

### บทที่ 3

#### ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่

ผลจากการพัฒนาและการขยายตัวอย่างรวดเร็วของอุตสาหกรรมพลาสติก ตามความต้องการใช้พลาสติกในชีวิตประจำวันของประชาชนที่เพิ่มมากขึ้น ย่อมส่งผลกระทบต่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ติดตามมาด้วย ไม่ว่าจะเป็นปัญหามลพิษจากการตกค้างของมูลฝอย จากพลาสติกในสภาพแวดล้อมที่ทวีความรุนแรงและสร้างความยุ่งยากในการจัดการมูลฝอยมากขึ้นตามลำดับ อันเนื่องมาจากการย่อยสลายได้ยากตามธรรมชาติของมูลฝอยจากพลาสติก หรือปัญหาการร่อยหรอหมดไปของทรัพยากร จากการที่พลาสติกเป็นสารสังเคราะห์ที่ได้จากผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม ซึ่งเป็นทรัพยากรประเภทใช้แล้วหมดไป หากมีการเข้าใช้ประโยชน์แต่เพียงอย่างเดียว โดยปราศจากความระมัดระวังในการใช้ก็จะส่งผลให้เกิดปัญหาการร่อยหรอขาดแคลนวัตถุดิบในการผลิตพลาสติกได้ในอนาคต การคิดค้นหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขและป้องกันปัญหามูลฝอยจากพลาสติกให้หมดไปหรือลดน้อยที่สุด จึงเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน มาตรการการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่เป็นแนวทางที่สามารถนำมาใช้ในการจัดการมูลฝอยจากพลาสติก ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากจะเป็นการช่วยลดปริมาณมูลฝอยที่ต้องกำจัด ป้องกันปัญหามลพิษจากการตกค้างหรือการจัดการมูลฝอยจากพลาสติกที่ไม่ถูกวิธีแล้ว ยังเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าลดการนำเข้าทรัพยากรใหม่มาใช้ในการผลิต

มาตรการในการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ จะต้องอาศัยวิชาการหลาย ๆ ด้าน ทั้งในทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ กฎหมาย ตลอดจนแนวทางปฏิบัติอื่น ๆ ประกอบกัน รัฐในฐานะที่เป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการมาตรการต่าง ๆ ในการแก้ไขและป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยส่วนรวมของประเทศจะใช้มาตรการใด ๆ เพื่อแก้ไขและป้องกันปัญหามูลฝอยจากพลาสติกนั้น โดยเฉพาะการใช้มาตรการทางกฎหมายจำเป็นต้องศึกษาถึงพื้นฐานทางทฤษฎี และแนวความคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนวิถีความเป็นอยู่ของคนในชาติ ทั้งนี้เพื่อให้มาตรการดังกล่าว เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจังในการแก้ไขและป้องกันปัญหามูลฝอยจากพลาสติก

### 3.1 ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ (police power theory)

ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐมีต้นกำเนิดจากคำสอนของ John Locke นักปราชญ์ชาวอังกฤษ (ค.ศ. 1632 - 1704) ซึ่งอธิบายว่าในสภาวะตามธรรมชาติ มนุษย์ทุกคนรู้จักกฎหมายธรรมชาติ อันสอนให้มนุษย์รู้ว่า มนุษย์แต่ละคนมีสิทธิตามธรรมชาติ คือ สิทธิในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน อย่างเท่าเทียมกัน และแต่ละคน ไม่ควรละเมิดสิทธิตามธรรมชาติของกันและกัน หากมีการล่วงละเมิดสิทธิตามธรรมชาติของผู้อื่นขึ้นมา มนุษย์แต่ละคนย่อมมีอำนาจที่จะบังคับการตามสิทธิที่ตนมีอยู่ตามธรรมชาติ และลงโทษผู้กระทำความผิดด้วยกำลังของตนได้ อย่างไรก็ตาม การจะใช้สิทธิตามธรรมชาตินี้มีข้อเสียและความไม่สะดวกอยู่หลายประการ กล่าวคือ การใช้สิทธิในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ที่แต่ละคนมีตามธรรมชาตินั้น ขาดความแน่นอนชัดเจน และมักจะมีการล่วงละเมิดหรือกระทบกระทั่งสิทธิของผู้อื่นได้เสมอ อีกทั้งการที่ทุกคนมีอำนาจที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายธรรมชาติ คือ มีการลงโทษผู้กระทำความผิดได้ด้วยตนเอง ย่อมอาจมีอคติลงโทษแก้แค้นทดแทนจนเกินสมควรแก่เหตุได้ ดังนั้นเพื่อหลีกเลี่ยงข้อบกพร่องและอุบัติเหตุความไม่สงบเรียบร้อยต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสภาวะธรรมชาติ มนุษย์จึงได้ตกลงร่วมทำสัญญา เข้ากันเป็นสังคมและจัดตั้งเป็นรัฐขึ้น เรียกว่า สัญญาประชาคม (social contract) โดยมนุษย์แต่ละคนยอมโอนอำนาจบังคับการตามกฎหมายธรรมชาติให้แก่รัฐที่ได้จัดตั้งขึ้นตามสัญญานี้ เป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวแทนตนเองเท่านั้น มนุษย์แต่ละคนยังคงสงวนสิทธิในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ซึ่งเป็นสิทธิตามธรรมชาติไว้กับตนเองอยู่ กล่าวได้ว่า การที่มนุษย์แต่ละคนมาเข้าทำสัญญาประชาคม และมอบอำนาจบังคับการตามกฎหมายธรรมชาติให้แก่รัฐ ก็เพื่อการธำรงไว้ซึ่งสิทธิตามธรรมชาติของตนเอง ซึ่งเรียกว่า เป็นการธำรงไว้ซึ่งความดีงามร่วมกัน (the common good) ด้วยเหตุนี้ อำนาจของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามสัญญาประชาคมนี้ จึงมีอำนาจจำกัดเพียงการธำรงรักษาไว้ซึ่งความดีงามร่วมกันนี้ไว้ ซึ่งหมายถึง อำนาจปกป้องหรือบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของราษฎรแต่ละคนเท่านั้น<sup>1</sup>

แต่เมื่อสภาพสังคมมีการเปลี่ยนแปลงและสลับซับซ้อนมากขึ้นตามกาลเวลา อำนาจรัฐซึ่งเคยจำกัดอยู่แต่การปกป้องหรือบังคับการให้เป็นไปตาม สิทธิในชีวิตร่างกาย และทรัพย์สินของ

<sup>1</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : มิตรนราการพิมพ์, 2531), หน้า 210 - 212.

ราษฎรไม่เพียงพออีกแล้ว สาเหตุเนื่องมาจากรัฐมีภารกิจเพิ่มมากขึ้นที่จะต้องดูแลและส่งเสริมสวัสดิภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชน ตลอดจนเอื้ออำนวยความยุติธรรมให้แก่สังคม และด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเป็นข้ออ้างให้รัฐใช้อำนาจบังคับ หรือควบคุมให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นการกระทำการอย่างใด ๆ อันเป็นการล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ แต่ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขและขอบเขตจำกัดเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อป้องกัน การใช้อำนาจรัฐจนเกินขอบเขตหรือเกิดการบิดเบือนอำนาจ (abuse of power) ได้

การประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎรมิให้ถูกล่วงล้ำ โดยอำนาจรัฐอย่างไม่ชอบธรรมหรือเกินขอบเขตนั้น กระทำได้โดยการออกกฎหมายขึ้นมา เพื่อที่จะวางกรอบอำนาจรัฐ หรือจัดระเบียบอำนาจรัฐไว้ในกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายแม่บทของประเทศหรือกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เห็นว่าอำนาจรัฐนั้นได้มาอย่างไร จะใช้ในกรณีใด และภายในขอบเขตอย่างไร<sup>2</sup> และมีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างไร ตลอดจนวิธีการแก้ไขกรณีมีการใช้อำนาจผิดพลาดอย่างไร ทั้งนี้ การใช้อำนาจรัฐในการบังคับ หรือควบคุมให้ราษฎรกระทำการ หรือละเว้นการกระทำการใด ๆ อันเป็นการล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของราษฎรจะกระทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน

อำนาจรัฐ หรือ police power นั้น คำว่า police มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า poli หรือ polis ซึ่งหมายถึงเมืองหรือนคร อำนาจรัฐในที่นี้จึงหมายถึง อำนาจในการดูแลรักษาบ้านเมือง อำนาจนี้เกิดขึ้นจากสภาพความเป็นรัฐ และการที่รัฐต้องทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ของราษฎรโดยส่วนรวมนั่นเอง ซึ่งก็หมายถึงอำนาจอปกครองราษฎรทั้งหลายให้มีความสุขนั่นเอง

ในระยะหลัง เมื่อความคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป สิทธิในสิ่งแวดล้อมมีหลักเกณฑ์สำคัญว่า "สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ และ

<sup>2</sup> โทเมท ทองภิญโญชัย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 53.

บุคคลแต่ละคนเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวนรักษาและควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อม เพื่อความสุขสบายของตนเองได้ เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามเนื่องจากมลพิษ ก็สามารถบังคับการตามวัตถุประสงค์แห่งสิทธินี้ได้ โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงว่าได้เกิดความเสียหายหรืออันตรายขึ้นกับชีวิต ทรัพย์สิน และสุขภาพอนามัยของผู้หนึ่งผู้นั้นมากน้อยเพียงใด หรือไม่"<sup>3</sup> อานาจรัฐจึงครอบคลุมไปถึงอานาจในการจัดให้ราษฎรดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งรัฐจะต้องเข้ามาปกป้องรักษา ตลอดจนสามารถใช้อานาจรัฐบังคับตามกฎหมายเพื่อป้องกัน หรือแก้ไขปัญหาสภาพแวดล้อมให้หมดไปหรือเบาบางลงได้ กรณีของประเทศไทย แนวความคิดเรื่องการใช้อานาจรัฐเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมได้รับการบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐ ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 65 ซึ่งระบุว่า "รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและพึงจัดสิ่งเป็นพิษที่ทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน" ตลอดจนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534 ก็ยืนยันอันอานาจรัฐดังกล่าว ดังที่ระบุในมาตรา 74 ว่า "รัฐพึงบำรุงรักษาสุขภาพแวดล้อม ความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งทดแทนและพึงป้องกัน และจัดมลพิษ และวางแผนการใช้ดิน และน้ำให้เหมาะสม" ซึ่งยังผลให้การดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาสภาพแวดล้อมเป็นความชอบธรรมทางกฎหมายของรัฐด้วย ดังนั้น ความเกี่ยวพันในปัญหาสภาพแวดล้อมจึงไม่ใช่เรื่องเกี่ยวข้องกับระหว่างบุคคล 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายผู้กระทำหรือผู้ก่อให้เกิดปัญหาสภาพแวดล้อม กับฝ่ายผู้เสียหาย หรือผู้ที่ได้รับความกระทบกระเทือนจากปัญหาสภาพแวดล้อมดังกล่าวเท่านั้น แต่ยังมีฝ่ายที่เกี่ยวข้องอีกฝ่ายหนึ่งคือรัฐ เป็นฝ่ายที่จะเข้ามาวางหลักเกณฑ์ มาตรการปกป้องรักษาสภาพแวดล้อม ตลอดจนคุ้มครองผู้เสียหายจากปัญหาสภาพแวดล้อมด้วย

### 3.2 แนวความคิดการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (public participation)

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นเป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนมีบทบาทสำคัญ ในการที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ โดยประชาชน

---

<sup>3</sup> สุณีเย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, "การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ," รายงานผลการวิจัยของคณะนิติศาสตร์ ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมูลนิธิญี่ปุ่น, สิงหาคม 2531, หน้า 92.



ใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ให้บทบาทหน้าที่แทนตนในสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตามในการกำหนดนโยบายและแผนการบริหารงาน ตลอดจนการตรากฎหมายของรัฐบางประการ รัฐต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของสังคม หรือประโยชน์มหาชนให้มากที่สุด รัฐในฐานะตัวแทนของประชาชนส่วนใหญ่ว่าเป็นที่จะต้องขอทราบความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงในการกำหนดนโยบายหรือการตรากฎหมายต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ ได้รับความร่วมมือและสนับสนุนจากประชาชน ทำให้รัฐสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้โดยง่ายและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ดังนั้น การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในที่นี้จึงเป็นการเข้ามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (authentic participation) ของประชาชนโดยไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรหรือสถาบันการเมือง

การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายหรือตรากฎหมายต่างๆ ของรัฐนี้ สามารถแบ่งลักษณะของการมีส่วนร่วมได้เป็น 2 ระดับ ดังนี้คือ<sup>4</sup>

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ จัดเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยมีรัฐบาลเป็นผู้นำ ผู้ผลักดัน และเป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์ ตลอดจนยุทธวิธีการจัดการควบคุมการใช้ทรัพยากรและสิ่งต่าง ๆ การมีส่วนร่วมในลักษณะนี้เป็นทัศนคติที่มองมาจากเบื้องบน หรือมาจากรัฐบาล (Top-down approach) เนื่องจากแนวความคิดริเริ่ม หรือความเต็มใจที่จะร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ จะเกิดจากการสั่งการ การชักชวน และการขอความร่วมมือจากรัฐ ประชาชนจะเป็นผู้คอยรับนโยบายและปฏิบัติตาม การมีส่วนร่วมในระดับต่ำจะนำมาใช้กับแผนงาน หรือโครงการที่มาจากส่วนกลาง เช่น แผนพัฒนาจังหวัด โดยกรมต่าง ๆ ในส่วนกลางจะเป็นผู้กำหนด

---

<sup>4</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, "ตุลาการหมู่บ้าน," (รายงานผลการวิจัยทุนรัชดาภิเษกสมโภช จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 53 - 55.

ประเภทกิจกรรมการพัฒนาในแต่ละปีแล้วส่งการไปยังหน่วยงานในสังกัดภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนร่วมมือและปฏิบัติตาม<sup>5</sup>

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูง เป็นการมีส่วนร่วมที่เกิดจากความต้องการของประชาชนเอง และประชาชนสมัครใจที่จะดำเนินกิจกรรมโดยมีรัฐคอยช่วยเหลือ (Bottom-up approach) การมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วม ตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบายความต้องการและการตัดสินใจการมีส่วนร่วมในการดำเนินการ การมีส่วนร่วมที่จะรับผิดชอบต่อผลที่จะเกิดขึ้น และการมีส่วนร่วมที่จะควบคุมตรวจสอบ ตลอดจนการเข้าไปแก้ไข ปัญหาได้เอง โดยรัฐเข้ามามีบทบาทแค่เพียงการให้ความช่วยเหลือ หรืออำนวยความสะดวกเท่านั้น ทั้งนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาประชาชนในท้องถิ่นให้มีขีดความสามารถในการกำหนดโครงการที่จะแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นของตนเองให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ นอกจากนี้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นยังมีส่วนช่วยให้โครงการดำเนินต่อไปได้ โดยอาศัยความช่วยเหลือจากภายนอกน้อยที่สุด หรือไม่ต้องขอความช่วยเหลือเลย<sup>6</sup>

ทั้งนี้ อาจจะสามารถกล่าวได้ว่า ศักยภาพของประชาชนในการที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือตรากฎหมายต่างๆ ของรัฐ จะมีมากน้อยเพียงใดนั้น ส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจของรัฐที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับใด โดยทั่วไปแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะก่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดมีอยู่ 4 ระดับด้วยกันคือ การตัดสินใจร่วมกัน (collective decision-making) การเจรจาต่อรอง (negotiation) การปรึกษาหารือ (consultation) และการให้ข่าวสารข้อมูล (information)<sup>7</sup> อย่างไรก็ตามกรณีปัญหาสิ่งแวดล้อมมีผล

<sup>5</sup> N.T.Uphoff, "Farmer's participation in project formulation - Design and Operation", Paper presented at second Annual Agricultural Sector Seminar (Washington D.C. : The World Bank, 1981), pp.10 - 21.

<sup>6</sup> กนกศักดิ์ แก้วเทพ, "การพัฒนาประเทศ ภาวะมลพิษ และการมีส่วนร่วมของประชาชน," พัฒนาบริหารศาสตร์ 31 (กรกฎาคม - กันยายน 2534 : 12.

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

กระทบต่อประชาชนมากที่สุด เนื่องจากการดำรงชีวิตโดยทั่วไปของประชาชนต้องอาศัยและอยู่ร่วมกับสิ่งแวดล้อมโดยตลอด และเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์และโทษจากสิ่งแวดล้อมโดยตรง จึงทำให้ประชาชนตระหนักและให้ความสำคัญอย่างจริงจังต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น การทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาสภาพแวดล้อม จะทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้รับการแก้ไขในทิศทางที่ถูกต้องเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งยังได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในการดำเนินการแก้ไขปัญหาสภาพแวดล้อมให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี โดยเฉพาะความต้องการที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ซึ่งการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น จะช่วยให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ถูกต้องดียิ่งขึ้นเพราะหากรัฐลงมือดำเนินการในโครงการใดโดยประชาชนไม่ได้รับข้อมูล หรือขาดสื่อที่จะทำให้เกิดความเข้าใจในโครงการนั้นอย่างถูกต้องแล้ว ก็อาจนำไปสู่การไม่ยอมรับ หรือคัดค้านในรูปแบบที่รุนแรงขึ้นและสร้างความเสียหายแก่สังคมโดยรวมได้

ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ให้ความสำคัญในเรื่องการให้ข่าวสารข้อมูลนี้อย่างยิ่ง จนได้มีการตราบัญญัติว่าด้วยเรื่อง เสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร (The Freedom of Information Act 1966 : FOIA) สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือ ประชาชนทุกคนมีสิทธิเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของกิจการหรือโครงการบางประเภทได้ เช่น ความเสี่ยงต่ออันตรายของการตั้งโรงงานไฟฟ้าปรมาณู มลพิษที่เกิดจากโรงงานหลอมทองแดง ผลเสียของการใช้ผงซักฟอกต่อคุณภาพของน้ำ เป็นต้น ซึ่งประชาชนเห็นว่าอาจสร้างความเสียหายให้แก่สิ่งแวดล้อม และส่งผลกระทบต่อชีวิตและอนามัยได้ หากหน่วยงานของรัฐปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสารตามคำร้องขอของประชาชนแล้ว ศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคำปฏิเสธดังกล่าวว่ามีเหตุผลอันสมควรแก่การที่จะไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลตามเงื่อนไขของกฎหมายได้หรือไม่ เว้นแต่เหตุแห่งข้ออ้างเพื่อการปฏิเสธนั้นจะเข้าช้อยกเว้นของกฎหมาย ซึ่งประกอบไปด้วย

1. คำสั่งของฝ่ายบริหารที่ถือว่าเป็นความลับของการป้องกันประเทศ หรือนโยบายต่างประเทศ
2. กฎเกณฑ์และวิธีปฏิบัติภายในทางด้านบุคลากรของหน่วยงาน
3. ข้อมูลที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะว่าได้รับการยกเว้น
4. ข้อมูลซึ่งเป็นความลับทางการค้า พาณิชยกรรม หรือเกี่ยวกับการเงิน

5. บันทึกหรือจดหมายระหว่างหรือภายในหน่วยงาน ซึ่งกฎหมายกำหนดเฉพาะบุคคล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับคดีมีได้เท่านั้น
6. เอกสารส่วนบุคคลหรือทางการแพทย์หรือเอกสารอื่นใดที่ตนเองเดียวกัน ซึ่งการเปิดเผยจะก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล
7. ส่วนของการสอบสวนซึ่งได้รวบรวมขึ้นเพื่อความมุ่งหมายในการบังคับใช้ตามกฎหมาย
8. การตรวจสอบ ดำเนินการหรือรายงานสถานการณ์ซึ่งเกี่ยวกับการออกกฎเกณฑ์และการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน
9. ข้อมูลทางธรณีวิทยาและธรณีฟิสิกส์ รวมทั้งแผนที่ของบ่อน้ำมัน<sup>8</sup>

นอกจากนี้แนวความคิดการมีส่วนร่วมของสาธารณชน ยังนำไปสู่การยอมรับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organization : NGO) ในการแก้ไขป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น องค์กรพัฒนาเอกชนนี้จะมีบทบาทในการเป็นสื่อกลางหรือตัวแทน (mediator) ที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปอย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพมากขึ้น กล่าวคือ ประชาชนสามารถอาศัยองค์กรพัฒนาเอกชน ในฐานะเป็นกลุ่มพลังเคลื่อนไหวปัญหาสิ่งแวดล้อม และผลักดันให้มีการยอมรับการแก้ไขปัญหาลดลงจนเป็นนโยบายต่อการแก้ไขปัญหาลดลงจากภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชนจึงเป็นการช่วยเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้นในระดับปฏิบัติการอีกทางหนึ่งด้วย<sup>9</sup>

ในประเทศญี่ปุ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีการกล่าวถึงกันมาก ได้แก่ บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนองค์กรหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า สมาคมคุ้มครองคุณภาพน้ำแห่ง

---

<sup>8</sup> เรณี ศิลปวุฒิ, "การวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากการพัฒนาอุตสาหกรรมหลัก : ศึกษากรณีโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 70 - 71.

อ้างจาก William H. Rodgers, Jr. Environmental law (Minnesota : West Publishing Company, 1977), pp.49 - 52.

<sup>9</sup> กนกศักดิ์ แก้วเทพ, "การพัฒนาประเทศ ภาวะมลพิษ และการมีส่วนร่วมของประชาชน," พัฒนบริหารศาสตร์ 31 : 13 - 14.





ลุ่มน้ำแห่งลุ่มน้ำยาฮาเกิ (Yahagi River Basin Water Quality Protection Association : YWPA)

สมาคม YWPA ประกอบไปด้วย กลุ่มเกษตรกร 4 กลุ่ม สหพันธ์ประมง 19 สหพันธ์ และองค์กรอิสระของรัฐบาล 13 องค์กร ก่อตั้งเมื่อปี ค.ศ. 1969 ซึ่งเป็นช่วงปีที่ปัญหามลพิษทางน้ำอยู่ในขั้นวิกฤต จุดประสงค์การก่อตั้งสมาคมดังกล่าว ก็เพื่อให้เกิดการรวมตัวของประชาชนเพื่อรณรงค์ต่อต้านการทำลายคุณภาพน้ำของลุ่มน้ำยาฮาเกิ แม่น้ำยาฮาเกินี้เป็นแม่น้ำสายหลักซึ่งผ่านเขตจังหวัดอาอิชิ กิฟุ และนากาโนะ ซึ่งมีความสำคัญมากต่อประชาชนในเขตจังหวัดเหล่านี้ทั้งในแง่เศรษฐกิจการเกษตร และอุตสาหกรรม กล่าวคือพื้นที่ลุ่มน้ำยาฮาเกิจะแบ่งการใช้ที่ดินเป็นเขตต่าง ๆ คือ เขตป่าไม้ เขตประมง เขตการเกษตร และเขตอุตสาหกรรม โดยมีแม่น้ำยาฮาเกิเป็นแหล่งน้ำเกื้อหนุนเขตต่าง ๆ ดังกล่าว แต่จากการเจริญเติบโตทางอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว จึงพบว่าในปี ค.ศ. 1972 คุณภาพน้ำของแม่น้ำยาฮาเกิเสื่อมโทรมถึงระดับรุนแรงมาก สมาคม YWPA นี้ ได้มีบทบาทอย่างมากในการต่อต้านการกระทำทั้งหลายที่เป็นต้นเหตุให้คุณภาพน้ำเสียไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ สมาคมนี้มีอำนาจต่อรองงให้บริษัทต่าง ๆ ที่จะก่อสร้างในเขตลุ่มน้ำยาฮาเกิ ปฏิบัติตามกฎหมายและมาตรฐานที่สมาคมกำหนด เพื่อประกันว่าการก่อสร้างหรือโครงการพัฒนาทั้งหลายจะไม่ปล่อยของเสียลงน้ำแม่น้ำ หรือทำลายสภาพแวดล้อมอื่น ๆ อันจะส่งผลให้คุณภาพชีวิตของประชาชนเสื่อมลง โดยสมาคม YWPA จะมีกิจกรรมสำคัญแยกเป็น 2 ประเภทคือ กิจกรรมประเภทที่หนึ่งเป็นการรวบรวมข้อมูลคุณภาพน้ำตลอดลุ่มน้ำยาฮาเกิโดยทำการตรวจสอบรายวัน และกิจกรรมประเภทที่สองเกี่ยวข้องกับประเด็นดังนี้คือ

1. ยื่นคำร้องและคำร้องขอ หรือดำเนินการทางกฎหมายให้ผู้เกี่ยวข้องกับการพัฒนาขนาดใหญ่ปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมมลพิษของน้ำ
2. ศึกษาลุ่มน้ำเป็นประจำ รวมทั้งมีการวิจัย ผักกอบรม และการบรรยาย
3. แลกเปลี่ยนความรู้ความเข้าใจ เรื่องโครงสร้างทางภูมิศาสตร์ของแม่น้ำ และเผยแพร่ความเข้าใจเรื่องความสำคัญของแม่น้ำ ระหว่างกลุ่มผู้อาศัยเหนือและใต้แม่น้ำ
4. ก่อตั้งศูนย์ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม โดยอาศัยข้อมูลจากการประเมิน และติดตามโครงการก่อสร้างที่กำลังดำเนินการ

## 5. ำให้แนวทางและข้อเสนอแนะการติดตั้งระบบก้ำจัดน้ำเส้ำในโรงงานต่าง ๆ<sup>10</sup>

สำหรับประเทศไทย นับตั้งแต่ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518เป็นต้นมา ความรับผิดชอบ ในการควบคุมดูแลและแก้ไขป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ มุ่งมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่เนื่องจาก ปัญหาสิ่งแวดล้อมมีขอบเขตกว้างขวางมากเกินไป ก้ำลิ่งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ จะดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้โดยครบถ้วน ประกอบกับกลไกในการบริหารด้านสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังไม่มีประสิทธิภาพ เพียงพอ กล่าวคือ ตามมาตรา 4 ำให้มีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ และมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 5 เพียงเสนอนโยบายและแผนทางด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมเท่านั้น จึงทำให้อำเภอที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมจะได้รับการแก้ไขเย้ยวยาวำให้ดีขึ้น กลับปรากฏว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้ตระหนักเห็นว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ำใช้บังคับอยู่ ยังไม่มีมาตรการควบคุมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้พอเพียง จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมาย โดยตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 4 มิถุนายน 2535 เป็นต้นมา ซึ่งมีสาระสำคัญคือ การ

---

<sup>10</sup> สุนทร ใสทธิพันธ์, "การมีส่วนร่วมของประชาชนในปัญหาสิ่งแวดล้อม," จุลสารสภาวะแวดล้อม 9 (พฤษภาคม - มิถุนายน 2533) : 24 - 25.

อ้างอิงจาก

Yahagi river method study team (1988), "Consideration of management system and concensus forming in river basin management the development of the Yahagi river method," A paper presented at 1<sup>st</sup> expert group work shop on river/lake basin approach to environment sound management of water resources, Otsu and Nagoya, Japan.

ปรับปรุงกลไกในการบริหารด้านสิ่งแวดล้อม โดยยกระดับคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็น คณะกรรมการระดับรัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ เพื่อให้ สามารถเป็นศูนย์กลางในการกำหนดนโยบายอย่างแท้จริง สามารถพิจารณาเสนอแนะการจัดสรร งบประมาณ ตลอดจนมาตรการด้านอื่นๆ เพื่อผลักดันให้งานทางด้านสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพ มากยิ่งขึ้นและยังกำหนดให้มีการจัดตั้ง เงินกองทุนเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนด หน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน และมีบทกำหนดโทษด้วย

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับใหม่นี้ ซึ่งยังไม่เคยมีการบัญญัติไว้ก่อนก็คือ การมี บทบัญญัติรับรองการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจ แยกได้เป็น 2 กรณี ดังนี้คือ

1. การรับรองสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในเรื่องของสิ่งแวดล้อม โดยมีการบัญญัติไว้ านพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งมีสาระสำคัญคือ การรับรองสิทธิที่จะรู้ (right to know) ของประชาชนในเรื่องของสิ่งแวดล้อม โดยมาตรา 6(1) บัญญัติว่า "การได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการ ในเรื่องเกี่ยวกับการ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับ เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิใน ทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย" ตามมาตราดังกล่าวหมายความว่า ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการขอทราบข้อมูลหรือข่าวสาร านการดำเนินงานกิจการใดของทางราชการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้เสมอ ทางราชการ จะปฏิเสธไม่ให้ข้อมูลหรือข่าวสารในกิจการดังกล่าวไม่ได้อีกต่อไป เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตาม กฎหมายเท่านั้น -

นอกจากนี้ยังได้มีการรับรองสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในการมีส่วนร่วมรับผิดชอบดูแล ปัญหาสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จาก มาตรา 6(3) บัญญัติว่า "การร้องเรียนกล่าวโทษ ผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงาน ในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิด หรือฝ่าฝืน กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ" และในมาตรา 6(4)

บัญญัติว่า "การให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม"

2. การสนับสนุนการดำเนินกิจการขององค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและประชาชนมีส่วนร่วมกับภาครัฐ ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะ เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมิได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองหรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิมาขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติได้ ซึ่งองค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนไว้แล้ว มีสิทธิขอรับความช่วยเหลือด้านการเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด นอกจากนี้ยังมีสิทธิเสนอชื่อบุคคลเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้อีกด้วย ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 7 และ 8 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

จะเห็นได้ว่า การมีบทบัญญัติรับรองการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 6, 7 และ 8 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 นี้ นับว่าเป็นเรื่องที่น่าพอใจมากและอาจเป็นเพียงสิ่งเล็กน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ประชาชนกำลังประสบอยู่ แต่อย่างไรก็ตาม ก็เป็นนิมิตหมายแสดงให้เห็นว่า ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม จึงจะทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมหมดไปหรือบรรเทาเบาบางลงได้

### 3.3 หลักการความรับผิดชอบต่อสังคม (social responsibility of business)

การที่คนเรามาอยู่รวมกันเป็นสังคมนั้น เนื่องจากสังคมสามารถตอบสนองความต้องการของแต่ละคนได้คือการอยู่ตามลำพัง นับตั้งแต่ความต้องการพื้นฐานด้านอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และที่อยู่อาศัย ซึ่งรวมเรียกว่าปัจจัยสี่แล้ว ยังมีความต้องการในระดับที่สูงขึ้นไปอีก เช่น ความปลอดภัย การศึกษา สวัสดิการ การพักผ่อนบันเทิง การคบค้าสมาคมกัน ทั้งนี้เพื่อความอยู่ดีกินดีและเพื่อจะให้ชีวิตมีคุณค่ามากยิ่งขึ้น ดังนั้นสังคมจึงมีคุณค่าในตัวของมันเองที่จะต้องดำรงรักษาสภาพที่ดีเหล่านี้ไว้ สมาชิกของสังคมจึงมีประโยชน์ในตัวเองที่จะมีบทบาทความ

รับผิดชอบต่อสังคมตลอดจนดูแลและกำกับการกระทำของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมให้อยู่ภายในกรอบและแนวทางที่ถูกต้อง เพื่อประโยชน์ของการอยู่รวมเป็นสังคมนั่นเอง

"ความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจต่อสังคม (social responsibility of business)" นี้มีขอบเขตความหมายที่แตกต่างกัน 2 ทศนะ คือ ทศนะของนักธุรกิจดั้งเดิมมีความเห็นว่าธุรกิจไม่มีความรับผิดชอบต่อสังคมในประการอันใดมากไปกว่าการจัดสรรและจัดหาสินค้าและบริการเพื่อสนองความต้องการของคนในสังคม โดยมีกำไรเป็นเป้าหมายที่ต้องการ เช่นเดียวกับองค์กรทางสังคมอื่น ๆ ที่ต่างมีบทบาทหน้าที่เฉพาะของตนเอง อาทิ โรงพยาบาลมีบทบาทหน้าที่ในการรักษาพยาบาล โรงเรียนมีบทบาทหน้าที่ในการให้การศึกษ เป็นต้น บทบาทหน้าที่ของธุรกิจก็คือการแสวงหากำไรสูงสุด (profit maximization) ให้แก่ผู้ประกอบการหรือเจ้าของธุรกิจนั้น บทบาทหน้าที่การแสวงหากำไรสูงสุดนี้ จะเห็นได้ชัดเจนในกรณีที่มีการแยกความเป็นเจ้าของธุรกิจหรือผู้ลงทุน กับการบริหารงานของธุรกิจออกจากกัน โดยการจ้างนักบริหารธุรกิจมืออาชีพมาบริหารงานของธุรกิจแทนความเห็นในทศนะนี้ยกเหตุผลเกี่ยวกับการให้สัญญา (promissory argument) ระหว่าง นักบริหารธุรกิจกับเจ้าของกิจการว่า นักบริหารธุรกิจตกลงที่จะบริหารธุรกิจแทนโดยสร้างผลกำไรตอบแทนให้แก่เจ้าของกิจการ ดังนั้น นักบริหารธุรกิจจึงต้องหากำไรให้ได้มากที่สุด หรือตามที่ตกลงกันไว้ ความเห็นในทศนะนี้เป็นความหมายที่แคบของความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจต่อสังคม (narrow view of social responsibility of business)<sup>11</sup>

ความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจต่อสังคมในทศนะที่แคบนี้ จึงหมายถึงการสร้างผลกำไรสูงสุดให้แก่ธุรกิจนั่นเองแต่ทั้งนี้จะต้องเป็นการดำเนินธุรกิจตามปกติวิสัยด้วย กล่าวคือการผลิตสินค้าและบริการที่มีคุณภาพสอดคล้องกับระดับราคาที่เรียกเก็บจากผู้บริโภค และสร้างผลตอบแทนหรือกำไรให้แก่ผู้ประกอบการหรือเจ้าของธุรกิจในระดับที่สมเหตุสมผล ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่พึงคาดหวังจาก

<sup>11</sup> Vincent Barry, Moral issues in business, 3<sup>rd</sup> ed. (California : Wadsworth Publishing Co., 1986), pp. 111-113.

ธุรกิจ การดำเนินธุรกิจในลักษณะนี้จะส่งผลให้เศรษฐกิจและสังคมของประเทศเจริญรุ่งเรืองตามมา การกระทำของธุรกิจดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมอยู่ในตัวเองอยู่แล้ว<sup>12</sup>

แต่โดยที่สังคมในยุคปัจจุบันเป็นสังคมที่มีความหลากหลาย (pluralistic) คือเป็นสังคมที่ประกอบด้วยกลุ่มต่าง ๆ ที่มีความแตกต่างกันมาอยู่ร่วมกันมีความเกี่ยวข้องระหว่างกลุ่มหลายชั้นอย่างสลับซับซ้อน และทุกกลุ่มต่างมีส่วนร่วมและมีอิทธิพลซึ่งกันและกัน โดยไม่มีกลุ่มใดที่มีอิทธิพลเด็ดขาดในตัวเอง<sup>13</sup> ธุรกิจก็เป็นสมาชิกกลุ่มหนึ่งของสังคมที่ประชาชนหรือกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมได้อาศัยธุรกิจในการผลิตสินค้าและบริการ ในขณะที่เดียวกันธุรกิจก็ได้อาศัยประชาชนหรือกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมเป็นฐานในการประกอบธุรกิจของตนด้วยเช่นกัน ในการนี้หากธุรกิจมุ่งที่จะหาผลประโยชน์ในแง่กำไรสูงสุดที่ธุรกิจจะได้แต่เพียงประการเดียว ซึ่งการทำการเช่นนั้น ธุรกิจก็ทำจากประชาชนหรือกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมนั้นเอง ดังนั้น ธุรกิจจำเป็นต้องรักษาความสัมพันธ์อันดีต่อกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมด้วย ประกอบกับประชาชนมีความเคลื่อนไหวตื่นตัวเกี่ยวกับแนวความคิดพิทักษ์ประโยชน์ของผู้บริโภค (consumerism) ซึ่งเรียกร้องให้มีการป้องกันและคุ้มครองผู้บริโภคให้ปลอดภัย จากการปฏิบัติที่เอาเปรียบของธุรกิจไม่ว่าจะเป็นด้านคุณภาพมาตรฐานทางสินค้า หรือด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการกระทำของธุรกิจ จึงทำให้ธุรกิจต้องหันมาพิจารณาพิจารณา โดยคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อธุรกิจที่จะต้องรับผิดชอบต่อสังคมเสมอ ทั้งนี้เพื่อภาพพจน์ที่ดีของธุรกิจ ทำให้ธุรกิจเป็นที่ยอมรับของสังคม และได้รับการสนับสนุนจาก

<sup>12</sup> Ibid., p.113. และ

ไกรยุทธ อีรตยาสินนท์, "จริยธรรมในแวดวงธุรกิจไทยและความรับผิดชอบต่อสังคม," จุฬาลงกรณ์วารสาร 5 (มกราคม - มีนาคม 2536) : 69.

<sup>13</sup> Vincent Barry, Moral issues in business, p.120 และ

บรรยงค์ ไตจินดา, ธุรกิจและสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร : ไทศาสตร์ศิลป์ การพิมพ์, 2519), หน้า 17 - 19.

ผู้บริโภค แม้ว่าความรับผิดชอบต่อสังคมจะทำให้ธุรกิจสูญเสียกำไรในระยะสั้นไปบ้างก็ตามแต่ธุรกิจสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้และอาจได้กำไรสูงในระยะยาว<sup>14</sup>

ความรับผิดชอบต่อสังคมในทัศนะนี้ จึงไม่จำกัดอยู่เพียงการผลิตสินค้าและบริการตอบสนองความต้องการของประชาชนในสังคมเท่านั้น แต่รวมถึงความรับผิดชอบต่อธุรกิจที่พึงมีคุณภาพชีวิตของคนในสังคมโดยทั่วไป การปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อมและขยายขอบเขตกว้างไปจนถึงการมีหน้าที่ต้องให้ข้อมูลข้อเท็จจริงต่อผู้บริโภค ตลอดจนการเข้าช่วยแก้ไขปัญหาลังคมด้วย เช่น การฝึกอบรมอาชีพ การให้ทุนการศึกษา เป็นต้น ความเห็นในทัศนะนี้เป็นความหมายที่กว้างของความรับผิดชอบต่อสังคม (broadening social responsibility of business) และได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน<sup>15</sup>

แนวของการปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อม นับว่าเป็นความรับผิดชอบต่อสังคมประการหนึ่งของธุรกิจต่อสังคม ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจาก แนวความคิดที่ว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นสมบัติร่วมกันของประชาชนหรือสังคม ซึ่งทุกคนในสังคมควรมีโอกาสได้ใช้อย่างเท่าเทียมกัน การที่ธุรกิจได้นำเอาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมากมายมาใช้ในการผลิตสินค้าเพื่อแสวงหากำไรให้แก่ตนเองอันเป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในสัดส่วนที่มากกว่าประชาชนโดยทั่วไป ประการหนึ่ง และจากแนวความคิดที่ว่าประชาชนมีสิทธิในสิ่งแวดล้อม (environmental right) ที่จะดำรงชีพอยู่ใน

<sup>14</sup> ธงชัย สันติวงษ์, "ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับธุรกิจ," เอกสารการสอนชุดวิชา ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารธุรกิจ หน่วยที่ 1 - 9, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท นวกนก จำกัด, 2529), หน้า 46-49.

<sup>15</sup> Vincent Barry, Moral issues in business, p.120 และ

ธงชัย สันติวงษ์, "ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับธุรกิจ," เอกสารการสอนชุดวิชา ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารธุรกิจ หน่วยที่ 1 - 9, หน้า 47.

สิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งถือเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งด้วย<sup>16</sup> การที่ธุรกิจได้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การทิ้งกากของเสีย หรือปล่อยควันคาสู่สภาพแวดล้อม เป็นต้น จึงส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดีของคนในสังคมเสียไป อีกประการหนึ่ง จากแนวความคิดทั้ง 2 ประการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ธุรกิจอยู่ในฐานะที่ก่อให้เกิดความสูญเสียแก่สิ่งแวดล้อมได้มากกว่าประชาชนโดยทั่วไป<sup>17</sup> ดังนั้น ธุรกิจจึงหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมในการปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อม มิฉะนั้นแล้ว การดำเนินธุรกิจจะไม่ใช่ที่ยอมรับของสังคมหรือประชาชนและธุรกิจก็ไม่สามารถอยู่รอดต่อไปได้ เพราะขาดการสนับสนุนหรือได้รับการต่อต้านจากสังคมตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั่นเอง

ทฤษฎีและแนวความคิดต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้ ย่อมมีความสัมพันธ์ต่อการศึกษามาตรการทางกฎหมาย ในการส่งเสริมการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ กล่าวคือ การใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกซึ่งเกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรมและเทคโนโลยี เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนนั้น ในทางกลับกันก็มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นภาวะมลพิษที่เกิดจากมูลฝอยพลาสติกหรือการย่อยหรือหมักไปของทรัพยากรอันเกิดจากการใช้ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม ซึ่งเป็นวัตถุดิบในการผลิตพลาสติก การใช้มาตรการในการหมุนเวียนพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ รัฐย่อมมีอำนาจรัฐ (police power) ที่จะดำเนินการกำหนดเป็นนโยบายของรัฐ

16 สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิที่พัฒนามาจากสิทธิมนุษยชน ดูจาก

สุภาพร เนตรเขียน, "มาตรการทางกฎหมายในการรักษาคุณภาพน้ำแม่ น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง : ศึกษากรณีน้ำเสียจากชุมชน," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 42 - 48.

17 พิเชษฐ เมาลานนท์, "บทบาทของกฎหมายในการควบคุมและจัดระเบียบสิ่งแวดล้อม," เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1 - 7, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528), หน้า 84 - 85.



หรือในรูปการตรากฎหมาย ทั้งนี้จำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (public participation) ตั้งแต่ในขั้นตอนการกำหนดนโยบายเพื่อการตรากฎหมาย และในภาคธุรกิจเองจำเป็นต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม (social responsibility of business) ในการร่วมมือดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเป็นส่วนหนึ่งที่จะนำไปใช้ประกอบการวิเคราะห์และเสนอแนะในบทต่อ ๆ ไป