไม่สามารถที่จะดำเนินโครงการต่อไปได้ หรือการดำเนินโครงการต้องล่าช้าออกไป ซึ่งรัฐควรที่จะให้ประชาชน ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุก ๆ กระบวนการอย่างแท้จริง และหากการดำเนินโครงการมีผลกระทบย่อมต้องมีการเยียวยาที่เหมาะสมและรวดเร็ว นอกจากนี้ การที่รัฐมีคำสั่งหัวหน้า คสช.

ที่ 9/2559 อาจส่งผลให้ชุมชนขาดความเชื่อมั่นต่อหน่วยงานรัฐในการทำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมว่าจะมีความเป็นอิสระหรือไม่ ซึ่งองค์กรเกี่ยวกับด้านสิ่งแวดล้อมได้มีการคัดค้านไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การที่รัฐบาลอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ในการออกคำสั่งต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นการใช้อำนาจที่มีได้ตระหนักถึงสิทธิของประชาชนอย่างแท้จริง อีกทั้งยังเป็นการใช้อำนาจในฐานะรัฐอธิปไตยมาละเมิดสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญและตามพันธกรณีระหว่างประเทศทั้งที่เป็นภาระหน้าที่รัฐที่จะต้องเป็นผู้คุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนให้ประชาชนผู้ทรงสิทธิได้บรรลุถึงสิทธินั้นอย่างเต็มที่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนจากกรณีทางเครือข่ายภาคประชาชน 8 จังหวัด ร่วมกับมูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม (EnLAW) ได้ยื่นฟ้องหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ต่อศาลปกครองสูงสุดเมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2559 ขอให้ตรวจสอบทบทวนและเพิกถอนคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 4/2559 เรื่องการยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสำหรับการประกอบกิจการบางประเภท (กิจการด้านพลังงานและการจัดการขยะ) ด้วยเห็นว่าเป็นการใช้อำนาจออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญและไม่เคารพต่อเจตจำนงของประชาชนที่แสดงออกผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมในการวางและจัดทำผังเมือง และเป็น การเปิดทางให้มีการดำเนินโครงการที่มีความเสี่ยงก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในพื้นที่ไม่เหมาะสมได้ ซึ่งขัดแย้งต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายผังเมืองในการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับความเหมาะสมและศักยภาพของพื้นที่ แต่เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559 ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยโดยสรุปว่า แม้เนื้อหาของคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 4/2559 มีสถานะเป็นกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งโดยทั่วไปอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด (ตามมาตรา 3 และ มาตรา 11 (2) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542) แต่เนื่องจากการออกคำสั่งหัวหน้า คสช. ดังกล่าว อาศัยอำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญฯ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2557 มาตรา 44 มิได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ประกอบกับ รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 44 บัญญัติให้คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ออกมาถือว่าชอบด้วยกฎหมายและ รัฐธรรมนูญฯและเป็นที่สุด ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาเพื่อควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวได้

จากสถานการณ์และผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดทั้งที่เกิดขึ้นในทันทีที่มีการบังคับใช้คำสั่ง หรือที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต สะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการของรัฐในการทำความเข้าใจการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นยังคงมีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐและใช้กระบวนการที่เรียกว่า D-A-D หรือ

กลุ่มอาการตัดสินใจ ตัดสินใจ ประกาศ และปกป้อง ซึ่งหมายถึงรัฐตัดสินใจที่จะทำอะไร รัฐก็จะตัดสินใจเอง แล้วก็ประกาศให้ประชาชนรู้ จากนั้นก็จะปกป้องสิ่งที่ประกาศ ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งตามมา ไม่ว่าจะเป็นโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้า การสร้างโรงกำจัดขยะในพื้นที่ที่มีประชาชนได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามคำสั่งฉบับที่ 4/2559 การสำรวจการขุดเจาะปิโตรเลียมสำรวจแร่ ทำเหมืองในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรได้ใช้ประโยชน์ตามคำสั่งฉบับที่ 31/2560 เป็นต้น กระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการที่รัฐได้พิจารณาตัดสินใจแล้วจึงประกาศให้ประชาชนรู้ ซึ่งในการที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนั้นก็เกือบจะเป็นโอกาสท้ายๆ ซึ่งน่ากังวลเป็นอย่างยิ่งถึงสภาพของสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยที่ผู้ทรงสิทธิไม่สามารถเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากการใช้อำนาจรัฐที่ไม่สามารถถูกควบคุมและตรวจสอบได้ตามหลักนิติรัฐและการถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจ

อย่างไรก็ตาม ผลกระทบสำคัญอีกประการหนึ่งในเชิงระบบกฎหมายคือ บรรดาการใช้อำนาจใด ๆ ตามมาตรา 44 ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติที่ผ่านมาของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ นั้น แม้จะมุ่งหวังเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาในมิติต่าง ๆ ของประเทศในภาพรวม แต่ในขณะเดียวกัน การใช้อำนาจที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและไร้กระบวนการตรวจสอบ ย่อมเป็นการทำลายล้างกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรงอันเนื่องมาจากผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งต่าง ๆ เหล่านั้นไม่สามารถฟ้องร้อง/เรียกร้องความเสียหายทั้งทางแพ่งและทางอาญาใด ๆ ได้ นอกจากนี้ บรรดาคำสั่งต่าง ๆ ตามมาตรา 44 ยังมีผลเพื่อไปยกเลิก เปลี่ยนแปลงคำพิพากษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องซึ่งเคยมีคำพิพากษาที่เป็นบรรทัดฐานทางกฎหมายมาก่อนหน้านี้ไปอย่างสิ้นเชิงซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่มีผลหลักการทางกฎหมายอย่างร้ายแรง

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ผลกระทบในมิติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติประกอบการจำแนกกลุ่มประเภทคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติในบทที่ 3 ตามตารางที่ 3.1 นั้น สามารถสรุปข้อค้นพบนัยยะทางการเมืองที่ซ่อนอยู่เบื้องหลังบรรดาคำสั่งเหล่านั้น ได้ตามตารางดังนี้

ตารางที่ 4.1

ข้อค้นพบจากการออกคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ

ประเภทคำสั่ง / คำสั่งที่เกี่ยวข้อง	ภาพรวมของผลกระทบ	ข้อค้นพบ
กลุ่มคำสั่งที่ออกมาเพื่อรองรับนโยบายการรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรและนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำของสังคม		
คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 เรื่อง การปราบปรามและการหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้	ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกินของผู้ยากไร้	มาตรการต่าง ๆ ตามคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติอันเกี่ยวเนื่องกับการคุ้มครองทรัพยากรป่าไม้นี้ แม้จะมีความมุ่งหวังให้เกิดผลประโยชน์ในภาพรวมของภารกิจด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ แต่จากการศึกษาค้นพบว่ามาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ก็ได้นำไปสู่การสร้างผลกระทบที่ร้ายแรงต่าง ๆ ตามมาด้วยเช่นกัน อาทิ ในเชิงกระบวนการที่ตัดขาด และละเมิดสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ การปฏิบัติตามคำสั่งโดยเคร่งครัดจนสร้างปัญหาด้านที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัย เป็นต้น
คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน		
คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 4/2558 เรื่อง มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายที่คุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และประชาชนโดยรวม	ปัญหาด้านการละเมิดต่อสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน	
กลุ่มคำสั่งที่ออกมาเพื่อรองรับนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ		
คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2558 เรื่อง การจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ	ปัญหาด้านการเวนคืนที่ดิน/ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน/ปัญหาด้านการสร้างนิคมอุตสาหกรรม	รัฐมุ่งหวังให้การพัฒนาเขตเศรษฐกิจในพื้นที่ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและไม่หยุดชะงัก แต่ทั้งนี้ จากการศึกษาค้นพบว่า มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ประเภทคำสั่ง / คำสั่งที่เกี่ยวข้อง	ภาพรวมของผลกระทบ	ข้อค้นพบ
คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2559 เรื่องการยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ	ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน/ปัญหาด้านการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่ละเลยความต้องการของประชาชน	กับการรองรับนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นได้สร้างผลกระทบในพื้นที่ที่สำคัญ เช่น การขาดพื้นที่ทำกินของประชาชนในพื้นที่ ราคาที่ดินที่แพงขึ้นเกินจริง การทำลายระบบระบบนิเวศและโดยเฉพาอย่างยิ่ง กระบวนการต่าง ๆ ภายใต้มาตรการทางกฎหมายนั้นละเลยและทำลายกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนสังคมไปอย่างสิ้นเชิง
คำสั่งที่ออกมาเพื่อรองรับนโยบายพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจ พิเศษภาคตะวันออก (อีอีซี)		
คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 47/2560 เรื่องข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก	ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน/ปัญหาด้านการส่งเสริมอำนาจให้กับกลุ่มทุนในพื้นที่	แม้ว่าการมีนโยบายและมาตรการทางกฎหมายมีจุดประสงค์เพื่อพัฒนาเชิงพื้นที่เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แต่โดยสภาพจริงที่เกิดขึ้นพบว่า มาตรการต่าง ๆ เหล่านั้นกลับเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมกลุ่มทุนผูกขาดในพื้นที่ ในที่นี้แล้วย่อมหมายถึงการกระจุกตัวของระบบเศรษฐกิจในพื้นที่
กลุ่มคำสั่งที่ออกมาเพื่อรองรับนโยบายด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม		
คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 4/2559 เรื่องการยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมือง	ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน/ปัญหาด้านส่งเสริมอำนาจให้กับกลุ่มทุนพลังงานประเภท	ข้อค้นพบสำคัญของกลุ่มคำสั่งที่ออกมาเพื่อรองรับนโยบายด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อมคือ บรรดากระบวนการต่าง ๆ ภายใต้

ประเภทคำสั่ง / คำสั่งที่เกี่ยวข้อง	ภาพรวมของผลกระทบ	ข้อค้นพบ
รวมสำหรับการประกอบกิจการบางประเภท	ต่าง ๆ ในพื้นที่/ปัญหาด้านการทำลายทรัพยากรทางธรรมชาติ	คำสั่งนั้นเป็นการทำลายหลังการดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีอยู่มาก่อนหน้านี้ตามกฎหมายฉบับอื่นๆ รวมทั้ง เป็นการเอื้อผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มทุนในทางอ้อมด้วย
คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 31/2560 เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ	ปัญหาด้านการเอื้อผลประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนในการใช้ประโยชน์	
คำสั่งที่ออกมาเพื่อรองรับนโยบายการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ของรัฐ		
คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 9/2559 เรื่อง เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ	ความกังวลด้านปัญหาเกี่ยวผลกระทบต่อระบบนิเวศ และสิ่งแวดล้อมในพื้นที่	ข้อค้นพบที่สำคัญจากการออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อรองรับการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ของรัฐก็คือ การเร่งรัดด้านการลงทุนอย่างรวดเร็วที่วันนี้ได้เป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การทำลายระบบนิเวศ สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติของพื้นที่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

หมายเหตุ. สร้างโดยผู้เขียน

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

จากปัญหาผลกระทบจากการบังคับใช้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม สามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

5.1 ประเด็นผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการไม่ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญและพันธกรณีตามกติการะหว่างประเทศ

จากการศึกษาข้อเท็จจริงและการประเมินสถานการณ์ปัญหาในการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมจากการใช้อำนาจออกคำสั่งของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ พบว่ามีการละเมิดและละเลยความสำคัญของสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ ดังนี้

5.1.1 สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม

สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในบริหารจัดการการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนสิทธิในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐ อาทิ การมีส่วนร่วมในการวางผังเมือง การมีสิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมจากหน่วยงานรัฐจะบรรลุผลในการเข้าถึงสิทธิอย่างสมบูรณ์ไปไม่ได้ หากสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเชิงกระบวนการเหล่านี้ถูกละเมิดหรือละเลยในหลักการสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิในกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำผังเมืองและกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเสมือนกลไกสำคัญในการคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในเชิงเนื้อหา

จากการที่รัฐบาลออกคำสั่งต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่อาศัยอำนาจตาม มาตรา 44 ที่ประชาชนผู้ทรงสิทธิไม่สามารถใช้สิทธิในการคัดค้านหรือตรวจสอบได้นั้น ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ทันทีในการพบกับความเสี่ยงที่จะถูกละเมิดสิทธิในการมีชีวิตรอยู่ในสิ่งแวดล้อมและสถานะที่ดี ดังกรณีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

5.1.2 สิทธิชุมชน

พื้นที่ในการพัฒนาโครงการหรือกิจการต่าง ๆ ของรัฐมักจะเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่ ครอบคลุมทั้งป่าและชุมชน ซึ่งมีลักษณะทางกายภาพเหมือนกับพื้นที่ที่มีทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์ ชุมชนสามารถใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศในพื้นที่เหล่านั้นได้ การดำเนินโครงการหรือกิจการต่าง ๆ ในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ล้วนถูกคุกคามพื้นที่ซึ่งชุมชนได้อาศัยใช้ประโยชน์ความอุดมสมบูรณ์และความหลากหลายทางทรัพยากรธรรมชาติที่เอื้อต่อวิถีชีวิตและการดำรงชีพ เช่น พื้นที่ชุ่มน้ำในจังหวัด เชียงรายที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่มุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม ประเภทต่าง ๆ หรือแม้กระทั่งพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและพื้นที่ชุ่มน้ำในจังหวัดกระบี่ที่ถูกนำมาเป็นพื้นที่ก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินจังหวัดกระบี่ เป็นต้น

การเข้าไปใช้พื้นที่ดังกล่าวในการพัฒนาอุตสาหกรรม โรงงานไฟฟ้า การทำเหมืองแร่ ขุดเจาะเพื่อหาก๊าซธรรมชาติ ย่อมมีผลต่อการคุกคามสิทธิของชุมชนในการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนที่เคยมีมาตั้งแต่เดิม ตามบทบัญญัติในมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รวมถึง พันธกรณีด้านสิทธิชุมชนของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity: CBD) ที่ประเทศไทยร่วมลงนามเป็นรัฐภาคีด้วย

5.1.3 สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี

การวางแผนสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี อันหมายรวมถึง สิทธิในสุขภาพ สิทธิในมาตรฐานการครองชีพ สิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยอิงอาศัยอยู่บนฐาน ทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นที่หลากหลายและอุดมสมบูรณ์ และเป็นฐานเศรษฐกิจของชุมชน ท้องถิ่นที่มีการจ้างงานและรายได้ทั่วถึง เป็นอีกเหตุผลสำคัญที่ชาวบ้านและชุมชนในพื้นที่ที่จะถูก นำไปพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ตลอดจนพื้นที่ที่จะถูกนำไปเป็นฐานการก่อสร้างโรงงานไฟฟ้า การทำเหมือง แร่ ขุดเจาะเพื่อหาก๊าซธรรมชาติ ส่วนใหญ่คัดค้านและไม่ยอมรับกับโครงการพัฒนาของ รัฐ เพราะเห็นว่าทิศทางการพัฒนายังไม่มีความชัดเจนทั้งในกระบวนการป้องกันและเยียวยา พื้นฟู ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากโครงการพัฒนาเหล่านั้นได้อย่างเพียงพอ ซึ่งพื้นที่เหล่านั้นที่ถูกเลือกเป็น ที่ตั้งโครงการต่าง ๆ ล้วนทับซ้อนกับพื้นที่ป่าไม้ แม่น้ำ พื้นที่ประมงที่อุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การ ประกอบอาชีพและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้น ซึ่งสร้างเศรษฐกิจชุมชนท้องถิ่นและ สร้างอาชีพได้อย่างต่อเนื่อง

ดังนั้น หากการเข้ามาของโครงการพัฒนาต่าง ๆ ทำให้ฐานทรัพยากรธรรมชาติใน พื้นที่นั้น ๆ เสื่อมโทรมลง ระบบและวิถีชีวิตตลอดจนสภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ทั้งหมดก็จะต้อง

เปลี่ยนแปลงตามไปในทางที่ย่ำแย่ลงด้วยซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการด้านสิ่งแวดล้อมตามกติกา
ระหว่างประเทศทั้งในมิติสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง

ผู้เขียนเห็นว่า ภายใต้นโยบายการปฏิรูปประเทศ มีประชาชนและชุมชนได้รับ
ผลกระทบและไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการดำเนินการจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องตามนโยบาย
ดังกล่าวของรัฐบาลในหลายพื้นที่ในด้านต่าง ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ การสูญเสียที่ดินสำหรับอยู่อาศัยและ
ที่ดินทำกิน การไม่ได้รับความเป็นธรรมจากค่าชดเชย ผลกระทบในด้านสิทธิชุมชน ในการจัดการ
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การกำหนดที่สาธารณะประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน
(ป่าชุมชน) ให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้า การสร้างโรงกำจัดขยะในพื้นที่ที่มี
ประชาชนได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามคำสั่งฉบับที่ 4/2559 การ
สำรวจการขุดเจาะปิโตรเลียม สำรวจแร่ ทำเหมืองในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้
เกษตรกรได้ใช้ประโยชน์ตามคำสั่งฉบับที่ 31/2560 เป็นต้น อันเป็นสาเหตุให้ราษฎรที่ได้รับผลกระทบ
ออกมาคัดค้านในหลายพื้นที่ ส่งผลกระทบทำให้การดำเนินนโยบายเป็นไปด้วยความล่าช้า และ
นักลงทุนขาดความเชื่อมั่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการลงทุนในเขตพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาและสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากคำสั่งของรัฐบาลคณะรักษาความสงบ
แห่งชาติที่ส่งผลให้เกิดการละเมิดและละเลยสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งทุกสิทธิมีจุดร่วม
เดียวกันที่จะก่อให้เกิดสิทธิอย่างสมบูรณ์ คือ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนกับโครงการหรือ
กิจการของรัฐ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการใช้อำนาจของรัฐโดยตรง ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะในภาพรวม
ระดับประเทศเพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญและตามกติกา
สากลระหว่างประเทศ ดังนี้

5.2.1 การรับรองความเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมมีความสัมพันธ์เชิงภารกิจกับสิทธิเชิง
เนื้อหาตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งประเทศไทยเป็น
รัฐภาคีจึงมีพันธะในการประกันความก้าวหน้าของสิทธิ

ดังนั้น สิทธิดังกล่าวจึงย่อมไม่อาจถูกยกเลิกเพิกถอนได้แม้ไม่ได้มีการบัญญัติไว้
เป็นสิทธิตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญโดยตรง จึงมีข้อเสนอแนะให้รับรองสถานะของสิทธิเชิง
กระบวนการในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินโครงการที่มี
ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงของประเทศไทยให้ดำรงอยู่ต่อไป โดยประชาชนสามารถอ้าง

สิทธิดังกล่าวต่อรัฐได้โดยตรงและผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กรทั้งในการตีความให้เป็นไปตามสิทธิและบังคับใช้กฎหมาย

5.2.2 รัฐบาลต้องปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกรณีของรัฐในการดำเนินมาตรการที่จำเป็นและเพียงพอที่จะทำให้สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมเกิดผลและเป็นจริง

รัฐบาลต้องส่งเสริมสนับสนุนสิทธิของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในกระบวนการกำหนดนโยบายและออกกฎหมาย ที่จะมีผลกระทบต่อตัวเองโดยต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อย่างเคร่งครัด โดยส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกระดับ ทุกมิติ นับตั้งแต่การกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นตลอดจนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ รวมทั้งการสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบ ให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

ดังนั้น ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยกำหนดเป้าหมายลักษณะรูปแบบและระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอนในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เช่น การเสนอโครงการ กลั่นกรองโครงการ การพิจารณา รายงานการศึกษาความเป็นไปได้เบื้องต้น ตรวจสอบร่างรายงานการศึกษาความเป็นไปได้กำหนดขอบเขตการศึกษา การจัดทำรายงาน EIA/HIA พิจารณารายงาน EIA/HIA การอนุมัติรายงาน EIA/HIA และการติดตามผลการพิจารณาโครงการ เป็นต้น

5.2.3 การทบทวนคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่อาศัยอำนาจตาม มาตรา 44 ให้สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 279 ยังรับรองให้บรรดาประกาศ/คำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติทั้งหมด รวมทั้งการใช้อำนาจใด ๆ ภายใต้คำสั่งเหล่านี้มีสถานะชอบด้วยกฎหมายและมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือมีการยกเลิกบรรดาประกาศ/คำสั่งฯ เหล่านั้นเสีย

ทั้งนี้ ประกอบกับความบกพร่องของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ไม่ได้มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมดังผลการศึกษาที่ปรากฏข้างต้น ดังนั้น ด้วยเหตุนี้เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงเห็นสมควรให้มีกระบวนการพิจารณาทบทวนเพื่อปรับปรุงแก้ไข รวมทั้ง การยกเลิกบรรดาประกาศ/คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมในเนื้อหาจำกัดสิทธิประชาชน อย่างไรก็ตาม มีข้อเสนอแนะว่า

หากจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อบังคับใช้ในอนาคตนั้นเห็นควรให้กระบวนการนิติบัญญัติตามกระบวนการปกติเพื่อให้มีระบบตรวจสอบและถ่วงดุลผ่านกลไกของรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อเท็จจริงประการหนึ่งที่บรรดาคำสั่งใด ๆ ของรัฐมีความจำเป็นต้องระงับ หรือยกเว้นสิทธิขั้นพื้นฐานบางประการไป ประกอบกับความจำเป็นของสถานการณ์ในปัจจุบันที่กลไกและมาตรการต่าง ๆ ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมของคณะรักษาความสงบแห่งชาติถูกขับเคลื่อนไปอย่างต่อเนื่อง โดยปราศจากกระบวนการตรวจสอบ ถ่วงดุล และการเยียวยาตามกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุที่เวลานี้ จึงมีข้อเสนอแนะสำคัญ คือ คณะรักษาความสงบแห่งชาติควรเปิดช่องทางในทางกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมให้การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากมาตรการหรือกลไกต่าง ๆ เพื่อเป็นหลักประกันได้ว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมจะได้รับการคุ้มครองโดยกระบวนการยุติธรรมอย่างเสมอภาค



รายการอ้างอิง

หนังสือและบทความในหนังสือ

- กรมป่าไม้. (2557). แผนแม่บทแก้ไขปัญหการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน. กรุงเทพฯ: กรมป่าไม้.
- กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2550). สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2556). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การจัดทำตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนเบื้องต้นตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2557). รายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนประจำปี พ.ศ. 2557. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- _____. (2558ก). รายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนประจำปี พ.ศ. 2558. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- _____. (2558ข). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง สิทธิชุมชน และผลกระทบจากโครงการพัฒนาภาคใต้. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- _____. (2559). รายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนประจำปี พ.ศ. 2559. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. (2560). ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- จิตติกรณ สักแก้ว และคณะ. (2559). จุด (ไม่) จบ ช่วงฉากการเมืองไทย '48 - '59. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- นิตยา โพธิ์นอก. (2557). ชุมชนกับสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.
- ปวรศร เลิศธรรมเทวี และคณะ. (2558). รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- พงษ์สวัสดิ์ อักษรสวาสดี. (2552). สิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ. ใน สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า (บรรณาธิการ),

เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 10 ประจำปี 2551 การเมืองและวิกฤตการณ์สิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: ส.เจริญ การพิมพ์.

วีระ โลจายะ. (2531). *กฎหมายสิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

วิชัย ศรีรัตน์ และคณะ. (2555). *ศัพท์สิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

สถาบันนโยบายศึกษา. (2539). *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.

สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. (2548). *ช่วยชาติ ช่วยโลก ด้วยการบริโภคที่ยั่งยืน: การลั้มนาประจำปี 2548*. นนทบุรี: สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย.

สมฤดี นิโครพัฒน์ยิ่งยง และ วรากร น้อยพันธ์. (2552). *ธรรมชาติสิ่งแวดล้อมมาตาพุด*. กรุงเทพฯ: สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย.

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. (2549). *สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540*. กรุงเทพฯ: สามเจริญพาณิชย์.

เสถียร เหลืองอร่าม. (2527). *รายงานผลการวิจัย เรื่อง บทบาทของโครงการสร้างงานในชนบท ที่มีผลกระทบต่อทางด้านเศรษฐกิจและสังคม*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

โสภารัตน์ จารุสมบัติ. (2551). *นโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อนันต์ เกตุวงศ์. (2532). *รายงานวิจัย เรื่อง ผลกระทบของการพัฒนา*. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อนุสรณ์ ลิ้มมณี. (2558). *รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลงการพิจารณาในเชิงอำนาจ นโยบาย และเครือข่ายความสัมพันธ์* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สยามปริทัศน์.

อรรถ กักพล. (2546). *การมีส่วนร่วมของประชาชน*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิปริญญาโทนักบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บทความในวารสาร

เขตไท ลังการ์พินธุ์. (2560). สิทธิในสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ. *วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยนเรศวร*, 10(1), น. 49 - 58.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2553). รัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม. *วารสารนักบริหารมหาวิทยาลัยกรุงเทพ*, 30(3), น. 87 - 95.

วิทยานิพนธ์

- ปาริชาติ สังขทิพย์. (2546). *ความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยบูรพา, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์.
- อำนวย วงษ์พานิช. (2549). *การศึกษาผลกระทบทางสังคม อันเนื่องมาจากโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซธรรมชาติที่มีผลต่อประชาชนตามแนววางท่อส่งก๊าซธรรมชาติ: กรณีศึกษาในพื้นที่อำเภอพานทองและอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยบูรพา, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์.
- ประภัสสร ปานป้อมเพชร. (2559). *การคุ้มครองสิทธิเชิงกระบวนการในการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.
- สุธิดา อินทร์ดี. (2526). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการอาคารชุดสำหรับพักอาศัยที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมชุมชน*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.

กฎหมาย ประกาศ คำสั่ง ข้อบังคับ

- คำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 เรื่อง การปราบปรามและการหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้. (2557). ใน *ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนพิเศษ 115 ง (น. 3)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- คำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปรามหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสภาวการณ์ปัจจุบัน. (2557). ใน *ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนพิเศษ 129 ง (น. 1)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- คำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ที่ 4/2558 เรื่อง มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายที่คุ้มครองประโยชน์สาธารณะและประชาชนโดยรวม. (2558). ใน *ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนพิเศษ 120 ง (น. 1)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 17/2558 เรื่อง การจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ. (2558). ใน *ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนพิเศษ 112 ง* (น. 3 - 5). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2559 เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ. (2559). ใน *ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนพิเศษ 15 ง* (น. 1 - 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 4/2559 เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสำหรับการประกอบกิจการบางประเภท. (2559). ใน *ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนพิเศษ 15 ง* (น. 3 - 4). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 9/2559 เรื่อง การแก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ. (2559). ใน *ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนพิเศษ 59 ง* (น. 46). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 31/2560 เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ. (2560). ใน *ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนพิเศษ 168 ง* (น. 34 - 37). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 47/2560 เรื่อง ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก. (2560). ใน *ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนพิเศษ 261 ง* (น. 18 - 20). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (2540). ใน *ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก* (น. 1 - 99). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549. (2549). ใน *ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123 ตอนที่ 102 ก* (น. 1 - 14). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550). ใน *ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก* (น. 1 - 127). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557. (2557). ใน *ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนที่ 55 ก* (น. 1 - 17). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560). ใน *ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอน ที่ 6 ก* (น. 1 - 90). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

สื่อออนไลน์

กลุ่มคนแม่สอดรักถิ่นจัดเวที ค้านใช้ม.44 เว้นคืนที่ดินทำนคมอุตสาหกรรม. (15 ตุลาคม 2558).

ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. สืบค้นจาก https://tlhr2014.wordpress.com/2015/10/15/maesot_raktin/

กลุ่มค้านเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด ยื่นฟ้อง กรมธนารักษ์ - พนักงานที่ดิน ปมเตรียมออกเอกสารสิทธิไม่ชอบ. (1 พฤศจิกายน 2559). *ประชาไท*. สืบค้นจาก <https://prachatai.com/journal/2016/11/68633>

กสม. ชง คสช. ทบทวนคำสั่งไฟเขียวใช้ที่ดิน ส.ป.ก. (18 กันยายน 2560). *เดลินิวส์ออนไลน์*. สืบค้นจาก <https://www.dailynews.co.th/politics/599098>

ก้องภพ อารีราษฎร์. (21 พฤศจิกายน 2559). รายงานพิเศษ: เมื่อที่ดิน - ทะเลถูกยึดแย้งเขตเศรษฐกิจพิเศษสงขลาที่สร้างจากกระบอกปืน. *ประชาไท*. สืบค้นจาก <https://prachatai.com/journal/2016/11/68926>

เขต ศก. พิเศษ การพัฒนาที่ผิด (พื้น) ที่ เพราะที่ดินคือชีวิต... ใครก็ไม่มีสิทธิรุกราน. (26 สิงหาคม 2560). สำนักข่าวสิ่งแวดล้อม. สืบค้นจาก <https://greennews.agency/?p=14986>

เขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร: ศักยภาพและความรู้ท้องถิ่นต่อการป้องกันผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อม. (20 ตุลาคม 2559). *มูลนิธิชีวิตไท*. สืบค้นจาก http://www.landactionthai.org/land/index.php?option=com_content&view=article&id=1716

คดีจากคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ. (15 สิงหาคม 2560). *ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพ iLaw*. สืบค้นจาก <https://freedom.ilaw.or.th/case>

คนหนองคายมีเขตเศรษฐกิจพิเศษ หน่วยงานรัฐบุปจิบข้อมูลทำชาวบ้านคว้าง เดินสายจีถามผู้รับผิดชอบแต่ไร้คำตอบ หวั่นอุตสาหกรรมผิดในพื้นที่ 3 พันไร่แบบไม่ทันตั้งตัว ingsหนักกนอ. อ้างศึกษาผลกระทบแล้ว. (21 สิงหาคม 2558). *สำนักข่าวชายขอบ*. สืบค้นจาก <http://transbordernews.in.th/home/?p=9563>

เครือข่ายประชาชนยื่นฟ้องเพิกถอนคำสั่ง คสช. 4/2559 กรณียกเว้นผังเมือง. (18 เมษายน 2559). *มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม*. สืบค้นจาก <https://enlawfoundation.org/newweb/?p=2794>

- คำสั่ง คสช. 64, 66 กระทบหนัก ฟ้องชาวบ้าน 500 คดี อีสานอ่วม - นั้ดถก ‘ดาวพงษ์’ พุ่งนี้.
(6 ธันวาคม 2560). *ประชาไท*. สืบค้นจาก <https://prachatai.com/journal/2014/12/57041>
- คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 4/2558 รัฐทหารสมบูรณ์แบบ. (10 เมษายน 2558). *ผู้จัดการออนไลน์*. สืบค้น
จาก <https://mgronline.com/politics/detail/9580000041621>
- จับตาเขตเศรษฐกิจพิเศษตะวันออก พบวันนี้ยังไม่ขยับ. (7 มกราคม 2559). *ผู้จัดการออนไลน์*. สืบค้น
จาก <https://mgronline.com/local/detail/9590000001915>
- ชลธิชา ภัทรสิริวรกุล. (2 ธันวาคม 2558). เช็คความพร้อม ‘หนองคาย’ รับพัฒนาเขตเศรษฐกิจ.
โพสต์ทูเดย์. สืบค้นจาก <https://www.posttoday.com/aec/news/402773>
- ชลธิชา ดิษฐ์ผู้ดี. (4 เมษายน 2561). นโยบาย ‘ทวงคืนผืนป่า’ กับภาพสะท้อน ‘อำนาจ
นิยม’. *The Momentum*. สืบค้นจาก <https://themomentum.co/reforestation-authoritarianism/>
- ชาวดาระอั้งบ้านแม่จอนร้องกรรมการสิทธิฯ - หลังถูกจัดระเบียบ ‘ทวงคืนผืนป่า’. (20 มกราคม
2561). *ประชาไท*. สืบค้นจาก <https://prachatai.com/journal/2016/05/66066>
- ชาวบ้านชี้เวนคืนที่ดินเขตเศรษฐกิจพิเศษไม่สุจริต โอดยื่นหนังสือถึงนายกฯ 7 ครั้งแต่เจียบจ้อยแถม
ถูกประกบ หอการค้าหวั่นบานปลาย - เหตุคนท้องถิ่นถูกรังแก รอง ผวจ. อ้างถูกชัก
แนวทางช่วยเหลือ. (14 กรกฎาคม 2558). *สำนักข่าวชายขอบ*. สืบค้นจาก <http://transbordernews.in.th/home/?p=9162>
- ชาวบ้านเชียงของ ออกโรงค้านโค่นป่า 1,700 ไร่ สร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษ. (15 สิงหาคม 2558).
ไทยรัฐออนไลน์. สืบค้นจาก <https://www.thairath.co.th/content/518513>
- ชาวบ้านสะเดา ร้องถูกบังคับคืนพื้นที่ทำกิน ผุดเขตเศรษฐกิจพิเศษ. (13 กรกฎาคม 2560). *ไทยรัฐ
ออนไลน์*. สืบค้นจาก <https://www.thairath.co.th/content/1003720>
- ตาล วรรณกุล. (27 กันยายน 2559). ทบทวนพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ! เสียงจากท้องถิ่น ย้ำการ
พัฒนาต้องคู่ชีวิตคนมั่นคง. *องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย*.
สืบค้นจาก <https://www.citizenthaipbs.net/node/8844>
- แถลงการณ์เครือข่ายประชาชนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน: ขอให้ยกเลิกคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 3/2559
และที่ 4/2559. (6 ธันวาคม 2560). *มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม*. สืบค้นจาก
<http://enlawfoundation.org/newweb/?p=2759>
- แถลงการณ์ภาคประชาสังคมคัดค้านโรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่. (19 กรกฎาคม 2558). *มูลนิธินิติธรรม
สิ่งแวดล้อม*. สืบค้นจาก <https://enlawfoundation.org/newweb/?p=2573#more-2573>

- ที่ทุ่งกระฉูด 100 เท้ารับถนนสะพานใหม่บูมเขตเศรษฐกิจพิเศษ. (5 พฤศจิกายน 2558).
ฐานเศรษฐกิจ. สืบค้นจาก <http://www.thansettakij.com/content/17003>
- บันฑูร เศรษฐศิริโรตม์ และ อีรดา ศุภะพงษ์. (17 มีนาคม 2559). คำสั่งหัวหน้า คสช. ฉบับที่ 9/2559:
ข้อจำกัดและการกีดกันการคุ้มครองผิวดม. สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม.
สืบค้นจาก <http://measwatch.org/writing/5727>
- ปฎิกริยาต่อคำสั่ง คสช. 4/2558: กรมป่าไม้ยับยั้งปฏิบัติหน้าที่เคร่งครัด - นักกฎหมายชี้เปิดช่องทาง
ละเมิดสิทธิ. (9 เมษายน 2558). ไทยพีบีเอส. สืบค้นจาก <http://news.thaipbs.or.th/content/73>
- ประเทศไทยกับข้อตกลงอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological
Diversity: CBD). (17 ตุลาคม 2560). สำนักวิจัยการอนุรักษ์ป่าไม้และพันธุ์พืชกรมอุทยาน
แห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. สืบค้นจาก <http://chm.dnp.go.th/cbd-th/>
- ปานเทพ พัวพงษ์พันธ์. (26 กุมภาพันธ์ 2559). รายงานพิเศษที่ต้องอ่าน! เบื้องหลังคำสั่ง คสช.
มาตรา 44 ยกเว้นกฎหมายผังเมืองและเขตเศรษฐกิจพิเศษ 100 ปีเพื่อใคร?. ผู้จัดการ
ออนไลน์. สืบค้นจาก [http://www.manager.co.th/AstWeekend/ViewNews.aspx?
NewsID=9590000020630](http://www.manager.co.th/AstWeekend/ViewNews.aspx?NewsID=9590000020630)
- ผู้ว่าฯ น่านตรวจยึดพื้นที่คืน พร้อมดำเนินคดีผู้บุกรุกป่า. (20 มกราคม 2561). เนชั่นออนไลน์. สืบค้น
จาก <http://www.nationtv.tv/main/content/378453173/>
- พันธกรณีระหว่างประเทศ. (20 ธันวาคม 2560). คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. สืบค้นจาก
[http://www.nhrc.or.th/Human-Rights-Knowledge/International-Human-Rights-
Affairs/International-Law-of-human-rights.aspx](http://www.nhrc.or.th/Human-Rights-Knowledge/International-Human-Rights-Affairs/International-Law-of-human-rights.aspx)
- ม. 44 ล้ม คำพิพากษาศาลปกครอง ปลดล็อกที่ดิน ส.ป.ก. เอื้อธุรกิจพลังงาน. (1 สิงหาคม 2560).
ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพ iLaw. สืบค้นจาก <https://ilaw.or.th/node/4585>
- มนทนา ดวงประภา. (20 ธันวาคม 2560). สิทธิในสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญไทยในยุค (เสมือน)
เปลี่ยนผ่าน. มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม. สืบค้นจาก [www.enlawfoundation.org/
newweb/?p=2402](http://www.enlawfoundation.org/newweb/?p=2402)
- ไม่รับฟ้องเพิกถอนคำสั่ง คสช. 4/2559 ยกเว้นผังเมือง ศาลปกครองชี้ไม่มีอำนาจตรวจสอบ รธน.
มาตรา 44. (25 มกราคม 2560). มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม. สืบค้นจาก [https://
enlawfoundation.org/newweb/?p=3027](https://enlawfoundation.org/newweb/?p=3027)
- วรรณภา ตีระสังขะ. (19 มิถุนายน 2560). ทิศทางการเมืองโลก การเมืองไทย และนโยบายสาธารณะ.
ศูนย์วิจัยดิเรก ชัยนาม คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. สืบค้นจาก
<http://www.polsci.tu.ac.th/direk/view.aspx?id=419>

- วิเคราะห์คำสั่งหัวหน้า คสช. 4/2558 ส่งทหารเสริมทัพ - ตรวจสอบ จนท. ฝ่ายพลเรือน. (9 เมษายน 2558). *ไทยพีบีเอส*. สืบค้นจาก <http://news.thaipbs.or.th/content/65>
- สถิติการบุกรุกและการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ พ.ศ. 2556 - 2560. (20 มีนาคม 2561). *กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร*. สืบค้นจาก <http://4occ.isoc.go.th>
- สถิติคดีการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 - 2559. (20 มีนาคม 2561). *กรมป่าไม้*. สืบค้นจาก <http://forestinfo.forest.go.th/Content.aspx?id=88>
- สถิติคดีการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 - 2560. (20 มีนาคม 2561). *กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช*. สืบค้นจาก <http://portal.dnp.go.th/Content?contentId=2134>
- สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. (6 ธันวาคม 2560). กระบวนการสร้างความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม. *แผนกคดีสิ่งแวดล้อม ศาลฎีกา*. สืบค้นจาก <http://www.supremecourt.or.th/webportal/maincode/content.php?content=component/library/libview.php&id=3&base=26>
- สมศักดิ์ อมรสิริพงศ์ และ รัฐศิรินทร์ วังกานนท์. (6 กันยายน 2559). นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ 'พิเศษ' สำหรับใคร ภาพสะท้อนความเหลื่อมล้ำทางสังคมผ่านกลุ่มแรงงานผู้สูงอายุนอกระบบจังหวัดสระแก้ว. *มติชนออนไลน์*. สืบค้นจาก https://www.matichon.co.th/columnists/news_275374
- สมัชชาคนจนชี้ศาลยังไม่ตัดสินรัฐฟ้องไล่ที่ชาวบ้าน แต่นายกฯ ประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษนครพนม. (21 ธันวาคม 2559). *ประชาไท*. สืบค้นจาก <https://prachatai.com/journal/2016/12/69338>
- สรารัฐ เบญจกุล. (10 มิถุนายน 2554). การเข้าถึงความยุติธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อม. *สำนักข่าวอิสรา*. สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/isranews-article/2370>
- สุวัฒน์ คงแป้น. (29 พฤษภาคม 2558). เขตเศรษฐกิจพิเศษ โอกาสหรือภัยคุกคามชุมชน. *สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)*. สืบค้นจาก <http://www.codi.or.th/index.php/2015-08-04-11-01-52/12824-2015-05-29-07-04-02>
- เสียง (ไม่) ประสานต่อการพัฒนา: อนาคตเมืองมุกดาหารภายใต้เขตเศรษฐกิจพิเศษ. (2 พฤศจิกายน 2559). *อีสานเรคคอร์ดออนไลน์*. สืบค้นจาก <https://isaanrecord.com/2016/11/02/mukdahan-sez-conference/>
- ศาลนครพนมยกฟ้องชาวบ้าน 29 ราย คดีบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ “โคกภูกระแตบ้านไผ่ล้อม” หลังประกาศเขตเศรษฐกิจพิเศษ. (20 มกราคม 2561). *อีสานเรคคอร์ดออนไลน์*. สืบค้นจาก <https://isaanrecord.com/2017/01/26/sez-nakhonphanom-2017/>

ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนชาวปกากะญอทุ่งป่าคา 20 ราย จำคุก 1 - 5 ปี ไม่รอลงอาญา. (20 มกราคม 2561). *ประชาไท*. สืบค้นจาก <https://prachatai.com/journal/2015/04/58935>
 อ่านข้อวิเคราะห์ 46 องค์การภาคประชาสังคม ค้านคำสั่ง คสช. ที่ 9/2559. (9 มีนาคม 2559). *ไทยพีบีเอส*. สืบค้นจาก <https://www.citizenthaipbs.net/node/11648>

หนังสือและบทความในหนังสือภาษาอังกฤษ

United Nations Development Programme. (2014). *Environmental Justice - Comparative Experiences in Legal Empowerment*. New York: United Nations Development Programme.

บทความในวารสารภาษาอังกฤษ

May, J. R. & Daly, E. (2009). Vindicating Fundamental Environmental Rights: Judicial Acceptance of Constitutionally Entrenched Environmental Rights. *Oregon Review of International Law*, 11(1), pp. 365 - 442.

ภาคผนวก



คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ
ที่ ๖๔/๒๕๕๗
เรื่อง การปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้

เพื่อให้การบริหารราชการของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ในการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถลดผลกระทบที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ของประเทศโดยรวม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้

๑. ให้กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อย กองกำลังป้องกันชายแดนของกองทัพบก และกองทัพเรือ ตลอดจนหน่วยงานที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการปราบปรามและจับกุมผู้บุกรุก ยึดถือ ครอบครอง ทำลาย หรือกระทำความผิดประการใด ๆ อันเป็นการทำให้เสื่อมเสียแก่สภาพป่า รวมทั้งผู้สมคบและสนับสนุนช่วยเหลือ ให้ได้ผลอย่างจริงจังในทุกพื้นที่ รวมทั้งสกัดกั้นการลักลอบตัดไม้มีค่าหรือไม้หวงห้าม การนำเข้าและส่งออกไม้ที่ผิดกฎหมาย ตลอดจนขยายแดนตลอดจนปราบปรามเครือข่ายขบวนการตัดไม้ทำลายป่าในทุกหมู่บ้านและชุมชนทั่วประเทศ

๒. ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ ควบคุม ตรวจสอบ กิจการการแปรรูปไม้ การตั้งโรงงานแปรรูปไม้ การค้าไม้แปรรูป ตลอดจนการค้าหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งไม้หวงห้ามและสิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้หรือสิ่งอื่นใดที่ทำด้วยไม้หวงห้าม หากพบมีการปล่อยปละละเลย หรือมีเจตนาจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายที่บัญญัติไว้ ให้ดำเนินการลงโทษตามกฎหมายอย่างเด็ดขาดกับเจ้าของหรือผู้ประกอบการโดยทันที

๓. ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ ติดตามผลคดีป่าไม้และดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่ป่าที่ถูกบุกรุกทำลายให้คืนสภาพป่าไม้ที่สมบูรณ์ดังเดิม โดยประสานกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาคประชาชน และองค์กรชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าวอย่างจริงจัง

๔. เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปล่อยปละละเลย หรือเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามกรณีดังกล่าวข้างต้น จะต้องถูกดำเนินการทั้งทางวินัยและทางอาญาอย่างเด็ดขาดโดยทันที

๕. ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมติดตามผลการดำเนินการตามข้อ ๑ - ๔ และรายงานผลการปฏิบัติให้คณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติทราบอย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๔ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา
หัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ

คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ

ที่ ๖๖/๒๕๕๗

เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้
และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสภาวการณ์ปัจจุบัน

เพื่อให้การดำเนินการและการประสานงานในการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สามารถลดผลกระทบที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ของประเทศโดยรวม จึงให้ปฏิบัติ ดังนี้

๑. ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดังกล่าวเพิ่มเติม ทั้งนี้การปฏิบัติอื่น ๆ ให้เป็นไปตามคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗ เรื่อง การปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้

๒. ให้ทุกหน่วยที่เกี่ยวข้อง ยึดถือนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสภาวการณ์ปัจจุบัน ดังนี้

๒.๑ การดำเนินการใด ๆ ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อย และผู้ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งได้อาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมนั้น ๆ ก่อนคำสั่งนี้มีผลบังคับใช้ ยกเว้นผู้ที่บุกรุกใหม่ จะต้องดำเนินการสอบสวน และพิสูจน์ทราบ เพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมและดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

๒.๒ การดำเนินการเร่งด่วนในปัจจุบัน คือ การป้องกันไม่ให้มีการบุกรุกเพิ่มเติม ด้วยการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดและเด็ดขาด

๒.๓ การดำเนินการแก้ไขปัญหาที่สั่งสมมาตั้งแต่เดิม ให้หน่วยที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันพิจารณากำหนดมาตรการและวิธีดำเนินการอย่างเป็นระบบ เพื่อเสนอขออนุมัติจากคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ โดยด่วน

๒.๔ กรณีใด ๆ ซึ่งยังอยู่ระหว่างการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม ให้ดำเนินการต่อไปจนกว่าจะสิ้นสุดกระบวนการที่กำหนด

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

หัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ที่ ๔/๒๕๕๘

เรื่อง มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายที่คุ้มครองประโยชน์สาธารณะ
และประชาชนโดยส่วนรวม

โดยที่ปรากฏว่าในปัจจุบันยังคงมีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่คุ้มครองประโยชน์สาธารณะและประชาชนโดยส่วนรวมเป็นจำนวนมาก และการบังคับใช้กฎหมายยังเป็นไปอย่างไม่เคร่งครัดและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ส่งผลให้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ และก่อให้เกิดปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยในเรื่องต่าง ๆ เช่น การบุกรุกที่สาธารณะ ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ การใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณะกีดขวางทางจราจร ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนในการใช้ชีวิตประจำวัน เป็นต้น จึงเป็นการสมควรที่จะกำหนดมาตรการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายที่คุ้มครองประโยชน์สาธารณะและประชาชนโดยส่วนรวมเป็นไปอย่างเคร่งครัดและมีประสิทธิภาพ รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายอาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร โดยแจ้งความประสงค์ไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เพื่อพิจารณาอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไปปฏิบัติการตามคำขอดังกล่าว

ในกรณีที่เห็นสมควร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม อาจขอให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีคำสั่งมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งหรือหลายฉบับ เพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายนั้นให้เป็นไปอย่างเคร่งครัดและมีประสิทธิภาพ

ข้อ ๒ ในการปฏิบัติการตามข้อ ๑ ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้น รวมทั้งให้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ข้อ ๓ ให้เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น ขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนตามกฎหมายนั้น ๆ โดยเคร่งครัด และให้ดำเนินการ

หน้า ๒
เล่ม ๑๓๒ ตอนพิเศษ ๘๑ ง ราชกิจจานุเบกษา ๘ เมษายน ๒๕๕๘

ร่วมกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติการตามคำสั่งนี้ หากขัดขืนหรือไม่ให้ความร่วมมือ
จนก่อให้เกิดความเสียหายในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยร้ายแรง
ข้อ ๔ คำสั่งนี้ให้มีผลตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๘ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๘
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา
หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ



คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ที่ ๑๗/๒๕๕๘

เรื่อง การจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

ตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้แถลงยุทธศาสตร์สำคัญ ๙ ด้าน เพื่อใช้เป็นหลักหรือแนวทางในการปฏิรูปและพัฒนาประเทศให้เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสม และเกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยในยุทธศาสตร์ที่ ๕ การสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม จะผลักดันให้เกิดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษขึ้นโดยเร็ว เพื่อให้มีการกระจายความเจริญสู่ท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีศักยภาพ โดยเฉพาะพื้นที่ชายแดนที่ติดกับประเทศเพื่อนบ้าน ในการนี้จำเป็นต้องเร่งรัดกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งพื้นที่ที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ อันจะทำให้การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวสัมฤทธิ์ผลโดยเร็ว หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ในคำสั่งนี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๗๒/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗ ในกรณีที่ไม่มีคณะกรรมการดังกล่าวให้หมายถึงคณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

“พื้นที่พัฒนา” หมายความว่า พื้นที่ภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่คณะกรรมการกำหนดขึ้นเพื่อใช้พัฒนาอุตสาหกรรม การพาณิชย์ การท่องเที่ยว หรือการอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดให้มีหรือส่งเสริมให้เกิดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และหมายความรวมถึงพื้นที่ของนิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่อยู่ภายในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษด้วย

“เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” หมายความว่า เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้ว เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ฉบับที่ ๑/๒๕๕๘ เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๕๘ และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหนองคาย ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ฉบับที่ ๒/๒๕๕๘ เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ ๒ ลงวันที่ ๒๔ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๘

ข้อ ๒ ให้ที่ดินดังต่อไปนี้ตกเป็นราชพัสดุ โดยให้มีผลเป็นการเพิกถอนสภาพที่ดินต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินในท้องที่ตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เฉพาะภายในแนวเขตตามแผนที่หมายเลข ๑/๘ ท้ายคำสั่งนี้ โดยให้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๙๔๕ (พ.ศ. ๒๕๒๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

(๒) ที่ดินในท้องที่ตำบลคำอาฮวน อำเภอเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหาร เฉพาะภายในแนวเขตตามแผนที่หมายเลข ๒/๘ ท้ายคำสั่งนี้ โดยให้มีผลเป็นการเพิกถอนเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลคำป่าหลาย ตำบลบ้านโคก ตำบลดงมอน ตำบลกุดแซ่ ตำบลโพนทราย ตำบลคำอาฮวน อำเภอเมืองมุกดาหาร ตำบลคำชะอี อำเภอคำชะอี และตำบลหนองแขว อำเภอโนนคำสร้อย จังหวัดมุกดาหาร ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖ และถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

(๓) ที่ดินในท้องที่ตำบลป่าไร่ อำเภอรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว เฉพาะภายในแนวเขตตามแผนที่หมายเลข ๓/๘ ท้ายคำสั่งนี้ โดยให้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๒๔ (พ.ศ. ๒๕๐๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

(๔) ที่ดินในท้องที่ตำบลไม้รูด อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด เฉพาะภายในแนวเขตตามแผนที่หมายเลข ๔/๘ ท้ายคำสั่งนี้ โดยให้มีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

(๕) ที่ดินในท้องที่ตำบลสระใคร อำเภอสระใคร จังหวัดหนองคาย เฉพาะภายในแนวเขตตามแผนที่หมายเลข ๕/๘ ท้ายคำสั่งนี้ โดยให้มีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ข้อ ๓ ให้บรรดาที่ดินที่ตกเป็นที่ราชพัสดุตามคำสั่งนี้ และที่ดินอื่นที่คณะกรรมการกำหนดให้ใช้ประโยชน์ในการใช้เป็นพื้นที่พัฒนาในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามแผนที่หมายเลข ๖/๘ แผนที่หมายเลข ๗/๘ และแผนที่หมายเลข ๘/๘ ท้ายคำสั่งนี้ ไม่อยู่ภายใต้บังคับข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการจัดทำผังเมืองรวมขึ้นใช้บังคับสำหรับที่ดินอันเป็นพื้นที่พัฒนาหลังจากมีการจัดตั้งพื้นที่พัฒนาแล้ว

การจัดตั้งพื้นที่พัฒนาตามวรรคหนึ่งให้หมายความถึงการจัดให้เข้าที่ดินตามข้อ ๖

ข้อ ๔ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับแนวเขตตามแผนที่ตามข้อ ๒ หรือข้อ ๓ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสนอคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

หน้า ๕

เล่ม ๑๓๒ ตอนพิเศษ ๑๑๒ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๘

ข้อ ๕ ในกรณีที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินแปลงใดที่อยู่ภายในแนวเขตที่ดินตามแผนที่ตามข้อ ๒ อันเป็นเหตุให้ที่ดินที่ตกเป็นที่ราชพัสดุตามข้อ ๒ มีพื้นที่ไม่ต่อเนื่องเป็นผืนเดียวกันหรือมีลักษณะไม่สามารถใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการนำที่ดินอันเป็นที่ราชพัสดุดังกล่าวแลกเปลี่ยนกับที่ดินของเอกชนรายนั้นได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด และในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการจะสั่งให้ชุดใช้เงินให้แผนการแลกเปลี่ยนที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

เอกชนตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงวัดและรัฐวิสาหกิจด้วย

ที่ดินที่ได้มาตามวรรคหนึ่งให้ตกเป็นที่ราชพัสดุตามข้อ ๒

ข้อ ๖ ในการใช้ประโยชน์ที่ดินตามข้อ ๒ หรือที่ราชพัสดุอื่นในพื้นที่พัฒนา ให้กรมธนารักษ์จัดให้หน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์ หรือจัดให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หน่วยงานอื่นของรัฐหรือเอกชนเช่าเพื่อใช้เป็นพื้นที่พัฒนา ตามระยะเวลา หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข รวมทั้งอัตราค่าเช่าที่คณะกรรมการกำหนด

ระยะเวลาการเช่าตามวรรคหนึ่งต้องไม่น้อยกว่าคราวละห้าสิบปี และอาจต่อสัญญาอีกได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดตามวรรคหนึ่ง โดยมีให้นามตรา ๕๔๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ

การให้เช่าตามวรรคหนึ่งไม่ถือเป็นการร่วมลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ

ให้นำความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับที่ดินตามข้อ ๓ ที่มีใช้เป็นที่ราชพัสดุด้วยโดยอนุโลม

ข้อ ๗ ผู้เช่าที่ดินตามข้อ ๖ มีสิทธินำไปให้เช่าช่วงหรือนำไปหาประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ได้ และบรรดาสິงปลูกสร้างใด ๆ ที่ผู้เช่าหรือผู้เช่าช่วงได้ปลูกสร้างขึ้น ให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้เช่าหรือผู้เช่าช่วง เว้นแต่เป็นสิงปลูกสร้างที่สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ข้อ ๘ ให้นำมาตรา ๖ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับกับการเช่าหรือให้เช่าที่ดินในเขตพื้นที่พัฒนาด้วยโดยอนุโลม แต่ในการให้เช่าแม้จะเกินหนึ่งร้อยไร่ ก็ให้กระทำได้โดยไม่ต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมที่ดินตามกฎหมายดังกล่าว

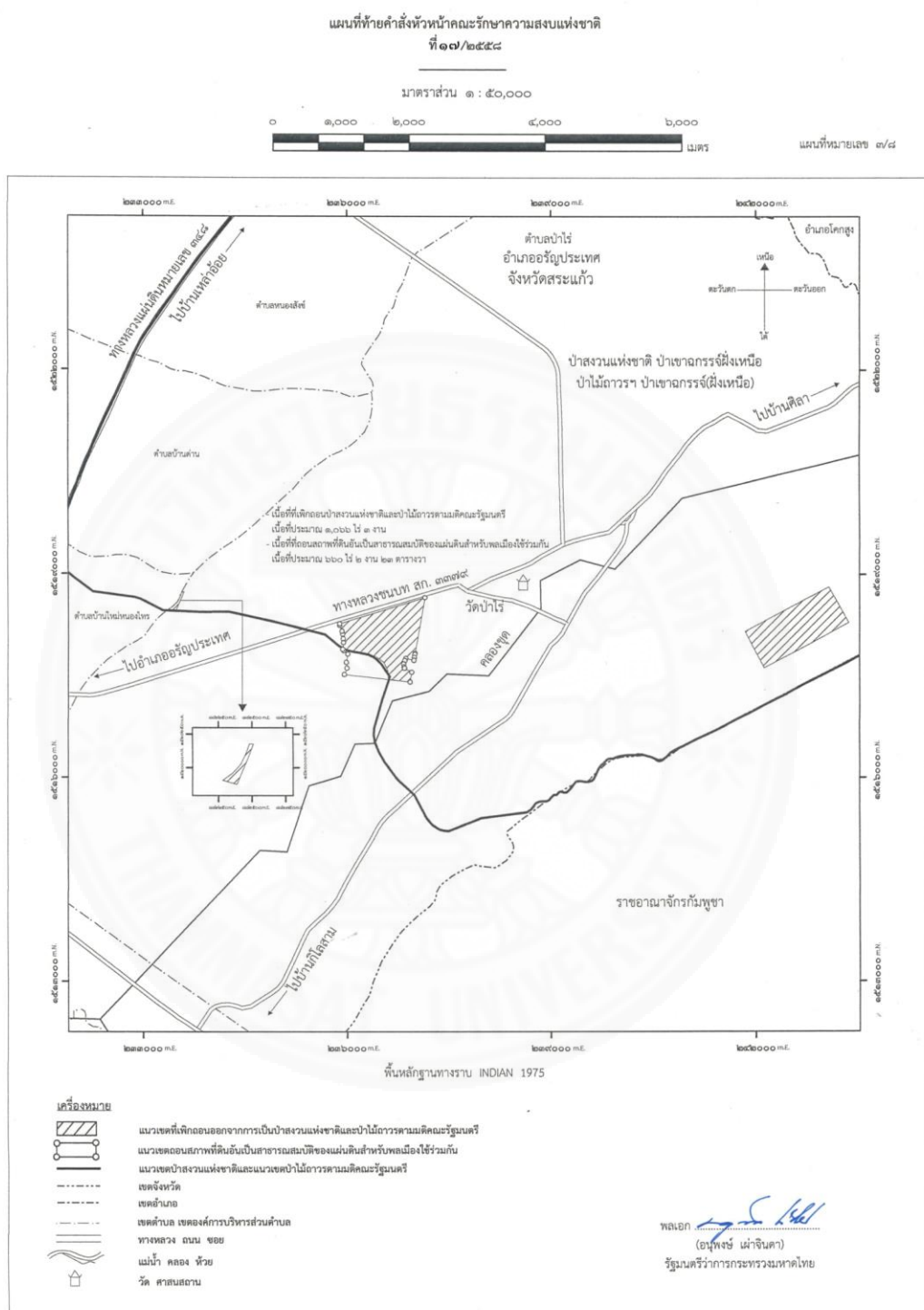
ข้อ ๙ บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับมาจากการแลกเปลี่ยนตามข้อ ๕ ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมทั้งปวง และในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องเสียภาษีจากการได้มาหรือจากการแลกเปลี่ยนซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้ได้รับยกเว้นภาษิดังกล่าวด้วย

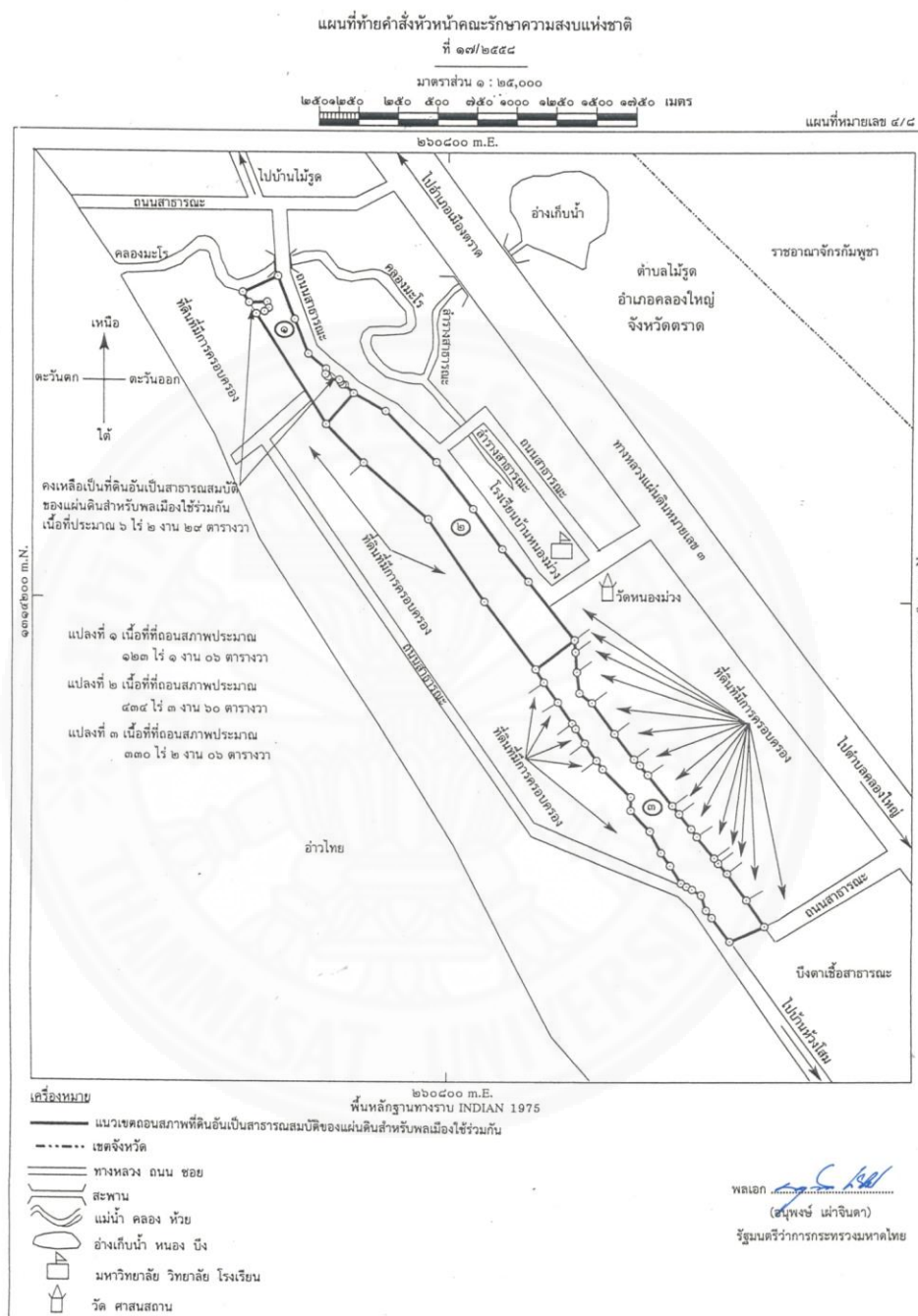
ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

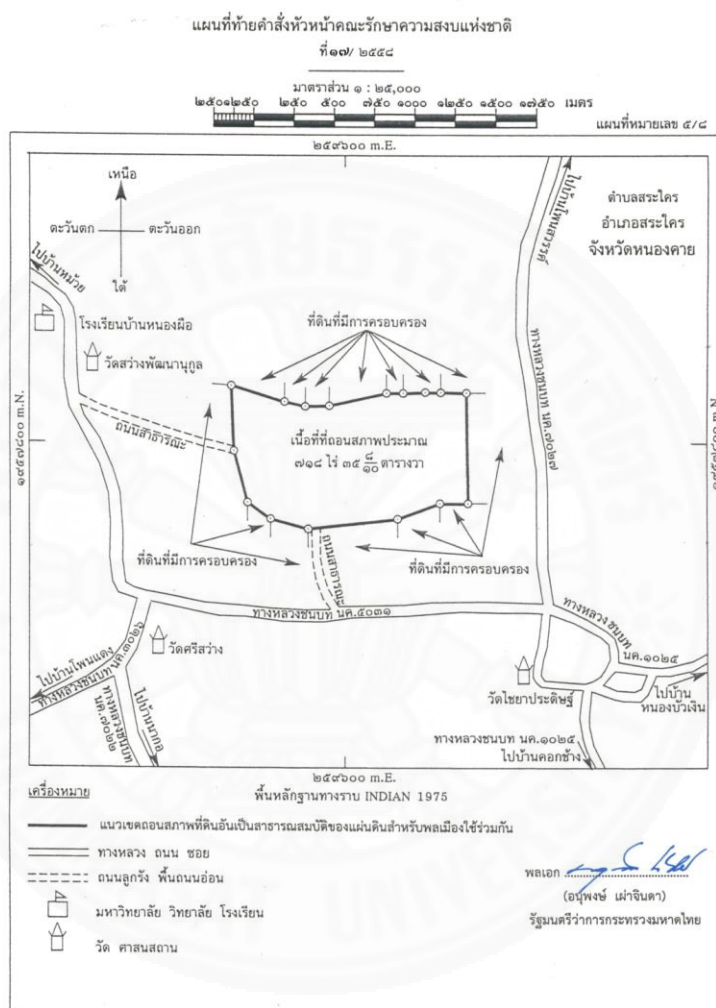
สั่ง ณ วันที่ ๑๕ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๘

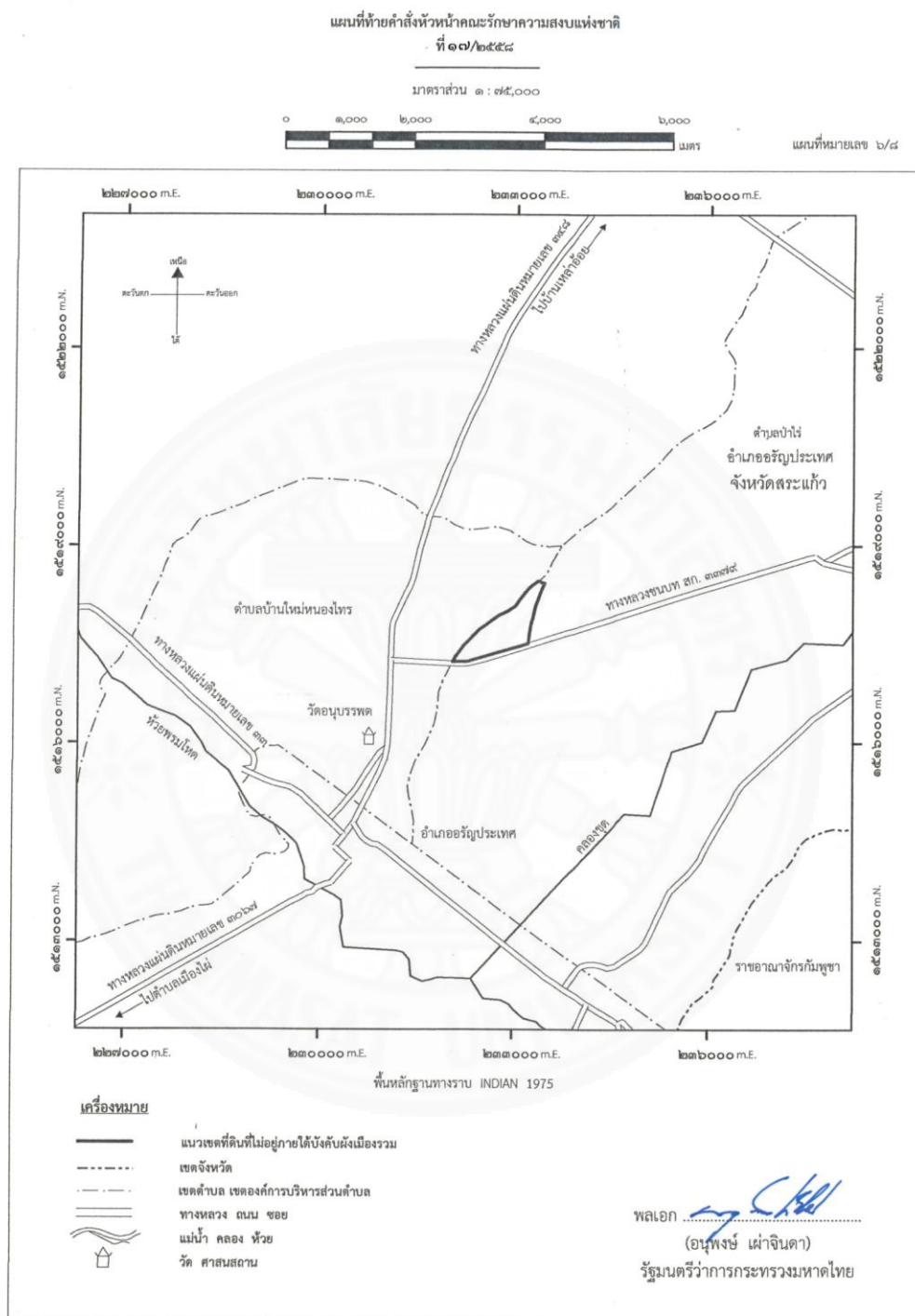
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ







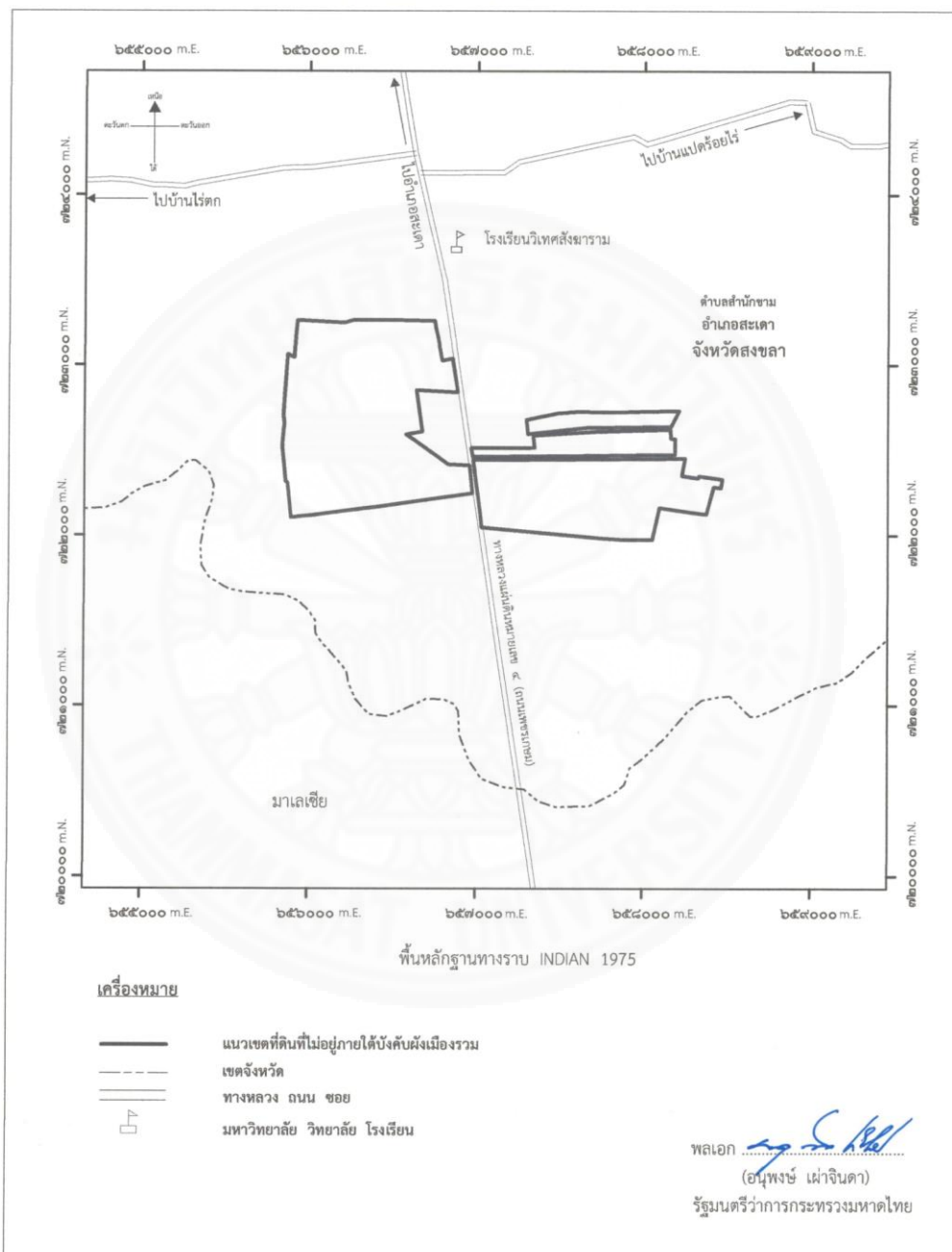


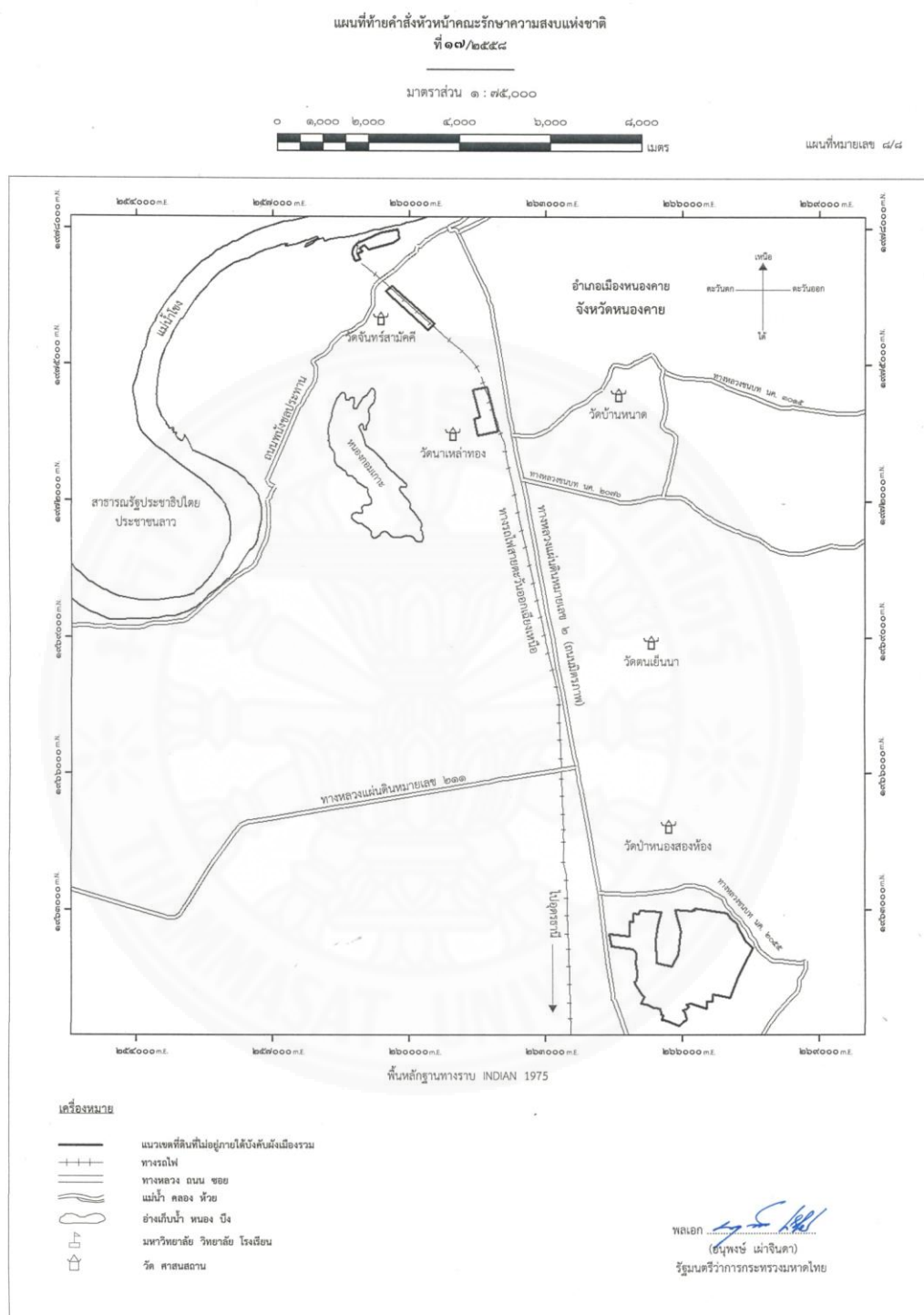
แผนที่ท้ายคำสั่งคณะกรรมการสงวนแห่งชาติ
ที่ ๑๗/๒๕๕๘

มาตราส่วน ๑ : ๓๐,๐๐๐



แผนที่หมายเลข ๓/๘





คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ที่ ๓ /๒๕๕๙

เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง
และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

โดยที่รัฐบาลมีนโยบายในการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพื่อส่งเสริมและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาค เพิ่มการจ้างงานและสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่ประชาชนโดยการกระจายความเจริญสู่ท้องถิ่นที่มีศักยภาพ อันจะนำไปสู่การสร้างความมั่นคงของประเทศโดยเฉพาะพื้นที่ชายแดนที่ติดกับประเทศเพื่อนบ้าน และทำให้สามารถก้าวสู่การเป็นประชาคมอาเซียนได้อย่างสมบูรณ์ แต่เนื่องจากข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและข้อกำหนดเกี่ยวกับอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารบางประการที่ใช้บังคับอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว ยังไม่สอดคล้องกับแนวทางในการพัฒนาพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ อันเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการและบริหารจัดการพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการและการบริหารจัดการพื้นที่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรมและรวดเร็ว อันจะเป็นประโยชน์ในการปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้ยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘ (๑๐) มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ เมื่อได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยกำหนดบริเวณห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ขึ้นใช้บังคับ ในพื้นที่ดังต่อไปนี้

(๑) เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหาร เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้ว เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสงขลา และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่ ๑/๒๕๕๘ เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๕๘

หน้า ๒

เล่ม ๑๓๓ ตอนพิเศษ ๑๕ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๒๐ มกราคม ๒๕๕๙

(๒) เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหนองคาย เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษราวีวาส เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษนครพนม และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษกาญจนบุรี ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่ ๒/๒๕๕๘ เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ ๒ ลงวันที่ ๒๔ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๘

ข้อ ๒ ให้ประกาศกระทรวงมหาดไทยและประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองตามข้อ ๑ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเพื่อใช้บังคับในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามข้อ ๑ (๑) และ (๒)

ข้อ ๓ ให้กระทรวงมหาดไทยเร่งดำเนินการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารตามข้อ ๒ ให้สอดคล้องกับแนวทางการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตามประกาศของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษโดยเร็ว

ข้อ ๔ คำสั่งนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๐ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๕๙

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ที่ ๔/๒๕๕๙

เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม
สำหรับการประกอบกิจการบางประเภท

โดยที่ปัจจุบันประเทศไทยได้ประสบปัญหาความมั่นคงในการจัดหาพลังงานและปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ไม่ว่าจะเป็นความต้องการใช้พลังงานไฟฟ้าอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในอนาคตเนื่องจากเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนและดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ หรือปัญหาขยะล้นเมือง การบริหารจัดการขยะที่ไม่ถูกสุขลักษณะ จนนำไปสู่การกำหนดให้การแก้ไขปัญหายขยะมูลฝอยเป็นวาระแห่งชาติที่ต้องเร่งดำเนินการทั้งในระยะเร่งด่วนและระยะยาว ซึ่งในความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวกลับปรากฏข้อขัดข้องหรืออุปสรรคจากข้อกำหนดทางกฎหมายบางประการ จึงจำเป็นต้องระงับและแก้ไขข้อขัดข้องดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและมีความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้ยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันที่มีคำสั่งนี้ หรือที่จะมีผลใช้บังคับภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่มีคำสั่งนี้ สำหรับการประกอบกิจการดังต่อไปนี้

(๑) การประกอบกิจการค้ำน้ำมันตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง และการประกอบกิจการโรงงานลำดับที่ ๘๘ ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙ ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ และแผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙ แผนบริหารจัดการน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙ และแผนบริหารจัดการก๊าซธรรมชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙ ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘ และกิจการอื่นที่เป็นส่วนหนึ่งของการผลิต ขนส่ง และระบบจำหน่ายพลังงานตามแผนดังกล่าว ทั้งนี้ ให้รวมถึงกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงแผน ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในภายหลังด้วย

ให้คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดของโครงการหรือกิจการที่อยู่ในแผนซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแล้วตามวรรคหนึ่ง

หน้า ๔

เล่ม ๑๓๓ ตอนพิเศษ ๑๕ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๒๐ มกราคม ๒๕๕๙

(๒) การประกอบกิจการโรงงานลำดับที่ ๘๙ โรงงานลำดับที่ ๑๐๑ โรงงานลำดับที่ ๑๐๕ และโรงงานลำดับที่ ๑๐๖ ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการกำจัดมูลฝอย

ข้อ ๒ คำสั่งนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๐ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๕๙

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ



เล่ม ๑๓๓ ตอนพิเศษ ๕๙ ง หน้า ๔๖
ราชกิจจานุเบกษา ๘ มีนาคม ๒๕๕๙

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ที่ ๙/๒๕๕๙

เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อให้การดำเนินโครงการหรือกิจการของรัฐในการจัดให้มีสาธารณูปโภคอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะสามารถดำเนินการได้โดยรวดเร็ว อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปประเทศ ในด้านเศรษฐกิจและสังคม

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสี่ ของมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

“ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินโครงการหรือกิจการด้านการคมนาคมขนส่ง การชลประทาน การป้องกันสาธารณภัย โรงพยาบาล หรือที่อยู่อาศัย ในระหว่างที่รอผลการพิจารณา รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่ง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการนั้น อาจเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินการ เพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสารผู้รับดำเนินการตามโครงการหรือกิจการไปพลางก่อนได้ แต่จะลงนามผูกพันในสัญญา หรือให้สิทธิกับเอกชนผู้รับดำเนินการตามโครงการหรือกิจการไม่ได้”

ข้อ ๒ คำสั่งนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๗ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ที่ ๓๑/๒๕๖๐

เรื่อง การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ

ตามที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุดเพื่อให้เป็นธรรมแก่เกษตรกรและลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของบุคคล ดังที่ได้จัดให้มีกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น

ต่อมาความต้องการของประเทศเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์โลกซึ่งจำเป็นต้องพัฒนาการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นอันมีความจำเป็นอย่างยิ่งควบคู่กันไปกับการแก้ปัญหาของเกษตรกรดังกล่าวข้างต้นโดยยังคงหลักการในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกร เพิ่มรายได้และสร้างมูลค่าเพิ่มแก่ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

โดยที่ในปัจจุบันพลังงานเป็นปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งของสถานการณ์โลก ซึ่งรัฐบาลเองก็ได้กำหนดเป็นนโยบายเร่งด่วนให้มีการแสวงหาและพัฒนาแหล่งพลังงานอย่างยั่งยืน รวมทั้งการดำเนินการด้านพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก เพื่อป้องกันการขาดแคลนพลังงาน สร้างความมั่นคงด้านพลังงานและลดการพึ่งพาการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ ในขณะที่นโยบายในการบริหารจัดการแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและกระจายการพัฒนาไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ก็เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลในการปฏิรูประบบเศรษฐกิจเช่นกัน แต่โดยที่ในการดำเนินการเพื่อให้นโยบายดังกล่าวสัมฤทธิ์ผล มีความจำเป็นต้องเข้าไปดำเนินการภายในที่ดินของรัฐบางประเภทโดยเฉพาะที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีสภาพไม่เอื้อหรือไม่เหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรมอย่างคุ้มค่า ซึ่งในปัจจุบันได้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเขตปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ ๔๐ ล้านไร่ ได้มีการยินยอมหรืออนุญาตให้เอกชนเข้าใช้หรือหาประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนเนื้อที่เพียงประมาณร้อยละ ๐.๑ ของเนื้อที่เขตปฏิรูปที่ดินทั้งหมดของประเทศ แต่การจะเข้าใช้หรือหาประโยชน์ที่ดินดังกล่าว เพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นนั้น ยังมีข้อจำกัดทางด้านกฎระเบียบบางประการที่มีมาตั้งแต่ในยุคสมัย ที่ความจำเป็นสำคัญเร่งด่วนยังไม่ปรากฏชัดเจนในปัจจุบัน

ในบางเรื่องรัฐบาลก่อนหน้านี้ได้ให้สัมปทาน ยินยอมหรืออนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตดังกล่าวไปก่อนแล้วตามระเบียบจนมีการลงทุนมูลค่าหลายหมื่นล้านบาท เกิดการจ้างงานอย่างกว้างขวางและมีภาระผูกพันกับรัฐโดยเกษตรกรเองก็ได้รับค่าตอบแทนหรือชดเชยการให้เข้าใช้ประโยชน์ที่ดินจนเป็นที่พอใจ ทั้งบางแห่งมีการจัดทำบริการสาธารณะให้เกษตรกรในพื้นที่เหล่านั้นตามหลักความรับผิดชอบต่อสังคม และก่อให้เกิดรายได้เสริมจากทางอื่นต่อเนื่องตามมาแก่เกษตรกรอีกด้วย โดยประเทศชาติสามารถใช้ประโยชน์สาธารณะจากทรัพยากรในพื้นที่ดังกล่าว ประโยชน์ตอบแทน

ส่วนหนึ่งตกเป็นรายได้ของท้องถิ่นนั้น ๆ รายได้ที่เหลือนำเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเมื่อสิ้นสุดเวลาเข้าใช้ประโยชน์แล้วยังสามารถคืนที่ดินนั้นให้เกษตรกรนำไปใช้ประโยชน์ได้ต่อไป เช่นทำเป็นแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร แหล่งเก็บน้ำตามโครงการแก้มลิง หรือเพื่อทำการเกษตรโดยตรง ตามปรัชญาของการปฏิรูปที่ดิน หากยกเลิกพันธะผูกพันดังกล่าว เกษตรกรและประเทศชาติก็จะเสียประโยชน์ และเกิดการฟ้องร้องติดตามมาอีกมากมาย จึงจำเป็นต้องลดข้อจำกัดอันเป็นอุปสรรคดังกล่าวภายใต้ หลักการใช้ที่ดินของรัฐให้สมประโยชน์สูงสุดแก่ทุกฝ่ายทั้งแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ ในขณะที่เดียวกับการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นต้องให้ประโยชน์ทั้งในปัจจุบันและอนาคตกลับคืนสู่เกษตรกร ในรูปแบบที่อาจแตกต่างไปจากเดิมนอกเหนือจากการทำเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียว ภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจน โปร่งใส และเป็นธรรมแก่เกษตรกร

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประกอบกับ มาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ หัวหน้าคณะ รักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ในกรณีมีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ด้านพลังงาน การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมาย ว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อดำเนินกิจการอื่นใดนอกเหนือจากที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ในการพิจารณาให้ค้ำจนถึงยุทธศาสตร์ชาติ ประโยชน์แก่เกษตรกร และประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ เป็นสำคัญ

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอและการพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้ ประโยชน์ที่ดิน ประเภทของกิจการหรือโครงการ เนื้อที่ วัตถุประสงค์ และมูลค่าของการดำเนินกิจการ ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยในกฎกระทรวงดังกล่าวอย่างน้อยจะต้อง กำหนดขนาดเนื้อที่และประเภทของวัตถุประสงค์ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องเสนอ ขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีก่อนพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตไว้ด้วย ทั้งนี้ ต้องดำเนินการ ให้มีการออกกฎกระทรวงไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่คำสั่งนี้ใช้บังคับ

ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมทั้งการกำหนดค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสม กับวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดินตามวรรคหนึ่ง

ข้อ ๒ ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดให้ผู้ขอใช้ประโยชน์ที่ดินเยี่ยวยา หรือจ่ายค่าชดเชยการสูญเสียโอกาสจากการใช้ที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ได้รับผลกระทบนั้น และให้นำส่ง ค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินตามข้อ ๑ และข้อ ๕ เข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

ข้อ ๓ การพิจารณาให้ความยินยอมหรืออนุญาตตามคำสั่งนี้ ไม่มีผลเป็นการยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ข้อ ๔ ให้ผู้ได้รับความยินยอมหรือได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อการประกอบกิจการปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม การสำรวจแร่ การทำเหมือง หรือการทำเหมืองใต้ดินตามกฎหมายว่าด้วยแร่ หรือการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลม ตามระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาต และการให้รับอนุญาตถือปฏิบัติในการใช้ที่ดินหรือสิ่งสำหรับทรัพยากรเพื่อการทำการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๑ อยู่ในวันก่อนวันที่คำสั่งนี้ใช้บังคับ ยื่นคำขอตามข้อ ๑ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงที่ออกตามข้อ ๑ วรรคสอง ใช้บังคับ ในระหว่างนั้นให้ผู้ได้รับความยินยอมหรือได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินได้ไปพลาถก่อนหรือจนกว่าคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ข้อ ๕ ในกรณีที่ผู้รับสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมเข้าใช้ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว โดยยังไม่ได้รับความยินยอมตามระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ว่าจะเป็นการใช้เพื่อประกอบกิจการปิโตรเลียมในขั้นตอนใดก็ตาม ให้ผู้รับสัมปทานนั้นยื่นคำขอตามข้อ ๑ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงที่ออกตามข้อ ๑ วรรคสอง ใช้บังคับ ในระหว่างนั้นให้ผู้รับสัมปทานใช้ที่ดินได้ไปพลาถก่อนหรือจนกว่าคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น โดยต้องชำระค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินตั้งแต่เมื่อเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด

ข้อ ๖ ในกรณีที่ผู้รับสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมไม่อาจเข้าใช้พื้นที่ที่ขอสงวนไว้ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๒ เนื่องจากคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติให้ชะลอการให้ความยินยอมในการใช้ที่ดินเพื่อการสำรวจหรือใช้หรือหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อรอการพิจารณาคดีเกี่ยวกับอำนาจในการออกกระเบียดังกล่าว ให้ระยะเวลาในการสงวนพื้นที่ดังกล่าวขยายออกไปเท่ากับระยะเวลาที่ไม่อาจเข้าใช้พื้นที่ที่ขอสงวนได้ ทั้งนี้ ให้อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติมีอำนาจพิจารณาคืนค่าสงวนพื้นที่ให้แก่ผู้รับสัมปทานเป็นรายกรณี สำหรับช่วงเวลาที่ได้รับสัมปทานไม่อาจเข้าใช้พื้นที่ที่ขอสงวนไว้และการไม่อาจเข้าใช้พื้นที่นั้นเป็นเหตุให้ไม่สามารถดำเนินการสำรวจปิโตรเลียมในพื้นที่สงวนได้

หน้า ๓๗

เล่ม ๑๓๔ ตอนพิเศษ ๑๖๘ ง ราชกิจจานุเบกษา ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๐

ระยะเวลาในการสงวนพื้นที่ที่ขยายออกไปตามวรรคหนึ่ง เมื่อรวมกับระยะเวลาในการสงวนพื้นที่ก่อนวันที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติให้ชะลอการให้ความยินยอมแล้ว ต้องไม่เกินระยะเวลาในการสงวนพื้นที่ที่ผู้รับสัมปทานกำหนดตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๒

ในช่วงระยะเวลาในการสงวนพื้นที่ที่ขยายออกไปตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๒ และมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ ๗ ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวงหรือระเบียบที่ออกตามข้อ ๑ ใช้บังคับให้นำหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้ความยินยอมตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ มาใช้บังคับกับผู้รับสัมปทานที่ได้ยื่นแผนการผลิตในรายละเอียดสำหรับพื้นที่ผลิตตามมาตรา ๔๒ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๐ ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีกฎกระทรวงหรือระเบียบที่ออกตามข้อ ๑ ใช้บังคับ

ข้อ ๘ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมาย ว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อรองรับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มาเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศ ซึ่งรวมถึงการพิจารณาอนุญาตให้สำรวจหรือใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การให้ใช้ที่ดินเพื่อดำเนินกิจการด้านพลังงาน และการดำเนินกิจการอื่นอันเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรและประโยชน์สาธารณะของประเทศด้วย

ข้อ ๙ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจออกกฎกระทรวงตามคำสั่งนี้ กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ข้อ ๑๐ ในกรณีที่เห็นสมควรนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีอาจเสนอให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติเปลี่ยนแปลงคำสั่งนี้ได้

ข้อ ๑๑ คำสั่งนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๓ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๐

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ที่ ๔๗/๒๕๖๐

เรื่อง ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

โดยที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติมีเจตจำนงแน่วแน่ที่จะพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก อันได้แก่ จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี และจังหวัดระยองซึ่งต่อไปจะพัฒนาไปเป็นเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมโดยเร็ว เพื่อเป็นศูนย์กลางการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง มุ่งเน้นการพัฒนานวัตกรรม เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม อันจะเป็นประโยชน์ต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องวางแผนการใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยจัดให้มีการวางผังเมืองและพัฒนาเมืองในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกให้สอดคล้องกัน อันจะทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกเป็นไปโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่และเหมาะสมกับสภาพและศักยภาพที่แท้จริงของพื้นที่ ทั้งจะทำให้การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานด้านต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทัวถึง และต่อเนื่องเชื่อมโยงกันโดยสมบูรณ์ แต่ปัจจุบันการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการวางข้อกำหนดในการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ยังไม่แล้วเสร็จ ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกไม่สามารถเตรียมการหรือวางข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกทั้งสามจังหวัดให้สอดคล้องกันได้ อันเป็นอุปสรรคสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกกรณีจึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องวางข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อให้การดำเนินการต่อไปเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมโดยเร็ว อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูประบบเศรษฐกิจ การยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ในคำสั่งนี้

“คณะกรรมการนโยบาย” หมายความว่า คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒/๒๕๖๐ เรื่อง การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ลงวันที่ ๑๗ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๐

“กรศ.” หมายความว่า คณะกรรมการบริหารการพัฒนาแนวระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒/๒๕๖๐ เรื่อง การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ลงวันที่ ๑๗ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๐

“สกรศ.” หมายความว่า สำนักงานเพื่อการพัฒนาแนวระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒/๒๕๖๐ เรื่อง การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ลงวันที่ ๑๗ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๐

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒/๒๕๖๐ เรื่อง การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ลงวันที่ ๑๗ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๐

“กิจการเป้าหมาย” หมายความว่า กิจการพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม หรือบริการ บรรดาที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง มุ่งเน้นการพัฒนานวัตกรรม เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

ข้อ ๒ ให้ กรศ. จัดทำนโยบายและแผนภาพรวมเพื่อการพัฒนาแนวระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก แผนการใช้ประโยชน์ที่ดินในภาพรวม แผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค และแผนการดำเนินงาน รวมทั้งกำหนดหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการในแต่ละกรณี เสนอต่อคณะกรรมการนโยบายเพื่อให้ความเห็นชอบ

นโยบายและแผนตามวรรคหนึ่งต้องเชื่อมโยงกับแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินและแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคของพื้นที่ต่อเนื่องกับแนวระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก โดยให้ยึดหลักการคุ้มครอง เคารพ และเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบตามหลักการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในบริบทของการประกอบธุรกิจ และสิทธิตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย

ข้อ ๓ เมื่อคณะกรรมการนโยบายให้ความเห็นชอบนโยบายและแผนตามข้อ ๒ แล้ว ให้ สกรศ. ร่วมกับกรมโยธาธิการและผังเมือง และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดทำรายละเอียดของแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน และแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคให้สอดคล้องกัน โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหกเดือนนับแต่วันที่คณะกรรมการนโยบายให้ความเห็นชอบ แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป

แผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคตามวรรคหนึ่ง ต้องคำนึงถึงความต่อเนื่องและเชื่อมโยงกับโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคของพื้นที่ต่อเนื่องกับแนวระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกด้วย และอย่างน้อยต้องประกอบด้วยระบบ ดังต่อไปนี้

- (๑) ระบบสาธารณูปโภค
- (๒) ระบบคมนาคมและขนส่ง
- (๓) ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- (๔) ระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมแก่การประกอบกิจการเป้าหมายและการอยู่อาศัย
- (๕) ระบบบริหารจัดการน้ำ
- (๖) ระบบการควบคุมและจัดมลภาวะ
- (๗) ระบบป้องกันอุบัติภัย

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ สกรศ. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคำนึงถึงความสัมพันธ์กับชุมชน สภาพแวดล้อม และระบบนิเวศตามหลักการพัฒนายั่งยืนด้วย ทั้งนี้ โดยให้สร้างความรับรู้ที่ถูกต้องแก่ประชาชนในพื้นที่ และรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชน และชุมชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

ข้อ ๔ ในระหว่างการจัดทำแผนผังตามข้อ ๓

(๑) มิให้นำกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองมาใช้บังคับแก่การจัดทำแผนผังนั้น

(๒) คณะกรรมการนโยบายจะมีมติให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามนโยบายและแผนตามข้อ ๒ ในเรื่องใดไปพลางก่อนก็ได้

ข้อ ๕ แผนผังที่จัดทำขึ้นตามข้อ ๓ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายและคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว ให้ผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองในส่วนที่ใช้บังคับในพื้นที่ระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกอยู่ในวันก่อนวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติแผนผังนั้นเป็นอันยกเลิกไป และให้กรมโยธาธิการและผังเมืองดำเนินการจัดทำผังเมืองขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับแผนผังดังกล่าว โดยถือเป็นภารกิจเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี ในระหว่างที่ยังจัดทำผังเมืองไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่าแผนผังที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองสำหรับแต่ละจังหวัดที่อยู่ในพื้นที่ระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก

แผนผังที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นผังเมืองรวมตามวรรคหนึ่ง ให้มีผลใช้บังคับตามกฎหมายใด ๆ ที่เกี่ยวกับการผังเมืองโดยไม่มีกำหนดเวลาสิ้นสุดอายุ

ให้เลขาธิการ หรือพนักงานของ สกรศ. ซึ่งเลขาธิการมอบหมายมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

ข้อ ๖ ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งนี้ได้ตามที่เห็นสมควร

ข้อ ๗ คำสั่งนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๕ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๐

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ นางสาวรุ่งนภา เจริญพันธ์
วันเดือนปีเกิด 28 มิถุนายน พ.ศ. 2529
วุฒิการศึกษา ปีการศึกษา 2551
รัฐศาสตรบัณฑิต (การปกครอง)
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

ประสบการณ์การทำงาน พ.ศ. 2557 - 2560
ผู้ช่วยผู้จัดการฝ่ายบุคคล
บริษัท สปินคอนโทรล เอเชีย จำกัด
พ.ศ. 2553 - 2557
เลขานุการ
สมาคมโรคภูมิแพ้ โรคหืด และวิทยาภูมิคุ้มกันแห่ง
ประเทศไทย