



บทที่ 2

ทฤษฎี หลักการ และแนวความคิดเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ
จากโรงงานอุตสาหกรรมพิษ

ปัญหาเรื่องสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติถูกทำลาย จนการเกิดความเสียหายหรือความเสื่อมโทรม ไม่ว่าจะ เป็นในรูปลักษณะของการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ หรือปัญหาการปล่อยมลพิษ นับวันจะเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงและสร้างความยุ่งยากมากขึ้นทุกวัน การดำเนินการแก้ไขนั้นมุ่งให้สภาพความเสียหายหรือความเสื่อมโทรม เช่นนั้นกลับคืนสู่สภาพเดิมก็ดี การป้องกันการลุกลามของปัญหาต่อไปในวันข้างหน้าก็ดี จึงเป็นสิ่งที่ท้าทายความสามารถของมนุษยชาติไปทั่วโลกมาช้านาน มนุษย์ทุกสาขาอาชีพ ทุกชาติ ทุกภาษา ที่ตระหนักถึงคุณค่าของสิ่งแวดล้อมต่างได้พยายามเป็นอย่างยิ่งเพื่อคิดค้นหาแนวทางใหม่ทั้งในทางหลักวิชาการสังคมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ตลอดจนแนวทางปฏิบัติอื่นอีกมากมาย เพื่อรองรับกับปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะรัฐซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญจะต้องเร่งพิจารณาและหามาตรการต่างเข้ามาดำเนินการควบคุม แก้ไข และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้โดยมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการดำเนินการตามแผนนโยบายเพื่อเร่งพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีกิจการอุตสาหกรรมเป็นภาคนำ แต่ในขณะที่เดียวกันกิจการอุตสาหกรรม ก็สร้างผลกระทบอีกด้านหนึ่งต่อสภาพแวดล้อมตั้งแต่ในระดับของท้องถิ่น และขยายขอบเขตกว้างขวางออกไปเรื่อยๆจนกลายเป็นปัญหาระดับโลก ทั้งที่รัฐบาลก็มีได้มุ่งหวังหรือตั้งใจที่จะให้เกิดผลเช่นนั้นขึ้นแต่ประการใด และจากปรากฏการณ์เหล่านี้ได้กลายเป็นอุทกหรรษ์แก่รัฐบาลในยุคสมัยต่อมาว่า การพัฒนาประเทศนั้นไม่ควรที่จะเล็งผลเลิศทางเศรษฐกิจด้วยค่าของตัวเลขแต่เพียงด้านเดียว แต่ควรจะต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมด้วย

เป้าหมายของการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมจึงควรตั้งอยู่บนความปลอดภัยอันเป็นสวัสดิการที่สำคัญยิ่งของการดำรงชีวิต ตลอดจนการที่รัฐจะต้องปกป้องรักษาและจัดการสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมต่อการดำรงอยู่ของสรรพสิ่งบนโลกใบนี้ ดังนั้น การป้องกันรักษาสิ่งแวดล้อม นอกเหนือจากการที่รัฐบาลจะต้องสนับสนุนให้เกิดการขยายตัวทางด้านเทคโนโลยี และความรู้ทางวิทยาศาสตร์แล้ว ในการกำหนดแผนนโยบายการพัฒนาของรัฐก็ควรจะต้องมีความชัดเจน และมีวิธีการที่เป็นระบบเปิดกว้างมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เป็นตัวกฎหมายนั้น

มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องเร่งดำเนินการแก้ไขปรับปรุงให้มีความถูกต้องเหมาะสม และมีความทันสมัยมากขึ้น เพื่อรองรับกับปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคต เพราะกฎหมายเป็นตัวจักรกลอันสำคัญที่จะผลักดันให้นโยบายของรัฐสามารถเดินไปสู่จุดหมายปลายทางตามที่แผนพัฒนาได้กำหนดไว้

แนวความคิดในเรื่องการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม จึงเป็นแนวความคิดที่มีจุดมุ่งหมายสุดท้ายอยู่ที่คุณภาพของสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ และความปลอดภัยของสิ่งมีชีวิตทั้งหมดในโลกนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมนุษย์ ที่รัฐจะต้องยื่นมือเข้ามาสอดส่องดูแลให้ความเป็นอยู่อย่างสุขสบาย และเป็นระเบียบเรียบร้อย รัฐจึงสมควรแสวงหานโยบายและมาตรการต่างๆ ตลอดจนแนวความคิดและทฤษฎี อันได้แก่ ทฤษฎีเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม หรือแนวความคิดในเรื่องการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง หรือ แนวคิดเรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมบางอย่างของรัฐบาล ตลอดจนมาตรการที่เกี่ยวกับการระมัดระวังหรือป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมเอาไว้ก่อนล่วงหน้า เป็นต้น เข้ามาปรับใช้กับสังคมอยู่อย่างสม่ำเสมอ ทั้งนี้เพื่อให้ทันกับเหตุการณ์และข้อเท็จจริงทางสังคมที่กำลังพัฒนาก้าวไปข้างหน้าอย่างไม่เคยหยุดนิ่งอยู่กับที่ และด้วยเหตุผลที่การพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม เป็นมาตรการที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของสาธารณชนนี้เอง จึงทำให้กฎหมายสิ่งแวดล้อมถูกจัดว่าเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชน (Public Law)

สิทธิในสิ่งแวดล้อม (Environmental Right)

ข้อพิจารณาเบื้องต้นของทฤษฎีนี้ เราควรจะทราบถึงความหมายคำว่า "สิทธิ(right)" ซึ่งถือว่าเป็นอำนาจหรือโอกาสที่มีการคุ้มครอง จนบางครั้งเราเรียกว่าเป็น "ประโยชน์" ที่ได้รับการรับรองและคุ้มครอง ดังนั้นผู้ทรงสิทธิจึงเป็นผู้ที่มีอำนาจ หรือเป็นเจ้าของโอกาสนั่นเอง เมื่อเวลาได้ผ่านไป คำว่า "สิทธิ (right)" ซึ่งเคยถูกจำกัดอยู่แค่เรื่องของโอกาส หรือความเป็นเจ้าของ ได้ถูกนำมาขยายความกว้างออกจนครอบคลุมไปถึงสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างสงบสุขภายใต้สภาวะแวดล้อมที่มีคุณภาพ และได้รับการเอาใจใส่ดูแล คุ้มครองโดยผู้มีอำนาจปกครองของรัฐซึ่งนานาประเทศรู้จักในความหมายของคำว่า "สิทธิมนุษยชน (Human Rights)" เป็นการรับรองสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Rights) ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่ง (Fundamental Rights) ที่มนุษยชาติจะพึงมีพึงได้ เพื่อเป็นเครื่องเสริมแต่งให้การดำรงชีวิตดำเนินไปได้อย่างมีเกียรติภูมิ และสงบสุข จึงกล่าวได้ว่า "สิทธิมนุษยชน" เป็นอำนาจหรือประโยชน์อันชอบธรรมที่มีขึ้นพร้อมๆ กับสภาพบุคคล และมีลักษณะเป็นสากลที่ผู้ใดจะล่วงละเมิดมิได้

จนกระทั่งต่อมาที่ประชุมนานาชาติได้ยอมรับถึงสิทธิดังกล่าวนี้ โดยนำไประบุไว้ใน "ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights)" ซึ่งประเทศไทยได้ลงนามเห็นด้วยกับปฏิญญานี้ โดยเฉพาะในเรื่องสิทธิของมนุษยชนที่จะดำรงชีวิตอยู่อย่างผาสุกภายใต้สังคมที่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยและสงบสุขนั้น ได้ถูกระบุไว้ในมาตรา 25(1) ด้วยข้อความว่า "ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตน....." (Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself....) โดยถือว่าเป็นสวัสดิการของสังคมที่รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้น เพื่อให้ประชาชนมีหลักประกันขั้นต่ำสุดในอันที่จะดำรงชีพอยู่ในสังคมอย่างสุขสบาย จากข้อความในมาตรา 25 (1) ทำให้ขอบข่ายของความหมายสิทธิมนุษยชนซึ่งแต่เดิมมีจุดมุ่งหมายเพื่อใช้เป็นมาตรการคุ้มครองประชาชนมิให้ถูกแทรกแซงจากการใช้อำนาจรัฐ หรือของผู้ใช้อำนาจปกครองอย่างขาดความชอบธรรมและไม่อยู่ภายในกรอบของกฎหมาย ได้รับการขยายความหมายให้ครอบคลุมไปถึงสิทธิใหม่ๆบางประการ ที่เกิดขึ้นในยุคของสังคมที่กำลังเร่งพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น สิทธิที่รัฐจะต้องจัดให้ประชาชนมีงานทำ สิทธิที่จะมีที่พักอาศัยอันถูกสุขลักษณะ และโดยเฉพาะการได้รับความเอาใจใส่ดูแลจากรัฐในการครองชีพอยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพหรือที่ปราศจากการปนเปื้อนของสิ่งอันไม่พึงประสงค์ เช่น สารพิษต่างๆ แต่เนื่องจากยังไม่มียุติว่า "สิทธิมนุษยชน" เป็นสิทธิตามกฎหมายหรือไม่ และจะนำมาปรับเข้ากับกฎหมายของบ้านเมืองได้อย่างไร หรือจากสภาพการณ์ที่แต่ละชาติต่างก็มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง ประกอบกับสภาพของปฏิญญาสากลนั้นไม่ใช่สนธิสัญญา และจุดมุ่งหมายของสมัชชาสหประชาชาติก็เพียงต้องการให้ปฏิญยานี้เป็นเอกสารชี้แนะแก่รัฐสมาชิก จัดให้มีการรับรองคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศของตนอีกชั้นตอนหนึ่ง จึงทำให้ปฏิญญานี้ไม่อาจที่จะให้ความคุ้มครองหรือปกป้องแก่ชาวโลกในเรื่องสิทธิและเสรีภาพต่างๆที่ควรจะมีพึงได้โดยตรง หากแต่เป็นเรื่องที่จำต้องอาศัยความร่วมมือของบรรดาประเทศทั้งหลาย ที่จะต้องนำเอาสิทธิตามหลักการดังกล่าวบัญญัติเป็นกฎหมายภายในขึ้นรองรับเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอีกทางหนึ่ง เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของปฏิญญา ซึ่งถ้าหากประเทศใดนำสิทธิดังกล่าวนี้ไปบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ สิทธิเช่นนี้ก็จะถูกยกฐานะขึ้นสู่ความเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

1 วีระ โฉจายะ, กฎหมายสิทธิมนุษยชน (กรุงเทพมหานคร : แสงจันทร์การพิมพ์, 2531), หน้า 104 และ 52.

(Constitutional Rights)²

ในส่วนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ด้วยเหตุที่รัฐบาลของประเทศต่างๆมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญก้าวหน้า และอุตสาหกรรมเป็นส่วนสำคัญที่จะส่งผลให้เศรษฐกิจรุ่งเรืองซึ่งจะสามารถแก้ปัญหาความยากจนของประเทศได้ โดยเฉพาะสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม มากกว่าการมองเห็นถึงพิษภัยที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมและประชาชนอันจะเป็นผลตามมาจากการพัฒนานั้น ด้วยเหตุนี้ ในระยะต่อๆมาจึงมีการเรียกร้องในเรื่องขอให้รัฐดำเนินการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพที่ดี และขอให้รัฐจัดวางมาตรการที่ชัดเจนในเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรมควบคู่ไปกับการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม

สิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพนั้น จัดว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่ง ดังนั้น การดำเนินการของผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม โดยบุคคลเพียงบางกลุ่มที่ขาดความรับผิดชอบต่อส่วนรวม จนสร้างผลกระทบต่อสาธารณสุขนั้น เท่ากับว่าเป็นการใช้สิทธิของตนเองรุกรานเข้าไปในสิทธิของผู้อื่น เนื่องจากว่าเมื่อเกิดภาวะมลพิษขึ้นในสิ่งแวดล้อมที่อยู่รอบตัวเราแล้ว มนุษย์ทุกคนย่อมได้รับส่วนแบ่งความเสียหาย หรือความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมนี้ด้วย การกระทำเช่นนี้ จึงเป็นการละเมิดสิทธิของผู้อื่นที่ดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างเป็นปกติสุข

โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศที่ด้อยพัฒนา อันเป็นกลุ่มประเทศที่ได้รับความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจน้อยที่สุด ดังเช่น กลุ่มประเทศอาฟริกา ได้เกิดแรงกดดันต่างๆ จนทำให้กลุ่มประเทศเหล่านี้เกิดการรวมตัวกันได้มากที่สุด เพื่อร่วมมือกันกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้ที่ด้อยโอกาสในสังคม โดยจัดทำเป็นสนธิสัญญาฉบับหนึ่งซึ่งมีสภาพบังคับจริงยิ่งกว่าปฎิญญา ที่เรียกว่ากฎบัตรอาฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิของปวงชน ค.ศ.1981 (Africa Charter on Human and People's Rights) โดยระบุถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนในข้อที่ 24 ว่า "ปวงชนย่อมมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีอันเอื้อต่อการพัฒนาของตน" (All people shall have the right to a general satisfactory environment favourable to their development)³ แต่แม้กระนั้นกฎบัตรที่มีลักษณะเป็นกฎหมายใช้ควบคุมแก่รัฐสมาชิกนี้ ก็ยังไม่อาจที่จะมีผลใช้บังคับเป็น

² วิษณุ เครืองาม, "สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ," รัฐสภาสาร 38 (มกราคม 2533) : 13.

³ วิฑิต มันทานนท์, "สิทธิมนุษยชนและสิทธิปวงชน แสงสว่างจากความชุ่มฉ่ำ,"วารสารกฎหมาย 11 (กรกฎาคม-กันยายน 2530) : 138.

รูปธรรมแก่รัฐที่ฝ่าฝืนได้ ความสำคัญของกฎบัตรจึงเป็นเพียงเครื่องตอกย้ำให้รัฐบาลของแต่ละประเทศเน้นให้ความสำคัญคุ้มครองพลเมืองภายในชาติของตนเกี่ยวกับเรื่องสิทธิสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง ด้วยการบัญญัติกฎหมายภายในชั้นบังคับใช้ให้ชัดเจนมากขึ้น ส่วนในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งรัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหามลพิษและสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว จึงได้ดำเนินนโยบายทางการปกครอง โดยการนำสิทธิในสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้ไปบัญญัติไว้เป็นกฎหมายภายในของตนอย่างชัดเจน โดยถือว่าเป็นพันธะกรณีอย่างหนึ่งที่รัฐจะต้องดูแลและเอาใจใส่ภายใต้จิตสำนึกที่ว่า การฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศให้กระเตื้องขึ้นแต่เพียงด้านเดียว และขาดการคำนึงถึงปัญหาสาธารณสุขของประเทศ ไม่อาจทำให้บรรยากาศของสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ห่างจากสภาพความวุ่นวายไปได้ ด้วยเหตุนี้บางประเทศ จึงเกิดแนวความคิดที่จะขกรฐานะของสิทธิในสิ่งแวดล้อมให้มีสภาพเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ดังเช่น ในประเทศญี่ปุ่น รัฐธรรมนูญ มาตรา 13 ระบุว่า "ประชาชนทั้งหลายต้องเคารพในสิทธิส่วนบุคคลซึ่งกันและกัน สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และสิทธิในการแสวงหาความสุข ด้วยการประกอบกิจการใดๆของประชาชน ต้องอยู่ในขอบเขตเท่าที่ไม่เป็นการรบกวนหรือขัดแย้ง สวัสดิภาพสูงสุดของสาธารณชน การบัญญัติกฎหมาย รวมทั้งการดำเนินการตามงานทั้งหลายอื่นของรัฐต้องคำนึงถึงความมีอยู่ ความเป็นอยู่ ของสิทธิข้างต้นนี้เป็นเกณฑ์แห่งการพิจารณา เช่นเดียวกัน"

และใน มาตรา 25 ระบุว่า

"บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะดำรงไว้ซึ่งมาตรฐานการครองชีพอย่างมีวัฒนธรรมและสุขสมบูรณ์อย่างต่ำที่สุด

ในทุกด้านของชีวิต รัฐจะต้องใช้ความพยายามส่งเสริมและขยายสวัสดิภาพ และความมั่นคงทางสังคม และสุขภาพของประชาชน"⁴

จากการบัญญัติด้วยข้อความที่ว่า "สวัสดิภาพ และความมั่นคงทางสังคม และสุขภาพของประชาชน" นั้น ย่อมเป็นการเพียงพอที่จะชี้ให้เห็นว่า การรับรองคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการดำรงชีพอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพนั้น ถือว่าเป็นพันธะกรณีที่รัฐบาลจะต้องจัดให้มีขึ้นในสังคมของประเทศ การรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนชาวญี่ปุ่นนั้น ได้เริ่มปรากฏให้เห็นจากคดีที่เกิดการฟ้องร้องระหว่างมิตามูระ และ ซูซูกิ (Mitamura V. Suzuki) ราวปี ค.ศ. 1960 เมื่อโจทก์ฟ้องว่า จำเลยต่อเติมบ้านที่อยู่อาศัย ทำให้มีความสูงเกินกว่าระดับที่กฎหมายกำหนดไว้

⁴ สำนักข่าวสำนักญี่ปุ่น, "ความรู้เกี่ยวกับญี่ปุ่น : รัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น," เอกสารเผยแพร่, หน้า 5. (อัดสำเนา)

และการต่อเติมบ้านหลังดังกล่าวเป็นผลให้ตัวอาคารบดบังแสงสว่างจากดวงอาทิตย์ และปิดกั้นทางลม ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการระบายถ่ายเทอากาศภายในบ้านของโจทก์ เกิดผลร้ายต่อสุขภาพอนามัยของสมาชิกในครอบครัวโจทก์ โจทก์จึงต้องขายบ้านไปในราคาต่ำกว่าปกติและย้ายไปอยู่ที่อื่น โจทก์จึงฟ้องเรียกค่าเสียหายจากจำเลยเป็นเงิน 1 ล้านบาท สำหรับค่าเสียหายที่ต้องขายบ้านและความทุกข์ทรมานของสมาชิกในครอบครัว แม้ว่าจำเลยจะอ้างสิทธิที่จะใช้ที่ดินของตนโดยไม่จำกัดค่านึงถึงผลที่จะติดตามมาก็ตาม แต่ศาลฎีกาก็ได้พิพากษายอมรับถึงสิทธิและความเดือดร้อนเสียหายของโจทก์ และถึงแม้ศาลจะมีได้กล่าวถึงสิทธิในแสงอาทิตย์ อากาศ ตามคำอ้างของโจทก์ว่าเป็นสิทธิตามกฎหมาย โดยศาลฎีกาเห็นว่า อากาศและแสงสว่างมิใช่เป็นปัจจัยสำคัญที่จะอำนวยความสะดวกสบายแก่ชีวิตก็ตาม แต่ผลจากคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวได้กลายเป็นแรงจูงใจให้ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ หันมาให้ความสนใจที่จะจัดให้มีสิทธิขึ้นมาใหม่ตามกฎหมาย ซึ่งเรียกว่า "สิทธิในสิ่งแวดล้อม" โดยครอบคลุมถึงเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในอากาศ น้ำ ที่ดิน และทรัพยากรอื่นๆ รวมตลอดถึงสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรมของมนุษย์ด้วย โดยถือว่าสิ่งแวดล้อมไม่ใช่ทรัพย์สินหรือวัตถุที่เป็นของใครคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ หากแต่เป็นส่วนรวม ดังนั้นเมื่อผู้ใดทำให้สิ่งแวดล้อมถูกปนเปื้อนด้วยสิ่งที่เป็นพิษหรือเป็นอันตราย หรือเกิดปรากฏการณ์อันไม่พึงประสงค์ขึ้น ผู้ก่อเหตุนั้นก็สมควรที่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบออกค่าใช้จ่ายเพื่อการดำเนินการในการป้องกันและแก้ไขความเสียหายต่างๆ หรือเพื่อเป็นค่าสินไหมทดแทน (compensation) แก่ผู้เสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมตามหลักการของ "กฎผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้รับการออกค่าใช้จ่าย" (Polluter Pays Principle : PPP)⁵ ซึ่งเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับในการประชุมรัฐมนตรีฝ่ายสิ่งแวดล้อมของบรรดาประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) เมื่อ พ.ศ. 2517 (ค.ศ. 1974) และญี่ปุ่นก็เป็นประเทศหนึ่งที่ได้นำเอาแนวความคิดของหลักการ PPP นี้ไปบัญญัติไว้ในกฎหมายภายในอีกชั้นตอนหนึ่งด้วย เพื่อเป็นการยืนยันการรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนภายในประเทศของตน อาทิ กฎหมายพื้นฐานในการควบคุมสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ (The Basic Law of Environmental Pollution Control) กฎหมายค่าทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ (The Pollution Related

⁵ OECD, The polluter pays principle : definition analysis implementation (Paris : OECD Publication, 1975), p.5.

Health Damage Compensation Law , 1973)

หรือในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีเอกสารอีกฉบับหนึ่งต่อมาที่มีความสำคัญยิ่ง ซึ่งเกิดจากการเรียกร้องของสภามลรัฐต่างๆ ในดินแดนอาณานิคมของทวีปอเมริกาในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทำให้มีการเพิ่มบทแก้ไขเพิ่มเติม (Amendments) ต่อท้ายรัฐธรรมนูญของประเทศ เมื่อ พ.ศ. 2330 (ค.ศ. 1787) ที่เรารู้จักกันในชื่อของ "Bill of Rights" โดยกำหนดว่าพลเมืองชาวอเมริกันทั้งหลายจะพึงมีสิทธิประการใดบ้าง และจากการตีความบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ 14 ข้อ 1 (ของฉบับ ค.ศ. 1868) ที่มีความว่า "บุคคลทุกคนที่เกิดหรือแปลงสัญชาติในสหรัฐ และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายสหรัฐ ย่อมเป็นพลเมืองของสหรัฐและของมลรัฐที่มีภูมิลำเนาอยู่ มลรัฐใดจะออกกฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมายที่เป็นการตัดทอนเอกสิทธิ์ หรือความคุ้มกันที่พลเมืองของสหรัฐจะพึงได้รับไม่ได้ หรือมลรัฐใดจะรอนสิทธิ เสรีภาพ หรือทรัพย์สินของบุคคลโดยไม่ชอบด้วยกระบวนการแห่งกฎหมาย หรือจะปฏิเสธไม่ให้บุคคลใดที่อยู่ในเขตอำนาจ ได้รับความคุ้มครองแห่งกฎหมายโดยเท่าเทียมกันไม่ได้"⁶ ทำให้สามารถขยายพันธะกรรมของรัฐบาลที่จะต้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะชน (Public Interest) ให้ครอบคลุมไปถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นตามยุคสมัยของสังคมได้ด้วย โดยถือว่า เมื่อรัฐอยู่ในฐานะของการเป็น Trustee ตามแนวความคิดของ Public Trust Doctrines นั้น รัฐจึงต้องมีหน้าที่ดูแล รักษา สิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่นๆ⁷ และให้ทุกคนได้มีโอกาสที่จะใช้ทรัพยากรและสภาพแวดล้อมธรรมชาติที่มีคุณภาพดีโดยเสมอภาคกัน ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงได้ผลักดันกฎหมายต่างๆ ออกมาหลายฉบับ เพื่อยืนยันถึงหลักประกันในสิทธิของประชาชนที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ อันเป็นการดำเนินนโยบายการปกครองประเทศตามแนวเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ อีกทั้งเพื่อให้การดำเนินการของรัฐตามนโยบายดังกล่าวเป็นไปโดยชอบธรรม (legitimacy) หรือตามหลัก Due Process of Law และเพื่อเป็นเครื่องมือสนับสนุนการใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐ กฎหมายเหล่านี้

⁶Edward S. Corwin, The constitution and what it means today, 13th ed. (New Jersey : Princeton University Press, 1974), p. 386.

⁷Eva H. Hanks, A. Dan Tarlock, and John L. Hanks, Environmental law and policy : cases and materials (New York : Bloomington, 1974), p. 262.

ได้แก่ กฎหมาย The National Environmental Policy Act (NEPA) ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อสาธารณประโยชน์โดยตรง นอกจากนี้ก็ยังมีการกำหนดในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนแทรกไว้ในกฎหมายฉบับอื่นๆอีกด้วย อาทิ กฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (The Freedom of Information Act 1966) ซึ่งเป็นกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิที่จะร้องขอข้อมูลข่าวสารต่างๆที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ ถ้าหากมีข้อสงสัยเกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดขึ้นจากกิจกรรมใดๆ และอาจส่งผลกระทบต่อตนได้ วันแต่จะต้องด้วยข้อห้ามของกฎหมายมิให้เปิดเผย เช่น ในกรณีที่เป็นการสั่งอันเป็นความลับของฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการป้องกันประเทศหรือนโยบายต่างประเทศ หรือที่เป็นกฎเกณฑ์และวิธีปฏิบัติภายในทางด้านการบุคลากรของหน่วยงานนั้นๆ เป็นต้น *

การคุ้มครองและรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนที่ถูกคุกคาม โดยกลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรมนั้น รัฐบาลของบางประเทศได้บัญญัติกฎหมายไว้อย่างมีความเข้มงวด อาทิ ในประเทศแคนาดา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐได้นำเอาแนวความคิดเรื่องความรับผิดโดยเด็ดขาด (absolute liability)⁹ ที่มีนิยามใช้ในการพิจารณาความผิดอาญาและความผิดฐานละเมิด มาปรับใช้กับกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองความเป็นอยู่ที่ดีของสาธารณชน เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันสภาวะแวดล้อมเป็นพิษ อันเป็นความผิดทางอาญาอย่างหนึ่งที่มีไว้เพื่อคุ้มครองความเป็นอยู่ที่ดีของสาธารณชน (Public Welfare Offences) ซึ่งจะเป็นผลให้เกิดโทษหรือผู้เสียหายใน

* เรมี่ คิลปูฟี, "การวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากการพัฒนาอุตสาหกรรมหลัก : ศึกษากรณีโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาคศึกษานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 70.

⁹D.L.R.(3d) 85 (1978), 161. ความรับผิดโดยเด็ดขาด (offences of absolute liability) และความรับผิดโดยเคร่งครัด (offences of strict liability) เป็นกรณีที่โทษไม่ต้องพิสูจน์ถึงเจตนา (mens rea) ของจำเลย แต่ในคดีความรับผิดโดยเด็ดขาด จำเลยไม่สามารถยกข้อต่อสู้ เพื่อให้ตนเองพ้นจากความรับผิดด้วยการพิสูจน์ว่าตนเองได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควร หรือการกระทำผิดนั้นเกิดจากความสำคัญผิดของจำเลย วันแต่จะเป็นข้อต่อสู้ตามกฎหมายที่บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งต่างกับการที่มีการพิสูจน์ของจำเลยในคดีความรับผิดโดยเคร่งครัด

คดีอาญาประเภทนี้ไม่มีหน้าที่ต้องนำสืบถึงเจตนา (mens rea) ของจำเลยให้ปรากฏต่อศาล โจทก์เพียงแต่พิสูจน์ว่า จำเลยได้กระทำการใด ๆ ครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายในเรื่องการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมฉบับใดฉบับหนึ่งบัญญัติไว้¹⁰ เช่น กฎหมายบัญญัติว่าห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งสารพิษหรือสิ่งอื่นใดอันเป็นอันตรายต่อคุณภาพของน้ำลงไปในแม่น้ำ และหากผู้ใดฝ่าฝืนจะถูกลงโทษ โจทก์ก็ไม่ต้องพิสูจน์ว่า จำเลยได้กระทำการโดยเจตนาหรือประมาทมิชอบของเสียลงสู่แม่น้ำ โจทก์เพียงแต่นำสืบถึงองค์ประกอบภายนอก (actus reus) ว่าในแหล่งน้ำนั้นถูกเจือปนด้วยของเสียที่ออกมาจากน้ำทิ้งของโรงงานจำเลยให้สมดังฟ้อง จำเลยก็จะถูกลงโทษตามกฎหมายทันที จากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้นำเอาแนวความคิดในเรื่องความรับผิดชอบโดยเด็ดขาดมาใช้ในคดีประเภท Public Welfare Offences นั้น นอกจากจะก่อให้เกิดการกระตุ้นเตือนกลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรมให้ต้องระมัดระวังอย่างสูงต่อการปล่อยของเสียออกสู่ระบบสิ่งแวดล้อม จนอาจสร้างผลกระทบต่อชีวิตร่างกาย สุขภาพอนามัยแล้ว ยังเป็นการชี้ให้เห็นถึงการเอาใจใส่ดูแล คุ้มครองและการรับรองในสิทธิของประชาชนที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีโดยรัฐอีกด้วย ดังนั้นในกฎหมายใหม่หลายฉบับไม่ว่าจะเป็น Canada Water Act , Clean Air Act รัฐบาลแคนาดาได้นำเอาแนวความคิดเรื่องความรับผิดชอบโดยเด็ดขาดสอดแทรกไว้ในกฎหมายเหล่านั้นด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ทางสังคมในยุคที่ใช้อุตสาหกรรมเป็นภาคผู้นำในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ

ส่วนในกรณีของประเทศไทย หลังจากที่ได้มีการตื่นตัวเพื่อเรียกร้องในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมของนานาประเทศ ประกอบกับในขณะนั้นประเทศไทยก็กำลังประสบกับปัญหาเรื่องมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่สร้างความเดือดร้อนเสียหายไปทั่ว เช่น จากกรณีแม่น้ำแม่กลองเกิดสภาพเน่าเสียอย่างรุนแรงทำให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างมหาศาล รัฐบาลจึงได้ตระหนักถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อมมากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา และได้แก้ไขปัญหาในเรื่องของการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ โดยถือว่าเป็นพันธะกรรมตามรัฐธรรมนูญที่รัฐบาลจะต้องเอาใจใส่ดูแลสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์สุขของสาธาณชนเป็นครั้งแรก ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2517 ในหมวดว่าด้วยนโยบายแห่งรัฐ จนกระทั่งในปัจจุบันซึ่งเป็นช่วงเวลาของการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2521 ก็ยัง

10 อานาจ วงศ์บัณฑิต, "การเปลี่ยนแปลงการพิจารณาเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของ COMMON LAW ในคดีสภาพแวดล้อมเป็นพิษในแคนาดา," วารสารนิติศาสตร์ 16 (กันยายน 2529) : 166.

บัญญัติถึงการกระทำที่หนึ่งของรัฐเอาไว้เช่นเดียวกัน นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ผลักดันกฎหมายต่างๆ อาทิ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ออกมาบังคับใช้เพื่อพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมเอาไว้ และคุ้มครองประชาชน และเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ อย่างไรก็ตามในส่วนของ การรับรองถึงสิทธิของประชาชนในสิ่งแวดล้อมนั้น ยังไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างเป็นรูปธรรมดังเช่นในกรณีของบางประเทศที่กล่าวมา แม้ว่าจะเคยปรากฏเหตุการณ์ฟ้องร้องเป็นคดีเพื่อเรียกร้องสิทธิที่จะได้รับแสงสว่างจากธรรมชาติ แต่ศาลกลับอ้างว่าไม่ใช่เป็นสิทธิตามกฎหมาย ดังคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1050/2528 ซึ่งเป็นเหตุแห่งคดีที่เกิดขึ้นจากการที่โจทก์ฟ้องว่า จำเลยสร้างรั้วเป็นกำแพงที่มีความสูง 2.70 เมตร เป็นความสูงที่เกินสมควร เป็นผลให้กำแพงบังแสงสว่าง และทางลมที่จะผ่านเข้าสู่บ้านที่โจทก์อาศัย ศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า การกระทำของจำเลยดังกล่าว ก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ซึ่งเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ข้างเคียง หรืออย่างน้อยก็ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญเกินกว่าที่ควรคาดคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะเกิดขึ้นตามปกติ โจทก์จึงมีสิทธิที่จะปฏิบัติการเพื่อยังให้ความเสียหายหรือความเดือดร้อนรำคาญนั้นให้หมดสิ้นไปได้ตาม ป.พ.พ. มาตรา 1337 โดยขอมให้หรือรั้วที่เป็นกำแพงได้ แม้ว่ารั้วที่จำเลยสร้างนั้นจะได้รับอนุญาตจากทางราชการแล้วก็ตาม¹¹ หลังจากคดีนี้ก็ไม่มีใครทราบว่าได้มีการเคลื่อนไหวหรือตื่นตัวของกลุ่มชนใดๆ เพื่อเรียกร้องอย่างต่อเนื่องให้รัฐบาลรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมดังเช่นกรณีต่างประเทศแต่อย่างใดเลย

เราจะเห็นว่า การให้ความสำคัญต่อหลักการเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมของแต่ละประเทศจะแตกต่างกัน บางประเทศมีหลักการที่ชัดเจน ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิค่อนข้างสูง เช่นในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบาลหรือนักกฎหมายของประเทศมีแนวความคิดว่า จากสภาพความเป็นอยู่ของมนุษย์แต่ละคน ย่อมเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวนรักษาและควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อรักษาคุณภาพชีวิตของตนเอง เมื่อสิ่งแวดล้อมถูกทำลายหรือถูกทำให้เสื่อมโทรมลง ไม่ว่าจะ เป็นในรูปของการถูกปนเปื้อนด้วยสารพิษต่างๆ หรือการหมดไปของทรัพยากรธรรมชาติ มนุษย์ชาติก็ควรที่จะสามารถถูกบังคับตามวัตถุประสงค์เหล่านี้ได้ โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงว่าสภาพความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมดังกล่าวได้สร้างผลกระทบต่อชีวิต สุขภาพ อนามัย และทรัพยากร ของผู้ได้รับผลกระทบมากน้อยเพียงใดหรือไม่ ซึ่งศาลสูง (Supreme Court) ของสหรัฐอเมริกา ก็ได้ยืนยัน

¹¹ คำพิพากษาศาลฎีกา ประจําพหุคดีกรราช 2528 (กรุงเทพมหานคร : เนติบัณฑิตยสภา, 2528), หน้า 457-461.

ในแนวความคิดนี้ในคดีระหว่าง Board of Health V. Crew โดยกล่าวไว้ในคำพิพากษาว่า " การป้องกันสุขภาพของประชาชน รัฐไม่จำเป็นต้องรอคอยจนเกิดมีสิ่งปนเปื้อนหรือสิ่งสกปรกเสียก่อน ... ข้อพิสูจน์ว่าได้มีการละเมิดกฎหมายหรือไม่... เพียงแต่พิจารณาว่าการมีอยู่ของพฤติกรรมนั้น อาจก่อให้เกิดอันตรายขึ้นได้ ก็เป็นข้อพิสูจน์ที่เพียงพอแล้ว"¹⁶ แต่ในบางประเทศผู้บริหารประเทศ หรือรัฐบาลกลับมีแนวความคิดว่า หากรัฐเข้มมาตรการที่เข้มงวดในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมมากเกินไป อาจทำให้กระทบกระเทือนต่อระบบการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ จึงควรรักษาการพัฒนาประเทศเป็นนโยบายหลักแล้วจึงตามมาด้วยนโยบายการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม

แต่อย่างไรก็ตาม จากกิจกรรมการรณรงค์เพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ที่ทุกคนได้พยายามกระทำไป และรัฐบาลได้ยอมรับเอาไปตราไว้เป็นกฎหมายภายในอีกชั้นตอนหนึ่ง ย่อมเป็นการแสดงให้เห็นถึงจิตสำนึกอันดีของรัฐบาลที่มีต่อประชาชนภายในชาติของตน โดยเฉพาะในเรื่องสิทธิทางสิ่งแวดล้อม แม้ว่ากฎหมายของบางประเทศจะขาดความชัดเจนไปบ้าง แต่จากกิจกรรมของรัฐที่แสดงออกมานั้น ก็เพียงพอที่จะเป็นเครื่องยืนยันว่ารัฐบาลได้ยอมรับถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อม อันเป็นปัจจัยพื้นฐานที่มีความสำคัญยิ่งต่อการดำรงชีพ เราทุกคนจึงต้องยอมรับว่าการที่จะให้ทุกประเทศ ยอมรับรู้ถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมอย่างเท่าเทียมกันในช่วงเวลาเดียวกันนั้น ย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ ทั้งนี้เพราะแนวความคิดที่เป็นปรัชญาพื้นฐานทางกฎหมายก็ดี ทางสังคม และการเมืองก็ดี หรือทางเศรษฐกิจก็ดี ซึ่งเป็นคุณสมบัติเฉพาะตัวของนักกฎหมายและผู้บริหารประเทศ ยังอยู่ในระดับที่ต่างกันมากตามความเจริญและการพัฒนา

ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ (Polic Power Theory)¹⁷

ข้อพิจารณาเบื้องต้นที่สุด คือ รัฐเป็นสิ่งคมเมืองมนุษย์ ซึ่งตามทฤษฎีสัญญาประชาคม (Theory of Social Contract) ได้อธิบายไว้ว่า รัฐเกิดจากการที่มนุษย์มาอยู่รวมกัน และต่างมอบอำนาจอาณาความเป็นใหญ่ที่ตนมีอยู่ให้กับผู้ปกครอง การมอบอำนาจอาณาเช่นนี้ เรียกเป็นภาษาละติน

¹⁶ คณัยยศ ศรลัมภ์, "คำทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ," (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 135-138.

¹⁷ Edward S. Corwin, The constitution and what it means today,

ได้ว่า "pactum subjectionis" มีความหมายว่า สัญญาหรือข้อตกลงที่ประชาชนผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองยอมรับอำนาจของกษัตริย์หรือผู้ปกครองรัฐ ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า กษัตริย์หรือผู้ปกครองรัฐจะต้องใช้อำนาจนั้นเพื่อประโยชน์และความสงบสุขของประชาชน และ G.W.F.Hegel ได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ไว้ว่า รัฐเป็นตัวแทนของสังคมในด้านเอกภาพ การที่รัฐจะแทรกแซงสังคมได้ก็ต่อเมื่อเป็นการเข้าไปดำเนินการ เพื่อแก้ไขความยุติธรรมหรือความไม่เท่าเทียมกันของสังคม เช่น การที่ชนชั้นหนึ่งมีอำนาจและศักยภาพครอบงำชนชั้นบางจำพวกมากเกินไป จนก่อให้เกิดการเอาเปรียบเปรียบกับผู้ที่ด้อยโอกาสกว่าในสังคม เป็นต้น และเพื่อป้องกันจากปัญหานี้รวมทั้งเป็นการส่งเสริมผลประโยชน์ของสาธารณชน รัฐจะต้องเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดเสียเองว่า ผลประโยชน์ของรัฐหรือของสาธารณชนนั้นคืออะไร ซึ่งจากเงื่อนไขที่ว่ารัฐเป็นตัวแทนสังคมในด้านเอกภาพ และทำหน้าที่กำหนดสิ่งที่เป็นประโยชน์ของสาธารณชนนี้เอง ทำให้รัฐสามารถอ้างเหตุผลในการใช้อำนาจบังคับทางการเมืองแก่สมาชิกในสังคม ด้วยการบัญญัติกฎหมายต่างๆออกมาบังคับใช้ และเข้าไปแทรกแซงครอบงำวิถีชีวิตของสมาชิกในสังคมได้ค่อนข้างกว้างขวางขึ้น¹⁸ ซึ่งการใช้อำนาจรัฐแต่เดิมนั้น เคยจำกัดภารกิจอยู่เฉพาะการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมภายในราชอาณาจักร รักษาความมั่นคงปลอดภัยจากการรุกรานของชาติอื่น และอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชนในชาติ แต่เมื่อสภาพสังคมเริ่มแปรเปลี่ยนและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นตามกาลเวลา ภารกิจของรัฐได้เริ่มขยายกว้างออกไปมากขึ้น รัฐเข้าไปแทรกแซงในวิถีชีวิตของประชาชนมากขึ้นทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม รูปแบบการปกครองและกิจกรรมของรัฐจึงค่อยๆผันแปรไปเป็นรูปของรัฐสวัสดิการ (welfare state) และด้วยเหตุผลของการที่จะต้องเอื้ออำนวยความยุติธรรมให้กับสังคมนี้อย่างยิ่ง กลายเป็นข้ออ้างให้รัฐใช้อำนาจบังคับ และควบคุมประชาชนให้กระทำการ หรือละเว้นกระทำการอย่างใด ๆ อันเป็นการล้าช้าเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้มากขึ้น เช่น อำนาจในการควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมบางรายที่มีลักษณะน่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและเกิดผลกระทบต่อสังคม ซึ่งรัฐอาจบัญญัติกฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพบางประการของผู้ประกอบการได้ในรูปของกฎหมายควบคุมกิจการโรงงานอุตสาหกรรม (พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2512 , พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522) , หรือกฎหมายที่เกี่ยวกับผังเมือง (พ.ร.บ.

¹⁸ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐกับสังคม : ไตรลักษณ์รัฐไทยในมหาสังคมสยาม (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 75.

ผังเมือง พ.ศ.2518) หรือกฎหมายที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข (พ.ร.บ.สาธารณสุข พ.ศ.2484) เป็นต้น¹⁹ ทั้งนี้เนื่องจากอำนาจรัฐในทางนี้ซึ่งมักเรียกกันว่า Police Power นั้น ไม่ได้หมายถึงอำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ หากแต่หมายถึงอำนาจโดยทั่วไปของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยมีที่มาจากคำว่า Police ซึ่งมีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า Poli หรือ Polis อันหมายถึงเมืองหรือนคร อันเป็นผลให้อำนาจรัฐในที่นี้คือ อำนาจในการดูแลรักษาบ้านเมืองนั่นเอง

โดยเฉพาะ นับตั้งแต่หลังจากสงครามโลกครั้งที่สองที่จัดตั้งให้ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำไปทั่วโลกนั้น เมื่อรัฐบาลของนานาประเทศได้หันมาใช้กิจการอุตสาหกรรม เป็นภาคนำของการพัฒนาและการฟื้นฟูเศรษฐกิจนั้น ทำให้อุตสาหกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็ว จนก่อให้เกิดปัญหากระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขอย่างรุนแรง ทำให้แนวความคิดเรื่องการใช้อำนาจรัฐเพื่อการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมเริ่มมีความเด่นชัดมากขึ้น เพราะปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น และได้สร้างผลกระทบต่อชีวิต สุขภาพ อนามัยของประชาชนนั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นปัญหาทางด้านสาธารณสุขที่กระทบกระเทือนต่อสังคมนั้นๆ ซึ่งรัฐจำต้องยื่นมือเข้ามาสอดส่องดูแล ตลอดจนสามารถใช้อำนาจบังคับตามกฎหมายเพื่อดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งได้ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้บรรเทาเบาบางลงหรือให้หมดไป อันเป็นนโยบายทางสังคมอย่างหนึ่งที่รัฐบาลของแต่ละประเทศจะต้องดำเนินการ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประโยชน์ของสาธารณะได้มีการวิวัฒนาการไปอีกรูปแบบหนึ่ง แม้แต่ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยแต่ละฉบับก็ยังได้กำหนดภาระหน้าที่นี้เอาไว้ให้เป็นแนวนโยบายทางสังคม ที่รัฐจะต้องจัดการบำรุงรักษา และส่งเสริมให้อยู่ในสภาพที่ดี ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2517 ใน มาตรา 93 ซึ่งระบุว่า "รัฐพึงบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมให้สะอาด และพึงจัดสิ่งเป็นนิตยซึ่งทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน" จนกระทั่งในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (ฉบับ พ.ศ.2521) ก็ยังได้กำหนดขึ้นจนถึงภาระหน้าที่ดังกล่าวของรัฐเอาไว้ในหมวดว่าด้วยนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 ว่า "รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและนิตยซึ่งทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน" ทั้งนี้โดยถือว่าเป็นความชอบธรรมทางการเมือง ที่รัฐย่อมกระทำได้เพื่อให้เกิดความสงบสุขในสังคม ซึ่งถือว่าเป็นบริการสาธารณะ (public service) หรือเป็นสวัสดิการทางสังคมอันเป็น

¹⁹ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : แสงสุทธิการพิมพ์, 2530), หน้า 653.

ปัจจัยพื้นฐานที่ประชาชนควรจะได้รับเพื่อการดำรงชีวิตอยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ และจะยังผลให้การดำเนินการของรัฐในกรณีดังกล่าวข้างต้นกลายเป็นความชอบธรรมทางกฎหมาย และจากความเกี่ยวพันของการใช้อำนาจรัฐเพื่อดำเนินการต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมขณะนี้ ศาสตราจารย์ลิปสัน (Lipson) จึงได้แสดงความเกี่ยวพันระหว่าง กำลัง อำนาจ อำนาจอันชอบธรรม การคุ้มครองป้องกัน ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และความยุติธรรมในสังคมไว้ดังนี้²⁰



จากความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้ใช้อำนาจรัฐกับสมาชิกในสังคมในลักษณะดังกล่าวเช่นนี้ ทำให้ปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นนิมิต มีขึ้นเป็น เรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับคู่กรณีแค่เพียง 2 ฝ่าย ระหว่างผู้ที่เป็ต้นเหตุก่อให้ เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมกับฝ่ายผู้เสียหายที่ได้รับความเดือดร้อนรำคาญ เท่านั้น หากแต่ยังมีคู่กรณีฝ่ายที่สามเข้ามาเกี่ยวข้องกับอีกด้วย นั่นคือองค์กรของรัฐ ในฐานะที่เป็น องค์กรที่ทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและอำนวยการความสงบสุขให้แก่สังคม ทั้งในด้านสุขภาพอนามัย (promotion of public health) ความปลอดภัย (safety) มีศีลธรรม (unmoral) ตลอดจนจะต้องจัดให้มีสวัสดิการอื่น ๆ ทั่วไป (general welfare) ซึ่งศาลสูงสุดของต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ยืนยันอำนาจในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุถึงเจตนารมณ์ หรือ เป้าหมายของหลักการในทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐไว้ว่า "เป็นอำนาจของรัฐบาลและรัฐสภา สุดแท้ แต่ที่ว่าฝ่ายใดจะสามารถดำเนินการได้ เพื่อส่งเสริมสุขภาพอนามัยของสาธารณชน....."²¹ กล่าวคือ โดยปกติการเสนอร่างกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับประชาชนนั้น ควรจะเป็นหน้าที่ของฝ่าย นิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน (representative) แต่ในบางสถานการณ์ก็อาจต้องยอมให้ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองสามารถเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาได้ด้วย ตลอดจนยังให้อำนาจใน

²⁰Leslie Lipson, The great issues of politics (Englewood Cliffs, N.J. Prentice Hall, 1960), p. 60.

²¹License Cases, 5 How, 504, 583 (1847).

การออกกฎหมายลำดับรอง อาทิ กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง เพื่อกำหนดรายละเอียดต่างๆ ตามที่ฝ่ายบริหารเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ของสาธารณะในช่วงเวลาหนึ่งๆ หรือแม้จะออกพระราชกำหนดซึ่งเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์เทียบเท่ากับพระราชบัญญัติ ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินและต้องการแก้ไขเยียวยาอย่างเร่งด่วนขึ้นภายในประเทศนั้น รัฐธรรมนูญก็เปิดช่องทางไว้ให้ฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการได้ ดังจะเห็นได้จากข้อความตามมาตรา 157 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2521 ซึ่งฝ่ายบริหารได้เคยใช้อำนาจดังกล่าวนี้เมื่อคราวเกิดอุทกภัยที่ภาคใต้เมื่อ พ.ศ. 2531 ที่สร้างความเดือดร้อนเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินอย่างมหาศาล โดยมีสาเหตุมาจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ จนกลายเป็นแรงกดดันให้ฝ่ายบริหารต้องออกพระราชกำหนดยกเลิกสัมปทานป่าไม้ เพื่อแก้ไขปัญหาการตัดไม้ทำลายป่าในอนาคต เป็นต้น การที่กฎหมายหรือโดยหลักทางการบริหารยอมให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา หรือออกกฎหมายลำดับรองได้นั้น ก็เนื่องมาจากในการบริหาร การปกครองประเทศ รัฐบาลเป็นผู้ใช้กฎหมาย หรือเป็นผู้ปฏิบัติงานตามแผนนโยบาย จึงย่อมรู้สภาพของปัญหาทางการเมืองที่เกิดขึ้นในบางสถานการณ์ได้ดีกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ และในบางสถานการณ์ถ้าหากต้องรอดำเนินการของรัฐสภา ฝ่ายบริหารจะไม่สามารถแก้ไขสถานการณ์ หรือป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที ดังนั้นเพื่อประสิทธิภาพในการปกครองประเทศให้บรรลุผลตามเป้าหมายของแนวนโยบาย กฎหมายต่างๆ จึงต้องเปิดช่องทางยอมให้ฝ่ายบริหารออกกฎเกณฑ์ กฎข้อบังคับต่างๆ มาเสริมกฎหมายแม่บทได้บ้างในยามจำเป็นเร่งด่วนหรือเมื่อเกิดข้อขัดข้องขึ้นในการบริหารราชการ ให้เป็นไปตามกฎหมาย²² นอกจากนี้ในตัวบทกฎหมายแต่ละฉบับฝ่ายนิติบัญญัติก็ต้องเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองสามารถใช้อัตนินิจได้ด้วย เพราะองค์กรนิติบัญญัติไม่อาจมองเห็นคำสั่งของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองที่เหมาะสมแก่กรณีได้ล่วงหน้า ประกอบกับสภาพของสังคมก็ดี ความต้องการของสังคมก็ดี และพฤติกรรมอันหลากหลายของสมาชิกในสังคมก็ดี ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ฝ่ายนิติบัญญัติสมควรไว้วางใจให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับกรณีเฉพาะเรื่อง ได้ใช้สติปัญญาและเหตุผลตลอดจนความสันทัดจัดเจนทางการบริหารการปกครองของตน แสวงหาคำสั่งเช่นว่านั้นได้ เพื่อให้การวินิจฉัยสั่งการทางการบริหารการปกครองเกิดความถูกต้อง และ

²² แก้วสรร อติโพธิ และ สุรพล สันติไกรพจน์, "สภาวะและปัญหาปัจจุบันของระบบรัฐสภาไทย," เอกสารสรุปผลสัมมนา เรื่อง ปัญหารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองในสภาวะการณปัจจุบัน เสนอที่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 10-11 สิงหาคม 2520.

สามารถเอื้ออำนาจความยุติธรรมให้แก่สังคมในทุกกรณีได้อย่างเหมาะสม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การวินิจฉัยสั่งการทางการบริหารการปกครองที่ต้นนั้น จะต้องสามารถสนองตอบข้อเรียกร้องต้องการของประโยชน์สาธารณะ (public interest) ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ด้วยเหตุนี้ไม่ว่าการใช้ "ดุลพินิจ" จะเป็นสิ่งที่น่าพึงปรารถนาหรือไม่ก็ตาม อำนาจดุลพินิจก็มีอาจถูกขจัดให้หมดสิ้นไปได้อย่างสิ้นเชิง เพราะเป็นอำนาจที่จำเป็นแก่การดำเนินภารกิจของรัฐอย่างหนึ่ง จนกล่าวได้ว่าเป็น "สารัตถะของรัฐสมัยใหม่"²³ โดยถือว่าเป็นอำนาจในการปกครองดูแล บำบัดทุกข์ บำรุงสุข และอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในชาติ ทางหลักกฎหมายมหาชนนั้นถือว่าเป็นกรณีที่ประชาชนได้มอบอำนาจให้รัฐเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองเหนือประชาชนได้โดยชอบธรรม แต่การใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว ซึ่งรวมทั้งอำนาจในการป้องกันและปราบปรามผู้ที่ละเมิดกติกาของสังคม อันเป็นสาเหตุให้เกิดความวุ่นวายหรือความไม่เป็นธรรมขึ้นในสังคมนั้นก็จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขและขอบเขตที่จำกัดของกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าบทบาทของรัฐในการรักษาผลประโยชน์ของสาธารณชนนั้นจะได้รับการยอมรับว่ามีความจำเป็นและสำคัญก็ตาม แต่ปัญหาในเรื่องความเหมาะสมของขอบเขตอำนาจรัฐนั้นก็เป็นที่ที่ละเอียดละเอียดยิ่งขึ้น ทั้งนี้เนื่องจาก อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับการบังคับกฤษฎีกา (regulatory state power) นั้นวันจะยังมีความกว้างขวางและเข้มข้นมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะการใช้อำนาจเพื่อบังคับการตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรของรัฐกับประชาชนเป็นกรณีเฉพาะราย (individual) และเฉพาะเรื่อง (concrete) เพื่อกำหนดสิทธิหรือหน้าที่ใด ๆ หนึ่งให้กับเอกชนนั้น เป็นการที่รัฐใช้อำนาจเข้าไปควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในสังคมที่อาจเป็นช่องทางนำไปสู่การใช้อำนาจตามอำเภอใจ (arbitrary) หรือใช้อำนาจอย่างไม่ชอบธรรม ก่อให้เกิดการกระทบกระทั่งต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ ดังนั้นเพื่อเป็นการปกป้องรักษาความเป็นอิสระเสรีภาพของประชาชนมิให้ต้องถูกรองรับโดยอำนาจรัฐอย่างเผด็จการ บรรดาระบบประชาธิปไตยทั้งหลายจึงได้กำหนดให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรของรัฐต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายซึ่งตราด้วยความเห็นชอบของรัฐสภาเท่านั้น หากองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับใด จะใช้กฎหมายฉบับนั้นบังคับแก่เอกชนคนใดคนหนึ่งในการชี้เฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง องค์กรของรัฐต้องแสดงให้เห็นปรากฏออกมาว่า ในการชี้เฉพาะ

²³Harold J.Laski, "The growth of administrative discretion,"

เช่นนั้น เอกชนรายนั้นตกอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนั้น อันเป็นสาเหตุให้ตนตัดสินใจใช้อำนาจกำหนดบังคับหรืออนุญาตแล้วแต่กรณีให้แก่เอกชนรายนั้น กระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใด ๆ จากนั้นจึงค่อยลงมือปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมาย²⁴ ดังตัวอย่าง ถ้ากรมโรงงานโดยปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายให้ออกใบอนุญาต จะสั่งเพิกถอนใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมรายใด ก็ต้องแสดงเจตนาให้ปรากฏออกมาว่าผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมรายนั้น ได้ละเมิดข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมเสียก่อน ต่อจากนั้นตัดสินใจใช้อำนาจสั่งลงโทษแก่ผู้ประกอบการโรงงานรายนั้นโดยเพิกถอนใบอนุญาต แล้วแจ้งคำสั่งลงโทษให้ผู้ประกอบการโรงงานทราบ เพื่อลงมือดำเนินการปฏิบัติให้เป็นไปคำสั่งลงโทษ เป็นต้น ทั้งนี้โดยมีนักกฎหมายและนักรัฐศาสตร์เป็นผู้วางกรอบระบบของอำนาจ หรือจัดระเบียบอำนาจรัฐไว้ หรือมีการจัดองค์การที่ใช้อำนาจนั้นอย่างเป็นระบบ (well organized) ซึ่งอาจจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครองต่าง ๆ เพื่อให้เห็นว่าอำนาจรัฐนั้นมาจากที่ใด อย่างไร และใช้อำนาจได้แค่ไหน เพียงใด กล่าวคือ รัฐจะใช้อำนาจทางการบริหารการปกครองกลั้หลายเข้าไปในสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร ตลอดจนวิธีการแก้ไขหรือเยียวยาในกรณีที่เกิดการใช้อำนาจผิดพลาด และสร้างความเสียหายแก่ผู้อยู่ใต้อำนาจปกครอง ทั้งนี้เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยเจ้าหน้าที่หรือองค์กรของรัฐเกินขอบเขต หรือเกิดการบิดเบือนอำนาจ (abuse of power) ในลักษณะของการกลั่นแกล้ง หรือแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง จนทำให้สภาพการณ์กลับกลายเป็นว่า รัฐใช้อำนาจที่ประชาชนมอบหมายให้มาคุกคามหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน อันเป็นการผิดวัตถุประสงค์หรือหลักการของการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน และสิ่งที่สำคัญก็คือ การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐแก่สมาชิกในสังคมนั้นจะต้องได้สัดส่วนกับเหตุแห่งการละเมิดหรือการประพฤติดื้อขัดบัญญัติของกฎหมาย หรือเหตุแห่งการฝ่าฝืนข้อกำหนดที่สร้างผลกระทบต่อสาธารณชนโดยตรง ตามหลักการของทฤษฎีเรื่องการใช้อำนาจของรัฐอย่างได้สัดส่วนเหมาะสม (Principle of Proportionality)²⁵

²⁴ วรณจน์ วิศรุตพิชญ์, "การควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ," วารสารกฎหมายปกครอง 8 : 34-35.

²⁵ Yoriaki Narita, "Administrative guidance," trans. James L. Anderson Law in Japan : An Annual 2 (1968) : 67-68.

ซึ่งในบางประเทศที่มีพัฒนาการทางด้านกฎหมายปกครองค่อนข้างสมบูรณ์ เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน ถือว่าเป็นหลักการขั้นพื้นฐานแห่งความสัมพันธ์ ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจ ซึ่งมี จุดมุ่งหมายเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปตามกฎหมาย ดังเช่น ในกรณีตาม มาตรา 35 ของพระราชบัญญัติโรงงาน ซึ่งบัญญัติว่า

"โรงงานใดที่ก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงแก่สาธารณชน ให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่ง ปลัดกระทรวงมอบหมายให้ออกใบอนุญาต สั่งให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานนั้น หยุด ประกอบกิจการโรงงานทั้งหมด หรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว และปรับปรุงแก้ไขโรงงานนั้น เสียใหม่ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด..."

หรือในกรณีตาม มาตรา 36 ซึ่งมีใจความว่า

"เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้หน่วยงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

.....

(4) ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน หยุด ประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะได้ปรับปรุงแก้ไขให้เป็นที่ปลอดภัย หรือ เป็นไปตามประกาศของรัฐมนตรี ในการปฏิบัติการประกอบกิจการโรงงานอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ บุคคลหรือทรัพย์สิน หรือในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานไม่ขจัดเหตุรำคาญ ไม่กำจัด สิ่งปฏิกูล ไม่จัดระบบระบายน้ำทิ้ง หรือระบายอากาศให้ถูกต้องตามประกาศของรัฐมนตรี

....."

จากกรณีทั้งในมาตรา 35 และ มาตรา 6 ได้กำหนดมาตรการในการออกคำสั่งของ เจ้าหน้าที่ของรัฐไว้หลายรูปแบบ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัย สั่งการได้ตามที่เห็นสมควร และในบรรดาคำสั่งหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการสั่งให้หยุดประกอบ กิจการโรงงานทั้งหมด หรือสั่งให้หยุดประกอบกิจการแต่เพียงบางส่วนก็ตาม เจ้าหน้าที่ของรัฐล้วน สามารถเลือกสั่งให้ดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ได้ทั้งสิ้น แต่เจ้าหน้าที่ ของรัฐควรจะได้ตระหนักถึงความถูกต้องและความยุติธรรมที่จะเกิดแก่สังคมจากการเลือกใช้คำสั่ง เช่นนั้นด้วย นั้นย่อมหมายถึงว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเลือกใช้คำสั่งที่มีผลกระทบต่อ สิทธิเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุด หรือถ้าหากสั่งการอย่างใดไปแล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ สาธารณชนได้มากที่สุด เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องเลือกออกคำสั่งที่จะมีผลทำให้สาธารณชนหรือรัฐ เสียผลประโยชน์น้อยที่สุด แม้ว่าจะทำให้เกิดผลเสียหายแก่เอกชนบางรายซึ่งเป็นส่วนน้อยก็ตาม ทั้งนี้เพราะ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้เลือกใช้อำนาจดุลพินิจตามความจำเป็นที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ ตามหลักการแห่งความจำเป็น (Principle of Necessary) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในหลักการของ

ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐอย่างได้สัดส่วน (Principle of Proportionality)²⁶ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น เราจะเห็นว่าการวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายประเภทนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ "ดุลพินิจ" อยู่ด้วยเสมอ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะวินิจฉัยสั่งการอย่างใดย่อมเป็นผลมาจากการพิจารณาถึงเหตุผลหลายประการในเวลาเดียวกัน เช่น การพิจารณาถึงตัวบทกฎหมาย สภาพการบริหารเศรษฐกิจ และสังคม ระเบียบแบบแผนการปฏิบัติราชการ สภาพปัญหาทางการเมือง เป็นต้น จนกระทั่งประชาชนทั่วไปไม่อาจที่จะกำหนดได้ว่า การที่รัฐได้สั่งการไปอย่างใดนั้น มี "เหตุผล" อย่างไรเป็นตัวรองรับการสั่งการเช่นนั้น และจากความหลากหลายของข้อวินิจฉัยสั่งการและเหตุผลเช่นนี้ ทำให้เกิดความยุ่งยากต่อการจัดระบบการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่น้อย

หลักการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Principle)

ในการบริหารหรือปกครองประเทศโดยรัฐบาลให้บรรลุเป้าหมายตามแนวนโยบายต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ รัฐบาลจำเป็นต้องใช้ทั้งกำลัง(force) และอำนาจ(power)ควบคู่กันไป ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองนานาประการ โดยมีกฎหมายสนับสนุนรองรับและกำหนดขอบเขตในการใช้กำลัง(force) และอำนาจ(power) ให้เป็นไปโดยชอบธรรม(legitimacy) กฎหมายจึงเป็นเครื่องมืออันสำคัญยิ่งที่รัฐจะนำมาใช้อ้าง เพื่อควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในสังคมที่อยู่ใต้ปกครอง กฎหมายเหล่านี้จึงเป็นการอบที่สมาชิกในสังคมทุกคนแม้แต่ผู้ใช้อำนาจปกครองต้องผูกพันและปฏิบัติตามตั้งแต่เกิดจนตาย โดยทั่วไปกฎหมายจะมีอำนาจบังคับแก่สมาชิกในสังคมทันทีเมื่อผ่านขั้นตอนและกระบวนการต่างๆทางนิติบัญญัติและรัฐบาลได้ประกาศใช้บังคับ ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจทางการเมืองเป็นลักษณะร่วมกับกฎหมายเหล่านี้เพื่อบังคับให้ประชาชนต้องปฏิบัติตาม โดยเฉพาะกฎหมายมหาชน (public law) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์มุ่งคุ้มครองความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความสงบสุขในสังคมนั้น เป็นกฎหมายที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อนำมาใช้บังคับหรือควบคุมพฤติกรรมสมาชิกในสังคม มิให้เบี่ยงเบนออกจากกติกาอันเป็นแนวปกติของสังคม จึงจำเป็นต้องมีสภาพบังคับ(sanction) เป็นองค์ประกอบของตัวบทกฎหมาย

²⁶Mahendra P.Singh, German administrative law in common law perspective (Berlin : Springer-Verlag, 1979), p.88-92.

อยู่ด้วยเสมอ ไม่ว่าจะ เป็นสภาพบังคับทางอาญาที่นักกฎหมายคุ้นเคยกันดีในลักษณะของโทษทางอาญา(punishment) หรือเป็นสภาพบังคับในทางเยียวยาโดยการป้องกัน(prevention)ผลร้ายที่อาจจะเกิดขึ้น หรือเป็นสภาพบังคับในทางเยียวยาผลเสียหายโดยตรง(specific relief)²⁷ โดยมีองค์กรของรัฐเป็นกลไกบังคับใช้(enforcement) กฎหมายเหล่านี้

การบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) จึงเป็นการนำตัวบทกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆที่เป็นถ้อยคำอยู่ในหนังสือ หรือในราชกิจจานุเบกษา ใช้บังคับแก่สมาชิกในสังคมให้เกิดผลบังคับตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ถูกตราขึ้นโดยรัฐ²⁸ ซึ่งอาจจะ เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรฝ่ายบริหารเอง และองค์กรของรัฐ อันได้แก่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองเป็นกลไกสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายตามแต่ละประเภทของกฎหมาย ด้วยเหตุที่ว่ากฎหมายแต่ละกลุ่มหรือแต่ละสาขาย่อมมีจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกัน กลไกการบังคับการให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมายก็ย่อมแตกต่างกัน ซึ่งหากรัฐประสงค์จะให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ว่าจะเป็นสาขาใด เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายของกฎหมายที่ตราขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายแต่ละลักษณะนั้น ก็จะต้องศึกษาถึงลักษณะของงาน การจัดระบบเจ้าหน้าที่ และความสัมพันธ์ในอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ต่างๆในแต่ละหน่วยงาน ให้มีความสอดคล้องกว้างดูลซึ่งกันและกันอย่างเหมาะสม เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายก้าวไปสู่เป้าหมายเดียวกัน (ไม่ใช่เพื่อยื้อยักยอกบกร่อง หรือแก่งแย่งอำนาจซึ่งกันและกัน) การบังคับใช้กฎหมายให้ตรงต่อเจตนารมณ์ที่แท้จริงจึงค่อนข้างเป็นปัญหาใหญ่ที่หลายๆประเทศต้องประสบมาแล้วทั้งสิ้น เพราะการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งมีความหลากหลายนั้นเป็นเรื่องที่ต้องมีความเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายฝ่ายได้แก่²⁹

1. เจ้าหน้าที่ฝ่ายผู้รักษากฎหมายในเบื้องต้น ซึ่งมีจำนวนมากมายและสังกัดอยู่ในหน่วยงานของรัฐต่างกระทรวง ทบวง กรม กอง โดยขึ้นอยู่กับข้อกำหนดและเงื่อนไขของกฎหมายที่

²⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สารณ์, "การร่างกฎหมาย," วารสารกฎหมายปกครอง 7 (เมษายน 2531) : 25.

²⁸ อมร จันทร์สมบูรณ์, "LAW ENFORCEMENT : มิติที่ 3 ของกฎหมาย," วารสารกฎหมายปกครอง 9 (เมษายน 2533) : 11.

²⁹ โภคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์การนิมิต์พลชัย, 2529), หน้า 137-140.

เกี่ยวข้องกับแต่ละฉบับ กล่าวโดยเฉพาะ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆของกลุ่มผู้ประกอบการ
 กิจการอุตสาหกรรมมากที่สุด มักจะเป็นเจ้าหน้าที่ที่สังกัดกรมโรงงาน เจ้าหน้าที่จากกระทรวง
 สาธารณสุข หรือเจ้าหน้าที่จากสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งเจ้าหน้าที่
 ของบางหน่วยงาน จะเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องกับตั้งแต่กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเริ่มก่อตั้ง
 โรงงาน โดยกำหนดให้ต้องยื่นขอรับใบอนุญาตตามกฎหมายก่อน และเมื่อได้รับอนุญาตให้ตั้ง
 โรงงานแล้ว ก่อนที่จะเริ่มดำเนินการ กฎหมายยังกำหนดให้ต้องยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบ
 กิจการอีกขั้นตอนหนึ่งด้วย ดังจะเห็นได้จาก พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2512 ซึ่งได้กำหนดไว้
 ในมาตรา 8 และ มาตรา 12 จึงกล่าวได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนี้
 เริ่มตั้งแต่ก่อนที่จะมีการก่อตั้งโรงงาน ไปจนถึงขั้นตอนหลังจากที่มีการดำเนินการไปแล้ว ก็ยังอยู่
 ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่อยู่ แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับอื่น เช่น อํานาจการบังคับ
 ใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2484 ที่มีต่อโรงงานจะเกิดขึ้น
 ต่อเมื่อปรากฏว่า โรงงานนั้นได้ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญให้แก่สาธารณสุขที่อาจก่อให้เกิดหรือ
 อาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพ ความปลอดภัย หรือสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเท่านั้น เจ้าหน้าที่
 ของรัฐจึงจะเข้าไปจัดการ กําจัด ห้าม และระงับเหตุรำคาญดังกล่าวตามข้อกำหนดในมาตรา 19
 หรือในกรณีที่ต้องการตรวจสอบความถูกต้องลักษณะอนามัยของโรงงาน เป็นต้น

2. เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ตัดสินหรือวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท เจ้าหน้าที่ประเภทนี้ กฎหมายได้
 กำหนดระบบการสั่งการ หรือการวินิจฉัยชี้ขาดขั้นสุดท้ายไว้แตกต่างกันหลายรูปแบบ บางกรณี
 การสั่งการขั้นสุดท้ายจะสิ้นสุดลงด้วยการชี้ขาดของข้าราชการประจำ อาทิ ปลัดกระทรวง ซึ่งตาม
 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2512 ได้กำหนดให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด
 ไว้หลายกรณี เช่น กรณีตามมาตรา 36 เมื่อมีการอุทธรณ์การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติตาม
 กฎหมาย และได้มีการยื่นคำร้องขอคำวินิจฉัยจากปลัดกระทรวงโดยผู้ประกอบการอุตสาหกรรม
 เป็นต้น บางกรณีคำวินิจฉัยชี้ขาดก็อาจจะอยู่ที่อธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดตามแต่กฎหมายจะเปิด
 ช่องให้มอบอำนาจให้ใช้ดุลพินิจวินิจฉัยชี้ขาดได้ ดังเช่น ในกรณีของนายกรัฐมนตรีมอบอำนาจให้
 ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนภายในเขตจังหวัด เมื่อเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินอันเนื่องมา
 จากสภาวะแวดล้อมเป็นพิษ ซึ่งหากปล่อยช้าไว้อาจจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกายของประชาชน
 หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐได้ ตามความในมาตรา 20
 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 แต่ในบางกรณีหรือ
 บางสถานการณ์ การวินิจฉัยสั่งการหรือการตัดสินชี้ขาดก็จะสิ้นสุดลงด้วยการชี้ขาดของข้าราชการ
 การเมือง อาทิ คณะรัฐมนตรี ดังจะเห็นได้จากการมีมติอนุมัติ หรือยกเลิกการก่อสร้างแผนงาน

หรือโครงการต่างๆเมื่อเกิดข้อขัดแย้งขึ้น เช่น กรณีการมีมติยกเลิกการก่อสร้างโรงงานโซดาแอสตามที่เคมิมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2523 เพื่อระงับข้อขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้น เป็นต้น หรือการวินิจฉัยชี้ขาดในบางกรณีก็อาจเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว ดังจะเห็นได้จาก กรณีตามความในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 ที่ระบุไว้ว่า เมื่อมีเหตุการณ์ฉุกเฉินอันเนื่องมาจากสภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ และหากปล่อยไว้เช่นนั้นจะเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือก่อความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ นายกรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจสั่งบุคคลซึ่งเป็นผู้ก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหาย หรือบุคคลซึ่งอาจได้รับอันตรายหรือความเสียหายดังกล่าวไม่ให้กระทำการ หรือสั่งให้กระทำการอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาผลร้ายที่อาจจะเกิดขึ้นได้ แต่ในบางกรณีการวินิจฉัยชี้ขาดก็อยู่ที่รัฐมนตรีเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจ ดังจะเห็นได้จาก กรณีตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2512 ซึ่งกำหนดไว้ให้ใช้อำนาจได้ในหลายกรณี เช่น กรณีการสั่งพักใบอนุญาต หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของรัฐมนตรีนั้น ให้ถือว่าเป็นที่สุด ตามความในมาตรา 41 หรือกรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ยอมออกใบอนุญาตตั้งโรงงาน หรือใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานก็ดี ไม่ยอมต่อใบอนุญาตที่สิ้นอายุตามเวลาที่กำหนดไว้ก็ดี ให้ถือว่าคำวินิจฉัยชี้ขาดของรัฐมนตรีเป็นที่สุดตามความในมาตรา 10, 14 และ 18 เป็นต้น หรือในบางกรณีการวินิจฉัยชี้ขาดก็จะสิ้นสุดลงโดยมติของคณะกรรมการ แต่ในบางกรณีก็สิ้นสุดลงที่คำพิพากษาของศาลยุติธรรม

ความหลากหลายของรูปแบบการสั่งการหรือวินิจฉัยชี้ขาดขั้นสุดท้าย มีสาเหตุมาจากลักษณะของงานที่อยู่ในหน้าที่ของข้าราชการหรือองค์การเหล่านั้น กิจการหรือแผนงานบางอย่างต้องการความชำนาญหรือคุณวุฒิของผู้มีอำนาจสั่งการหรือของคณะกรรมการ เพื่อความถูกต้องและเป็นกลางในทางวิชาการ ดังเช่น การให้ความเห็นชอบในรายงานการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) แต่กิจการบางอย่างก็ต้องการความสะดวกรวดเร็วและเด็ดขาด เช่น กรณีการออกพระราชกำหนดยกเลิกสัมปทานป่า โดยนายกรัฐมนตรีตามความในมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 แต่ในกิจกรรมบางอย่างก็ต้องการการตัดสินใจทางการเมือง ดังเช่น โครงการสร้างโรงงานโซดาแอส โครงการสร้างโรงงานแทนทาลัมที่ จ.ภูเก็ต หรือโครงการสร้างเขื่อนต่างๆ เป็นต้น นอกจากนี้การที่จะสั่งการหรือวินิจฉัยชี้ขาดอย่างใดๆในบางกรณียังต้องเผชิญกับปัญหาต่างๆหลายด้านในขณะเดียวกัน กล่าวคือ นอกจากผู้มีอำนาจสั่งการหรือวินิจฉัยชี้ขาดจะต้องพิจารณาถึงตัวบทกฎหมายแล้ว ยังต้องพิจารณาปัญหาอื่นๆอีกด้วย เช่น สภาพทาง

เศรษฐกิจ สังคมของท้องถิ่น สภาพปัญหาทางการเมือง ตลอดจนกระแสความเคลื่อนไหวต่างๆ ทางการเมือง เป็นต้น จึงกล่าวได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทนี้มีบทบาทต่อการบังคับใช้กฎหมาย และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนค่อนข้างสูง เพราะ เป็นผู้มือนำอำนาจ (authority) ทั้งในด้านการตีความกฎหมาย และในด้านควบคุมการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ผู้รักษากฎหมายให้เกิดความชอบธรรมอีกด้วย

การบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) จึงเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่จะส่งผลให้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ของรัฐเกิดประสิทธิภาพ ถ้าหากว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละฝ่าย ที่เกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมายข้างต้นบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและมีความเสมอภาค กล่าวคือ เมื่อพบว่ามีกรณีละเมิดข้อบัญญัติของกฎหมายขึ้นเมื่อใด เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องไม่รอช้าต่อการเข้าดำเนินการกับผู้ที่ฝ่าฝืนข้อกฎหมาย หรือหลีกเลี่ยงกฎหมายอย่างเจียมบนั่นนั้น จะมีผลต่อจิตใจของผู้กระทำผิด และบุคคลอื่นๆ ที่กำลังจะเอาเยี่ยงอย่าง เกิดการเกรงกลัวหรือเข็ดขยาดต่อการประทุพผิต หรือหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกรอบของกฎหมาย และเป็นผลให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความสงบสุขในสังคมตามมาในที่สุด

แต่ข้อที่ควรคำนึงอย่างยิ่ง เพื่อมิให้เกิดความผิดพลาดต่อการใช้อำนาจบังคับตามกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีความรู้ความเข้าใจถึงจุดมุ่งหมายของสภาพบังคับ (sanction) ของกฎหมายแต่ละประเภทที่นำมาใช้อย่างละเอียดเสียก่อน เพราะสภาพบังคับ (sanction) ของกฎหมายแต่ละฉบับนั้นย่อมมีจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกัน กล่าวโดยเฉพาะ มาตรการทางปกครอง อันเป็นสภาพบังคับทางกฎหมายมหาชน (public law sanction) ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องระหว่างรัฐและประชาชนโดยตรง เพื่อมุ่งรักษาผลประโยชน์ของสังคม (common good) โดยถือว่ารัฐเป็นผู้อยู่ในฐานะสูงกว่าและมีอำนาจออกกฎระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ให้ประชาชนถือปฏิบัติตาม ขอบเขตของกฎหมายประเภทนี้จึงต้องขยายกว้างขึ้น และมีความสำคัญมากขึ้นตามลำดับ เพื่อรองรับกับปัญหาของสังคมที่กำลังวิกฤต มาตรการต่างๆ ที่นำมาใช้ในกฎหมายประเภทนี้จึงมีหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นในลักษณะที่เป็นสภาพบังคับทางกฎหมายมหาชนประเภทกฎหมายปกครองทั่วไป หรือประเภทจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ³⁰

³⁰ วิษณุ เครืองาม, "กฎหมายกับสภาพบังคับ," ใน เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม หน้าที่ 1-7 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสารมวลชนจำกัด, 2528), หน้า 182-197.

1. ระบบอนุญาต (licensing) เป็นระบบที่นำมาใช้กันอย่างแพร่หลายมากที่สุด โดยกำหนดให้กิจการบางประเภท จะดำเนินการได้แต่เฉพาะผู้ที่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วเท่านั้น เช่น การประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม ทั้งนี้เพื่อจะได้ควบคุมมาตรฐานให้กระทำการต่างๆอยู่ภายในขอบเขตที่ต้องการ ทางปฏิบัติเป็นที่นิยมใช้กันมาก และจะตามมาด้วยวิธีการต่อใบอนุญาต พักใช้ใบอนุญาต และเพิกถอนใบอนุญาต ตลอดจนอาจจะกำหนดเงื่อนไขที่เหมาะสมได้

2. การออกคำสั่ง (order) เช่น ห้ามกระทำการบางอย่างอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย (cease and desist order) ออกคำสั่งให้ปฏิบัติ (affirmative order) เพื่อเตือนให้ปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ดังเช่น กรณีตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2512 ซึ่งกำหนดไว้ว่า หากพนักงานเจ้าหน้าที่ไปตรวจโรงงานและเครื่องจักรของโรงงานใดแล้ว พบว่า โรงงานและเครื่องจักรนั้นยังไม่ถูกต้องตามแผนผังและรายการที่ได้รับอนุญาตไว้ พนักงานเจ้าหน้าที่ขอที่จะสั่งให้ผู้นั้นแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้เป็นต้น หรือบางกรณีก็อาจจะเป็นการออกคำสั่งเพื่อกำหนดค่าปรับตามที่ระบุไว้ในเงื่อนไขของกฎหมาย หรืออาจจะออกคำสั่งให้ชดเชยเงิน เป็นต้น ทั้งนี้แล้วแต่ลักษณะของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3. ค้น (inspection) เป็นอำนาจตรวจสอบว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ เช่น เจ้าหน้าที่ที่เข้าไปตรวจการก่อสร้างอาคารโรงงาน หรือเครื่องจักรต่างๆ ก่อนที่โรงงานจะเริ่มลงมือดำเนินการว่า อยู่ในสภาพที่ถูกต้องตามมาตรฐานของกฎหมายหรือไม่ ซึ่งในกรณีนี้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2512 มาตรา 36 ได้กำหนดไว้ว่า

"เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) เข้าไปในอาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะ ที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุสงสัยว่า จะเป็นโรงงานที่ไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้

(2) เข้าไปในโรงงานในระหว่างทำการ เพื่อตรวจสภาพโรงงาน อาคาร หรือสถานที่ สภาพเครื่องจักร บริเวณโรงงาน บริเวณอาคาร หรือสถานที่ และอื่นๆ เพื่อป้องกันความรำคาญ หรืออันตรายอันอาจก่อให้เกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สิน

....."

นอกจากนี้ตามความในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 ก็ได้กำหนดไว้ทำนองเดียวกันว่า "ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า มีการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม...ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในสถานที่หรือยานพาหนะใดๆได้ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาทำการ เพื่อทำการตรวจสอบการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามดังกล่าว...."

4. บังคับให้ส่งข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำ เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีข้อมูลในการปฏิบัติหน้าที่ หากฝ่าฝืนก็จะได้รับโทษ (contempt proceeding) ซึ่งในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฯ มาตรา 14 และ มาตรา 24 ได้กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาจเชิญบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย ความเห็น หรือคำแนะนำทางวิชาการได้เมื่อเห็นสมควร และอาจขอความร่วมมือจากบุคคลใด เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง หรือเพื่อสำรวจกิจการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยให้ถือว่า การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เป็นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

5. บังคับให้เปิดเผยข้อเท็จจริง (disclosure and publicity) ทั้งนี้เพื่อให้เป็นระบบข่าวสารที่จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณชน และอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่ที่มีข้อมูลในการปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น บังคับให้การยื่นคำขออนุญาตตั้งโรงงานต้องแสดงแผนผัง รายการของโรงงาน และเครื่องจักร ตามที่ปรากฏในกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2512) เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีมาตรการอย่างอื่นอีกหลายรูปแบบ ทั้งมาตรการที่เป็นเครื่องจูงใจและไม่จูงใจ (incentive and disincentive measures) แต่ขึ้นอยู่กับสภาพของเหตุการณ์ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่และมีความชอบธรรมเพียงใด เช่น การจัดเขตอุตสาหกรรมขึ้นเป็นนิคม และชักจูงให้ผู้ประกอบการโรงงานเข้าไปตั้งโรงงานในเขตที่กำหนดให้ โดยรัฐจัดให้มีสวัสดิการต่างๆ ในเขตเพื่อเป็นการจูงใจ ในขณะที่เดียวกันรัฐก็จะพยายามเร่งรัดการบีบบังคับตามกฎหมายแก่ผู้ประกอบการบางกลุ่มที่ไม่ยอมให้ความร่วมมือไปด้วยพร้อมๆกัน เป็นต้น

เราจะเห็นว่ามาตรการต่างๆ ที่เป็นสภาพบังคับ (sanctions) ของกฎหมาย อันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการบังคับใช้กฎหมายนั้นมิได้หลายลักษณะ และในแต่ละลักษณะยังมีจุดมุ่งหมายและผลที่แตกต่างกันอีกด้วย สภาพบังคับบางลักษณะก็มีวัตถุประสงค์เพื่อจูงใจให้ประชาชนปฏิบัติตามและเกรงกลัวต่อการกระทำผิดกฎหมาย เพราะกลัวว่าจะถูกลงโทษหรือจะถูกบังคับให้ชดเชยค่าเสียหาย ซึ่งเป็นมาตรการที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของมนุษย์ ทั้งในด้านจิตวิทยา สังคมวิทยา สภาพบังคับบางลักษณะมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกัน (prevention) มิให้เกิดผลร้าย หากเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถคาดการณ์หรือเล็งเห็นได้ว่า การกระทำใดน่าจะก่อให้เกิดอันตรายขึ้น ก็อาจจะมีการห้ามหรือให้หยุดการกระทำนั้นๆ เสียได้ด้วยวิธีการตามกฎหมาย เช่น การสั่งพักใบอนุญาตให้ประกอบการตามพระราชบัญญัติโรงงาน แต่ในสภาพบังคับบางประการก็วัตถุประสงค์เพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น เช่น การให้ชดเชยด้วยค่าสินไหมทดแทน (compensation) แก่ผู้เสียหาย

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มกฎหมายที่มีมุ่งหมายเพื่อการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมนั้นจัดว่า เป็นกฎหมายมหาชน(public law) ที่รัฐได้ตราขึ้นในลักษณะที่มีการกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย โดยมีเจตนารมณ์สำคัญ คือ เพื่อคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัยจากเหตุเดือดร้อนรำคาญและความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินต่างๆ และเพื่อการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศน์ทางธรรมชาติให้คงไว้ซึ่งดุลยภาพอันเหมาะสมต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ดังนั้นการใช้ดุลพินิจบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจเพื่อการตัดสินใจระหว่างความปลอดภัยของสังคม กับสิทธิเสรีภาพของเอกชนที่จะต้องถูกจำกัดการดำเนินกิจกรรมต่างๆในสังคม อาทิ การสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการ ตลอดจนอาจถูกจำกัดด้วยโทษในทางอาญาซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติโรงงานฯ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า สำหรับบทบัญญัติกฎหมายที่มีลักษณะคุกคามต่อสิทธิเสรีภาพค่อนข้างสูงนั้น ส่วนใหญ่มักจะเป็นกฎหมายประเภทที่เปิดช่องทางให้เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งกฎหมายเหล่านี้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถบังคับใช้ได้อย่างแทบที่จะเรียกว่า "ตามอำเภอใจ" โดยไม่ต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรม (Rule of Law) หรือหลักสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐาน (Fundamental Rights) หรือสิทธิในการป้องกันหรือโต้แย้งจากผู้ต้องหาหรือจำเลยแต่อย่างใด นอกเหนือจากตัวบทกฎหมายที่เกิดปัญหาดังกล่าวแล้ว การบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่นั้น ก็นับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญไม่น้อยที่อาศัยช่องทางดังกล่าวของกฎหมาย กอปรกับหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง ด้วยการรับสินบาทคาดสินบนโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์สุขของสังคมเลย แม้แต่น้อย และจากปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เองที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างขาดความเสมอภาคและเท่าเทียมกันในสังคม อันเป็นการสวนทางกับหลักการของรัฐธรรมนูญตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบันซึ่งอยู่ในช่วงของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2521 ก็ยังได้ยืนยันถึงหลักความเสมอภาคของบุคคลเบื้องต้นกฎหมายไว้ในมาตรา 23 ว่า "บุคคลย่อมเสมอภาคในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน" ด้วยเหตุนี้จึงไม่ใช่สิ่งที่แปลกประหลาดที่เราจะพบเห็นพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้บังคับใช้กฎหมาย แอบอิงอยู่กับกลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์ต่างๆ นอกกระบบทุกรูปแบบ จนมีผู้กล่าวว่า ผู้มีอิทธิพลและร่ำรวยสามารถอยู่อย่าง "เหนือกฎหมาย" เนื่องจากบุคคลเหล่านี้แม้จะฝ่าฝืนข้อบัญญัติของกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐที่บังคับใช้กฎหมาย ก็มักจะทำเป็นมองไม่เห็นในพฤติกรรมของกลุ่มบุคคลเหล่านั้นเสีย ต่างกับประชาชนที่รักความเป็นธรรม ที่ไม่มีอิทธิพลหรือพลังอำนาจใดๆคอยสนับสนุน จะถูกข่มเหงและต้องเผชิญกับการใช้อำนาจบาตาใหญ่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ตลอดเวลา หลักประกันในเรื่องความเสมอภาค

ในทางกฎหมายที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ก็ดี การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพก็ดี จึงเป็นเพียงความผันสำหรับกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคม และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำหน้าที่ตัดสินใจวินิจัยชี้ขาดหรือสั่งการขั้นสุดท้าย ไม่สามารถยืนหยัดอยู่บนหลักการในเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วยแล้ว ประชาชนก็ต้องตกอยู่ในความมืดของกฎหมายอย่างแท้จริง ด้วยเหตุที่ต้องเผชิญกับปัญหาทั้งในแง่ที่ถูกกฎหมายริดรอนสิทธิเสรีภาพ และการบังคับใช้กฎหมายที่ถูกบิดเบือนอย่างขาดความถูกต้อง ขาดความเสมอภาคและความเท่าเทียมกัน

เราจะเห็นว่า ความรู้สึกพื้นฐานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผลตามที่รัฐได้ตราขึ้นไว้หรือไม่ กระบวนการของกฎหมายที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม จะมีผลในทางคุ้มครองสาธารณสุขได้เพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับการใช้ "ดุลพินิจ (discretion)" ของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่ายตามบทบาทของตนอย่างเหมาะสมและสอดคล้องซึ่งกันและกัน หากเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแม้เพียงฝ่ายเดียวใช้อำนาจหรือดุลพินิจของตนเพื่อการบังคับใช้กฎหมาย นอกเหนือไปจากการใช้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว การคุ้มครองปกป้องสังคมให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและเกิดความสงบสุขก็ไม่ว่าจะประสบผลสัมฤทธิ์ตามความมุ่งหมายของกฎหมายได้เลย การที่จะประเมินผลว่าการบังคับใช้กฎหมายแต่ละสาขา ได้ก้าวไปสู่เป้าหมายของกฎหมายที่รัฐตราขึ้นเพียงใดนั้น ไม่ใช่เรื่องที่สามารถกำหนดได้ด้วยการกล่าวถึง หรือยกตัวอย่างด้วยเหตุการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือด้วยการนำเอาคำสั่งหรือคำวินิจฉัย หรือคำพิพากษานับใดฉบับหนึ่งมากล่าวอ้าง เพราะคำสั่งก็ดี คำวินิจฉัยก็ดี หรือคำพิพากษาของศาลก็ดี เป็นเพียงเสมือนเข็มวัดที่แกว่งไปมาระหว่างจุดศูนย์กลางอันเป็นสภาพที่แท้จริงของการมีประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย ว่ามีการเคลื่อนไหวไปจากจุดตำแหน่งที่ควรจะเป็นหรือที่ตั้งความคาดหวังเอาไว้เพียงใดเท่านั้น การค้นหาประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายจึงเป็นเรื่องที่ต้องติดตาม วิเคราะห์ และประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่แต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องในทุกระดับและทุกประเภท เพื่อให้มาซึ่งคำตอบที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริงที่สุด

ปรากฏการณ์เหล่านี้ซึ่งคนในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย จะให้ความสนใจ ติดตาม วิเคราะห์อยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นการติดตามด้วยระบบนิติศาสตร์ในระดับมหาวิทยาลัย ติดตามด้วยความเห็นของนักวิชาการที่แสดงออกด้วยงานเขียน หรือบทความที่ปรากฏในเอกสารหรือวารสารต่างๆหลายรูปแบบ ภาพสะท้อนของประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายในกลุ่มประเทศเหล่านี้จึงเป็นภาพลักษณ์ที่สื่อความหมายอย่างแท้จริงของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ไม่ใช่เป็นเพียงภาพลวงตาที่สังคมในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนากำลังประสบอยู่ในทุกวันนี้ เพราะสังคมในประเทศที่กำลังพัฒนานั้นมักจะอาศัยจากสภาพการณ์ที่สังคมขาดการติดตาม หรือสนใจศึกษา วิเคราะห์เรื่องเหล่านี้อย่างยิ่ง

อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องปกปิดและกลบเกลื่อน "ข้อบกพร่องของระบบ" โดยการนำเอาผลงานชิ้นใดชิ้นหนึ่งมาตีแผ่โฆษณาชวนเชื่อ เพื่อดึงจุดสนใจของสังคมให้เบี่ยงเบนไปจาก "ปัญหาที่แท้จริง"³¹

ด้วยเหตุนี้ การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม ให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น จึงควรที่จะต้องมีการศึกษา วิเคราะห์ สาเหตุของปัญหาอย่างละเอียดถี่ถ้วนและรอบคอบ เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องตลอดจนผู้มีอำนาจในการตัดสินใจขาด จะต้องมีพื้นฐานแนวความคิดทางปรัชญากฎหมาย และมีประสบการณ์เพียงพอที่จะสามารถคาดการณ์หรือประเมินถึงสภาพการณ์ที่เป็นผลประโยชน์สาธารณะชนที่แท้จริง และผลประโยชน์ของเอกชนหรือผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแผนนโยบายของรัฐบาลหลายประการ และเป็นเรื่องที่อาจนำมาซึ่งความขัดแย้งทางการเมือง จนก่อให้เกิดความไม่สงบสุขในสังคมขึ้นได้ การป้องกันและแก้ไขมลพิษในสิ่งแวดล้อมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น จึงไม่ใช่เป็นเรื่องของการป้องกันและแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า หรือเกิดขึ้นโดยบุคคลแต่เพียงบุคคลเดียว หรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะที่จะเป็นผู้กำหนดชี้ทิศทาง อีกทั้งมิใช่เป็นเรื่องที่จะมองแต่ประโยชน์ของเอกชนผู้ประกอบการโรงงานแต่เพียงผู้เดียวจนเกิดการบิดเบือนประโยชน์สุขของสังคมไปอย่างสิ้นเชิง หากแต่ต้องอาศัยความร่วมมือของทุกฝ่าย เพื่อประสิทธิภาพในการตรากฎหมาย ขอบังคับหรือระเบียบต่างๆ ให้เกิดผลในทางที่ขั้บังคับกับเหตุการณ์ได้อย่างสอดคล้องและกลมกลืนกันมากที่สุด ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า จะต้องมีการเริ่มต้นด้วยการค้นหาสาเหตุ ตลอดจนแนวทางแก้ไขอย่างเป็นขั้นตอน และไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ ณ ที่ที่สุด เมื่อเป็นเช่นนี้การใช้อำนาจของรัฐโดยการวางกระบวนการ หรือข้อกำหนดต่างๆ ผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ จนออกมาในรูปของกฎหมายหรือข้อบังคับต่างๆ โดยมีองค์กรของรัฐเป็นผู้บังคับใช้ จะไม่เกิดข้อขัดแย้งกันเองในแผนนโยบายของรัฐ หรือเกิดการสวนทางกับความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะในขั้นตอนการผลิตกฎหมายข้อบังคับหรือกฎหมายต่างๆ เข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัตินั้น ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองควรจะได้ตระหนักอยู่เสมอว่ากฎหมายเป็นสิ่งที่สร้างขึ้นตามความต้องการและวิวัฒนาการของสังคม ดังนั้นกฎหมายที่สร้างขึ้นโดยขัดต่อความคิดพื้นฐานของสังคมนั้น อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบังคับใช้ของ

³¹อมร จัทรสมบุรณ์, "LAW ENFORCEMENT : มิติที่ 3 ของกฎหมาย,"

กฎหมายค่อนข้างสูง ตรงกันข้ามกับกฎหมายที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ เพราะจะทำให้การต่อต้าน หรือแรงปฏิกิริยาต่างๆของทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และประชาชน ผู้ซึ่งต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายก็จะลดน้อยลง ปัญหาเรื่องการหลีกเลี่ยงกฎหมายก็จะค่อยๆหมดไป อันจะส่งผลให้กฎหมายมีผลในทางบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ปัญหาของการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นกรณีศึกษาสิ่งแวดล้อมที่มีความสลับซับซ้อนขึ้นจากสาเหตุที่มีความเกี่ยวพันในปัญหาต่างๆทั้งในลักษณะของปัญหาทางการเมือง นโยบายการพัฒนา ปัญหาทางสังคม และอื่นๆ จะถูกจัดให้อยู่ในกรอบของเป้าหมายตามที่รัฐประสงค์ในขั้นตอนการตรากฎหมายได้หรือไม่เพียงใดนั้น ไม่จำเป็นสิ่งที่จะดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์ภายในระยะเวลาอันสั้น หากแต่เป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายจะต้องติดตาม วิเคราะห์ และประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรของรัฐอย่างต่อเนื่อง เพราะการศึกษา ประเมินผล และวิเคราะห์ เพื่อดูระบบกลไกของรัฐ และการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐอย่างสม่ำเสมอและเที่ยงตรงนั้น จะเป็นแรงผลักดันการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) สามารถพัฒนาไปได้อย่างสมบูรณ์

หลักการพัฒนารวมอย่างต่อเนื่อง (Sustainable Industrial Development)³²

การพัฒนาเป็นกระบวนการที่พยายามเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของมนุษย์ที่มีความเกี่ยวข้องกับความต้องการทั้งทางวัตถุและทางกายภาพ และความต้องการหรือความปรารถนาอันไม่ใช่วัตถุ โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับฐานะทางสวัสดิการและคุณภาพของชีวิตให้ดีขึ้น³³ ซึ่งจากอดีตที่ผ่านมา การพัฒนาจะตั้งเป้าหมายไว้ที่ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจเพียงประการเดียว ซึ่งถ้าพิจารณาจากการกำหนดแนวทางการพัฒนาของสหประชาชาติในทศวรรษแรก(The First United Nations Development Decade 1960) และในทศวรรษที่สอง (The Second United Nations Development Decade 1970) จะเห็นว่าได้เน้นถึงเรื่องอัตราเพิ่มผลผลิตของชาติและการเพิ่มอัตราสูงขึ้นของรายได้ประชาชาติเป็นอันดับแรก และจากการที่ได้มีการวางแผนเกี่ยวกับระบบ

³²"Sustainable Industrial Development," industry and environment 3-4 (July-December 1989) : 1-12.

³³Peter Bartelmus, Environment and development (Massachusetts : Allen & University Inc., 1986), p.1.

ทางเศรษฐกิจตลอดจนการผลิตให้มี การเคลื่อนย้ายทุนและสินค้าได้อย่างรวดเร็วขึ้นเอง ทำให้
อุตสาหกรรมขยายตัวออกอย่างรวดเร็ว ซึ่งสามารถแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจในระยะเวลายันสั้น
ตามที่ต้องการ แต่ในขณะที่เดียวกันผลจากการพัฒนาได้ก่อให้เกิดการคุกคามต่อระบบทางธรรมชาติ
จนกลายเป็นปัญหาที่ยุ่งยากและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นทุกวัน จนเกิดเป็นช่องว่างของการพัฒนา
ในยุคที่ใช้อุตสาหกรรมและเทคโนโลยีเป็นแกนนำที่ยากต่อการแก้ไข การคุกคามต่อระบบทาง
ธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นการทำให้ทรัพยากรธรรมชาติลดน้อยลง หรือเป็นการทำให้เกิดมลพิษใน
สิ่งแวดล้อม จึงกล่าวได้ว่าล้วนเป็นผลมาจากการแทรกแซงโดยน้ำมือของมนุษย์ทั้งสิ้น

ในยุคของทศวรรษนี้ การเปลี่ยนแปลงกิจกรรมต่างๆของมนุษย์ ที่อาจก่อให้เกิดผล
กระทบต่อสังคมอย่างเห็นได้ชัดเจนนมากที่สุด ก็คือการเปลี่ยนแปลงทางอุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อม
ตลอดจนความสัมพันธ์อื่นๆที่เกี่ยวข้องกันเป็นลูกโซ่ ทั้งนี้โดยมีสาเหตุมาจากอุตสาหกรรมที่เป็นกลไก
หลักของการพัฒนาเศรษฐกิจตามเป้าหมายของแผนนโยบายนั้น ได้กลายมาเป็นตัวเร่งผลผลิตเพื่อ
การบริโภคและการทำลายระบบทางธรรมชาติในเวลาเดียวกัน แต่จากตัวเลขที่แสดงความมั่งคั่ง
จากการประเมินผลทางเศรษฐกิจนั้น ทำให้คุณค่าของอุตสาหกรรมมีความโดดเด่นกว่าคุณค่าของ
สิ่งแวดล้อมและระบบทางธรรมชาติ จึงเป็นผลให้การเปลี่ยนแปลงต่างๆทางสิ่งแวดล้อมถูกมองข้าม
ความสำคัญไป ดังนั้นปรากฏการณ์ทางสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นในลักษณะของการเกิดมลพิษขึ้น
การทำลายโอโซนในชั้นบรรยากาศ การเกิดปฏิกิริยาเรือนกระจก กากของเหลือที่เป็นอันตราย
ตลอดจนชีวภาพที่เคยมีความหลากหลายกลับต้องสูญหายหรือลดน้อยลง โดยเฉพาะทรัพยากร
ธรรมชาติอันเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีพของมนุษย์ที่ต้องร่อยหรอหมดสิ้นไป ที่มีสาเหตุมาจาก
มนุษย์นั้นกลับถูกมองว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดา ซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้จะพบเห็นได้ชัดเจนที่สุดในกลุ่ม
ประเทศที่กำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาทั้งหลาย

ประเทศไทยก็เป็นอีกประเทศหนึ่งในกลุ่มของประเทศกำลังพัฒนา ที่พยายามผลักดัน
สถานภาพเข้าสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมเต็มตัวนั้น ต้องเผชิญกับสภาพปัญหาในรูปลักษณะที่
กล่าวมานี้ นั่นคือ การกำหนดแผนนโยบายเพื่อพัฒนา เป็นไปอย่างในลักษณะที่ขาดการไตร่ตรอง
ถึงปัญหาในเรื่องผลกระทบต่างๆทางสิ่งแวดล้อมที่จะติดตามมาในภายหลังอย่างรอบคอบ นอกจากนี้
นักวิชาการก็ยังขาดประสบการณ์ในการวางแผนงานตามแนวทางของโครงการให้มีความสัมพันธ์กับ
แนวความคิดดังกล่าว อีกทั้งปัญหาของการขาดการวางแผนทางเทคโนโลยี ขาดข้อมูลพื้นฐานที่
จำเป็นและสมบูรณ์สำหรับใช้ในการวางแผน ดังเช่น ในกรณีโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมหลัก
บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการพัฒนาแบบเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรม (Rapid-
industrialization) ในรูปลักษณะที่เป็นการพัฒนาแบบใช้ทรัพยากรที่นำเข้ามาจากท้องถิ่นอื่น

แผนการหนึ่งพาทรัพยากรในท้องถิ่นของตนเอง และมาตรการในการจัดการสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องมี มาตรการที่ละเอียดซับซ้อน รวมทั้งต้องมีการลงทุนเพื่อการควบคุมมลพิษเพิ่มขึ้นนั้นได้เกิดขึ้นจาก การตัดสินใจของรัฐบาล โดยกำหนดเป้าหมายอยู่ที่การพัฒนาน้ำที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกให้เป็น พื้นที่อุตสาหกรรม แม้ว่าจะเป็นการพัฒนาที่มีการคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาทาง เศรษฐกิจและสังคมตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของโครงการก็ตาม แต่ก็เป็นการวางแผนงานในรูปแบบ ที่นำด้วยการพัฒนาและตามด้วยการจัดการสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อให้ทันสนองความต้องการที่จะพัฒนา ให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจทางอุตสาหกรรมอย่างเร่งด่วน³⁴ จึงก่อให้เกิดปัญหาติดตามมาในภายหลัง มากมาย อาทิ ปัญหาการขาดแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมล่วงหน้าก่อนที่จะเกิดโครงการพัฒนาขึ้น และขาดความชำนาญในด้านการบริหารโครงการ และขาดการประสานให้การพัฒนาเดินควบคู่ ไปกับนโยบายสิ่งแวดล้อม และที่สำคัญ คือ แม้จะได้ดำเนินการในลักษณะของพัฒนาตามแนว ความคิดทางนิเวศน์พัฒนาอย่างเต็มที่แล้วก็ตาม แต่ประเทศไทยก็ยังเผชิญกับปัญหาทางด้าน ประสบการณ์ในการวางแผนตามแนวทางของโครงการ ให้มีความสัมพันธ์กับแนวความคิดดังกล่าว ไม่ว่าจะ เป็นปัญหาของการขาดเทคโนโลยีในการวางแผน หรือปัญหาการขาดข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็น และมีความสมบูรณ์สำหรับการวางแผน³⁵ เป็นต้น ซึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 อันเป็นแผนแม่แบบ ก็ยังได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาหลายประการที่เป็นสาเหตุของสิ่งแวดล้อม เสื่อมโทรม ประการแรกมีสาเหตุมาจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในอดีตเป็นไปอย่างขาดระบบ จนบางครั้ง ประการที่สอง เนื่องมาจากเกิดข้อขัดแย้งกันอย่างรุนแรงระหว่างการใช้ทรัพยากร กับปัญหาทางสิ่งแวดล้อม และประการที่สาม เป็นผลมาจากการขาดการปฏิบัติในแง่ของการบำรุง รักษาทรัพยากรธรรมชาติ³⁶

³⁴ เหมี่ ศิลปวุฒิ, "การวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นมิชจาก การพัฒนาอุตสาหกรรมหลัก : ศึกษากรณีโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก, หน้า 38.

³⁵ เฉลิมศักดิ์ วานิชสมบัติ, "การวางแผนและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม," รายงานการฝึกอบรม เรื่อง การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เสนอที่ สำนักงานคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 21-25 เมษายน 2529. (อัสสาเนา)

³⁶ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (2530-2534) (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วน จำกัดโรงพิมพ์ในเครือปรักข์ชั้น, 2530), หน้า 134.

ด้วยเหตุนี้ การวัดผลในทางพัฒนา แต่เพียงการดูที่ค่าตัวเลขซึ่งเป็นค่าของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแต่เพียงประการเดียวก็น่าจะ อัตรารวมของผลผลิตและรายได้ประชาชาติก็ยังเป็นสิ่งทีคลาดเคลื่อนต่อความเป็นจริงอยู่มาก เพราะการที่รายได้ประชาชาติสูงขึ้น อาจเกิดจากรายได้ที่สูงมากของบุคคลบางกลุ่ม ซึ่งเป็นเพียงส่วนน้อยของประเทศ แต่จากสภาพความเป็นจริงแล้วประชาชนส่วนใหญ่ยังมีรายได้ต่ำกว่าค่าที่ประเมินไว้มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่รายได้ประชาชาติที่คำนวณได้ยังมีค่าไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริงนั้น เป็นเพราะยังมิได้คำนวณรวมต้นทุนภายนอกอื่น ๆ ด้วย เช่น ค่าใช้จ่ายในการควบคุมและป้องกันมลพิษ³⁷ ตลอดจนการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ อันถือว่าเป็นปัจจัยทางสิ่งแวดล้อมที่มีความสำคัญยิ่งต่อการดำรงชีพอย่างสุขสบายของมนุษย์ ถ้าหากทุกคนต่างพากันทำลายไม่ว่าจะด้วยวิธีการปล่อยของเสียออกสู่ระบบสิ่งแวดล้อม หรืออุบิภาคบริโภครายการธรรมชาติอย่างสุรุ่ยสุร่าย ขาดการไตร่ตรองอย่างรอบคอบ โดยมีได้มีการอนุรักษ์แล้ว ก็จะมีจุดที่ไม่มีทรัพยากรให้มนุษย์ไว้อุบิภาคบริโภคได้อีกต่อไป เพราะทรัพยากรธรรมชาติมีทั้งประเภทที่ใช้แล้วหมดสิ้นไป (non renewable resources) และประเภทที่สามารถฟื้นคืนสู่สภาพเดิมได้ (renewable resources) ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนานตามขบวนการทางธรรมชาติ

จะเห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาตามแผนนโยบายเศรษฐกิจและแผนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมนี้ ได้กลายเป็นสาเหตุที่มาซึ่งขัดแย้งในเกือบทุกประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาทั้งหลายว่า แผนนโยบายเพื่อการพัฒนาควรจะต้องดำเนินนโยบายการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ หรือควรจะต้องเน้นแต่เฉพาะความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ต่อประเด็นปัญหาขัดแย้งกันนี้ Dr. Mostafa K. Tolba ผู้อำนวยการฝ่ายบริการสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ ได้ให้ความเห็นว่า ปัญหาที่สำคัญที่สุดอันมีอยู่คือการจะเลือกเอาระหว่างการพัฒนาและการทำให้เป็นประเทศอุตสาหกรรม กับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม แต่ทุกฝ่ายควรจะพิจารณาว่าหาอย่างใดจริงจะเกิดแนวทางที่ถูกต้อง เพื่อการพัฒนาในวิถีทางที่ไม่ใช่เพียงแต่จะลดความเสียหายที่เกิดขึ้นอยู่เท่านั้น หากแต่จะต้องเป็นแนวทางที่สามารถเพิ่มคุณภาพและผลผลิตทางสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการเพิ่มรายได้ของประเทศชาติในทางเศรษฐกิจให้สูงขึ้น ทั้งนี้เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของ

³⁷ สมบูรณ์ ศุภศิลา, เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม (Environmental and Economics), พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2519), หน้า 93.

ประชาชนได้ด้าย³⁸

ต่อมาหลังจากเหตุการณ์ การประชุมนานาชาติที่จัดขึ้นที่กรุงสตอกโฮล์ม ว่าด้วยเรื่อง สิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (UN Conference on the Human Environment in Stockholm) ซึ่งได้มีการยอมรับหลักการเกี่ยวกับ "การพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (sustainable development) และ "การพัฒนาสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสม (environmentally sound development)"³⁹ ประกอบกับข้อห้าเดือนในกฎข้อที่ 8 ของประกาศการประชุมนานาชาติว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของ มนุษย์ (Declaration of the UN Conference on the Human Environment) ที่เน้น ให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นที่ควรสนับสนุนเพื่อความเป็นอยู่ที่ดี สุขสบาย และเพื่อการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมให้กับมนุษย์เอง ตลอดจนเพื่อเป็นการสร้างเงื่อนไขต่างๆที่เอื้อ อำนวยต่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น⁴⁰ ได้กลายเป็นสิ่งจูงใจให้มนุษยชาติหันมาให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อม มากขึ้น นานาประเทศได้นำเอาหลักการและแนวความคิดดังกล่าวมาปรับเข้ากับโครงสร้าง ของการบริหารประเทศกันอย่างแพร่หลาย จนเป็นผลให้แนวความคิดการพัฒนาประเทศในอดีตที่ ผ่านมาซึ่งมุ่งเน้นแต่ผลทางเศรษฐกิจแต่เพียงด้านเดียวนั้นเปลี่ยนแปลงรูปแบบไป เกิดจิตสำนึกใหม่ในหมู่ ผู้นำของประเทศทั้งหลายว่า การที่จะพัฒนาประเทศให้ได้ผลอย่างจริงจังนั้น เราจะต้องคำนึงถึง ผลกระทบอื่นๆที่จะเกิดขึ้นแก่สังคม เช่น ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ควบคู่กันไปด้วย เพราะทั้ง สิ่งแวดล้อมและการพัฒนาต่างก็เป็นสิ่งที่ต้องพึ่งพาอาศัยกันอยู่เสมอ กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ถ้าหาก เราไม่มีการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม เราก็ไม่สามารถเรียกว่ากิจกรรมของรัฐบาลเป็นการพัฒนา อย่างแท้จริง และในขณะเดียวกันถ้าหากเรามัวแต่แต่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมโดยไม่ยอมให้มีการพัฒนา เราก็ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตเช่นกัน

³⁸"Industry and environment interview with Dr. Mostafa K. Tolba, Executive Director of United Nations Environment Programme," industry and environment 1 (January-March 1987) : 23.

³⁹Mostafa K. Tolba, Sustainable development : constraints and opportunities (England : Butterworth Scientific, 1987), p.97.

⁴⁰UNEP, Compendium of legislative authority (Great Britain : Express Litho Service, 1978), p.10.

หลายองค์การที่ให้ความสนับสนุนและส่งเสริมแนวความคิดให้กลไกของการพัฒนาเดินควบคู่ไปกับการรักษาสิ่งแวดล้อม อาทิ ธนาคารโลก ได้มีการจัดตั้งบุคคลากรที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นมา เพื่อคอยตรวจสอบ ทบทวน และประเมินการลงทุนของทุกโครงการที่ขอความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ โดยการพิจารณาในแง่ของผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมบนพื้นฐานของแนวความคิดที่ว่า การป้องกันเอาไว้ก่อนย่อมเป็นวิถีทางที่ถูกต้องมีประสิทธิภาพดีกว่า และเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่า การแก้ไขปัญหานั้น ซึ่งธนาคารมีนโยบายที่จะให้ความช่วยเหลือการกำหนดแนวทางการป้องกันผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม โดยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของโครงการที่จะต้องให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจด้วย เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนา แต่ในขณะเดียวกันถ้าหากธนาคารเห็นว่าโครงการใดอาจจะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมค่อนข้างสูง หรือโครงการใดขาดมาตรการที่ชัดเจนและมีคุณภาพต่อการป้องกันผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ทางธนาคารโลกก็อาจจะปฏิเสธการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่โครงการนั้น หรือในกรณีที่เป็นการสนับสนุนขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) ซึ่งเป็นองค์การที่มีวัตถุประสงค์ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศที่สาม ได้พยายามจัดให้มีการประชุมและจัดทำเอกสารเผยแพร่ เพื่อชี้แจงและเสนอแนะแนวทางของการพัฒนาโดยคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไปด้วย⁴¹

การที่รัฐบาลของแต่ละประเทศหันมาพิจารณาและให้ความสำคัญปัญหาต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นจากการพัฒนา แทนที่จะหวังสิ่งผลเลิศทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียวนั้น ย่อมชี้ให้เห็นถึงว่ารัฐบาลแต่ละประเทศต่างหันมายอมรับแนวความคิดของ "หลักการการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (sustainable development)" ว่าเป็นกุญแจที่สำคัญ ที่จะไขอนาคตอันเจิดจรัสของระบบเศรษฐกิจ สวัสดิการทางสังคม ตลอดจนคุณภาพชีวิตของสิ่งแวดล้อม เนื่องจากหลักการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเป็นกระบวนการที่จะสนองตอบความต้องการของมนุษย์ในปัจจุบัน โดยไม่สร้างภัยให้กับอนาคต ด้วยการมุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรในลักษณะที่จะไม่ทำให้ต้นทุนซึ่งเป็นสิ่งแวดล้อม อันเป็นแหล่งอำนวยการประโยชน์สุขให้แก่มนุษย์ต้องหมดสิ้นไปในชั่วระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง และโดยไม่ทำให้สิ่งแวดล้อมต้นทุนที่ตกทอดถึงชนรุ่นหลังต้องลดปริมาณลง หรือต้องเสื่อมโทรมลงกว่าที่มีอยู่ในปัจจุบัน และที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นจะต้องไม่สร้างผลกระทบทางสังคม ดังที่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย

⁴¹OECD, Environment and economics (France : OECD Publication, 1985), p.243-247.

กำลังประสออยู่

จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ ย่อมแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างอุตสาหกรรม ที่สามารถเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ประกอบกับที่มีการรณรงค์ในเรื่องแนวความคิด การพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง เมื่อไม่กี่ปีมานี้อย่างกว้างขวาง จึงเป็นผลให้ภาคอุตสาหกรรม และนักสิ่งแวดล้อมได้หันมาร่วมมือกันอย่างจริงจังมากขึ้น เพื่อหาแนวทางสนองตอบจุดมุ่งหมายของ หลักการข้างต้น โดยเฉพาะในด้านการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม ด้วยการพยายามหาแนวทางลด ภาวะของมลพิษที่สร้างความเสื่อมโทรมให้กับสิ่งแวดล้อม ทั้งในรูปของการฟุ้งกระจายของก๊าซพิษ คาร์บอนไดออกไซด์ (CO₂) หรือสารจำพวก CFC_s ที่เป็นต้นเหตุของการเกิดปฏิกิริยาเรือน กระจก (greenhouse effect) โดยการใช้อย่างรัดกุมที่ก่อให้เกิดมลสาร นอกจากนี้ยังได้ พยายามฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติอย่างถูกหลักวิชาการโดยเฉพาะ สิ่งที่เป็นคลื่น ลุกใหม่เกี่ยวกับกฎระเบียบต่างๆ เช่น การบังคับใช้หลักเกณฑ์เรื่องผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้จ่ายกีด (Polluter Pays Principle) หลักการจ่ายเพื่อป้องกันมลพิษเอาไว้ก่อนกีด (Pollution Prevention Pays) ได้มีการนำมาบังคับใช้กันอย่างเป็นรูปธรรมจริงจังมากขึ้น นอกจากนี้ นโยบายสาธารณะ (public policy) อันเป็นมาตรการรองรับกับปัญหาการรักษาสิ่งแวดล้อม กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งในด้านเงินทุน และการกระตุ้นเพื่อการจูงใจด้วยวิธีการต่างๆ จนถึงขั้นมีการร่วมมือกันในระดับระหว่างประเทศ โดยมีการเสนอแนวความคิดว่า ควรจะได้มี มาตรการเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนเพื่อการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจจะได้มาโดยวิธีการ เรียกเก็บภาษี หรือการเก็บค่าธรรมเนียม ทั้งนี้เพื่อให้การพัฒนาอุตสาหกรรมสามารถดำเนินไปได้ อย่างต่อเนื่อง ไม่ก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมในสิ่งแวดล้อม หรือการหมดไปของทรัพยากร ธรรมชาติที่จะนำมาใช้แปรรูปเป็นผลผลิตเพื่อป้อนเข้าสู่สังคม หรือไม่ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นแก่สังคม ในรูปแบบต่างๆที่กล่าวมาข้างต้น หรือเกิดปัญหาในเรื่องการลงทุนที่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ต้องจ่ายค่าเสียหายเพื่อการแก้ไขมลพิษที่เกิดขึ้นอย่างไม่ที่สิ้นสุด เป็นต้น และจากแนวความคิด เช่นนี้ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลของหลายประเทศ เช่น ประเทศนินแลนด์ รัฐบาลได้จัดตั้ง คณะกรรมการเพื่อสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 2530 (ค.ศ.1987) เพื่อศึกษา ค้นคว้า และเสนอแนะในเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาโดยเฉพาะ คณะกรรมการชุดนี้ได้เสนอ แนวความคิดเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่องว่า เป็นแนวความคิดที่ครอบคลุมไปถึงเรื่อง การเน้นให้มีการใช้พลังงานอย่างประหยัดและใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อให้เกิดประโยชน์ สูงสุดเป็นประการแรก ประการที่สอง คือ การตื่นตัวทางอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง ซึ่งนอกจาก จะมีบัญญัติกฎหมาย เรื่องสิ่งแวดล้อม ที่สามารถครอบคลุมปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างกว้างขวางและ

ทันสมัยแล้ว คณะกรรมการยังเน้นให้มีการแนะนำให้ผู้ผลิตมีความรับผิดชอบอย่างจริงจังต่อผลที่จะเกิดขึ้นจากกิจการของเขาด้วย โดยเฉพาะผลกระทบที่จะเกิดต่อสิ่งแวดล้อม ประการที่สาม เป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องให้การสนับสนุนและส่งเสริมทางด้านเทคนิค และวิธีการเพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมตลอดจนเทคโนโลยีที่มีคุณภาพในกระบวนการผลิตของอุตสาหกรรม เพื่อให้เกิดของเสีย น้อยที่สุด อันนับว่าเป็นกลยุทธ์ที่มีความสำคัญยิ่งต่อการปกป้องมลพิษในสิ่งแวดล้อมตามความมุ่งหมายของหลักการดังกล่าวที่ถูกระบุเป็นนโยบายของรัฐบาล ประการที่สี่ เป็นนโยบายทางการเงิน คณะกรรมการมีความเห็นว่า ควรจะมีการใช้นโยบายการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมจากผลผลิตโดยเฉพาะผลผลิตประเภทที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านพลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนที่เป็นสาเหตุให้ต้องมีการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม นั้นหมายถึงว่า กฎของผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้จ่าย (PPP) รัฐบาลควรจะนำมาใช้บังคับอย่างเคร่งครัดจริงจังให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และประการสุดท้าย คณะกรรมการได้ชี้ว่า ในการวางแผนทางอุตสาหกรรม และในการตัดสินใจวางแผนและการเตรียมการของโครงการอุตสาหกรรมเพื่อผลทางเศรษฐกิจนั้น รัฐบาลควรจะพิจารณาควบคู่กันไปกับการสำรวจลักษณะของกิจการอุตสาหกรรม เทคโนโลยีที่นำมาใช้ ตลอดจนวิธีการป้องกันสิ่งแวดล้อมของกิจการอุตสาหกรรมนั้นอย่างถูกต้องและเหมาะสม และที่สำคัญก็คือ กระบวนการจัดทำรายงานการศึกษาการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (EIA) ควรจะได้รับการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้มีมาตรฐานที่ชัดเจนต่อการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมทั้งทางตรงและทางอ้อม⁴² นอกจากนี้ V.F.Chitepo ยังได้เสนอความเห็นในกระบวนการที่จะให้การพัฒนาอุตสาหกรรมเดินควบคู่กันไปนโยบายการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมว่า ประการแรก ในการกำหนด การตัดสินใจและกระบวนการทางกฎหมายเพื่อการพิทักษ์รักษา และเพื่อการสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ควรจะได้พิจารณาถึงประเด็นของการพัฒนาและผลกระทบอันเป็นประเด็นปัญหาทางนิเวศน์วิทยาหรือทางระบบสิ่งแวดล้อมไปพร้อมๆกัน ประการที่สอง การป้องกันการทำลายระบบทางธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม มิใช่เป็นการระหน้าที่ของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะเพียงหน่วยงานเดียว หากแต่เป็นเรื่องที่ทุกหน่วยงานควรจะได้มีการร่วมมือและประสานงานกัน รวมทั้งแบ่งปันความรับผิดชอบหน้าที่อย่างสอดคล้อง เพื่อให้การวางแผนป้องกันความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมหรือระบบนิเวศน์เอาไว้ก่อนล่วงหน้าเกิดผลในทางปฏิบัติอย่าง

⁴²Eija Kiiskinen, "Sustainable industrial development in Finland," industry and environment 3-4 : 13-14.

เป็นรูปธรรม ตีว่าการปล่อยให้เกิดปัญหาขึ้นแล้วมาแก้ไขในภายหลัง และประการที่สาม แนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมเช่นนี้ เป็นแนวทางใหม่ที่ผสมผสานวิธีการทางปฏิบัติในการพัฒนากับการอนุรักษ์ทรัพยากรเข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งนอกจากจะมีความมุ่งหมายเพื่อให้มีการจัดสัดส่วนทางด้านทรัพยากรเป็นไปอย่างชอบธรรมแล้ว ยังมุ่งเน้นเพื่อการกำจัดสาเหตุของการเกิดมลพิษ และปัญหาของความยากจนอันเป็นรากเง้าของการทำลายสิ่งแวดล้อมอีกด้วย⁴³

จึงกล่าวได้ว่า นิยามของคำว่า "การพัฒนาที่ดี" ที่ควรยึดถือปฏิบัติกันไม่ว่าจะเป็นในระดับของการจัดทำแผนพัฒนาประเทศหรือระดับโลก ควรจะมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้⁴⁴

1. แกนกลางของวัตถุประสงค์ของการพัฒนา ซึ่งเป็นการนำเอาศักยภาพของมนุษย์ที่มีอยู่ในสังคม มาปรับใช้ให้เกิดการผสมผสานกับความต้องการของสังคม
2. มนุษย์ต้องเป็นตัวการในกระบวนการพัฒนา มิใช่เป็นแต่ตัววัตถุประสงค์แห่งการพัฒนา
3. การพัฒนานั้น ต้องหมายถึง ความพึงพอใจ ทั้งความต้องการพื้นฐานทางด้านวัตถุ และที่มีชีวิต
4. การเคารพสิทธิมนุษยชน เป็นข้อกำหนดพื้นฐานของกระบวนการพัฒนา
5. มนุษย์ในสังคมจะต้องสามารถเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ ในการวางรูปแบบแห่งการพัฒนาโดยอาศัยความเป็นจริง และสถานะของคนเป็นเกณฑ์
6. การเคารพหลักเรื่องความเท่าเทียมกัน และการไม่เลือกปฏิบัติ เป็นหลักการที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง
7. กระบวนการพัฒนาที่ดีนั้น จะต้องผสมผสานความต้องการของปัจเจกชนและสังคมส่วนรวมได้เป็นอย่างดี ซึ่งหมายความถึงการผสมผสานทางสิ่งแวดล้อมในด้านกายภาพ และความเหมาะสมพอดีกับสภาพของสังคมและวัฒนธรรม

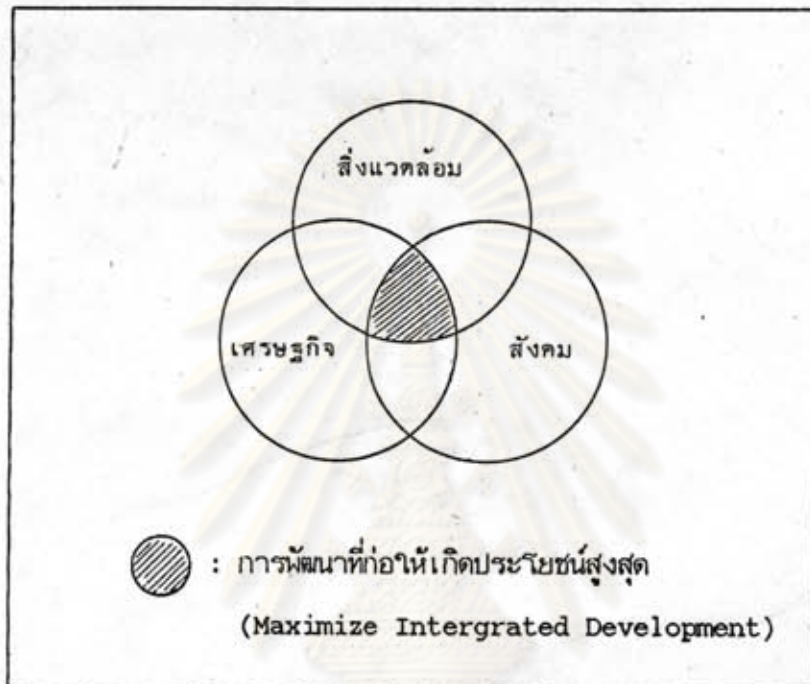
ดังนั้นหลักการพัฒนาที่ถูกต้องและเหมาะสม เพื่อสนองความต้องการของมนุษย์นั้น มิได้มีความหมายเพื่อการยกฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศแต่เพียงด้านเดียว หากยังครอบคลุมไปถึงการสามารถป้องกันและรักษาสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการจัดระบบของสังคมให้เกิดความเป็นระเบียบ

⁴³"Sustainable industrial development : interviews," industry and environment 3-4 : 7.

⁴⁴ ชุมพร บัจจุสานนท์, "กฎหมายกับการพัฒนา," วารสารกฎหมาย 11 (กรกฎาคม-กันยายน 2530) : 37-38.

เรียบง่ายและมีความสุขด้วย ซึ่งเราสามารถแสดงภาพของสายใยแห่งความสัมพันธ์ระหว่าง "สิ่งแวดล้อม" "เศรษฐกิจ" และ "สังคม" ที่เกี่ยวเนื่องกัน ให้เห็นชัดเจนได้ดังนี้

ภาพที่ 3 การพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (Sustainable Development)



ที่มา : จากการประชุมสัมมนาเรื่อง "Industrializing Thailand and Its Impact on the Environment" โดยมูลนิธิวิจัยพัฒนาร่วมกับ TDRI, 8-9 ธันวาคม 2533.

จากสายใยแห่งความสัมพันธ์ขององค์ประกอบทั้งสาม ของหลักการพัฒนาอย่างต่อเนื่องนี้ Martin W.Holder ได้ชี้ให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องกับกิจการอุตสาหกรรมว่า กระบวนการพัฒนาที่กำเนิดขึ้นโดยมนุษย์ ควรจะเริ่มต้นโดยการคำนึงถึงผลกระทบที่จะติดตามมา ด้วยการพิจารณาเทียบเคียงกับ "ศักยภาพทางธรรมชาติ" ของประเทศที่จะรองรับผลกระทบดังกล่าว การพัฒนาประเทศควรจะได้มีการวางแผนอย่างรอบคอบ เพื่อป้องกันการสูญเสียทั้งภาคเศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในกิจการอุตสาหกรรมควรจะมีมาตรการระมัดระวังเป็นอย่างยิ่งที่จะมิให้เกิดผลกระทบต่อสายใยแห่งความสัมพันธ์ดังกล่าว ดังนั้นรัฐจึงควรที่จะกำหนดให้อุตสาหกรรมต่างๆ จัดให้มีระบบป้องกันภัยอันตรายที่ได้มาตรฐาน เพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นขึ้นต่อทั้งระบบสิ่งแวดล้อมและสังคมอย่างเข้มงวด โดยน้อมมาตรการและวิธีการควบคุม เช่น การจัดทำรายงาน

การประเมินผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) เข้ามาใช้บังคับอย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดผลดีต่อทั้งสิ่งแวดล้อม สังคม และกิจการอุตสาหกรรมที่เป็นเครื่องมือที่สำคัญของการพัฒนาของประเทศอย่างต่อเนื่อง⁴⁵ นอกจากนี้จากข้อความที่ปรากฏในเอกสารรายงานของ Governing Council ที่อยู่ในความรับผิดชอบของ UNEP ที่จัดทำขึ้นเมื่อปี 2520 (ค.ศ.1977) ยังได้กล่าวถึงการพัฒนาอุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อมเอาไว้ว่า นอกเหนือจากการที่จะต้องหันมาให้ความสำคัญต่อระบบของการควบคุมรักษาสิ่งแวดล้อมแล้ว เรายังต้องขยายความรู้ความเข้าใจให้กว้างออกไปกว่านั้นอีกด้วยว่า แนวทางการพัฒนารูปแบบใหม่ที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลายนั้น ได้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้การพัฒนาสามารถสนองตอบความต้องการของสังคมมนุษย์ได้อย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นในด้านมาตรฐานการครองชีพที่ดี ทั้งในทางเศรษฐกิจ และในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ⁴⁶ และนั่นย่อมหมายถึงว่าทุกฝ่ายจะต้องร่วมมือกันโดยมีรัฐเป็นแกนนำ ในการวางแผนนโยบายหรือดำเนินการให้จตุรร่วมของวงกลมทั้งสามในภาพขยายตัวออกเพื่อครอบคลุมปัจจัยทั้งสามให้ได้มากที่สุด อันถือว่าเป็นจุดที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดของการพัฒนา (Maximize Intergrated Development) ประเทศตามแผนนโยบาย

วิถีทางหนึ่งที่จะให้การพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างต่อเนื่อง นอกจากจะเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทั้งภาครัฐและเอกชนแล้ว กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรมจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ควรจะได้ตระหนักถึงภาระหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาทั้งหลาย โดยการถ่ายทอดความรู้ ความเข้าใจทางวิชาการ และเทคโนโลยีใหม่ๆ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น และที่สำคัญที่สุดกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วจะต้องไม่นำอุตสาหกรรมประเภทที่มีอันตราย และมีความเสี่ยงต่อการเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมค่อนข้างสูง ไปตั้งอยู่ในกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาเหล่านั้น โดยนำเอาผลตอบแทนทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งจูงใจ นอกจากนี้ประเทศที่กำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาเหล่านั้น ก็จะต้องมีความรับผิดชอบต่อการรักษาสิ่งแวดล้อม ด้วยการพยายามเลือกสรรเทคโนโลยีที่มีคุณภาพ เข้ามาใช้ในกระบวนการผลิตของกิจการอุตสาหกรรม เพื่อลดปริมาณของเสียที่จะก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมและสภาพสังคมภายในประเทศ

⁴⁵"Sustainable industrial development : interviews," industry and environment 3-4 : 8-9.

⁴⁶UNEP, Compendium of legislative authority , p.249.

กระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง จึงนับว่าเป็นกระบวนการที่มีคุณนัยต่อการพัฒนาประเทศ เพราะถ้าหากผู้กำหนดแผนนโยบาย มีการตัดสินใจที่ตั้งอยู่บนรากฐานของการศึกษา วิเคราะห์ ตลอดจนมีการรวบรวมข้อมูลอย่างละเอียดถี่ถ้วนแล้ว สิ่งทีประเทศชาติจะได้รับจากกิจการอุตสาหกรรมดังกล่าว ย่อมนำมาซึ่งประโยชน์สูงสุดตามความหมายของหลักการ "การพัฒนาอุตสาหกรรม" อย่างแท้จริง โดยเฉพาะเมื่อเข้าสู่ช่วงทศวรรษที่สามของสหัสวรรษชาติว่าด้วยการพัฒนาอันเป็นช่วงทศวรรษที่ต้องเผชิญกับมรสุมทางเศรษฐกิจมาก่อนข้างหน้า เนื่องจากความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจได้ตกอยู่ที่กลุ่มบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น แต่เมื่อมองถึงภาพส่วนรวมของสังคม จะพบว่านอกจากจะต้องตกอยู่ในสภาพที่ยากจนแล้ว ยังต้องเผชิญกับปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมอีกด้วย จนทำให้รัฐบาลของหลายประเทศต่างก็หันมาให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมและสังคมมากขึ้นจนเกิดแนวความคิดที่จะมุ่งเน้น ำนโยบายการนิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมเดินควบคู่กันไปกับนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมและสังคมขึ้นมา 2 รูปแบบ⁴⁷ คือ

ประการแรก เน้นการปรับปรุงการวางแผนนโยบาย (improve policy planning) แนวทางกว้างๆของวัตถุประสงค์ในการพัฒนาที่มีต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม จำเป็นที่จะต้องแยกแยะและกำหนดให้ชัดเจน การพัฒนาที่ไม่คำนึงถึงการแบ่งปันผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรมในสังคม อาจจะทำให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบการเมือง แต่ในขณะเดียวกัน การดำเนินการเพื่อสนองตอบความต้องการของสังคมที่หลากหลาย และการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อกำหนดนโยบายอย่างกว้างขวางนั้น ก็จำเป็นที่จะต้องมีการจัดการวางแผนอย่างสลับซับซ้อนและยุ่งยากมากขึ้น ซึ่งในสภาพการณ์เช่นนี้ เราจะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายทุกองค์กรทั้งในภาครัฐและเอกชน เพื่อเสาะหาแนวทางใหม่ๆที่จะสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างครอบคลุม อันเป็นการส่งเสริมการเจริญเติบโตของสังคมอย่างจริงจังและยุติธรรม

ประการที่สอง เน้นการกำหนดราคา และผลกำไรทางสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนา เป็นมาตรการอันจำเป็นเร่งด่วนที่รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้นใช้บังคับ หน่วยงานระหว่างประเทศ เช่น โครงการสิ่งแวดล้อมนานาชาติ (United Nations Environment Programme : UNEP) ได้พยายามพัฒนาแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติให้เกิด

⁴⁷Mostafa K.Tolba, Sustainable development : constraints and opportunities, p.100-101.

ประโยชน์สูงสุด รวมทั้งระบบการเก็บค่าภาษีและค่าธรรมเนียมจากผู้ก่อการเกิดมลพิษ หรือ สับสนุนให้มีการจ่าย เงินอุดหนุนเพื่อจัดตั้งเป็นกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้น เพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม อันเป็นสวัสดิการของสังคมมนุษย์ เนื่องจากเมื่อไม่กี่ปีมานี้ ทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ ถูกใช้สอยอย่างไม่เพียไม่มีขีดจำกัด และของเสียต่างๆจากกิจการอุตสาหกรรมถูกปล่อยลงสู่แม่น้ำ อากาศ โดยไม่มีผู้ใดให้ความสนใจต่อสภาวะแวดล้อม จนเกิดความเสื่อมโทรมและเสียหายไปทั่ว แต่การประเมินค่าทางสิ่งแวดล้อมนั้น ไม่ใช่สิ่งที่จะจัดทำกันให้สำเร็จลงได้ภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว เพราะผลกระทบบางอย่างจากการพัฒนาที่มีต่อสิ่งแวดล้อมนั้นสามารถแยกแยะได้ชัดเจน และประเมินได้อย่างถูกต้อง แต่ในโครงการบางประเภทไม่สามารถประเมินค่าเหล่านั้นได้แน่นอน เนื่องจากมีผลกระทบภายนอก (Externalities) ที่เป็นการเปลี่ยนแปลงการบริโภคและการผลิตอันเกิดขึ้นจากกิจกรรมการผลิตหรือการบริโภคที่มีต่อบุคคลอื่นซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น เป็นอุปสรรคในการประเมินค่าทางสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบภายนอกที่เกิดไปห้ามลพิษในสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกิดผลกระทบต่อบุคคลอื่นที่ไม่ใช่เป็นผู้ก่อให้เกิดขึ้น โดยที่ผู้ผลิตหรือเจ้าของกิจการอุตสาหกรรมมักจะหลีกเลี่ยงต่อการที่จะนำผลกระทบภายนอกนี้มาคำนวณรวมอยู่ในต้นทุนการผลิตอยู่เสมอ นอกจากนี้ใช้อำนาจรัฐเป็นตัวผลักดันให้กลไกการประเมินค่าทางสิ่งแวดล้อมส่วนนี้เกิดผลในทางปฏิบัติ

หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle)⁴⁸

หลักการในเรื่องการป้องกันหรือระมัดระวังเอาไว้ก่อน เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อระบบสิ่งแวดล้อมและมนุษย์นี้ เป็นแนวความคิดที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า การป้องกัน (prevention) เป็นวิธีทางที่ถูกต้อง และดีกว่าการแก้ไขเยียวยาในภายหลัง โดยเฉพาะการจัดให้มีมาตรการป้องกันการปล่อยของเสียในรูปแบบต่างๆจากกิจการอุตสาหกรรมเสียก่อนที่จะเกิดความเสียหายขึ้นนั้นเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง หลักการนี้ได้มีการเผยแพร่มาหลายปี จนในที่สุดได้รับการยอมรับ

⁴⁸ United Nations Environment Programme, Rigional seas (GESAM : The state of the marine environment), UNEP Rigional Seas reports and study No.115 (UNEP : Oceans and Coastal Programme Activity Center, 1990), p.85.

โดยที่ประชุมนานาชาติ (The First International Conference on the Protection of the North Sea in 1984 and The Second International Conference in 1984) ถึง 2 ครั้งด้วยกัน คือในปี พ.ศ.2527 และ พ.ศ.2530 ว่าเป็นหลักการที่ดีและเหมาะสมต่อการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมที่ควรได้รับการสนับสนุน ให้มีการบัญญัติเป็นกฎหมายภายในของแต่ละประเทศขึ้นรับรองอีกชั้นตอนหนึ่งด้วย

แนวความคิดการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม ด้วยการป้องกันหรือระมัดระวังเอาไว้ก่อน (precautionary environmental protection) โดยการเริ่มต้นชี้ให้ผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมทั้งหลายได้ตระหนักถึงผลได้ผลเสียจากกิจการของตนนั้น เป็นแนวทางปฏิบัติที่ได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมจากภาครัฐและเอกชนในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมทั้งหลาย เช่น ญี่ปุ่น เยอรมัน สหรัฐอเมริกา เป็นต้น รวมทั้งองค์การในระดับระหว่างประเทศ อาทิ ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของธนาคารโลกแก่โครงการหรือกิจการใดๆนั้น บุคคลากรที่ต้องพิจารณาเรื่องสิ่งแวดล้อมของธนาคาร จะพิจารณาถึงมาตรการป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการนั้นว่ามีความสมบูรณ์มากน้อยเพียงใด โดยการพิจารณาของบุคคลากรจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดที่ว่า การป้องกันเอาไว้ก่อนจะเป็นวิถีทางที่มีประสิทธิภาพมากกว่า และเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าการแก้ไขปัญหานั้นภายหลัง

หลักการในเรื่องการป้องกันหรือระมัดระวังสิ่งแวดล้อมเอาไว้ก่อน เป็นหลักการที่ควร จะได้รับการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและจริงจัง เพื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในวันนี้และวันข้างหน้า ซึ่ง นานาประเทศได้นำไปปรับใช้ เข้ากับแผนนโยบายเพื่อการพัฒนาและการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมโดย อ้างถึงความจำเป็นในการป้องกันมิให้สิ่งแวดล้อมถูกปนเปื้อนด้วยสารพิษหรือสิ่งอันไม่พึงประสงค์ทั้ง ปวง ตลอดจนการรักษาคุณภาพทางสิ่งแวดล้อมเอาไว้ ในลักษณะของการควบคุมให้ผู้ผลิตหรือ ผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมทั้งหลายพยายามหยุดการปล่อยของเสียออกสู่ระบบสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะ เป็นการปล่อยฝุ่น คาร์บอน หรือแก๊ซพิษให้ฟุ้งกระจาย หรือการปล่อยน้ำเสีย หรือการทิ้งกาก ของเสียที่เป็นอันตราย (hazardous wastes)

ในประเทศอุตสาหกรรมบางประเทศ อันได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา หน่วยงานหรือ องค์การที่ทำหน้าที่พิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency : EPA) ได้เสนอความเห็นว่าการป้องกันมลพิษตรงจุดที่กำเนิดเป็นสิ่งที่ควรกระทำมากที่สุด เพื่อให้บรรลุ ตามเป้าหมายของการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมเอาไว้ โดยเฉพาะในกฎหมายเกี่ยวกับพิทักษ์รักษา สิ่งแวดล้อมบางฉบับ เช่น ในบทแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย The Hazardous and Solid Wastes Amendments of 1984 ได้ย้ำถึงหลักการป้องกันมลพิษดังกล่าวนี้ไว้ว่า ในกิจการทุกประเภท

ควรจะลดปริมาณการเกิดของเสียจากกระบวนการผลิตให้เหลือน้อยที่สุด หรือมีเดื่อนั้นก็ควรจะขจัดของเสียที่เกิดขึ้นให้หมดสิ้นไปในระยะเวลาอันรวดเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้เพื่อลดความเสี่ยงต่อการเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในอนาคต เพราะของเสียเหล่านี้เป็นต้นเหตุที่สำคัญของการเกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมและนำมาซึ่งความยุ่งยากต่อการแก้ไข ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณในแต่ละปีเป็นจำนวนไม่น้อยเพื่อการบำบัดขจัดให้หมดไป อนึ่ง องค์การที่ทำหน้าที่พิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม (EPA) ยังได้ยืนยันอีกว่า การป้องกันมลพิษเอาไว้ก่อนจะทำให้เกิดผลดีต่อทางเศรษฐกิจอีกด้วย เพราะทำให้โครงการอุตสาหกรรมต่างๆสามารถป้องกันเหตุการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตมิให้กระทบกระเทือนต่อการลงทุนได้ ทั้งนี้โดยอาศัยวิธีการต่างๆ เช่น การที่ได้มีการวางแผนการใช้ทรัพยากรอย่างรอบคอบและเกิดประโยชน์สูงสุด จะทำให้ลดปัญหาเรื่องการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติที่จะนำมาใช้ในกระบวนการผลิต หรือการวางแผนเพื่อการปฏิบัติการปฏิบัติงานในกิจการอุตสาหกรรมดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพไม่ว่าจะเป็นการจัดการของเสียหรือการควบคุมมลพิษ เมื่อมิให้สร้างผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมนั้น ก็จะทำให้ลดปัญหาเรื่องค่าเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากกิจการอุตสาหกรรมที่มีต่อสังคมในอนาคตลงได้ จึงกล่าวได้ว่าการสนับสนุนให้มีการป้องกันมลพิษเอาไว้ก่อนนั้น เป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพมากกว่าทั้งในรูปของการรักษาสภาพทางธรรมชาติและทรัพยากรที่นำมาใช้ในการผลิตมิให้ต้องเสื่อมโทรมลง หรือได้รับความเสียหาย อีกทั้งยังทำให้ได้แนวทางที่ง่ายต่อการแก้ปัญหาต่างๆมากมายเพื่อการควบคุมการเกิดมลพิษทั้งทางน้ำ ทางอากาศ ตลอดจนการปนเปื้อนของดินจากกากของเสียหรือสารพิษ⁴⁹ นอกจากนี้อนุสัญญาบาเซล (The Basel Convention) ก็ได้ย้ำถึงเรื่องของเสียที่เป็นอันตรายอันเป็นต้นเหตุของการเกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมไว้ว่า แต่ละฝ่ายควรจะพยายามหามาตรการที่เหมาะสมมาบังคับใช้อย่างจริงจังภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว เพื่อจะได้เป็นหลักประกันว่าการเกิดขึ้นของของเสียที่เป็นอันตรายทุกรูปแบบจะถูกควบคุมให้ลดเหลือน้อยที่สุด โดยพิจารณาจากความเป็นไปได้ทางเทคนิคที่ทันสมัยที่สุดเท่าที่มีอยู่ หรือเท่าที่จะเป็นไปได้ตามสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศนั้นๆ⁵⁰

⁴⁹Myles E.Morse, "US : EPA shifts its priorities prevention," industry and environment 1 (January-March 1989) : 31.

⁵⁰"Waste Minimizaton," industry and environment 1 (1989) : 31.

ประเทศในกลุ่มทวีปยุโรป เช่น ประเทศเยอรมัน ได้นำเอาหลักการในเรื่อง การป้องกันหรือระมัดระวังเอาไว้ก่อนนี้ไปปรับใช้ เป็นกฎหมายภายในประเทศค่อนข้างเคร่งครัดใน พื้นที่ต่างๆหลายแห่ง แม้ว่าในบางพื้นที่จะไม่ปรากฏหลักฐานที่แน่ชัดว่า ความเสียหายหรือ ความเสียหายในสิ่งแวดล้อมนั้นมีสาเหตุมาจากกิจการอุตสาหกรรม หรือสภาวะทางธรรมชาติเอง หากมีเหตุอันควรสงสัยเพียงเล็กน้อยว่า การปล่อยของเสียจากกิจการอุตสาหกรรมมีส่วนเกี่ยวข้องกับ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะดำเนินการกับกิจการอุตสาหกรรมเหล่านั้นตามกฎหมาย ทันที ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลของประเทศมีนโยบายว่าการป้องกันมิให้สิ่งแวดล้อมถูกทำลายเสีย แต่เนิ่นๆก่อนที่ความเสียหายจะเกิดขึ้นหรือก่อนที่โครงการต่างๆจะเริ่มดำเนินการ ด้วยการแนะนำ หรือชี้ช่องทางให้นำเอาเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพเข้ามาใช้ในกระบวนการผลิต หรือมีการวางแผนงานการใช้วิธีหมุนเวียนนำของเหลือจากกระบวนการผลิตกลับมาใช้ใหม่อย่างเหมาะสม จะเป็นวิถีทางที่ง่ายและเอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติและชาวโลกได้มากกว่าการที่จะปล่อยให้สิ่งแวดล้อมถูกทำลาย แล้วจึงค่อยแก้ไขในภายหลัง อันจะนำมาซึ่งความยุ่งยากและการสูญเสีย อย่างไม่มีที่สิ้นสุด ดังเช่นที่บางประเทศประสบมาแล้วในอดีต ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ดังนั้นการคาดคะเนหรือประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเอาไว้ก่อน เพื่อหา มาตรการที่เหมาะสมมาใช้อย่างจริงจังก่อนที่จะอนุญาตให้เริ่มดำเนินการ จึงเป็นวิธีการที่ ควรจะได้รับการสนับสนุนให้มีการปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเคร่งครัด เนื่องจากนโยบาย สิ่งแวดล้อมของประเทศ ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่การป้องกันอันตรายหรือเหตุการณ์อันไม่พึงประสงค์ ที่จะเกิดจากการทำลายสิ่งแวดล้อม และการขจัดมลพิษในสิ่งแวดล้อมให้หมดไปเท่านั้น แต่นโยบาย ในการป้องกันสิ่งแวดล้อมที่เคยใช้กันมา จะต้องถูกนำไปปฏิบัติในความหมายที่กว้างขวาง ครอบคลุมไปถึงการระมัดระวังภัยอันตราย ที่จะเกิดจากกิจการอุตสาหกรรมและสร้างผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมในระยะยาวหรือในอนาคตด้วย เพื่อเป็นการรักษาสุขภาพทางสิ่งแวดล้อมให้คงอยู่ใน สภาพที่ดีเสมอ ด้วยเหตุนี้ การเสาะหามาตรการป้องกันสิ่งแวดล้อมด้วยการคาดคะเนหรือ ประเมินสถานการณ์ในอนาคตอย่างสุ่มรอบคอบ เพื่อกระตุ้นเตือนให้เกิดการห่วงใยในคุณค่าของ สิ่งแวดล้อมมากขึ้น จึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งของหลักการการป้องกันหรือระมัดระวัง เอาไว้ก่อน แม้ว่ากฎเกณฑ์ในเรื่องการป้องกันสิ่งแวดล้อมจะตราไว้ในความหมายที่มีขอบเขต ค่อนข้างจำกัด แต่เมื่อปรากฏการณ์ต่างๆทางเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงไป แนวความคิด ของหลักการดังกล่าวจึงเป็นกลไกสำคัญที่จะผลักดันให้การประยุกต์ใช้กฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และสิ่งที่ทุกฝ่ายควรตระหนัก ให้มากที่สุดในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมนั้น มิใช่อยู่ที่การพิทักษ์รักษาแต่เพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่ง

เท่านั้น หากแต่ต้องพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมทั้งระบบอย่างครบวงจร หรือนิทักษ์รักษาคุณภาพของระบบนิเวศน์เอาไว้ จึงจะเป็นผลให้การพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมสามารถบรรลุตามเป้าหมายของหลักการดังกล่าว⁵¹

ในการนี้ของประเทศเนเธอร์แลนด์ ได้เสนอความเห็นว่าการป้องกันสิ่งแวดล้อมเอาไว้ก่อนล่วงหน้าโดยการกำหนดให้กิจการอุตสาหกรรมทั้งหลายลดภาวะของการเกิดอันตรายหรืออัตราความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตให้มีความต่ำกับศูนย์นั้นย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ การที่จะลดภาวะอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตเป็นเรื่องที่จะต้องร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ผู้ดำเนินกิจการ เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมและถูกต้องโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการบางประเภท เช่น โครงการพลังงานปรมาณูนั้น ปัญหาเรื่องผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมก็ดี ทางสังคมก็ดี จะไม่ปรากฏผลให้เห็นแบบฉับพลันเหมือนกรณีของโครงการประเภทวัตถุเคมีทั่วไป ดังนั้นการป้องกันความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม ด้วยการประเมินค่าความเสี่ยงหรือภาวะอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต จึงต้องกระทำด้วยความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง และจะต้องใช้ความปลอดภัยสูงสุดของสังคมเป็นที่ตั้งหรือเป็นจุดเป้าหมายของการประเมินและวิเคราะห์ อัตราความเสี่ยงที่รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ถือว่าเป็นเหตุการณ์อันไม่พึงประสงค์นี้ ควรจะมีค่าอยู่ในระดับต่ำที่สุดเท่าที่จะสามารถลดลงได้ในสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนั้นอย่างสมเหตุสมผล โดยอาศัยหลักการของ ALARA-principle (As Low As Reasonably Achievable) โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นผู้กำหนดหรือตัดสินใจว่าในสภาพของอันตรายระดับใดที่จะยอมรับให้มีได้ ถ้าหากโครงการใดมีอัตราความเสี่ยงหรือภาวะที่อาจจะเกิดอันตรายในอนาคตได้ค่อนข้างสูง โครงการหรือกิจการนั้นอาจจะไม่ได้รับอนุญาตให้เปิดดำเนินกิจการเลย แม้ว่าผู้ประกอบการของโครงการนั้นๆจะมีความพร้อมทางเศรษฐกิจสูงสักเพียงใดก็ตาม⁵²

⁵¹Bernhard Glaeser, Environmental policy : the example of the Federal Public of Germany in the international context (Germany : GFD, 1988), p.23-24.

⁵²C.J.Van Kuijen, "Prevention of industrial accidents in Netherlands," industry and environment 3 (July-September, 1988) : 2-3.

ในกลุ่มประเทศแถบเอเชียหลายประเทศ ได้นำหลักการดังกล่าวนี้ไปปรับใช้กับแผนนโยบายและกฎหมายภายในเพื่อการพิทักษ์รักษาสีสิ่งแวดล้อม ดังตัวอย่าง ในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งจะได้เห็นได้จาก กฎข้อบังคับเรื่องการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมของนครโตเกียว (The Tokyo Metropolitan Environmental Pollution Control Ordinance) ได้กำหนดแนวทางการป้องกัน หรือการระมัดระวังมลพิษทางอากาศ (Air Pollution Precaution) เอาไว้ว่า

"รัฐบาลจะกำหนดให้พื้นที่ใดทั้งหมดหรือแต่บางส่วนของนครหลวง และแจ้งให้ทราบถึงกรณีที่จะต้องระมัดระวังมลพิษทางอากาศในพื้นที่ดังกล่าวไว้ ตามที่ทางราชการได้กำหนดไว้โดยกฎข้อบังคับที่มีอยู่ เมื่อปรากฏว่ามลพิษทางอากาศได้ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอย่างรุนแรง

ถ้าและเมื่อใดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้แจ้งให้ทราบถึง กรณีที่จะต้องมีการระมัดระวังมลพิษทางอากาศตามที่กำหนดไว้ในวรรคก่อน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะกำหนดพื้นที่และแนะนำให้บุคคลที่ติดตั้งเครื่องกรองอากาศเพื่อป้องกันการเกิดเขม่าและควันในพื้นที่ที่กำหนด ใช้เชื้อเพลิงที่ได้มาตรฐานตามที่กำหนดไว้โดยกฎข้อบังคับ..."

ซึ่งการกำหนดพื้นที่ดังกล่าวตามกฎข้อบังคับนี้ รัฐบาลญี่ปุ่น จะได้กระทำโดยคำนึงถึงความหนาแน่นของประชาชนในเขตพื้นที่นั้น ตลอดจนสภาพภูมิอากาศที่เป็นอยู่ในขณะนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายหรือเกิดผลกระทบต่อสังคม และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสภาพการลงทุนทางเศรษฐกิจ

นอกจากนี้ในขั้นตอนของการจัดเก็บวัตถุดิบที่เป็นทางเคมีที่เป็นอันตรายบางชนิดซึ่งนำมาใช้ในกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรม ก็เป็นขั้นตอนที่สำคัญไม่น้อยที่ควรจะได้้นำเอาหลักการเช่นว่านี้เข้ามาปรับใช้ด้วยเช่นกัน ได้มีผู้เสนอความเห็นไว้ว่าการป้องกันเอาไว้ก่อนตั้งแต่ในขั้นตอนของการจัดเก็บวัสดุจากสารเคมีที่เป็นอันตรายนี้ ก็เป็นมาตรการที่จะขาดเสียมิได้ เช่นเดียวกับการพิจารณามาตรฐานของกระบวนการผลิตของโครงการนั้นๆ เพราะเป็นวิถีทางที่ดีกว่าการปล่อยให้เกิดปัญหาความเสียหายขึ้นแล้วจึงมาคิดแก้ไขในภายหลัง เนื่องจากบางครั้งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอาจจะสร้างความเสียหายจนยากที่จะฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้อย่างสมบูรณ์⁵³ ดังเช่น กรณีการเกิดอุบัติเหตุของโรงงานเคมีที่โปปาล ประเทศอินเดีย ซึ่งนอกจากจะสร้างความเสียหายต่อระบบสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังสร้างความเสียหายต่อทรัพย์สินและชีวิตของประชาชน จนกล่าวได้ว่า

⁵³H.J.D.Lans, "Identifying and evaluating risks," industry and environment 3 : 7.

เป็นโศกนาฏกรรมอันยิ่งใหญ่ของชาวอินเดียที่ควรจดจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้โดยมีสาเหตุมาจากการตัดสินใจที่ผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ในเรื่องของทำเลที่ตั้งโรงงาน ไปจนถึงระบบป้องกันหรือความปลอดภัยของโรงงาน โดยไม่คำนึงถึงภัยอันตรายหรือภาวะความเสี่ยงต่อความหายนะที่อาจจะเกิดขึ้นต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมในภายหลัง นักการเมืองส่วนใหญ่ที่มีบทบาทในการร่วมการตัดสินใจ ได้มุ่งเน้นเฉพาะผลประโยชน์ที่จะได้รับทางเศรษฐกิจแต่เพียงด้านเดียว รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้ตั้งโรงงาน ก็ได้พิจารณาถึงมาตรการเรื่องความปลอดภัย ตั้งแต่เริ่มกำหนดตัดสินใจในโครงการเลยแม้แต่น้อย ทำให้เกิดข้อสันนิษฐานเบื้องต้นของความเป็นไปได้เกี่ยวกับกฎข้อบังคับของรัฐบาลที่ใช้บังคับ อาจจะเกิดการลดหย่อนความเคร่งครัด ในเรื่องการควบคุมให้มีหลักประกันในเรื่องความปลอดภัยจากกิจการอุตสาหกรรมต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมที่โรงงานจะต้องจัดให้มี⁵⁴ และจากโศกนาฏกรรมของอุบัติเหตุที่อื่นเดี่ยนี้เป็นอุทาหรณ์ที่ดีแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นผู้ครอบครองวัตถุเคมีที่เป็นอันตรายทั้งหลายว่า ควรจะมีมาตรการหรือแผนงานในทางปฏิบัติเมื่อเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินขึ้น โดยเฉพาะผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่กับสารเคมีเหล่านั้นควรจะได้เรียนรู้ถึงอันตรายที่จะเกิดจากสารเคมี ตลอดจนการเตรียมวิธีการบำบัดหรือแก้ไขปัญหาค่าที่เกิดขึ้น มิให้ความเสียหายขยายวงกว้างออกไปสู่ระบบสิ่งแวดล้อมและสังคม เช่น หากเกิดกรณีที่มีการรั่วไหลของสารเคมีจากถังขนาดใหญ่ที่ใช้เก็บสารในปริมาณมาก ผู้ปฏิบัติหน้าที่หรือผู้เก็บรักษาจะต้องรู้จักวิธีการบำบัดหรือหยุดยั้งความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากสารเคมีนั้น ตลอดจนหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดนิยและสลายนิย ก็จะต้องมีความพร้อมที่จะแก้ไขปัญหาฉุกเฉินที่เกิดขึ้นจากสารเคมีได้ทันที ประเทศอุตสาหกรรมต่างๆ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ทุกหน่วยงานได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการเตรียมแผนการในยามเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินไว้สูงมาก ซึ่งจะเห็นได้จากกฎหมาย The Superfund Amendments and Reauthorization Act (SARA) ซึ่งบัญญัติขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2529 (ค.ศ.1986) ได้กำหนดให้มีการวางแผนการในยามฉุกเฉิน และสิทธิในการรับรู้ของชุมชนต่อเหตุการณ์ดังกล่าว (Emergency Planning and Community Right-to-Know) โดยเฉพาะในส่วนการวางแผนฉุกเฉินนั้น มีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะพัฒนาขีดความสามารถในการตัดสินใจ และความพร้อมทุกรูปแบบของรัฐบาลในมลรัฐและส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับกับสถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในยามฉุกเฉินและต้องการแก้ไข

⁵⁴Wil Lepkowski, "Legacy of Bhopal," industry and environment 3 : 19.

เสียหายโดยเร่งด่วน เช่น ปัญหาอุบัติเหตุที่อาจเกิดขึ้นและสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ปัญหาการบริการในยามฉุกเฉิน การดำเนินการด้านอนามัยของประชาชน ตลอดจนภัยอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากการขนส่งสารเคมีที่เป็นอันตราย เป็นต้น หรือในกรณีของประเทศสวีเดน การบัญญัติกฎหมายใหม่⁵ ได้พยายามขยายขอบเขตให้ครอบคลุมภารกิจดังกล่าวนี้เอาไว้ด้วย เช่นกัน โดยรัฐบาลสวีเดนได้จัดตั้งองค์การกลางขึ้นเมื่อ ปี พ.ศ.2529 (ค.ศ.1986) ซึ่งใช้ชื่อว่า คณะกรรมการบริการช่วยเหลือให้ความปลอดภัยแห่งชาติ (The National Rescue Services Board) เพื่อรับผิดชอบงานดังกล่าว รวมทั้งจะต้องจัดให้มีการฝึกฝนผู้ที่มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนจากอุบัติเหตุสารเคมีเป็นงานหลักอีกอย่างหนึ่งด้วย⁵

เราจะสังเกตเห็นว่าจากหลักการป้องกันหรือระมัดระวังเอาไว้ก่อนนี้ เป็นหลักการที่ตั้งอยู่บนการประเมินหรือการคาดคะเนของสถานการณ์ในภายภาคหน้า เพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางและมาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงเป็นหลักการที่ต้องใช้ความสันทัดัดเจนนในประสบการณ์ และความรู้ความเข้าใจในศาสตร์ทางสิ่งแวดล้อม รวมทั้งศาสตร์แขนงอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนานาประเทศได้พยายามเสาะหาวิธีการต่างๆที่จะช่วยให้นักปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด การจัดทำรายงานศึกษาการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (EIA) เป็นวิธีการหนึ่งที่ถูกเลือกมาใช้ประกอบการประเมินและวิเคราะห์โครงการ หรือกิจการอุตสาหกรรมบางประเภทที่มีศักยภาพความเสี่ยงค่อนข้างสูง โดยมีเหตุผลว่า รายงานการศึกษาการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมนั้น นอกจากจะเป็นรายงานที่ต้องศึกษาและประเมินผลกระทบจากโครงการที่จะเกิดแก่ระบบธรรมชาติ สังคมและเศรษฐกิจอย่างครบถ้วนแล้ว รายงานดังกล่าวนี้ยังต้องประเมินผลกระทบที่จะเกิดต่อกระบวนการผลิตทดแทนทางธรรมชาติ และคุณภาพของสิ่งแวดล้อมอีกด้วย ดังนั้นการจัดทำรายงานประเภทนี้จึงต้องอาศัยข้อมูลข่าวสารต่างๆอย่างสมบูรณ์ เพื่อให้การปรับปรุงแก้ไขรูปแบบต่างๆ รวมทั้งการกำหนดการตัดสินใจและการประเมินของเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะข้อมูลเหล่านี้สามารถนำไปใช้ในการทำนายปัญหาต่างๆที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต และสามารถใช้ในการวิเคราะห์หาช่องทางในการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า อย่างน้อยที่สุด

⁵⁵Florence Galliot, "The national strategies for prevention and response of industrial accidents : an overview," industry and environment 3 : 25.

รายงานนี้ ก็สามารถบ่งชี้แนวทางที่จะเป็นวิธีการหลีกเลี่ยงการทำลาย หรือสร้างความเสียหายแก่ สิ่งแวดล้อม และการทำให้ระบบธรรมชาติหรือระบบนิเวศต้องสูญเสียความสมดุลไป ซึ่งผลที่จะติดตามมาในอนาคต ก็คือ ทำให้การพัฒนาอุตสาหกรรมสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่ขัดแย้งกับนโยบายการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม เนื่องจากมีการจัดวางแผนงานอย่างมีความเหมาะสม แต่ทั้งนี้เราก็ควรจะตระหนักว่า การประเมินหรือการคาดการณ์ล่วงหน้าเพื่อหา แนวทางการป้องกันหรือพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมเอาไว้ก่อนนั้น ถ้าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ขาดคุณสมบัติทั้งในด้านวิชาการหรือศาสตร์ต่างๆ และด้านประสบการณ์ที่ดีแล้ว การปฏิบัติหน้าที่ หรือการใช้อำนาจของรัฐต่อการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบาย ก็อาจจะหมิ่นเหม่ต่อความเสียหาย ที่อาจจะเกิดแก่ประเทศชาติไม่น้อย เช่นเดียวกัน

* แนวความคิดการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public Participation)

"การพัฒนาและการบริหารประเทศ" เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้รัฐต้องยื่นมือเข้ามาใช้อำนาจดำเนินการในกิจกรรมต่างๆมากมาย ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งรัฐสามารถใช้เป็นเครื่องกำหนดแนวทางว่า การบริหารประเทศที่ดี การพัฒนาประเทศที่ดี ควรจะมุ่งไปสู่ทิศทางใด เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อสังคมส่วนรวมได้สูงสุด หรือสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด ดังนั้นนโยบายดังกล่าวจึงควรตั้งอยู่บนรากฐานของเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนนี้ไม่เฉพาะแต่ที่จะเป็นพลังสนับสนุนการพัฒนาเท่านั้น หากยังมีส่วนช่วยให้การกำหนดแนวทางการพัฒนาของรัฐ สอดคล้องกับความต้องการประชาชนอย่างแท้จริง และยังเป็นการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาไปสู่ทุกพื้นที่อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมอีกด้วย ซึ่งเป็นลักษณะของการพัฒนาที่ไม่ใช่เป็นการเน้นเฉพาะส่วนของการเติบโตทางเศรษฐกิจ (economic growth) เท่านั้น หากจะเป็นการกระจายความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ (distribution of economic wealth) และทรัพยากรทางสังคมที่มีค่าอื่นๆอีกด้วย เช่น การสาธารณสุข การศึกษา อันเป็นบริการพื้นฐานของรัฐออกไปถึงประชาชนในท้องถิ่นที่ขาดโอกาสให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้ศักยภาพของตนเองอย่างเต็มที่และเต็มความสามารถภายใต้กฎเกณฑ์หรือกติกาของสังคมด้วยจิตสำนึกในทางสร้างสรรค์ระหว่างรัฐกับสังคมได้เป็นอย่างดี ด้วยเหตุนี้เพื่อให้การนิยามกว้างนโยบายสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง อันเป็นหลักประกันว่า การดำเนินการต่างๆตามนโยบายนั้นจะก่อให้เกิด

ผลดีแต่เพียงด้านเดียว หรือถ้าหากจะก่อให้เกิดผลเสียหาบบ้างก็จะมีได้น้อยที่สุด จึงต้องคำนึงถึงมติมหาชนที่เป็นเครื่องสะท้อนถึงความรู้สึกและความต้องการของประชาชน และเป็นเครื่องชี้้นำให้รัฐสามารถประเมินถึงประสิทธิภาพของนโยบายที่จะถูกนำออกมาใช้ในการบริหารประเทศ โดยรัฐอาจจะนำมาใช้ในการพิจารณาตั้งแต่ขั้นยกร่างนโยบาย หรืออาจจะนำมาใช้เป็นเครื่องตรวจสอบผลย้อนกลับของประชาชน (feedback) ที่มีต่อนโยบายที่ร่างขึ้นแล้วและได้นำมาทดลองปฏิบัติ และการที่รัฐจะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย หรือเพื่อทราบความต้องการของประชาชนนั้น รัฐย่อมกระทำได้หลายรูปแบบ ได้แก่ รูปแบบการลงประชามติ (referendum) การจัดประชุมตัวแทนของกลุ่มประชาชนต่างๆ เพื่อขอความเห็นชอบและคำแนะนำ หรือจะเป็นด้วยวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นต้น

แต่ผู้กำหนดนโยบายจะยอมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ที่ปรากฏผลออกมาในรูปแบบของมติมหาชนนั้นเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของผู้กำหนดนโยบายแต่ละบุคคลมี กล่าวคือผู้กำหนดนโยบายบางยุคบางสมัยอาจจะพิจารณายอมรับอิทธิพลของมติมหาชนเพียงเล็กน้อย เท่าที่มติมหาชนนั้นมีบังคับโดยตรงต่อตนและไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ แต่บางยุคสมัยก็อาจจะยอมรับได้มากขึ้น และผู้กำหนดนโยบายนั้นก็จะเป็นผู้ที่เข้าไปแสวงหา หรือก่อให้เกิดวิธีการเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยการแสดงมติมหาชนขึ้นเอง แทนที่จะเป็นฝ่ายถูกบีบบังคับจากมติมหาชนเพียงฝ่ายเดียว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพื้นฐานทางปรัชญาหรือแนวความคิดในเรื่องการบริหารการปกครองของผู้กำหนดนโยบายแต่ละคน ว่ามีทัศนคติต่อหลักการในเรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบใด กล่าวคือ⁵⁶

ประการแรก เป็นทัศนคติที่พิจารณาว่า ควรจะมีมติมหาชนอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น เพื่อเป็นการให้ความสนับสนุน หรือยอมรับว่าการกระทำต่างๆ ของรัฐบาลรวมทั้งการกำหนดนโยบายเป็นสิ่งที่มีความชอบธรรม

ประการที่สอง เป็นแนวทัศนคติที่พิจารณาว่า มติมหาชนเป็นปัจจัยประเภทหนึ่งที่ต้องนำมาพิจารณาในกระบวนการตัดสินใจ หรือวินิจฉัยเกี่ยวกับนโยบาย ซึ่งผลของการตัดสินใจวินิจฉัยนั้นไม่จำเป็นจะต้องเป็นอย่างเดียวกับมติมหาชนทุกประการและทุกกรณี ดังนั้นการพิจารณาในแนวทางเช่นนี้ จึงเป็นการพิจารณามติมหาชนอย่างกว้างๆ ในแง่ที่เป็นข้อมูลข่าวสารอย่างหนึ่งที่มีความ

⁵⁶ กุลธณ ธนาพงศ์ธร, หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), หน้า 282-283 และ 326-327.

สำคัญยิ่ง เช่นเดียวกับข้อมูลข่าวสารอื่นๆ

ประการที่สาม เป็นแนวทัศนะที่มองว่า มติมหาชนเป็นเสมือนสิ่งที่ยึดเหนี่ยวหน้าหน้าของกลุ่มอิทธิพลอื่นๆเอาไว้ ซึ่งโดยแนวทางนี้จะเห็นได้ว่า จากการหยั่งเสียงมหาชนเป็นส่วนใหญ่ มีความคิดเห็นแตกแยกกระจายกระจัดกระจายกันไปตามแรงผลักดัน และผลประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพลต่างๆ ทำให้ผู้กำหนดนโยบายหรือรัฐบาลสามารถนำเอาผลของการหยั่งเสียงนี้ ไปใช้เป็นเครื่องต่อรองกับกลุ่มอิทธิพลเหล่านั้น

จากแนวทัศนะของผู้บริหารประเทศที่มีต่อแนวความคิดการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่มีความหลากหลายดังกล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นผลให้โอกาสการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมตัดสินใจในการกำหนดนโยบายนี้มีได้หลายระดับ ดังต่อไปนี้⁵⁷

1. ร่วมรับรู้ (รู้ประโยชน์บริการ)
2. ร่วมให้รู้ (ความต้องการ)
3. ร่วมปรึกษา (แต่ไม่ตัดสินใจ)
4. ร่วมแรงร่วมใจ และร่วมเงิน
5. ร่วมเลือก
6. ร่วมตัดสินใจ
7. กำหนดเองแต่ฝ่ายเดียวโดยรัฐรับรู้และร่วมกับราษฎร

การเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ นับตั้งแต่การรับรู้ (รู้ประโยชน์บริการ) จนถึงขั้นตอนการร่วมแรงร่วมใจและร่วมเงินนั้น จัดว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ เนื่องจากแนวความคิดริเริ่ม หรือความพึงพอใจที่จะร่วมในกิจกรรมต่างๆตามแผนนโยบายนั้น จะต้องเกิดจากการสั่งการ การชักชวน ตลอดจนการขอความร่วมมือจากฝ่ายรัฐ ภายใต้อิทธิพลของอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และสถานภาพทางสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบลักษณะนี้ กิจกรรมต่างๆที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จะมีรัฐบาลเป็นผู้นำ เป็นผู้ผลักดัน เป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์ ตลอดจนยุทธวิธีการจัดการควบคุมการใช้ทรัพยากรและสิ่งต่างๆนั่นเอง (Top-down Approach) ดังจะเห็นได้จาก แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (2520-2524) รัฐบาลได้ออกกฎระเบียบการวางแผนพัฒนาของจังหวัด พ.ศ. 2520 ขึ้น โดยจัดองค์การบริหารงานพัฒนาออกเป็น 6 ระดับ คือ องค์การในส่วนกลาง องค์การระดับจังหวัด องค์การระดับอำเภอ องค์การหน่วยการปกครอง

⁵⁷ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐกับสังคม : ไตรลักษณ์รัฐไทยในมหาสังคมสยาม, หน้า 210.

ท้องถิ่น องค์การระดับตำบล และองค์การระดับหมู่บ้าน ซึ่งกรมต่างๆในส่วนกลางจะเป็นผู้กำหนดประเภทกิจกรรมการพัฒนาในแต่ละปี แล้วจึงสั่งการลงสู่หน่วยงานในสังกัดในภูมิภาค ซึ่งเป็นระดับล่างเป็นผู้ดำเนินการ จึงทำให้องค์กรในระดับล่างและประชาชนจะคอยเป็นผู้รับคำสั่ง หรือนโยบายจากส่วนกลางแต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น แม้จะเข้าสู่ในช่วงเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2524-2529) ซึ่งเน้นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆมากขึ้นก็ตาม แต่การจัดองค์การบริหารงานการพัฒนาต่างๆ ก็ยังคงมีจุดเริ่มต้นอยู่ที่คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ และกรมต่างๆในส่วนกลางแล้วจึงสั่งการลงสู่ระดับจังหวัด อำเภอ หมู่บ้าน และประชาชนในลักษณะของ Top-down Approach อยู่นั่นเอง^{๕๑} ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนยังอยู่ในระดับต่ำมาก จึงอาจจะยังไม่เพียงพอแก่การประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน อีกทั้งประเด็นการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะในปัจจุบันก็มีความสลับซับซ้อนและมีแง่มุมทางเทคนิคมากจนประชาชนโดยทั่วไปไม่อาจที่จะเข้าใจ หรือหาข้อมูลให้ครบถ้วนได้ทันเวลา ดังเช่น ในกรณีของประเทศไทยที่รัฐบาลมักจะอ้างถึง "เพื่อการพัฒนาประเทศ" เป็นเหตุผลหลักของการใช้อำนาจรัฐบาลหลายยุคหลายสมัยได้ให้ลำดับความสำคัญกับการใช้อำนาจทางการเมือง และกลไกของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือที่เรียกว่า การรักษากฎหมายของบ้านเมือง (Law and Order) สูงเป็นพิเศษ โดยละเลยมิติของการมีส่วนร่วมของประชาชน การมุ่งสร้างเสถียรภาพทางการเมืองโดยอาศัยกฎข้อบังคับ ระเบียบและกฎหมาย ทำให้เกิดการลดสภาพ "การพัฒนา" หนักกลายเป็นการบริหารอำนาจ บริหารระเบียบ และกฎหมายมากกว่าการเปลี่ยนแปลง การที่ประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง หรือการกำหนดการตัดสินใจ (decision-making) ในนโยบายของรัฐบาล จึงทำให้กลไกของรัฐบาลโดยเฉพาะระบบราชการมีบทบาทที่สำคัญในกระบวนการตัดสินใจ และการบริหารงานของรัฐบาลเนื่องจากเป็นทั้งแหล่งที่ก่อกองความรู้ ความคิดเห็น และเครื่องมือของรัฐบาล จนกล่าวได้ว่าระบบราชการเป็นผู้ผูกขาดในการบริหารประเทศ ทำให้เป้าหมายในการพัฒนาให้เกิดประสิทธิภาพแก่ประชาชนจึงขาดการเอาใจใส่ กล่าวคือ อำนาจที่มีอยู่อย่างท่วมท้นของระบบราชการ (over-powering bureaucracies) ดูจะเป็นผู้กำหนดการเปลี่ยนแปลงทุกอย่าง ให้เกิดขึ้นตามความปรารถนาของระบบราชการเอง มากกว่าจะคำนึงถึงความต้องการของประชาชน ดังนั้นความผิดพลาดบางประการที่เกิดขึ้น เช่น

^{๕๑} สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2524-2529), หน้า 397.

การเน้นนโยบายที่ผิดรูปแบบ หรือไม่สอดคล้องกับปัญหาของสังคมจึงมีเกิดขึ้นให้ได้พบเห็นอยู่เสมอ การเมืองคักรของภาคเอกชนเพิ่มมากขึ้น หรือเริ่มจะเข้ามาบีบคั้น มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกับภาครัฐบาลมากขึ้นในประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น การเพิ่มขึ้นของสมาคมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมก็ตี สภากลุ่มผู้ประกอบการต่างๆก็ดี มิได้เป็นเครื่องยืนยันว่าหลังอำนาจของกลุ่มบุคคลเหล่านี้จะสามารถผลักดัน หรือเป็นพลังหลักที่สำคัญในการกำหนดนโยบายด้านการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมในระดับมหภาคอย่างเป็นระบบ เพราะองค์กรภาคเอกชนเหล่านี้ยังขาดการรวมตัวกันอย่างเป็น ปึกแผ่น และขาดการจัดรูปแบบองค์กรที่ดี บทบาทขององค์กรดังกล่าวก็ยังคงเป็นเพียงการได้ เข้าไปมีความใกล้ชิดกับรัฐบาล และสามารถใช้จ่ายโครงสร้างใหม่ๆ เป็นกลไกการแสดงถึงความ เตือร้อนที่ได้รับจากนโยบายและการปฏิบัติงานของรัฐบาล เพื่อขอให้รัฐบาลหันมาเอาใจใส่หรือ ให้ความสนใจอย่างจริงจังในการป้องกันและแก้ไขมลพิษในสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นลักษณะของ การเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐเข้ามาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะเรื่อง หรือหา มาตราการชั่วคราวมาแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเสียมากกว่า⁵⁹ และองค์กรเหล่านี้จะพากันหลงคิดว่ การที่รัฐยอมรับในบทบาทบางส่วนของตนนั้น เป็นการได้รับเกียรติจากฝ่ายรัฐบาลอยู่ จึงทำให้ การที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ หรือการกำหนดนโยบายพัฒนา โดยกลุ่มองค์กร ดังกล่าวต้องเผชิญกับอุปสรรคต่างๆจากระบบราชการมากมาย

การพัฒนาระบบสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองด้วยนโยบายที่มีรัฐเป็นผู้กุมอำนาจ การตัดสินใจแต่เพียงฝ่ายเดียว และปิดกั้นโอกาสการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนด นโยบายเพื่อการพัฒนาต่างๆนั้น ย่อมส่งผลสะท้อนถึงความชอบธรรมของระบอบประชาธิปไตย โดยมีรัฐบาลที่เป็นตัวแทนของประชาชน (representative government) จึงไม่เป็นที่น่า แปลกใจ เมื่อเราพบว่า ประชาชนหลายกลุ่มหรือส่วนใหญ่ของประเทศ ถูกทอดทิ้งให้ต้องเผชิญกับ ปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม อาทิ ปัญหาเรื่องสภาวะแวดล้อมเป็นพิษ ปัญหาเรื่องกฎหมายสิ่งแวดล้อม ไม่ได้มาตรฐาน หรือปัญหาในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เท่าเทียมและเสมอภาคกัน อันเป็น สาเหตุของการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมาย และสร้างปัญหาให้กับสิ่งแวดล้อมและสังคม

⁵⁹ ลิขิต อีร์เวคิน, ทินหันธุ์ นาคะตะ และ วรเดช จันทรร, "กระบวนการตัดสินใจ ในการวางแผนพัฒนาประเทศ," ใน ประเทศไทย : ประเด็นและการท้าทายทางนโยบาย การพัฒนาประเทศ, สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ วิจิตรทัศนกร, 2530), หน้า 29.

จนในที่สุดกลายเป็นแรงกดดันให้ประชาชนเหล่านี้ ต้องแสวงหาพันธมิตรเพื่อเป็นกำลังต่อรอง หรือเรียกร้องสิทธิต่างๆดังที่เคยเกิดขึ้นในต่างประเทศอยู่บ่อยครั้ง ไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม หรือเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการอย่างจริงจังแก่ผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม เป็นต้น และเมื่อภาวะการที่กดดันสภาพจิตใจของประชาชนเหล่านี้ไม่ได้รับการผ่อนคลายลงโดยรัฐบาล สิ่งเหล่านี้ก็จะกลายเป็นแรงบีบคั้นให้ประชาชนจำต้องลุกฮือขึ้นต่อสู้ด้วยความรุนแรง โดยกลุ่มบุคคลที่สามารถปลุกระดมให้ประชาชนเห็นถึงความไร้ประสิทธิภาพของฝ่ายรัฐบาล จนเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องสูญเสียทั้งงบประมาณ อุปกรณ์ และกำลังคน เพื่อนำไปใช้ในการปราบปราม และที่สำคัญก็คือ เป็นการทำลายภาพพจน์ของบรรยากาศการลงทุนและทางเศรษฐกิจไปโดยสิ้นเชิง ดังเช่น กรณีของการเกิดจลาจลทำลายโรงงานแทนทาลัมที่ จ.ภูเก็ต เมื่อปี พ.ศ. 2529 โดยมีสาเหตุมาจากความหวาดกลัวในพิษภัยที่อาจจะเกิดขึ้นจากโครงการดังกล่าว จนกลายเป็นสาเหตุกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความต้องการที่จะรับรั้วกั้นมลภาวะสาร และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือแสดงความคิดเห็นในโครงการ เป็นประการแรก ส่วนสาเหตุประการที่สอง เนื่องมาจากกลไกของรัฐที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมรับรู้ในข้อมูลข่าวสาร ร่วมในการแสดงความคิดเห็น ตลอดจนร่วมในการตัดสินใจเลยแม้แต่น้อย จนทำให้ประชาชนขาดสื่อที่จะทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจในโครงการดังกล่าวอย่างถูกต้อง และเมื่อเหตุการณ์ที่มีความตึงเครียดเช่นนี้มิได้รับการคลี่คลายลงด้วยวิธีการที่ดี จึงทำให้เกิดเป็นปัญหาต่อการจลาจลจนวายลูกลามไปทั่วทุกพื้นที่ จนกลายเป็นปัญหาที่เกิดความขัดแย้งกับนโยบายทางการเมืองอย่างรุนแรง และสร้างความเสียหายให้แก่สังคมส่วนรวมอย่างมหาศาล⁶⁰

แต่ถ้าหากเมื่อใดที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในนโยบาย ตั้งแต่ขั้นตอนการร่วมเลือกแนวทางต่างๆหรือร่วมตัดสินใจในนโยบาย ตลอดจนประชาชนสามารถกำหนดนโยบายได้เองแต่ฝ่ายเดียว โดยรัฐเข้ามามีบทบาทแค่เพียงการรับรู้และร่วมกับราษฎรเพื่อคอยให้ความช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวก ก็ถือว่าประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในนโยบายของรัฐในระดับสูง (Bottom-up Approach) เนื่องจากกิจกรรมต่างๆนั้นเกิดจากความต้องการของประชาชนเอง และประชาชนสมัครใจที่จะดำเนินกิจกรรมโดยมีรัฐคอยช่วยเหลือเท่านั้น ดังที่เราจะเห็นได้จากกรณีของประเทศเนเธอร์แลนด์ ที่กำหนดบทบาทการเข้ามามีส่วนร่วมของสาธารณชนไว้

⁶⁰ เชนี ศิลปวุฒิ, "การวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากการพัฒนาอุตสาหกรรมหลัก : ศึกษากรณีโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก, หน้า 79.

บทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อมค่อนข้างชัดเจน เช่น กฎหมายว่าด้วยการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม (The Environmental Protection Law : General Provisison) และพระราชบัญญัติการอนุรักษ์ธรรมชาติ (The Nature Conservancy Act) โดยเฉพาะในบทบัญญัติทั่วไปของกฎหมายว่าด้วยการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมนั้น ได้กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเกือบทุกขั้นตอนของกฎหมาย นับตั้งแต่ในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่เอกชนกระทำการใดๆ เช่น การก่อสร้างโรงงานจะต้องมีการให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นว่า จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้เพียงใดหรือไม่ โดยกำหนดให้การยื่นขอใบอนุญาตต้องกระทำโดยเปิดเผยด้วยการปิดประกาศผ่านสื่อต่างๆ เช่น หนังสือพิมพ์ และด้วยการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องทราบ ตลอดจนต้องจัดการส่งจดหมายแจ้งล่วงหน้าให้แก่บุคคลที่มีสิทธิที่จะใช้อาคารที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียง ครั้นเมื่อเวลาได้ล่วงพ้นตามกำหนดของกฎหมายแล้ว บุคคลใดๆก็ตามย่อมมีสิทธิที่จะร้องคัดค้านเป็นลายลักษณ์อักษรได้ และหลังจากนั้นรัฐบาลจะได้กำหนดการพิจารณาโดยเปิดเผยซึ่งในขั้นตอนนี้ถ้าหากผู้ใดที่อยู่ร่วมด้วยในการพิจารณาก็สามารถร้องคัดค้านได้อีก จึงกล่าวได้ว่าการพิจารณาโดยเปิดเผยที่จัดขึ้นนี้ ก็เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับคำร้องได้ในระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ผู้ร้องขอใบอนุญาต และประชาชน โดยถือว่าเป็นการร่วมตัดสินใจในโครงการนั้นเลยทีเดียว หลังจากนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะต้องส่งร่างคำตัดสินออกมา และส่งให้ผู้ร้องขอใบอนุญาต เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง ผู้ทำการคัดค้าน และประกาศหรือเปิดเผยเอกสารร่างคำตัดสิน จากนั้นผู้ร้องขอ ผู้คัดค้าน และผู้ที่ถูกตัดสินสิทธิในการร้องคัดค้านในขั้นตอนก่อนหน้านั้น ก็สามารถคัดค้านเป็นลายลักษณ์อักษรต่อร่างคำตัดสินได้อีกครั้งหนึ่งภายในกำหนดเวลา 14 วัน เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องจัดพิมพ์คำตัดสินโดยเร็วที่สุด และส่งสำเนาคำตัดสินนี้ให้แก่ผู้ร้องขอใบอนุญาต เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง ผู้คัดค้านทั้งหลาย และจัดพิมพ์เจตนารมณ์ของคำตัดสินดังกล่าว พร้อมทั้งต้องปิดประกาศผลของคำตัดสินและเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้องให้ประชาชนทราบเป็นเวลา 1 เดือน นอกจากนี้กฎหมายยังเปิดช่องให้คู่กรณีทุกฝ่ายมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำตัดสินนั้นได้ภายในกำหนดเวลาและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้อีกด้วย⁶¹

⁶¹A.A.M.F.Staatsen, "Public information and participation in the Netherland," in Environmental impact assessment, ed. Pergamon Press (Great Britain : A Wheaton & Co, 1972), p.293-294.

ในประเทศสหรัฐอเมริกา จะมีการรองรับสิทธิของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วม ตั้งแต่ขั้นตอนของการรับรู้ข้อมูล ข่าวสาร ของกิจการหรือโครงการบางประเภท เช่น ความเสี่ยง ต่ออันตรายของการตั้งโรงงานไฟฟ้าปรมาณู มลพิษที่จะเกิดจากโรงงานหลอมทองแดง เป็นต้น ซึ่งประชาชนเห็นว่าอาจสร้างความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม และส่งผลกระทบต่อชีวิต อนามัยของ ผู้อยู่อาศัย ทั้งนี้โดยอาศัยสิทธิตามข้อกำหนดของรัฐบาลผู้ที่ว่าด้วยเรื่องการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร (The Freedom of Information Act 1966 : FOIA) ซึ่งถ้าหากหน่วยงานของรัฐปฏิเสธ การให้ข้อมูลข่าวสารตามคำร้องขอแล้ว ศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคำปฏิเสธของเจ้าหน้าที่ของ หน่วยงานดังกล่าวว่า มีเหตุผลอันสมควรแก่การที่จะไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลตามเงื่อนไขของกฎหมาย ได้หรือไม่ เว้นแต่เหตุแห่งข้ออ้างเพื่อการปฏิเสธนั้นจะเข้าข้อยกเว้นของกฎหมายซึ่งประกอบด้วย การมีดังต่อไปนี้

1. คำสั่งของฝ่ายบริหารที่ถือว่าเป็นความลับของการป้องกันประเทศ หรือนโยบายต่างประเทศ
2. กฎเกณฑ์และวิธีปฏิบัติภายในทางด้านบุคคลากรของหน่วยงาน
3. ข้อมูลที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะว่าได้รับการยกเว้น
4. ข้อมูลที่เป็นความลับทางการค้า พาณิชยกรรม หรือเกี่ยวกับการเงิน
5. บันทึก หรือจดหมาย ระหว่างหรือภายในหน่วยงานซึ่งกฎหมายกำหนดเฉพาะบุคคล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับคดีมีได้เท่านั้น
6. เอกสารส่วนบุคคล หรือทางการแพทย์ หรือเอกสารอื่นใดที่ตนเองเขียนขึ้น ซึ่ง การเปิดเผยจะก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล
7. สำนวนการสอบสวน ซึ่งได้รวบรวมขึ้น เพื่อความมุ่งหมายในการบังคับใช้ตาม กฎหมาย
8. การตรวจสอบ ตำนินการ หรือรายงานสถานการณ์ ซึ่งเกี่ยวกับการออกกฎเกณฑ์ และการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน
9. ข้อมูลทางธรณีวิทยา และธรณีฟิสิกส์ รวมทั้งแผนที่ของบ่อน้ำมัน หรือในการนี้ของประเทศคานาดา เมื่อสำนักงานการตรวจสอบทบทุนการประเมินผล กระทบต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศ (The Federal Environmental Assessment Review Office : FEARO) ตรวจพบว่า แผนงานหรือโครงการใดอาจจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทาง สำนักงานฯ ก็จะแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินปัญหาสิ่งแวดล้อมสำหรับแผนงานหรือโครงการนั้นๆ เพื่อทำการนิยามมาตรฐานตรวจสอบ ทบทวนแผนงานหรือโครงการดังกล่าว โดยเริ่มจากการจัดทำ

เอกสาร ข้อมูลต่างๆ) เพื่อเสนอต่อประชาชนในลักษณะของการฟังความคิดเห็นจากมหาชนอย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นการยืนยันในหลักการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ ตลอดจนร่วมตัดสินใจ โดยการแสดงความคิดเห็นด้วยวาจา หรือเป็นลายลักษณ์อักษร หรือโดยการจัดประชุมขึ้น หลังจากนั้นคณะกรรมการก็จะจัดให้มีการประชุมสาธารณะขึ้น เพื่อขอความเห็นต่อรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งผลจากการประชุมสาธารณะเช่นนี้จะทำให้คณะกรรมการของสำนักงานฯ มีโอกาสได้รับฟังทั้งข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญทั้งที่เป็นนักวิชาการ และจากประชาชนทั่วไป เมื่อการประชุมเสร็จสิ้นลงแล้ว คณะกรรมการจะต้องจัดเตรียมรายงานต่างๆ เสนอต่อกระทรวงสิ่งแวดล้อม (The Ministry of Environment) พร้อมด้วยความเห็นว่าจะดำเนินการโครงการต่อไปหรือไม่ หลังจากได้ส่งรายงานให้แก่รัฐมนตรีแล้วไม่นานนัก ก็จะต้องจัดพิมพ์รายงานดังกล่าวนี้ออกเผยแพร่ให้ประชาชนได้ทราบอย่างทั่วถึงกัน⁶²

มิติของการมีส่วนร่วมที่มีอยู่ในสังคมตะวันตกและยุโรป หลังการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในระยะแรกๆ นั้น เป็นเพียงการเปิดเวทีการมีส่วนร่วมของกลุ่มยุทธศาสตร์เท่านั้น ต่อมาเมื่อระบบนี้ดำรงอยู่จนมีการก่อตัวขึ้นเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่เชื่อมผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ได้เป็นนิกแพนแล้ว จึงได้ขยายมิติของการมีส่วนร่วมออกไปสู่ประชาชนโดยทั่วไปดังตัวอย่างที่กล่าวมาข้างต้น

เราจะเห็นว่ากิจกรรมต่างๆตามแนวนโยบาย จะเป็นตัวบ่งชี้ว่าประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดตัดสินใจด้วยมากน้อยเพียงใด ยังเป็นตัวประสานระหว่างการกระจายอำนาจของรัฐ (decentralization) ในส่วนกลางไปยังองค์กรต่างๆในระดับล่าง กับการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวคือ ถ้าหากอำนาจในส่วนกลางถูกกระจายออกไปสู่องค์กรในระดับล่างมากเท่าใด ก็จะส่งผลให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในนโยบายต่างๆของรัฐได้มากขึ้น ทำให้ประชาชนได้มีโอกาสเรียนรู้กับการปกครองตนเอง ทำให้เกิดการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ กับประชาชนได้ดีกว่าที่รัฐจะมุ่งไว้ใช้อำนาจที่ตนเองมีอยู่เข้าครอบงำในกิจกรรมต่างๆ เสียเองทั้งหมด โดยประชาชนเป็นเพียงผู้รับคำสั่ง และมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามคำสั่งหรือนโยบายที่กำหนดขึ้นดังเช่นเหตุการณ์ที่ผ่านมาในอดีตกาล

⁶²F.Hurtubise and R.Conelly, "Public Participation in the Canadian Environmental Assessment and Review Process," in Environmental Impact Assessment, ed. Pergamon Press, p.279-280.

การพัฒนาหรือการบริหารประเทศในทศวรรษหน้า จึงควรที่จะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบจากการที่เคยมีการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่บุคคลบางกลุ่มในระบบราชการ ไปสู่การกระจายอำนาจให้มากขึ้น เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดการตัดสินใจในนโยบายของรัฐได้กว้างขวางขึ้น นับตั้งแต่ร่วมรู้-ร่วมรับ-ร่วมคิด-ร่วมทำในนโยบายและแผนงานบางประเภท เพื่อให้เกิดจิตสำนึกแก่ประชาชนว่า ตนได้มีส่วนร่วมในนโยบายนั้น และพร้อมที่ปฏิบัติข้อกำหนดของนโยบายเหล่านั้นอย่างจริงจัง ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยถือว่าเป็นวิธีการหนึ่งที่จะลดความเสี่ยงต่อการใช้อำนาจอย่างไม่ชอบธรรมของรัฐได้

มิติของการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (public participation) จึงเป็นส่วนสำคัญที่จะประสานและสร้างความต่อเนื่องให้กับการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะทางด้านอุตสาหกรรมที่เป็นความสำคัญของการลงทุน แรงงาน และเทคโนโลยี เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขั้นในสังคม การมีส่วนร่วมจึงเป็นทั้งอุดมการณ์ ความเชื่อ เป้าหมาย นโยบาย กระบวนการ และวิธีการ ที่ซึ่งเราไม่ควรหยุดอยู่แค่เพียงการพูดถึงการมีส่วนร่วมว่าเป็นเป้าหมาย หรือนโยบาย โดยไม่ระบุให้ชัดเจนว่า จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมได้อย่างไร แต่ในทางตรงกันข้ามการที่จะให้ประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ และวิธีการของทุกเรื่องในนโยบายนั้น ย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ การที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือแสดงมติเพื่อนำมาใช้ในการพิจารณาตั้งแต่ในขั้นยกร่างนโยบายก็ดี หรือจะนำมาใช้เป็นเครื่องสะท้อน (feedback) ถึงความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อนโยบายที่ได้ร่างขึ้นและได้นำออกมาบังคับใช้แล้วก็ดี ผู้กำหนดนโยบายควรจะได้พิจารณาถึงปัจจัยต่างๆทางสังคมประกอบด้วย อาทิ⁶³

1. ลักษณะของการรวมกลุ่มของประชาชน ที่ก่อให้เกิดมติอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านในโครงการหรือแผนงานนั้นๆ
2. ความยากง่ายหรือความกระจ่างขัด ของประเด็นปัญหาที่มีต่อความคิดเห็นหรือมติที่ขัดแย้งกันของแต่ละฝ่าย
3. ลักษณะโครงสร้างของหน่วยงานหรือองค์การบริหารงานของรัฐ
4. ปฏิริยาของชนชั้นผู้นำในภาครัฐกิจและภาคธุรกิจเอกชน
5. ช่วงเวลาที่อำนาจใช้ในการเสนอความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องรานั้นๆ
6. ความลำเอียงของสื่อมวลชน

⁶³ กุลธนา ธนาพงศธร, หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ, หน้า 326-329.

กล่าวโดย เฉพาะ ในการกำหนดนโยบายบางประเภทที่มีเป้าหมายในการปกครอง ประเทศนั้น ผู้กำหนดนโยบายควรที่จะได้คำนึงถึงลักษณะและสภาพของสังคม และกลไกของ ภาวะการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นอย่างรอบคอบ ก่อนที่จะดำเนินการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ทั้งนี้เนื่องจาก

ประการแรก เป็นเหตุผลในเรื่องหลักการของความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐบาล ตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยนั้น เราควรจะต้องเข้าใจเสียก่อนว่าประชาชนมิใช่เป็น สิ่งเดียวกับรัฐบาล ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนก็ตาม เพราะการที่ ประชาชนไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งก็ดี หรือเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองอื่นก็ดี มิได้หมายความว่าสภาพของประชาชนจะถูกปรับเปลี่ยนมาเป็นรัฐบาลแต่อย่างใด และถ้าหาก ได้มีการนำเอามติมหาชนมาเป็นเครื่องกำหนดเป้าหมายของรัฐเสียทั้งหมดแล้ว ก็เท่ากับเป็นการ ยอมรับว่าประชาชนเป็นรัฐบาลเสียเอง ซึ่งเป็นการนำเอาหลักการความรับผิดชอบในการบริหาร ประเทศไปปะปนกับหลักความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของประชาชน อันจะส่งผลให้เกิดความ ขุ่นเคืองในการปกครองประเทศ เพราะรัฐบาลมีหน้าที่แต่เพียงจะรับนโยบายจากประชาชนมา ร่างขึ้นให้เป็นแบบฉบับเท่านั้น อันเป็นการผิดหลักการและอุดมการณ์ของระบอบประชาธิปไตยอย่าง สิ้นเชิง

ประการที่สอง เหตุผลในเรื่องคุณภาพของประชาชน กล่าวคือ ในช่วงระยะเวลาของ รัฐบาลสมัยหนึ่งนั้น ย่อมมีความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย ทำให้มติมหาชนที่ออกมาเกิด ความหลากหลาย ซึ่งอาจจะเป็นมติที่มีคุณภาพและมีประโยชน์ต่อการบริหารประเทศอย่างแท้จริง และมติมหาชนที่ขาดคุณภาพอันมีสาเหตุที่เกิดจากภาวะแรงกดดันทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ จนกลายเป็นเรื่องของการมีผลประโยชน์อยู่เบื้องหลังของมติหรือความเห็นนั้นๆ ดังนั้นการยอมรับ เอามติมหาชนมาใช้เป็นเครื่องกำหนดเป้าหมายในการบริหารหรือปกครองประเทศนั้น จึงเป็น เรื่องที่เสี่ยงต่อการที่ประเทศชาติต้องเผชิญกับความเสียหายได้

ประการที่สาม เหตุผลที่เกี่ยวกับลักษณะและวิธีการวัดมติมหาชน อาจกล่าวได้ว่าการวัด มติมหาชนไม่ว่าจะกระทำโดยวิธีการแบบใดก็ตาม มิได้หมายความว่า ผลที่ได้ในรูปของมติมหาชน จะสามารถใช้เป็นดัชนี (index) ได้อย่างเที่ยงตรงว่า ความคิดเห็นของประชาชนโดยแท้จริง ในประเทศนั้นเป็นอย่างไร ตลอดจนวิธีการต่างๆในการวัดมติมหาชนแต่ละวิธี ไม่ว่าจะได้มาโดย การลงประชามติ (referendum) วิธีการเลือกตั้ง การประมวลความคิดเห็นจากสื่อมวลชนต่างๆ การสอบถามความคิดเห็นโดยประชาชนทั่วไป หรือการรวบรวมจากคำร้อง หรือจดหมายของ ประชาชนก็ตาม ไม่อาจใช้เป็นเครื่องแสดงมติของประชาชนได้อย่างถูกต้อง และเหมาะสมใน

ทุกกรณี เราทุกฝ่ายโดยเฉพาะผู้ที่มิชอบหาหนทางในการกำหนดการตัดสินใจหรือร่างนโยบายนั้นควรจะพึงตระหนักไว้ว่า "การวัดมติมหาชนนั้นไม่ใช่เพื่อนำมาเป็นเครื่องกำหนดรัฐประศาสนโยบาย แต่เพื่อนำมาใช้ประกอบการวางรัฐประศาสนโยบายเท่านั้น"⁶⁴

เราจะเห็นว่า แนวความคิดในหลักการทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จะมีความประสานสัมพันธ์ซึ่งกันและกันโดยตัวของมันเอง เพราะหลักการดังกล่าวล้วนเป็นแนวความคิดที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการสนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาในทางที่สามารถครอบคลุมปัจจัยความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์ และสภาพแวดล้อมที่มีคุณภาพให้ควบคู่กันไป โดยอาศัยอำนาจรัฐเป็นเครื่องมือในการช่วยกำกับดูแลให้บรรลุผลตามเป้าหมายของแนวความคิดและทฤษฎีดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งเหล่านี้ก็เป็นเพียงหลักการและทฤษฎีในเชิงวิชาการเท่านั้น ซึ่งรัฐบาลของประเทศจะนำมาประยุกต์หรือปรับใช้ให้สอดคล้องกับการบริหารการปกครองประเทศของตนมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับแนวความคิดและปรัชญาทางการบริหารการปกครองของรัฐบาลประเทศนั้นๆ เป็นสำคัญ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶⁴ สวัสดิ์ สคนธรังสี, "รัฐประศาสนโยบายกับมติมหาชน," ใน นโยบายของรัฐ,
กุลธน ธนาพงศธร, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
2522), หน้า 278.