

บทที่ 2 พัฒนาการของกฎหมายกับสิ่งแวดล้อม

จากบทที่ 1 เมื่อเราทราบถึงความหมายและขอบเขตของกฎหมายกับการจัดการสิ่งแวดล้อม ว่ามีความครอบคลุมทั้งในส่วนของทรัพยากรธรรมชาติและมลภาวะ ที่ต้องอาศัยมิติทั้งทางด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการเมือง เข้ามาเป็นส่วนประกอบในการพิจารณาให้การจัดการสิ่งแวดล้อมนั้นเกิดประสิทธิภาพ ในบทที่ 2 นี้ จะชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เรามีการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและระบบการผลิตไปอย่างไร ทำให้วิถีคิดและกฎเกณฑ์ที่สังคมสร้างขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว นำมาซึ่งเหตุผลของกฎหมายที่เข้ามาจัดการสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน

2.1 การเปลี่ยนแปลงของระบบการผลิต และโลกาภิวัตน์ Globalization

ในบทนี้จะใช้แนวทางการอธิบายจากหนังสือเรื่องคลื่นลูกที่สาม (*The Third Wave*) โดย Alvin Toffler (1980) ที่กล่าวถึงความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในสังคมมนุษย์ ว่ามีคลื่นแห่งความเปลี่ยนแปลงนั้นสามครั้งใหญ่ด้วยกัน และความเปลี่ยนแปลงนี้ได้ส่งผลเป็นระลอกกระทบไปทั่วทั้งโลก จากการให้ความหมายของคำว่า “โลกาภิวัตน์”¹ ซึ่งมีรากศัพท์มาจากคำว่า ‘โลก’ ผสมกับคำว่า ‘อภิวัตนา’ ให้ความหมายว่า การพัฒนาครั้งยิ่งใหญ่ของโลก นับตั้งแต่เริ่มอารยธรรมของมนุษย์เป็นต้นมา มีความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ 3 ครั้งด้วยกันคือ

I Agricultural Revolution การปฏิวัติเกษตรกรรม

II Industrial Revolution การปฏิวัติอุตสาหกรรม

III Information Technology Revolution การปฏิวัติเทคโนโลยีสารสนเทศ

2.1.1 Agricultural Revolution การปฏิวัติเกษตรกรรม

ในยุคสังคมดั้งเดิม (primitive society) ที่มนุษย์ดำรงชีพอยู่ด้วยการล่าสัตว์ และเก็บของป่ามาเพื่อเป็นอาหารและของใช้ (hunting and gathering) มาสู่ยุคที่มนุษย์รวมกลุ่มกันเป็นสังคม เริ่มตั้งหลักแหล่ง เพาะปลูก นำมาซึ่งการหักล้างถางพง และการถือครองที่ดิน กฎเกณฑ์ที่ยึดถือกันแต่ละแห่งเพื่ออธิบายถึงความเป็นเจ้าของ และการคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินได้เริ่มขึ้น การผลิตในยุคแรกนี้ เป็นการผลิตเพื่อยังชีพ กินและใช้อะไรก็ปลูกพืช และเลี้ยงสัตว์เพื่อประโยชน์ของการบริโภคในครัวเรือน

ต่อมา สังคมพัฒนาการผลิตให้ดีขึ้น มากขึ้น เพื่อนำมาแลกเปลี่ยนกับสินค้าอื่นที่ตนต้องการ จากแนวคิดที่อธิบายว่า ในสังคมควรจะสร้างความถนัดและประสิทธิภาพในการผลิต Comparative Advantage (หลักการ

¹ ในที่นี้ใช้ “ฒ” เพื่อคงพื้นฐานของคำว่า อภิวัตนา แต่ในปัจจุบัน นิยมใช้ “ต” สะกด เป็นโลกาภิวัตน์ (ข้อสังเกตจากผู้เขียน)

โลกาภิวัตน์ หมายถึง “การแพร่กระจายไปทั่วโลก การที่ประชาคมโลกไม่ว่าจะอยู่ ณ จุดใด สามารถรับรู้ สัมพันธ์ หรือ รับผลกระทบจากสิ่งที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วกว้างขวาง ซึ่งเนื่องมาจากการพัฒนาระบบสารสนเทศเป็นต้น” - ที่มา พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542.

ผลิตโดยเปรียบเทียบ) คือ การผลิตอย่างเดียวให้ชำนาญ สร้างศักยภาพในการผลิตให้สูงขึ้นแล้วไปค้าขายกับคนอื่น การติดต่อค้าขายจึงเกิดขึ้น ระบบพาณิชย์นิยม นำมาซึ่งหลักกฎหมายในการซื้อขายแลกเปลี่ยนกัน

การเข้าสู่ยุคแรก คือการปฏิวัติเกษตรกรรม คือการผลิตสินค้าทางการเกษตร เพื่อการขาย ขยายพื้นที่ในการเพาะปลูกให้มีขนาดใหญ่ขึ้น ปลูกอย่างเดียวที่สร้างราคาขายได้มากที่สุด ความต้องการแรงงานเพิ่มมากขึ้น แหล่งสำหรับแรงงานเปลี่ยนจากการใช้แรงงานในครัวเรือน มาสู่ระบบแรงงานขนาดใหญ่คือระบบทาสและไพร่ ไม่ว่าจะเป็นในยุโรปหรือเอเชีย ก็มีระบบทาสและไพร่เพื่อเป็นแรงงานสำหรับการผลิตแบบนี้ กฎเกณฑ์ในการรับรองวิธีการดังกล่าว เช่น ระบบศักดินา (feudalism) คือการมีเจ้าที่ดิน และแรงงานติดที่ดิน เพื่อทำการเกษตร

รูปแบบของการจัดระบบการผลิต เน้นไปที่ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ที่ดิน และแหล่งน้ำ เจ้าที่ดินและผู้ปกครองไม่ได้แตกต่างกัน เพราะต่างก็เป็นเจ้าของและผู้มีอำนาจในการจัดการเหนือทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้น ผู้ใดจะทำกินก็ต้องขออนุญาตจากเจ้าที่ดินเสียก่อน ผู้ทำกินก็ได้การคุ้มครองจากเจ้าที่ดินหรือผู้ปกครองจากการรุกรานของเจ้าที่ดินอื่น แต่หากเป็นพื้นที่ห่างไกลจากชุมชนเมือง การเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ สามารถทำได้อย่างเสรี ตราบเท่าที่อำนาจในการปกครองของเจ้าที่ดินหรือเจ้าเมืองนั้นไปไม่ถึง



การจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในลักษณะของเจ้าที่ดินและการครอบครองทำประโยชน์ในพื้นที่ เช่นนี้ ไม่ก่อปัญหาด้านการทำลายทรัพยากรธรรมชาติมากนัก เนื่องจากจำนวนประชากรในขณะนั้นยังไม่มาก รวมถึงเทคโนโลยีที่ใช้ ยังเป็นเครื่องมือเครื่องจักรที่มีศักยภาพไม่มากเท่าใดนัก

2.1.2 Industrial Revolution การปฏิวัติอุตสาหกรรม

วิทยาการของมนุษย์ เริ่มมีการค้นพบเครื่องจักร เครื่องกล ที่ขับเคลื่อนด้วยพลังไอน้ำ นำมาสู่การปฏิวัติระบบการผลิตเข้าสู่ยุคของอุตสาหกรรม จากการผลิตแบบเดิมที่ต้องอาศัยเพียงกำลังคนเท่านั้น เข้าสู่การใช้กำลังจากพลังงานแหล่งอื่น เช่น พลังไอน้ำ จากสิ่งค้นพบทางวิทยาศาสตร์ เข้าสู่ระบบการผลิตแบบอุตสาหกรรม พัฒนาเทคโนโลยีมาใช้ในการพาณิชย์เพื่อสร้างรูปแบบโรงงานอุตสาหกรรม เช่น นำเครื่องจักรไอน้ำมาผลิตเป็นเครื่องปั่นฝ้าย มาสู่โรงงานทอผ้า หักรถจักรมาสู่การคมนาคมขนส่ง เช่น รถไฟและเรือกลไฟ การได้มาซึ่งไอน้ำ ต้องอาศัยแหล่งพลังงานความร้อนที่ต้มน้ำให้เดือดเป็นไอน้ำ ต้องอาศัยแหล่งพลังงานจากซากฟอสซิล เช่น น้ำมันหรือถ่านหิน การขุดค้นแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติรูปแบบใหม่ได้เริ่มขึ้น พร้อมกับยุคอุตสาหกรรม

จากแรงงานติดที่ดิน เปลี่ยนมาเป็นแรงงานแบบลูกจ้างในโรงงาน มีค่าแรงค่าตอบแทน ระบบการเคลื่อนย้ายคนและสินค้า เริ่มกระจายมากยิ่งขึ้น นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 ตอนปลายเข้าสู่ต้นศตวรรษที่ 19 ที่มีการนำวิทยาการมาใช้ในระบบการผลิตแบบทุน ที่เน้นปัจจัยการผลิต ได้แก่ ที่ดิน แรงงาน ทุนและผู้ประกอบการ ทำให้

เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เมืองเจริญเติบโตขึ้น พร้อมกับจำนวนประชากรที่มากขึ้น ติดต่อกันและกัน มายิ่งขึ้น วิทยาการเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่การใช้ชีวิตของคนเพิ่มมากขึ้น



ประเทศอังกฤษเริ่มนำเอาวิทยาการมาใช้ในโรงงานอุตสาหกรรมโดยเฉพาะโรงงานทอผ้า และเรือกลไฟ ตามมาด้วยสหรัฐอเมริกาที่มีการคิดค้นวิธีการผลิตเหล็กกล้า นำระบบขนส่งโดยทางรถไฟ เชื่อมโยงประเทศที่กว้างใหญ่เข้าไว้ด้วยระบบคมนาคม การขนส่งสินค้า เริ่มจากการสกัดน้ำมันดิบ สู่น้ำมันก๊าด และน้ำมันเบนซินและดีเซล สหรัฐอเมริกาเริ่มผลิตจากอุตสาหกรรมรถยนต์ เข้าสู่ยุคของไฟฟ้าและการสื่อสารโทรคมนาคม วิทยาการเข้าสู่ระบบการผลิตทางอุตสาหกรรมจากทศวรรษที่ 1920 เป็นต้นมา

การนำทรัพยากรธรรมชาติ มาใช้เป็นพลังงานเพื่อเป็นฐานการผลิตทางอุตสาหกรรม และการขยายจำนวนประชากรมากขึ้น การใช้พลังงานจากซากฟอสซิลมีการปล่อยมลพิษจากกระบวนการผลิตเข้าสู่สภาวะแวดล้อม เริ่มขึ้นทั้งทางอากาศและทางน้ำ การสะสมของมลพิษตามแหล่งธรรมชาติมีมากขึ้น การนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้เป็นวัตถุดิบมากขึ้นเรื่อย ๆ



อำนาจในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเปลี่ยนแปลงจากเจ้าที่ดินและผู้ปกครอง มาสู่ระบบทุน ทรัพยากรธรรมชาติตกอยู่ในการใช้ประโยชน์เพื่อการผลิตที่เน้นผลกำไรสูงสุด เมื่อทรัพยากรเสื่อมโทรมลง ผู้ผลิตก็ย้ายฐานการผลิตไปยังแห่งใหม่ ซึ่งเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติแบบเดิมที่ผู้กระแสการพัฒนาทางเศรษฐกิจเชิงเดี่ยว (linear system) ที่ไม่ให้ความสำคัญต่อมิติอื่น ที่ไม่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจ กฎหมายที่ออกมาเพื่อรองรับผลประโยชน์ทางการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น การให้สิทธิแก่ผู้รับสัมปทานในทรัพยากรธรรมชาติ การผลิตของบริษัทขนาดใหญ่ที่มีเงินลงทุนมหาศาล ที่มีอำนาจในการแข่งขันสูงกว่าผู้ประกอบการรายย่อย การช่วงชิงทรัพยากรธรรมชาติมีมากขึ้น ผลักภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลสิ่งแวดล้อมสู่สังคมมากขึ้น เช่น ระบบสุขภาพอนามัยและสวัสดิการของรัฐ เป็นต้น

2.1.3 Information Technology Revolution

วิทยาการทางด้านคอมพิวเตอร์เริ่มขึ้นในยุค 1950 ทำให้ระบบเทคโนโลยีก้าวกระโดดสู่การพัฒนาอย่างรวดเร็วและกระจายไปยังผู้ใช้เทคโนโลยี เครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในวิถีชีวิตแบบเมืองและสมัยใหม่ ที่ต้องพึ่งพิงอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์มากขึ้น รวมถึงการบริโภคและการใช้พลังงานที่มากขึ้น รวมถึงขยะและสิ่งปนเปื้อน แก่สิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้นเป็นทวีคูณ เข้าสู่ยุคเทคโนโลยีสารสนเทศ ข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร ติดต่อกันเพิ่มมากขึ้น



ในช่วงเวลา 1950 ขณะที่คอมพิวเตอร์เริ่มขึ้นและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์พัฒนาอย่างรวดเร็ว ภาวะผลกระทบต้องทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ความแห้งแล้ง ผลผลิตทางการเกษตรไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชากรที่เพิ่มมากขึ้น เทคโนโลยีการผลิตถูกนำมาเป็นแก้ปัญหา โดยอาศัยสารเคมีและโครงสร้างต่าง ๆ เช่น การคัดเลือกพันธุ์ที่ดี ตอบสนองต่อการกระตุ้นของสารเคมีได้ดี ถูกพัฒนาขึ้น เข้าสู่รูปแบบการผลิตทางเกษตรกรรม ที่เรียกว่าการปฏิวัติเขียว (green revolution) การคัดเลือกพันธุ์ของพืชและสัตว์ที่ดี คือพันธุ์ที่ให้ผลผลิตสูง เมื่อให้อาหารมากขึ้น เติบโตได้ตามต้องการ การให้น้ำ การใช้ฮอร์โมน ยาปฏิชีวนะ ปุ๋ยและยาฆ่าแมลง ยากำจัดศัตรูพืช ความสามารถในการควบคุมระบบการผลิตได้ตามความต้องการ รวมไปถึงการเพาะปลูกนอกฤดูกาล



การปฏิวัติเขียวทำให้ระบบการเกษตรแบบใหม่ ที่ปลูกพืชเศรษฐกิจ (cash crop) คือพืชอันเป็นที่ต้องการของตลาด ขายได้ ทำให้ปลูกพืชชนิดนั้นอย่างเดียวย (mono crop) ในแปลงขนาดใหญ่ ทำให้การระบาดของวัชพืช ศัตรูพืช รวมไปถึงแมลง ระบาดหนักขึ้นในวงกว้างขึ้น ทำให้การใช้สารเคมีเกิดขึ้นมากตามมา ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมหาศาล ยิ่งผลิตมาก พัฒนามากขึ้น ยิ่งมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและก่อผลกระทบทางมลพิษมากขึ้นด้วย

จากการเปลี่ยนแปลงของระบบการผลิตทั้งสามยุคนี้ เป็นแนวทางเพื่อให้เห็นถึงพัฒนาการ ที่ทำให้สังคมต้องปรับตัวในการสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นมารองรับต่อระบบที่เปลี่ยนแปลงนี้ ในหัวข้อต่อไปนี้จะได้อธิบายถึงลำดับของ

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ในมิติของเวลาที่ผ่านมา ว่ามีเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีต ที่สร้างจุดเปลี่ยนแปลงต่อสังคมที่นำมาซึ่งพัฒนาการของกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างกับการจัดการสิ่งแวดล้อม

Time line (decades)	เหตุการณ์	ผลกระทบต่อการจัดการสิ่งแวดล้อม
เริ่มแรก	ยุคอาณานิคม	- การใช้ทรัพยากรของรัฐอื่น - อำนาจในการจัดการอยู่ที่ภายนอก - การแย่งชิงทรัพยากรจากชนพื้นเมือง
1920s	หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ Great Depression	- เกิดอัตราการว่างงานสูงมาก - รัฐกระตุ้นเศรษฐกิจ ที่หวังให้เกิดการผลิตมากขึ้น (เพื่อจะได้เกิดการจ้างงาน) โดยการกระตุ้นการบริโภค
1940	สงครามโลกครั้งที่ 2	- สงครามสร้างผลกระทบต่อคนและสิ่งแวดล้อม - การใช้อาวุธนิวเคลียร์ อาวุธเคมีและชีวภาพ - เกิดองค์การระหว่างประเทศ เช่น UN มีการกำหนดกติการะหว่างประเทศและมีการบังคับใช้อย่างเป็นทางการ
1950	ยุคเทคโนโลยีสารสนเทศ Green Revolution	- คอมพิวเตอร์ - การใช้สารเคมีเพิ่มมากขึ้น
1960	Social Movement	- การสะสมของมลพิษนับตั้งแต่ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมเริ่มส่งผลกระทบต่อสังคมมนุษย์นำมาสู่การออกกฎหมายแก้ปัญหาเฉพาะเรื่อง เช่น อากาศ น้ำ คุ่มครองพื้นที่ป่า และสัตว์ป่า
1970	สงครามเย็น ความขัดแย้งระหว่างประเทศ	- สงครามสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ฝนกรด - เกิดการประชุมระหว่างประเทศ World Summit on Human Environment
1980	สิ้นสุดสงครามเย็น	- ระบบเสรีนิยม และบริโภคนิยมแพร่กระจาย - ใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อสนองความต้องการของมนุษย์
1990	การพัฒนาเศรษฐกิจ และ การค้า	- การรวมกลุ่มทางการค้า - การประชุมสิ่งแวดล้อมโลก เพื่อกำหนดทิศทางการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกัน
2000	รูปแบบใหม่ของสงคราม สงครามกับผู้ก่อการร้าย	- สงครามทำลายและแย่งชิงทรัพยากร ทั้งทางธรรมชาติ และทางวัฒนธรรม
2010	การแข่งขันทางการค้า ยุค AI	- การเคลื่อนไหวของสินค้า ทุนข้ามชาติ การข้ามพรมแดนของคนและทุน การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างสูงสุด - ภาวะโลกร้อน และกติการะหว่างประเทศ - ยุคเทคโนโลยีคือพระเจ้า ความพยายามเอาชนะธรรมชาติ

จากการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก ที่ระบบการผลิตเปลี่ยนแปลงไปพร้อมกับมิติอันหลากหลายของโลก ไม่ว่าจะเป็นภาวะทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม หรือแม้แต่สภาพทางการเมืองและความขัดแย้ง สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ปรากฏการณ์เหล่านี้ เมื่อพิจารณาเชื่อมโยงกับมิติทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดและหลักการที่เปลี่ยนไป ทำให้ในสังคมออกแบบกฎหมายขึ้นมาเพื่อให้ตอบสนองต่อความคิดและความต้องการของสังคมขณะนั้น ในทางกลับกัน เมื่อระบบการผลิตและวิถีชีวิตของคนในสังคม สร้างความเปลี่ยนแปลงต่อสิ่งแวดล้อมจะกลับมาก่อผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ ผลกระทบเหล่านั้นส่งผลต่อตัวคนทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น ปัญหามลพิษทำให้มนุษย์เจ็บป่วย หรือทางอ้อม เช่น เมื่อทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมลง การใช้ชีวิตของคนก็ประสบความยากลำบากตามมา เช่น แหล่งอาหารน้อยลง สภาพดินเสื่อมโทรม ป่าไม้ลดลง เกิดความแห้งแล้ง เป็นต้น ทำให้สังคมเริ่มตระหนักถึงการกำหนดกติกาขึ้นมาเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

กิจกรรม ให้นักศึกษากลับไปดูคู่มือวิดีโอ (documentary film from BBC) เกี่ยวกับพัฒนาการของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงของระบบการผลิต และการใช้เทคโนโลยี ดังต่อไปนี้

- Mankind: the Story of All of Us

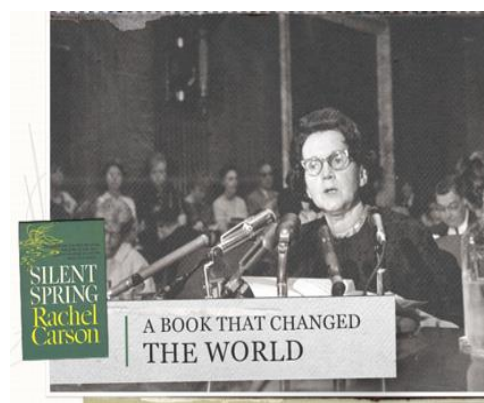
หัวข้อต่อไปในบทนี้ จะหยิบยกตัวอย่างของพัฒนาการของกฎหมายในสามประเทศด้วยกัน ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ในฐานะที่สองประเทศนี้นับได้ว่าเป็นต้นแบบของกฎหมายสิ่งแวดล้อม และท้ายสุดคือการอธิบายถึงประเทศไทย ว่ามีพัฒนาการของกฎหมายที่จัดการสิ่งแวดล้อมมาอย่างไร

2.2 จากการเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมสู่กฎหมายภายใน-อเมริกา

สหรัฐอเมริกา เริ่มเป็นประเทศภายใต้รูปแบบรัฐสมัยใหม่ จากการแยกตัวเป็นอิสระจากสหราชอาณาจักร สหรัฐเป็นประเทศที่กว้างใหญ่ มีทรัพยากรธรรมชาติ เช่น น้ำมันดิบ สำหรับการเป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรม ที่ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ทางตอนเหนือของประเทศ และพื้นที่เพาะปลูกขนาดใหญ่ทางตอนใต้ เช่น การมีไร่ฝ้ายขนาดใหญ่ที่ต้องใช้แรงงานทาส ก่อนที่จะมีการเลิกทาสที่นำมาซึ่งการเกิดสงครามกลางเมือง การเป็นประเทศที่กว้างใหญ่ มีทั้งภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมทำให้สหรัฐเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว และต่อมาได้รับผลกระทบจากภาวะปนเปื้อนของมลพิษ ที่ทำให้มีการกำหนดกฎหมายขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาพิษ และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม² นับเป็นประเทศลำดับต้นที่มีกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

กฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของสหรัฐ ในยุคแรก เริ่มจากการตื่นตัวของสังคมอเมริกันจากหนังสือเรื่อง *Silent Spring* เขียนโดย Rachel Carson (September 1962) ซึ่งเป็นงานเขียนจากการวิจัยว่า การใช้สารเคมีเพื่อกำจัดแมลงส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ เช่น นกที่ตายไปจากการกินแมลง ที่มีการปนเปื้อนของ DDT ทำให้ประชาชนในสังคมตื่นตัวและรณรงค์ให้รัฐสภาออกกฎหมายเพื่อห้ามไม่ให้ใช้ DDT เมื่อปี ค.ศ. 1972 สิบปีนับจากหนังสือเล่มนี้ได้สะท้อนถึงปรากฏการณ์ในสังคม อันเป็นผลพวงมาจากการใช้สารเคมี ซึ่งในตอนแรกเชื่อกันว่าไม่กระทบต่อมนุษย์ มีฤทธิ์เพียงฆ่าแมลงเท่านั้น

² Richard J. Lazarus, *The Making of Environmental Law* (Chicago; The University of Chicago Press, 2004).



ผลกระทบด้านต่าง ๆ ของกิจกรรมมนุษย์ เช่นการเดินทางเร็ว ทั้งจากการเดินทางของคนทั่วไป หรือการขนส่งสินค้าทางน้ำ ทำให้เกิดน้ำมันรั่ว ปนเปื้อนสู่แม่น้ำ เป็นต้น ไปจนถึงการเกิดโรงงานสำหรับอุตสาหกรรมหนัก ก่อให้เกิดมลพิษ สู่ชั้นบรรยากาศและสู่แหล่งน้ำ ทำให้สหรัฐอเมริกาออกกฎหมาย เพื่อดูแลและจัดการมลพิษทางอากาศ (Clean Air Act) และกฎหมายว่าด้วยการจัดการน้ำ (Clean Water Act) และกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในด้านอื่น ๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพืชและสัตว์ใกล้สูญพันธุ์ (Endangered Species Act) กฎหมายเพื่อจัดการทรัพยากรป่าไม้ (National Forest Management Act) และกฎหมายว่าด้วยการจัดการบริเวณชายฝั่ง (Coast Zone Management Act) และจากการมีกฎหมายเพื่อจัดการกับสิ่งแวดล้อมเป็นส่วน ๆ ทำให้การจัดการสิ่งแวดล้อมกระจุกกระจาย เป็นเฉพาะด้าน ในที่สุด สหรัฐได้ออกกฎหมายเพื่อจัดตั้งหน่วยงานเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยตรง และให้อำนาจในการจัดการและกำหนดนโยบายแห่งชาติในด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง (National Environmental Policy Act รวมถึงการกำหนดให้มีการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (environmental impact assessment) ในกิจการที่มีความเสี่ยงว่าจะสร้างมลพิษหรือเป็นอันตรายต่อสภาพสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งสำนักงานเพื่อทำหน้าที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยตรง (EPA – Environmental Protection Agency) และการกำหนดให้มีการชดเชยความเสียหายและฟื้นฟูสภาพแวดล้อม จากผู้ก่อความเสียหาย รวมถึงการตั้งกองทุนเพื่อชดเชยเยียวยาความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอีกด้วย (Compensation Environmental Response, Compensation, and Liability Act) จากการเป็นประเทศแรก ๆ ที่มีกฎหมายมากมาย เพื่อจัดการให้เกิดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และเป็นต้นแบบให้แก่ประเทศต่าง ๆ

กิจกรรม ให้นักศึกษาดูคลิปวิดีโอ เรื่อง The Men Who Built America (BBC) เพื่อให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของการพัฒนาอุตสาหกรรมของสหรัฐอเมริกา

2.3 จากการเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมสู่กฎหมายภายในญี่ปุ่น

ญี่ปุ่น ประเทศเล็ก ๆ ที่พัฒนามาสู่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่น่าสนใจ ในการศึกษากฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม จากประสบการณ์ที่ญี่ปุ่นต้องเผชิญกับผลกระทบจากมลพิษ สืบเนื่องจากการพัฒนาเป็นประเทศอุตสาหกรรม ในช่วงทศวรรษที่ 1950s – 1960s ที่ก่อนหน้านี้ การประกอบกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การมีโรงงานอุตสาหกรรม ไม่มีข้อกำหนดเป็นพิเศษ เช่น น้ำที่ปล่อยออกจากโรงงานสามารถทิ้งลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะต่าง ๆ ได้เลย โดยที่สังคมไม่ได้ตระหนักว่าจะมีการสะสมของสารเคมี และ

ทำยที่สุดก็นำกลับมาสู่ร่างกายของคน เช่น กรณีของโรคมินามาตะ³ ซึ่งถือเป็นคดีแรก ที่นำมาสู่การตระหนักของสังคมถึงอันตรายของมลพิษ



นอกจากกรณีของโรคมินามาตะแล้ว ยังมีกรณีของโรคอิไต อิไต ที่เป็นโรคจากการได้รับสารแคดเมียมเข้าสู่ร่างกายแล้วก่อผลให้เกิดการเจ็บป่วย ทรมาน กรณีนี้เกิดจากคนงานในโรงงานอุตสาหกรรม ได้รับสารปนเปื้อนจากโรงงานเข้าสู่ร่างกาย การเรียกร้องเป็นคดีที่ทำให้ญี่ปุ่นมีกฎหมายเพื่อควบคุมการปนเปื้อนของสารเคมี และสังคมได้ตระหนักถึงโรคจากการทำงาน และความปลอดภัยของสถานที่ทำงาน

จากการมุ่งเน้นที่การพัฒนาอุตสาหกรรมแต่เพียงอย่างเดียว ทำให้เกิดการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และในที่สุดผลกระทบนั้นได้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของคน ทำให้ญี่ปุ่น กลับมามีแนวคิดที่ให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม มีการออกกฎหมายเพื่อเป็นกฎหมายในการจัดการสิ่งแวดล้อมอยู่สองแนวทาง ได้แก่ กฎหมายเพื่อควบคุมมลพิษ (Environmental Pollution Control Act, 1967) และกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากร (Nature Conservation Law, 1972) อย่างไรก็ตาม การมีกฎหมายที่จัดการสิ่งแวดล้อมที่กระจัดกระจาย ไม่อาจมองภาพรวมของการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบได้ ญี่ปุ่นจึงได้ออกกฎหมายพื้นฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยตรง (Basic Environment Law, 1993) ที่มีแนวทางที่ครอบคลุมในการจัดการสิ่งแวดล้อม เริ่มจากการกำหนดความรับผิดชอบของทุกระดับในสังคม ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งผู้ประกอบการและประชาชน โดยการกำหนดแผนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การใช้วิธีการทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อให้การรักษาสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติมากขึ้น รวมไปถึงการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับสากลด้วย⁴

จากตัวอย่างของทั้งสหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น สะท้อนถึงการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีการประกาศใช้กฎหมายที่เข้ามาจัดการแก้ไขปัญหามลพิษ และการอนุรักษ์ทรัพยากรสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการตระหนักถึงสภาพที่เกิดปัญหาขึ้นจากกิจกรรมของมนุษย์ที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม อันเป็นการแก้ปัญหาตามมาภายหลังจากการเกิด

³ กรณีมินามาตะ เป็นกรณีที่เกิดขึ้นที่ อ่าวมินามาตะ ที่ชาวบ้านในแถบนั้น ป่วยเป็นโรคที่เกิดจากการสะสมของสารปรอทในร่างกาย การปนเปื้อนของสารปรอทบริเวณอ่าวมินามาตะ มาจากการมีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่รอบบริเวณของอ่าว ปล่อย่น้ำเสียจากโรงงานลงสู่อ่าวโดยตรง สารปรอทที่ปนเปื้อนอยู่ในอ่าวเข้าสู่ร่างกายของคน ผ่านการกินปลาที่จับได้จากอ่าวนี้ ทำให้เกิดการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากการกระทำดังกล่าว

⁴ Ministry of the Environment, "The Basic Environment Law and Basic Environment Plan" website:

https://www.env.go.jp/en/laws/policy/basic_lp.html

วิกฤตขึ้น และการแก้ปัญหาเป็นไปอย่างเฉพาะทาง เช่น อากาศ น้ำ และสัตว์ป่า เป็นต้น จนกระทั่งมีการจัดทำกฎหมายเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบในท้ายที่สุด

2.4 พัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมไทย

ความจริงแล้ว จุดเริ่มต้นที่จะพิจารณาถึงพัฒนาการของกฎหมายไทยในการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้น อาจเริ่มจากสมัยสุโขทัยหรืออยุธยา หรือดูจากการบัญญัติถึงการจัดการในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการที่ดิน หรือการดูแลถึงปัญหาสุขภาพอนามัยของคนซึ่งสืบเนื่องมาจากการปนเปื้อนของสารพิษ ที่อาจใช้กฎหมายลักษณะละเมิดเข้ามาตัดสินเรื่องราวต่าง ๆ ที่ปรากฏในกฎหมายนับตั้งแต่บทกฎหมายเบ็ดเสร็จ หรือกฎหมายตราสามดวง แต่ในที่นี้ พิจารณาจุดเริ่มต้นกฎหมายที่เป็นการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทย เริ่มจากสมัยรัชกาลที่ 5 ที่เป็นช่วงเวลาของการปรับโครงสร้างของรัฐ ทั้งการรวมมณฑลต่าง ๆ เข้าเป็นสยาม ในรูปแบบของรัฐธรรมนูญใหม่ การปฏิรูปโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ เช่น การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และที่สำคัญ เริ่มเข้าสู่การปฏิรูปกฎหมาย อัน รวมถึงปัจจัยภายนอก เช่น การเข้ามาของอาณานิคมตะวันตก

บริบทแวดล้อมในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น ก่อนที่จะมีการรวมสยามเข้าเป็นราชอาณาจักร มีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ที่ดิน ป่าไม้ อยู่ภายใต้การจัดการของระบบศักดินา (feudal system) กล่าวคือ แนวคิดที่ว่าทรัพยากรทั้งหมดในรัฐนั้น เป็นของพระเจ้าแผ่นดิน หรือเจ้าผู้ปกครอง มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ ผูกอยู่กับระบบการจัดการกำลังคน คือระบบไพร่และทาส เพื่อให้เป็นแรงงานติดที่ดิน การจะใช้ประโยชน์ในที่ดินและในทรัพยากรธรรมชาติ ต้องขออนุญาตจากพระเจ้าแผ่นดิน หรือผู้ที่พระเจ้าแผ่นดินมอบหมาย เช่นการให้สัมปทานป่าไม้ และการให้ค่าตอบแทน ตกอยู่ที่พระเจ้าแผ่นดินหรือเจ้าเมือง ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เว้นแต่ว่าชาวบ้านที่อาศัยอยู่ไกลจากอำนาจของผู้ปกครอง อำนาจของการบังคับไปไม่ถึง จึงจะมีเสรีในการหักล้างทางพง ได้ตามการตั้งหลักแหล่งของชุมชนนั้น จึงจะสามารถใช้วิธีการจัดการทรัพยากรตามแนวคิดและความเชื่อของตัวเองได้ เช่น การจัดการป่าไม้และแหล่งน้ำ มีการให้หัวหน้าชุมชนเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์กติกาในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การล่าสัตว์และเก็บหาของป่าก็เช่นกัน มีทรัพยากรมากมาย ในขณะที่จำนวนประชากรยังน้อยอยู่ การจะนำทรัพยากรมาใช้ ยังไม่กระทบต่อสภาพความอุดมสมบูรณ์ของธรรมชาติเท่าใดนัก

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เข้าสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ภายใต้แนวคิดของประชาธิปไตยที่อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน แต่กฎหมาย ที่มีมาตั้งแต่สมัยก่อน ที่ยังมีกรปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ยังไม่ได้เปลี่ยนแปลงแนวคิดและตัวบทบัญญัติแต่อย่างใด เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน ที่แนวคิดซึ่งสะท้อนถึงระบบศักดินายังคงมีอยู่ เช่น ในมาตรา 2 “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ” และในมาตรา 5 “ผู้ใดมีความประสงค์เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ ให้ยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71”

การจัดโครงสร้างพื้นฐานที่มีมาตั้งแต่ครั้งรัชกาลที่ 5 เริ่มพัฒนามากขึ้นตามลำดับ เช่น การมีรถไฟ เชื่อมต่อภูมิภาคต่าง ๆ ในประเทศ รวมถึงการติดต่อสื่อสาร ไปรษณีย์ การคมนาคม ทำให้ความห่างไกลของพื้นที่ในชนบทเริ่มมีความเชื่อมโยง แลกเปลี่ยนสินค้า ติดต่อกันมากขึ้น รวมถึงการกระจายอำนาจปกครองไปยังภูมิภาค

มากขึ้น รวมไปถึงการเข้ามาของต่างชาติพร้อมกับสงครามโลกครั้งที่สอง การเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเริ่มมีมากขึ้น โดยอาศัยเครื่องจักรกลที่นำเข้าโดยต่างชาติ

ความเปลี่ยนแปลงมีมากขึ้นเมื่อประเทศไทยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อ พ.ศ. 2504 ยุคสมัย มีการเร่งรัดพัฒนาชนบท การสร้างทางหลวง ก่อตั้งรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลไทยได้รับการสนับสนุนจากองค์กรต่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) สนับสนุนการสร้างเขื่อน เพื่อส่งกระแสไฟฟ้า ในขณะที่ผลจากสงคราม อาวุธปืนที่ทันสมัย ทำให้เกิดกระแสการนิยมการล่าสัตว์ป่ามีมากขึ้น มีการตั้งสมาคมนิยมไพร ทำให้เห็นว่าสัตว์ป่าที่เคยมีมากในป่า กลับลดน้อยลง จึงเกิดการเสนอให้มีกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติขึ้น เช่นกฎหมายคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายอุทยานแห่งชาติ และกฎหมายป่าสงวน เป็นต้น



อย่างไรก็ดี ในยุคสมัยนี้ แม้จะมีกฎหมายในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเกิดขึ้นเป็นชุดแรก ในขณะที่กระแสการพัฒนาเริ่มขึ้น รัฐบาลส่งเสริมให้มีการผลิตมากขึ้น มีการแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อยกเลิกข้อกำหนดในการจำกัดการถือครองที่ดิน เพื่อส่งเสริมให้มีการขยายการผลิตทั้งภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม พร้อมกันนี้ ในด้านของความมั่นคง การเข้ามามีอิทธิพลในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของสหรัฐ เพื่อสกัดภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ รวมถึงการกดดันให้มีการเลิกปลูกฝิ่น ส่งผลต่อการจัดการบนพื้นที่สูงของประเทศไทย ซึ่งแต่เดิมมีกลุ่มชาติพันธุ์อาศัยอยู่และมีการยังชีพด้วยตัวเอง มีการปลูกฝิ่น แต่เมื่อนโยบายของรัฐห้ามการปลูกฝิ่น รัฐต้องหาสิ่งทดแทน จึงต้องส่งเสริมการเกษตรบนพื้นที่สูง จากการทำไร่เพื่อยังชีพ กลายมาเป็นการปลูกพืชเศรษฐกิจ ที่สามารถขายได้ เป็นที่ต้องการของตลาด (cash crop) นำมาซึ่งระบบการเพาะปลูกพืชเชิงเดี่ยว (mono crop) การใช้สารเคมีและปุ๋ยมากยิ่งขึ้น ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมลง

จนกระทั่งประเทศไทยเข้าสู่ยุคประชาธิปไตยเบ่งบาน การเคลื่อนไหวของเกษตรกร ชวนาชาวไร่ รวมตัวกันเรียกร้องพื้นที่ทำกินและสิทธิของเกษตรกร มีกลุ่มของกฎหมายเพื่อความเป็นอยู่ของประชาชนมากขึ้น ในช่วงปี พ.ศ. 2518 เช่น กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายอาหารและยา กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค รวมถึงกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับแรก

ภายหลังจากยุครัฐบาลของเปรม ติณสูลานนท์ เข้าสู่ยุครัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ ที่กำหนดนโยบายเปลี่ยนประเทศไทยจากชนาธิปไตยเป็นสนาธิปไตย มีนโยบายในการส่งเสริมการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การส่งเสริมการลงทุน เพื่อเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrialized Country – NIC) มีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม เพื่อรองรับอุตสาหกรรมน้ำมัน จากการขุดเจาะน้ำมันจากแหล่งธรรมชาติที่อ่าวไทย สืบทอดนโยบายประเทศไทยชาติช่วงชัชวาล

หลังจากการทำรัฐประหารปี 2534 เข้าสู่รัฐบาลของอานันท์ ปันยารชุน ที่มีส่วนผลักดันโครงการของ UNEP – United Nations Environment Program) ให้มีการตื่นตัวในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และบัญญัติกฎหมายคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 รวมไปถึงกลุ่มกฎหมายในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพอนามัยในสังคม ที่ออกมาในช่วงนี้ เช่น กฎหมายคุ้มครองและสงวนพันธุ์สัตว์ป่า กฎหมายรักษาความสะอาดและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง กฎหมายโรงงาน และกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย เป็นต้น

จนกระทั่งมาถึงความพยายามในการปฏิรูปการเมือง มีการนำเสนอแนวคิดรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน จากความเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรมากขึ้น มีการรับรองสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญ รวมถึงมีการผลักดันแนวคิดของการจัดการป่าชุมชนให้เกิดขึ้นจริง แม้ว่าท้ายที่สุดร่างกฎหมายป่าชุมชน จะไม่สามารถออกมาเป็นกฎหมายได้ในที่สุด แต่กระแสการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมจากการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงการจัดตั้งศาลปกครอง ทำให้การใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมีความสำคัญมากขึ้น

มาถึงถึงปัจจุบัน ที่มีความขัดแย้งทางการเมืองสูง การแบ่งกลุ่มกระจายตามความเห็นทางการเมือง กระแสการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การอาศัยเทคโนโลยีมากขึ้น พร้อมกับความต้องการพลังงาน ย้อนแย้งกับแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและเศรษฐกิจแบบพอเพียง สะท้อนต่อภาพการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในสังคมไทยต่อไป กฎหมายที่จะรองรับแนวคิดอันย้อนแย้งเข้าสู่ยุคที่เรียกร้องให้มีการปรับปรุงกฎหมายในการจัดการสิ่งแวดล้อมให้เป็นระบบที่สอดคล้องกันมีมากขึ้นพร้อมกับแนวคิดการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมให้รัดกุมและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้มากขึ้นด้วย

คำถามท้ายบท

1 ให้นักษาอภิปรายว่าในแต่ละยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป มีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้าง จากมุมมองของสังคม เศรษฐกิจ หรือการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป หลักกฎหมายรองรับการเปลี่ยนแปลงเหล่านั้น

2 ให้นักศึกษาเลือกยกตัวอย่างของการพัฒนาระบบการผลิต ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ว่าส่งผลกระทบอย่างไร และควรจะมีการกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องนั้นอย่างไร เพื่อคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม