

## บทที่ 2

### ทฤษฎี หลักการ และแนวความคิดของคดีปกครอง เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ปัญหาเรื่องสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติถูกทำลาย จนการเกิดความเสียหายหรือความเสื่อมโทรม ไม่ว่าจะเป็นในรูปลักษณะของการทำลาย นับวันจะเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงและสร้างความยุ่งยากมากขึ้นทุกวัน การดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูให้สภาพความเสียหายหรือความเสื่อมโทรมเช่นนั้นกลับคืนสู่สภาพเดิมก็ดี การป้องกันการลุกลามของปัญหาต่อไปในวันข้างหน้าก็ดี จึงเป็นสิ่งที่ท้าทายความสามารถของมนุษยชาติไปทั่วโลกมาช้านาน มนุษย์ทุกสาขาอาชีพ ทุกชาติ ทุกภาษา ที่ตระหนักถึงคุณค่าของสิ่งแวดล้อมต่างได้พยายามเป็นอย่างยิ่งเพื่อคิดค้นหาแนวทางใหม่ๆ ทั้งในทางหลักวิชาการสังคมศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ตลอดจนแนวทางปฏิบัติอื่นๆ อีกมากมาย เพื่อรองรับกับปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะรัฐซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญจะต้องเร่งพิจารณาและหามาตรการต่างเข้ามาดำเนินการควบคุม แก้ไขและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้โดยมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการดำเนินการตามแผนนโยบายเพื่อเร่งพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีกิจการอุตสาหกรรมเป็นภาคนำ แต่ในขณะเดียวกันกิจการอุตสาหกรรม ก็สร้างผลกระทบอีกด้านหนึ่งต่อสภาพแวดล้อมตั้งแต่ในระดับของท้องถิ่น และขยายขอบเขตกว้างขวางออกไปเรื่อยๆ จนกลายเป็นปัญหาระดับโลก ทั้งๆ ที่รัฐก็มีได้มุ่งหวังหรือตั้งใจที่จะให้เกิดผลเช่นนั้นขึ้นแต่อย่างใด และจากปรากฏการณ์เหล่านี้ได้กลายเป็นอุทาหรณ์แก่รัฐบาลในยุคสมัยต่อๆ มาว่า การพัฒนาประเทศนั้นไม่ควรที่จะเล็งผลทางเศรษฐกิจด้วยค่าของตัวเลขแต่เพียงด้านเดียว แต่ควรจะต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมด้วย

เป้าหมายของการพิทักษ์รักษาสีงแวดล้อมจึงควรตั้งอยู่บนความปลอดภัยอันเป็นสวัสดิการที่สำคัญยิ่งของการดำรงชีวิต ตลอดจนการที่รัฐจะต้องปกป้องรักษาและจัดการสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมต่อการดำรงอยู่ของสรรพสิ่งบนโลกใบนี้ ดังนั้น การป้องกันรักษาสีงแวดล้อมนอกเหนือจากการที่รัฐบาลจะต้องสนับสนุนให้เกิดการขยายตัวทางด้านเทคโนโลยี และความรู้ทางวิทยาศาสตร์แล้ว ในการกำหนดแผนนโยบายการพัฒนาของรัฐก็ควรที่จะต้องมีความชัดเจน และมีวิธีการที่เป็นระบบเปิดกว้างมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เป็นตัวบทกฎหมายนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องเร่งดำเนินการแก้ไข

ปรับปรุงให้มีความถูกต้องเหมาะสม และมีความทันสมัยมากขึ้น เพื่อรองรับกับปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคต เพราะกฎหมายเป็นกลไกสำคัญที่จะผลักดันให้นโยบายของรัฐสามารถเดินไปสู่จุดหมายปลายทางตามที่แผนพัฒนาได้กำหนดไว้

แนวความคิดในเรื่องการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม จึงเป็นความคิดที่มีจุดมุ่งหมายสุดท้ายอยู่ที่คุณภาพของสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ และความปลอดภัยของสิ่งมีชีวิตทั้งมวลในโลกนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมนุษย์ ที่รัฐจะต้องยื่นมือเข้ามาสอดส่องดูแลให้มีความเป็นอยู่อย่างสุขสบาย และเป็นระเบียบเรียบร้อย รัฐจึงสมควรแสวงหานโยบายและมาตรการต่างๆ ตลอดจนแนวความคิดและทฤษฎี ตลอดจนมาตรการที่เกี่ยวกับการระมัดระวังหรือป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมเอาไว้ล่วงหน้า เข้ามาปรับใช้กับสังคมอย่างสม่ำเสมอ ทั้งนี้เพื่อให้ทันกับเหตุการณ์และข้อเท็จจริงทางสังคมที่กำลังพัฒนาก้าวไปข้างหน้าอย่างไม่เคยหยุดนิ่งอยู่กับที่ และด้วยเหตุผลที่มีการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม เป็นมาตรการที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของสาธารณชนนั่นเอง จึงทำให้กฎหมายสิ่งแวดล้อมถูกจัดว่าเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชน (Public Law)

## ความหมายของสิ่งแวดล้อม

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และข้อ 4 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ได้ให้คำจำกัดความคำว่า “สิ่งแวดล้อม” หมายความว่า สิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพ ที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น

## ทฤษฎี หลักการ และแนวความคิดเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ

### 1. สิทธิในสิ่งแวดล้อม (Environmental Right)

ความหมายคำว่า “สิทธิ (right)” ซึ่งถือว่าเป็นอำนาจหรือโอกาสที่มีการคุ้มครองจนบางครั้งเราเรียกว่าเป็น “ประโยชน์” ที่ได้รับการรับรองและคุ้มครอง ดังนั้น ผู้ทรงสิทธิจึงเป็นผู้ที่มีอำนาจ หรือเป็นเจ้าของโอกาสนั้นเอง เมื่อเวลาได้ผ่านไป คำว่า “สิทธิ (right)” ซึ่งเคยถูกจำกัดอยู่แค่

เรื่องของโอกาส หรือความเป็นเจ้าของ ได้ถูกนำมาขยายความกว้างออกจนครอบคลุมไปถึงสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างสงบสุขภายใต้สภาวะแวดล้อมที่มีคุณภาพ และได้รับการเอาใจใส่ดูแล รับรองโดยผู้มีอำนาจปกครองของรัฐซึ่งนานาประเทศรู้จักในความหมายของคำว่า “สิทธิมนุษยชน (Human Rights)” เป็นการรับรู้ถึงสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Rights) ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่ง (Fundamental Rights) ที่มนุษยชาติจะพึงมีพึงได้ เพื่อเป็นเครื่องเสริมแต่งให้การดำรงชีวิตดำเนินไปได้อย่างมีเกียรติภูมิ และสงบสุข จึงกล่าวได้ว่า “สิทธิมนุษยชน” เป็นอำนาจหรือประโยชน์อันชอบธรรมที่มีขึ้นพร้อมๆ กับสภาพบุคคล และมีลักษณะเป็นสากลที่ผู้ใดจะล่วงละเมิดมิได้ จนกระทั่งต่อมา ที่ประชุมนานาชาติได้ยอมรับถึงสิทธิดังกล่าวนี้ โดยนำไประบุไว้ใน “ปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights)” ซึ่งประเทศไทยได้ลงนามเห็นด้วยกับปณิญาฉบับนี้ โดยเฉพาะในเรื่องของสิทธิมนุษยชนที่จะดำรงชีวิตอยู่อย่างผาสุกภายใต้สังคมที่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยและสงบสุขนั้น ได้ถูกระบุไว้ในมาตรา 25(1) ด้วยข้อความว่า “ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตน...” (Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself...) โดยถือว่าเป็นสวัสดิการของสังคมที่รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้น เพื่อให้ประชาชนมีหลักประกันขั้นต่ำสุดในอันที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างสุขสบาย<sup>1</sup> จากข้อความในมาตรา 25 (1) ทำให้ขอบข่ายของความหมายสิทธิมนุษยชนซึ่งแต่เดิมมีจุดมุ่งหมายเพื่อใช้เป็นมาตรการคุ้มครองประชาชนมิให้ถูกแทรกแซงจากการใช้อำนาจรัฐ หรือของผู้ใช้อำนาจปกครองอย่างขาดความชอบธรรมและไม่อยู่ในกรอบของกฎหมาย ได้รับการขยายความหมายให้ครอบคลุมไปถึงสิทธิใหม่ๆ บางประการ ที่เกิดในยุคของสังคมที่กำลังเร่งพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น สิทธิที่รัฐจะต้องจัดให้ประชาชนมีงานทำ สิทธิที่จะมีที่พักอาศัย อันถูกสุขลักษณะ โดยเฉพาะการได้รับความเอาใจใส่ดูแลจากรัฐในการครอบครองชีพอยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพหรือที่ปราศจากการปนเปื้อนของสิ่งอันไม่พึงประสงค์ เช่น สารพิษต่างๆ แต่เนื่องจากยังไม่มีข้อยุติว่า “สิทธิมนุษยชน” เป็นสิทธิตามกฎหมายหรือไม่ และจะนำมาปรับเข้ากับกฎหมายของบ้านเมืองได้อย่างไร หรือจากสภาพการณ์ที่แต่ละชาติต่างก็มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตัวเอง แต่เนื่องจากสภาพของปณิญาสาฉบับนั้นไม่ใช่สนธิสัญญา และจุดมุ่งหมายของสมัชชาสหประชาชาติก็เพียงต้องการให้ปณิญาฉบับนี้เป็นเอกสารชี้แนะแก่รัฐสมาชิก จัดให้มีการรับรองคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศของตนอีกชั้นตอนหนึ่ง จึงทำให้ปณิญาฉบับนี้ไม่อาจที่จะ

<sup>1</sup> วีระ โลจายะ. กฎหมายสิทธิมนุษยชน. (กรุงเทพมหานคร : แสงจันทร์การพิมพ์, 2531).

ให้ความคุ้มครองหรือปกป้องแก่ชาวโลกในเรื่องสิทธิและเสรีภาพต่างๆ ที่ควรจะมีพึงได้โดยตรง หากแต่เป็นเรื่องที่จำต้องอาศัยความร่วมมือของบรรดาประเทศทั้งหลายที่จะต้องนำเอาสิทธิตามหลักการดังกล่าวบัญญัติเป็นกฎหมายภายในขึ้นรองรับเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอีกทางหนึ่ง เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของปฏิญญา ซึ่งถ้าหากประเทศใดนำสิทธิดังกล่าวนี้ไปบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ สิทธิเช่นว่านี้ก็จะถูกยกฐานะขึ้นสู่ความเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Rights)<sup>2</sup>

ในส่วนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ด้วยเหตุที่รัฐบาลของประเทศต่างๆ มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญก้าวหน้า และอุตสาหกรรมเป็นส่วนสำคัญที่จะส่งผลให้เศรษฐกิจรุ่งเรืองซึ่งจะสามารถแก้ปัญหาความยากจนของประเทศได้ โดยเฉพาะสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม มากกว่าการมองเห็นถึงพิษภัยที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมและประชาชนอันจะเป็นผลตามมาจากการพัฒนานั้น ด้วยเหตุนี้ ในระยะต่อๆ มาจึงมีการเรียกร้องในเรื่องขอให้รัฐดำเนินการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพที่ดี และขอให้รัฐจัดวางมาตรการที่ชัดเจนในเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรมควบคู่ไปกับการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม

## 2. ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ (Polic Power Theory)<sup>3</sup>

รัฐเป็นสังคมเมืองมนุษย์ ซึ่งตามทฤษฎีสัญญาประชาคม (Theory of Social Contract) ได้อธิบายไว้ว่า รัฐเกิดจากการที่มนุษย์มาอยู่รวมกัน และต่างมอบอำนาจอธิปไตยให้ตนมีอยู่ให้กับผู้ปกครอง การมอบอำนาจอธิปไตยเช่นนี้ เรียกเป็นภาษาละตินได้ว่า “pactum subjectionis” มีความหมายว่า สัญญาหรือข้อตกลงที่ประชาชนผู้อยู่ใต้อำนาจอธิปไตยยอมรับอำนาจอธิปไตยของกษัตริย์หรือผู้ปกครองรัฐ ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า กษัตริย์หรือผู้ปกครองรัฐจะต้องใช้อำนาจอธิปไตยนั้นเพื่อประโยชน์และความสงบสุขของประชาชน และ G.W.F. Hegel ได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ไว้ว่า รัฐเป็นตัวแทนของสังคมในด้านเอกภาพ การที่รัฐจะแทรกแซงสังคมได้ก็ต่อเมื่อเป็นการเข้าไปดำเนินการเพื่อแก้ไขความอยุติธรรมหรือความไม่เท่าเทียมกันของสังคม เช่น การที่ชนชั้นหนึ่งมีอำนาจและศักยภาพครอบงำชนชั้นบางจำพวกมากเกินไป จนก่อให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบกับผู้ที่ด้อยโอกาสกว่าในสังคม เป็นต้น และเพื่อป้องกันจากปัญหานี้รวมทั้งเป็นการส่งเสริมผลประโยชน์ของสาธารณชน รัฐจะต้องเข้ามาทำสัญญาที่เป็นผู้กำหนดเสียเองว่าผลประโยชน์

<sup>2</sup> วิษณุ เครืองาม. “สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ”. ใน รัฐสภาสาร 38. (มกราคม 2533). หน้า 13.

<sup>3</sup> Edward S. Corwin. *The constitution and what it means today.* p.388

ของรัฐหรือของสาธารณชนนั้นคืออะไร ซึ่งจากเงื่อนไขที่ว่ารัฐเป็นตัวแทนสังคมในด้านเอกภาพ และทำหน้าที่กำหนดสิ่งที่เป็นประโยชน์ของสาธารณชนนี้เอง ทำให้รัฐสามารถอ้างเหตุผลในการใช้อำนาจบังคับทางการเมืองแก่สมาชิกในสังคม ด้วยการบัญญัติกฎหมายต่างๆ ออกมาบังคับใช้ และเข้าไปแทรกแซงครอบงำวิถีชีวิตของสมาชิกในสังคมได้ค่อนข้างกว้างขึ้น<sup>4</sup> ซึ่งการใช้อำนาจรัฐแต่เดิมนั้น เคยจำกัดภารกิจอยู่เฉพาะการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม ภายในราชอาณาจักร รักษาความมั่นคงปลอดภัยจากการรุกรานของชาติอื่น และอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนในชาติ แต่เมื่อสภาพสังคมเริ่มแปรเปลี่ยนและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นตามกาลเวลา ภารกิจของรัฐได้เริ่มขยายกว้างออกไปมากขึ้น รัฐเข้าไปแทรกแซงในวิถีชีวิตของประชาชนมากขึ้นทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม รูปแบบการปกครองและกิจการของรัฐจึงค่อยๆ ผันแปรไปเป็นรูปของรัฐสวัสดิการ (welfare state) และด้วยเหตุผลของการที่จะต้องเอื้ออำนวยความยุติธรรมให้กับสังคมนี้อย่างยิ่ง จึงกลายเป็นข้ออ้างให้รัฐใช้อำนาจบังคับ และควบคุมประชาชนให้กระทำการ หรือละเว้นกระทำการอย่างใด ๆ อันเป็นการล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้มากขึ้น<sup>5</sup>

นับตั้งแต่หลังจากสงครามโลกครั้งที่สองที่ทำให้ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำไปทั่วโลกนั้น เมื่อรัฐบาลของนานาประเทศได้หันมาใช้กิจการอุตสาหกรรม เป็นภาคนำของการพัฒนาและการฟื้นฟูเศรษฐกิจนั้น ทำให้อุตสาหกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็ว จนก่อให้เกิดปัญหากระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสาธารณสุขอย่างรุนแรง ทำให้แนวความคิดเรื่องการใช้อำนาจรัฐเพื่อการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมเริ่มมีความเด่นชัดมากขึ้น เพราะปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นและได้สร้างผลกระทบต่อชีวิต สุขภาพ อนามัยของสาธารณชนนั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นปัญหาทางด้านสาธารณสุข ที่กระทบกระเทือนต่อสังคมนั้นๆ ซึ่งรัฐจำต้องยื่นมือเข้ามาสอดส่องดูแล ตลอดจนสามารถใช้ อำนาจบังคับตามกฎหมายเพื่อดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งได้ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้ บรรเทาเบาบางลงหรือให้หมดไป อันเป็นนโยบายทางสังคมอย่างหนึ่งที่รัฐบาลของแต่ละประเทศ จะต้องดำเนินการ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประโยชน์ของสาธารณะได้มีการวิวัฒนาการไปอีกรูปแบบหนึ่ง แม้แต่ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยแต่ละฉบับก็ยังได้กำหนดคถาระหน้าที่นี้เอาไว้ให้เป็น แนวนโยบายทางสังคม ที่รัฐจะต้องจัดการบำรุงรักษา และส่งเสริมให้อยู่ในสภาพที่ดีดังที่

---

<sup>4</sup>ชัยอนันต์ สมุทวณิช. รัฐกับสังคม : ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533). หน้า 75.

<sup>5</sup>วิชญ์ เครื่องาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : แสงสุทธิการพิมพ์, 2530). หน้า 653.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85 ได้วางหลักการที่สำคัญด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายด้านที่สัตวทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม แม้ว่าบทบาทของรัฐในการรักษาผลประโยชน์ของสาธารณชนนั้นจะได้รับการยอมรับว่ามีความจำเป็นและสำคัญก็ตาม แต่ปัญหาในเรื่องความเหมาะสมของขอบเขตอำนาจรัฐนั้นก็ยังเป็นปัญหาที่จะละเลยมิได้เช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากอำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการบังคับกฎเกณฑ์ (regulatory state power) นับวันจะยิ่งมีความกว้างขวางและเข้มข้นมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะการใช้อำนาจ เพื่อบังคับการตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรของรัฐกับประชาชนเป็นกรณีเฉพาะราย (individual) และเฉพาะเรื่อง (concrete) เพื่อกำหนดสิทธิหรือหน้าที่ใดๆ ให้กับเอกชนนั้น เป็นการที่รัฐใช้อำนาจเข้าไปควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในสังคมที่อาจเป็นช่องทางนำไปสู่การใช้อำนาจตามอำเภอใจ (arbitrary) หรือใช้อำนาจอย่างไม่ชอบธรรม ก่อให้เกิดการกระทบกระทั่งต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการปกป้องรักษาเสรีภาพของประชาชนมิให้ต้องถูกรอรับโดยอำนาจรัฐอย่างเผด็จการ บรรดารัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย จึงได้กำหนดให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรของรัฐต้องอยู่ภายในกรอบของกฎหมาย ซึ่งตราด้วยความเห็นชอบของรัฐสภาเท่านั้น หากองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับใด จะใช้กฎหมายฉบับนั้นบังคับแก่เอกชนคนใดคนหนึ่งกรณีเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง องค์กรของรัฐต้องแสดงให้เห็นปรากฏออกมาว่า ในกรณีเฉพาะ

### 3. หลักการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Principle)

ในการบริหารหรือปกครองประเทศโดยรัฐบาลให้บรรลุเป้าหมายตามแนวนโยบายต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ รัฐบาลจำเป็นต้องใช้ทั้งกำลัง (force) และอำนาจ (power) ควบคู่กันไปในการดำเนินกรรมทางการเมืองนานาประการ โดยมีกฎหมายสนับสนุนรองรับและกำหนดขอบเขตในการใช้กำลัง (force) และอำนาจ (power) ให้เป็นไปโดยชอบธรรม (legitimacy) กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือสำคัญยิ่งที่รัฐจะนำมาใช้อ้าง เพื่อควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในสังคมที่อยู่ใต้ปกครอง กฎหมายเหล่านี้จึงเป็นกรอบที่สมาชิกในสังคมทุกคนแม้แต่ผู้ใช้อำนาจปกครองต้องผูกพันและปฏิบัติตามตั้งแต่เกิดจนตาย โดยทั่วไปกฎหมายจะมีอำนาจบังคับแก่สมาชิกในสังคมทันที เมื่อผ่านขั้นตอนและกระบวนการต่างๆ ทางนิติบัญญัติและรัฐบาลได้ประกาศใช้บังคับ ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจทางการเมืองเป็นลักษณะร่วมกับกฎหมายเหล่านี้เพื่อบังคับให้ประชาชนต้องปฏิบัติตาม โดยเฉพาะกฎหมายมหาชน (public law) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์มุ่งคุ้มครองความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความสงบสุขในสังคมนั้น เป็นกฎหมายที่ถูกกำหนดขึ้น

เพื่อนำมาใช้บังคับหรือควบคุมพฤติกรรมสมาชิกในสังคม มิให้เบี่ยงเบนออกจากกติกาอันเป็นแนวปกติของสังคม จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่กฎหมายประเภทนี้จะต้องมีสภาพบังคับ (sanction) เป็นองค์ประกอบของตัวบทกฎหมายอยู่ด้วยเสมอ ไม่ว่าจะเป็นสภาพบังคับทางอาญาที่นักกฎหมายคุ้นเคยกันดีในลักษณะของโทษทางอาญา (punishment) หรือเป็นสภาพบังคับในทางเยียวยาผลเสียโดยตรง (specific relief)<sup>6</sup> โดยมีองค์กรของรัฐเป็นกลไกบังคับใช้ (enforcement) กฎหมายเหล่านี้

การบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) จึงเป็นการนำตัวบทกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่เป็นถ้อยคำอยู่ในหนังสือ หรือในราชกิจจานุเบกษา ใช้บังคับแก่สมาชิกในสังคมให้เกิดผลบังคับตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ถูกตราขึ้นโดยรัฐ<sup>7</sup> ซึ่งอาจจะเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรฝ่ายบริหารเอง และมีองค์กรของรัฐ อันได้แก่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองเป็นกลไกสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายตามแต่ละประเภทของกฎหมาย ด้วยเหตุที่ว่ากฎหมายแต่ละกลุ่มหรือแต่ละสาขาย่อมมีจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกัน กลไกการบังคับการให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมายก็ย่อมแตกต่างกัน ซึ่งหากรัฐประสงค์จะให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ว่าจะเป็นสาขาใดเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายของกฎหมายที่ตราขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายแต่ละลักษณะนั้น ก็จะต้องศึกษาถึงลักษณะของงาน การจัดระบบเจ้าหน้าที่ และความสัมพันธ์ในอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ต่างๆ ในแต่ละหน่วยงาน ให้มีความสอดคล้องถ่วงดุลซึ่งกันและกันอย่างเหมาะสม เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายก้าวไปสู่เป้าหมายเดียวกัน การบังคับใช้กฎหมายให้ตรงต่อเจตนารมณ์ที่แท้จริงจึงค่อนข้างเป็นปัญหาใหญ่ที่หลาย ๆ ประเทศต้องประสบมาแล้วทั้งสิ้น เพราะการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งมีความหลากหลายนั้น เป็นเรื่องที่ต้องมีความเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายฝ่ายได้แก่<sup>8</sup> เจ้าหน้าที่ฝ่ายผู้รักษากฎหมายในเบื้องต้น ซึ่งมีจำนวนมากมายและสังคมอยู่ในหน่วยงานของรัฐต่างกระทรวง ทบวง กรม กอง โดยขึ้นอยู่กับข้อกำหนดและเงื่อนไขของกฎหมายที่เกี่ยวข้องแต่ละฉบับ กล่าวโดยเฉพาะ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ ของกลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรมมากที่สุด มักจะเป็นเจ้าหน้าที่

---

<sup>6</sup>ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. “การร่างกฎหมาย”, วารสารกฎหมายปกครอง 7. (ฉบับที่ 25), เมษายน 2531

<sup>7</sup>อมร จันทรสมบูรณ์. “Law Enforcement : มิติที่ 3 ของกฎหมาย”, วารสารกฎหมายปกครอง 9. (ฉบับที่ 11), เมษายน 2533.

<sup>8</sup>โกสิน พลกุล. ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย. (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์การพิมพ์พลชัย, 2525. หน้า 137-140.

ที่สังกัดกรมโรงงาน เจ้าหน้าที่จากกระทรวงสาธารณสุข หรือเจ้าหน้าที่จากสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นต้น และเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ตัดสินหรือวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท เจ้าหน้าที่ประเภทนี้ กฎหมายได้กำหนดระบบการสั่งการ หรือการวินิจฉัยชี้ขาดขั้นตอนสุดท้ายไว้แตกต่างกันหลายรูปแบบ

ความหลากหลายของรูปแบบการสั่งการหรือวินิจฉัยชี้ขาดขั้นสุดท้าย มีสาเหตุมาจากลักษณะของงานที่อยู่ในหน้าที่ของข้าราชการหรือองค์การเหล่านั้น กิจกรรมหรือแผนงานบางอย่างต้องการความชำนาญหรือคุณวุฒิของผู้มีอำนาจสั่งการหรือของคณะกรรมการ เพื่อความถูกต้องและเป็นกลางในทางวิชาการ ดังเช่น การให้ความเห็นชอบในรายงานการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) แต่กิจกรรมบางอย่างก็ต้องการความสะดวกรวดเร็วและเด็ดขาด กล่าวคือ นอกจากผู้ใช้อำนาจสั่งการหรือวินิจฉัยชี้ขาดจะต้องพิจารณาถึงตัวบทกฎหมายแล้ว ยังต้องพิจารณาปัญหาอื่นๆ อีกด้วย เช่น สภาพทางเศรษฐกิจ สังคมของท้องถิ่น สภาพปัญหาทางการเมือง ตลอดจนกระแสความเคลื่อนไหวต่างๆ ทางการเมือง เป็นต้น จึงอาจกล่าวได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทนี้มีบทบาทต่อการบังคับใช้กฎหมายและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนค่อนข้างสูง เพราะเป็นผู้มีอำนาจ (authority) ทั้งในด้านการตีความกฎหมาย และในด้านควบคุมการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายให้เกิดความชอบธรรมอีกด้วย

การบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) จึงเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่จะส่งผลให้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ของรัฐเกิดประสิทธิภาพ ถ้าหากว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมายข้างต้นบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและมีความเสมอภาค กล่าวคือ เมื่อพบว่ามีกรณีละเมิดข้อบัญญัติของกฎหมายขึ้นเมื่อใด เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องไม่รอช้าต่อการเข้าดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนข้อกฎหมาย หรือหลีกเลี่ยงกฎหมายอย่างเฉียบพลัน ซึ่งจะมีผลต่อจิตใจของผู้กระทำผิดและบุคคลอื่นๆ ที่กำลังจะเอาเยี่ยงอย่าง ทำให้เกิดการเกรงกลัวหรือซัดขวิดต่อการประพฤติผิด หรือหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกรอบของกฎหมาย และเป็นผลให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความสงบสุขในสังคมตามมาในที่สุด

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มกฎหมายที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อการพิทักษ์รักษาสังแวดล้อมนั้น จัดว่าเป็นกฎหมายมหาชน (public law) ที่รัฐได้ตราขึ้นในลักษณะที่มีการกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย โดยมีเจตนารมณ์สำคัญ คือ เพื่อคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัยจากเหตุเดือดร้อนรำคาญและความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินต่างๆ และเพื่อพิทักษ์รักษาสังแวดล้อมและระบบนิเวศน์ทางธรรมชาติให้คงไว้ซึ่งคุณภาพอันเหมาะสมต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ดังนั้น การใช้ดุลพินิจบังคับใช้กฎหมายของ



เจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจเพื่อการตัดสินใจระหว่างความปลอดภัยของสังคม กับสิทธิเสรีภาพของเอกชนที่จะต้องถูกจำกัดการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในสังคม

กระบวนการของกฎหมายที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม จะมีผลในทางคุ้มครองสาธารณชนได้เพียงใด ขึ้นอยู่กับการใช้ “ดุลพินิจ (discretion)” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่ายตามบทบาทของตนอย่างเหมาะสมและสอดคล้องซึ่งกันและกัน หากเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแม้เพียงฝ่ายเดียวใช้อำนาจหรือดุลพินิจของตนเพื่อการบังคับใช้กฎหมาย นอกเหนือไปจากการใช้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว การคุ้มครองปกป้องสังคมให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและเกิดความสงบสุขก็ไม่อาจสำเร็จตามความมุ่งหมายของกฎหมายได้เลย การที่จะประเมินผลว่าการบังคับใช้กฎหมายแต่ละสาขา ได้ก้าวไปสู่เป้าหมายของกฎหมายที่รัฐตราขึ้นเพียงใดนั้น ไม่ใช่เรื่องที่อาจกำหนดได้ด้วยการกล่าวถึง หรือยกตัวอย่างด้วยเหตุการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือด้วยการนำอาชญากรรมหรือคำวินิจฉัย หรือคำพิพากษามานับโดยฉบับหนึ่งมากล่าวอ้าง เพราะคำสั่งก็ดี คำวินิจฉัยก็ดี หรือคำพิพากษาของศาลก็ดี เป็นเพียงเสมือนเข็มที่แกว่งไปมาระหว่างจุดศูนย์กลางอันเป็นสภาพที่แท้จริงของการมีประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย ว่ามีการเคลื่อนไหวไปจากจุดตำแหน่งที่ควรจะเป็นหรือที่ตั้งความคาดหวังเอาไว้เพียงใดเท่านั้น การค้นหาประสิทธิผลของการบังคับใช้กฎหมายจึงเป็นเรื่องที่ต้องติดตาม วิเคราะห์ และประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่แต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องในทุกระดับและทุกประเภท เพื่อให้มาซึ่งคำตอบที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริงที่สุด

ด้วยเหตุนี้ การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม ให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น จึงควรที่จะต้องมีการศึกษา วิเคราะห์ สาเหตุของปัญหาอย่างละเอียดถี่ถ้วนและรอบคอบ เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องตลอดจนผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจขาด จะต้องมีพื้นฐานแนวความคิดทางปรัชญากฎหมาย และมีประสบการณ์เพียงพอที่จะสามารถคาดการณ์หรือประเมินถึงสภาพการณ์ที่เป็นผลประโยชน์สาธารณะชนที่แท้จริง และผลประโยชน์ของเอกชนหรือผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแผนนโยบายของรัฐบาลหลายประการและเป็นเรื่องที่สามารถนำมาซึ่งความขัดแย้งทางการเมือง จนก่อให้เกิดความไม่สงบสุขในสังคมขึ้นได้ การป้องกันและแก้ไขมลพิษในสิ่งแวดล้อมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น จึงไม่ใช่เป็นเรื่องของการป้องกันและแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า หรือเกิดขึ้นโดยบุคคลแต่เพียงบุคคลเดียว หรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดย อีกทั้งมิใช่เป็นเรื่องที่จะมองแต่ประโยชน์ของเอกชนผู้ประกอบการโรงงานแต่เพียงผู้เดียวจนเกิดการบิดเบือนประโยชน์สุขของสังคมไปอย่างสิ้นเชิง

หากแต่ต้องอาศัยความร่วมมือของทุกฝ่าย เพื่อประสิทธิภาพในการตรากฎหมาย ขอบังคับหรือระเบียบต่างๆ ให้เกิดผลในทางที่ใช้บังคับกับเหตุการณ์ได้อย่างสอดคล้องและกลมกลืนกันมากที่สุด ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า จะต้องมีการเริ่มต้นด้วยการค้นหาสาเหตุ ตลอดจนแนวทางแก้ไขอย่างเป็นขั้นตอน และไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ในที่สุด เมื่อเป็นเช่นนี้การใช้อำนาจของรัฐโดยการวางกระบวนการ หรือข้อกำหนดต่างๆ ผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ จนออกมาในรูปของกฎหมาย หรือข้อบังคับต่างๆ โดยมีองค์กรของรัฐเป็นผู้บังคับใช้ จะไม่เกิดข้อขัดแย้งกันเองในแผนนโยบายของรัฐหรือเกิดการสวนทางกับความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะในขั้นตอนการผลักดันกฎหมายหรือข้อบังคับหรือกฎหมายต่างๆ เข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัตินั้นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองควรจะได้ตระหนักอยู่เสมอว่ากฎหมายเป็นสิ่งที่สร้างขึ้นตามความต้องการและวิวัฒนาการของสังคม ดังนั้น กฎหมายที่สร้างขึ้นโดยขัดต่อความคิดพื้นฐานของสังคมนั้น อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบังคับใช้ของกฎหมายค่อนข้างสูง ตรงกันข้ามกับกฎหมายที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ เพราะจะทำให้การต่อต้าน หรือแรงปฏิกิริยาต่างๆ ของทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย และประชาชนผู้ซึ่งต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายที่จะลดน้อยลง ปัญหาเรื่องการหลีกเลี่ยงกฎหมายก็จะค่อยๆ หดไป อันจะส่งผลให้กฎหมายมีผลในทางบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ปัญหาของการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นการพิทักษ์รักษาสังแวดล้อมที่มีความสลับซับซ้อนขึ้นจากสาเหตุที่มีความเกี่ยวพันในปัญหาต่างๆ ทั้งในลักษณะของปัญหาทางการเมือง นโยบายการพัฒนา ปัญหาทางสังคม และอื่นๆ จะถูกจัดให้อยู่ในกรอบของเป้าหมายตามที่รัฐประสงค์ในขั้นตอนการตรากฎหมายได้หรือไม่เพียงใดนั้น ไม่ใช่เป็นสิ่งที่จะดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์ภายในระยะเวลาอันสั้น หากแต่เป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายจะต้องติดตาม วิเคราะห์ และประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรของรัฐอย่างต่อเนื่อง เพราะการศึกษา ประเมินผล และวิเคราะห์ฝ่ายคู่ระบบกลไกของรัฐ และการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐอย่างสม่ำเสมอและเที่ยงตรงนั้น จะเป็นแรงผลักดันการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) สามารถพัฒนาไปได้อย่างสมบูรณ์

#### 4. หลักการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง (Sustainable Industrial Development)<sup>9</sup>

การพัฒนาเป็นกระบวนการที่พยายามเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของมนุษย์ที่มีความเกี่ยวข้องกับความต้องการทั้งทางวัตถุและทางกายภาพ และความต้องการความปรารถนาอันไม่ใช่วัตถุ

<sup>9</sup>Sustainable Industrial Development. } in Industry and environment 3-4, July-December.p.1-12.

โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพของชีวิตให้ดีขึ้น<sup>10</sup> ซึ่งจากอดีตกลางที่ผ่านๆ มา การพัฒนาจะต้องเป้าหมายไว้ที่ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจเพียงประการเดียว ซึ่งถ้าพิจารณาจากการกำหนดแนวทางการพัฒนาของสหประชาชาติในทศวรรษแรก (The First United Nations Development Decade 1960) และในทศวรรษที่สอง (The Second United Nations Development Decade 1970) จะเห็นว่าได้เน้นถึงเรื่องอัตราเพิ่มผลผลิตของชาติและการเพิ่มอัตราสูงขึ้นของรายได้ประชาชาติเป็นอันดับแรก และจากการที่ได้มีการวางแผนเกี่ยวกับระบบทางเศรษฐกิจตลอดจนการผลักดันให้มีการเคลื่อนย้ายทุนและสินค้าได้อย่างรวดเร็วนี้เอง ทำให้อุตสาหกรรมขยายตัวออกอย่างรวดเร็วซึ่งสามารถแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจในระยะเวลานั้นตามที่ต้องการ แต่ในขณะเดียวกันผลจากการพัฒนาได้ก่อให้เกิดการคุกคามต่อระบบทางธรรมชาติจนกลายเป็นปัญหาที่ยุ่งยากและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นทุกวัน จนเกิดเป็นช่องว่างของการพัฒนาในยุคที่ใช้อุตสาหกรรมและเทคโนโลยีเป็นแกนนำที่ยากต่อการแก้ไข การคุกคามต่อระบบทางธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นการทำทรัพยากรธรรมชาติลดลง หรือเป็นการทำให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อม จึงกล่าวได้ว่าล้วนเป็นผลมาจากการแทรกแซงโดยน้ำมือของมนุษย์ทั้งสิ้น

ในยุคของทศวรรษนี้ การเปลี่ยนแปลงกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมอย่างเห็นได้ชัดเจนมากที่สุด ก็คือ การเปลี่ยนแปลงทางอุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อมตลอดจนความสัมพันธ์อื่นๆ ที่เกี่ยวพันกันเป็นลูกโซ่ ทั้งนี้โดยมีสาเหตุมาจากอุตสาหกรรมที่เป็นกลไกหลักของการพัฒนาเศรษฐกิจตามเป้าหมายของแผนนโยบายนั้นได้กลายมาเป็นตัวเร่งผลผลิตเพื่อการบริโภคและการทำลายระบบทางธรรมชาติในเวลาเดียวกัน แต่จากตัวเลขที่แสดงความมั่งคั่งจากการประเมินผลทางเศรษฐกิจนั้น ทำให้คุณค่าของอุตสาหกรรมมีความโดดเด่นกว่าคุณค่าของสิ่งแวดล้อมและระบบทางธรรมชาติ จึงเป็นผลให้การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทางสิ่งแวดล้อมถูกมองข้ามความสำคัญไป ดังนั้นปรากฏการณ์ทางสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นการเกิดมลพิษ การทำลายโอโซนในชั้นบรรยากาศ การเกิดปฏิกิริยาเรือนกระจก ก๊าซของเหลือที่เป็นอันตรายตลอดจนชีวภาพที่เคยมีความหลากหลายกลับต้องสูญหายหรือลดน้อยลง โดยเฉพาะทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีพของมนุษย์ที่ต้องร่อยหรอหมดสิ้นไป ที่มีสาเหตุมาจากมนุษย์นั้นกลับถูกมองว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดา ซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้จะพบเห็นได้ชัดเจนที่สุดในกลุ่มประเทศพัฒนาและด้อยพัฒนาทั้งหลาย

---

<sup>10</sup>Peter Bartelmus. Environment and development. (Massachusetts : Allens & University Inc., 1986). P.1.

ประเทศไทยก็เป็นอีกประเทศหนึ่งในกลุ่มของประเทศกำลังพัฒนาที่พยายามผลักดันสถานะภาพเข้าสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมซึ่งต้องเผชิญกับสภาพปัญหาต่างๆ กล่าวคือ การกำหนดแผนนโยบายเพื่อพัฒนา เป็นไปอย่างในลักษณะที่ขาดการไตร่ตรองถึงปัญหาในเรื่องผลกระทบต่างๆ ทางสิ่งแวดล้อมที่จะติดตามมาในภายหลังอย่างรอบคอบ นอกจากนี้ นักวิชาการก็ยังขาดประสบการณ์ในการวางแผนงานตามแนวทางของโครงการให้มีความสัมพันธ์กับแนวความคิดดังกล่าว อีกทั้งปัญหาของการขาดการวางแผนทางเทคโนโลยี ขาดข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นและสมบูรณ์สำหรับการวางแผน ดังเช่น ในกรณีโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการพัฒนาแบบเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรม (Rapid-industrialization) ในรูปลักษณะที่เป็นการพัฒนาแบบใช้ทรัพยากรที่นำเข้าจากท้องถิ่นอื่น แทนการพึ่งพาทรัพยากรในท้องถิ่นของตนเอง และมาตรการในการจัดการสิ่งแวดล้อมจำเป็น ต้องมีมาตรการที่ละเอียดซับซ้อน รวมทั้งต้องมีการลงทุนเพื่อการควบคุมมลพิษเพิ่มขึ้นนั้นได้เกิดจากการตัดสินใจจากรัฐบาล โดยกำหนดเป้าหมายอยู่ที่การพัฒนาพื้นที่ชายทะเลตะวันออกให้เป็นพื้นที่อุตสาหกรรม แม้ว่าจะเป็นการพัฒนาที่มีการคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไปกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของโครงการก็ตาม แต่ก็เป็นการวางแผนงานในรูปแบบ ที่นำด้วยการพัฒนาและด้วยการจัดการสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการที่จะพัฒนาให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจทางอุตสาหกรรมอย่างเร่งด่วน<sup>11</sup> จึงก่อให้เกิดปัญหาติดตามมา ภายหลังมากมาย อาทิ ปัญหาการขาดแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมล่วงหน้าก่อนที่จะเกิดโครงการพัฒนาขึ้นและขาดความชำนาญในด้านการบริหารโครงการ และขาดการประสานให้การพัฒนา ควบคู่ไปกับนโยบายสิ่งแวดล้อม และที่สำคัญ คือ แม้จะได้ดำเนินในลักษณะของการพัฒนาตาม แนวความคิดนิเวศน์พัฒนาอย่างเต็มที่แล้วก็ตาม แต่ประเทศไทยก็ยังเผชิญกับปัญหาเกี่ยวกับ ประสบการณ์ในการวางแผนตามแนวทางของโครงการ ให้มีความสัมพันธ์กับแนวความคิดดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นปัญหาของการขาดเทคโนโลยีในการวางแผน หรือปัญหาการขาดข้อมูลพื้นฐาน ที่จำเป็นและมีความสมบูรณ์สำหรับการวางแผน<sup>12</sup> เป็นต้น จะเห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างการ พัฒนาตามแผนนโยบายเศรษฐกิจและแผนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมนี้ ได้กลายเป็นสาเหตุนำมาซึ่ง

<sup>11</sup>เรณิ ศิลปะวุฒิ. การวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากการพัฒนา อุตสาหกรรมหลัก : ศึกษากรณีโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก. หน้า 38.

<sup>12</sup>เฉลิมศักดิ์ นิชสมบัติ. การวางแผนและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม, รายงานการฝึกอบรม เรื่อง การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เสนอที่ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ., 21-25 เมษายน 2529.

ข้อขัดแย้งในเกือบทุกประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาทั้งหลายว่า แผนนโยบายเพื่อการพัฒนาควรจะดำเนินนโยบายการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ หรือควรจะ มุ่งเน้นแต่เฉพาะความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ

การที่รัฐบาลของแต่ละประเทศหันมาพิจารณาและให้ความสำคัญปัญหาต่างๆ ที่อาจจะ เกิดจากการพัฒนา แทนที่จะหวังถึงผลทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว นั้น ย่อมชี้ให้เห็นถึงว่า รัฐบาลแต่ละประเทศต่างหันมายอมรับแนวความคิดของ “หลักการการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (sustainable development)” ว่าเป็นกุญแจที่สำคัญที่จะไขอนาคตของระบบเศรษฐกิจ สวัสดิการทาง สังคม ตลอดจนคุณภาพที่ดีของสิ่งแวดล้อม เนื่องจากหลักการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเป็นกระบวนการ ที่จะสนองตอบความต้องการของมนุษย์ในปัจจุบัน โดยไม่สร้างภัยให้กับอนาคต ด้วยการมุ่งเน้น การใช้ทรัพยากรในลักษณะที่ไม่ทำให้ต้นทุนซึ่งเป็นสิ่งแวดล้อม อันเป็นแหล่งอำนวยประโยชน์สุข แก่มนุษย์ต้องหมดสิ้นไปในชั่วระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยไม่ทำให้สิ่งแวดล้อมต้นทุนที่ตกทอดถึง ชนรุ่นหลังต้องลดปริมาณลง หรือต้องเสื่อมโทรมลงกว่าที่มีอยู่ในปัจจุบันและสำคัญยิ่งไปกว่านั้น จะต้องไม่สร้างผลกระทบทางสังคม ดังที่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายกำลังประสบอยู่

จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ ย่อมแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างอุตสาหกรรม ที่สามารถเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ประกอบกับที่มีการรณรงค์ในเรื่องแนวความคิด การพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง ทำให้นักอุตสาหกรรมและนักสิ่งแวดล้อมได้หันมาร่วมมือ กันอย่างจริงจังมากขึ้น ในเรื่องของการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม ด้วยการพยายามหาแนวทาง ลดภาวะของมลพิษที่สร้างความเสื่อมโทรมให้กับสิ่งแวดล้อม ทั้งในรูปของการฟุ้งกระจายของ ก๊าซพิษ คาร์บอนไดออกไซด์ (CO<sub>2</sub>) หรือสารจำพวก CFC<sub>s</sub> ที่เป็นต้นเหตุของการเกิดปฏิกิริยา เรือนกระจก (greenhouse effect) โดยการใช้สิ่งทดแทนวัตถุที่ก่อสร้างเกิดมลสาร นอกจากนี้ ยังได้พยายามฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติอย่างถูกหลักวิชาการ โดยเฉพาะ สิ่งที่เป็น คลื่นลูกใหม่เกี่ยวกับกฎระเบียบต่างๆ เช่น การบังคับใช้หลักเกณฑ์เรื่องผู้ก่อมลพิษต้องเป็น ผู้จ่ายก็ดี (Polluter Pays Principle) หลักการจ่ายเพื่อป้องกันมลพิษเอาไว้ก่อนก็ดี (Pollution Prevention Pays) ได้มีการนำมาบังคับกันอย่างเป็นรูปธรรมจริงจังมากขึ้น นอกจากนี้ นโยบายสาธารณะ (public policy) อันเป็นมาตรการรองรับกับปัญหาการรักษาสิ่งแวดล้อมกำลังเปลี่ยนแปลงอย่าง รวดเร็วทั้งในด้านเงินทุน และการกระตุ้นเพื่อการจูงใจด้วยวิธีการต่างๆ จนถึงขั้นมีการร่วมมือกัน ในระดับประเทศ โดยมีการเสนอแนวความคิดว่า ควรจะได้มีมาตรการเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุน เพื่อการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจจะได้มาโดยวิธีการเรียกเก็บภาษี หรือการเก็บค่าธรรมเนียม ทั้งนี้เพื่อให้การพัฒนาอุตสาหกรรมสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง ไม่ก่อให้เกิดปัญหา ความเสื่อมโทรมในสิ่งแวดล้อม หรือการหมดไปของทรัพยากรธรรมชาติที่จะนำมาใช้แปรรูป

ผลิตเพื่อป้อนเข้าสู่สังคม หรือไม่ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นแก่สังคมในรูปแบบต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น หรือเกิดปัญหาในเรื่องการลงทุนที่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมต้องจ่ายค่าเสียหายเพื่อแก้ไขมลพิษที่เกิดขึ้นอย่างไม่มีที่สิ้นสุด เป็นต้น

ดังนั้น หลักการพัฒนาที่ถูกต้องเหมาะสม เพื่อสนองความต้องการของมนุษย์นั้น มิได้มีความหมายเพื่อการยกฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศแต่เพียงด้านเดียว หากยังครอบคลุมไปถึงการสามารถป้องกันและรักษาสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการจัดระบบของสังคมให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและมีความสุขด้วย ซึ่งเราสามารถแสดงภาพของสายใยแห่งความสัมพันธ์ระหว่าง “สิ่งแวดล้อม” “เศรษฐกิจ” และ “สังคม” ที่เกี่ยวเนื่องกัน Martin W.Holder ได้ชี้ให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องกับกิจการอุตสาหกรรมว่า กระบวนการพัฒนาที่กำหนดขึ้นโดยมนุษย์ ควรจะเริ่มต้นโดยการคำนึงถึงผลกระทบที่จะติดตามมา ด้วยการพิจารณาเทียบกับ “ศักยภาพทางธรรมชาติ” ของประเทศที่จะรองรับผลกระทบดังกล่าว การพัฒนาประเทศควรจะได้มีการวางแผนอย่างรอบคอบ เพื่อป้องกันการสูญเสียทั้งภาคเศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในกิจการอุตสาหกรรมควรที่จะมีความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่งที่จะมิให้เกิดผลกระทบต่อสายใยแห่งความสัมพันธ์ดังกล่าว ดังนั้น รัฐจึงควรที่จะกำหนดให้อุตสาหกรรมต่างๆ จัดให้มีระบบป้องกันภัยอันตรายที่ได้มาตรฐาน เพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อทั้งระบบสิ่งแวดล้อมและสังคมอย่างเข้มงวด โดยนำมาตรการและวิธีการควบคุม เช่น การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) เข้ามาใช้บังคับอย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดผลดีต่อทั้งสิ่งแวดล้อม สังคม และกิจการอุตสาหกรรมที่เป็นเครื่องมือที่สำคัญของการพัฒนาของประเทศอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ จากข้อความที่ปรากฏในเอกสารรายงานของ Governing Council ที่อยู่ในความรับผิดชอบของ UNEP ที่จัดทำขึ้นเมื่อปี 2520 (ค.ศ. 1977) ยังได้กล่าวถึงการพัฒนาอุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อมเอาไว้ว่า นอกเหนือจากการที่จะต้องหันมาให้ความสำคัญต่อระบบของการควบคุมรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมแล้ว เรายังต้องขยายความรู้ความเข้าใจให้กว้างออกไปอีกว่า แนวทางการพัฒนารูปแบบใหม่ที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลายนั้น ได้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้การพัฒนาสามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคมมนุษย์ได้อย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นในด้านมาตรฐานการครองชีพที่ดีทั้งในทางเศรษฐกิจและในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ<sup>13</sup> ย่อมหมายความว่าทุกฝ่ายจะต้องร่วมมือกันโดยมีรัฐเป็นแกนนำในการวางแผนนโยบายหรือดำเนินการให้จุดร่วมของวงกลมทั้งสามในภาพขยายตัวออกเพื่อครอบคลุมปัจจัยทั้งสาม

<sup>13</sup>UNEP. *Compendium of legislative authority*. P.249.

ให้ได้มากที่สุด อันถือว่าเป็นจุดที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดของการพัฒนา (Maximize Integrated Development) ประเทศตามแผนนโยบาย

วิถีทางหนึ่งที่จะให้การพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างต่อเนื่อง นอกจากจะเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทั้งภาครัฐและเอกชนแล้ว กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรมจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ควรจะได้ตระหนักถึงภาระหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาทั้งหลาย โดยการถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจทางวิชาการ และเทคโนโลยีใหม่ ๆ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น และที่สำคัญที่สุดกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วจะต้องไม่นำอุตสาหกรรมประเภทที่มีอันตรายและมีความเสี่ยงต่อการเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อนข้างสูงไปตั้งอยู่ในกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาเหล่านั้น โดยนำเอาผลตอบแทนทางเศรษฐกิจมาเป็นสิ่งจูงใจ นอกจากนี้ ประเทศที่กำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาจะต้องมีความรับผิดชอบต่อการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม ด้วยการพยายามเลือกสรรเทคโนโลยีที่มีคุณภาพเข้ามาใช้ในกระบวนการผลิตของกิจการอุตสาหกรรม เพื่อลดปริมาณของเสียที่จะก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมและสภาพสังคมภายในประเทศ

กระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่องจึงนับว่าเป็นกระบวนการที่มีคุณอนันต์ต่อการพัฒนาประเทศเพราะถ้าหากผู้กำหนดแผนนโยบายมีการตัดสินใจที่ตั้งอยู่บนรากฐานของการศึกษา วิเคราะห์ ตลอดจนมีการรวบรวมข้อมูลอย่างละเอียดถี่ถ้วนแล้ว สิ่งประเทศชาติจะได้รับจากกิจการอุตสาหกรรมดังกล่าว ย่อมนำมาซึ่งประโยชน์สูงสุดตามความหมายของหลักการ “การพัฒนาอุตสาหกรรม” อย่างแท้จริง โดยเฉพาะเมื่อเข้าสู่ช่วงทศวรรษที่สามของสหประชาชาติว่าด้วยการพัฒนาอันเป็นช่วงทศวรรษที่ต้องเผชิญกับมรสุมทางเศรษฐกิจมาก่อนข้างหนัก เนื่องจากความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจได้ตกอยู่ที่กลุ่มบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น แต่เมื่อมองถึงภาพส่วนรวมของสังคม จะพบว่านอกจากจะต้องตกอยู่ในสภาพที่ยากจนแล้วยังต้องเผชิญกับปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมอีกด้วย จนทำให้รัฐบาลของหลายประเทศต่างก็หันมาให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมและสังคมมากขึ้นจนเกิดแนวความคิดที่จะมุ่งเน้นให้นโยบายการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมเดินควบคู่กันไปกับนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมและสังคมขึ้นมา 2 รูปแบบ<sup>14</sup> คือ

ประการแรกเน้นการปรับปรุงการวางแผนนโยบาย (improve policy planning) แนวทางกว้าง ๆ ของวัตถุประสงค์ในการพัฒนาที่มีต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมจำเป็นที่จะต้องแยกแยะและกำหนดให้ชัดเจนการพัฒนาที่ไม่คำนึงถึงการแบ่งปันผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรมในสังคม อาจจะทำได้

<sup>14</sup>Mostata K. Tolba. Sustainable development : constraints and opportunities. P.100-101.

เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบการเมือง แต่ในขณะเดียวกัน การดำเนินการเพื่อสนองตอบความต้องการของสังคมที่หลากหลาย และการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อกำหนดนโยบายอย่างกว้างขวางนั้น ก็จำเป็นที่จะต้องมีการจัดการวางแผนอย่างสลับซับซ้อนและยุ่งยากมากขึ้น ซึ่งในสภาพการณ์เช่นนี้เราจะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายทุกองค์กรทั้งในภาครัฐและเอกชน เพื่อเสาะหาแนวทางใหม่ ๆ ที่จะสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างครอบคลุม อันเป็นการส่งเสริมการเจริญเติบโตของสังคมอย่างจริงจังและยุติธรรม

ประการที่สอง เน้นการกำหนดเวลาและผลกำไรทางสิ่งแวดล้อมเพื่อพัฒนาเป็นมาตรการอันจำเป็นเร่งด่วนที่รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้นใช้บังคับหน่วยงานระหว่างประเทศ เช่น โครงการสิ่งแวดล้อมนานาชาติ (United Nations Environment Programme : UNEP) ได้พยายามพัฒนาแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุดรวมทั้งระบบการเก็บค่าภาษีและค่าธรรมเนียมจากผู้ก่อมลพิษหรือสนับสนุนให้มีการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อจัดตั้งเป็นกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้น เพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของการพิทักษ์รักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อมอันเป็นสวัสดิการของสังคมมนุษย์ เนื่องจากเมื่อไม่กี่ปีมานี้ทรัพยากรธรรมชาติไม่ว่าจะเป็นที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ ถูกใช้สอยอย่างฟุ่มเฟือยไม่มีขีดจำกัดและของเสียต่าง ๆ จากกิจการอุตสาหกรรมถูกปล่อยลงสู่แม่น้ำ อากาศ โดยไม่มีผู้ใดให้ความสนใจต่อสภาวะแวดล้อม จนเกิดความเสื่อมโทรมและเสียหายไปทั่ว แต่การประเมินค่าทางสิ่งแวดล้อมนั้นไม่ใช่สิ่งที่จะจัดทำให้สำเร็จลงได้ภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว เพราะผลกระทบบางอย่างจากการพัฒนาที่มีต่อสิ่งแวดล้อมนั้นสามารถแยกแยะได้ชัดเจน และประเมินได้อย่างถูกต้อง แต่ในโครงการบางประเภทไม่สามารถประเมินค่าเหล่านั้นได้แน่นอน เนื่องจากมีผลกระทบภายนอก (Externalities) ที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการบริโภคและการผลิตอันเกิดขึ้นจากกิจกรรมการผลิตหรือการบริโภคที่มีต่อบุคคลอื่นซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องกับกิจการนั้น เป็นอุปสรรคในการประเมินค่าทางสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบภายนอกที่เกิดปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกิดผลกระทบต่อบุคคลอื่นที่ไม่ใช่เป็นผู้ก่อให้เกิดขึ้น โดยที่ผู้ผลิตหรือเจ้าของกิจการอุตสาหกรรมมักจะหลีกเลี่ยงต่อการที่จะนำผลกระทบภายนอกนี้มาคำนวณรวมอยู่ในต้นทุนการผลิตอยู่เสมอ นอกจากจะใช้อำนาจรัฐเป็นตัวผลักดันให้กลไกการประเมินค่าทางสิ่งแวดล้อมส่วนนี้เกิดผลในทางปฏิบัติ



## 5. หลักการป้องกันหรือระมัดระวังล่วงหน้า (Precautionary Principle)<sup>15</sup>

หลักการในเรื่องการป้องกันหรือระมัดระวังเอาไว้ก่อนเพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อระบบสิ่งแวดล้อมและมนุษย์นี้เป็นแนวความคิดที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า การป้องกัน (Prevention) เป็นวิถีทางที่ถูกต้อง และดีกว่าการแก้ไขเยียวยาในภายหลัง โดยเฉพาะการจัดให้มีมาตรการป้องกันการปล่อยของเสียในรูปแบบต่าง ๆ จากกิจการอุตสาหกรรมเสียก่อนที่จะเกิดความเสียหายขึ้นนั้น เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง หลักการนี้ได้มีการเผยแพร่มาหลายปีจนในที่สุดได้รับการยอมรับโดยที่ประชุมนานาชาติ (The First International Conference on the Protection of the North Sea in 1984 and The Second International Conference in 1987) ถึง 2 ครั้งด้วยกัน คือในปี พ.ศ. 2527 และ พ.ศ. 2530 ว่าเป็นการที่ดีและเหมาะสมต่อการพิทักษ์รักษาสีงแวดล้อมที่ควรได้รับการสนับสนุนให้มีการบัญญัติเป็นกฎหมายภายในของแต่ละประเทศขึ้นรับรองอีกขั้นตอนหนึ่งด้วย

แนวความคิดการพิทักษ์รักษาสีงแวดล้อมด้วยการป้องกันหรือระมัดระวังเอาไว้ก่อน (precautionary environmental protection) โดยการเริ่มต้นชี้ให้ผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมทั้งหลายได้ตระหนักถึงผลได้ผลเสียจากกิจการของตนนั้น เป็นแนวทางปฏิบัติที่ได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมจากภาครัฐและเอกชนในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมทั้งหลาย เช่น ญี่ปุ่น เยอรมัน สหรัฐอเมริกา เป็นต้น รวมทั้งองค์การในระดับระหว่างประเทศ อาทิ ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของธนาคารโลกแก่โครงการหรือกิจการใด ๆ นั้น บุคคลากรที่ต้องพิจารณาเรื่องสีงแวดล้อมของธนาคารจะพิจารณาถึงมาตรการป้องกันผลกระทบต่อสีงแวดล้อมของโครงการหรือกิจการนั้น ๆ ว่ามีความสมบูรณ์มากน้อยเพียงใด โดยการพิจารณาของบุคคลากรจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดว่า การป้องกันเอาไว้ก่อนจะเป็นวิถีทางที่มีประสิทธิภาพมากกว่า และเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าการแก้ไขปัญหาลในภายหลัง

หลักการในเรื่องการป้องกันหรือระมัดระวังสีงแวดล้อมเอาไว้ก่อนเป็นหลักการที่ควร จะได้รับการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและจริงจัง เพื่อคุณภาพสีงแวดล้อมในวันนี้และวันข้างหน้าซึ่ง นานาประเทศได้นำไปปรับใช้เข้ากับแผนนโยบายเพื่อการพัฒนาและการพิทักษ์สีงแวดล้อมโดยอ้าง ถึงความจำเป็นในการป้องกันมิให้สีงแวดล้อมถูกปนเปื้อนด้วยสารพิษหรือสีงอันไม่พึงประสงค์ ทั้งปวง ตลอดจนการรักษาคุณภาพทางสีงแวดล้อมเอาไว้ ในลักษณะของการควบคุมให้ผู้ผลิตหรือ ผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมทั้งหลายพยายามหยุดการปล่อยของเสียออกสู่ระบบสีงแวดล้อม

---

<sup>15</sup>United Nations Enviroment Programme. Riginal seas . GESAM : The state of the marine environment, UNEP Riginal Seas reports and study. No.115, 1990. p.85.

ไม่ว่าจะเป็นการปล่อยฝุ่น ควัน หรือแก๊สพิษให้ฟุ้งกระจาย หรือการปล่อยน้ำเสีย หรือการทิ้งกากของเสียที่เป็นอันตราย (hazardous wastes)

ในประเทศอุตสาหกรรมบางประเทศ อันได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา หน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่พิทักษ์รักษาสสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency : EPA) ได้เสนอความเห็นว่าการป้องกันมลพิษตรงจุดที่กำเนิดเป็นสิ่งที่ควรกระทำมากที่สุด เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายของการพิทักษ์รักษาสสิ่งแวดล้อมเอาไว้ โดยเฉพาะในกฎหมายเกี่ยวกับพิทักษ์รักษาสสิ่งแวดล้อมบางฉบับ เช่น ในบทแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย The Hazardous and Solid Wastes Amendments of 1984 ได้ย้ำถึงหลักการป้องกันมลพิษดังกล่าวไว้ว่า ในกิจการทุกประเภทควรจะลดปริมาณการเกิดของเสียจากกระบวนการผลิตให้เหลือน้อยที่สุด หรือมิฉะนั้นก็ควรที่จะจัดของเสียที่เกิดขึ้นให้หมดสิ้นไปในระยะเวลาอันรวดเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้เพื่อลดความเสี่ยงต่อการเกิดผลกระทบในสิ่งแวดล้อมในอนาคต เพราะของเสียเหล่านี้เป็นต้นเหตุที่สำคัญของการเกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมและนำมาซึ่งความยุ่งยากต่อการแก้ไข ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณในแต่ละปีเป็นจำนวนไม่น้อยเพื่อการบำบัดจัดให้หมดไป อนึ่ง องค์กรที่ทำหน้าที่พิทักษ์รักษาสสิ่งแวดล้อม (EPA) ยังได้ยืนยันอีกว่า การป้องกันมลพิษเอาไว้ก่อนจะทำให้เกิดผลดีต่อทางเศรษฐกิจอีกด้วย เพราะทำให้โครงการอุตสาหกรรมต่าง ๆ สามารถป้องกันเหตุการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตมิให้กระทบกระเทือนต่อการลงทุนได้ ทั้งนี้โดยอาศัยวิธีการต่าง ๆ เช่น การที่ได้มีการวางแผนการใช้ทรัพยากรอย่างรอบคอบและเกิดประโยชน์สูงสุด จะทำให้ลดปัญหาเรื่องการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติที่จะนำมาใช้ในกระบวนการผลิต หรือการวางแผนเพื่อให้การปฏิบัติงานในกิจการอุตสาหกรรมดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพไม่ว่าจะเป็นการจัดการของเสีย หรือการควบคุมมลพิษ เพื่อมิให้สร้างผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมนั้น ก็จะทำให้ลดปัญหาเรื่องค่าเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากกิจการอุตสาหกรรมที่มีต่อสังคมในอนาคตลงได้ จึงกล่าวได้ว่าการสนับสนุนให้มีการป้องกันมลพิษเอาไว้ก่อนนั้น เป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพมากกว่าทั้งในรูปของการรักษาสภาพทางธรรมชาติและทรัพยากรที่นำมาใช้ในการผลิตมิให้ต้องเสื่อมโทรมลง หรือได้รับความเสียหาย อีกทั้งยังทำให้ได้แนวทางที่ง่ายต่อการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ มากมายเพื่อการควบคุมการเกิดมลพิษทั้งทางน้ำ ทางอากาศ ตลอดจนการปนเปื้อนของดินจากกากของเสีย หรือสารพิษ<sup>16</sup> นอกจากนี้ อนุสัญญาบาเซล (The Basel Convention) ก็ได้ย้ำถึงเรื่องของเสียที่เป็นอันตรายอันเป็นต้นเหตุของการเกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมไว้ว่า แต่ละฝ่ายควรจะพยายามหามาตรการ

---

<sup>16</sup>Myles E. Morse. US : EPA shifts its priorities prevention ,industry and environment. January-March 1989. p.31.

ที่เหมาะสมมาบังคับใช้อย่างจริงจังภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว เพื่อจะได้เป็นหลักประกันว่า การเกิดขึ้นของของเสียที่เป็นอันตรายทุกรูปแบบจะถูกควบคุมให้ลดเหลือน้อยที่สุด โดยพิจารณา จากความเป็นไปได้ทางเทคนิคที่ทันสมัยที่สุดเท่าที่มีอยู่ หรือเท่าที่จะเป็นไปได้ตามสภาพการณ์ ทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศนั้น ๆ<sup>17</sup> ประเทศในกลุ่มทวีปยุโรป เช่น ประเทศเยอรมัน ได้นำเอาหลักการในเรื่องการป้องกันหรือระมัดระวังเอาไว้ก่อนหน้านี้ไปปรับใช้เป็นกฎหมาย ในประเทศค่อนข้างเคร่งครัดในพื้นที่ต่างๆ หลายแห่ง แม้ว่าในบางพื้นที่จะไม่ปรากฏหลักฐาน ที่แน่ชัดว่า ความเสื่อมโทรมหรือความเสียหายในสิ่งแวดล้อมนั้นมีสาเหตุมาจากกิจการอุตสาหกรรม หรือสภาพทางธรรมชาติเอง หากมีเหตุอันควรสงสัยเพียงเล็กน้อยว่า การปล่อยของเสียจาก กิจการอุตสาหกรรมมีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะดำเนินการ กับกิจการอุตสาหกรรมเท่านั้นตามกฎหมายทันที ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลของประเทศมีนโยบาย ว่าการป้องกันมิให้สิ่งแวดล้อมถูกทำลายเสียแต่เนิ่นๆ ก่อนที่ความเสียหายจะเกิดขึ้นหรือก่อนที่ โครงการต่างๆ จะเริ่มดำเนินการด้วยการแนะนำหรือชี้ช่องทางให้นำเอาเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพ เข้ามาใช้ในการกระบวนการผลิต หรือมีการวางแผนงานการใช้วิธีหมุนเวียนนำของเหลือจาก กระบวนการผลิตกลับมาใช้ใหม่อย่างเหมาะสม จะเป็นวิถีทางที่ง่ายและเอื้ออำนวยประโยชน์ ให้แก่ประเทศชาติได้มากกว่าการที่จะปล่อยให้สิ่งแวดล้อมถูกทำลาย แล้วจึงค่อยแก้ไขในภายหลัง อันจะนำมาซึ่งความยุ่งยากและการสูญเสียอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ดังเช่นที่บางประเทศประสบมาแล้ว ในอดีต ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ดังนั้น การคาดคะเนหรือประเมิน ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเอาไว้ก่อนเพื่อหามาตรการที่เหมาะสมมาใช้อย่างจริงจังก่อนที่จะอนุญาตให้ เริ่มดำเนินการกิจการ จึงเป็นวิธีการที่ควรจะได้รับ การสนับสนุนให้มีการปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ อย่างเคร่งครัด เนื่องจากนโยบายสิ่งแวดล้อมของประเทศ ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแต่การป้องกัน อันตรายหรือเหตุการณ์อันไม่พึงประสงค์ที่จะเกิดจากการทำลายสิ่งแวดล้อม และการขจัดมลพิษใน สิ่งแวดล้อมให้หมดไปเท่านั้น แต่นโยบายในการป้องกันสิ่งแวดล้อมที่เคยใช้มา จะต้องถูกนำไป ปฏิบัติใช้ในความหมายที่กว้างขวางครอบคลุมไปถึงการระมัดระวังภัยอันตราย ที่จะเกิดจากกิจการ อุตสาหกรรมและสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระยะยาวหรือในอนาคตด้วย เพื่อเป็นการรักษา คุณภาพทางสิ่งแวดล้อมให้คงอยู่ในสภาพที่ดีเสมอ ด้วยเหตุนี้ การแสวงหามาตรการป้องกัน สิ่งแวดล้อมด้วยการคาดคะเนหรือประเมินสถานการณ์ในอนาคตอย่างสุ่มรอบคอบ เพื่อกระตุ้นเตือนให้เกิดการวางแผนในคุณค่าของสิ่งแวดล้อมมากขึ้น จึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่ง ของหลักการการป้องกันหรือระมัดระวังเอาไว้ก่อน แม้ว่ากฎเกณฑ์ในเรื่องการป้องกันสิ่งแวดล้อม

<sup>17</sup>Waste Minimization. Industry and environment. 1989. p.31.

จะตราไว้ในความหมายที่มีขอบเขตค่อนข้างจำกัด แต่เมื่อปรากฏการณ์ต่างๆทางเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงไป แนวความคิดดังกล่าวจึงเป็นกลไกสำคัญที่จะผลักดันให้การประยุกต์ใช้กฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในการพิทักษ์รักษาสິงแวดล้อมดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และสิ่งที่ทุกฝ่ายควรตระหนักให้มากที่สุดในการพิทักษ์รักษาสິงแวดล้อมนั้น มิใช่อยู่ที่การพิทักษ์รักษาแต่เพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่งเท่านั้น หากแต่ต้องพิทักษ์สิงแวดล้อมทั้งระบบอย่างครบวงจร หรือพิทักษ์รักษาคุณภาพของระบบนิเวศน์เอาไว้ จึงจะเป็นผลให้การพิทักษ์สิงแวดล้อมสามารถบรรลุตามเป้าหมายของหลักการดังกล่าว<sup>18</sup>

ในกรณีของประเทศเนเธอร์แลนด์ ได้เสนอความเห็นว่าการป้องกันสิงแวดล้อมเอาไว้ก่อนล่วงหน้าโดยการกำหนดให้กิจการอุตสาหกรรมทั้งหลายลดภาวะของการเกิดอันตรายหรืออัตราความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตให้มีค่าเท่ากับศูนย์นั้นย่อมเป็นไปได้ การที่จะลดภาวะอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตเป็นเรื่องที่จะต้องร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนผู้ดำเนินการ เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมและถูกต้องโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสิงแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการบางประเภท เช่น โครงการพลังงานปรมาณูนั้น ปัญหาเรื่องผลกระทบทางสิงแวดล้อมก็ดี ทางสังคมก็ดี จะไม่ปรากฏผลให้เห็นแบบฉับพลันเหมือนกรณีของโครงการประเภทวัตถุเคมีทั่วไป ดังนั้นการป้องกันความเสียหายต่อสิงแวดล้อมและสังคม ด้วยการประเมินค่าความเสี่ยงหรือภาวะอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตจึงต้องกระทำด้วยความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง และจะต้องใช้ความปลอดภัยสูงสุดเป็นที่ตั้งหรือเป็นจุดเป้าหมายของการประเมินและวิเคราะห์ อัตราความเสี่ยงที่รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ถือว่าเป็นเหตุการณ์อันไม่พึงประสงค์ ควรจะมีค่าอยู่ในระดับต่ำที่สุดเท่าที่จะสามารถลดลงได้ในสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนั้นอย่างสมเหตุสมผล โดยอาศัยหลักการของ ALARA-principle (As Low As Reasonably Achievable) โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นผู้กำหนดหรือตัดสินใจว่าในสภาพของอันตรายระดับใดที่จะยอมรับให้มีได้ ถ้าหากโครงการใดมีอัตราความเสี่ยงหรือภาวะที่อาจจะเกิดอันตรายในอนาคตได้ค่อนข้างสูง โครงการหรือกิจการนั้นอาจจะไม่ได้รับอนุญาตให้เกิดดำเนินกิจการ แม้ว่าผู้ประกอบกิจการของโครงการนั้นๆ จะมีความพร้อมทางเศรษฐกิจสูงเพียงใดก็ตาม<sup>19</sup>

<sup>18</sup>Bernhard Glaeser. Environmental policy : the example of the Federal Public of Germany in the international context, (Germany : GED, 1988). P.23-24.

<sup>19</sup>C.J. Van Kuijen. Prevention of industrial aciidents in Netherlands, industry and environment 3. July-September 1988. p.2-3.

ในกลุ่มประเทศแถบเอเชียหลายประเทศ ได้นำหลักการดังกล่าวนี้ไปปรับใช้แผนนโยบายและกฎหมายภายในเพื่อการพิทักษ์รักษาสสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่น ในประเทศญี่ปุ่นได้มีกฎข้อบังคับเรื่องการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมของนครโตเกียว (The Tokyo Metropolitan Environmental Pollution Control Ordinance) ได้กำหนดแนวทางการป้องกัน หรือการระมัดระวังมลพิษทางอากาศ (Air Pollution Precaution) เอาไว้ว่า

“รัฐบาลจะกำหนดให้พื้นที่ใด ๆ ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนของนครหลวง และแจ้งให้ทราบถึงกรณีที่จะต้องระมัดระวังมลพิษทางอากาศในพื้นที่ที่กำหนดไว้ตามที่ทางราชการได้กำหนดไว้โดยกฎข้อบังคับที่มีอยู่ เมื่อปรากฏว่ามลพิษทางอากาศได้ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอย่างรุนแรง”

ถ้าและเมื่อใดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้แจ้งให้ทราบถึง กรณีที่จะต้องมีการระมัดระวังมลพิษทางอากาศตามที่กำหนดไว้ในวรรคก่อน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะกำหนดพื้นที่และแนะนำให้บุคคลที่ติดตั้งเครื่องกรองอากาศเพื่อป้องกันการเกิดเขม่าและควันในพื้นที่ที่กำหนด ใช้เชื้อเพลิงที่ได้มาตรฐานตามที่กำหนดไว้โดยขกกฎข้อบังคับ...”

ซึ่งการกำหนดพื้นที่ดังกล่าวตามกฎข้อบังคับนี้ รัฐบาลญี่ปุ่น จะได้กระทำโดยคำนึงถึงความหนาแน่นของประชาชนในเขตพื้นที่นั้น ตลอดจนสภาพภูมิอากาศที่เป็นอยู่ในขณะนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายหรือเกิดผลกระทบต่อสังคม และสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ในขั้นตอนของการจัดเก็บวัตถุดิบที่ทางเคมีที่เป็นอันตรายบางชนิดซึ่งนำมาใช้ในกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรม ก็เป็นขั้นตอนที่สำคัญไม่น้อยที่ควรจะได้นำเอาหลักการเช่นว่านี้เข้ามาปรับใช้ด้วยเช่นกัน เพราะเป็นวิถีทางที่ดีกว่าการปล่อยให้เกิดปัญหาความเสียหายขึ้นแล้วจึงมาคิดแก้ไขในภายหลัง เนื่องจากบางครั้งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอาจจะสร้างความเสียหายจนยากที่จะฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้อย่างสมบูรณ์<sup>20</sup> ดังเช่น กรณีที่เกิดอุบัติเหตุของโรงงานเคมีที่โบปาล ประเทศอินเดีย ซึ่งนอกจากจะสร้างความเสียหายต่อระบบสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังสร้างความเสียหายต่อทรัพย์สินและชีวิตของประชาชน จนกล่าวได้ว่าเป็นโศกนาฏกรรมอันยิ่งใหญ่ของชาวอินเดียที่ควรจดจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้โดยมีสาเหตุมาจากการตัดสินใจที่ผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ในเรื่องของทำเลที่ตั้งโรงงาน ไปจนถึงระบบป้องกันหรือความปลอดภัยของโรงงาน โดยไม่คำนึงถึงภัยอันตรายหรือภาวะความเสี่ยงต่อความหายนะที่อาจจะเกิดขึ้นต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมในภายหน้า นักการเมืองส่วนใหญ่ที่มีบทบาทในการร่วมการตัดสินใจได้มุ่งเน้นเฉพาะผลประโยชน์ที่จะได้รับทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียวรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มี

<sup>20</sup> H.J.D.Lans. *Identifying and evaluating risks*, Industry and environment 3. p.7.

อำนาจในการพิจารณาอนุมัติให้ตั้งโรงงาน ก็มีได้พิจารณาถึงมาตรการเรื่องความปลอดภัย ตั้งแต่เริ่มกำหนดตัดสินใจในโครงการเลยแม้แต่น้อย ทำให้เกิดข้อสันนิษฐานเบื้องต้นของความเป็นไปได้เกี่ยวกับกฎข้อบังคับของรัฐบาลที่ใช้บังคับ อาจเกิดการลดหย่อนความเคร่งครัด ในเรื่องการควบคุมให้มีหลักประกันในเรื่องความปลอดภัยจากกิจการอุตสาหกรรมต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมที่โรงงานจะต้องจัดให้มี<sup>21</sup> และจากโศกนาฏกรรมของอุบัติเหตุที่อินเดียเป็นอุทาหรณ์ที่ดีแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นผู้ครอบครองวัตถุเคมีที่เป็นอันตรายทั้งหลายว่า ควรจะมีมาตรการหรือแผนงานในทางปฏิบัติเมื่อเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินนั้น โดยเฉพาะผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่กับสารเคมีเหล่านั้นควรจะเรียนรู้ถึงอันตรายที่จะเกิดจากสารเคมี ตลอดจนการเตรียมวิธีการบำบัดหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น มิให้ความเสียหายขยายวงกว้างออกไปสู่ระบบสิ่งแวดล้อมและสังคม เช่น หากเกิดกรณีที่มีการรั่วไหลของสารเคมีจากถังขนาดใหญ่ที่ใช้เก็บสารในปริมาณมาก ผู้ปฏิบัติหน้าที่หรือผู้เก็บรักษาจะต้องรู้จักวิธีการบำบัดหรือหยุดยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากสารเคมีนั้น ตลอดจนหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดพิชและสลายพิช ก็จะต้องมีความพร้อมที่จะแก้ไขปัญหาฉุกเฉินที่เกิดขึ้นจากสารเคมีได้ทันที ประเทศอุตสาหกรรมต่าง ๆ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ทุกหน่วยงานได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการเตรียมแผนการในยามเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินไว้สูงมาก ซึ่งจะเห็นได้จากกฎหมาย The Superfund Amendments and Reauthorization Act (SARA) ซึ่งบัญญัติขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2529 (ค.ศ.1986) ได้มีกำหนดให้มีการวางแผนการในยามฉุกเฉินและสิทธิในการรับรู้ของชุมชนต่อเหตุการณ์ดังกล่าว (Emergency Planning and Community Right-to-Know) โดยเฉพาะในส่วนการวางแผนฉุกเฉินนั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะพัฒนาขีดความสามารถในการตัดสินใจ และความพร้อมในทุกรูปแบบของรัฐบาลในมลรัฐและส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับกับสถานการณ์ต่างที่เกิดขึ้นในยามฉุกเฉินและต้องการแก้ไขเยียวยาโดยเร่งด่วน เช่น ปัญหาอุบัติเหตุที่อาจเกิดขึ้นและสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ปัญหาการบริการในยามฉุกเฉิน การดำเนินการด้านอนามัยของประชาชน ตลอดจนภัยอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากการขนส่งสารเคมีอันตราย เป็นต้น หรือในกรณีของประเทศสวีเดนการบัญญัติกฎหมายใหม่ ๆ ได้พยายามขยายขอบเขตให้ครอบคลุมภารกิจดังกล่าวนี้เอาไว้ด้วยเช่นกัน โดยรัฐบาลสวีเดนได้จัดตั้งองค์กรกลางขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2529 (ค.ศ.1986) ซึ่งใช้ชื่อว่าคณะกรรมการบริการช่วยเหลือให้ความปลอดภัยแห่งชาติ

<sup>21</sup>Will Lepkowski. Legacy of Bhopal, industry and environment 3. p.19.

(The National Rescue Services Board) เพื่อรับผิดชอบงานดังกล่าว รวมทั้งจะต้องจัดให้มีการฝึกฝนผู้มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนจากอุบัติเหตุสารเคมีเป็นงานหลักอีกอย่างหนึ่งด้วย<sup>22</sup>

จากหลักการป้องกันหรือระมัดระวังเอาไว้ก่อนนี้ เป็นหลักการที่ตั้งอยู่บนการประเมินหรือการคาดคะเนของสถานการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นในภายภาคหน้า เพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางและมาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงเป็นหลักการที่ต้องใช้ประสบการณ์ และความรู้ความเข้าใจเรื่องสิ่งแวดล้อม ซึ่งนานาประเทศได้พยายามแสวงหาวิธีการต่าง ๆ ที่จะช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด การจัดทำรายงานศึกษาการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (EIA) เป็นวิธีการหนึ่งที่ถูกเลือกมาใช้ประกอบการประเมินและวิเคราะห์โครงการ หรือกิจการอุตสาหกรรมบางประเภทที่มีศักยภาพความเสี่ยงค่อนข้างสูง โดยมีเหตุผลว่ารายงานการศึกษาการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมนั้น นอกจากจะเป็นรายงานที่ต้องศึกษาและประเมินผลกระทบจากโครงการที่จะเกิดแก่ระบบธรรมชาติ สังคม และเศรษฐกิจอย่างครบถ้วนแล้ว รายงานดังกล่าวนี้ยังต้องประเมินผลกระทบที่จะเกิดต่อกระบวนการผลิตทดแทนทางธรรมชาติและคุณภาพของสิ่งแวดล้อมอีกด้วย ดังนั้น การจัดทำรายงานประเภทนี้ จึงต้องอาศัยข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ อย่างสมบูรณ์ เพื่อให้การปรับปรุงแก้ไขรูปแบบต่างๆ รวมทั้งการกำหนดการตัดสินใจและการประเมินของเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะข้อมูลเหล่านี้สามารถนำไปใช้ในการทำนายปัญหาต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต และสามารถใช้ในการวิเคราะห์หาแนวทางในการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า อย่างน้อยที่สุดรายงานนี้ ก็สามารถบ่งชี้แนวทางที่จะเป็นวิธีการหลีกเลี่ยงการทำลาย หรือสร้างความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม และการทำให้ระบบธรรมชาติหรือระบบนิเวศน์ต้องสูญเสียความสมดุลไป ซึ่งผลที่จะติดตามมาในอนาคต ก็คือทำให้การพัฒนาอุตสาหกรรมสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่ขัดแย้งกับนโยบายการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม เนื่องจากมีการจัดวางแผนงานอย่างมีความเหมาะสม แต่ทั้งนี้เราก็ควรจะตระหนักว่า การประเมินหรือการคาดการณ์ผลล่วงหน้าเพื่อหาแนวทางการป้องกันหรือพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมเอาไว้ก่อนนั้น ถ้าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องขาดคุณสมบัติทั้งในด้านวิชาการหรือศาสตร์ต่างๆ และด้านประสบการณ์ที่ดีแล้ว การปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจของรัฐต่อการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบาย ก็อาจจะหมิ่นเหม่ต่อความเสียหายที่อาจจะเกิดแก่ประเทศชาติไม่น้อยเช่นเดียวกัน

---

<sup>22</sup>Florence Galliot. The national strategies for prevention and response of industrial accidents : an overview, industry and environment 3. p.25.

## 6. แนวความคิดการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public Participation)

“การพัฒนาและการบริหารประเทศ” เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้รัฐต้องยื่นมือเข้ามาใช้อำนาจดำเนินการในกิจกรรมต่างๆ มากมาย ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งรัฐสามารถใช้เป็นเครื่องกำหนดแนวทางว่าควรบริหารประเทศที่ดี การพัฒนาประเทศที่ดีควรจะมุ่งไปสู่ทิศทางใดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมส่วนรวมได้สูงสุด หรือสามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด ดังนั้น นโยบายดังกล่าวจึงควรตั้งอยู่บนรากฐานของเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนนี้ไม่เฉพาะแต่ที่จะเป็นพลังสนับสนุนการพัฒนาเท่านั้น หากยังมีส่วนช่วยให้การกำหนดแนวทางการพัฒนาของรัฐสอดคล้องกับความต้องการประชาชนอย่างแท้จริงและยังเป็นการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาไปสู่ทุกพื้นที่อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมอีกด้วย ซึ่งเป็นลักษณะของการพัฒนาที่ไม่ใช่เป็นการเน้นเฉพาะส่วนของการเติบโตทางเศรษฐกิจ (economic growth) เท่านั้น หากจะเป็นการกระจายความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ (distribution of economic wealth) และทรัพยากรทางสังคมที่มีค่าอื่นๆ อีกด้วย เช่น การสาธารณสุข การศึกษา อันเป็นบริการพื้นฐานของรัฐออกไปถึงประชาชนในท้องถิ่นที่ขาดโอกาสให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้ศักยภาพของตนเองอย่างเต็มที่และเต็มความสามารถภายใต้กฎเกณฑ์หรือกติกาของสังคมด้วยจิตสำนึกในทางสร้างสรรค์ระหว่างรัฐกับสังคมได้เป็นอย่างดี ด้วยเหตุนี้เพื่อให้เกิดการพิจารณาถ่วงนโยบายสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น จึงต้องคำนึงถึงมติมหาชนที่เป็นเครื่องสะท้อนถึงความรู้สึกและความต้องการของประชาชน และเป็นเครื่องชี้แนะให้รัฐสามารถประเมินถึงประสิทธิภาพของนโยบายที่จะถูกนำออกมาใช้ในการบริหารประเทศ โดยรัฐอาจจะนำมาใช้ในการพิจารณาตั้งแต่ขั้นตอนการถ่วงนโยบาย หรืออาจจะนำมาใช้เป็นเครื่องตรวจสอบปฏิกิริยาตอบสนองของประชาชน (feedback) ที่มีต่อนโยบายที่ร่างขึ้นแล้วและได้นำมาทดลองปฏิบัติและการที่รัฐจะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย หรือเพื่อทราบความต้องการของประชาชนนั้น รัฐย่อมกระทำได้หลายรูปแบบ ได้แก่ รูปแบบการลงประชามติ (referendum) การจัดประชุมตัวแทนของกลุ่มประชาชนต่างๆ เพื่อขอความเห็นชอบและคำแนะนำหรือจะเป็นด้วยวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นต้น

แต่ผู้กำหนดนโยบายจะยอมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ที่ปรากฏผลออกมาในรูปของมติมหาชนนั้นเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของผู้กำหนดนโยบายแต่ละยุคสมัย กล่าวคือ ผู้กำหนดนโยบายบางยุคบางสมัยอาจจะพิจารณายอมรับอิทธิพลของมติชนเพียงเล็กน้อย



เท่าที่มติดมหาชนนั้นบับบังคับโดยตรงต่อคนและไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ แต่บางยุคสมัยก็อาจจะยอมรับได้มากขึ้น และผู้กำหนดนโยบายนั้นก็จะเป็นผู้ที่เข้าไปแสวงหา หรือก่อให้เกิดวิธีการเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยการแสดงมติดมหาชนขึ้นเอง แทนที่จะเป็นฝ่ายถูกบับบังคับจากมติดมหาชนเพียงฝ่ายเดียว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพื้นฐานทางปรัชญาหรือแนวความคิดในเรื่องการบริหารการปกครองของผู้กำหนดนโยบายแต่ละคน ว่ามีทรรศนะต่อหลักการในเรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบใด<sup>23</sup>

การพัฒนากระบวนสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองด้วยนโยบายที่มีรัฐเป็นผู้กุมอำนาจการตัดสินใจแต่เพียงฝ่ายเดียว และปิดกั้นโอกาสการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาต่างๆ นั้น ย่อมส่งผลสะท้อนถึงความชอบธรรมของระบอบประชาธิปไตยโดยมีรัฐบาลที่เป็นตัวแทนของประชาชน (representative government) จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจเมื่อเราพบว่า ประชาชนหลายกลุ่มหรือส่วนใหญ่ของประเทศ ถูกทอดทิ้งให้ต้องเผชิญกับปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม อาทิ ปัญหาเรื่องสภาวะแวดล้อมเป็นพิษ ปัญหาเรื่องกฎหมายสิ่งแวดล้อมไม่ได้มาตรฐาน หรือปัญหาในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เท่าเทียมและเสมอภาคกัน อันเป็นสาเหตุของการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมาย และสร้างปัญหาให้กับสิ่งแวดล้อมและสังคม จนในที่สุดกลายเป็นแรงกดดันให้ประชาชนเหล่านี้ ต้องแสวงหาพันธมิตรเพื่อเป็นกำลังต่อรองหรือเรียกร้องสิทธิต่างๆ ดังที่เคยเกิดขึ้นในต่างประเทศอยู่บ่อยครั้ง ไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม หรือเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการอย่างจริงจังแก่ผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม เป็นต้น และเมื่อภาวการณ์ที่กดดันสภาพจิตใจของประชาชนเหล่านี้ไม่ได้รับการผ่อนคลายลงโดยรัฐบาล สิ่งเหล่านี้ก็จะกลายเป็นแรงบีบคั้นให้ประชาชนจำต้องลุกฮือขึ้นต่อสู้ด้วยความรุนแรง โดยกลุ่มบุคคลที่สามารถปลุกระดมให้ประชาชนเห็นถึงความไร้ประสิทธิภาพของฝ่ายรัฐบาล จนเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องสูญเสียทั้งงบประมาณ อุปกรณ์และกำลังคน เพื่อนำไปใช้ในการปราบปราม และที่สำคัญก็คือ เป็นการทำลายภาพพจน์ของบรรยากาศการลงทุนและทางเศรษฐกิจไปโดยสิ้นเชิง ดังเช่น กรณีของการเกิดจลาจลทำลายโรงงานแทนทาลัมที่จังหวัดภูเก็ตโดยมีสาเหตุจากความหวาดกลัวในพิษภัยที่อาจจะเกิดขึ้นจากโครงการดังกล่าว จนกลายเป็นสาเหตุกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความต้องการที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือแสดงความคิดเห็นในโครงการ เป็นประการแรก ส่วนสาเหตุประการที่สอง เนื่องมาจากกลไกของรัฐที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมรับรู้

---

<sup>23</sup> กุลธณ นาพงศธร. หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520). หน้า 282-283 และ 326-327.

ในข้อมูลข่าวสาร ร่วมในการแสดงความคิดเห็น ตลอดจนร่วมในการตัดสินใจเลยแม้แต่น้อย จนทำให้ประชาชนขาดสื่อที่จะทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจในโครงการดังกล่าวอย่างถูกต้อง และเมื่อเหตุการณ์ที่มีความตึงเครียดเช่นนี้มิได้รับการคลี่คลายลงด้วยวิธีการที่ดี จึงทำให้เกิดเป็น ปัญหาต่อการจลาจลจวนวายุลุกลามไปทั่วทุกพื้นที่ จนกลายเป็นปัญหาที่เกิดความขัดแย้งกับนโยบาย การเมืองอย่างรุนแรง และสร้างความเสียหายให้แก่สังคมส่วนรวมอย่างมหาศาล<sup>24</sup>

แต่ถ้าหากเมื่อใดที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในนโยบาย ตั้งแต่ขั้นตอนการร่วมเลือก แนวทางต่างๆ หรือร่วมตัดสินใจในนโยบาย ตลอดจนประชาชนสามารถกำหนดนโยบายได้เอง แต่ฝ่ายเดียว โดยรัฐเข้ามามีบทบาทแค่เพียงการรับรู้และร่วมกับราษฎรเพื่อคอยให้ความช่วยเหลือ หรืออำนวยความสะดวก ถือว่าประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในนโยบายของรัฐในระดับสูง (Bottom-up Approach) เนื่องจากกิจกรรมต่างๆ นั้นเกิดจากความต้องการของประชาชนเอง และประชาชนสมัครใจที่จะดำเนินกิจกรรมโดยมีรัฐคอยช่วยเหลือเท่านั้น ดังที่เราจะเห็นได้จากกรณีของประเทศเนเธอร์แลนด์ ที่ได้กำหนดบทบาทการเข้ามามีส่วนร่วมของสาธารณชนไว้ใน บทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อมค่อนข้างชัดเจน เช่น กฎหมายว่าด้วยการพิทักษ์รักษา สิ่งแวดล้อม (The Environmental Protection Law : General Provision) และพระราชบัญญัติการอนุรักษ์ ธรรมชาติ (The Nature Conservancy Act) โดยเฉพาะในบทบัญญัติทั่วไปของกฎหมายว่าด้วยการ พินิจรักษาสิ่งแวดล้อมนั้น ได้กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเกือบทุกขั้นตอนของ กฎหมาย นับตั้งแต่การพิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่เอกชนกระทำการใดๆ เช่น การก่อสร้าง โรงงานจะต้องมีการให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นว่า จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ได้เพียงใดหรือไม่ โดยกำหนดให้การยื่นขอใบอนุญาตต้องกระทำโดยเปิดเผยด้วยการปิดประกาศ ผ่านสื่อต่างๆ เช่น หนังสือพิมพ์ และด้วยการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องทราบ ตลอดจนต้องจัดการส่งจดหมายแจ้งล่วงหน้าให้แก่บุคคลที่มีสิทธิที่จะใช้อาคารที่อยู่ในบริเวณ ใกล้เคียง ครั้นเมื่อเวลาได้ล่วงพ้นตามกำหนดของกฎหมายแล้ว บุคคลใดๆ ก็ตามย่อมมีสิทธิที่จะร้อง คัดค้านเป็นลายลักษณ์อักษรได้ และหลังจากนั้นรัฐบาลจะได้กำหนดการพิจารณาโดยเปิดเผย ซึ่งในขั้นตอนนี้ถ้าหากผู้ใดที่อยู่ร่วมด้วยในการพิจารณาที่สามารถร้องคัดค้านได้อีก จึงกล่าวได้ว่า การพิจารณาโดยเปิดเผยที่จัดขึ้นนี้ ก็เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีการอภิปรายแลกเปลี่ยน ความคิดเห็นเกี่ยวกับคำร้องได้ในระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ผู้ร้องขอใบอนุญาต และประชาชน โดยถือว่าการร่วมตัดสินใจในโครงการนั้นเลยทีเดียว หลังจากนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะต้องส่ง

---

<sup>24</sup>เรณิ ศิลปะวุฒิ. การวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากการพัฒนา อุตสาหกรรมหลัก : ศึกษากรณีโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก. หน้า 79.

ร่างคำตัดสินออกมา และส่งให้ผู้ร้องขอใบอนุญาต เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง ผู้ทำการคัดค้าน และประกาศหรือเปิดเผยเอกสารร่างคำตัดสิน จากนั้นผู้ร้องขอ ผู้คัดค้าน และผู้ที่ถูกคัดสิทธิในการร้องคัดค้านในขั้นตอนก่อนหน้านี้ ก็สามารถคัดค้านเป็นลายลักษณ์อักษรต่อร่างคำตัดสินนี้ได้อีกครั้งหนึ่งภายในกำหนดเวลา 14 วัน เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องจัดพิมพ์คำตัดสินโดยเร็วที่สุด และส่งสำเนาคำตัดสินนี้ให้แก่ผู้ร้องขอใบอนุญาต เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง ผู้คัดค้านทั้งหลาย และจัดพิมพ์เจตนารมณ์ของคำตัดสินดังกล่าว พร้อมทั้งต้องปิดประกาศผลของคำตัดสินและเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้ประชาชนทราบเป็นเวลา 1 เดือน นอกจากนี้กฎหมายยังเปิดช่องให้คู่กรณีทุกฝ่ายมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำตัดสินนั้นได้ภายในกำหนดเวลา และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้อีกด้วย<sup>25</sup>

ในประเทศสหรัฐอเมริกา จะมีการรองรับสิทธิของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนของการรับรู้ข้อมูล ข่าวสาร ของกิจการหรือโครงการบางประเภท เช่น ความเสี่ยงต่ออันตรายของการตั้งโรงงานไฟฟ้าปรมาณู มลพิษที่จะเกิดจากโรงงานหลอมทองแดง เป็นต้น ซึ่งประชาชนเห็นว่าอาจสร้างความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม และส่งผลกระทบต่อชีวิต อนามัยของผู้อยู่อาศัย ทั้งนี้โดยอาศัยสิทธิตามข้อกำหนดของรัฐบาลบัญญัติว่าด้วยการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร (The Freedom of information Act 1966 : FOIA) ซึ่งถ้าหากหน่วยงานของรัฐปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสารตามคำร้องขอแล้ว ศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคำปฏิเสธของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวว่า มีเหตุผลอันสมควรแก่การที่จะไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลตามเงื่อนไขของกฎหมายได้หรือไม่ เว้นแต่เหตุแห่งข้ออ้างเพื่อการปฏิเสธนั้นจะเข้าข้อยกเว้นของกฎหมายซึ่งประกอบด้วยกรณีดังต่อไปนี้

1. คำสั่งของฝ่ายบริหารที่ถือว่าเป็นความลับของการป้องกันประเทศ หรือนโยบายต่างประเทศ
2. กฎเกณฑ์และวิธีปฏิบัติภายในทางด้านบุคลากรของหน่วยงาน
3. ข้อมูลที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะว่าได้รับการยกเว้น
4. ข้อมูลที่เป็นความลับทางการค้า พาณิชยกรรม หรือเกี่ยวกับการเงิน
5. บันทึก หรือจดหมาย ระหว่างหรือภายในหน่วยงานซึ่งกฎหมายกำหนดเฉพาะบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับคดีมิได้เท่านั้น

---

<sup>25</sup> A.A.M.F.Staatsen. Public information and participation in the Netherland in Environmental impact assessment ed, Pergamon Press, (Great Britain : A wheatonn & Co.1972, 1972). p.293-294.

6.เอกสารส่วนบุคคล หรือทางการแพทย์ หรือเอกสารอื่นใดทำนองเดียวกัน ซึ่งการเปิดเผยจะก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล

7.สำนวนการสอบสวน ซึ่งได้รวบรวมขึ้นเพื่อความมุ่งหมายในการบังคับใช้ตามกฎหมาย

8.การตรวจสอบ คำเนิการ หรือรายงานสถานการณ์ ซึ่งเกี่ยวกับการออกกฎเกณฑ์และการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน

9.ข้อมูลทางธรณีวิทยา และธรณีฟิสิกส์ รวมทั้งแผนที่ของบ่อน้ำมัน

หรือในกรณีของประเทศแคนาดา เมื่อสำนักงานการตรวจสอบทบทวนการประเมินผลกระทบต่องสิ่งแวดล้อมของประเทศ (The Federal Environmental Assessment Review office : FEARO) ตรวจพบว่า แผนงานหรือโครงการใดอาจจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทางสำนักงานก็จะแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินปัญหาสิ่งแวดล้อมสำหรับแผนงานหรือโครงการนั้นๆ เพื่อทำการพิจารณาตรวจสอบ ทบทวนแผนงานหรือโครงการดังกล่าว โดยเริ่มจากการจัดทำเอกสาร ข้อมูลต่างๆ เพื่อเสนอต่อประชาชนในลักษณะของการฟังความคิดเห็นจากมหาชนอย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นการยืนยันในหลักการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ ตลอดจนร่วมตัดสินใจ โดยการแสดงความคิดเห็นด้วยวาจา หรือเป็นลายลักษณ์อักษร หรือโดยการจัดประชุมขึ้น หลังจากนั้น คณะกรรมการก็จะจัดให้มีการประชุมสาธารณะขึ้น เพื่อขอความเห็นต่อรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งผลจากการประชุมสาธารณะนี้จะทำให้คณะกรรมการของสำนักงานฯ มีโอกาสได้รับฟังทั้งข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญทั้งที่เป็นนักวิชาการ และจากประชาชนทั่วไป เมื่อการประชุมเสร็จสิ้นลงแล้ว คณะกรรมการจะต้องจัดเตรียมรายงานต่างๆ เสนอต่อกระทรวงสิ่งแวดล้อม (The Ministry of Environment) พร้อมด้วยความเห็นว่าจะดำเนินการโครงการต่อไปหรือไม่ หลังจากได้ส่งรายงานให้แก่รัฐมนตรีแล้วไม่นานนัก ก็จะต้องจัดพิมพ์รายงานดังกล่าวนี้ออกเผยแพร่ให้ประชาชนได้ทราบอย่างทั่วถึงกัน<sup>26</sup>

มิติของการมีส่วนร่วมที่มีอยู่ในสังคมตะวันตกและยุโรป หลังการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในระยะแรกๆ นั้น เป็นเพียงการเปิดเวทีการมีส่วนร่วมของกลุ่มยุทธศาสตร์เท่านั้น ต่อมาเมื่อระบบนี้ดำรงอยู่จนมีการก่อตัวขึ้นเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่เชื่อมผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ได้เป็นปึกแผ่นแล้ว จึงได้ขยายมิติของการมีส่วนร่วมออกไปสู่ประชาชนโดยทั่วไปดังตัวอย่างที่กล่าวมาข้างต้น

<sup>26</sup>F.Hutubise and R. Conelly. Public Participation in the Canadian Environmental Assessment and Review Process in Environmental Impact Assessment, ed Pergemon Press. p.279-280.

เราจะเห็นว่ากิจกรรมต่างๆ ตามแนวนโยบาย จะเป็นตัวบ่งชี้ว่าประชาชนสามารถเข้ามา มีส่วนร่วมในการกำหนดตัดสินใจด้วยมากน้อยเพียงใด ยังเป็นตัวประสานระหว่างการกระจาย อำนาจของรัฐ (decentralization) ในส่วนกลางไปยังองค์กรต่างๆ ในระดับล่างกับการมีส่วนร่วม ของประชาชน กล่าวคือ ถ้าหากอำนาจในส่วนกลางถูกกระจายออกไปสู่องค์กรในระดับล่างมาก เท่าใด ก็จะส่งผลให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในนโยบายต่างๆ ของรัฐได้มากขึ้น ทำให้ ประชาชนได้มีโอกาสเรียนรู้กับการปกครองตนเอง ทำให้เกิดการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ กับประชาชนได้ดีกว่าที่รัฐจะมุ่งใช้อำนาจที่ตนเองมีอยู่เข้าครอบงำในกิจกรรมต่างๆ เสียเองทั้งหมด โดยประชาชนเป็นเพียงผู้รับคำสั่ง และมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามคำสั่งหรือนโยบายที่กำหนดขึ้น ดังเช่นเหตุการณ์ที่ผ่านมา มาในอดีตกาล

การพัฒนาหรือการบริหารประเทศในทศวรรษหน้า จึงควรที่จะมีการเปลี่ยนแปลง รูปแบบจากการที่เคยมีการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่บุคคลบางกลุ่มในระบบราชการ ไปสู่การกระจาย อำนาจให้มากขึ้น เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดการตัดสินใจในนโยบายของ รัฐได้กว้างขวางขึ้น เพื่อให้เกิดจิตสำนึกแก่ประชาชนว่า ตนได้มีส่วนร่วมในนโยบายนั้น และพร้อม ที่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของนโยบายเหล่านั้นอย่างจริงจัง ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยถือว่า เป็นวิธีการหนึ่งที่จะลดความเสี่ยงต่อการใช้อำนาจอย่างไม่ชอบธรรมของรัฐได้

มิติของการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (public participation) จึงเป็นส่วนสำคัญที่จะ ประสานและสร้างความต่อเนื่องให้กับการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะทางด้านอุตสาหกรรมที่เป็น ความสำคัญของการลงทุน แรงงาน และเทคโนโลยี เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นในสังคม การมีส่วนร่วมจึงเป็นทั้งอุดมการณ์ ความเชื่อ เป้าหมาย นโยบาย กระบวนการ และวิธีการที่ซึ่ง ไม่ควรหยุดอยู่แค่เพียงการพูดถึงการมีส่วนร่วมว่าเป็นเป้าหมาย หรือนโยบาย โดยไม่ระบุให้ชัดเจน ว่า จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมได้อย่างไร แต่ในทำนองเดียวกันการที่จะให้ประชาชนหรือ กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ และวิธีการของทุกเรื่อง ในนโยบายนั้น ย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ การที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือ แสดงมติเพื่อนำมาใช้ในการพิจารณาดังแต่ในชั้นยกร่างนโยบายก็ดี หรือนำมาใช้เป็น เครื่องสะท้อน (feedback) ถึงความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อนโยบายที่ได้ร่างขึ้นและได้นำออกมา บังคับใช้แล้วก็ดี ผู้กำหนดนโยบายควรจะได้พิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ ทางสังคมประกอบด้วย เช่น ลักษณะของการรวมกลุ่มประชาชนที่ก่อให้เกิดมติดังกล่าวอย่างหนึ่งเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้าน ในโครงการหรือแผนการนั้นๆ ลักษณะโครงสร้างของหน่วยงานหรือองค์การบริหารงานของรัฐ