

บทคัดย่อ

ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่อยู่ควบคู่กับการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญ ประชาชนทุกคนจึงต้องได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมและเป็นธรรม โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเชื้อชาติ, สีผิว, ถิ่นกำเนิด, รายได้หรือฐานะภายใต้การพัฒนา การส่งเสริมสนับสนุน รวมถึงการบังคับใช้กฎหมาย, ระเบียบข้อบังคับ, และนโยบายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งประชาชนย่อมได้รับประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพดีและสามารถที่จะเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจในกิจกรรมต่างๆ เพื่อที่จะมีสุขอนามัยที่ดีในฐานะของมนุษย์คนหนึ่งในสังคมอย่างเท่าเทียมกัน กรณีฝนน้ำอันเนื่องมาจากปัญหาอุทกภัยนั้นเกิดขึ้นเป็นประจำเนื่องด้วยสภาพภูมิอากาศที่แปรปรวนกับสถานการณ์โลกร้อนทำให้ปริมาณน้ำฝนที่มีเท่าเดิม แต่สภาพของภูมิประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปอันเนื่องมาจากแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของมนุษย์ก่อให้เกิดปัญหาอุทกภัยกระทันหันที่มีการบรรเทาปัญหาด้วยการผันน้ำ แม้รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐได้บัญญัติหลักการที่ว่าด้วยความเสมอภาคเท่าเทียมกันพร้อมด้วยหลักการทางสิ่งแวดล้อม แต่ในสภาพปัจจุบันเราไม่อาจจะปฏิเสธได้เลยว่าสังคมที่เปิดเสรีของโลกนั้นได้นำไปสู่ความแตกต่างที่ทุกคนไม่อาจจะรับความเท่าเทียมกัน แต่กลับมีปัญหายากจะให้คำตอบได้ว่า “ความยุติธรรมอยู่ที่ไหน?”

Abstract

Environmental justice is all that is coupled with the democratic rights and freedom for people under the Constitution. Hence, everyone shall be treated fairly and non-discriminatorily regardless of race, color, national origin, or income with respect to the development, implementation, and enforcement of environmental laws, regulations, and policies. The public would benefit from better environmental quality and access to decision-making activities in order to have good health as a human being in society equally. The diversion of water from flooding problems regularly occurs because of climate change and global warming while the rainfall situation is the same. Also, the condition of the terrain has been changed due to human exploitation of natural resources causing flood. A measure to relief such problem is the water diversion. Although, the Constitution as the supreme law of the land recognizes the equality principle and environmental principles, undeniably at present the liberal world has led to the different and unequal treatment. It is, thus, difficult to answer where justice is.

หลักความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมกับข้อเสนอเพื่อชดเชย

: กรณีผันน้ำเนื่องจากอุทกภัยในประเทศไทย

The principle of environmental justice for compensation proposals

: The water diversion case in Thailand

เดือนเด่น นาคสีหราช*

1. ความเบื้องต้น

ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมได้มีการกล่าวถึงเป็นครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกา ในช่วงศตวรรษที่ 80 โดยเริ่มมาจากการต่อต้านสถานที่สร้างโรงกำจัดของเสียอันตรายในเขตชุมชนดั้งเดิมของชนผิวสีผู้มีรายได้น้อย ซึ่งมีข้อมูลว่าชนผิวขาวที่ร่ำรวยกับคนผิวสีที่ยากจนมีความแตกต่างกันในการได้รับคุณภาพของสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน กล่าวคือ คนผิวสีซึ่งมีรายได้น้อยจะได้รับผลกระทบต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ในทางลบจากความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและมลพิษมากกว่าคนผิวขาว เช่น ปัญหาการเลือกที่ตั้งขยะ (Problems with sitting Locally Undesirable Land Uses : LULUs) นอกจากนี้จะมีกลิ่นไม่พึงประสงค์ ความสกปรกที่ผู้ได้รับผลกระทบสัมผัสได้แล้ว ขยะยังเป็นแหล่งเพาะพันธุ์เชื้อโรคมามากมาย เป็นที่อยู่อาศัยของบรรดาสัตว์พาหะของโรคติดต่อ ทำให้คุณภาพชีวิตของชนผิวสีแย่กว่าชนผิวขาวมากนัก โดยประชาชนในพื้นที่นั้นต้องถูกบังคับให้ยอมรับภาระต่อผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมที่เป็นมลพิษ หรืออันตรายต่างๆ จากเหตุการณ์นี้ทำให้เราได้เห็นถึงความสำคัญของความเท่าเทียมหรือความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม แม้ว่ากิจกรรมนั้นๆ จะไม่ตั้งใจให้มีผลกระทบต่อชุมชนยากจน แต่ในกระบวนการตัดสินใจ ก็มักจะก่อให้เกิดผลกระทบได้ เนื่องจากคนที่มีฐานะดีสามารถเข้าถึงการตัดสินใจได้ และสามารถหลีกเลี่ยงผลกระทบได้ง่ายกว่า¹ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า “ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมมีที่มาจากการกระทำที่ไม่เป็นธรรมในทางสิ่งแวดล้อมนั่นเอง”

* อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย (นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กำลังศึกษานิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

¹ Stephen C and Bullock S. , **Environmental justice: an issue for the health of the children of Europe and the world** in Tamburluni G, von Ehrenstien S.O., Bertollini R., ed.

ในด้านกฎหมายความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยได้มีบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บทบัญญัติที่ให้สิทธิ เสรีภาพและหน้าที่แก่ประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อม เช่น มาตรา 30 อันเป็นบทบัญญัติเพื่อคุ้มครองความเท่าเทียมกันของบุคคล, สิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ มาตรา 56 ,สิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสิทธิในการแสดงความคิดเห็นผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา 57, สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 66 ,สิทธิของบุคคลในการที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและมีคุณภาพ และมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 67 ,หน้าที่ของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 71,หน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 85,หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 290 อย่างไรก็ตามการจะหาความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแต่เพียงลำพังก็ไม่ว่าจะจัดการหรือแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพได้

2. ความหมายและหลักการของความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม

ในสถานะสังคมที่เจริญเติบโตทางด้านวัตถุและมีความซับซ้อนมากขึ้น ย่อมจะมีหลากหลายปัญหาที่มนุษย์สิ่งที่ไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้ หลายครั้งที่ปัญหาแต่คำตอบเหล่านั้นก็นำไปสู่คำถามที่ว่า “ความยุติธรรมคืออะไร ?” ก่อนที่จะทำความเข้าใจเรื่องความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice) จะขอนำเสนอความหมายของคำว่า “ความยุติธรรม” ดังต่อไปนี้

ในแง่ของท่านอริสโตเติลได้แบ่งความยุติธรรมออกเป็น 2 ลักษณะ คือ²

(1) ความยุติธรรมในการแบ่งสรรปันส่วน (Justitia Distributiva) เป็นความยุติธรรมที่ใช้เป็นเป็นเครื่องแบ่งสรรอำนาจหน้าที่ในกิจการสาธารณะ เกียรติยศ ความมั่งคั่ง และภาระหน้าที่ของแต่ละคนในชุมชน ซึ่งจะต้องแบ่งสรรสิ่งต่างๆ ให้แก่บุคคลแต่ละคนอย่างมีสัดส่วนเหมาะสมแก่คุณภาพของแต่ละบุคคล โดยที่คนทุกคนมีความแตกต่างกันในแง่คุณธรรม และโดยนัยนี้การให้สิ่งที่เท่ากันแก่ผู้มีความสามารถหรือคุณธรรมที่ต่างกันย่อมไม่เป็นธรรม

Children's Health and Environment: A review of Evidence ,(World Health Organization Regional Office for Europe, 2002),pp.190-198.

² สมยศ เชื้อไทย ,ความรู้นิติปรัชญาเบื้องต้น, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2545) ,หน้า 92-93.

(2) ความยุติธรรมในการแลกเปลี่ยนทดแทน (Justitia Commutativa) ซึ่งเป็นความยุติธรรมในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันต่างฝ่ายต่างต้องแลกเปลี่ยนทดแทนกันอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันโดยไม่ต้องคำนึงถึงคุณสมบัติส่วนบุคคล

ในแง่ของศาสตราจารย์จิตติ ดิงศักดิ์³ ท่านได้ให้นิยามของความยุติธรรม คือ “การที่บุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องได้รับผลแห่งความถูกต้องตามความเข้าใจของบุคคลที่มีเหตุผลโดยทั่วไปตามสมควร ไม่ได้หมายถึงความถูกต้องของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ”

จากคำนิยามของความยุติธรรมข้างต้น ทำให้เราพอที่จะเข้าใจความยุติธรรมได้ว่า ความยุติธรรมเป็นสิ่งที่ดำรงอยู่ในธรรมชาติโดยไม่มีใครเป็นผู้กำหนดได้ ความยุติธรรมเป็นเรื่องการแบ่งสรรปันส่วนในสิ่งต่างๆ ตามความเหมาะสมสมควร โดยมีหลักการพื้นฐานว่าบุคคลต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในกรณีที่มีความเหมือนกัน และต้องได้รับการปฏิบัติต่างกันออกไปในกรณีที่มีความแตกต่างกัน

ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมได้มีผู้ได้นิยามความหมายไว้มากมายแต่มีความแตกต่างกันเพียงเล็กน้อย กล่าวคือ ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมอาจได้คำนิยามกว้าง ๆ ว่าเป็นการยอมรับถึงความเป็นธรรมในการกระจายคุณภาพสิ่งแวดล้อมระหว่างกลุ่มคนที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นด้วยเพศ, อายุ, เชื้อชาติ, สถานที่อยู่อาศัย, อาชีพ, ระดับของรายได้หรือภาษา โดยการประเมินค่าของการทำกิจกรรมของมนุษย์ที่อาจมีผลกระทบต่อความร่ำรวยของสิ่งแวดล้อม⁴ ซึ่งความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมนี้เป็นประโยชน์ต่อชนพื้นเมืองชาวอเมริกัน หรือชาวอเมริกันผิวดำเป็นอย่างมาก

ตามท้องถื่นด้านสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา (United States Environmental Protection Agency : EPA)⁵ ได้ให้คำนิยามของ ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมว่า “เป็นการปฏิบัติที่เป็นธรรมต่อคนของทุกเชื้อชาติ, วัฒนธรรม หรือรายได้ , เพื่อเป็นการส่งเสริมและการบังคับใช้กฎหมาย, ข้อบังคับ, กระบวนการ , นโยบายทางสิ่งแวดล้อม ส่วนการปฏิบัติที่เป็นธรรมหมายถึง ไม่มีการแบ่งกลุ่มโดยเชื้อชาติ ศาสนาหรือฐานะทางสังคม เพื่อเป็นการลดหรือบรรเทาความไม่ได้สัดส่วนของคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการปฏิบัติการของโรงงาน ชุมชน และองค์กรธุรกิจและจากการปฏิบัติงานของรัฐ นโยบายของสังคมหรือเผ่าพันธุ์

ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่าความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม หมายถึง “ การที่บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้อยู่ในคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีไม่แตกต่างจากบุคคลอื่นๆ ภายใต้หลักการพื้นฐานว่าบุคคลต้องได้รับ

³ จิตติ ดิงศักดิ์, รวมคำบรรยายหลักวิชาชีพนักกฎหมาย, (กรุงเทพฯ : วิทยุชน ,2545) , หน้า 110.

⁴ Linda-Jo Schierow ,Environmental Equity , Analyst in Environmental PolicyEnvironmental and Natural Resources Policy Division ,August 14, 1992.

⁵ <http://www.epa.gov/wastes/wyl/envjustice.htm>

การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน หากบุคคลนั้นได้รับคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ด้อยกว่าบุคคลอื่น เขาย่อมมีสิทธิพิเศษเพื่อได้รับการบรรเทาสิ่งแวดล้อมที่ด้อยนั้นได้”

หลักการที่สำคัญของความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม มี 3 ประการ⁶

1. เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงหรือบรรเทาความไม่ได้สัดส่วนของผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่มีต่อสุขภาพประชากรหมู่น้อยผู้มีรายได้น้อย ทั้งนี้ รวมถึงผลกระทบต่อสังคม เศรษฐศาสตร์
2. เพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อชุมชน
3. เพื่อป้องกันการปฏิเสธ ,การลดลง, หรือความล่าช้าของการรับผลประโยชน์ของประชากรหมู่น้อยผู้มีรายได้น้อย

3. การผันน้ำกับความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม

จากสถิติข้อมูลความเสียหายที่เกิดจากอุทกภัยตั้งแต่ปี พ.ศ.2521 กระทั่งปัจจุบัน พบว่ามีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างมาก ซึ่งปัจจัยที่ทำให้เกิดน้ำท่วมหลายประการ ได้แก่ ปริมาณน้ำฝนจำนวนมากในพื้นที่ลุ่มน้ำ สภาพดินน้ำลำธารอยู่ในสภาพที่มีพื้นที่ป่าค่อนข้างจำกัดทำให้สภาพความชุ่มชื้นและความสามารถในการชะลอน้ำหลากลดลง ลักษณะที่ตั้งและสภาพภูมิประเทศของกลุ่มน้ำทำให้มีปริมาณน้ำไหลหลากอย่างรวดเร็วและเนื่องจากการพัฒนาเมืองและชุมชนอย่างต่อเนื่องทำให้มีการก่อสร้างสิ่งกีดขวางหรือถมที่ดินขวางและลดขนาดทางระบายน้ำ ทำให้ความสามารถในการระบายน้ำจากพื้นที่ด้านเหนือผ่านตัวเมืองและชุมชนไม่เพียงพอที่จะรองรับปริมาณน้ำที่ไหลผ่านมาได้ อย่างปลอดภัย พื้นที่ท้ายน้ำของตัวเมืองบางแห่งมีความลาดชันน้อยและบางแห่งได้รับอิทธิพลจากการหนุนของน้ำทะเล รวมถึงการตื้นเขินของ แม่น้ำลำคลอง ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้การระบายน้ำเป็นไปได้อย่างจำกัดจึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ประเทศไทยมีพื้นที่น้ำท่วมซ้ำซากรวม 28.11 ล้านไร่ ใน 66 จังหวัด 1,497 ตำบล 6,764 หมู่บ้าน⁷ ส่วนใหญ่เป็นการกระทำโดยน้ำมือมนุษย์ส่งผลให้น้ำท่วมกรุงเทพฯ ริมสองฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาและชั้นใน การแก้ไขของภาครัฐ คือการผันน้ำ 40 ล้านลบ.ม. จากแม่น้ำเจ้าพระยาไปที่ทุ่งสองฝั่งแม่น้ำ ได้แก่ ทุ่งบางบาล ทุ่งเจ้าเจ็ดและใกล้เคียง 2-3 แห่ง ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เพื่อไม่ให้ปริมาณมหาศาลไหลทะลักเข้าท่วมพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร

⁶ <http://www.fhwa.dot.gov/environment/ejustice/facts/index.htm> (Federal Highway Administration)

⁷ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานผลการศึกษา และวิเคราะห์ข้อมูลเชิงวิชาการโครงการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554.

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบันเน้นหนักในเรื่องการจัดหาน้ำ สำหรับดูแลการเพิ่มของประชากรและความเข้มข้นของกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้ง ดินน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ได้เพิ่มความต้องการน้ำมาเป็นลำดับ การขาดแคลนน้ำเริ่มเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งและถาวรมากขึ้น สถาบันการจัดการน้ำหลักของไทย คือ กรมชลประทานประสบปัญหาการจัดหาน้ำมากขึ้นเรื่อย ๆ เช่น ปัญหาจากการต่อต้านสร้างเขื่อน เพราะปัญหาด้านการชดเชยชุมชนที่ได้รับผลกระทบ และผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมโดยเฉพาะด้านระบบนิเวศของป่าไม้ หน่วยงานของรัฐ ซึ่งแต่เดิมเคยมีหน้าที่จัดหาน้ำ จึงจำเป็นต้องมารับหน้าที่จัดสรร แต่รัฐบาลทั้ง กติกาและเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรน้ำความขัดแย้งด้านการจัดสรรน้ำได้กลายเป็นปัญหาสำคัญในภาคเกษตร ทั้งในระหว่างราษฎรด้วยกันระหว่างราษฎรกับรัฐ และระหว่างหน่วยงานของ รัฐด้วยกัน การขยายตัวอย่างรวดเร็วของความต้องการน้ำของเมืองและภาคอุตสาหกรรม ทำให้เกิด การช่วงชิงทรัพยากรน้ำ ระหว่างเมืองกับชนบท ปัญหาที่จะต้องตัดสินใจในระบบปัจจุบันก็คือ ใคร ควรได้น้ำและควรได้เท่าไร แต่เมื่อถึงฤดูกาลน้ำหลายปัญหาที่ตามมาคือมวลน้ำมหาศาลจะถูกผัน ไปที่ใด และความเป็นธรรมของผู้รับน้ำนั้นมีหรือไม่

เมื่อพิจารณาถึงการผันน้ำในแง่ของความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมจากปรากฏการณ์ข้างต้น มีข้อเท็จจริงที่สามารถนำมาพิจารณาเกี่ยวกับหลักการสำคัญของความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมได้ดังนี้

1. เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงหรือบรรเทาความไม่ได้สัดส่วนของผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่มีต่อ สุขภาพประชากรหม่นน้อยผู้มีรายได้น้อย ทั้งนี้รวมถึงผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ จากหลักในข้อ แรก หากได้พิจารณาถึงการผันน้ำเข้าพื้นที่ของประชาชนที่มีความสำคัญน้อยกว่าไม่ว่าในทาง เศรษฐกิจ สังคมและอื่นๆ จะพบว่าการผันน้ำนั้นไม่ต้องด้วยหลักการในข้อแรก เนื่องจากการที่ ต้องการผันน้ำเข้าในพื้นที่ดังกล่าวเพื่อไม่ให้กรุงเทพมหานครอันเป็นศูนย์กลางของประเทศ ได้รับความเสียหาย ด้วยเหตุผลว่ากรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม สังคม กรุงเทพมหานครจึงไม่ควรได้รับน้ำท่วมดังเช่นที่ท่วมในจังหวัดอื่น ๆ เช่นนี้จะ เห็นได้ว่าการกระทำดังกล่าวขัดด้วยหลักการความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมอันมุ่งจะคุ้มครองบุคคล ทุกคนให้ได้รับความเท่าเทียมกันในทางสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าบุคคลเหล่านั้นจะแตกต่างกันด้วยเชื้อ ชาติ ศาสนาหรือฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคมประการใด

2. เพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อชุมชน หลัก ในประการถัดมาเป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยหลักของความยุติธรรมทาง สิ่งแวดล้อมแล้ว การผันน้ำโดยให้เข้าท่วมพื้นที่ของประชาชนย่อมมีผลกระทบต่อชุมชนในพื้นที่ อย่างรุนแรง จึงต้องขอความเห็นและการตัดสินใจจากประชาชนเสียก่อน จากข้อมูลพบว่าใน บางส่วนได้มีการเข้าเจรจากับประชาชนในพื้นที่เพื่อขอความร่วมมือก่อนจึงจะทำการผันน้ำเข้าใน

พื้นที่ทำกินที่ประชาชนได้ให้ความร่วมมือเท่านั้น⁸ แต่ถึงอย่างไรแล้ว ในการชดเชยเพื่อความเสียหายที่ประชาชนควรจะได้รับอันเป็นการเยียวยานั่นหาได้มีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นตอนการตัดสินใจหรือการกำหนดวิธีการชดเชยใดๆ จากการผันน้ำอันเป็นการมีผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่แต่อย่างใดไม่

3. เพื่อป้องกันการปฏิเสธ ,การลดลง, หรือความล่าช้าของการรับผลประโยชน์ของประชากรหมูน้อยผู้มีรายได้น้อย กล่าวคือ โดยปกติแล้วมักจะเป็นผู้ที่เสียประโยชน์ในสังคมอยู่เสมอ หลักการนี้จึงมีไว้เพื่อช่วยเหลือและปกป้องประชากรหมูน้อยผู้มีความยากจน ที่มักจะมีการศึกษาต่ำกว่าคนที่มีฐานะ ซึ่งบางครั้งพวกเขาก็ไม่มีกำลังต่อสู้กับคนในสังคมที่มีความสามารถมากกว่าได้ ตกเป็นผู้เสียเปรียบแก่คนที่อยู่ในสังคม จากข้อเท็จจริง ราษฎรไม่อาจโต้แย้งกับรัฐได้ด้วยทางใดเลย เปรียบเสมือนการถูกบีบบังคับให้คนที่ไม่ได้กระทำความผิดให้ยอมจำนนในข้อหาที่เจ้าพนักงานได้ตั้งขึ้น โดยเฉพาะมาตรการเยียวยาโดยการรับค่าชดเชยเพียงเล็กน้อยซึ่งพวกเขาไม่อาจจะทำได้แม้เพียงการแสดงความคิดเห็นใด ๆ เช่นนี้จะกล่าวได้อย่างไรว่ารัฐเน้นความสมัครใจของประชาชนเป็นที่ตั้งสำหรับการผันน้ำเพื่อแก้ปัญหาการผันน้ำ ซึ่งรัฐเพียงแต่ทำการประเมินความเสียหายคร่าวๆ แต่ไม่ได้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อนที่จะกำหนดค่าชดเชยให้ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วค่าความเสียหายทั้งหมดไม่ว่าจะคำนวณเป็นค่าเงินได้หรือไม่ก็นั้นมากกว่าค่าชดเชยที่ประชาชนจะได้รับหลายเท่า และเมื่อผู้ได้รับความเสียหายก็มีจำนวนมากอาจทำให้บางคนไม่ได้รับการชดเชยที่ควรจะได้

จริงอยู่เราอาจจะมองไปถึงความเสียหายในทางสังคมหรือเศรษฐกิจ ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับการที่เราคำนึงถึงตัวเงินที่หากมีการผันน้ำเข้าสู่เมืองที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง แล้วอาจเกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่มากกว่า แต่อย่างไรก็ตามในประเด็นที่เราากำลังพิจารณาอยู่ขณะนี้ เป็นเรื่องความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมที่ปราศจากการเลือกปฏิบัติและเน้นถึงความเป็นธรรมที่เราทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม ดังนั้นความเสียหายทางเศรษฐกิจจึงไม่อาจยกขึ้นอ้างภายใต้หลักความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมนี้ได้เลย จากปรากฏการณ์นี้ทำให้เราเห็นได้ว่า ปัญหาการผันน้ำก็ไม่ได้มีความแตกต่างจากปัญหาในการเลือกที่ทิ้งขยะ (LULUs) ดังที่กล่าวในข้างต้นแต่อย่างใด เพราะทุกคนล้วนไม่ต้องการจะให้น้ำไหลหลากเข้ามาท่วมในบ้านของตนเช่นกัน แม้ว่าปัญหาน้ำท่วมเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ทั้งๆที่ปัญหานี้ก่อให้เกิดความเสียหายทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรมและโดยเฉพาะด้านจิตใจความรู้สึกของคนในพื้นที่ แต่ภาครัฐก็ไม่ได้ให้ความใส่ใจเท่าใดนัก ซึ่งการป้องกันปัญหานี้สามารถปฏิบัติได้ซึ่งอาจจะง่ายกว่าการแก้ปัญหาภัยพิบัติอื่นๆ เสียอีก เช่น การประกาศเสียงตามสายให้คนในชุมชนทราบล่วงหน้าก่อนที่จะท่วม หรือ

⁸ <http://www.maticchon.co.th>

การฝึกล้อมการขนย้ายทรัพย์สินไปไว้ในพื้นที่ที่น้ำท่วมไม่ถึง สำหรับกลุ่มที่ถูกผันน้ำเข้าพื้นที่นั้น จะเป็นความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมหรือเป็นความโศกเศร้าทางสิ่งแวดล้อมที่เขาได้อยู่อาศัยในพื้นที่ ซึ่งต้องรองรับน้ำ

การพิจารณาการผันน้ำในแง่ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ได้นำมากล่าวในที่นี้ อาจจะไม่ตรงกับประเด็นนักเนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นเรื่องระหว่างเอกชนกับเอกชน แต่ก็เพื่อจะชี้ให้เห็นถึงความยุติธรรมตามกฎหมายอื่นที่น่าจะนำมาพิจารณาด้วย ดังนี้

ตามมาตรา 1339 เจ้าของที่ดินจำต้องรับน้ำซึ่งไหลตามธรรมดาจากที่ดินสูงมาในที่ดินของตน

ตามมาตรา 1340 เจ้าของที่ดินจำต้องรับน้ำซึ่งไหลเพราะระบายจากที่ดินสูงมาในที่ดินของตน ถ้าก่อนที่จะระบายนั้นน้ำได้ไหลเข้ามาในที่ดินของตนอยู่แล้ว

หลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นไปตามกฎของธรรมชาติ กล่าวคือ กฎแห่งแรงโน้มถ่วงที่ทำให้สสารทุกอย่างบนโลกย่อมตกลงสู่เบื้องล่างเป็นธรรมดา เช่นเดียวกับน้ำ ต้องไหลจากที่ดินสูงกว่ามายังที่ดินต่ำกว่า น้ำที่ไหลหลากมาจากตอนเหนือ ย่อมจะไหลผ่านพื้นที่ ตอนล่างของประเทศไทยย่อมเป็นธรรมดาตามความยุติธรรมในธรรมชาติ หลักกฎหมายนี้ก็ไม่ได้บัญญัติให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินที่ต่ำกว่าในการบอกรัดหรือปฏิเสธไม่รับน้ำที่ไหลตามธรรมดาแต่ประการใด ในทางตรงกันข้ามกฎหมายกำหนดว่า “เจ้าของที่ดินจำต้องรับน้ำซึ่งไหลตามธรรมดาจากที่ดินสูงมาในที่ดินของตน” เช่นนี้ การที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้จึงเป็นที่สอดคล้องกับกฎแห่งธรรมชาติ ซึ่งมนุษย์ไม่อาจจะฝืนกฎแห่งความยุติธรรมข้อนี้ไปได้ซึ่งเป็นความยุติธรรมตามธรรมชาตินั่นเอง ความยุติธรรมตามธรรมชาติที่ว่านั้นเพราะการผันน้ำเป็นการกำหนดให้ทิศทางของน้ำไหลไปทางที่เราต้องการหรือไปในทิศทางที่ไม่ต้องการ จึงไม่ใช่ตามธรรมดาของธรรมชาติในการไหลของน้ำ อันเป็นเรื่องที่ขัดกับความยุติธรรมที่ควรจะเป็นไปตามธรรมชาติ

4. ข้อเสนอในการจ่ายค่าชดเชยให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมอันเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ (Justification for compensation proposals)

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2542 ได้ให้นิยามของคำว่า “ชดเชย” หมายความว่า “ใช้แทนสิ่งที่เสียไปหรือเพิ่มเติม” นั่นก็หมายความว่าต้องมีการสูญเสียในสิ่งที่คุณกลนั้นมีอยู่ก่อน การชดเชยจะมีขึ้นได้เมื่อมีผู้ใดทำให้เกิดการสูญเสียหรือเกิดความเสียหายในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน อนามัยหรือเสรีภาพต่อผู้อื่นโดยผิดกฎหมาย ในการพิจารณาถึงความชอบด้วยเหตุผลในข้อเสนอการจ่ายค่าชดเชยผู้เขียนจะแยกการพิจารณาดังนี้

1) ลักษณะทั่วไปของการชดเชย⁹

สำหรับการชดเชยทางสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ มีคำกล่าวว่า “การชดเชยจะทำงานเมื่อคนในชุมชนนั้นไม่เชื่อตามข้อเสนอว่าการกระทำใดของรัฐจะไม่เป็นอันตราย” หมายความว่าค่าชดเชยมีขึ้นมาเพื่อแก้ไขเยียวยาคนที่ไม่มั่นใจในการทำงานของภาครัฐ จะเห็นได้ว่าการชดเชยอาจมีได้ตั้งแต่ยังไม่มีการเริ่มโครงการของรัฐ (Ex Ante)

การชดเชยทางสิ่งแวดล้อมมีหลายประเภท ได้แก่ การชดเชยเพื่อการเยียวยา (Remedial Compensation) คือ เป็นการชดเชยทั้งหมดแก่ชุมชน เป็นมาตรการป้องกันเพื่อลดความรุนแรงที่โครงการนั้นๆ อาจทำให้เกิด เสมือนเป็นการให้รางวัลแก่ชุมชนเพื่อให้เกิดการยอมรับ , การชดเชยเพื่อการป้องกัน (Preventive Compensation) มาตรการป้องกันอาจจะตัวลดแรงปะทะได้ระหว่างโครงการและชุมชนผู้อยู่อาศัย , การชดเชยเพื่อการจูงใจ (Incentive Compensation) ซึ่งบางครั้งอาจจะให้การชดเชยในรูปแบบการจ่ายภาษีหรือการให้ส่วนแบ่งในผลกำไรของโครงการของรัฐให้แก่ชุมชน

สำหรับระยะเวลาในการชดเชยมีได้ 3 ช่วง ได้แก่ การชดเชยก่อนโครงการจะเกิดขึ้น (Ex Ante) โดยรัฐหรือเจ้าของโครงการจะให้ชุมชนตีราคามาก่อน , การชดเชยระหว่างโครงการ (Ongoing compensation) มักจะเป็นการชดเชยในรูปแบบภาษีหรือค่าธรรมเนียมซึ่งเป็นการบรรเทาผลกระทบของโครงการนั้นและอาจเกิดประโยชน์กับชุมชนอีกทางหนึ่ง เช่น เกิดการจ้างงานคนในชุมชน , การชดเชยหลังโครงการ (Ex post compensation) ซึ่งอาจจะให้การชดเชยในรูปแบบของการจ่าย หรือการประกันความเสียหาย ซึ่งเป็นการชดเชยระยะยาวภายหลังการเริ่มโครงการ นอกจากนี้ อาจมีการตัดสินใจให้การชดเชยได้ด้วยทางอื่นๆ เช่น โดยการออกกฎหมาย , โดยฝ่ายบริหาร , โดยการเจรจา , โดยการประมูลหรือโดยการออกลอตเตอรี่

2) ข้อเสนอเพื่อการชดเชย (Compensation Proposals)

การชดเชยไม่จำเป็นต้องเป็นเงินค่าชดเชยเสมอไปได้ (Different types of proposals)¹⁰ เช่น การให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยโดยให้ย้ายที่อยู่ใหม่ หรือการได้รับสิทธิในค่าเช่าบ้านเพื่อเช่าที่อยู่ใหม่เป็นการชดเชย ทั้งนี้ การเสนอการชดเชยต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายประการ เช่น ความชอบธรรม

⁹ Micheal Gerrald , **Environmental Justice and Discriminatory Siting : Risk-Based Representation and Equitable Compensation**, The Ohio State University.

¹⁰ Bradford C. Mank , **Environmental Justice and Discriminatory Siting : Risk-Based Representation and Equitable Compensation**, The Ohio State University.

ในการเสนอการชดเชย(Justifications for proposals) หรือความเป็นธรรมในการชดเชย (Equitable concerns)

3) ความชอบด้วยเหตุผลของการเสนอการชดเชย (Justifications for proposals)

การที่รัฐได้ทำการผันน้ำเข้าพื้นที่ของประชาชนนั้น ข้าพเจ้าจะขอแยกการพิจารณาเป็นสองแนวทาง ดังนี้

(ก) ความชอบด้วยเหตุผลทางกฎหมาย การที่รัฐได้กระทำการใดๆ อันมีผลต่อประชาชนย่อมเป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกระบวนการวิธีพิจารณาทางปกครอง ซึ่งหลักกฎหมายของการกระทำทางปกครองจะกระทำได้เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานเท่านั้น

(ข) ความชอบด้วยเหตุผลทางความเป็นจริง อาจมีหลักเกณฑ์พิจารณาในหลายประการ เช่น การกระทำของรัฐสมเหตุสมผลหรือไม่, รัฐได้แจ้งล่วงหน้าแก่ประชาชนหรือไม่, รัฐได้ให้โอกาสราษฎรในการแสดงความคิดเห็นก่อนหรือไม่, รวมถึงรัฐให้การชดเชยที่เป็นธรรมหรือไม่

ความเป็นธรรมในการเสนอการชดเชย (Equitable Issue in Determine Compensation)¹¹ การชดเชยที่เป็นธรรมนั้นขึ้นกับศีลธรรมอย่างน้อย 4 ประการ ดังนี้

- (1) การชดเชยนั้นเหมาะสมกับราคาตลาดของทรัพย์สินนั้นๆ หรือไม่
- (2) การชดเชยนั้นตั้งอยู่บนความยุติธรรมและความสมัครใจของคนยากจนหรือไม่
- (3) การชดเชยนั้นต้องไม่เป็นการผูกมัดถึงคนที่ไม่ได้ร่วมทำการตกลงด้วยและไม่ส่งผลถึงสิทธิของทายาทของผู้ที่ได้ตกลง
- (4) ประชาชนต้องมีข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการที่มีความเสี่ยงเพื่อการตัดสินใจในการได้รับการชดเชยนั้น

5. บทสรุป

ความยุติธรรมเป็นสิ่งที่ดำรงอยู่ในธรรมชาติโดยไม่มีใครเป็นผู้กำหนดได้ ความยุติธรรมเป็นเรื่องการแบ่งสรรปันส่วนในสิ่งต่างๆ ตามความเหมาะสมควร โดยมีหลักการพื้นฐานว่าคุณค่าต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในกรณีที่มีความเหมือนกัน และต้องได้รับการปฏิบัติต่างกันออกไปในกรณีที่มีความแตกต่างกัน จากหลักการต่างๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่าการที่รัฐทำการผันน้ำแล้วได้จ่ายค่าชดเชยเพื่อการกระทำความดังกล่าวนั้น หากพิจารณาความชอบด้วยเหตุผลทางกฎหมาย กรณีนี้รัฐอาจจะอ้างถึงการกระทำเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะอันเป็นความชอบด้วยเหตุผลทางกฎหมายของข้อเสนอในการจ่ายค่าชดเชยให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภาวะน้ำ

¹¹ Ibid

ท่วมอันเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐได้ แต่หากได้พิจารณาถึงความชอบด้วยเหตุผลในทางความเป็นจริงแล้ว แม้มีข้อมูลว่ารัฐจะได้ทำการผันน้ำโดยอาศัยความสมัครใจของประชาชน แต่อย่างน้อยที่สุดรัฐควรให้โอกาสแก่ประชาชนในการแสดงความคิดเห็นว่าการชดเชยนั้นประชาชนมีความต้องการแท้จริงคืออะไร หากประชาชนต้องการที่จะได้รับการชดเชยเป็นเงิน ค่าชดเชยรัฐก็ควรที่จะให้ประชาชนได้ร่วมในการตกลงเพื่อกำหนดเงินชดเชยที่เหมาะสมก่อน การที่รัฐเพียงแต่เสนอให้เงินชดเชย ทั้งยังอ้างว่าเป็นค่าชดเชยที่เป็นธรรมและมากกว่าทุกครั้งที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าการกระทำของรัฐดังกล่าว นอกจากการชดเชยไม่สมกับค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจริง รัฐก็ไม่ได้ให้ข้อมูลที่เพียงพอต่อการตัดสินใจของประชาชน รัฐจึงไม่ควรอ้างว่าการกระทำดังกล่าวอาศัยที่สมัครใจอย่างแท้จริงจากประชาชน

จะเห็นได้ว่า อุทกภัยที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้งนั้นลำพังเพียงเงินชดเชยที่รัฐอ้างว่าได้จ่ายให้อย่างเป็นทางการนั้น ไม่ใช่การชดเชยตามเกณฑ์ที่ควรจะเป็นจากการกระทำของรัฐ แต่คงเป็นเพียงเงินที่รัฐได้จ่ายออกไปเพื่อปิดปากและลดเสียงคัดค้านของประชาชนในพื้นที่ เท่ากับว่าเป็นการบังคับประชาชน อันเป็นการขัดต่อหลักความเท่าเทียมกันของประชาชน และขัดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่จะมีสิ่งแวดล้อมที่ดีและมีคุณภาพตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย การกระทำของหน่วยงานรัฐที่ได้ทำการผันน้ำเข้าพื้นที่ของประชาชนจึงจะมีความชอบด้วยเหตุผลของข้อเสนอในการจ่ายค่าชดเชยให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือไม่นั้นหากคิดในแง่ความยุติธรรมทุกคนน่าจะมีคำตอบในใจ อีกทั้งค่าชดเชยในกรณีนี้เมื่อรัฐได้จ่ายไป แท้จริงแล้วประชาชนผู้มีรายได้พึงประเมินนั้นต้องเป็นผู้รับผิดชอบ เพราะเงินชดเชยนั้นเป็นการนำเงินภาษีของประชาชนมาจ่ายนั่นเอง หากมองในมุมของผู้ที่อยู่ในพื้นที่การรับน้ำนั้นการกระทำของรัฐนั้น ไม่ว่าจะเป็นการผันน้ำหรือการชดเชยโดยจ่ายเป็นเงินชดเชยนั้นเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ที่มีฐานะทางสังคม เศรษฐกิจที่ต่ำกว่า จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักของความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม เรียกได้ว่าหาความชอบธรรมไม่ อย่างไรก็ตาม ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นแนวคิดที่มีมุ่งเน้นให้ทุกๆ คนได้มีสิทธิอย่างเท่าเทียมที่จะได้เข้าถึงสิ่งแวดล้อมที่ดีและมีคุณภาพในสถานะที่ได้เกิดมาเป็นมนุษย์ร่วมโลกใบเดียวกัน แต่สิ่งที่สำคัญที่จะทำให้หลักการทั้งหลายอันเป็นการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมได้ปรากฏตัวขึ้น เพียงกฎหมายฝ่ายเดียวคงไม่อาจนำไปถึงจุดหมายตามหลักการทั้งหลายได้ หากแต่เราทุกคนต้องยึดและรับหลักการนั้นมาปฏิบัติ เพื่อให้โลกของเราสดใสและน่าอยู่ตลอดไป

บรรณานุกรม

- จิตติ ดิงศภัทิย์ .รวมคำบรรยายหลักวิชาชีพนักกฎหมาย .(กรุงเทพฯ : วิญญูชน ,2545).
- สมยศ เชื้อไทย .ความรู้นิติปรัชญาเบื้องต้น. (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2545).
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม .รายงานผลการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงวิชาการโครงการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554.
- Bradford C. Mank ,**Environmental Justice and Discriminatory Siting : Risk-Based Representation and Equitable Compensation**, The Ohio State University.
- Linda-Jo Schierow ,**Environmental Equity , Analyst in Environmental Policy Environmental and Natural Resources Policy Division** ,August 14, 1992.
- Micheal Gerrald , **Environmental Justice and Discriminatory Siting : Risk-Based Representation and Equitable Compensation**, The Ohio State University.
- Stephen C and Bullock S. , **Environmental justice: an issue for the health of the children of Europe and the world in** Tamburluni G, von Ehrenstien S.O., Bertollini R., ed.
- Children's Health and Environment: A review of Evidence ,(World Health Organization Regional Office for Europe, 2002),pp.190-198.
- <http://www.fhwa.dot.gov/environment/ejustice/facts/index.htm>
- <http://www.matichon.co.th>
- <http://www.epa.gov/wastes/wyl/envjustice.htm>