

ทฤษฎีและแนวความคิดที่สนับสนุนการใช้อำนาจของกรุงเทพมหานครในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมือง

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า กรุงเทพมหานครเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานคร ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในด้านต่าง ๆ อย่างไรก็ตามการวิเคราะห์บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข นอกจากจะต้องศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสาธารณสุขแล้ว จะต้องศึกษาทฤษฎีกฎหมายควบคู่ไปกับการศึกษาเนื้อหาสาระของตัวบทกฎหมายด้วย ทั้งนี้เนื่องจากการศึกษาทฤษฎีกฎหมายจะทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับตัวบทกฎหมายมากขึ้นทำให้เกิดแนวความคิดอย่างมีเหตุผลสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหา เพื่อความยุติธรรมได้

1. ความสำคัญของการศึกษาทฤษฎีกฎหมาย

ทฤษฎีกฎหมายหมายถึงหลักการหรือข้อคิดเห็นในทางกฎหมายซึ่งนักนิติศาสตร์ (Jurist) ได้คิดค้นขึ้นและเป็นบ่อเกิดของกฎหมายประการหนึ่ง¹

ทฤษฎีกฎหมายมีความสำคัญต่อการวิเคราะห์หาเหตุผลแห่งการบัญญัติกฎหมายและในการใช้กฎหมายอย่างมาก เนื่องจากทฤษฎีกฎหมายเป็นบ่อเกิดที่สำคัญของกฎหมาย ผู้ร่างกฎหมายแต่ละฉบับจะนำเอาทฤษฎีกฎหมายมาเป็นแนวทางในการร่างกฎหมาย ซึ่งจะนำมาบังคับใช้กับประชาชนต่อไป ดังนั้นในส่วนของผู้ใช้กฎหมายเมื่อจะนำกฎหมายมาใช้กับปัญหาที่เกิดขึ้น และหากประสงค์ที่จะวิเคราะห์หาเหตุผลของกฎหมายในฉบับนั้น ๆ ว่ามีเจตนารมณ์อย่างไรหรือเพราะเหตุ

¹วิชา มหาคุณ, "ทฤษฎีกฎหมาย," วารสารกฎหมาย 1 (กันยายน 2517):70.

ใดจึงได้ร่างกฎหมายฉบับนั้นขึ้นมาเพื่อที่จะช่วยในการตีความหรือปรับแก้กฎหมายได้อย่างถูกต้อง
แนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้การวิเคราะห์หาเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ก็คือ การศึกษาถึงทฤษฎีซึ่งเป็น
หลักในการร่างกฎหมายนั่นเอง

อย่างไรก็ดีทฤษฎีกฎหมายย่อมมีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับตัวบุคคล
ผู้ก่อตั้งทฤษฎีและระบบการเมือง ตลอดจนระบบเศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของสังคมนั้น ๆ ยิ่ง
ไปกว่านั้นทฤษฎีกฎหมาย โดยหลักการถือว่าเป็นตัวจักรสำคัญประการหนึ่งที่ผลักดันให้ประเทศ หรือ
รัฐมีการเปลี่ยนแปลงในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมสาเหตุที่เป็นเช่นนี้ เนื่องมาจากความ
มุ่งหมายอันสูงสุดของรัฐคือความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมและความสงบสุขของพลเมือง ซึ่ง
ถือว่าเป็นหน้าที่ของนักนิติศาสตร์ ผู้มีความรู้และความสามารถจะต้องช่วยเหลือรัฐด้วยการวางหลัก
หรือกฎเกณฑ์ ต่างๆ เพื่อให้สังคม เป็นระเบียบเรียบร้อยเพื่อให้พลเมืองมีชีวิตที่ดีและมีความสุข
ทฤษฎีกฎหมายหลายต่อหลายทฤษฎีจึงถูกสร้างสรรค์ขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ดังกล่าว ซึ่งก่อให้เกิด
กฎหมายที่ดีและช่วยปฏิรูปสังคมให้ก้าวหน้า ทฤษฎีกฎหมายจึงก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และการ
ปฏิรูปกฎหมายของประเทศส่วนใหญ่ในโลก

ทฤษฎีกฎหมายมีความสำคัญมาก โดยเฉพาะสำหรับประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย
(Civil Law หรือ Code Law) เช่น ประเทศไทย เยอรมนี ฝรั่งเศส แม้แต่ประเทศที่ใช้ระบบ
กฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ซึ่งกฎหมายส่วนใหญ่มาจากคำพิพากษา และคำวินิจฉัย
ของศาล (Case Law) ทฤษฎีกฎหมายก็ยังมีส่วนสร้างกฎหมายโดยอ้อม ทั้งนี้โดยผู้พิพากษาได้
กล่าวอ้างถึงกฎหมายโรมัน ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีกฎหมายเช่นกัน ดังนั้น การศึกษาวิชา
นิติศาสตร์ในประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย จึงควรสนใจศึกษาถึงทฤษฎี
กฎหมาย เพื่อช่วยขยายแนวความคิดในทางกฎหมายให้กว้างขึ้น

2. ทฤษฎีและแนวความคิดที่สนับสนุนการใช้อำนาจของกรุงเทพมหานครในการ พิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมือง

ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมและการขยายตัวของ
ชุมชนเมือง ในอัตราที่สูงมาก โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล หลังงานจำนวน
มหาศาลถูกนำไปใช้เพื่อเป็นเชื้อเพลิงในโรงงานอุตสาหกรรม การคมนาคมขนส่ง และการบริการ

สาธารณะ การเผาผลาญเชื้อเพลิงทำให้ก๊าซเสียรูปต่าง ๆ เช่น คาร์บอนมอนนอกไซด์ สารตะกั่ว และฝุ่น แพร่กระจายออกสู่อากาศ และเช่นเดียวกัน น้ำเสียทั้งจากชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรม ถูกปล่อยลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ ก่อให้เกิดความเน่าเสียของแหล่งน้ำ และเกิดอันตรายต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน นอกจากนี้กากของเสียที่เกิดจากกิจกรรมการ พัฒนารูปแบบต่าง ๆ ได้ถูกปล่อยออกไปสู่สิ่งแวดล้อม ซึ่งจะก่อปัญหาความเสื่อมโทรม ต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก

จากสภาพความรุนแรงของปัญหาในปัจจุบัน ทำให้มลพิษสิ่งแวดล้อมในกรุงเทพมหานคร อยู่ในระดับที่น่าเป็นห่วงยิ่ง คุณภาพน้ำในคูคลอง และแม่น้ำเจ้าพระยาต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ ขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล ทวีจำนวนมากขึ้น จนเกิดปัญหาในการกำจัดและทำลาย เช่นเดียวกับคุณภาพอากาศในเขตธุรกิจหลายแห่งในกรุงเทพมหานครอยู่ในระดับที่ส่งผลให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อมธรรมชาติเป็นอย่างมาก กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงจำเป็นต้องวางแผนการจัดการ เพื่อรองรับปัญหา และหาทางป้องกันแก้ไขมาช่วย ปัญหาที่ความรุนแรงยิ่งขึ้นประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครพ.ศ. 2528 มาตรา 89 (14) กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่พัฒนา และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ในฐานะเจ้าของพื้นที่ซึ่งรับผิดชอบ ต่อความเป็นอยู่ของประชาชนกรุงเทพมหานคร จึงไม่อาจเพิกเฉยต่อปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมดังกล่าวได้

อย่างไรก็ดี การแก้ไขปัญหาหรือการจัดการสิ่งแวดล้อม ที่เกิดขึ้นนั้น กรุงเทพมหานครพยายามดำเนินการแก้ไขอย่างเร่งด่วนและต่อเนื่อง ได้มีกลยุทธ์หรือมาตรการที่ใช้ในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองดังกล่าว โดยสรุปเป็นหลักการใหญ่ ๆ ได้ดังนี้คือ

- มาตรการด้านการก่อสร้าง (Engineering) เป็นมาตรการเพิ่มขีดความสามารถของโครงสร้างหรือบริการพื้นฐาน เช่น การเพิ่มประสิทธิภาพการเก็บขนมูลฝอย โดยการเพิ่มรถเก็บขน และการก่อสร้างโรงงานกำจัดมูลฝอยเพิ่มขึ้น การก่อสร้างระบบน้ำเสียของชุมชน การก่อสร้างและปรับปรุงระบบป้องกันน้ำท่วม และการระบายน้ำเป็นต้น

- มาตรการการให้ความรู้แก่ประชาชน (Education) โดยการประชาสัมพันธ์ทุกรูปแบบ เน้นให้เกิดความร่วมมือในการรักษา พื้นฟู คุณภาพสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครในลักษณะ ที่เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

- มาตรการด้านกฎหมาย (Enforcement) โดยมีการร่างกฎหมายเพื่อควบคุมมิให้มีการทำลายสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการระบายน้ำทิ้ง มีการปรับปรุงข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บท ซึ่งได้มีการแก้ไข เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีมาตรการให้เข้มงวดกวาดล้างตรวจตราแหล่งก่อมลพิษมิให้ละเมิดกฎหมายที่มีอยู่

มาตรการในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมือง ทั้ง 3 ประการ ดังกล่าว เป็นมาตรการที่กรุงเทพมหานครใช้ในการป้องกันความเสื่อมโทรมของทรัพยากร และปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครโดยรวม อย่างไรก็ตามการใช้มาตรการดังกล่าวทั้ง 3 ประการ ของกรุงเทพมหานครจะไม่ประสบผลสำเร็จเลย หากขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่างๆ โดยเฉพาะการใช้มาตรการด้านกฎหมาย ทั้งนี้เพราะหากประชาชนไม่เคารพเชื่อฟังกฎหมาย กรุงเทพมหานครก็มิอาจบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ปัญหาของสังคมได้ โดยเฉพาะปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งกำลังได้รับความสนใจอย่างมากในปัจจุบัน

เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาแล้ว ก็ต้องมีการบังคับใช้โดยองค์กรของรัฐที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้มีการปฏิบัติจนบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหนึ่งของรัฐ จึงมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายด้วย สำหรับทฤษฎีและแนวความคิดที่สนับสนุนการใช้อำนาจกรุงเทพมหานครในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมในที่นี้ อาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

2.1 ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจของรัฐ

2.1.1 ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ

ในอดีตได้มีการพยายามตอบคำถามเกี่ยวกับการกำเนิดของรัฐมาแล้วแต่ไม่มีหลักฐานทางประวัติศาสตร์และทางมานุษยวิทยา นักคิดในยุคหนึ่งจึงต้องยอมรับเอาสมมติฐานหลายประการ สมมติฐานเหล่านั้นบางประการก็มิได้เป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบัน แต่สมมติฐานที่ได้ถือว่าเป็นแนวทางศึกษาทั้งหมดคือ รัฐเกิดมาโดยเจตนาของพระเจ้า (God) หรือโดยทฤษฎีสัญญาประชาคม (The Social Contract) ซึ่งมนุษย์มีเจตนาพร้อมกันในการก่อตั้งรัฐหรือมิฉะนั้นก็โดยวิวัฒนาการกล่าวคือ เชื่อว่ารัฐมีลักษณะการเติบโตเหมือนสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย หรือรัฐเกิดจากครอบครัว หรือเกิดจากสถาบันแห่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน หรือสมมติฐานประการสุดท้าย รัฐเกิดจากอำนาจหรือการบังคับควบคุม

ในบรรดาสम्मติฐานดังกล่าวดูเหมือนว่า ข้อคิดเกี่ยวกับทฤษฎีวิวัฒนาการ เป็นสมมติฐานที่น่าเชื่อถือที่สุดสอดคล้องกับความรู้สมัยใหม่มากกว่าสมมติฐานอื่นๆ กล่าวคือรัฐน่าจะถือกำเนิดมาจากครอบครัว ต่อมาขยายตัวเป็นวงศ์วาน เผ่าพันธุ์ มีการเคารพนับถือผู้ที่มีอาวุโสกว่า โดยเริ่มจากการเคารพบิดามารดา จนกลายมาเป็นสถาบันหรือสภา ผู้มีอาวุโสของเผ่าพันธุ์ (the tribal council of elders) จะทำหน้าที่ปกครองประชาชนที่เป็นสมาชิกของเผ่าพันธุ์นั้น รัฐบาลในความหมายที่เป็นองค์การที่ใช้อำนาจปกครอง เริ่มมาตั้งแต่ยุคที่มนุษย์มีลักษณะความเป็นอยู่ด้านเศรษฐกิจที่อาศัยการเลี้ยงสัตว์เป็นหลัก (Pastoral economy) และเริ่มใช้หลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนลักษณะ เศรษฐกิจดังกล่าวก็คือหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินก็ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องควบคุมทางสังคมและมีผู้นำเช่นประมุข ซึ่งในยุคแรกถือหลักการสืบสกุล เป็นเกณฑ์²

ในระยะหลังเมื่อประชาชนเริ่มมีมากขึ้นจนเกินกว่าอาหารที่มีอยู่ ชนเผ่าเร่ร่อนพาเนจก็เริ่มตั้งหลักแหล่ง ณ ที่อุดมสมบูรณ์ที่อาจเพาะปลูกได้ จนเมื่อเกิดระบบเศรษฐกิจแบบเกษตรกรรม รัฐในความหมายที่มีดินแดนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญก็เกิดขึ้นดินแดนจึงกลายเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมสนับสนุนให้ความผูกพันทางวงศ์ญาติ (kinship) มันคงยิ่งขึ้น สงครามและการครอบครองก็มีส่วนสำคัญทำให้เกิดรัฐและรัฐบาล รัฐจึงเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการ อาทิ ปัจจัยทางด้านชีววิทยา เศรษฐกิจวัฒนธรรมและการใช้อำนาจครอบครอง รัฐจึงเปรียบเสมือนสถาบันมนุษย์ทั่วไป ที่ไม่อาจอธิบายได้โดยอ้างสาเหตุใดเพียงสาเหตุเดียว

²จรรยา สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช 2522),

ทฤษฎีหรือแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐในความหมายสมัยใหม่กำเนิดขึ้น โดยมีสาเหตุมาจากความเบื่อหน่าย สภาพไร้กฎหมาย และความไม่สงบ รัฐ (L'Etat) กำเนิดขึ้นระหว่าง ค.ศ. 1280 - 1360 ภายหลังจากที่ผ่านสงครามที่ไม่มีที่สิ้นสุดแล้ว กษัตริย์และเจ้าชายทั้งหลายของยุโรปตะวันตกต่างเรียกร้องให้บุคคลที่อาศัยอยู่ในดินแดนของตน ช่วยกันอุทิศตัว หรือทรัพย์สินเพื่อปกป้องและป้องกันสังคม ที่เป็นเช่นนี้เพราะความคร่ำครึ ของระบบศักดินานิยมความเบื่อหน่ายและความไม่พอใจของการร่วมแรงร่วมใจกันในสังคม รัฐที่กำลังจะเกิดขึ้นจึงเป็นคำตอบสำหรับบรรยากาศของความไม่มั่นคงเพื่อให้เกิดระบบการป้องกันชีวิตและทรัพย์สินป้องกันใหม่ แต่สิ่งนี้จำเป็นต้องมีการร่วมกันทางการเมืองก่อน³

2.1.1.1 กำเนิดแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐ

นักปรัชญาที่เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐ ซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีคือ นิโคลาส แมคคิอาเวลลี (Nicolas Machiavelli) ค.ศ.1469-1527 ซึ่งเขียนหนังสือเป็นจำนวนมาก แต่ที่เกี่ยวกับรัฐและเป็นที่รู้จักกันดีคือเรื่อง "เจ้าชาย" หรือ Le Prince (1513) ซึ่งทำให้คำว่ารัฐ (Etat) เป็นที่รู้จักในศัพท์ที่เป็นรากฐาน ของความหมายคำว่ารัฐในปัจจุบันและใช้กันทั่วโลกแนวคิดหลัก ๆ ของแมคคิอาเวลลี ประกอบด้วยปัจจัยต่อไปนี้คือ ประการแรก ศาสนาและศาสนจักร ต้องแยกออกจากอาณาจักรและการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องของการใช้อำนาจปกครองและการปกครองในทัศนะแมคคิอาเวลลีในยุคนั้น มีสองแบบคือ สาธารณรัฐ (republique) กับราชอาณาจักร (principautis) ซึ่งปกครองโดยเจ้าชาย และแมคคิอาเวลลี ได้ให้ความสำคัญกับการปกครองแบบหลัง และประโยคแรก ๆ ในหนังสือเจ้าชาย ได้ปรากฏคำว่ารัฐในความหมายปัจจุบันโดย แมคคิอาเวลลีกล่าวว่า "รัฐทุกรัฐซึ่งเคยมีอำนาจเหนือมนุษย์เคยเป็นหรือเป็น

³บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2536), หน้า 21.

สาธารณรัฐหรือราชอาณาจักร"⁴ รัฐในความหมายใหม่นี้เป็นแนวความคิดที่มีลักษณะ เป็นสถาบันที่ กำหนดกรอบการใช้อำนาจการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ และเนื่องจากแมคคีโอเวลลีเป็นคนมีความรู้ เกี่ยวกับประวัติศาสตร์โรมันดีมาก แมคคีโอเวลลีจึงฝันที่จะเห็นอิตาลีที่แตกกระจายน้อยใหญ่เต็มไปด้วย หมดเป็นหนึ่งเดียว และเพื่อการนี้ต้องมี "เจ้าชาย"(the prince)ที่มีความสามารถ ซึ่งมีลักษณะ เป็นทั้งผู้นำและสถาบัน (institution personnc) กล่าวคือ ต้องเป็นทหาร และต้องทำตัวให้ เสมือนหนึ่งมีคุณสมบัติที่ดี คือต้องเป็นคนที่แสวงหาสมบัติและกล้าเก็บภาษี ทำให้คนเกรงแต่ไม่เกลียด รักหาศัพุดแต่รักษาอำนาจให้มากกว่าศัพุด สิ่งเหล่านี้ก็เพื่อ "เหตุผลของรัฐ" reason of state หรือ raison d'Etat ที่จะทำให้การรักษาและการใช้อำนาจปกครองประสบความสำเร็จ และแมคคีโอเวลลี สรุปว่า "ไม่จำเป็นที่เจ้าชายจะต้องมีความดีทุกประการที่กล่าวแต่ จำเป็นที่จะต้องทำให้ คนเห็นเหมือนหนึ่งว่ามี" ซึ่งหมายถึงการใช้วิธีการโฆษณาชวนเชื่อในการ ปกครองแทนการใช้อำนาจรุนแรง ในส่วนนี้เองทำให้บางคนวิจารณ์ว่า แมคคีโอเวลลี ฆ่าศีลธรรมและความดี ซึ่งเป็นรากฐานการสร้างประชาชาติและทฤษฎีในยุคโบราณ หรือยุคกลางมาสร้าง ทฤษฎีของตนในการวิเคราะห์การใช้อำนาจ แต่แมคคีโอเวลลีกลับใช้ข้อเท็จจริงในประวัติศาสตร์ เป็นรากฐานในการสร้างทฤษฎี อย่างเช่น การรักษาศัพุดหรือสัตย์นั้น แมคคีโอเวลลียอมรับว่า เป็นความดี แต่แมคคีโอเวลลีเตือนว่า "แต่ในบรรดาผู้ที่ประสบความสำเร็จยิ่งใหญ่ในยุคเรานี้ น้อยคนนักที่รักษาศัพุดจนต้องตาย ตรงกันข้ามคนที่รักษาศัพุดและความจงรักภักดีต่างหากที่ตาย มามากต่อมากตอนจบ" จึงกล่าวได้ว่า แมคคีโอเวลลีเป็นพวกนักนิยมปฏิบัติ (pragmatisme) เขาจึงสรุปว่า ความดีที่คนธรรมดาานิยมกันอาจเป็นอันตรายมาก ถ้าเจ้าชายต้องปฏิบัติตามเพราะ เจ้าชายอยู่ในฐานะต่างจากคนธรรมดา "การต้องรักษารัฐไว้อาจบังคับให้เจ้าชายต้องละเมิด กฎเกณฑ์ ความมนุษยธรรมทางการกุศล ทางความจงรักภักดีและทางศาสนา" และโดยสรุปเจ้าชาย ต้องรู้จักทำตัวให้เป็นคนดีถ้าไม่มีปัญหาอะไร และต้องละทิ้งความดีทันทีที่สถานการณ์บังคับ และด้วย เหตุนี้เองจึงไม่ต้องสงสัยว่าทำไมหนังสือเล่มนี้ จึงถูกห้ามจำหน่ายแจกทั้งโดยศาสนจักร

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

และโดยผู้มีอำนาจทั้งหลาย เช่น เฮนรี่ที่ 8 ของอังกฤษ เฟรเดอริก ที่ 2 ของเยอรมัน แต่ที่สำคัญที่สุด แมคทีอาเวลลี เป็นผู้ให้กำเนิดและปูแนวทางให้รัฐ ในฐานะสถาบันของอำนาจ ซึ่งยังปะปนอยู่กับตัว "เจ้าชาย" แต่มีความเป็น "สถาบัน" โดยผ่านแนวคิดทาง "เหตุผลและความจำเป็นของรัฐ" สมดังที่มีผู้กล่าวว่าในลักษณะของแมคทีอาเวลลี "การเมืองถูกให้ความหมายในหนังสือเรื่องเจ้าชายว่าเป็นการจัดสถาบันของรัฐ การเมืองจึงเป็นศิลปะของการก่อตั้ง กล่าวคือก่อตั้งระบอบ การก่อตั้งรัฐเป็นเพียงสิ่งเดียวของการดำเนินการทุกอย่างของเจ้าชาย" ด้วยเหตุนี้ "ความจำเป็นของรัฐ" จึงเป็นสิ่งเหนือความจำเป็นอันใด แนวคิดที่วางรากฐานการแยกตัวบุคคลของเจ้าชาย ซึ่งเป็นเรื่องส่วนตัวออกจาก "รัฐ" ที่เป็นสถาบันที่เจ้าชายต้องรับผิดชอบอย่างเห็นได้ชัด

2.1.1.2 กำเนิดแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย

แนวความคิดเรื่อง "อำนาจอธิปไตย" ได้เริ่มต้นขึ้นโดย

นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศสชื่อ ฌอง โบแดน (Jean Bodin ค.ศ.1530 - 1596) โดยปรากฏในหนังสือชื่อ "สาธารณรัฐใน 6 บรรพ" (Six livres de la Republique 1576) หรือ "วรรณกรรม 6 เล่มว่าด้วยรัฐ" (Six book concerning the state) เมื่อโบแดนพูดถึงอำนาจอธิปไตยในบรรทัดแรกๆของหนังสือ เขาก็ได้ให้ความหมายไว้ค่อนข้างชัดว่า "สาธารณรัฐ" (res publica) คือสิทธิในการปกครองกลุ่มบุคคลหลาย ๆ กลุ่ม และที่เป็นส่วนรวมของกลุ่มเหล่านี้คือ อำนาจอธิปไตยพร้อมกันนั้น โบแดนก็ให้ลักษณะอำนาจอธิปไตยต่อไปว่า ปราศจากขอบเขตถาวรและสูงสุดล้นพ้น และอำนาจนี้แสดงออกโดยการ "ออกหรือเลิกกฎหมาย" โดยนัยนี้ องค์อธิปัตย์ผู้มีอำนาจสูงสุดจึงอยู่เหนือกฎหมาย เพราะคนเป็นผู้ออกและยกเลิก โบแดนเห็นว่าแม้ อำนาจอธิปไตยจะกำเนิดจากสังคมนมนุษย์ แต่เมื่อเกิดแล้วก็ เป็นของผู้ปกครองโดยไม้อาจเรียกกลับมาและไม่มีข้อจำกัด นอกจากนั้น โบแดนยังเสนอต่อไปด้วยว่าอำนาจอธิปไตยภายนอกของรัฐแสดงออกโดยการที่กษัตริย์สามารถทำสงคราม และสันติภาพได้โดยไม่ต้องขอความเห็นจากใคร และที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือโบแดน เริ่มแยกอำนาจอธิปไตยออกจากกรรมสิทธิ์โดยถือว่าไม่ใช่ทุกสิ่งเป็นกรรมสิทธิ์ขององค์อธิปัตย์ แต่ในทางตรงกันข้ามองค์อธิปัตย์ก็ต้องเคารพกรรมสิทธิ์ของบุคคล มิฉะนั้นจะถือว่าเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ นอกจากนั้นโบแดนยังแบ่งประเภทรัฐบาลตาม

ข้อเท็จจริงว่า อานาจอธิปไตยอยู่ที่ใคร โดยถือว่าเป็นระบอบกษัตริย์ ถ้า "อานาจอธิปไตยอยู่ที่เจ้าชายคนเดียว" เป็นระบอบขุนนางถ้า "คนเพียงส่วนน้อยปกครองคนส่วนใหญ่โดยอานาจอธิปไตย" และเป็นระบอบประชาธิปไตย ถ้า "คนส่วนใหญ่ทั้งหมดรวมกันออกคำสั่งโดยอาศัยอานาจอธิปไตยร่วมกันนั้นต่อไป เจกซนแต่ละคน" และโบบแดงเห็นว่า ระบอบกษัตริย์ดีที่สุดเพราะเหตุผลทางประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะการสืบราชสมบัติ ทำให้เกิดความต่อเนื่องของระบอบการปกครองแต่โบบแดงก็วางข้อจำกัดไว้ว่า กษัตริย์ต้องไม่ใช้อานาจอธิปไตยตามอำเภอใจ ต้องไม่ปกครองประเทศเหมือนว่าเป็นสมบัติส่วนตัว ต้องไม่นำความหายนะมาสู่ราชสมบัติและต้องรักษากฎธรรมสิทธิ์ของเอกชน

สิ่งที่โบบแดงคิดขึ้น คือ ทฤษฎีอานาจอธิปไตยนี้ ต่อมาได้พัฒนาเป็นหลักกฎหมายมหาชนทั้งภายในและระหว่างประเทศที่สำคัญตั้งแต่นั้นเรื่อยมา จนถึงปัจจุบันเป็นศูนย์กลางของกฎหมายมหาชนในยุคอานาจนิยมก็ว่าได้แต่ในทางระบอบการปกครอง แนวความคิดของโบบแดงก็ทำให้เกิดระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ขึ้น แต่ที่สำคัญทฤษฎีอานาจอธิปไตยนี้เป็นทฤษฎีที่ปฏิเสธอานาจอธิปไตยภายนอกของจักรพรรดิและสันตปาปา และปฏิเสธอานาจอธิปไตยในรัฐของเจ้าศักดินาหรือองค์กรอื่น⁵

จากแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐของแมคคีโอาเวลลี และทฤษฎีเกี่ยวกับอานาจอธิปไตยของโบบแดงที่กล่าวไปแล้วนั้น เราอาจกล่าวได้ว่า ถ้าแมคคีโอาเวลลีเป็นผู้ให้กำเนิด "รัฐ" สมัยใหม่ โบบแดงก็เป็นผู้ทำให้รัฐนั้นมี "อานาจอธิปไตย" ขึ้นมา และสองทฤษฎีนี้เป็นเสาหลักสำคัญที่สุดของกฎหมายมหาชนในยุคต่อมา และสองสิ่งนี้ต่างแยกกันไม่ออกสมดังที่นักคิดรุ่นหลังอย่างลัวโซ (Loyseau) เขียนไว้ว่า "อานาจอธิปไตยไม่สามารถแยกออกจากรัฐได้" ในปี ค.ศ. 1608

นอกจากแมคคีโอาเวลลีและโบบแดงแล้ว นักปรัชญารุ่นหลังๆ ที่ช่วยให้ทฤษฎีอานาจอธิปไตยขยายเป็นจนกลายเป็นสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีอีกมากมาย โดยเฉพาะในศตวรรษที่ 17 และ 18 นักปรัชญาที่สำคัญคนหนึ่งคือ โทมัส ฮอบส์⁶ (Thomas Hobbes ค.ศ. 1588-1679) ซึ่งข้อเขียนที่สำคัญที่สุดคือเลวีเอตัน (Leviathan ค.ศ. 1651) ฮอบส์เสนอว่ามนุษย์เห็นแก่ตัวและโหดร้าย สังคมเกิดจากการขัดแย้งและต้องการให้มีผู้ตัดสินและคุ้มครองแต่ละคน

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

ดังนั้น สิ่งคมจึงเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น ไม่ใช่สิ่งที่มีมาตามธรรมชาติ รัฐเกิดขึ้นเพื่อปกป้องคนโดยคน ต่างทำสัญญายอมสละเสรีภาพเพื่อพบความสงบไม่ต้องรบราฆ่าฟันกัน เมื่อคนทำสัญญากันเช่นนี้ คนแต่ละคนต้องเคารพสัญญาสัญญานั้น และต้องเคารพรัฐผู้รับมอบอำนาจไปจากคน ฮอบส์เรียกสัญญานี้ว่า Liviathan และรัฐที่เกิดจากสัญญานี้มีสภาพเป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตยสูงสุดเพื่อให้รัฐสามารถรักษาความสงบได้ อำนาจรัฐที่ว่่านั้นไม่มีข้อจำกัดไม่ว่าทางกฎหมายหรือทางศีลธรรม ด้วยเหตุนี้จึงมีผู้วิจารณ์ว่า ฮอบส์เป็นผู้เสนอทฤษฎีรัฐเผด็จการเบ็ดเสร็จขึ้น

อย่างไรก็ดี แนวความคิดของนักปรัชญาทั้งสามท่านเป็นเพียงแนวความคิดที่แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นของรัฐ "ที่จะต้องมีอำนาจ" และใช้อำนาจนั้นเพื่อประโยชน์ของสังคมนั้น ๆ โดยส่วนรวมและแนวความคิดดังกล่าว ได้มีการพัฒนา จนเกิดเป็นหลักกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับรัฐและอำนาจอธิปไตย ซึ่งต่อมาได้กลายมาเป็นหลักกฎหมายมหาชนภายในและระหว่างประเทศตราบเท่าทุกวันนี้ และหากจะกล่าวโดยสรุปแล้ว ในหลักกฎหมายมหาชนถือว่ารัฐเป็นการจัดสถาบัน ของอำนาจทางการเมืองสูงสุดรัฐกับอำนาจอธิปไตยจึงเปรียบเสมือนเป็นเหรียญสองหน้ากล่าวคือ จะไม่มีรัฐถ้าไม่มีอำนาจอธิปไตย และจะไม่มีอำนาจอธิปไตยโดยไม่มีรัฐ หากจะกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ รัฐในฐานะสถาบันเท่านั้นที่จะเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยไม่ใช่บุคคลธรรมดาซึ่งถึงแม้มีอำนาจสูงสุดอย่างกษัตริย์หรือทราชย์ก็เป็นเพียงผู้ใช้อำนาจสูงสุดแทนรัฐเท่านั้น ในตนเองเดียวกัน บริษัทจำกัดที่เป็นนิติบุคคลเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายไม่ใช่กรรมการบริษัทหรือผู้จัดการ ซึ่งแม้มีอำนาจสูงสุดในบริษัทก็เป็นเพียงผู้ทำการแทนบริษัทในนามบริษัทเท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้ "รัฐ" จึงเป็นนิติบุคคลโดยสภาพ ในกฎหมายมหาชนภายในและระหว่างประเทศ

ดังนั้นหลักการแยก "เรื่องส่วนตัว" ออกจาก"ภาระหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานของรัฐ" (หรือที่เรียกในทางภาษากฎหมายอาญาว่า "ตำแหน่งหน้าที่") จึงเป็นหัวใจสำคัญของประการหนึ่งของการจัดสถาบันของอำนาจ กษัตริย์หรือข้าราชการจึงมีลักษณะทางกฎหมายเหมือนกันคือ "ในฐานะส่วนพระองค์"หรือ "ส่วนตัว" ที่กระทำการใดไปย่อมไม่ผูกพันรัฐและการกระทำนั้น ๆ ก็ไม่ต่างไปจากที่คนสามัญท่านใดในฐานะตำแหน่งหน้าที่กษัตริย์ก็ดี ในฐานะเจ้าพนักงานของรัฐก็ดี กษัตริย์และข้าราชการย่อมมีภาระหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติแทนรัฐ จึงใช้อำนาจเหนือคนธรรมดาได้

นอกจากนั้น "รัฐ" และ "อำนาจอธิปไตย" ยังเป็นที่มาของกฎหมายทั้งหลายที่ใช้ในรัฐนั้น ลักษณะข้อนี้สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายหรือสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง (Legal positivism) ได้เน้นให้เห็นชัดที่สุด ดังกล่าวที่ว่า "กฎหมายคือคำสั่งบัญชาของรัฐอธิปไตย ผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม ต้องไม่ปฏิบัติตามต้องได้รับผลร้าย"

ยิ่งกว่านั้นนอกจากรัฐจะเป็นที่มาของกฎหมายแล้ว รัฐยังผูกขาดการใช้กำลังบังคับ (Monopoly of force) ตามกฎหมายอีกด้วย ไม่ว่าจะผ่านโดยกองทัพ ตำรวจ อัยการ ศาลหรือ ราชการทั้งหลาย ทั้งนี้เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมในรัฐนั่นเอง อำนาจการผูกขาดการใช้กำลังของรัฐนี้ จึงเป็นอำนาจตามกฎหมาย ต่างจากอำนาจกลุ่มอื่น ๆ ที่มีอยู่ตามความเป็นจริง เช่น กลุ่มโจร ซึ่งไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐ จึงเป็นสิ่งที่ไม่ชอบตามกฎหมายและอาจถูกอำนาจรัฐปราบปรามเมื่อไรก็ได้⁷

อย่างไรก็ดีแม้ว่าบทบาทของรัฐในการรักษาผลประโยชน์ของสาธารณชน จะได้รับการยอมรับว่ามีความจำเป็นแต่ขอบเขตของอำนาจรัฐจะต้องมีความเหมาะสม มิให้มีการใช้อำนาจรัฐเข้าไปควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในสังคมอย่างไม่ชอบธรรม อันอาจจะเป็นช่องทางนำไปสู่การใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ (arbitrary) ได้ ดังนั้น จึงต้องกำหนดกรอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรของรัฐต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่ได้ตราขึ้นโดยความเห็นชอบของรัฐสภาเท่านั้น หรือมีการจัดองค์การที่ใช้อำนาจอย่างเป็นระบบ (Well organized) ซึ่งอาจจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายปกครองต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการใช้อำนาจ โดยเจ้าหน้าที่หรือองค์กรของรัฐ เกินขอบเขตหรือเกิดการบิดเบือนอำนาจ (Abuse of power) ในลักษณะของการกลั่นแกล้งหรือแสวงหาผลประโยชน์ให้กันเอง นอกจากนี้การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐกับสมาชิกในสังคมจะต้องได้สัดส่วนกับเหตุการละเมิดหรือผิดข้อบัญญัติของกฎหมายที่สร้างผลกระทบต่อสาธารณชนโดยตรง ความหลักการของทฤษฎีเรื่องการใช้อำนาจรัฐอย่างได้สัดส่วนเหมาะสม (Principle of proportionality) แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐควรได้ตระหนักถึงความถูกต้องและความยุติธรรมที่จะเกิดแก่สังคมจากการเลือกใช้คำสั่งนั้นด้วยโดยเลือกใช้อำนาจดุลพินิจ ตามความจำเป็นที่เหมาะสม

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

กับสภาพการณ์ตามหลักแห่งความจำเป็น (Principle of necessary) ซึ่งเป็นส่วนของทฤษฎีเรื่องการใช้อำนาจรัฐอย่างได้สัดส่วนเหมาะสมเช่นกัน

2.1.2 หลักการจัดทําและการให้บริการสาธารณะ

จากการที่ได้ศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐไปแล้วนั้น จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้เป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐสมัยใหม่เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองและบริหารอย่างแท้จริง อีกทั้งยังทำหน้าที่กำหนดนโยบาย เพื่อเป็นกรอบในการปฏิบัติโดยมีหน่วยงานทางปกครอง (Administrative agencies) ทำหน้าที่ให้บริการประชาชนและเพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล ในฐานะที่เป็นผู้ปกครองประเทศโดยอาจแบ่งหน้าที่ที่สำคัญไว้สองประการคือ

2.1.2.1 อำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐบาล (Government)

เป็นอำนาจหน้าที่ที่จะกำหนดและดำเนินนโยบายของชาติ ซึ่งมีกิจการต่างๆ ที่ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติเพื่อให้ประเทศชาติมั่นคงปลอดภัย เช่น การประกาศสงคราม การทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ การค้า การระดมทุน การคลัง การต่างประเทศ การต่างประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ กิจการที่ปฏิบัติในฐานะรัฐบาลนี้ คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้วินิจฉัยวางนโยบายและรับผิดชอบร่วมกัน โดยจะมอบหมายให้องค์การใดรับไปวินิจฉัยและปฏิบัติแทนเหมือนกิจการปกครองไม่ได้

2.1.2.2 อำนาจหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครอง (Administration)

เป็นอำนาจหน้าที่ที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติเป็นภารกิจปกติเพื่อดำเนินการตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล และการปฏิบัติกิจการในทางปกครองนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่ละคนพร้อมด้วยข้าราชการและพนักงานตามกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ รวมทั้งองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น จะเป็นผู้เป็นดำเนินการ กิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ฝ่ายปกครองนี้อาจมอบหมายให้องค์การอื่นรับไปจัดทำได้ เช่น มอบให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจัดการหรือให้สัมปทานแก่เอกชนไปจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลในรัฐสมัยใหม่โดยภาพรวมคือ การดำเนินการใด ๆ ก็ความโดยรัฐบาลในฐานะตัวแทนการใช้อำนาจของรัฐ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และตอบสนองความต้องการของประชาชนในสังคมส่วนรวม สำหรับการให้บริการสาธารณะที่จะ

กล่าวถึงต่อไปนี้จะมุ่งไปที่การดำเนินงานของรัฐในการปกครอง ซึ่งรัฐได้เข้าจัดหาและควบคุมใน
ฐานะฝ่ายปกครองเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยรวม

ความหมายของคำว่า บริการสาธารณะ (Public service) ศาสตราจารย์
ดร. ประยูร กาญจนกุลได้ให้ความหมายไว้ว่าการบริการสาธารณะหมายความว่ากิจการที่อยู่ในการ
อำนวยการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครอง ที่จะทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชน⁸

จากความหมายของคำว่า บริการสาธารณะ ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าจุดมุ่งหมายของการ
ให้บริการสาธารณะ คือการสนองความต้องการของประชาชนซึ่งจะพบว่าความต้องการพื้นฐานของ
ประชาชนนับตั้งแต่ได้มารวมกันอยู่เป็นกลุ่ม เป็นสังคมและมีผู้นำของตนเองนั้นจะมีความต้องการที่
แบ่งได้ 2 ประเภทคือ ความต้องการได้รับความปลอดภัยในชีวิต และความต้องการได้รับความ
สะดวกสบายในชีวิต

หน้าที่สนองความต้องการดังกล่าวนี้ จึงจัดว่าเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดให้
กับประชาชน เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวม และเพื่อความมั่นคงของประเทศชาติใน
การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการสนองตอบความต้องการให้กับประชาชนนี้ ฝ่ายปกครองเป็น
เสมือนหนึ่งคนกลางระหว่าง รัฐกับประชาชน โดยมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ติดต่อกับประชาชน
โดยตรง ดังนั้นกิจการในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ดำเนินการให้บริการสาธารณะนี้จึงถูก
จำกัดทั้งด้านรัฐบาลและประชาชน โดยฝ่ายปกครองจะส่งเข้าไปดำเนินงานอันอยู่ในหน้าที่ของ
รัฐบาลไม่ได้ ในขณะที่เดียวกันก็ถูกจำกัดโดยกิจการของประชาชนที่ฝ่ายปกครองจะเข้าไปจัดทำ
กิจการอันเป็นการแข่งขันกับเอกชนเกินขอบเขตที่กำหนดไว้ไม่ได้ จึงอาจแยกกิจการที่ฝ่ายปกครอง
จัดทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชน ได้ 2 ประเภท คือ

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁸ประยูร กาญจนกุล, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 79 .

- กิจกรรมที่ทำเพื่อคุ้มครองประชาชน ได้แก่การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนภายในประเทศ การป้องกันในประเทศและการสงวนรักษาสาธารณสมบัติของรัฐ กิจกรรมนี้ฝ่ายปกครองถือเป็นหน้าที่ที่ต้องเข้าจัดทำเอง เพื่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศและถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดให้กับประชาชน ซึ่งไม่ว่าจะมอบหมายให้เอกชนจัดทำได้ ฝ่ายปกครองจึงต้องเข้าแทรกแซง โดยจัดให้มีกำลังตำรวจและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพื่อรักษาความปลอดภัยเสียเอง นอกจากนี้ การรักษาความปลอดภัยจากภายนอกก็เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อป้องกันประเทศมิให้ผู้ใดมารุกราน

- กิจกรรมที่จัดทำเพื่อบำรุงส่งเสริมกิจการประเภทนี้ได้แก่ กิจการอันเป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่าง ๆ เช่นการไฟฟ้า การคมนาคม การสาธารณสุข กิจการเหล่านี้ถ้าหากฝ่ายปกครองเห็นว่า เป็นกรณีเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ เกี่ยวกับเศรษฐกิจของประเทศหรือเป็นกิจการที่ช่วยเหลือในการครองชีพของประชาชน หรือเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนรัฐต้องเป็นผู้จัดทำเองจะมอบหมายให้เอกชนจัดทำไม่ได้

กิจการทั้งหลายของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะ เป็นกิจการเพื่อคุ้มครองประชาชน หรือกิจการที่จัดทำเพื่อบำรุงส่งเสริมดังกล่าว ล้วนมุ่งสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม และเพื่อให้เกิดความสัมฤทธิ์ผลในการจัดทำบริการสาธารณะ ฉะนั้น การจัดทำบริการสาธารณะจึงต้องยึดหลักการขั้นพื้นฐานดังต่อไปนี้

- หลักการว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ (principe de la continuite du service public) หลักการดังกล่าวมีความหมายว่าบริการสาธารณะจะต้องดำเนินไปโดยไม่หยุดชะงัก

- หลักการว่าด้วยการปรับบริการสาธารณะ (principe de l'adaptation du service public) หลักการนี้มีความหมายว่า ฝ่ายปกครองจะต้องปรับบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ส่วนรวมซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงได้ทุกขณะ

- หลักการว่าด้วยความเหนือกว่าของบริการสาธารณะ (principe de la primaute de service public) หลักการนี้มีความหมายว่า ในกรณีที่เกิดการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนรวม (ซึ่งหมายถึงบริการสาธารณะ) กับประโยชน์ส่วนบุคคล (ซึ่งหมายถึงกิจกรรมของเอกชน) เอกชนจะต้องยอมสละประโยชน์ของตนเสมอ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าหลักการดังกล่าว ขัดแย้งกับหลักกฎหมายเอกชนอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการที่ว่า บริการสาธารณะอยู่เหนือประโยชน์ส่วนบุคคลนั้น ขัดแย้งกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายเอกชนที่ว่า รัฐและเอกชนมีฐานะเท่าเทียมกัน⁹

2.1.3 หลักการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ

ในการปกครองประเทศนั้นรัฐมีอำนาจดำเนินการอยู่ 2 ระดับ คือ ระดับหนึ่งเป็นอำนาจเกี่ยวกับนโยบายเรียกว่าอำนาจบริหาร (Executive power) เป็นการใช้อำนาจกำหนดนโยบาย (Policy) ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ที่ได้แถลงต่อรัฐสภา ส่วนในอีกระดับหนึ่งเป็นการใช้อำนาจดำเนินการตามนโยบาย โดยกระทรวง ทบวง กรม และเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการ เป็นการดำเนินการปกครอง (Administer) ซึ่งหมายถึงการที่จะปฏิบัติตามนโยบายที่มีอยู่แล้วให้ลุ่สว่างสำเร็จไป โดยรับเอามาปฏิบัติ เป็นกิจการประจำวันของรัฐ ในกิจการเพื่อสาธารณะประโยชน์

ปัจจุบันภารกิจประจำตามนโยบายของรัฐที่สำคัญประการหนึ่ง ได้แก่ รัฐในฐานะฝ่ายปกครองจะต้องจัดทำบริการสาธารณะอัน ได้แก่ กิจการที่อยู่ในความต้องการหรือในการควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จัดทำปัจจัยพื้นฐานๆ ในการยกระดับความเป็นอยู่และพัฒนาคุณภาพชีวิตของพลเมืองให้ดีขึ้น ซึ่งนับว่าภารกิจของรัฐในส่วนนี้มีแต่จะทวีมากขึ้นทั้งนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากขบวนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁹ อิศระ นิตินันท์ประภาส, คำอธิบายกฎหมายปกครองเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด คุณพินอักษรกิจ, 2527), หน้า 25.

ตัวอย่างที่เด่นชัดมากที่สุดเห็นได้จากตั้งแต่ใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็น
ตัวกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ นับแต่แผนที่ 1 จนถึงปัจจุบันรัฐได้ทุ่มเทงบประมาณเป็น
จำนวนมากในการสร้างปัจจัยพื้นฐานในรูปการจัดหาสาธารณูปโภค และอุปโภคไม่ว่าเป็นการสร้าง
ถนน สร้างเขื่อนกักเก็บน้ำ บำรุงรักษาแม่น้ำลำคลองและแหล่งน้ำสาธารณะ สร้างโรงงานผลิต
กระแสไฟฟ้า ตลอดจนสถาบันศึกษาในระดับต่าง ๆ สร้างโรงพยาบาล ตลอดจนการสร้างระบบ
ขนส่งมวลชนและระบบติดต่อสื่อสารที่ทันสมัย อันเป็นผลให้ประชาชนส่วนรวมมีความสุขสบาย
ดังที่กล่าวมาข้างต้นล้วนแต่เป็นบริการสาธารณะทั้งสิ้น

โดยทั่วไป การจัดหาบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองนั้น จะมีความสัมพันธ์
ของการใช้อำนาจเกี่ยวข้องกันระหว่างองค์กรของรัฐ, องค์กรของรัฐกับเจ้าหน้าที่รัฐหรือองค์กร
ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง การกำหนดความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจ
ระดับต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง กระทำโดยผ่านทางกฎหมาย ทั้งนี้เพราะหลักแห่งความเป็นนิติรัฐ
ประกอบกับการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยโดยผ่านผู้แทนราษฎรนั้นกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา
อาจสันนิษฐานได้ว่ากฎหมายนั้นได้ออกมาโดยความต้องการของประชาชนที่แสดงออกโดยผ่านผู้แทน
ราษฎรของพวกเขา

จากเหตุผลข้างต้น ทำให้รัฐต้องเร่งผลักดัน ให้รัฐสภาออกกฎหมายมาเป็นจำนวน
มากเพื่อรองรับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการจัดหาบริการสาธารณะ ตัวอย่าง เช่น รัฐ
ตราพระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ออกมาเพื่อจัดการระบบชลประทาน พระราช
บัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อส่งเสริมให้เกิดอนามัยในสิ่งแวดล้อมเพื่อประชาชนอยู่อาศัย
ในสภาพแวดล้อมที่สุขสบาย อันเป็นการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานในการดำรงชีวิตให้สูงขึ้น
เป็นต้น และเมื่อผลักดันนโยบายในการจัดหาบริการสาธารณะออกมาเป็นกฎหมายแล้ว รัฐจะเข้า
มาบังคับการตามกฎหมายโดยผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่าง ๆ จำนวนมากซึ่งมีอำนาจในการออก
คำสั่งอนุญาต ออกใบอนุญาต วินิจฉัยและสั่งการ (รวมตลอดถึงการสั่งการที่ออกมาในรูปของกฎข้อ
บังคับ)¹⁰ เพื่อให้การจัดหาบริการสาธารณะตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นบรรลุผลสำเร็จ

¹⁰ถาวร เกียรติทิพย์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด
โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2532), หน้า 85

กลไกทางปกครอง จึงประกอบไปด้วยกฎหมายที่มีเนื้อหากำหนดองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ บังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) ขั้นตอนการปฏิบัติตลอดจนสภาพบังคับทางปกครองที่เหมาะสมเพียงพอที่จะทำให้การจัดทําบริการสาธารณะนั้นบรรลุผล

โดยทั่วไป การใช้อํานาจปกครองของรัฐจัดทําบริการสาธารณะมีอยู่ 2 หลักด้วยกัน ซึ่งประเทศไทยได้รับเอาหลักการทั้งสองประการนี้มาใช้ เป็นหลักในการใช้อํานาจปกครอง เช่นเดียวกัน คือ

2.1.3.1 หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization)

เป็นหลักที่วางระเบียบราชการบริหารโดยให้อํานาจการตัดสินใจในการจัดการบริการสาธารณะให้กับเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม กองต่าง ๆ ซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อกันตามหลักการบังคับบัญชา (hierachy) โดยมีรัฐมนตรีในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เป็นผู้รับผิดชอบในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวงหรือทบวงที่ว่าการและมีผู้บังคับบัญชาระดับรองลงมาตามลำดับสายการบังคับบัญชาเป็นผู้ช่วยปฏิบัติงาน อันได้แก่ ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้าฝ่าย หัวหน้างาน หัวหน้าหมวดจนถึงผู้ปฏิบัติล่างสุด ทั้งนี้โดยมีนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและมีอำนาจบังคับบัญชา ข้าราชการฝ่ายบริหารได้ทุกตำแหน่ง รูปแบบการรวมอำนาจปกครองลักษณะนี้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 4(1) จัดให้เป็นระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง

อย่างไรก็ตาม เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นองค์กรบริหารราชการส่วนกลาง และเพื่อให้ราชการดำเนินไปโดยรวดเร็วราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการ ในระดับหนึ่งให้แก่เจ้าหน้าที่ส่วนกลางซึ่งส่งออกไปประจำในส่วนภูมิภาคเพื่อให้จัดทําบริการสาธารณะได้ทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชนตามท้องถิ่นต่าง ๆ โดยรวดเร็วและทันการณ์โดยผู้รับมอบอำนาจจะต้องจัดทําบริการสาธารณะตามที่ กฎหมายบัญญัติ และที่รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนกลางกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ในองค์กรซึ่งรับมอบอำนาจไปกับองค์กรปกครองส่วนกลางเป็นไปในรูปสายการบังคับบัญชา

อย่างไรก็ตาม รูปแบบการใช้อำนาจปกครองข้างต้นก็ยังรวมอยู่ในหลักรวมอำนาจปกครองอยู่ ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เรียกว่าการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งองค์กรบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัตินี้ ประกอบด้วยจังหวัด อำเภอ ทั้งนี้เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอผู้ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการดังกล่าวต่างได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทยและต้องบริหารราชการตามมติคณะรัฐมนตรี หรือตามที่กระทรวง ทบวง กรม อันเป็นราชการส่วนกลางมอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการจากหลักการรวมอำนาจปกครองข้างต้นพิจารณาได้ถึงข้อดีและข้อเสียได้หลายประการดังที่อาจารย์ ประยูร กาญจนกุล ได้แยกวิเคราะห์ดังนี้¹¹

ข้อดี	ข้อเสีย
(1) ทำให้อำนาจของรัฐบาลกลางมั่นคง และแผ่ขยายไปทั่วทั้งอาณาเขต	(1) เมื่อฝ่ายปกครองขยายอำนาจหน้าที่จัดทำ จัดทำบริการสาธารณะมากประเภทขึ้น ย่อมไม่สามารถดำเนินกิจการให้ได้ผลดี และทั่วถึงท้องถิ่นพร้อมกัน
(2) การรวมอำนาจปกครองเป็นวิธีการปกครองที่อำนวยความสะดวกแก่ผู้ที่อยู่ใต้ปกครองอย่างเสมอภาคกันทั่วประเทศ	(2) ความล่าช้า เกี่ยวกับระเบียบแบบแผนของราชการ เนื่องจากใช้หลักบังคับบัญชา โดยลำดับชั้นจึงต้องมีการเสนอสั่งการตามลำดับชั้น และเพราะมีระเบียบแบบแผนยุ่งยากทำให้ล่าช้า
(3) หลักการรวมอำนาจปกครองเป็นหลักที่ทำให้เกิดเอกภาพ (Unity) ในการครอง	

¹¹ ประยูร กาญจนกุล , คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 165.

2.1.3.2 หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

การกระจายอำนาจหมายถึงการกระจายบทบาท ภารกิจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ โดยเฉพาะอำนาจการตัดสินใจจากองค์กรผู้มียุทธศาสตร์ไปให้องค์กรอื่นอย่าง เต็มขีด เมื่อมีการกระจายอำนาจไปแล้ว องค์กรผู้มียุทธศาสตร์เดิมจะไม่มีบทบาทหน้าที่ไปปฏิบัติ ภารกิจนั้น และไม่รับผิดชอบต่อการตัดสินใจที่องค์กรอื่นได้รับอำนาจการตัดสินใจไปแล้ว¹² ดังนั้น หลักการกระจายอำนาจจึงเป็นการมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจปกครองอย่างแท้จริง เป็นการมอบอำนาจทั้งในการเมืองการบริหาร เป็นเรื่องที่ต้องกำหนดนโยบายและควบคุมการ ปฏิบัติ ให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นเองได้

ตามความหมายของการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองนี้ จะเรียกได้ว่าเป็นการ ปกครองตนเอง (local self government) นั้นองค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยลักษณะสำคัญ ๆ คือ

- ต้องให้องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจนั้นมีการเลือกตั้ง (election) เพื่อให้ คนในท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของท้องถิ่น

- ต้องให้มีองค์กรในการบริหารหรือการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้น โดยมีสภาพนิติบุคคล เพื่อการดำเนินงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย

- หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นควรมีอิสระหรือสิทธิในการปกครองตนเอง (autonomy) ได้เช่น การกำหนดนโยบายการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น และความต้องการ ของท้องถิ่นนั้น ๆ โดยไม่ขัดต่อนโยบายของรัฐ

- หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรจะต้องมีอำนาจในการดำเนินการตรงที่บัญญัติเพื่อ ดำเนินงานและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบัญญัตินั้น ๆ ได้พอสมควร

¹²"การกระจายอำนาจและการมอบอำนาจการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือน ของไทย," วารสารข้าราชการ 39 (มีนาคม-เมษายน 2537):30.

- หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมีโอกาสในการจัดเก็บรายได้ โดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปตามการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพื่อจัดการในหน้าที่ของตนด้วยดีมีประสิทธิภาพ

- ภายในการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะต้องมีโอกาสในการปกครองบังคับบัญชา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การมีอำนาจหาตัวบุคคลเข้ามาดำเนินการในการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

- องค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จะต้องมีโอกาสหน้าที่และความรับผิดชอบภายในอาณาเขต (territory) ที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาลกลาง¹³

จากลักษณะต่าง ๆ ของการมอบอำนาจให้ท้องถิ่น (devolution) นี้จะทำให้เกิดสภาพการปกครองตนเอง (local self government) มีลักษณะเป็นหน่วยปกครองที่ประชาชนจะได้มีส่วนร่วม (participation) ในทางการเมืองการปกครองได้

การปกครองโดยหลักกระจายอำนาจนั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้แก่ ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และองค์กรที่ใช้อำนาจปกครองตนเองตามกฎหมายข้างต้นคือ

- (1) องค์กรบริหารส่วนจังหวัด
- (2) เทศบาล
- (3) สุขาภิบาล
- (4) องค์กรบริหารส่วนตำบล

อย่างไรก็ตามการปกครองโดยหลักกระจายอำนาจนั้นก็ประกอบไปด้วย ข้อดีและข้อเสียอยู่หลายประการ ดังจะแยกพิจารณาจากแนวคิดของอาจารย์หยุด แสงอุทัยดังนี้

¹³ประทาน คงฤทธิศึกษาการ, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : อุษาการพิมพ์, 2534), หน้า 9.

ข้อดี	ข้อเสีย
<p>(1) ทำให้การดำเนินการปกครองสะดวกและรวดเร็วขึ้น เพราะไม่เสนอเรื่องไปยังรัฐบาลเพื่อสั่งการ</p> <p>(2) สามารถดำเนินการปกครองให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งความต้องการนี้ย่อมแตกต่างกันไปตามสภาพท้องถิ่นที่แตกต่างกัน</p> <p>(3) มีกิจการบางประเภทไม่อาจจัดเป็นรูปเดียวกันได้ทั่วประเทศ องค์การปกครองท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นย่อมจะจัดการได้เหมาะสมกว่ารัฐบาลกลาง เพราะอยู่ในท้องที่และใกล้ชิดเหตุการณ์และประชาชน</p> <p>(4) เป็นการจัดให้บุคคลที่อยู่ในท้องถิ่นเอง ซึ่งมีประโยชน์ได้เสียโดยเฉพาะร่วมมือกันดำเนินการปกครอง จึงย่อมจะสนใจจัดการมากกว่าเจ้าพนักงานซึ่งรัฐบาลแต่งตั้งมาจากบุคคลภายนอก ทั้งยังเป็นวิธิต่างที่มีการดำเนินการปกครองตามความต้องการของประชาชนในท้องที่อีกด้วย</p>	<p>(1) ทำให้อำนาจของรัฐบาลกลางลดน้อยลง ซึ่งจะทำให้เป็นการยากที่รัฐบาลกลางจะปรับปรุงท้องถิ่นหรือบริการ</p> <p>(2) ทำให้มีการหมดเปลืองเพราะเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ของท้องถิ่นใดหรือบริการใดก็ตามหน้าที่และมีไว้สำหรับท้องถิ่นนั้นหรือบริการนั้นเท่านั้น ซึ่งถ้าเจ้าหน้าที่หรือเครื่องมือเครื่องใช้ของรัฐบาลกลางก็ย่อมมีหมุนเวียนเปลี่ยนใช้กันได้ทั่วราชอาณาจักร</p> <p>(3) ทำให้มีการแก่งแย่งกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นและบริการต่าง ๆ ต่อกันและเพราะต่างประสงค์จะให้องค์กรหรือบริการของตนเจริญเท่านั้น ซึ่งต่างกับรัฐบาลกลางที่มองดูประโยชน์ส่วนรวมทั่วไป</p> <p>(4) อาจมีการเล่นพรรคเล่นพวก โดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นหรือบริการนั้น ๆ ได้</p>

ข้อดี	ข้อเสีย
<p>(5) เป็นประโยชน์ในการฝึกฝนบุคคลนั้น ๆ ให้เข้าใจวิถีทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย</p>	<p>(5) อาจทำให้ได้ผู้ดำเนินงานที่ไม่มีความสามารถโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อองค์กรนั้นประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามา ซึ่งข้อนี้เป็นที่เห็นประจักษ์สำหรับเทศบาลในประเทศไทย เพราะประกอบไปด้วยสมาชิกสมัครเล่นที่ไม่คุ้นเคยงานมาก่อน ต่างกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางซึ่งมีความรู้ความสามารถในบรรดาสาขากิจการต่าง ๆ</p>
<p>(6) เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางจะได้พึงเลี้ยงประกอบกิจการที่จำเป็นและสมควรที่รัฐบาลกลางจะดำเนินการจริง ๆ</p>	<p>(6) องค์กรส่วนท้องถิ่นอาจเห็นประโยชน์ของท้องถิ่น หรือบริการนั้น ๆ สำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวม เช่น ถ้าเทศบาลจะตัดถนนแทนที่จะตัดไปในทางที่จะเชื่อมต่อกับทางหลวงแผ่นดินซึ่งจะยังประโยชน์แก่ส่วนรวม คือ เพื่อเศรษฐกิจของประเทศชาติ ก็อาจตัดถนนที่จะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นโดยเฉพาะเสียก่อน</p>

2.1.4 หลักการบังคับใช้กฎหมาย (Law enforcement principle)

ในการปกครองและบริหารประเทศ รัฐจำเป็นต้องใช้กำลัง (force) และ อำนาจ (power) โดยมีกฎหมายรองรับและกำหนดขอบเขตเพื่อให้เป็นไปโดยชอบธรรมกฎหมายจึง เป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐนำมาอ้างเพื่อควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในสังคมทุกคนรวมทั้งผู้ใช้ อำนาจ ปกครองด้วย ดังนั้นกฎหมายจึงจำเป็นต้องมีสภาพบังคับ (sanction) เป็นองค์ประกอบของตัวบท กฎหมายอยู่ด้วยเสมอไม่ว่าจะเป็นสภาพบังคับในทางอาญา (punishment) หรือสภาพบังคับในทาง เยียวยาป้องกัน (prevention) ผลลัพธ์ที่อาจจะเกิดขึ้นหรือสภาพบังคับในทางเยียวยาผลเสียหาย โดยตรง (specific relief) โดยมีองค์การของรัฐเป็นกลไกบังคับใช้ (enforcement) กฎหมายเหล่านี้

การบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) จึงเป็นการนำเอากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ มาใช้บังคับแก่สมาชิกในสังคมเพื่อให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ที่ถูกตราขึ้นโดยรัฐโดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายแต่ละประเภท¹⁴

2.2 ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมือง

นอกจากแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้อำนาจของรัฐ ดังกล่าวข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นเพียงหลักการขั้นพื้นฐานที่สำคัญส่วนหนึ่งในการสนับสนุนให้รัฐ และองค์กรทาง ปกครองของรัฐมีอำนาจและใช้อำนาจเพื่อดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชน โดย ส่วนรวมอย่างไรก็ตาม บทบาทของรัฐในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมจะอาศัยเพียงทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้อำนาจเพียงด้านเดียวอาจไม่เพียงพอ ดังนั้นจึงควรศึกษาทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ สิ่งแวดล้อมเพิ่มเติม เพื่อเป็นการสนับสนุนบทบาทของรัฐ และเห็นความจำเป็นที่รัฐต้องเข้ามาทำ หน้าที่พิทักษ์สิ่งแวดล้อมให้กับประชาชนส่วนรวม ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการพิทักษ์ สิ่งแวดล้อมดังกล่าวที่สำคัญมีดังนี้

¹⁴อมร จันทรสมบูรณ์ " Law Enforcement : มิติที่ 3 ของกฎหมาย, " วารสารกฎหมายปกครอง 9 (เมษายน 2533):11.

2.2.1 ทฤษฎีสื่อธิในสิ่งแวดล้อม (The Environmental Right Theory)

ทฤษฎีนี้มีหลักเกณฑ์สำคัญว่า¹⁵ "สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์และบุคคลแต่ละคนเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวนรักษาและควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อความสุขสบายของตนเองได้ เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามเนื่องจากมลพิษที่สามารถบังคับควบคุมได้โดยหน่วยงานเป็นองค์การหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายขึ้นกับชีวิต ทรัพย์สิน และสุขภาพอนามัยของผู้คนอย่างน้อยเพียงใดหรือไม่" ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ได้รับการรับรองยืนยันให้ปรากฏในรัฐธรรมนูญต่างประเทศบางประเทศ เช่น ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา เป็นต้น

ทฤษฎีสื่อธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิที่พัฒนาจากสิทธิมนุษยชน¹⁶ (Human rights) ซึ่งความมุ่งหมายที่แท้จริงของเรื่องสิทธิมนุษยชนนี้ก็เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐ หรือผู้มีอำนาจปกครองและเพื่อได้แก่การใช้อำนาจของรัฐไม่ให้รัฐ หรือผู้ใช้อำนาจในการปกครองใช้อำนาจอย่างไม่มีขอบเขต และในเวลาต่อมาได้ขยายสิทธิเรียกร้องต่อรัฐให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อยังชีพประชาชนมีหลักประกันขั้นต่ำสุดที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสังคมด้วยความผาสุก สิทธิมนุษยชนจึงครอบคลุมไปถึงสิทธิใหม่บางประการ เช่น สิทธิที่จะมีงานทำ สิทธิที่จะมีการพักผ่อนหย่อนใจ และรวมถึงสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี หรือที่เรียกกันที่นี้ว่า สิทธิในสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นพันธกรณีของรัฐที่จะต้องรับภาระดำเนินการจัดให้มีหลักประกันดังกล่าวแก่ประชาชนพลเมืองของรัฐและการที่จะให้หลักประกันที่ดีแก่ประชาชนก็คือ การที่จะต้องมีการบัญญัติคุ้มครองและรับรองสิทธิเหล่านี้แก่ประชาชน และขณะเดียวกันบทบัญญัติกฎหมายนี้ก็จะเป็นพันธกรณีที่รัฐจะต้องดำเนินการต่อไป

¹⁵ คณิศร ศรีสัมพันธ์, "คำทดแทนกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ" วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2525 หน้า 135.

¹⁶ วิทิต มั่นดาภรณ์, "สิทธิมนุษยชนและสิทธิประชาชนแสงสว่างจากความชุ่มฉ่ำ,"วารสารกฎหมาย 2 (กรกฎาคม-กันยายน 2530):133.

สำหรับในประเทศไทยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ยังไม่ปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้โดยตรง จะมีเพียงบทบัญญัติที่กำหนดความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีเอาไว้ แต่ทั้งนี้ความคุ้มครองสิทธิดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้เพื่อประโยชน์ในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 48 ซึ่งบัญญัติว่า

"สิทธิของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรมย่อมได้รับความคุ้มครอง

การจำกัดสิทธิตามวรรคหนึ่ง จะกระทำได้ก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ หรือเศรษฐกิจของประเทศคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน เพื่อป้องกันการผูกขาด หรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน"

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับ การจัดการสิ่งแวดล้อมไว้อย่างกว้างๆ ในหมวดที่ 5 ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 74 โดยบัญญัติว่า "รัฐพึงบำรุงรักษาสภาพแวดล้อม ความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและเพื่อป้องกันและขจัดมลพิษ และวางแผนการใช้ที่ดินและน้ำให้เหมาะสม"

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวอาจถือได้ว่า ประเทศไทยยังไม่มีที่ยอมรับว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิอย่างหนึ่งของชนชาวไทย แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในปัจจุบันก็ยังคงเป็นการแสดงว่า ได้มีการสนับสนุนและให้หลักประกันการมีสิทธิในสิ่งแวดล้อม รวมถึงการมีสิทธิที่จะมีสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมสำหรับสุขภาพอนามัยของประชาชนพอสมควร ประกอบกับคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันซึ่งมี นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2538 โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายด้านสาธารณสุขที่สำคัญและ เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมดังนี้

" 5.3 นโยบายด้านสาธารณสุข

รัฐบาลมีเจตนารมณ์ที่จะปรับปรุงบริการสาธารณสุข ให้กระจายทั่วถึงโดย เน้นที่

ระบบในการป้องกันโรคภัยไข้เจ็บ และการเสริมสร้างสุขภาพอนามัยที่ดีให้แก่ประชาชน ตลอดจนการส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณสุขเพิ่มขึ้นโดยจะดำเนินการในข้อ

5.3.5 กวดขันการเฝ้าระวัง และตรวจสอบคุณภาพของสิ่งแวดล้อม ที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน เพื่อควบคุมให้อยู่ในระดับมาตรฐานความปลอดภัย

5.3.6 เร่งรัดให้มีการกำจัดขยะติดเชื้อ และบำบัดน้ำเสียจากสถานบริการสาธารณสุขทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งจัดหาน้ำสะอาดสำหรับอุปโภคบริโภคแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและเพียงพอ"

นอกจากนี้รัฐบาลชุดปัจจุบันยังได้แถลงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม โดยตรงไว้ดังนี้

" 7. นโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

รัฐบาลมีเจตนารมณ์ที่จะฟื้นฟูอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมให้ดีขึ้นโดยส่งเสริมให้ประชาชน องค์กรประชาชน และองค์กรปกครองท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมในการจัดการโดยจะดำเนินการ

7.1 เร่งรัดการออกกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรประชาชนมีส่วนร่วม ในการปลูกป้องกันรักษา และใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน

7.2 ปรับปรุงหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ให้สามารถทำหน้าที่ทั่วถึง และมีประสิทธิภาพ

7.3 ลดความขัดแย้งของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยกำหนดแผนการใช้ที่ดิน

7.4 จัดทำแผนปฏิบัติการและจัดลำดับความสำคัญ ในการลงทุนด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นแผนแม่บทการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ครบทุกจังหวัด

7.5 เร่งรัดการป้องกันและแก้ไขมลภาวะทางน้ำ ทางอากาศ เสียง รวมทั้งปัญหาจากพิษ และกากของเสีย โดยยึดหลักผู้ก่อให้เกิดมลภาวะเป็นผู้จ่าย

7.6 เสริมสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศในการดูแล และแก้ไขปัญหาสังแวดล้อม

7.7 ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน องค์กรประชาชนและองค์กรปกครองท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ป้องกันและแก้ไขปัญหาสังแวดล้อม "

จากนโยบายของรัฐบาลในชุดปัจจุบันซึ่งได้แถลงต่อรัฐสภาดังกล่าว จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้ตระหนักถึงสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จึงได้กำหนดเป็นแนวนโยบายเอาไว้ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นหลักประกันหรือสัญญาที่รัฐบาลได้ให้ไว้กับประชาชน ซึ่งหากรัฐบาลมีคำดำเนินการตามนโยบายที่รัฐบาลแถลงไว้ ประชาชนก็สามารถที่จะทวงค้ำประกันนี้ได้ นอกจากนั้นแนวนโยบายที่รัฐบาลกำหนดไว้ยังอาจใช้เป็นหลักการในการกำหนด รายละเอียดแผนงานในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองได้อีกด้วย

2.2.2 แนวความคิดการมีส่วนร่วมของสาธารณชน(Public Participation)

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลกับหน่วยงานของรัฐด้วย เป้าหมายที่จะ เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นโดยตรงในการตัดสินใจเรื่องใด ๆ ที่จะ มีผลกระทบต่อพวกเขา ความต้องการที่จะมีส่วนร่วมนี้ เป็นปรากฏการณ์ของความไม่พอใจต่อการตัดสินใจ ในเรื่องซึ่งประชาชนที่ได้รับผลกระทบเหล่านั้นไม่ได้ถูกดึงเข้ามามีส่วนร่วม สิ่งนี้แสดงให้เห็นปัญหาบางประการที่นับวันจะมีความสำคัญยิ่งขึ้น ซึ่งได้แก่ ความเพิกเฉยต่อปัญหาความชอบธรรม ความเป็นธรรมทางสังคม หรือ ความรับผิดชอบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัญหาเหล่านี้เกี่ยวข้องกับสิ่งที่นักวิชาการและนักวิเคราะห์หลาย ๆ ท่านให้ความเห็นว่าน่าจะมาจากการไม่ใส่ใจที่จะ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นที่แท้จริงของเขาในกระบวนการพิจารณาตั้งแต่เริ่มแรก ที่รัฐจะดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อนักวิชาการและนักวิเคราะห์ยังได้เสนอแนะต่อไปอีกว่าหากมีการพิจารณาความต้องการของประชาชนมาตั้งแต่เริ่มแรกแล้ว จะสามารถรักษาบรรยากาศที่ดีในการสร้างความเข้าใจและส่งผลสำคัญต่อการดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอีกด้วย¹⁷

¹⁷"การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม," วารสารเทศาภิบาล 90 (พฤศจิกายน 2538): 55.

Henning (1987) ให้ความเห็นว่าการนำเอาการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามา เกี่ยวข้องในการพิจารณาของรัฐนั้นน่าจะรวมไปถึงข้อเสนอแนะต่างๆ ข้อมูล ข่าวสารปัญหาที่สนะสำนิยม และคำวิพากษ์วิจารณ์หรือที่บุคคลหรือกลุ่มของประชาชนแสดงออก ในอันที่จะส่งผลต่อการตัดสินใจ การนำเรื่องเหล่านี้มาพิจารณาอาจจะดำเนินการ โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมทั้งที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ กระบวนการเหล่านี้มักจะเกี่ยวเนื่องกับการค้นหา และเข้าใจถึงผลประโยชน์ ของประชาชน สิ่งนี้เป็นแนวคิดทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรมซึ่งโยงใยอย่างลึกซึ้งกับผลประโยชน์ ที่เกี่ยวข้องกันในระยะยาวของประชาชน ซึ่งตรงกันข้ามกับผลประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลหรือกลุ่มใด กลุ่มหนึ่งในสังคม

แนวความคิดการมีส่วนร่วมของสาธารณชน หรือของประชาชนเป็นแนวความคิดที่ เริ่มต้นมาจากแนวความคิดทางรัฐศาสตร์ในเรื่องการปกครองตนเอง (Self government) เป็นการ ปกครองเพื่อให้อำนาจประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมด้วย ในประเทศอังกฤษประมาณ คริสต์ศักราช 1960 ได้มีความเคลื่อนไหวของการมีส่วนร่วมของสาธารณชนอย่างกว้างขวางโดยเริ่มจากการมีส่วนร่วม ในการวางแผนพัฒนาประเทศ ต่อมาได้ขยายครอบคลุมถึงความสัมพันธ์ทางอุตสาหกรรมการจัดการ การปกครองท้องถิ่นและแม้แต่ขบวนการสิทธิสตรีโดยได้มีการกล่าวไว้ว่า กระบวนการการมีส่วนร่วม คั้งเดิมได้แก่การ เลือกตั้งกระบวนการออกกฎหมายโดยตัวแทนของประชาชนเป็นต้น ให้เกิดทัศนคติ ทานให้รู้สึกว่าเป็นการไม่เพียงพอที่จะติดต่อกันระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง หรือผู้วางแผนกับ ผู้ถูกวางแผน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการ เพิ่มหรือแทนที่ด้วยความคิดและโครงสร้างใหม่ซึ่งอาจ จะนำไปเชื่อมโยงโดยตรงต่อกัน ดังนั้นการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในที่นี้จะหมายถึง การเข้ามามี ส่วนร่วมอย่างแท้จริง (Authentic Participation) ของประชาชนโดยไม่ผ่านสภาผู้แทน ราษฎรหรือสถาบันทางการเมือง

แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้ อาจสรุปลักษณะของการมีส่วนร่วมได้เป็น 2 ระดับคือ¹⁸

2.2.2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำเป็นทัศนะที่มองมาจาก เบื้องบนหรือรัฐบาล (Top-down approach) ซึ่งความคิดริเริ่มความเต็มใจที่จะทำกิจกรรมเกิด

¹⁸สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, รายงานผลการวิจัยตุลาการหมู่บ้าน ทนวิวิจัยรัชดาภิเษกสมโภช จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พฤศจิกายน 2528, หน้า 53-55.

จากการชักชวนการ สิ่งการขอความร่วมมือจากรัฐเพราะถือว่าการที่ประชาชนในชุมชนใดจะมีส่วนในการจัดสรรทรัพยากรสังคมได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจและสถานภาพทางสังคม ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นกิจกรรมที่รัฐบาลจะเป็นผู้นำ ผลักดันผู้กำหนดยุทธศาสตร์ยุทธวิธีการจัดสรรควบคุมการใช้ทรัพยากรและสิ่งต่าง ๆ

2.2.2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูง หมายถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกิดจากความต้องการของประชาชนเองและประชาชนสมัครใจที่จะดำเนินกิจกรรมโดยมีรัฐคอยช่วยเหลือ (Bottom-up approach)

สำหรับเรื่องสิ่งแวดล้อมนี้เป็นสิ่งที่มีผลกระทบต่อประชาชนมากที่สุดประการหนึ่ง ทั้งในด้านชีวิตความเป็นอยู่โดยทั่วไปตลอดจนความต้องการคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น จึงทำให้ประชาชนเพิ่มความสนใจและตระหนักในปัญหาสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งยังเกิดความต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในปัญหาสิ่งแวดล้อม ตลอดจนความต้องการที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ซึ่งการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ก็จะช่วยให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ถูกต้องยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่า การคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สุดและได้ผลมากที่สุดคือการทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมเพื่อการอนุรักษ์ให้มากที่สุด โดยให้ประชาชนมีความตระหนักในตนเองว่าเป็นหน้าที่ที่เขาจะต้องทำ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของเขาเอง

การมีส่วนร่วมของประชาชน จะเกิดขึ้นได้จากการที่เขาู้เข้าใจในความสำคัญของสิ่งแวดล้อมและมองเห็นผลเสียที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมรอบ ๆ ตัวของเขา หากจะประชาชนไม่รู้ไม่เข้าใจในเรื่องดังกล่าวแล้ว พวกเขาจะไม่สนใจและนำไปสู่การละเลย โดยไม่ให้ความร่วมมือต่อกิจกรรมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยเห็นว่าการกิจกรรมดังกล่าวเป็นหน้าที่ของรัฐบาลฝ่ายเดียว

การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นพื้นฐานของความคิดในเรื่องของความเป็นเจ้าของ (sense of belonging) ทำให้เกิดความรู้สึกว่าเรื่องนั้นเป็นเรื่องของเขาเองซึ่งความรู้สึกนี้จะพัฒนาไปสู่ความมีสำนึก หรือตระหนักในความรับผิดชอบและรู้สึกว่ามีส่วนร่วมได้ส่วนเสีย (sense of consciousness)

โครงการที่เป็นนโยบายสาธารณะ บางโครงการอาจประสบความสำเร็จได้เนื่องจากประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในโครงการนั้น จึงทำให้ขาดความสำนึกในการเป็นเจ้าของโครงการอีก

ทั้งยังผลให้เกิดปัญหาการขาดการดูแลรักษาหลังจากเสร็จสิ้นโครงการไปแล้ว เช่นเดียวกับกิจกรรมการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม จึงต้องการการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับขอบเขตการมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีมากน้อยเพียงใดมีรูปแบบอย่างไรนั้นจะขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญและขึ้นอยู่กับกฎหมายว่า ได้เปิดช่อง และให้โอกาสไว้มากน้อยเพียงใด

อย่างไรก็ตามรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม ในปัจจุบันอาจแยกได้ดังนี้

- การสำรวจสาธารณะ (Public survey)
- การฟังเสียงประชาชน (Public hearing)
- การเจรจาและการต่อรอง (Mediation and Negotiation)
- การคัดค้าน การเคลื่อนไหวและการประท้วง (Resistance, Movement and Protest)
- การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment)
- การมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนในการตัดสินใจ (Direct Public Participation in Decision-making)

แม้ว่ากลไกของการมีส่วนร่วมของประชาชนดังที่กล่าวแล้วจะมีส่วนที่แตกต่างกัน ในรายละเอียดอยู่บ้างก็ตาม แต่อย่างไรก็ดีในแต่ละกลไกจะมีข้อดีในตัวเอง แต่สมรรถนะของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สัมฤทธิ์ผลจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการผสมผสาน ในกระบวนการขั้นตอนการวางแผนอย่างถูกต้องเหมาะสม นักวางแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควรตระหนักและจัดการในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะสนับสนุนการวางแผนตลอดจนการติดตาม และประเมินผลเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนและชุมชนและ เพื่อที่จะได้รับการยอมรับจากประชาชนด้วย

จากทฤษฎีและแนวความคิดที่กล่าวไปทั้งหมดข้างต้นอาจสรุปได้ว่า ในฐานะที่กรุงเทพมหานคร เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งเป็นองค์กรซึ่งต้องใช้อำนาจอธิปไตยในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชน ซึ่งการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองอาจจัดได้ว่าเป็นบริการสาธารณะประการหนึ่ง อย่างไรก็ตามในการใช้อำนาจอธิปไตยเพื่อจะให้บริการสาธารณะต่าง ๆ นั้น จำเป็นต้องมีเครื่องมือ เพื่อกำหนดแนวทางการใช้อำนาจให้เป็นไปอย่างถูกต้องและมีความ

ชอบธรรมนั้นคือ ต้องมีกฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำหนดและควบคุมการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งใช้ควบคุมและกำหนดพฤติกรรมของคนในสังคมหรือในรัฐให้ประพฤติปฏิบัติตามแนวทางที่รัฐกำหนด อย่างไรก็ตาม การที่รัฐใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือกำหนดแนวทางในการประพฤติปฏิบัติของคนในรัฐอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอจึงจำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมนั้นๆ ที่จะให้ความร่วมมือประพฤติปฏิบัติตามกฎหมายด้วย ซึ่งจากทฤษฎีที่กล่าวไปทั้งหมดจะเห็นว่าทุกทฤษฎีต่างมีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างมาก สำหรับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองของกรุงเทพมหานครให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพด้วยกันทั้งสิ้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย