

บทที่ 2

หลักการและที่มาของแนวคิดในการจัดการสิ่งแวดล้อม

2.1 แนวคิดพื้นฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อม

ลักษณะการกำหนดบทบาทและความสำคัญของมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมของแนวคิดพื้นฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อมมีความเกี่ยวข้องกับการกำหนดแนวทางในการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อม การกำหนดนโยบายของระบบเศรษฐกิจในโลกให้มีความแตกต่างกัน รวมถึงการเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วย ทำให้สามารถแบ่งแนวคิดพื้นฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อมได้เป็น 2 แนวคิดหลัก ดังต่อไปนี้

2.1.1 แนวคิดในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยมนุษย์เป็นศูนย์กลาง(Anthropocentric) ¹

แนวคิดนี้จะให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมน้อยและจะให้ความสำคัญกับมนุษย์หลัก กล่าวคือ การกำหนดให้มนุษย์เป็นศูนย์กลางของสิ่งแวดล้อม กิจกรรมต่างๆของมนุษย์จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์และความสุขสูงสุดของคนจำนวนหนึ่งซึ่งมีชีวิต ณ เวลาปัจจุบัน ดังเช่นนักเศรษฐศาสตร์(กระแสเก่า)ต้องการให้ระบบเศรษฐกิจเติบโตในลักษณะของตลาดเสรี เพื่อให้มนุษย์สามารถแสวงหาผลประโยชน์และสร้างสวัสดิการในการดำรงชีวิต แก้ไขความยากจน ความไม่รู้และความต้องการของตนได้² ดังนั้น ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น มนุษย์จึงเป็นผู้สร้างและทำลายสิ่งแวดล้อมในเวลาเดียวกันโดยมนุษย์จะเป็นผู้ใช้อำนาจตัดสินใจในที่สุดว่าจะคงสิ่งใดไว้ในสิ่งแวดล้อมเพื่อตอบสนองประโยชน์สูงสุดของมนุษย์ เพราะฉะนั้นการจัดการสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองและรักษา

¹ จุมพต สายสุนทร ,กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ,(กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,2546), น.43

² David Hughes , Tim Jewell ,Jason Lowther,Neil Parpworth and Paula de Prez ,Environmental Law ,4th edition (London : Butterworth ,2002) p.18

สิ่งแวดล้อมด้านต่างๆ จึงเป็นไปเพื่อสวัสดิภาพของมนุษย์ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สุขอนามัย

2.1.2 แนวคิดในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยสิ่งแวดล้อมเป็นศูนย์กลาง(Ecocentric)³

แนวคิดนี้ถือว่ามนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกับพืช สัตว์และสรรพสิ่งอื่นๆ ที่ประกอบขึ้นเป็นระบบสิ่งแวดล้อม มนุษย์ไม่มีอำนาจเด็ดขาดในการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อประโยชน์ของมนุษย์เพียงฝ่ายเดียว มนุษย์ไม่มีอำนาจที่จะกำหนดว่าสิ่งแวดล้อมใดควรจะต้องคงอยู่หรือถูกทำลายตามอำเภอใจของมนุษย์ และมนุษย์ไม่มีสิทธิที่จะทำลายสิ่งแวดล้อมเพื่อสนองประโยชน์ของตนเอง ในทางตรงข้าม มนุษย์มีหน้าที่ที่จะต้องจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมให้คงอยู่ กล่าวคือ การกระทำของมนุษย์จะต้องสอดคล้องกลมกลืนกับสิ่งแวดล้อมและไมควรที่จะกระทบกระเทือนต่อส่วนอื่นๆ ของสิ่งแวดล้อม เช่น น้ำ อากาศ พืชและสัตว์ เป็นต้น มนุษย์จะต้องยอมรับความสำคัญของสิ่งอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นชีวิตหรือไม่ชีวิต ที่ประกอบขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อม ทุกสิ่งทุกอย่างที่ประกอบกันขึ้นเป็นสิ่งแวดล้อมย่อมมีคุณค่าในตัวเอง มนุษย์จะต้องเคารพสิ่งแวดล้อมมิใช่กำหนดสิ่งแวดล้อม และหากสิ่งต่างๆ รวมทั้งมนุษย์มีความสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบและได้รับความคุ้มครอง สิ่งแวดล้อมจะคงอยู่ต่ออย่างดีเพื่อความอยู่รอดของมนุษย์เอง

จะเห็นได้ว่า แนวคิดทั้งสองมิได้มีความขัดแย้งกันแต่ประการใด⁴ กล่าวคือ เป็นแนวคิดเพื่อความอยู่รอดของมนุษย์ ดังจะเห็นได้จาก แนวคิดที่ว่าสิ่งแวดล้อมเป็นศูนย์กลาง หรือถือว่ามนุษย์เพียงส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อมต้องการให้ลดความเห็นแก่ตัวของมนุษย์ที่ให้ความสำคัญต่อตนเองมากจนกระทั่งขาดความเคารพต่อสิ่งแวดล้อม มนุษย์ควรจะต้องให้ความสำคัญกับสรรพสิ่งอื่นๆ ที่อยู่ร่วมกันในสิ่งแวดล้อมอย่างเท่าเทียมกัน เพราะมนุษย์ไม่มีอำนาจเหนือสรรพสิ่งที่จะเป็นผู้ตัดสินใจเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียวว่า สิ่งแวดล้อมควรจะเป็นอย่างไรเพื่อที่จะตอบสนองประโยชน์สูงสุดของมนุษย์ แต่สำหรับแนวคิดที่ถือว่ามนุษย์เป็นศูนย์กลาง มนุษย์จะต้องตระหนักถึงการดำเนินกิจกรรมของตนว่า ต้องไม่ก่อให้เกิดผลร้ายต่อบุคคลอื่นและหากมนุษย์ตระหนักถึงสวัสดิภาพของตนเองทั้งในปัจจุบันและอนาคตย่อมจะ

³ จุมพต สายสุนทร,อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1,น.47.

⁴ เพ็งอ้าง ,น. 44.

ตระหนักถึงการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสภาพดีที่สุดเท่าที่สามารถกระทำได้ ดังนั้น แนวคิดพื้นฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อมจึงนำสู่หลักการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกันของประชาคมโลก

2.2 หลักการและที่มาของการจัดสิ่งแวดล้อมร่วมกันของประชาคมโลก

แนวคิดพื้นฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยมนุษย์เป็นศูนย์กลางอธิบายว่า⁵ ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมมาจากการกระทำของมนุษย์แทบทั้งสิ้น ได้แก่ การนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ การพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ และการนำมาใช้ในชีวิตรประจำวันของมนุษย์ ปัญหาภาวะมลพิษเรื่อง น้ำ อากาศ ดิน การเสื่อมสมดุลของระบบนิเวศ การทำลายล้างและการลดลงของทรัพยากรธรรมชาติที่มีอาจทดแทนขึ้นใหม่ได้ และปัญหาสิ่งแวดล้อมเหล่านี้นับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นในขณะที่ทรัพยากรมีจำกัด รวมทั้ง ปัญหาความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจและสังคมระหว่างประเทศที่พัฒนาและประเทศกำลังพัฒนาส่งผลกระทบให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมแก้ไขได้ยากขึ้นหากประเทศทั้งสองกลุ่มไม่ให้ความร่วมมือและช่วยเหลือกันเพื่อลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคม

เมื่อสาเหตุปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างๆ เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์เพราะมนุษย์ถือตนเองเป็นศูนย์กลางในการจัดการสิ่งแวดล้อมและส่งผลกระทบทั้งต่อสวัสดิภาพ สุขอนามัยของมนุษย์ และสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ความร่วมมือกันของมนุษย์เท่านั้นจึงจะแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นแล้วและจะเกิดขึ้นในอนาคตได้ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 เป็นต้นมา สหประชาชาติได้ตระหนักถึงความร่วมมือกันในการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษ คุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1972 จึงจัดให้มีการประชุมสหประชาชาติ เรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษย์⁶ ณ กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ซึ่งเป็นการจัดประชุมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมครั้งแรกของโลก หลังจากนั้น ความสนใจเรื่องสิ่งแวดล้อมก็ได้รับความสนใจอย่าง

⁵ เฟิงอ่าว , น. 44.

⁶ Micheal Keating ,The Earth Summit's Agenda for Change ,
แผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ,แปลโดย กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงต่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงต่างประเทศ, The Centre for Our Common Future (Switzerland), สมาคมเพื่อชีวิตและสิ่งแวดล้อม, 2537) , น.5.

กว้างขวาง นำไปสู่การจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นในสหประชาชาติ คือ The United Nation Environment Programme หรือ UNEP ⁷ และต่อมา ในปี ค.ศ. 1983 ก็ได้จัดตั้งคณะกรรมการโลกในเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development : WCED) ขึ้น รวมทั้งจัดการประชุมสิ่งแวดล้อมโลกขึ้นเป็นครั้งที่สอง ได้แก่ การประชุมสหประชาชาติ ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา(The United Nation Conference on Environment and Development) หรือ The Earth Summit ในปี ค.ศ. 1992 ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ⁸ ในการประชุมครั้งนี้ มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะมีประเทศต่างๆ เข้าร่วมประชุมมากถึง 179 ประเทศ ⁹ และการประชุมว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development) ณ กรุงโจฮานเนสเบิร์ก ค.ศ. 2002 ตามลำดับ ผลสำเร็จที่ได้จากการประชุมสามครั้งที่ผ่านมา คือ หลักการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกันของประชาคมโลกออกเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ ได้แก่ ปฏิญญาสตอกโฮล์ม ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 ประกอบด้วยหลักการ 24 หลักการ โดยสะท้อนให้เห็นแนวคิดพื้นฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางในอารัมภบทข้อที่ 1 ¹⁰ และ

⁷ นันทพล กาญจนวัฒน์ , “แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ : ศึกษากรณีตัวอย่างอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2542) ,น.60.

⁸ Micheal Keating,อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6 ,น.5.

⁹ เพิ่งอ้าง ,น. 9.

¹⁰ อารัมบทข้อ 1 มนุษย์เป็นทั้งผู้สร้างและผู้หล่อหลอมสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ซึ่งทำให้มนุษย์ดำรงชีพทางกายภาพอยู่ได้และทำให้มนุษย์มีโอกาสที่จะเติบโตทางด้านสติปัญญา ศีลธรรม สังคมและจิตวิญญาณ จากวิวัฒนาการอันยาวนานและทุกขุทรมานของเผ่าพันธุ์มนุษย์บนดาวดวงนี้ได้มาถึงขั้นที่มนุษย์มีอำนาจที่จะเปลี่ยนรูปโฉมของสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ด้วยวิธีการต่างๆ อย่างนับไม่ถ้วนและในระดับที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนโดยอาศัยพัฒนาการทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สิ่งแวดล้อมทั้งสองด้านของมนุษย์ทั้งที่มีอยู่ตามธรรมชาติและที่มนุษย์ทำขึ้นย่อมเป็นสาระสำคัญต่อความอยู่ดีกินดีและการมีและการใช้สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานแม้กระทั่งสิทธิในชีวิตมนุษย์เอง

ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ประกอบด้วย หลักการ 27 หลักการ¹¹ ซึ่งเป็นหลักการในปฏิญญาสตอกโฮล์ม 1972 และเพิ่มเติมหลักการใหม่ รวมทั้งแนวคิดพื้นฐานที่ทำให้มนุษย์เป็นศูนย์กลางได้รับการยืนยันในภาพรวมของปฏิญญานี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหลักการที่ 1 ว่า มนุษย์เป็นศูนย์กลางความห่วงใยสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืนและมนุษย์ชอบที่จะมีชีวิตที่สดใส แข็งแรงและเจริญรุ่งเรือง กลมกลืนกับธรรมชาติ¹² และปฏิญญากรุงโจฮานเนสเบิร์ก ค.ศ. 2002¹³ ว่าด้วย การถ้อยทีถ้อยอาศัยและความร่วมมือกันเพื่อเสริมสร้างหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ใน การศึกษาหลักการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกันของประชาคมโลกของผู้เขียนครั้งนี้ ผู้เขียนจะ นำเสนอเฉพาะหลักการที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการ สิ่งแวดล้อมและได้รับการนำไปปฏิบัติได้

2.2.1 หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นหลักการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกันของประชาคมโลกที่สำคัญและเป็นประเด็นหลักที่นำมาใช้เพื่อเรียกร้องให้มนุษย์ตระหนักถึงความร่วมมือกันในการ แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ ทั้งนี้ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน สะท้อนแนวคิดพื้นฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยมนุษย์เป็นศูนย์กลางอย่างชัดเจน กล่าวคือ มนุษย์มีบทบาทและความสำคัญต่อกำหนดระดับในการคุ้มครองรักษาทรัพยากรและการจัดการ สิ่งแวดล้อม มนุษย์จึงเลือกที่จะจัดการสิ่งแวดล้อมและคุ้มครองและรักษาเฉพาะทรัพยากรที่จะเกิด ผลกระทบต่อความต้องการใช้ของคนรุ่นต่อไป¹⁴

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนประกอบด้วยหลักการ 12 หลักการ จากทั้งหมด 24 หลักการ¹⁵ ของปฏิญญากรุงสตอกโฮล์ม ค.ศ. 1972 มีเนื้อหาโดยสรุปว่า สิทธิมนุษยชนขั้นมูล

¹¹ Alexandre Kiss and Dinah Shelton , Manual of European Environmental Law ,2 th(Cambridge,Cambridge University press,1994),p.11.

¹² Micheal Keating ,อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6 , น. 47

¹³David Hughes , Tim Jewell ,Jason Lowther,Neil Parpworth and Paula de Prez ,*supra* note 2 , p,18

¹⁴*Ibid*, p,18

¹⁵ โปรดดูเพิ่มเติม,นันทพล กาญจนวัฒน์ ,อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7 , น. 64 ,

ฐานทางด้านสิ่งแวดล้อมและขอบเขตของสิทธิทางสิ่งแวดล้อมของรัฐต่างๆที่มีอยู่เหนือทรัพยากรธรรมชาติ ภายใต้สิทธิอธิปไตยของตนในอันที่จะใช้หรือแสวงหาประโยชน์ใดๆ จากทรัพยากรธรรมชาติของตนได้ก็ตาม แต่รัฐทุกรัฐก็น่าที่ให้ประกันว่า การใช้ประโยชน์ดังกล่าวจะต้องไม่เป็นอันตรายหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น อีกทั้งเรียกร้องให้มีความร่วมมือกันในระหว่างประเทศและภายในประเทศ และเพื่อให้มีการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบเพื่อปกป้อง พื้นฟู และคุ้มครองสภาวะแวดล้อมโดยรวมของโลก¹⁶ การกำหนดแนวทางการพัฒนาของแต่ละประเทศจึงต้องคำนึงถึงระบบเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม นโยบายแห่งรัฐ และประชากรของประเทศ ให้เป็นไปอย่างยั่งยืนและไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตาม เมื่อหลักการของปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์มมีลักษณะเป็นฉันทามติและมิได้มีบทบังคับ จึงไม่อาจหยุดยั้งการพัฒนาประเทศในลักษณะที่ไม่ยั่งยืนได้¹⁷ ดังนั้น คณะกรรมาธิการโลก ว่าด้วยเรื่อง สิ่งแวดล้อมและการพัฒนาขององค์การสหประชาชาติ จึงได้ทำการศึกษาเพื่อหาวิธี การสร้างความสมดุลระหว่างสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา และจัดทำเป็น Brunhdtland Report ตีพิมพ์เผยแพร่ใน ปี ค.ศ.1987 โดยนำเสนอหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้ในหัวข้อรายงานเรื่อง Our Common Future ซึ่งให้เห็นตัวอย่างของความเสียหายของสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน และเรียกร้องให้ชาวโลกเปลี่ยนแปลงวิถีการดำเนินชีวิตที่ฟุ่มเฟือยและเปลี่ยนแปลงวิถีทางในการพัฒนาเสียใหม่ ให้มีปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งสอดคล้องกับข้อจำกัดของธรรมชาติมากขึ้น¹⁸ ซึ่งมนุษย์สามารถทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ และรายงานดังกล่าวได้พยายามให้คำนิยามของการพัฒนาอย่างยั่งยืนแต่ยังไม่สามารถให้ความหมายชัดเจนในเชิงวิธีการที่ชัดเจน นอกจากคำจำกัดความของความหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ใช้กันมากที่สุด คือ ความสามารถที่จะตอบสนองความต้องการของคนในยุคปัจจุบัน โดยไม่ขัดขวางหรือทำลายความสามารถของคนในยุคต่อไปที่จะตอบสนองความต้องการของตนเอง¹⁹

นอกจากนี้ รายงาน เรื่อง Our Common Future ยังมีความสำคัญที่ทำให้เกิดการประชุมสิ่งแวดล้อมครั้งที่สอง ว่าด้วยเรื่อง สิ่งแวดล้อมและการพัฒนา หรือ Earth Summit ณ

¹⁶ เพิ่งอ้าง ,น. 67.

¹⁷ เพิ่งอ้าง ,น. 68.

¹⁸ เพิ่งอ้าง ,น. 57.

¹⁹ นันทพล กาญจนวัฒน์ ,อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7 ,น.68.

กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ในปี ค.ศ. 1992²⁰ การประชุมครั้งนี้ ได้รับนำหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเสนอเข้าที่ประชุมอีกครั้ง และได้ข้อสรุปเป็นแผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนหรือแผนปฏิบัติการ 21 (Programme of Action for Sustainable Development : Agenda 21) หลักการภายใต้แนวคิด คือ ความยุติธรรมระหว่างคนในแต่ละรุ่น²¹ โดยมีวัตถุประสงค์ให้การพัฒนาเศรษฐกิจสังคมสามารถดำเนินการควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติได้ เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปอย่างต่อเนื่องในระยะยาวที่เป็นการตอบสนองต่อความต้องการของคนยุคปัจจุบันและอนาคต²²

ดังนั้น หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงประกอบด้วย 3 องค์ประกอบ เชื่อมโยงกันแบบพึ่งพากันและกัน คือ²³

1) สังคม หมายถึง การพัฒนาในเรื่องที่เกี่ยวกับการสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์อย่างต่อเนื่อง ทั้งในเรื่องของอาหาร น้ำ ที่อยู่อาศัย การศึกษา การมีงานทำ เสรีภาพ ความมั่นคง โดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือ การรักษาคุณภาพชีวิตของประชากรให้มีระดับสูงขึ้นอย่างยาวนาน

2) นิเวศวิทยา เป็นกระบวนการทางชีววิทยาของธรรมชาติ โดยเน้นเรื่องความยั่งยืนของการทำงานและประสิทธิภาพของระบบนิเวศ เพื่อก่อให้เกิดความยั่งยืนทางนิเวศในระยะยาว ดังนั้น การพัฒนาจึงจำเป็นต้องดำเนินการทุกอย่างเพื่อสร้างหลักประกันให้กับระบบนิเวศรักษาความสามารถในการปรับตัวเองได้อย่างยาวนาน

3) เศรษฐศาสตร์ มีความหมายถึง การขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนยาวนาน ที่อธิบายได้จาก 2 ความคิดเห็น กล่าวคือ ความคิดเห็นแรก เห็นว่า การมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ต้องมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ขณะที่ความคิดเห็นที่สอง เห็นว่า การพัฒนาและ

²⁰ Micheal Keating, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6, น. 5 .

²¹ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม , (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545) , น.42.

²² วณีย์ สัมพันธ์รักษ์ และชิตชนก พุทธประเสริฐ , ประมวลสาระชุดวิชาเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 8-15 , พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2545), น.38.

²³ เพิ่งอ้าง , น 38 -39.

อนุรักษ์สามารถดำเนินการไปพร้อมกันได้ ทั้งนี้ ในการที่จะเลือกใช้แนวความคิดใดนั้นขึ้นกับนโยบายและแนวทางในการพัฒนาและขึ้นอยู่กับค่านิยมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ

หลักการพัฒนาย่างยั่งยืนจึงเป็นความรับผิดชอบร่วมกันเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโลก ใน ความพยายามที่จะหาวิธีที่จะลดการทำลายสิ่งแวดล้อม และความพยายามแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจังด้วยวิธีการ 3 ประการ ดังนี้²⁴

ประการแรก การวางแผนการบูรณาการพัฒนา ซึ่งมุ่งเน้น 3 ประเด็นหลัก ให้เชื่อมโยงกัน ไม่ขัดแย้งกัน คือ 1) การพัฒนาเศรษฐกิจ 2) การพัฒนาสังคม 3) การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงแบบแผนการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน ค่านิยมเดิมๆ ที่ไม่ดีต้องขจัดออกไป

ประการสุดท้าย การคุ้มครองและจัดการทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นฐานของการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม

2.2.2 หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle)

หลักการป้องกันล่วงหน้าเริ่มต้นจากการเป็นแนวคิดในนโยบายสิ่งแวดล้อมที่ใช้เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมภายในประเทศก่อน ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ริเริ่มแนวคิดในการป้องกันล่วงหน้าโดยการใช้ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในปี ค.ศ. 1969 และประเทศเยอรมันตะวันตก ช่วงต้นปี ค.ศ. 1970 นำแนวคิดในเรื่องการป้องกันล่วงหน้าหรือหลักการป้องกันระมัดระวังก่อนเกิดเหตุ²⁵ มากำหนดไว้ในนโยบายสิ่งแวดล้อมของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยไม่ต้องการให้มีความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นแบบช้าๆ และหาวิธีการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ดังนั้น

²⁴ แก้วสรร อติโพธิ และประเสริฐ ตปนียางกูร , “กฎหมายเพื่อการบูรณาการการจัดการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างยั่งยืนภายใต้สถานการณ์ข้ามชาติ” สรุปการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ,30 กันยายน 2546 ,เอกสารประกอบการสัมมนาระดมสมอง เรื่อง “การลงทุนจากต่างประเทศในภาคอุตสาหกรรมกับปัญหาสิ่งแวดล้อม” โดย สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาลุ่มและสิ่งแวดล้อม ,27 พฤศจิกายน 2547 (อัดสำเนา)

²⁵ Timothy O’Riordan ,“The Precaution Principle in Environmental Management” ,Sustainable Development in Industrial Economics,UNU Press (1992):p.9

การป้องกันล่วงหน้า ได้แก่ 1) รัฐต้องส่งเสริมให้มีการนำเทคโนโลยีที่ดีที่สุดในขณะนั้นมาใช้ทั้งก่อนและเริ่มดำเนินการ เพื่อป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมโดยรวม อีกทั้งจะเป็นผลดีต่อการรักษาคุณภาพของระบบนิเวศ และ 2) เปลี่ยนภาระการพิสูจน์จากผู้เสียหายให้เป็นของผู้ก่ออันตรายที่จะต้องพิสูจน์ว่าการกระทำของตนเองว่า ไม่ได้กระทำความผิดในความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะมีผลให้ผู้ก่ออันตรายจะต้องเลือกใช้เทคโนโลยีที่ดีเพื่อแสดงให้เห็นว่าได้มีการกระทำป้องกันความเสียหายแล้ว เป็นต้น

เมื่อหลักการป้องกันล่วงหน้าสามารถช่วยแก้ไขปัญหาสິงแวดล้อมภายในของหลายๆ ประเทศได้มีประสิทธิผลจึงเป็นที่ยอมรับนำมาใช้ในระดับภูมิภาคในเวลาต่อมา²⁶ เช่น ในปฏิญญาลอนดอน ของ The Second North Sea Conference ปี ค.ศ. 1990²⁷ และระดับนานาชาติ ได้แก่ การประชุมของสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา²⁸ หรือ Earth Summit ค.ศ. 1992 ในปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา(The Rio Declaration on Environment and Development) หลักการที่ 15 เรื่องหลักการป้องกันล่วงหน้าระบุว่า ประเทศต่างๆ ควรใช้แนวทางป้องกันเพื่อคุ้มครองสภาพแวดล้อมในกรณีที่เกิดภัยคุกคามที่เป็นอันตรายหรือเป็นความเสียหายที่ไม่อาจแก้ไขกลับคืนได้ ความไม่ชัดเจนแน่นอนทางวิทยาศาสตร์ไม่ควรถูกนำขึ้นมากล่าวอ้างเพื่อจะประวิงหรือชะลอการใช้มาตรการที่คุ้มทุนหรือได้ผลดีในการป้องกันมิให้เกิดความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม²⁹

เนื่องจากหลักการป้องกันล่วงหน้าเป็นหลักการที่นำไปประยุกต์ใช้กับหลากหลายสาขาวิชา ดังนั้น ในการชุมนุมของ นักวิทยาศาสตร์ นักกฎหมายและนักสิ่งแวดล้อมเมื่อปี ค.ศ. 1998 ที่ Wingspread in Racine, Wisconsin, USA จึงได้สร้างความหมายของหลักการป้องกัน

²⁶ Cass R. Sunstein „Risk and Reason safety ,law and environment , (USA.:Cambridge University Press ,2002) p.,102

²⁷ "In order to protect the North Sea from possibly damaging effects of the most dangerous substances, a precautionary approach is necessary which may require action to control inputs of such substances even before a causal link has been established by absolutely clear scientific evidence".

²⁸ Micheal Keating ,The Earth Summit's Agenda for Change , แผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ,อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 6,น.9

²⁹ นันทพล กาญจนวัฒน์ ,อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 7 ,น.92

ล่วงหน้าให้มีแนวทางเดียวกันและตีพิมพ์ลงใน The Widely Publicized Wingspread Declaration ว่า "สาธารณชนควรได้รับรู้ข้อเท็จจริง เมื่อปรากฏสัญญาณเตือนว่า การดำเนินกิจกรรมจะก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์หรือสิ่งแวดล้อม หรือ กรณีที่ยังไม่มีหลักการทางวิทยาศาสตร์ยืนยันถึงความสัมพันธ์ของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น จะต้องมีการป้องกันล่วงหน้าไว้"³⁰ และอธิบายถึงหลักการป้องกันล่วงหน้าไว้ใน The Wingspread Statement ว่า ประกอบด้วยการกระทำ 4 ประการ³¹ คือ³²

1. บุคคลมีหน้าที่กระทำการอันคาดหมายได้ว่าเป็นการกระทำไปเพื่อป้องกันความเสียหาย
2. ภาระหน้าที่ในการพิสูจน์ความไม่เป็นอันตรายของเทคโนโลยีใหม่(นวัตกรรมใหม่) กระบวนการ กิจกรรมหรือสารเคมีเป็นของผู้เสนอ ไม่ใช่ของสาธารณชน

³⁰ Julian Morris , Rethinking risk and the Precautionary Principle 3,(Oxford : Butterworth-Heinemann, 2000) , Quoted in Cass R. Sunstein supra note 26, p.103

³¹ <<http://www.sustainable-environment.org.uk/principles/precaution.php>>

³² According to the Wingspread Statement on the Precautionary Principle, formulated by an international group of scientists, government officials, lawyers, and environmental activists in January 1998 at Wingspread in Racine, Wisconsin, USA, the principle of precautionary action has 4 parts:

- People have a duty to take anticipatory action to prevent harm.
- The burden of proof of harmlessness of a new technology, process, activity, or chemical lies with the proponents, not with the general public.
- Before using a new technology, process, or chemical, or starting a new activity, people have an obligation to examine "a full range of alternatives" including the alternative of doing nothing.
- Decisions applying the precautionary principle must be "open, informed, and democratic" and "must include affected parties."

3. ก่อนที่จะนำเทคโนโลยีใหม่(นวัตกรรม) กระบวนการ หรือนำสารเคมีมาใช้ หรือริเริ่มดำเนินกิจกรรมใหม่ บุคคลผู้รับผิดชอบมีหน้าที่ตรวจสอบ ลำดับทางเลือกทั้งหมดที่จะหลีกเลี่ยงความเสียหายทั้งหมด รวมทั้งทางเลือกที่จะไม่ดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการนั้น
4. กระบวนการตัดสินใจตามหลักการป้องกันล่วงหน้ามาประยุกต์ใช้ต้องกระทำโดยเปิดเผย แจ้งข้อมูลให้ครบถ้วนและเปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบได้โดยผู้ที่ได้รับผลกระทบ

2.2.3 หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle)

หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเกิดขึ้นจากแนวคิดของ OECD (The Organisation for Economic Co-Operation and Development) ร่วมกับประชาคมยุโรป ว่า ผลกระทบที่สืบเนื่องจากการพัฒนาของประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกทำให้เกิดปัญหามลภาวะอย่างรุนแรงและขยายวงกว้างมากขึ้น เพื่อให้ประเทศสมาชิกต่างๆ ได้แก่ ออสเตรเลีย เบลเยียม ฝรั่งเศส เยอรมัน สวิตเซอร์แลนด์ อังกฤษ ไอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก โปรตุเกส เนเธอร์แลนด์ สวีเดน นอร์เวย์ เดนมาร์ก ฟินแลนด์ สเปน อิตาลี กรีซ ตุรกี ออสเตรีย นิวซีแลนด์ แคนาดา สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ได้นำเอาหลักการทางเศรษฐศาสตร์เรื่องผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายไปใช้ในการวางแผนนโยบายสิ่งแวดล้อม³³ ของประเทศ

OECD ให้ความหมายของหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ว่า ผู้ก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องรับผิดชอบจ่ายค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่ายในการป้องกันและการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมตลอดจนการทำให้กลับสู่สภาพเดิม³⁴ ทั้งนี้เพราะหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย มีแนวคิดพื้นฐานว่า ราคาของสินค้าและบริการควรสะท้อนให้เห็นถึงต้นทุนการผลิตทั้งหมดอย่างเต็มที่ ได้แก่ ต้นทุนของทรัพยากรทั้งหมดที่ใช้ไปด้วย³⁵ และต้นทุนการลงทุนที่ใช้ไปเพื่อการป้องกันมลพิษ ในความคิดของ OECD หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมีด้วยกัน 2 แนวคิด คือ หลักการ

³³ ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ , เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,มิถุนายน 2542),น.118.

³⁴ OECD, Economic Instrument for Environment Protection (Paris : OECD Publication,1989),p.27 , อ้างถึงใน สุณีย์ มัลลิกะมาลย์,"ทางเลือกหนึ่งในการเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษ" ,จุลพาห เล่ม 1 ปีที่ 43 ,น.104,(มกราคม-มีนาคม 2539)

³⁵ ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์,อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 33,น. 119.

แรกแบบมาตรฐาน หมายถึง ผู้ก่อมลพิษจะต้องจ่ายค่าใช้จ่ายเพื่อควบคุมมลพิษให้ลดปริมาณลง มาอยู่ระดับที่สังคมยอมรับได้ หมายความว่า หากมีการปล่อยมลพิษในระดับต่ำกว่ามาตรฐาน กำหนดหรือยอมรับได้ สามารถกระทำได้ ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม และถ้าเกินกว่าระดับผู้ก่อมลพิษจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในความเสียหายหรือจะต้องลงทุนเพื่อ ป้องกันมลพิษ หลักการที่สอง แบบขยายมาตรฐาน หมายถึง ผู้ก่อมลพิษจะต้องจ่ายทั้งหมด ประกอบด้วยค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อม และค่าใช้จ่ายเพื่อควบคุมมลพิษ นั่นคือ จะต้องจ่าย ตั้งแต่เริ่มต้นไม่ว่ามลพิษจะอยู่ในระดับที่สังคมยอมรับได้หรือไม่ เป็นการผลักดันให้เกิดการ แสวงหาการลงทุนระยะยาวโดยใช้เทคโนโลยีการผลิตที่ไม่ก่อมลพิษ³⁶

นอกจากนี้ หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายยังเป็นหลักการที่ 16 ของปฏิญญากรุงริโอว่า “รัฐจะพยายามส่งเสริมให้มีค่าใช้จ่ายเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมและการใช้เครื่องมือทาง เศรษฐศาสตร์เพื่อให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการมลพิษที่เกี่ยวข้องกับ ประโยชน์ของสาธารณะ แต่จะต้องไม่ขัดต่อการค้าและการลงทุน”³⁷ ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ และเป็นภาระที่ทำให้ผู้พัฒนาต้องมีความห่วงใยต่อการ กระทำของตนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

2.2.4 หลักการจัดการความเสี่ยงสิ่งแวดล้อม

ในการพัฒนาหรือการสร้างความสะดวกสบายให้กับมนุษย์ อาจก่อให้เกิดความเสี่ยง ต่อผู้อื่นหรือตัวเราหรือสิ่งแวดล้อมโดยไม่ได้ตั้งใจ กล่าวคือ ในความเสี่ยงนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายแต่ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดผลประโยชน์ตอบแทนด้วย เช่น การขนส่งรูปแบบใหม่ หรือ การคิดค้นยารักษาโรคตัวใหม่ แต่ก็อาจก่อให้เกิดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ(lost of biodiversity) ภาวะโลกร้อน(climate change) เป็นต้น เมื่อบางสิ่งอาจมีข้อผิดพลาดได้ หรือ ไปไม่ได้ที่จะไม่เกิดความเสี่ยงเลย หรือ zero-risk และต้นทุนในการลดความเสี่ยงเพื่อทุกคน ในสังคมมีมูลค่าสูงมาก และบางครั้งความเจ็บป่วยและทุกข์ทรมานของบุคคลอาจไม่สามารถคิด เป็นตัวเงินได้ การจัดการความเสี่ยงสิ่งแวดล้อมจึงเป็นวิธีการหนึ่งที่เป็นส่วนสำคัญต่อการจัดการ สิ่งแวดล้อม แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม คุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มต้นของการ

³⁶ เพิ่งอ้าง, น.120.

³⁷ นันทพล กาญจนวัฒน์ ,อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 7, น.98.

สิ่งแวดล้อม แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม คุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มต้นของการตัดสินใจดำเนินกิจกรรมของมนุษย์ ดังจะเห็นได้จากการที่ปญญากรงริโอ ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 จึงเสนอให้ประเทศต่างๆ ควรกำหนดให้มีการประเมินความเสี่ยงของกิจกรรมต่างๆ ที่จะเกิดผลกระทบอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมเป็นการล่วงหน้า³⁸ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม คือ การลดความเสี่ยงที่จะเกิดต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม³⁹

การจัดการความเสี่ยงสิ่งแวดล้อมเริ่มจากการศึกษาและทำความเข้าใจกับความความเสี่ยงสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติของความปลอดภัยที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับโอกาสหรือคาดคะเนความน่าจะเป็นของผลเสียและผลกระทบจากอันตรายที่ปรากฏต่อสิ่งแวดล้อม สุขอนามัยและความเป็นอยู่ของมนุษย์เพื่อนำไปใช้เป็นตัวแปรในการกำหนดนโยบายสาธารณะ และวิธีการที่ใช้ในการสำรวจธรรมชาติของความเสี่ยงสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การพิจารณาหาเหตุผลตอบคำถาม 3 ข้อ คือ 1) อะไรคือความเสี่ยงสิ่งแวดล้อมที่เราต้องเผชิญและมีความร้ายแรงเพียงใด 2) เราจะรับความเสี่ยงอย่างไรและเราจะลดความเสี่ยงอย่างไร 3) สังคมจะจัดการและควบคุมความเสี่ยงอย่างไร หรืออาจจะใช้วิธีการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment)⁴⁰ 4 ขั้นตอนประกอบด้วย⁴¹ การแสดงให้เห็นความเป็นอันตราย (hazard identification) การตอบสนองต่อปริมาณการได้รับสัมผัส (dose-response relationship) การประเมินการได้รับสัมผัส (exposure assessment) และการอธิบายความเสี่ยง (risk characterization) สองขั้นตอนแรกนั้น เป็นการศึกษาข้อมูลที่มีการรายงานหรือตีพิมพ์แล้ว ความเป็นสากล สำหรับสองขั้นตอนสุดท้ายนั้น ต้องอาศัยข้อมูลหรือการศึกษาภายในประเทศ ไม่สามารถนำข้อมูลจากต่างประเทศมาใช้ได้ทั้งหมดเหมือนสองขั้นตอนแรก ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจธรรมชาติของความเสี่ยงและการ

³⁸ Micheal Keating ,The Earth Summit's Agenda for Change , แผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ,อ้างแล้ว เชิงอรรถที่6 ,น.79 .

³⁹ Nick haniey, Jason F. Shogren and Ben White ,Introduction to Environmental Economics ,(New York : Oxford U. Press, 2001),p.94.

⁴⁰ *Ibid.*,p.95

⁴¹ ศ.ดร.ภักดี โพธิศิริ , "หลักการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการกำหนดมาตรฐาน CODEX บทบาทของข้อมูลทางวิทยาศาสตร์, ข้อมูลที่เกี่ยวข้องและหลักการป้องกันล่วงหน้า" , น. 3-4 , อ้างถึงใน <http://webdb.dmsc.moph.go.th/ifc_toxic/a_tx_2_002c.asp?info_id=163 >

ประเมินความเสี่ยงจะนำไปใช้ในขั้นตอนของการจัดการความเสี่ยงสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ⁴² 1. ประเมินค่าความเสี่ยง 2. เลือกวิธีการจัดการความเสี่ยง 3. ดำเนินการปฏิบัติตามที่ตัดสินใจ 4. ติดตามตรวจสอบและทบทวน

2.2.5 หลักการว่าด้วยความรับผิดชอบและการชดใช้เยียวยาความเสียหาย ⁴³

หลักการรับผิดชอบและการชดใช้เยียวยาความเสียหายเป็นหลักการที่มีเชื่อมโยงมาจากหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย กล่าวคือ ในกรณีที่ใช้มาตรการป้องกันภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมไม่เป็นผลและเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ผู้ก่อมลพิษจะต้องรับผิดชอบและชดใช้เยียวยาความเสียหายทั้งหมดที่เกิดขึ้นต่อบุคคลและสิ่งแวดล้อมและเพื่อกำหนดความรับผิดชอบและการชดใช้เยียวยา เพื่อให้ภาวะมลพิษที่เกิดขึ้นหมดสิ้นไป ⁴⁴ ดังนั้น ในหลักการที่ 22 ของปฏิญญากรุงสต็อกโฮม 1972 จึงเรียกร้องให้รัฐต่างๆ ร่วมมือกันในการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความรับผิดชอบและการชดใช้เยียวยาสำหรับผู้ได้รับความเสียหายจากภาวะมลพิษและสำหรับความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมอื่นๆ และหลักการที่ 13 ของปฏิญญากรุงริโอ 1992 ได้เพิ่มเติมให้รัฐพัฒนาเรียกร้องให้รัฐเพิ่มเติมการพัฒนากฎหมายแพ่งภายในประเทศเกี่ยวกับความรับผิดชอบและการชดใช้เยียวยาในเรื่องเดียวกัน อันเกิดจากกิจกรรมที่อยู่ในเขตอำนาจหรือการควบคุมของรัฐต่อบริเวณที่อยู่ถัดไปจากขอบเขตอำนาจรัฐแห่งชาติตน⁴⁵

⁴² ศ.ดร.ภักดี โพธิศิริ , "หลักการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการกำหนดมาตรฐาน CODEX บทบาทของข้อมูลทางวิทยาศาสตร์, ข้อมูลที่เกี่ยวข้องและหลักการป้องกันล่วงหน้า", ข่าวกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ , ฉบับที่ 10 ปีที่ 14 ประจำเดือนตุลาคม(2543), น. 3-4 อ้างถึงใน <http://webdb.dmsc.moph.go.th/ifc_toxic/a_tx_2_002c.asp?info_id=163 >

⁴³ จุมพต สายสุนทร ,อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1 , น. 62.

⁴⁴ เพิ่งอ้าง ,น. 62.

⁴⁵ เพิ่งอ้าง ,น. 62.

2.3 ความสัมพันธ์ของหลักการจัดการสิ่งแวดล้อมกับการกำหนดนโยบายและการพัฒนานโยบาย

ผลจากการปรึกษาหารือ แลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ต่างๆ ในการป้องกันและการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เคยเกิดขึ้นแล้วหรืออาจเกิดขึ้นในอนาคตของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วระหว่างการประชุมสิ่งแวดล้อมโลกในทุกครั้งที่ผ่านทำให้ได้หลักการในการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกันของประชาคมโลกและแม้ว่าจะไม่มีสภาพบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติ แต่ถือได้ว่าเป็นความรับผิดชอบและจริยธรรมของประเทศที่ได้เข้าร่วมการประชุมสิ่งแวดล้อมซึ่งนำไปปฏิบัติตามในรูปแบบของการกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมของรัฐให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวเหล่านั้น และในการดำเนินนโยบายสิ่งแวดล้อมของรัฐ รัฐจำเป็นต้องมีเครื่องมือในการปฏิบัติซึ่งหมายถึงการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม ดังนั้น รัฐจึงต้องพัฒนานโยบายเพื่อให้สามารถการดำเนินนโยบายบรรลุตามหลักการและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ กล่าวคือ

หลักการพัฒนาย่างยั่งยืนถือเป็นหลักการสำคัญและมีผลต่อรัฐในการกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมของรัฐเพื่อใช้เป็นกรอบการทำงานของหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องและเพื่อดำเนินกิจกรรมสำคัญต่างๆ ของประเทศ ทั้งนี้ การดำเนินในกรอบนโยบายการพัฒนาย่างยั่งยืน ประกอบด้วย การใช้วิธีการประเมินความเสี่ยงสิ่งแวดล้อมตามหลักการจัดการความเสี่ยงสิ่งแวดล้อมสำหรับผู้ควบคุมหรือผู้กำหนดนโยบายหรือเพื่อตอบคำถาม 2 ข้อ ⁴⁶ว่า เราจะยอมรับความเสี่ยงได้มากแค่ไหนและเราจะลดความเสี่ยงที่เรายอมรับไม่ได้ให้น้อยลงได้อย่างไร และเลือกวิธีที่ดีที่สุดที่จะมาในการจัดการกับความสูญเสียและผลกระทบที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้น⁴⁷ และในสถานการณ์ที่ต้องพบกับความไม่แน่นอนอย่างมากในอนาคต เราควรจะมีหลักการการหลีกเลี่ยงความเสี่ยงก่อน⁴⁸ และใช้หลักการป้องกันล่วงหน้า เพื่อช่วยในการตัดสินใจจากต้นทุนผลประโยชน์โดยการประเมินต้นทุนทั้งหมดเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการเพื่อการตัดสินใจกำหนดนโยบายความปลอดภัย และหากต้องตัดสินใจดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมนั้นจะต้องมีมาตรการป้องกันล่วงหน้าโดยการเลือกใช้เทคโนโลยีที่

⁴⁶ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 33, น.109.

⁴⁷ มุกดา โค้วทกุล , การประกันภัย , (กรุงเทพมหานคร : หจก.สยามเดชั่นเนอริซัพพลายส์ , 2537) น. 11.

⁴⁸ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 33, น.91.

ดีที่สุดขณะนั้นเพื่อดำเนินการโดยค่าใช้จ่ายเพื่อจัดหาเทคโนโลยีหรือมาตรการป้องกันล่วงหน้าให้เป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักการสุดท้ายในกรณีที่เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมหรือบุคคลแม้จะได้ดำเนินการตามหลักการป้องกันล่วงหน้าแล้ว จำเป็นต้องมีการกำหนดใช้หลักความรับผิดชอบและการชดเชยเยียวยาความเสียหายในการจัดการแก้ไขและกำจัดมลพิษ และหลักการเหล่านี้เป็นเหตุผลที่ใช้ในการกำหนดรูปแบบของกฎหมายเพื่อให้เครื่องมือในการปฏิบัติตามนโยบายสิ่งแวดล้อมของรัฐต่อไป

การนำหลักการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกันของประชาคมโลกมาใช้กับนโยบายสิ่งแวดล้อมของไทย เริ่มต้นภายหลังจากไทยได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 หรือ พ.ศ. 2515 ซึ่งการประชุมสิ่งแวดล้อมครั้งแรก และได้นำแนวคิดในการจัดการสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อม ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาใช้ ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 หมวดนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 78 และมาตรา 93 โดยกำหนดให้รัฐพึงรักษาสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและรักษาสิ่งแวดล้อมมิให้เกิดภาวะมลพิษ ผลสืบเนื่องจากนโยบายสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญจึงได้ตรากฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ ในปีพ.ศ. 2518 จึงได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ซึ่งถือเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับแรกของไทย และใช้เป็นพื้นฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อมและกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบ⁴⁹ ต่อมาได้มีการประชุมสหประชาชาติครั้งที่สอง เรื่องสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา ในปี พ.ศ. 2535 กระแสของการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้รับการสนับสนุนให้ปฏิบัติให้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น และสำหรับประเทศไทยก็ได้ให้ความสำคัญกับการนำหลักการและแนวคิดการจัดการสิ่งแวดล้อมจากการประชุมสหประชาชาติ มาเป็นแนวทางในการปรับเปลี่ยนนโยบายสิ่งแวดล้อมของประเทศ การปรับเปลี่ยนแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พัฒนาและปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ดังนี้

1.นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในมาตรา 79 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดว่า รัฐมีบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนประชาชนให้มีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ควบคุม

⁴⁹ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542) , น.154.

และจำกัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิการ และคุณภาพชีวิตของประชาชน และในการดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้⁵⁰ มาตรา 89 ซึ่งได้กำหนดว่า ให้รัฐจัดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาที่ปรึกษาดังกล่าวก่อนมีการประกาศใช้ และแม้ว่าจะไม่มีการกำหนดไว้ชัดเจนว่าหมายถึงการจัดการสิ่งแวดล้อมด้วย แต่มาตรา 89 ให้เหตุผลว่าการปรึกษาของสภาที่ปรึกษานั้นก็เพื่อประโยชน์ของการดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมวด 5 ดังนั้น จึงหมายรวมถึงการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย

2.แผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ⁵¹ ได้ปรับเปลี่ยนจากเดิมที่การวางแผนพัฒนาประเทศไม่ได้ให้ความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องมีนโยบายและแผนงานการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมควบคู่กับการพัฒนาประเทศเป็นผลให้เกิดความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมของประเทศ ประกอบกระแสความห่วงใยในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของโลก แนวทางในการจัดทำแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีการปรับเปลี่ยนให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น กล่าวคือ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 หรือแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) การวางแผนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมต้องกระทำควบคู่ไปกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การศึกษา การสาธารณสุข การพัฒนาจิตใจ วัฒนธรรม สังคมสิ่งแวดล้อม และการปรับปรุงการบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และในการจัดทำแผนการพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) จึงได้กำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงานบนพื้นฐานของแนวคิดของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ได้แก่การให้ความสำคัญกับมนุษย์ซึ่งจัดเป็นศูนย์กลางการพัฒนา โดยมุ่งประเด็นการพัฒนาให้เกิดดุลยภาพระหว่างการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคมและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปัจจุบัน (พ.ศ.2549) กำหนดใช้แผนการพัฒนาเศรษฐกิจฯฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ซึ่งให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริม

⁵⁰ อานาจ วงศ์บัณฑิต,อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 21,น.49.

⁵¹ ขวัญฤดี โขติชนาทวีวงศ์ ,สรียา ชัยรัตนานนท์ และทิตยา วรานุสันติกุล , "การจัดการสิ่งแวดล้อม : บทศึกษาจากอดีตสู่อนาคต" เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปีของสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย 17 พฤศจิกายน 2546 ณ ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2546) ,น. 20.

ความรู้และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์และฟื้นฟูเพื่อประโยชน์ในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนและให้ความสำคัญกับการจัดการปัญหามลพิษ การบังคับใช้กฎหมายควบคุมมลพิษอย่างเข้มงวด

3. การพัฒนากฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายสิ่งแวดล้อม ได้มีการตรากฎหมายหลายฉบับใหม่ที่มีความสำคัญต่อการส่งเสริมให้เกิดการจัดการสิ่งแวดล้อมตามหลักการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกันของประชาคมโลก ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ใช้แทนที่กฎหมายฉบับเดิม วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้คือ การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งได้นำหลักการป้องกันล่วงหน้ามากำหนดใช้ในเรื่องการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เช่นการบังคับใช้ความรับผิดชอบทางแพ่งในความเสียหายต่อบุคคลและสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นต้น

4. นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2540-2549) เป็นมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ความเห็นชอบตามการเสนอแนะของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามมาตรา 13(1) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อใช้เป็นกรอบการทำงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (เดิมหมายถึงรัฐมนตรีกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม) ซึ่งปัจจุบันรับผิดชอบตามกฎหมายฉบับนี้ในการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตาม มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้⁵² และเพื่อใช้เป็นแนวทางการบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วงระยะเวลา 20 ปี นโยบายและแผนดังกล่าวนี้ ได้กำหนดให้มีการจัดการแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมขึ้นทุก 5 ปี เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทุกกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด สามารถที่จะนำไปใช้ปฏิบัติและใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาจัดทำแผนงาน โครงการและงบประมาณที่สอดคล้องกันตลอดระยะเวลา 20 ปี⁵³ นโยบายดังกล่าวนี้ จะกำหนดใช้เพื่อแนวทางในการปฏิบัติงานของหน่วยงานเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

⁵² อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 21, น. 55

⁵³ ขวัญฤดี โชติชนาทวีวงศ์, สรียา ชัยรัตนานนท์ และทิตยา วรานุสันติกุล, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 51, น. 22

จะเห็นได้ว่า หลักการจัดการสิ่งแวดล้อมของประชาคมโลกมีความสำคัญต่อการพัฒนาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดประสิทธิผลในการคุ้มครองป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม