

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับ การจัดการขยะมูลฝอย

ในปัจจุบันพบว่าการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทยประสบกับปัญหาในด้านการจัดการต่าง ๆ ทั้งส่วนที่มาจากกาที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจ และส่วนที่ยังเป็นช่องว่างของกฎหมาย ส่งผลทำให้การจัดการขยะมูลฝอยไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ในบทนี้จะศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอย ว่ามีแนวคิดและทฤษฎีใดที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายในการจัดการขยะมูลฝอยของประเทศไทย

#### 2.1 ทฤษฎีสติธิและเสรีภาพ

สังคมที่อยู่ร่วมกันอย่างสันติและสงบนั้น นอกจากจะมีกฎหมายเป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการจัดระเบียบแล้ว ขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรมยังเป็นแนวทางที่ใช้ยึดโยงให้สังคมมีความมั่นคงเข้มแข็ง เมื่อสังคมมีการพัฒนา เจริญเติบโต และมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น กลไกต่าง ๆ ที่จะใช้จัดการให้สังคมมีความสงบสุขเกิดขึ้นนั้นจึงต้องมีการพัฒนาตามไปด้วย และสิทธิเสรีภาพถือเป็นอีกกลไกหนึ่งที่สำคัญในสังคมที่จะกำหนดว่าสังคมนั้น ๆ มีความสุข สงบ และสันติเพียงใด

##### 2.1.1 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิ ตามความหมายทั่วไป หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย<sup>5</sup>

สิทธิ (Right) หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ กฎหมายในที่นี้ก็คือรัฐธรรมนูญ เมื่อกล่าวถึงสิทธิในรัฐธรรมนูญจึงหมายถึงสิทธิในทางมหาชน (Public Rights) ซึ่งมีหลักเกณฑ์คลุมถึงสิทธิในทางเอกชน (Private Rights) เช่น สิทธิในครอบครัว สิทธิในทรัพย์สิน

---

<sup>5</sup> จาก *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, (น. 640 - 641), โดย วิษณุ เครืองาม, 2530, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ.

สิทธิในการรับมรดกด้วย แต่กว้างออกไปมากกว่านั้น เช่น กลุ่มถึงสิทธิเลือกตั้ง สิทธิในชีวิตร่างกาย เป็นต้น<sup>6</sup>

สิทธิ (Right) หมายถึง อำนาจหรือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองคุ้มครองและบังคับให้ เช่น สิทธิในการรับมรดก เป็นต้น เป็นสิทธิที่บุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพต่อสิทธิของเรา ความหมายของสิทธิดังกล่าว เป็นความหมายสำหรับกลุ่มประเทศเสรี โดยทั่วไป แต่ในกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์นั้น ได้ตีความหมายของคำว่า สิทธิ ว่าหมายถึง การที่บุคคลเลือกกระทำการใด ๆ ได้ทั้งสิ้น เพื่อประโยชน์ของชนกรรมาชีพ<sup>7</sup>

สิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้น ถือว่าเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชน หมายถึง อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุด ได้บัญญัติให้การรับรอง คุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใด หรือไม่ทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้องค์กรของรัฐแทรกแซงสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน ในบางกรณีการรับรองดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องต่อรัฐให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งอีกด้วย และสิทธิตามรัฐธรรมนูญนี้ ยังหมายรวมถึง การให้หลักประกันในทางหลักการซึ่งหมายถึงการมุ่งคุ้มครองต่อสถาบันในทางกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังนั้น สิทธิในทางรัฐธรรมนูญจึงเป็นสิทธิที่ผูกพันองค์กรใช้อำนาจรัฐที่จะต้องให้การเคารพปกป้องและคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ<sup>8</sup>

เสรีภาพ หมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน<sup>9</sup>

เสรีภาพ หมายถึง สถานภาพของมนุษย์ที่จะไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของใครหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เป็นอำนาจที่จะกระทำการอย่างใดหรือที่จะไม่กระทำการอย่างใด อย่างหนึ่ง<sup>10</sup>

เสรีภาพ (Liberty) หมายถึง ความมีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เสรีภาพจึงมีความหมายต่างกับสิทธิ อย่างไรก็ตาม ถ้าเสรีภาพใดมีกฎหมายรับรองและคุ้มครองเสรีภาพนั้นก็

<sup>6</sup> จาก *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*, (น. 21), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2538, กรุงเทพฯ : วิทยุชน.

<sup>7</sup> จาก *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง*, (น. 151), โดย พรชัย เลื่อนจวี, 2553, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, พิมพ์ครั้งที่ 9.

<sup>8</sup> จาก *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ*, (น. 58), โดย บรรณเจด สิงคะเนติ, 2547, กรุงเทพฯ : วิทยุชน.

<sup>9</sup> *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*, (น. 22). เล่มเดิม.

<sup>10</sup> จาก *หลักกฎหมายมหาชน*, (น. 139), โดย โภคิน พลกุล, 2539, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

อาจเป็นสิทธิด้วย ดังที่มักมีผู้เรียกรวม ๆ กันไปว่าสิทธิและเสรีภาพหรือสิทธิในเสรีภาพ (Right to Liberty)<sup>11</sup>

คำว่า “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” โดยทั่วไปมักเป็นคำที่ใช้รวม ๆ ไปด้วยกันว่า “สิทธิเสรีภาพ” แต่ในทางวิชาการคำว่า สิทธิและเสรีภาพ มีความหมายแตกต่างกัน<sup>12</sup> กล่าวคือ

สิทธิ หมายถึง ประโยชน์ในทางใดทางหนึ่ง ทั้งที่เป็นรูปธรรมจับต้องได้และที่เป็นนามธรรม หากกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายสูงสุดคือ รัฐธรรมนูญคุ้มครองและรับรองสิทธิใดก็จะก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเคารพสิทธินั้น รวมถึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่ประชาชนที่จะต้องเคารพสิทธิซึ่งกันและกันด้วย และหากเป็นสิทธิประเภทที่โดยสภาพไม่อาจใช้ได้ทันทีแต่ต้องมีกลไก หรือวิธีการบางประการ หรือต้องมีกฎหมายออกมารองรับ รัฐย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธินั้น ๆ ได้

เสรีภาพ หมายถึง ความมีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เมื่อรัฐธรรมนูญคุ้มครองเสรีภาพใดก็จะก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องไม่ละเมิดเสรีภาพนั้น ความมีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการนี้เป็นประโยชน์ชนิดหนึ่ง ดังนั้น เสรีภาพจึงเป็นสิทธิประเภทหนึ่ง เมื่อกล่าวถึงคำว่า “สิทธิ” โดยไม่เจาะจง จึงหมายความรวมถึง “เสรีภาพ” ด้วย

### 2.1.2 ลักษณะที่สำคัญของสิทธิและเสรีภาพ

(1) สิทธิเป็นประโยชน์ต่อเจ้าของสิทธิที่จะเลือกใช้สิทธิ สิทธิจะเป็นการรับรองให้เจ้าของมีสิทธิมีอำนาจ สามารถใช้สิทธินั้นได้ หรืออาจจะไม่ใช้สิทธินั้นได้ตามเจตจำนงของเจ้าของสิทธิ ในบางกรณีก็อาจจะให้ผู้อื่นใช้สิทธิของตนแทนได้

(2) สิทธินั้นเรียกร้องให้ผู้อื่นมีหน้าที่ต้องเคารพสิทธิของตน คือ ถ้าเป็นสิทธิในทางแพ่ง จะสามารถเรียกร้องต่อทรัพย์สิน (ทรัพย์สินสิทธิ) บุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องยอมรับและไม่ละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สินของผู้อื่นที่มีสิทธิอยู่นั้น หรือเรียกร้องให้บุคคลดำเนินการหรือไม่ดำเนินการใด ๆ (บุคคลสิทธิ) หรือในทางกฎหมายมหาชน สิทธินั้นจะเรียกร้องให้รัฐโดยหน่วยงานของรัฐกระทำการหรือไม่กระทำการใด ๆ เพื่อตนได้ กรณีนั้นแสดงถึงหน้าที่ที่ผู้อื่นจะกระทำต่อสิทธินั้น กล่าวคือ ในทุกสิทธิจะมีหน้าที่ต่อผู้อื่นเสมอ สิทธิจะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยกฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น เนื่องจากสิทธิเป็นเรื่องของอำนาจและหน้าที่ที่จะบังคับต่อบุคคลอื่นหรือรัฐ บังคับทุกคนทั่วไปจะบังคับต่อบุคคลอื่น

<sup>11</sup> กฎหมายรัฐธรรมนูญ. (น. 641). เล่มเดิม.

<sup>12</sup> จาก สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง 6. สิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน, (น. 7), โดย ปรีชญญา เทวานฤมิตรกุล, 2545, กรุงเทพฯ : องค์การศึกษาคูรุสภา.

หรือรัฐได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายรับรองสิทธิของตน และกำหนดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นเท่านั้น แม้ในทาง  
 แพ่ง บุคคลจะมีสิทธิทำนิติกรรมผูกพันได้โดยเสรี และนิติกรรมนั้นก็อาจจะเกิดทางแพ่งขึ้นก็ได้  
 แต่การที่บุคคลสามารถทำนิติกรรมกันได้นั้นก็ต้องชอบด้วยเงื่อนไขที่กฎหมายได้กำหนดไว้ด้วย

### 2.1.3 ประเภทของสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิและเสรีภาพแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) สิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐาน เป็นสิทธิและเสรีภาพที่สำคัญยิ่งซึ่งบุคคลมีมาตั้งแต่  
 เกิด เช่น สิทธิและเสรีภาพในร่างกาย สิทธิและเสรีภาพในความเป็นส่วนตัว สิทธิและเสรีภาพใน  
 ครอบครัว เป็นต้น

2) สิทธิและเสรีภาพของพลเมือง เป็นสิทธิที่ได้มาเพราะการเป็นพลเมืองของรัฐนั้น ๆ  
 สิทธิของพลเมือง เป็นสิทธิในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ หรือ  
 อีกนัยหนึ่งคือบรรดาสหสิทธิและเสรีภาพทางการเมือง อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็น  
 พรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง สิทธิในการเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น

นอกจากนี้ ในเรื่องของสิทธิสามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ สิทธิตามกฎหมาย  
 มหาชน กับสิทธิตามกฎหมายเอกชน กล่าวคือ

(ก) สิทธิตามกฎหมายมหาชน คือ สิทธิที่เกิดจากอำนาจของกฎหมายมหาชนรับรอง  
 และคุ้มครอง เช่น สิทธิตามรัฐธรรมนูญ สิทธิตามกฎหมายปกครอง โดยสามารถแบ่งสิทธิตาม  
 กฎหมายมหาชนได้เป็น 3 ประเภท<sup>13</sup> ได้แก่

ประเภทแรก คือ สิทธิปฏิเสธ (Status negativus) หมายถึง สิทธิที่จะป้องกันแดนสิทธิ  
 เสรีภาพส่วนบุคคลจากการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งโดยสิทธินี้ ราษฎรย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐและ  
 เจ้าพนักงานของรัฐละเว้นที่จะไม่กล้ำกลายหรือล่วงล้ำสิทธินี้ สิทธิดังกล่าวนี้ได้แก่ สิทธิตาม  
 รัฐธรรมนูญและสิทธิมนุษยชน (Human Right)

ประเภทที่สอง คือ สิทธิกระทำการ (Status activus) หมายถึง สิทธิที่จะเข้ามามีส่วนช่วย  
 ในการปกครองประเทศซึ่งเป็นสิทธิที่ราษฎรที่จะมีต่อรัฐ สิทธิประเภทนี้ได้มีการบัญญัติรับรอง  
 ออกมาในรูปของ “สิทธิพลเมือง” เช่น สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งเป็นสิทธิที่ให้ไว้แก่ราษฎรในการที่จะก่อตั้ง  
 ชีวิตในทางการเมืองของรัฐ เป็นต้น

ประเภทที่สาม คือ สิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการ (Status positivus) หมายถึง กลุ่มของ  
 สิทธิที่ใช้สิทธิปัจเจกบุคคลมีอาจจะบรรลุความมุ่งหมายได้หากปราศจากการเข้ามาดำเนินการอย่าง

<sup>13</sup> หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. (น.20).  
 เล่มเดิม.

ใดอย่างหนึ่งจากฝ่ายรัฐ สิทธิประเภทนี้แสดงออกมาในรูปของสิทธิประเภท “สิทธิเรียกร้อง” สิทธิเรียกร้องให้กระทำการ สิทธิในการดำเนินคดี

(ข) สิทธิตามกฎหมายเอกชน คือ สิทธิของความเป็นเจ้าของ ความมีอำนาจหรือความสามารถเหนือวัตถุแห่งสิทธิ เช่น สิทธิความเป็นเจ้าของทรัพย์สิน เป็นต้น

#### 2.1.4 สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

แต่เดิมนั้นแนวความคิดในเรื่องสิทธิและเสรีภาพเป็นแนวความคิดทางการเมืองซึ่งหมายถึง สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ต้องได้รับจากรัฐ รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องดูแลการกระทำโดยไม่เข้าแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล ซึ่งได้แก่ สิทธิในชีวิต สิทธิที่จะไม่ต้องถูกทรมานหรือถูกกระทำที่โหดร้าย สิทธิที่จะมีเสรีภาพและความมั่นคงปลอดภัยในร่างกาย สิทธิที่จะไม่ถูกจับ คุมขัง และลงโทษ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยเที่ยงธรรม สิทธิที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนไปใช้อำนาจอธิปไตย เป็นต้น ต่อมาแนวคิดดังกล่าวมิได้หมายถึงแต่เฉพาะแนวความคิดทางการเมืองที่รัฐต้องดูแลการกระทำเท่านั้น แต่รัฐยังมีหน้าที่ที่จะต้องกระทำการอีกด้วย กล่าวคือ ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐจัดให้มีหลักประกันแก่ประชาชนเพื่อที่ประชาชนจะได้มีสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตอย่างน้อยตามมาตรฐานขั้นต่ำที่สุด สิทธิดังกล่าวเรียกว่า สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม ตามแนวความคิดใหม่นี้ทำให้ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องต่อรัฐให้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ อันทำให้ประชาชนอยู่ดีกินดี ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ต้องกระทำหรือมีพันธะในการที่จะต้องส่งเสริมฐานะทางเศรษฐกิจและทางสังคม เพื่อให้ประชาชนดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยความสะดวกสบาย<sup>14</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ได้นำเรื่อง การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมาบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาหรือลัทธิใด ๆ และมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน” และ “ภายในบังคับแห่งกฎหมาย บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ” แม้ว่าจะวางหลักไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติ แต่ในเมื่อไม่มีกฎหมายมารองรับในบางเรื่องจึงมีการละเมิดจนเกิดผลเสียต่อการปกครองบ้านเมือง เช่น การตั้งสมาคมคณะราษฎร ที่มีกิจกรรมในทางการเมืองประหนึ่งเป็นพรรคการเมืองที่มุ่งเน้นส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งจนกระทั่งนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างคณะราษฎรกับขุนนางชั้นสูง เป็นต้น นับแต่นั้นมาในการจัดทำรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ผู้ที่เกี่ยวข้องจะคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ

<sup>14</sup> กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง. (น. 159). เล่มเดิม.

ประชาชนเป็นประการสำคัญเสมอ เพราะมองว่าสิทธิและเสรีภาพเป็นเกียรติยศและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยหากละเลยหรือไม่คุ้มครองเรื่องเหล่านี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อเกียรติภูมิของประเทศชาติอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สภาร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบการจัดทำไว้ว่า “...มีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น...” และในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ยึดกรอบดังกล่าว และได้ขยายขอบเขตการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้กว้างขวางขึ้นโดยได้กำหนดสิทธิและเสรีภาพออกมาเป็นส่วน ๆ เพื่อความชัดเจนและความเข้าใจของประชาชนผู้ได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของปวงชนชาวไทย<sup>15</sup> สรุปได้ดังนี้คือ

1. สิทธิในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัว (มาตรา 35)

2. สิทธิในกระบวนการยุติธรรม บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม (มาตรา 40)

ดังต่อไปนี้ สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ สิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสิทธิในการได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และการไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครอง และความช่วยเหลือที่จำเป็น และเหมาะสมจากรัฐ ส่วนค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายที่จำเป็น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ สิทธิของเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม และย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในคดีที่เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ สิทธิในคดีอาญาของผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม มีโอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ การตรวจสอบหรือได้รับทราบพยานหลักฐานตามสมควร การได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความ และการได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว และสิทธิในคดีแพ่ง บุคคลมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเหมาะสมจากรัฐ

<sup>15</sup> จาก *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง 6. สิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน.* (น.17 - 18). เล่มเดิม.

3. สิทธิในทรัพย์สิน บุคคลจะได้รับการคุ้มครองสิทธิในการครอบครองทรัพย์สินของตนและการสืบทอดมรดก (มาตรา 41)
4. สิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยในการทำงาน (มาตรา 44)
5. สิทธิในการรับการศึกษา บุคคลย่อมมีความเสมอภาคในการเข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี อย่างมีคุณภาพและทั่วถึงโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย กล่าวคือ ผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือผู้ทุพพลภาพต้องได้รับการสนับสนุนให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น (มาตรา 49)
6. สิทธิในการรับบริการทางด้านสาธารณสุขอย่างเสมอภาคและได้มาตรฐาน สำหรับผู้ยากไร้จะได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ประชาชนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการรับบริการสาธารณสุขจากรัฐอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และมีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐอย่างเหมาะสม โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และทันต่อเหตุการณ์ (มาตรา 51)
7. สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองโดยรัฐ เด็ก เยาวชน สตรี และบุคคลในสังคมที่ได้รับการปฏิบัติอย่างรุนแรงและไม่เป็นธรรมจะได้รับการคุ้มครองโดยรัฐ (มาตรา 52)
8. สิทธิผู้สูงอายุ บุคคลที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ และไม่มีรายได้เพียงพอต่อการยังชีพ มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ (มาตรา 53)
9. สิทธิผู้พิการหรือทุพพลภาพ บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ (มาตรา 54)
10. สิทธิของผู้ยากไร้ บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การอาชีพ ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ (มาตรา 55)
11. สิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นอย่างเปิดเผย เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะมีผลต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประชาชนส่วนรวม หรือเป็นส่วนได้ส่วนเสียของบุคคลซึ่งมีสิทธิได้รับความคุ้มครอง (มาตรา 56)
12. สิทธิในการได้รับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่มีผลเกี่ยวกับตนหรือชุมชนในท้องถิ่น (มาตรา 57)
13. สิทธิในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลกระทบหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน (มาตรา 58)
14. สิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์โดยได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันควรตามบทบัญญัติของกฎหมาย (มาตรา 59)

15. สิทธิที่บุคคลสามารถฟ้องร้องหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐภายในหน่วยงานนั้น ๆ ที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำตามกฎหมาย (มาตรา 60)

16. สิทธิในการรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม บุคคลมีสิทธิอนุรักษ์ฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม (มาตรา 66)

17. สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมด้วยรัฐและชุมชน ในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เป็นสิทธิที่ร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ สิทธิในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้อยู่อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนเอง ห้ามมิให้รัฐดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่จะได้มีการศึกษาถึงผลกระทบ และให้มีองค์กรอิสระที่ประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมหรือสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบ (มาตรา 67)

18. สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ (มาตรา 68)

#### 2.1.5 การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

การบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในรัฐธรรมนูญ มีพื้นฐานความคิดจากกฎหมายว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ (Bill of Rights) ซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพบุคคลอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานมิให้ผู้ใช้อำนาจรัฐละเมิดต่อสิทธิ แต่อย่างไรก็ดี สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มิใช่สิทธิเด็ดขาด หากว่าสิทธินั้นเป็นการขัดต่อผลประโยชน์มหาชนหรือความปลอดภัยสาธารณะอันเกี่ยวข้องกับความสะดวกเรียบร้อย การดำรงชีพพลานามัย สิ่งแวดล้อม อันมีผลเป็นการกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมหรือเป็นภัยสาธารณะ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองอาจถูกจำกัดได้

ผลของการรับรองสิทธิและเสรีภาพ เมื่อบุคคลในรัฐมีสิทธิและเสรีภาพอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมีบทกฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แล้ว ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐ รัฐย่อมมีหน้าที่เอื้ออำนวยให้บุคคลในรัฐได้รับประโยชน์สมดังสิทธินั้น หน้าที่ของรัฐดังกล่าวแยกได้เป็น 2 ประการ คือ

ประการแรก หน้าที่กระทำการ เมื่อบุคคลในรัฐมีสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธินั้นจะสมประโยชน์ได้ก็แต่ด้วยการกระทำของรัฐ (State's action) บุคคลย่อมสามารถบังคับให้รัฐกระทำการเพื่อให้สิทธิของตนสมประโยชน์ได้ เช่น สิทธิในความเท่าเทียมกัน ตามบทบัญญัติแห่ง

รัฐธรรมนูญ ทำให้รัฐมีหน้าที่แก้ไขกฎหมายภายในอื่นที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญนี้เป็นต้น

ประการที่สอง หน้าที่งดเว้นกระทำการ สำหรับสิทธิและเสรีภาพบางประการเมื่อบุคคลในรัฐใดมีสิทธิและเสรีภาพในการกระทำการใด บุคคลในรัฐนั้นย่อมกระทำการนั้นได้โดยอิสระปราศจากการแทรกแซงของรัฐ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือรัฐเป็นฝ่ายต้องงดเว้นกระทำการ (State's inaction) เช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการนับถือศาสนา หากได้มีกฎหมายบัญญัติรับรองไว้ รัฐย่อมต้องมีหน้าที่ละเว้นการเข้าแทรกแซงหรือปราบปราม แต่ทั้งนี้การตีความบทบัญญัติในกฎหมายก็เป็นสิ่งสำคัญซึ่งจะต้องคำนึงถึง เพราะรัฐอาจใช้การตีความกฎหมายเป็นเครื่องมือในการวางหลักเกณฑ์ตลอดจนระดับความหนักเบาแห่งการงดเว้นกระทำการได้

## 2.2 แนวคิดและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

### 2.2.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการที่ความกังวล ความต้องการ และคุณค่าของประชาชน ได้รับการบูรณาการในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐผ่านกระบวนการสื่อสารแบบสองทาง โดยมีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะทำให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากประชาชน<sup>16</sup> ปัจจัยสำคัญหนึ่งที่จะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีประสิทธิภาพนั้น ได้แก่ การได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอ เพื่อให้ประชาชนมีข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกและผลกระทบต่างๆ ที่อาจประกอบการตัดสินใจได้ อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความหมายครอบคลุมมากกว่าการเป็นเพียงกระบวนการให้ความรู้ ข้อมูล ข่าวสารต่าง ๆ ต่อสาธารณชนเพียงด้านเดียว ซึ่งเป็นการสื่อสารแบบทางเดียว (One-way Communication) เท่านั้น และประเด็นสำคัญคือ เป้าหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน คือการให้ข้อมูล ข่าวสารที่ครอบคลุมต่อสาธารณชน และการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียจากนโยบาย กิจกรรมและโครงการพัฒนาสามารถแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา นำไปสู่กระบวนการสร้างฉันทามติ (Consensus Building) เพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดและได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย<sup>17</sup>

<sup>16</sup> จาก การวิเคราะห์หลัก “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ในบริบทประเทศไทย, (น.126), โดย จุฬารัตน์ ชมพันธุ์, 2555, จาก วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน.

<sup>17</sup> แหล่งเดิม. (น. 127).

## 2.2.2 รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาคราชการนั้น ๆ ทั้งนี้ International Association for Public Participation ได้แบ่งรูปแบบของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 รูปแบบ<sup>18</sup> ดังนี้

รูปแบบที่ 1 การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ การจัดนิทรรศการ จัดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การตีพิมพ์ประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียและบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องได้รับการแจ้งให้ทราบถึงรายละเอียดของโครงการที่จะดำเนินการ รวมทั้งผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทั้งนี้ การได้รับแจ้งข่าวสารดังกล่าว จะต้องเป็นการแจ้งก่อนที่จะมีการตัดสินใจดำเนินโครงการ

รูปแบบที่ 2 การปรึกษาหารือ เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีการจัดหารือระหว่างผู้ดำเนินการโครงการกับประชาชนที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบ เพื่อที่จะรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติมหรือประกอบการจัดทำรายงานการศึกษา นอกจากนี้ การปรึกษาหารือยังเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการกระจายข้อมูลข่าวสารไปยังประชาชนทั่วไปและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเข้าใจในโครงการหรือกิจกรรมมากขึ้น และเพื่อให้มีการให้ข้อเสนอแนะเพื่อประกอบทางเลือกในการตัดสินใจ

รูปแบบที่ 3 การรับฟังความคิดเห็น เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

อนึ่ง การรับฟังความคิดเห็นยังแยกออกได้เป็นอีกหลายรูปแบบ ได้แก่

การประชุมรับฟังความคิดเห็นในระดับชุมชน การประชุมรับฟังในลักษณะนี้จะต้องจัดขึ้นในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ โดยเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมจะต้องส่งตัวแทนเข้าร่วม เพื่ออธิบายให้ที่ประชุมทราบถึงลักษณะโครงการและผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นและ

<sup>18</sup> จาก โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, (น. 2-6 – 2-7), โดย สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับ สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2544.

ตอบข้อซักถาม การประชุมในระดับนี้อาจจะจัดในระดับที่กว้างขึ้นได้ เพื่อรวมหลาย ๆ ชุมชนในคราวเดียวกัน ในกรณีที่มีหลายชุมชนได้รับผลกระทบ

การประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ โครงการที่มีข้อโต้แย้งในเชิงวิชาการ จำเป็นจะต้องมีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ โดยเชิญผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาจากภายนอกมาช่วยอธิบายซักถาม และให้ความเห็นต่อโครงการ การประชุมอาจจะจัดในที่สาธารณะทั่วไป ผลการประชุมจะต้องนำเสนอต่อสาธารณะและผู้ร่วมประชุมต้องได้รับทราบผลดังกล่าวด้วย

การประชุมพิจารณา เป็นการประชุมรับฟังที่มีขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจนมากขึ้น เป็นเวทีในการเสนอข้อมูลอย่างเปิดเผยไม่มีการปิดบัง ทั้งฝ่ายเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้มีส่วนได้เสียจากโครงการ การประชุมและคณะกรรมการประชุมจะต้องมีองค์ประกอบของผู้เข้าร่วมที่เป็นที่ยอมรับ มีหลักเกณฑ์และประเด็นในการพิจารณาที่ชัดเจนและแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบทั่วกัน ซึ่งอาจมาจากการร่วมกันกำหนดขึ้น ทั้งนี้ รูปแบบการประชุมไม่ควรจะเป็นทางการมากนัก และไม่เกี่ยวข้องกับนัยของกฎหมายที่จะต้องมีการชี้ขาดเหมือนการตัดสินในทางกฎหมาย การจัดประชุมจึงอาจจัดในหลายวันและไม่จำเป็นต้องมีการชี้ขาดเหมือนการตัดสินในทางกฎหมาย และไม่จำเป็นต้องจัดเพียงครั้งเดียวหรือสถานที่เดียวตลอดไป

รูปแบบที่ 4 การร่วมในการตัดสินใจ เป็นการเสริมอำนาจให้แก่ประชาชนและเป็นขั้นที่ไ้บทบาทแก่ประชาชนในระดับสูงที่สุด การร่วมในการตัดสินใจถือเป็นเป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งในทางปฏิบัติที่จะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจต่อประเด็นปัญหานั้น ๆ ไม่สามารถดำเนินการให้เกิดขึ้นได้ง่าย อาจดำเนินการให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ เลือกรตัวแทนของตนเข้าไปนั่งในคณะกรรมการใดคณะหนึ่งที่มีอำนาจตัดสินใจ รวมทั้งได้รับเลือกในฐานะที่เป็นตัวแทนขององค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้แทนประชาชนในพื้นที่ ซึ่งประชาชนจะมีบทบาทชี้้นำการตัดสินใจได้เพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของคณะกรรมการพิเศษนั้น ๆ ว่าจะมีการวางน้ำหนักของประชาชนไว้เพียงใด

รูปแบบที่ 5 การใช้กลไกทางกฎหมาย รูปแบบนี้ไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงในเชิงของการป้องกันแก้ไข แต่เป็นลักษณะของการเรียกร้องและป้องกันสิทธิของตนเอง อันเนื่องมาจากการไม่ได้รับความเป็นธรรมและเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ตนเองคิดว่าควรจะได้รับ

### 2.2.3 เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน มี 3 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง ต้องมีอิสรภาพ หมายถึง ประชาชนมีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ การถูกบังคับให้ร่วมไม่ว่าจะในรูปแบบใดไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม

ประการที่สอง ต้องมีความเสมอภาค ประชาชนที่เข้าร่วมในกิจกรรมใดจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้เข้าร่วมคนอื่น ๆ

ประการที่สาม ต้องมีความสามารถ ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายจะต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ หมายความว่า ในบางกิจกรรมแม้จะกำหนดว่าผู้เข้าร่วมมีเสรีภาพและเสมอภาค แต่กิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย การมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้

#### 2.2.4 ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ความสำคัญของการมีส่วนร่วมเป็นที่ยอมรับกัน โดยทั่วไปว่ามีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการพัฒนาประเทศ กล่าวคือ การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการทางสังคมที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามามีส่วนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การวิเคราะห์ปัญหา การแสดงความคิดเห็น การดำเนินการ การประสานความร่วมมือ การติดตามตรวจสอบผลกระทบของการดำเนินการ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการดำเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องใด อันเป็นการแก้ไขปัญหาของชุมชนหรือท้องถิ่นของตน เพื่อให้บรรลุตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และสอดคล้องกับนโยบายรัฐ เพื่อให้เกิดการป้องกัน แก้ไข และจัดการได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาลตลอดจนการบริหารงานหากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารและทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟังอีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง

#### 2.2.5 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง ทั้งนี้ เนื่องจากการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองจะช่วยทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีการพัฒนามากขึ้น สาเหตุเพราะจะทำให้ผู้ใช้อำนาจปกครองและผู้ถูกปกครองมีการสื่อสารหรือมีความสัมพันธ์ระหว่างกันเกิดขึ้น เนื่องจากประชาชนสามารถแสดงถึงความต้องการของตนต่อผู้ใช้อำนาจปกครองทำให้การปกครองเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน ทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจ หากไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการใช้อำนาจก็จะรวมศูนย์อยู่ที่นักการเมือง แต่หากเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง การใช้อำนาจก็จะไม่รวมศูนย์อยู่ที่นักการเมืองแต่

เพียงอย่างเดียว ทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองและก่อให้เกิดความรู้สึกในความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเพราะประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองและการดำเนินงานของรัฐบาล ฉะนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการยืนยันหลักการในเรื่องของอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน อีกทั้งยังทำให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนจึงเป็นหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

การมีส่วนร่วมทางการเมืองจะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ เนื่องจากจะต้องเป็นไปตามความต้องการอันแท้จริงของประชาชนในการกำหนดความเป็นไปของสังคม ทั้งนี้ เพราะคนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไม่ว่าจะใช้วิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม โดยมีความมุ่งหมายเพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหรือการดำเนินงานสาธารณะ หรือการเลือกผู้นำทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น แม้ว่าความมุ่งหมายในทางการเมืองนั้นในความเป็นจริงอาจไม่มีผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลก็ตาม ซึ่งในทางตรงกันข้ามหากการกระทำนั้นไม่มีความมุ่งหมายในทางการเมืองแล้ว การกระทำนั้นก็ไม่ได้ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมในทางการเมืองแต่อย่างใด ดังนั้น พื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างน้อยต้องมีความสมัครใจที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น โดยปราศจากการบังคับขู่เข็ญมิเช่นนั้นก็ไม่อาจถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม อีกทั้งประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับบุคคลอื่น นั่นหมายถึง จะต้องมีความเสมอภาคในระหว่างประชาชนที่เข้าร่วมด้วยตนเองโดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติ และประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะต้องมีความรู้ ความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ กล่าวคือ ประชาชนที่เข้าร่วมในกิจกรรมจะต้องมีความรู้ในเรื่องนั้น ๆ เพราะหากกิจกรรมที่เข้ามามีส่วนร่วมมีความสลับซับซ้อนเกินความสามารถของผู้เข้าร่วมกิจกรรมการมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้<sup>19</sup> นอกจากนี้ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในกิจกรรมนั้น ๆ ก็จะต้องยอมรับถึงผลกระทบของเรื่องที่ได้ตัดสินใจดังกล่าวด้วย

#### ลักษณะการมีส่วนร่วมทางการเมือง<sup>20</sup>

การมีส่วนร่วมในทางการเมืองเป็นสิทธิของประชาชนที่กฎหมายได้รับรองเอาไว้ให้ประชาชนสามารถกระทำได้อย่างเต็มที่หลักเกณฑ์ที่กำหนด แต่ในบางกรณีการมีส่วนร่วมในทาง

<sup>19</sup> จาก รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก, (น. 13), โดย คະนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, 2545, กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, พิมพ์ครั้งที่ 1.

<sup>20</sup> จาก การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีตามมาตรา 291 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, (น. 47 – 49), โดย ขจรชัย ชัยพิพัฒนานันท์, 2553, วิทยาลัยนพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

การเมืองของประชาชนก็อาจมิได้กระทำภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย ดังนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจึงอาจมิได้หลายวิธี แต่ทั้งนี้ต่างก็มีจุดมุ่งหมายร่วมกันที่สำคัญ คือ ต้องการมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการดำเนินงานของรัฐบาล ดังนั้น จึงสามารถแบ่งลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ 2 ประเภท คือ

ประเภทที่หนึ่ง การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบที่เป็นทางการ การมีส่วนร่วมประเภทนี้เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป เนื่องจากเป็นลักษณะการมีส่วนร่วมที่มีกฎหมายบัญญัติรับรองเอาไว้ให้สามารถกระทำได้ และเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมของประเทศที่พัฒนาแล้วที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยใช้กันอย่างแพร่หลาย เช่น การแสดงความคิดเห็นของบุคคลหรือสื่อมวลชน โดยการพูด การเขียน หรือการ โฆษณา อันเป็นการแสดงออกถึงความต้องการของประชาชนซึ่งมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในทางการเมืองของรัฐบาล หรือการชุมนุมในที่สาธารณะ ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สำคัญอีกรูปแบบหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล เนื่องจากผู้ชุมนุมจะแสดงออกถึงความต้องการของตน โดยการประกาศข้อเรียกร้องให้รัฐบาลปฏิบัติตามหรือเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นของผู้ชุมนุม หรือการออกเสียงลงประชามติ ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีของประเทศในแถบยุโรป เช่น สวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งเป็นต้นแบบของการออกเสียงลงประชามติที่เกิดขึ้นในประเทศนี้มานานแล้ว และได้มีการใช้วิธีการออกเสียงลงประชามติมาแล้วหลายครั้ง โดยเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการตัดสินใจในร่างกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือทั้งฉบับหรือเพียงหลักการบางอย่าง หรือร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือบางส่วนของรัฐธรรมนูญว่าจะยอมให้ร่างกฎหมายหรือร่างรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้หรือไม่ ถ้าประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงประชามติส่วนใหญ่เห็นด้วยร่างกฎหมายหรือร่างรัฐธรรมนูญก็ใช้บังคับได้ แต่ถ้าประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงประชามติส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยร่างกฎหมายหรือร่างรัฐธรรมนูญก็เป็นอันตกไป หรือควบคุมการทำงานของรัฐบาล เป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนในการควบคุมการทำงานของรัฐบาลไม่ว่านายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต หากมีการตรวจสอบพบว่านายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตประชาชนก็สามารถเข้าชื่อกันเสนอถอดถอนบุคคลดังกล่าวได้ ซึ่งการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลนี้เองที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ของตนภายหลังการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทน หรือการริเริ่มเสนอกฎหมาย ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญอีกประเภทหนึ่งที่ประชาชนสามารถแสดงเจตนารมณ์หรือความต้องการที่แท้จริงของตน ทั้งนี้ เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายอาจมีผลประโยชน์กับพรรคการเมืองหรือบุคคลอื่นที่ตนเองเกี่ยวข้อง ซึ่งผลประโยชน์ดังกล่าวอาจขัดกับผลประโยชน์ของประชาชนทำให้กฎหมายที่

ออกมาไม่เป็นไปตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชนและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น การให้สิทธิแก่ประชาชนในการริเริ่มเสนอกฎหมายจึงถือเป็นการมีส่วนร่วมที่สามารถแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวได้ด้วยวิธีการหนึ่ง

ประการที่สอง การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบที่ไม่เป็นทางการ หมายถึง รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นที่ไม่มีลักษณะของการเผชิญหน้าระหว่างคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง เพื่อหักล้างข้อมูลซึ่งกันและกัน หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อยุติที่เด็ดขาด ในทางตรงกันข้าม กระบวนการรับฟังแบบไม่เป็นทางการมีลักษณะเป็นกระบวนการในทางปรึกษาหารือร่วมกัน เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐได้แสดงออกซึ่งความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของตน<sup>21</sup> การมีส่วนร่วมประเภทนี้นิยมใช้กันมากในประเทศกำลังพัฒนา แต่ไม่เป็นที่ยอมรับในประเทศพัฒนาแล้วที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยและวิธีการที่กฎหมายไม่ให้การรับรอง เช่น การก่อความวุ่นวายทางการเมืองหรือการใช้ความรุนแรง ถือเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบที่ไม่เป็นทางการประเภทหนึ่ง อันเป็นการแสดงออกของประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับการดำเนินงานของรัฐบาลหรือเกิดจากความรู้สึกที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล จึงเกิดการปลุกระดมมวลชนเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาโดยใช้วิธีการนอกเหนือจากที่กฎหมายให้การรับรอง เช่น การนัดหยุดงานของกลุ่มอาชีพ โดยเฉพาะการรถไฟ การประปา หรือการนัดหยุดงานขององค์กรขนส่งมวลชนซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ โดยมีการข่มขู่รัฐบาลให้ต้องปฏิบัติตามคำเรียกร้องของตน และหากไม่ปฏิบัติตามก็จะมีผลกระทบต่อการให้บริการสาธารณะดังกล่าว ซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนที่ต้องใช้บริการดังกล่าว หรือการปฏิบัติ ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบที่ไม่เป็นทางการที่สำคัญมาก เพราะผลของการปฏิบัติหากสำเร็จก็จะเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองและโครงสร้างพื้นฐานของรัฐทั้งหมด เนื่องจากอำนาจในการปกครองจะตกมาเป็นของผู้ที่ทำการปฏิบัติสำเร็จ รวมถึงองค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งหมดจะไม่ใช่เป็นของรัฐบาลเดิมอีกต่อไป เช่น อาจเกิดจากสภาพเศรษฐกิจที่ถดถอยทำให้ประชาชนเกิดความอดอยากจนไม่สามารถทนในสภาพอย่างที่เป็นอยู่ หรือเกิดจากแรงกดดันต่างๆ ของรัฐบาลจนทำให้ประชาชนเกิดความไม่พอใจและก่อการจลาจล

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมยังอธิบายได้ในหลายมิติ คือ

ประการแรก การมีส่วนร่วมในความหมายที่แคบ คือ การพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมช่วยเหลือโดยสมัครใจโดยประชาชนต่อโครงการใดโครงการหนึ่งของโครงการสาธารณะต่าง ๆ ที่

<sup>21</sup> จาก รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearings) ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา, (น. 3), โดย ศิริพร เอี่ยมรงค์ชัย, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

คาดว่าส่งผลกระทบต่อพัฒนาชาติแต่ไม่ได้หวังจะให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงโครงการ หรือวิจารณ์เนื้อหาของโครงการ

ประการที่สอง การมีส่วนร่วมในความหมายที่กว้าง หมายถึง การให้ประชาชนในชนบทรู้สึกตื่นตัวเพื่อที่จะทราบถึงการรับความช่วยเหลือและตอบสนองต่อโครงการพัฒนา ขณะเดียวกันก็สนับสนุนความคิดริเริ่มของคนในท้องถิ่น

ประการที่สาม ในเรื่องของการพัฒนาชนบท การมีส่วนร่วม คือ การให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินการ และร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนา นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะประเมินผลโครงการนั้น ๆ ด้วย

ประการที่สี่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานั้นอาจเข้าใจอย่างกว้าง ๆ ได้ว่า คือ การที่ประชาชนได้เข้าร่วมอย่างแข็งขันในกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ ในเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนนั้น ๆ

ประการที่ห้า การมีส่วนร่วมในชุมชน หมายถึง การที่ประชาชนจะมีทั้งสิทธิและหน้าที่ที่จะเข้าร่วมในการแก้ปัญหาของเขา มีความรับผิดชอบมากขึ้นที่จะสำรวจตรวจสอบความจำเป็นในเรื่องต่าง ๆ การระดมทรัพยากรท้องถิ่น และเสนอแนวทางแก้ไขใหม่ ๆ เช่นเดียวกับการก่อตั้งและดำรงรักษาองค์กรต่าง ๆ ในท้องถิ่น

ประการที่หก การมีส่วนร่วมนั้นจะต้องเป็นกระบวนการดำเนินการอย่างแข็งขัน ซึ่งหมายถึงว่า บุคคลหรือกลุ่มที่มีส่วนร่วมนั้นได้เป็นผู้มีความริเริ่มและได้มุ่งใช้ความพยายามตลอดจนความเป็นตัวของตัวเองที่จะดำเนินการตามความริเริ่มนั้น

ประการที่เจ็ด การมีส่วนร่วม คือ การที่ได้มีการจัดการที่จะใช้ความพยายามที่จะเพิ่มความสามารถที่จะควบคุมทรัพยากรและระเบียบในสถาบันต่าง ๆ ในสภาพสังคมนั้น ๆ ทั้งนี้ โดยกลุ่มที่ดำเนินการ และความเคลื่อนไหวที่จะดำเนินการนี้ไม่ถูกควบคุมโดยทรัพยากรและระเบียบต่าง ๆ

อย่างไรก็ดี กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายรัฐ และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุก ๆ คน การมีส่วนร่วมของประชาชนยังจัดเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่น เพราะประชาชนในท้องถิ่น คือ ผู้ที่รู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นตนเองดีกว่าผู้อื่น การมีส่วนร่วมของ

ประชาชนจึงเป็นการเปิดกว้างในความคิดเห็นโดยการสื่อสารสองทางในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ซึ่งในแต่ละประเด็นนั้นไม่สามารถใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งมาตัดสินใจได้เหมือนกัน

การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะและเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทางทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม ทั้งนี้ เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เป็นการสร้างฉันทามติ และทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าในกรณีที่ร้ายแรงที่สุดช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม และช่วยให้ทราบความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน รวมทั้งเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาลตลอดจนการบริหารงาน หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง

กล่าวโดยสรุป ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทัศนะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ที่จะมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน นอกจากจะช่วยให้การตัดสินใจของผู้เสนอโครงการหรือรัฐบาลมีความรอบคอบ และสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลให้มีความโปร่งใส (Transparency) ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน (Responsiveness) และมีความรับผิดชอบหรือสามารถตอบคำถามของประชาชนได้ (Accountability) ซึ่งเท่ากับเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้นอีกด้วย

## 2.2.6 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

### 1) สิทธิในสิ่งแวดล้อม

คำว่า “สิ่งแวดล้อม” หมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น แต่ถ้าเป็นความหมายตามกฎหมาย เช่น กฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของประเทศแคนาดา ค.ศ. 1988 ได้ให้ความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” หมายถึง ส่วนประกอบของโลกและหมายความรวมถึง

- (1) อากาศ พื้นดินและน้ำ
- (2) บรรยากาศทุกชั้น
- (3) อินทรีย์และอนินทรีย์สารและสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย และ
- (4) ระบบทางธรรมชาติที่รวมส่วนประกอบในข้อ (1) – (3)

กฎหมายคุณภาพสิ่งแวดล้อมของมาเลเซีย ได้ให้ความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” หมายถึง ปัจจัยทางกายภาพของสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ประกอบไปด้วย ดิน น้ำ อากาศ เสียง กลิ่น รส และปัจจัยทางภาพของความสวยงาม<sup>22</sup> ส่วนพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้ความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ว่าหมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์และเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์ได้ทำขึ้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแต่ละประเทศจะให้ความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” แตกต่างกันออกไป

แนวคิดเรื่อง “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ได้เกิดขึ้นมาพร้อมกับพัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีวิวัฒนาการเมื่อไม่นานมานี้ อันเป็นผลมาจากความวิตกกังวลของมนุษยชาติต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพสิ่งแวดล้อมที่อาจจะต้องสูญเสียไปเนื่องจากการกระทำของมนุษย์ ประกอบกับการที่โลกได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งได้สร้างความเสียหายแก่มนุษย์และสิ่งแวดล้อมอย่างมหาศาล จึงเป็นที่มาของแนวความคิดที่ว่า “สิ่งแวดล้อมถือว่าเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ” (Common Heritage Mankind) และถือเป็นหน้าที่ของมนุษย์ทุกคนที่จะต้องอนุรักษ์และรักษาสิ่งแวดล้อมนี้ให้ดำรงอยู่กับมนุษย์ตลอดไป ทั้งนี้ เพื่อที่มนุษย์จะได้ใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอย่างยั่งยืน และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและเหมาะสม ทั้งในปัจจุบันและอนาคต<sup>23</sup> ดังนั้น สิทธิในสิ่งแวดล้อม หมายถึง สิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี สะอาด

<sup>22</sup> จาก การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการใช้สิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม, (น.29 - 30), โดย ยุทธศักดิ์ ดือรัมย์, 2551, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<sup>23</sup> จาก รัฐธรรมนูญกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม, (น.1), โดย อาชว สมุทธานนท์ และ อุดมศักดิ์ สนธิพงษ์, 2546, บทบัณฑิตย, 59(1), มหาวิทยาลัยรังสิต.

ปราศจากมลพิษ และมีทรัพยากรธรรมชาติและมีความหลากหลายทางชีวภาพให้ได้ใช้ประโยชน์อย่างเพียงพอแก่ความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่พึงได้รับการคุ้มครองจากรัฐ การเรียกร้องของประชาชนที่จะให้มีสิทธิในสิ่งแวดล้อมก็เพื่อที่จะไม่ให้รัฐได้ใช้อำนาจและหน้าที่อย่างไร้ขีดจำกัด จนเป็นเหตุให้เกิดการทำลายหรือสร้างความเสื่อมแก่สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติขึ้นและส่งผลกระทบต่อประชาชน รัฐมีหน้าที่จะใช้อำนาจทางปกครองที่จะสร้างหลักประกันขั้นต่ำสุดที่จะคุ้มครองให้ประชาชนได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้จะต้องได้รับการยืนยันด้วยการรับรองไว้ในกฎหมาย<sup>24</sup>

สิทธิในสิ่งแวดล้อมมีหลักเกณฑ์สำคัญว่า สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์และบุคคลแต่ละคนเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวน รักษา และควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อความสุขสบายของตนเอง เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามเนื่องจากมลพิษหรือการทำลายทรัพยากรธรรมชาติก็สามารถบังคับการตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องคำนึงว่าได้เกิดความเสียหายหรือภัยอันตรายขึ้นกับชีวิต ทรัพย์สิน และสุขภาพอนามัยของผู้นั้นมากน้อยเพียงใดหรือไม่<sup>25</sup>

แม้จะยอมรับกันว่ารัฐมีหน้าที่สงวนรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ประชาชนสามารถมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี แต่ก็ไม่ชัดเจนว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีนั้นหมายถึง สิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพระดับใดและสามารถแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศตามระดับของการพัฒนาได้หรือไม่ นักวิชาการบางท่านมีความเห็นว่า สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีมิได้หมายถึงสิ่งแวดล้อมที่สะอาดบริสุทธิ์ แต่หมายถึง สิ่งแวดล้อมที่มีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าขั้นต่ำที่จะเอื้ออำนวยให้สามารถดำรงชีวิตอย่างมีสุขภาพดีได้ ความสำคัญของสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีจึงอยู่ที่การมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากกว่าการเรียกร้องให้รัฐต้องคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีโดยตรง<sup>26</sup>

2) แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

<sup>24</sup> จาก รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (น.62), โดย สุณีษ์ มัลลิกะมาลย์, 2545, กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<sup>25</sup> จาก รายงานวิจัยเรื่อง การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ, (น. 91), โดย สุณีษ์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, 2531, คณะนิติศาสตร์ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทุนอุดหนุนการวิจัยจากมูลนิธิญี่ปุ่น (Japan Foundation).

<sup>26</sup> จาก พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน, (น. 30 - 31), โดย กอบกุล ราชะนาคร, 2545, เวทีสิ่งแวดล้อม เอกสารวิชาการหมายเลข 25.

แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันนี้ ส่วนใหญ่เกิดจากแรงผลักดันของกลุ่มองค์การพัฒนาเอกชน (Non – Governmental Organization : NGO) ด้านสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ ซึ่งจากการที่องค์การพัฒนาเอกชนเป็นองค์การที่เกิดจากประชาชนจึงมีบทบาทหน้าที่หลักในการให้ความรู้และความช่วยเหลือเพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน เช่น การเรียกร้องสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองหรือเยียวยาจากรัฐ และเป็นตัวแทนของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐที่จะเกิดขึ้นแล้วส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น ทำให้สิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ การมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมวิเคราะห์ วิพากษ์วิจารณ์โครงการหรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นสิ่งที่จำเป็นและเป็นวิธีการที่จะทำให้เจ้าของโครงการ รวมทั้งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพิ่มความระมัดระวังและรอบคอบในการดำเนินการเพื่อมิให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถือเป็นสิทธิอย่างหนึ่งที่มีการยอมรับกันโดยทั่วไป สำหรับปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะสามารถป้องกันหรือแก้ไขได้โดยอาศัยความร่วมมือของประชาชนเป็นฝ่ายดูแล จับจ้อง และติดตาม ทั้งนี้ เพราะประชาชนเป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดกับสิ่งแวดล้อมและเป็นผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมมากที่สุด ฉะนั้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐที่จะสร้างกลไกเอื้ออำนวยและให้สิทธินี้แก่ประชาชนในรัฐของตน การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจะต้องเริ่มจากรัฐให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะทำให้ดีที่สุดก็ด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวข้องทุกคน และในระดับประเทศถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดทำและจัดเตรียมข้อมูลข่าวสารด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อพร้อมที่จะให้ประชาชนได้เข้าถึง เพื่อจะได้ใช้เป็นข้อมูลในการมีส่วนร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น และร่วมตัดสินใจ และบางครั้งร่วมในกระบวนการดำเนินการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในกิจกรรมหรือโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย<sup>27</sup>

ในเรื่องการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่เดิมนั้นเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงขององค์กรของรัฐเท่านั้น แต่เมื่อมีความขัดแย้งระหว่างองค์กรของรัฐกับประชาชน

<sup>27</sup> รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (น. 40). เล่มเดิม.

ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติหรือการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ย่อมชี้ชัดถึงปัญหา ความสำคัญ และความจำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อสงวนไว้ซึ่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่จะดำรงชีวิตอยู่ในคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี อันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รัฐควรรับรองและคุ้มครองด้วย

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นส่วนหนึ่งของบทบาทประชาชนในกระบวนการของการพัฒนา คือ การมีส่วนร่วมด้วยการเข้าร่วมอย่างมีความกระตือรือร้น มีพลังของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคมและการจัดการทรัพยากรเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้น และการปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่าง ๆ ด้วยความสมัครใจ สรุปความชัดเจนก็คือ การให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะมีโอกาสได้เข้าร่วมในโครงการหรือกิจกรรมที่รัฐหรือเอกชนเป็นเจ้าของโครงการหรือผู้รับผิดชอบโครงการโดยความยินยอมของพวกเขาเหล่านั้น โดยมีกฎหมายให้การรับรองสิทธินี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นบทบาทที่ถาวรมิใช่เพียงชั่วคราว

## 2.3 แนวคิดและทฤษฎีภารกิจของรัฐหรือการบริการสาธารณะ

ภารกิจของรัฐมีมาตั้งแต่เริ่มมีรัฐและได้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด การจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) นับได้ว่าเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐสมัยใหม่ที่ต้องจัดทำให้กับประชาชนภายในรัฐนั้น ภารกิจของรัฐซึ่งดำเนินไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ภารกิจของรัฐด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และภารกิจของรัฐด้านการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน

### 2.3.1 ความหมายของการบริการสาธารณะ

ภารกิจของรัฐหรือบริการสาธารณะได้มีนักวิชาการให้คำจำกัดความไว้ ดังนี้  
ศาสตราจารย์ Rene Chapus นักวิชาการฝรั่งเศส กล่าวว่า กิจกรรมใดจะเป็นบริการสาธารณะได้ก็ต่อเมื่อนิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ดำเนินการหรือดูแลกิจกรรมนั้นเพื่อสาธารณะประโยชน์<sup>28</sup>

<sup>28</sup> จาก หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, (น. 29), โดย นันทวัฒน์ บรรณานันท์, 2547, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 3.

ศาสตราจารย์ ออริยูร์ นักกฎหมายมหาชนชาวฝรั่งเศสได้ให้คำจำกัดความในรูปของบริการสาธารณะไว้ว่าเป็นบริการทางเทคนิค (Le service technique) เพื่อสาธารณะ เป็นบริการที่สม่ำเสมอและต่อเนื่อง เพื่อสนองความต้องการของส่วนรวมโดยองค์กรของรัฐที่มีได้มุ่งหากำไร<sup>29</sup>

ศาสตราจารย์ ฌ็อง ริเวโร อธิบายว่า นอกจากกิจกรรมตำรวจทางปกครองแล้ว องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำกิจกรรมที่เรียกว่า “บริการสาธารณะ” (Service Public) คือ การตอบสนองความต้องการของสังคมและปัจเจกชนที่เป็นสมาชิกของสังคมในอันที่จะได้รับบริการจากรัฐในเรื่องที่เอกชนหรือวิสาหกิจเอกชนไม่อาจตอบสนองได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีบริการสาธารณะในด้านให้ความคุ้มครองปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ<sup>30</sup> เป็นต้น

ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล ให้ความหมายว่า บริการสาธารณะ (Public Service) หมายความว่า กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน<sup>31</sup>

รองศาสตราจารย์ มานิตย์ จุ่มปา ให้ความหมายว่า บริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นการสนองความต้องการของประชาชน เช่น การคมนาคมขนส่ง การศึกษา การสาธารณสุข<sup>32</sup> เป็นต้น

ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ ให้ความหมายว่า บริการสาธารณะนั้นจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขสองประการ คือ

1) บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรือความควบคุมของฝ่ายปกครอง ลักษณะที่สำคัญที่สุดของบริการสาธารณะ คือ ต้องเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน นั่นก็คือ เป็นกิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการของรัฐ แต่เนื่องจากปัจจุบันภารกิจของรัฐมีมากขึ้น กิจกรรมบางอย่างต้องใช้เทคโนโลยีในการจัดทำสูง ใช้เงินลงทุนหรือบุคลากรจำนวนมากมาจัดทำ ซึ่งรัฐก็ไม่มีความพร้อมที่จะทำ ดังนั้น จึงเกิดการมอบบริการสาธารณะอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐให้บุคคลอื่นซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเมื่อรัฐมอบหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้บุคคลอื่นทำแล้ว บทบาท

<sup>29</sup> จาก *ทฤษฎีบริการสาธารณะในประเทศฝรั่งเศส*, (น. 55), โดย รังสิกร อุปพงศ์, 2531, จาก วารสารนิติศาสตร์ 18 กันยายน 2531.

<sup>30</sup> จาก *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*, (น. 63), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์, 2547, กรุงเทพฯ : วิทยุชน, พิมพ์ครั้งที่ 9.

<sup>31</sup> จาก *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*, (น. 108), โดย ประยูร กาญจนกุล, 2549, กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พิมพ์ครั้งที่ 5.

<sup>32</sup> จาก *คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง*, (น. 77 - 78), โดย มานิตย์ จุ่มปา, 2546, กรุงเทพฯ : วิทยุชน.

ของรัฐในฐานะผู้จัดทำหรือผู้อำนวยการก็จะเปลี่ยนไปเป็นผู้ควบคุม โดยรัฐจะเข้าไปควบคุมมาตรฐานของบริการสาธารณะ ควบคุมความปลอดภัยรวมทั้งควบคุมอัตราค่าบริการ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ตอบแทนมากที่สุดและเดือดร้อนน้อยที่สุด

2) บริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์ ความต้องการส่วนรวมของประชาชน อาจแบ่งได้เป็นสองประเภท คือ ความต้องการที่จะมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบายและความต้องการที่จะใช้ชีวิตอยู่ในสังคมอย่างปลอดภัย ดังนั้น บริการสาธารณะที่รัฐจัดทำจึงต้องมีลักษณะที่สนองความต้องการของประชาชนทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นนี้ กิจกรรมใดที่รัฐเห็นว่ามีความจำเป็นต่อการอยู่อย่างปลอดภัยหรือการอยู่อย่างสบายของประชาชน รัฐก็ต้องเข้าไปจัดทำกิจกรรมนั้น นอกจากนี้ ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดได้ รัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน<sup>33</sup>

จากคำจำกัดความภารกิจของรัฐหรือบริการสาธารณะ สามารถแยกองค์ประกอบได้ 2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง บริการสาธารณะเป็นกิจการที่จัดทำโดยฝ่ายปกครองหรือมอบให้บุคคลอื่นเป็นผู้จัดทำ

ประการที่สองบริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์ คือ เพื่อให้ส่วนรวมมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบายและใช้ชีวิตอยู่ในสังคมอย่างปลอดภัย

บริการสาธารณะเป็นกิจการเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะที่รัฐหรือองค์กรของรัฐเข้ารับภาระในการเข้าดำเนินการหรือควบคุมดูแล ดังนั้น การบริการสาธารณะจึงเป็นหัวใจสำคัญของกฎหมายมหาชน และเป็นกฎเกณฑ์ที่เข้ามากำกับฝ่ายปกครองให้ดำเนินการอยู่ภายในขอบเขตที่เหมาะสมเพื่อให้การบริการสาธารณะดำเนินไปได้ด้วยดี ดังเป็นที่ทราบและยอมรับกันทั่วไปว่า บริการสาธารณะต้องมุ่งเพื่อการตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวม แต่กิจการที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะทุกประเภทไม่จำเป็นต้องเป็นบริการสาธารณะเสมอไป ความต้องการของส่วนรวมเหล่านี้จะอยู่ในสถานะเป็นบริการสาธารณะก็ต่อเมื่อเป็นกิจการที่ปัจเจกชนไม่อาจจะตอบสนองได้ดีพอ และการปล่อยให้การดำเนินการเป็นไปตามหลักการแข่งขันเสรีหรือหลักอุปสงค์อุปทานของลัทธิตุนิยมจะทำให้คนส่วนใหญ่ต้องเดือดร้อน จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องแทรกแซงเข้าจัดการหรือเข้าควบคุมเพื่อมิให้ประโยชน์สาธารณะเสียหาย

<sup>33</sup> หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. (น. 142 - 143). เล่มเดิม.

### 2.3.2 ประเภทภารกิจของรัฐ

ภารกิจของรัฐสมัยใหม่ เป็นภารกิจที่รัฐทุกรัฐจำเป็นต้องกระทำเพื่อการดำรงอยู่ของรัฐ ภารกิจนี้จึงเป็นภารกิจที่เน้นสาระสำคัญต้องกระทำเพื่อการดำรงอยู่ของรัฐที่เรียกว่า “ภารกิจพื้นฐาน” และภารกิจที่รัฐอาจจะทำก็ได้ไม่กระทำก็ได้ที่เรียกว่า “ภารกิจลำดับรอง”

1) ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Primary Function) หมายถึง ภารกิจที่จะทำให้รัฐดำรงอยู่ได้ ไม่ถูกทำลายหรือสูญสลายไปที่เรียกว่า ความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ หากพิจารณาในแง่รัฐมีภารกิจ 2 ด้าน คือ

ก. ภารกิจต่อภายนอก ได้แก่ กิจการทหารและกิจการต่างประเทศ สำหรับกิจการทหาร รัฐต้องจัดตั้งหน่วยงาน คือ กระทรวงกลาโหมและกองทัพ ขึ้นมารับผิดชอบเพื่อปฏิบัติการกิจดังกล่าว ส่วนกิจการด้านต่างประเทศ เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการดำรงอยู่ของรัฐ เพราะหากรัฐใดมีความสัมพันธ์ทางการทูตที่ดีกับนานาประเทศ รัฐนั้นก็จะมี ความมั่นคงและปลอดภัย เพราะไม่มีศัตรูมารุกราน

ข. ภารกิจภายใน คือ การดำเนินการเพื่อทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยและมีสันติสุขภายในชุมชนต่าง ๆ รัฐมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิหรือประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของประชาชนแต่ละคนไม่ให้ถูกละเมิดโดยมีกฎหมายเป็นกลไกของรัฐในการทำหน้าที่ดังกล่าว รัฐต้องจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อรักษากฎหมาย คุ้มครองชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินและเสรีภาพของประชาชน

2) ภารกิจลำดับรอง (Secondary Function) หมายถึง ภารกิจที่จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นหรือได้มาตรฐานขั้นต่ำในฐานะเป็นมนุษย์ เป็นภารกิจด้านทำนุบำรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้กินดีอยู่ดี จึงเป็นงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ

ภารกิจลำดับรองของรัฐ สามารถแบ่งแยกออกได้เป็น 2 ประเภท<sup>34</sup> คือ

ก. ภารกิจทางด้านเศรษฐกิจ คือ ภารกิจด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ได้แก่ การผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคต่าง ๆ การค้าขาย งานบริการ การสื่อสารรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งรัฐดำเนินการเองหรือมอบให้เอกชนดำเนินการ

ข. ภารกิจทางด้านสังคม ได้แก่ การให้บริการสาธารณะทางสังคมหรือการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน เช่น การรักษาพยาบาล การกีฬา การคมนาคม การศึกษา การส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมของชาติ การสังคมสงเคราะห์ แรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นต้น ซึ่งรัฐอาจดำเนินการเองหรือให้เอกชนดำเนินการแทน เช่นเดียวกับภารกิจด้านเศรษฐกิจก็ได้

<sup>34</sup> จาก *ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครอง*, (น. 58), โดย ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์, เอกสารสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โครงการอบรมนิติกรหลักสูตรสัญญาทางปกครอง วันที่ 28 กันยายน 2531.

ภารกิจลำดับรองต่างจากภารกิจพื้นฐาน เพราะภารกิจพื้นฐานรัฐต้องดำเนินการเองโดยการจัดตั้งหน่วยงานที่เรียกว่า “ส่วนราชการ” เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ เพราะเป็นภารกิจอันเป็นสาระสำคัญที่แสดงลักษณะความเป็นรัฐ และภารกิจดังกล่าวต้องใช้อำนาจมหาชนของรัฐเข้าดำเนินการและบังคับการหรือนัยหนึ่งเป็น “ภารกิจทางปกครอง” นั่นเอง องค์การเอกชนอื่น ๆ จึงดำเนินการแทนมิได้ แต่ภารกิจลำดับรองไม่เป็นเช่นนั้น กล่าวคือ รัฐอาจมอบหมายหรือยอมให้องค์การของเอกชน หรือชุมชนอื่น ๆ ทำภารกิจลำดับรองได้ เพราะภารกิจลำดับรองเป็นกิจกรรมเพื่อปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดียิ่ง ๆ ขึ้น ซึ่งเป็นงานพัฒนาเพื่อให้ประชาชน “กินดีอยู่ดี มีความสุข” ด้วยเหตุนี้จึงไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนเข้าจัดการหรือดำเนินการเหมือนภารกิจพื้นฐานซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐ ภารกิจลำดับรองนี้นิยมเรียกว่า “Positive Function of State” และถ้ารัฐใดเน้นปฏิบัติการลำดับรองเป็นพิเศษ รัฐนั้นจะมีลักษณะเป็นรัฐสวัสดิการ (Welfare State)<sup>35</sup>

### 2.3.3 หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ

กิจกรรมซึ่งจัดว่าเป็นบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นบริการสาธารณะประเภทใดหรือเป็นบริการสาธารณะที่จัดทำโดยผู้ใด ย่อมจะต้องตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หรือหลักเกณฑ์เดียวกันทั้งสิ้น ทั้งนี้ ในทางทฤษฎีไม่ปรากฏว่ามีหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะทุกประเภท แต่อย่างไรก็ตาม มีหลักเกณฑ์บางประการที่พอจะถือได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานระหว่างบริการสาธารณะแต่ละประเภทที่แม้จะมีบางอย่างแตกต่างกัน แต่ก็ปรากฏว่ามีหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้แทรกอยู่ภายใน ซึ่งต่อมานักกฎหมายมหาชนเรียกว่า “กฎหมายของบริการสาธารณะ” ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวนำมาใช้กับบริการสาธารณะทุกประเภท ประกอบด้วยหลักการ 3 ประการ คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง<sup>36</sup>

#### 1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค (The Principle of Equal)

หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อการบริการสาธารณะเป็นหลักเกณฑ์สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เนื่องจากการที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น รัฐมิได้มีจุดมุ่งหมายในการที่จะจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน กิจการใดที่รัฐจัดทำเพื่อบุคคลใดโดยเฉพาะจะไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อการบริการสาธารณะนี้ เป็นหลักที่มีที่มาจากหลักความเสมอภาคกันทางกฎหมาย ซึ่งบัญญัติไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 และเป็นหลักการที่เป็นการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของสิทธิที่จะเสมอภาค

<sup>35</sup> หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. (น. 136 - 137). เล่มเดิม.

<sup>36</sup> หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. (น. 43 - 44). เล่มเดิม.

กันทางกฎหมายอันหมายถึงความเสมอภาคทางด้านสถานภาพของผู้ใช้บริการและความเสมอภาคในระหว่างคู่สัญญา<sup>37</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 30 ว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ดังนั้น บริการสาธารณะเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้น โดยอาศัยอำนาจทางกฎหมาย ประชาชนจึงต้องมีสิทธิและโอกาสได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะหรือเข้าสู่บริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน รัฐจะจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะไม่ได้

## 2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง (The Principle of Continuous)

หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะเป็นผลที่เกิดขึ้นโดยตรงจากหลักที่ว่าด้วยความต่อเนื่องของรัฐ และถูกกล่าวถึงเป็นครั้งแรกในคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Winkell ลงวันที่ 7 สิงหาคม ค.ศ. 1909 โดยพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนชื่อ Tardieu ได้กล่าวไว้ว่า “ความต่อเนื่องเป็นหัวใจสำคัญของบริการสาธารณะ” หลังจากนั้นคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ตามมาต่างก็ให้ความสำคัญกับหลักว่าด้วยความต่อเนื่อง จนกระทั่งในปัจจุบันหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะจึงได้กลายมาเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของบริการสาธารณะที่มีคุณค่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป

การจัดทำบริการสาธารณะเป็นกิจการที่จำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น หากบริการสาธารณะหยุดชะงักไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้ บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่อง<sup>38</sup>

หลักว่าด้วยความต่อเนื่องนี้ยังได้รับการยอมรับจากศาลรัฐธรรมนูญว่า ความต่อเนื่องของบริการสาธารณะมีลักษณะเป็นหลักตามรัฐธรรมนูญ เพราะหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ คือ นิติบุคคลผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา หากมีกรณีที่เกิดการหยุดชะงักจะต้องมีการรับผิดชอบ และในกรณีเกิดการหยุดชะงักขององค์กรปกครองท้องถิ่น องค์กรมหาชน องค์กรอิสระที่ทำหน้าที่กำกับดูแลจะต้องเข้าดำเนินการเพื่อเป็นหลักประกันการต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

หลักในเรื่องที่ว่าบริการสาธารณะต้องมีความสม่ำเสมอและต่อเนื่องนี้มีได้ใช้เฉพาะกับบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการที่เอกชนผู้ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายปกครองให้จัดทำบริการสาธารณะแทนไม่ว่าจะเป็นการมอบอำนาจโดยผลของกฎหมายหรือโดย

<sup>37</sup> แหล่งเดิม. (น. 44 - 45).

<sup>38</sup> แหล่งเดิม. (น. 47 - 48).

สัญญาก็ตาม และหากเอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะดำเนินกิจการบริการสาธารณะไปอย่างไม่สม่าเสมอหรือไม่ต่อเนื่อง เอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นก็ต้องถูกลงโทษตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขของสัญญาเช่นกัน ส่วนเอกชนผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองจัดการแก้ไขบริการสาธารณะที่ขัดข้องนั้นเพื่อให้ดำเนินไปตามปกติได้เพราะฝ่ายปกครองย่อมต้องรับผิดชอบในส่วนนี้<sup>39</sup>

### 3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (The Principle of Adaptation)

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหมายถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการอยู่เสมอเพื่อให้บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือประโยชน์มหาชน

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมีลักษณะแตกต่างจากหลักว่าด้วยความต่อเนื่องและหลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีลักษณะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไม่ได้เกิดขึ้นอย่างชัดเจนจากคำวินิจฉัยทางปกครอง แต่มีการกล่าวหาพิงหรือให้ข้อคิดเห็นไว้ในคำวินิจฉัยของศาลปกครองว่า โดยสภาพของการจัดทำบริการสาธารณะทั่ว ๆ ไป ที่มีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการของประชาชน เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปบริการสาธารณะนั้นก็อาจจะได้รับการเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของประชาชนไปด้วย<sup>40</sup>

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ ผู้ใดจะถือว่าทำให้เสียหายหรือเสียสิทธิอย่างใดไม่ได้ ทั้งนี้ เพราะการจัดทำบริการสาธารณะจำเป็นจะต้องปรับปรุงแก้ไขอยู่เสมอเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ เช่น รัฐอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงฐานะตามกฎหมายของข้าราชการได้ทุกเมื่อโดยบทกฎหมายด้วยการกระทำของรัฐฝ่ายเดียวโดยไม่ต้องขอรับความยินยอมจากข้าราชการก่อน และแม้แต่การจัดระเบียบบริหารราชการก็มีการแก้ไขอยู่เสมอ ๆ เช่น การแก้ไขกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เพื่อจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่ หรือยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรมเดิม เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ในปีหนึ่ง ๆ จึงมีกฎหมายเป็นจำนวนมากที่ได้ตราขึ้นใหม่เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบในทางปกครอง

การดำเนินบริการสาธารณะนั้นจะต้องคำนึงถึงความเปลี่ยนแปลงเนื่องจากความจำเป็นในการรักษาประโยชน์สาธารณะอยู่เสมอ และจะต้องปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชน สิทธิและประโยชน์ที่บุคคลได้รับจากบริการสาธารณะไม่เป็นที่ขัดขวางไม่ให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเมื่อมีความจำเป็นต้องทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ หลักการ

<sup>39</sup> คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. (น. 79). เล่มเดิม.

<sup>40</sup> หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. (น. 52 – 53). เล่มเดิม.

อันนี้ย่อมมีผลบังคับแก่บุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเข้าราชการหรือบุคคลผู้เป็นคู่สัญญากับฝ่ายปกครองหรือเอกชนผู้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะ<sup>41</sup>

#### 2.3.4 องค์การที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ

เดิมบริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจการจัดทำของรัฐ แต่ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้มีการมอบบริการสาธารณะบางประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดทำ หรือในบางกรณีรัฐ (ส่วนกลาง) อาจร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

##### (1) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ

บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจรัฐจะต้องเป็นบริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ซึ่งต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ

ก. เป็นภารกิจที่ประชาชนทั่วทั้งประเทศมีส่วนได้เสียเหมือนกัน จึงต้องมีองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วทั้งประเทศเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ

ข. เป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า กล่าวคือ เป็นกิจการที่ต้องอาศัยงบประมาณและวิธีการในการดำเนินการระดับสูง จึงต้องใช้งบประมาณของรัฐในการดำเนินการเพื่อเหตุผลในเรื่องของความประหยัด

จากหลักเกณฑ์ทั้งสองประการดังกล่าว จะเห็นได้ว่าบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจรัฐได้แก่ บริการสาธารณะที่เป็นภารกิจพื้นฐาน (Primary Function) ซึ่งบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจรัฐอาจแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ

1. หน้าที่ในการป้องกันประเทศ เพื่อให้เกิดความสงบสุขและความมั่นใจแก่ประชาชนของรัฐที่จะได้รับการคุ้มครองจากฝ่ายปกครองว่าจะไม่ถูกรัฐอื่นเข้ามารุกรานทำลายล้างชีวิตและทรัพย์สิน

2. หน้าที่ในด้านการรักษาความสงบภายใน จะต้องจัดให้มีระบบกระบวนการยุติธรรมและระบบควบคุมสังคม (social control) ให้เกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การเยียวยาเมื่อถูกละเมิดหรือรบกวนสิทธิของประชาชนในรัฐซึ่งต้องดำเนินการคาบเกี่ยวกันในท้องถิ่นแต่ละแห่งทั่วประเทศ

3. หน้าที่ในการรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ เป็นภารกิจที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่รัฐมีอำนาจในการจัดทำ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดเกี่ยวกับเงินตรา และการรักษาเสถียรภาพของเงินตรา เป็นต้น

<sup>41</sup> คำบรรยายกฎหมายปกครอง. (น. 112 - 113). เล่มเดิม.

4. หน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในรัฐเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น กิจการด้านการทูต เป็นต้น

นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐยังหมายความรวมถึง หน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจลำดับรอง (Secondary Function) ซึ่งโดยทั่วไป ภารกิจลำดับรองนี้รัฐสามารถกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการได้หากภารกิจนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น แต่หากภารกิจนั้นเป็นการดำเนินการที่ครอบคลุมทั้งประเทศ ก็จะต้องเป็นหน้าที่ของรัฐที่จัดทำ เช่น กิจการไปรษณีย์ การสื่อสาร การคมนาคม เป็นต้น

บริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่น ได้แก่ บริการสาธารณะที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

ก. เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นที่สามารถแยกออกหรือมีลักษณะแตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่น เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ การจัดการศึกษาขั้นต้น เป็นต้น

ข. เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่น อันได้แก่ การให้บริการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของคนในท้องถิ่น เช่น การฃาปนกิจ การจัดให้มีน้ำสะอาด ไฟฟ้า การดูแลที่สาธารณะในเขตท้องถิ่น เป็นต้น

## 2) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจถูกสร้างขึ้นมาเพื่อสร้างความคล่องตัวให้กับรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ และแก้ปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดหลาย ๆ ประการที่เกิดจากระบบราชการ เช่น ระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ของทางราชการที่ไม่ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน อีกทั้งระบบราชการก็ไม่เหมาะสมสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทที่มีลักษณะกึ่งการดำเนินธุรกิจเช่นเดียวกับการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน ด้วยเหตุนี้รัฐจึงตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาแตกต่างจากระบบราชการเพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด หากพิจารณาโดยทั่วไปรัฐวิสาหกิจ (Public Enterprise) มีลักษณะของตนเองดังนี้<sup>42</sup> คือ

ก. มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกไปต่างหากจากรัฐและส่วนราชการที่มีอยู่แต่เดิม มีความเป็นอิสระทั้งในทางการเงิน การบริหารงาน และการบริหารบุคคล

<sup>42</sup> จาก องค์การมหาชนและหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ : หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ, (น. 99 - 100), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์, ข 2549, กรุงเทพฯ : นิติธรรม.

ข. มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการในทางอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ อันเป็นภารกิจที่รัฐสมัยใหม่ถูกเรียกร้องให้เข้าไปรับผิดชอบดำเนินการตามความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของอุตสาหกรรมและการค้าที่เติบโตอย่างรวดเร็วในสังคมสมัยใหม่

ค. เนื่องจากภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่มีค่าตอบแทนการให้บริการและผู้ได้รับประโยชน์จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์ยิ่งกว่าบุคคลอื่น ๆ จากการดำเนินการขององค์กรของรัฐ ดังนั้นผู้ได้รับประโยชน์จึงต้องจ่ายค่าตอบแทนแก่รัฐตามสัดส่วนที่ตนได้รับประโยชน์เพื่อมิให้ประชาชนผู้เสียภาษีอากรต้องมาร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการบริการที่ตนอาจไม่เคยใช้บริการเลย ดังนั้นองค์กรผู้รับผิดชอบภารกิจเหล่านี้จึงต้องดำเนินการในเชิงพาณิชย์ คือ เรียกค่าตอบแทนจากการขายสินค้าหรือบริการของตนโดยไม่ต้องพึ่งพาเงินจากรัฐ

ง. รัฐวิสาหกิจจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากรัฐ เนื่องจากส่วนใหญ่แล้วในเวลาที่ยุคก่อตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมากจะทำให้เงินลงทุนซึ่งมาจากภาษีอากรของประชาชน ดังนั้นจึงต้องมีการกำกับดูแลเพื่อเป็นหลักประกันมิให้เงินรั่วไหลหรือใช้เงินผิดวัตถุประสงค์

### 3) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์การมหาชน

เนื่องจากหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นหน่วยงานรูปแบบอื่นที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีข้อแตกต่างกันหลายประการ เช่น ระบบการบริหารงาน รูปแบบ ความสัมพันธ์กับรัฐ ความแตกต่างทั้งหลายจึงทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานซึ่งส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะของบางหน่วยงานไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร ดังนั้น จึงมีแนวความคิดที่จะให้มีกฎหมายกลางออกมารองรับหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ ระบบการบริหารงานและความสัมพันธ์กับรัฐไว้ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการตรากฎหมายชื่อพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ขึ้น เพื่อกำหนดสถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเอาไว้

สำหรับการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นมีพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์การมหาชนเอาไว้ โดยมาตรา 5 วรรคแรกของกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มให้มีการจัดตั้งองค์การมหาชนโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา “เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจโดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้” ดังนั้น องค์ประกอบในการพิจารณาจัดตั้งองค์การมหาชนสามารถแยกออกได้ 3 ประการ<sup>43</sup> ดังนี้

1. เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งอาจเป็นแผนงานหรือนโยบายเฉพาะกิจได้

2. แผนงานการจัดทำบริการสาธารณะนั้น มีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ที่แตกต่างจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งจะต้องพิจารณาประเภทของบริการสาธารณะตามมาตรา 5 วรรคสอง และปัญหาความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งในการดำเนินกิจการกับหน่วยงานอื่นตามมาตรา 8 และมาตรา 9

3. การจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่นั้นมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

4) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน

แม้บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่รัฐต้องเป็นผู้จัดทำ แต่เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะชนอย่างสูงสุด หากรัฐพิจารณาเห็นว่าบริการสาธารณะใดเอกชนสามารถจัดทำได้ รัฐก็สามารถมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นได้ เดิมเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้ว โดยเข้ามามีส่วนในการขุดคลองและทางน้ำ ต่อมาก็เริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในศตวรรษที่ 19 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการให้การสว่างบนถนนหนทางและการขนส่ง

การมอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้น หมายความว่า การที่รัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้ โดยสภาพแล้วเอกชนไม่ได้มีหน้าที่ที่จะจัดทำบริการสาธารณะเพราะบริการสาธารณะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น เมื่อรัฐตัดสินใจอนุมัติหรืออนุญาตให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ เอกชนจึงสามารถเข้ามาดำเนินการได้ การมอบอำนาจโดยทั่วไปนั้นอาจทำได้โดยกฎหมายระดับรัฐบัญญัติที่กำหนดไว้ให้ฝ่ายปกครองสามารถ “อนุญาต” ให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะได้ หรืออาจทำโดยนิติกรรมทางปกครองก็ได้ ซึ่งนิติกรรมทางปกครองที่ว่านี้ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นนิติกรรมทางปกครองสองฝ่ายซึ่งก็สำคัญนั่นเอง

<sup>43</sup> องค์การมหาชนและหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ : หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ. (น. 211). แหล่งเดิม.

## 2.4 หลักการสำคัญในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

กระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับในระดับสากลมากกว่าสองทศวรรษนับแต่การประชุมสิ่งแวดล้อมโลก (United Nations Conference on the Human Environment : UNCHE) ครั้งแรกที่กรุงสต็อกโฮล์ม เมื่อปี ค.ศ. 1972 และหลังการประชุมขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development : UNCED) ที่นครริโอ เดอ จาเนโร (Rio de Janeiro) ประเทศบราซิล<sup>44</sup>

การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development : UNCED) หรือ Earth Summit จัดขึ้นที่นครริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1992 เพื่อแก้ไขปัญหาของสังคมโลก โดยได้มีการลงนามรับรองเอกสารสำคัญ 5 ฉบับ<sup>45</sup> คือ

1) ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The Rio Declaration on Environment and Development) ประกอบด้วยหลักการ 27 ประการ เกี่ยวกับสิทธิและความรับผิดชอบของประชาชาติในการดำเนินงานพัฒนาเพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น

2) แผนปฏิบัติการในศตวรรษที่ 21 หรือ Agenda 21 เป็นแผนแม่บทของโลกสำหรับการดำเนินงานที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม

3) คำแถลงการณ์เกี่ยวกับหลักการในเรื่องป่าไม้ (Statement of Principle on Forest) เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการ การอนุรักษ์ และการพัฒนาอย่างยั่งยืนสำหรับป่าไม้ทุกประเภท อันเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและการรักษาไว้ซึ่งสิ่งมีชีวิตทุกรูปแบบ

4) กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UN Framework Convention on Climate Change ) มีวัตถุประสงค์ที่จะรักษาระดับก๊าซเรือนกระจก (greenhouse gases) ในบรรยากาศที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสภาวะอากาศทั่วโลก โดยลดปริมาณการปล่อยก๊าซบางชนิดขึ้นสู่อากาศ เช่น ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ซึ่งเกิดจากเผาไหม้เชื้อเพลิงเพื่อใช้เป็นพลังงาน

5) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity) เพื่อให้ประเทศต่าง ๆ ยอมรับเอาวิธีการที่จะอนุรักษ์ความหลากหลายชนิดพันธุ์ของสิ่งมีชีวิต (living

<sup>44</sup> จาก รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2543, สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

<sup>45</sup> จาก แผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน, (น. 9 - 10), กระทรวงการต่างประเทศ, 2537.

species) และเพื่อให้เกิดการแบ่งปันผลตอบแทนอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกันจากการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ

#### 2.4.1 หลักสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน (Right to Know )

สิทธิของสาธารณชนในการ “รับรู้” หรือ “เข้าถึง” ข้อมูลข่าวสารเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของประชาชนสังคมประชาธิปไตย การรับรองสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้น นอกจากจะเป็นการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับการรับรองเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นแล้ว การรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ยังเป็นการรับรองสิทธิของสาธารณชนในการที่จะได้ตรวจสอบหรือควบคุมการใช้อำนาจรัฐ และเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ หรือการบริหารงานด้านต่าง ๆ ของรัฐอีกด้วย ทั้งยังเป็นไปเพื่อป้องกันตนเองจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐที่อาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนด้วย<sup>46</sup>

สิทธิเข้าถึงข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม (Right to Access Environment Information) เป็นรูปแบบหนึ่งในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยให้ประชาชนหรือชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมของตนเองตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและหลักความร่วมมือระหว่างกันที่จะร่วมกันรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้กระบวนการรับฟัง การปรึกษาหารือ การควบคุมตรวจสอบ ซึ่งการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตลอดจนถึงสิทธิในการฟ้องร้องให้ดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างถูกต้อง (ทั้งในทางเนื้อหาและทางกระบวนการ) และเป็นไปได้จริง อันจะนำไปสู่สถานะอันพึงประสงค์ที่ทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม เรียกกันว่า “ความยุติธรรมเชิงกระบวนการ” (Procedural Justice)<sup>47</sup>

สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนเป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ( Public Participation ) อย่างแยกกันไม่ออก เพราะประชาชนที่ไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารจากทางราชการแล้ว ย่อมไม่อาจจะร่วมกับทางราชการในการพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องใด ๆ ได้ เนื่องจากประชาชนไม่มีข้อมูลข่าวสารนั่นเอง ดังนั้น ประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าในการปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงให้ความสำคัญกับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนเป็นอย่างมาก

<sup>46</sup> จาก สิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม ตามระบบกฎหมายไทย : ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายสหภาพยุโรป, (น. 432 - 433), โดย กัมพล อยู่มั่นธรรมมา, 2553, จาก รวมนบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 9 : เรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน.

<sup>47</sup> แหล่งเดิม. (น. 436).

#### 2.4.2 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public/Citizen Participation Principle)

ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration on Environment and Development) กล่าวถึง การจัดการประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สุด ได้แก่ การให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดมีส่วนร่วมในทุกระดับ ในระดับชาตินั้นประชาชนแต่ละคนจะต้องมีช่องทางที่เหมาะสมในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานรัฐ รวมทั้งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับวัตถุและกิจกรรมอันตรายในชุมชนของเขา และจะต้องมีโอกาสในการเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจ รัฐทั้งหลายจะต้องอำนวยความสะดวกและส่งเสริมการสร้างความตระหนักและการมีส่วนร่วมของสาธารณชนด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึง จะต้องจัดให้มีการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการปกครองที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึงการแก้ไขและเยียวยาความเสียหายด้วย<sup>48</sup>

#### 2.4.3 หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)<sup>49</sup>

ปฏิญญาริโอว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration on Environment and Development) ยืนยันหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนตามที่ประกาศไว้ในปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์มเรื่อง สิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (Stockholm Declaration on Human Environment) ซึ่งให้ความหมายไว้ โดยสรุปได้ว่า การพัฒนาที่ยั่งยืนมีองค์ประกอบ ดังนี้

หลักการที่ 1 : มนุษย์เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาที่ยั่งยืน มนุษย์ทุกคนมีสิทธิในชีวิตที่มีสุขภาวะที่ดีและมีผลงานที่สอดคล้องกลมกลืนกับธรรมชาติ<sup>50</sup>

<sup>48</sup> Rio Declaration on Environment and Development, 1992. Principle 10.

Environmental issues are best handled with participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided.

<sup>49</sup> จาก เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาฯ รับฟังความคิดเห็น โครงการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม, (น. 3 – 4), กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

<sup>50</sup> Principle 1: Human beings are at the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature.

หลักการที่ 3 : สิทธิต่อการพัฒนาต้องมีการบังคับตามโดยสมบูรณ์เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความจำเป็นของการพัฒนาและสิ่งแวดล้อมของคนรุ่นปัจจุบันและอนาคตได้อย่างเป็นธรรม<sup>51</sup>

หลักการที่ 4 : เพื่อให้การพัฒนาที่ยั่งยืนบรรลุผล การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมต้องเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนาและไม่สามารถแยกพิจารณาโดยลำพังจากกันได้<sup>52</sup>

หลักการที่ 25 : สันติภาพ การพัฒนา และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่พึ่งพิงซึ่งกันและกันและไม่อาจแบ่งแยกได้

จากองค์ประกอบที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนมีแนวคิด 3 ประการใหญ่ ดังนี้

แนวคิดประการแรก คือ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามความต้องการของมนุษย์ ซึ่งได้แก่ ความต้องการพื้นฐานในการดำรงชีวิต เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยา รักษาโรค การมีงานทำ และความต้องการที่จะมีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีกว่าเดิม ความต้องการของมนุษย์ที่กล่าวข้างต้นนั้น ล้วนแล้วแต่ต้องอาศัยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ แม้คนรวยและคนจนจะมีความต้องการพื้นฐานซึ่งเป็นความจำเป็นในการดำรงชีวิตเหมือน ๆ กัน แต่คนที่ร่ำรวยย่อมต้องการมาตรฐานการดำรงชีวิตและความเป็นอยู่ที่สูงกว่าคนจน มีสิ่งอำนวยความสะดวกสบายนอกเหนือจากสิ่งจำเป็นต่อการครองชีพ สำหรับคนจนเมื่อได้รับการสนองตอบความต้องการขั้นพื้นฐานแล้ว คนจนย่อมมีสิทธิที่จะพัฒนาตนเองหรือได้รับการพัฒนาให้มีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่สูงขึ้นกว่าขั้นความจำเป็นพื้นฐาน

แนวคิดประการที่สอง เป็นขีดจำกัดของสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา เพราะโดยพื้นฐานสิ่งแวดล้อมจะทำหน้าที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ (1) เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่จำเป็นต่อกระบวนการพัฒนา และ (2) เป็นแหล่งรองรับมลพิษจากกระบวนการพัฒนา แต่เมื่อสภาพแวดล้อมมีขีดจำกัดไม่ว่าจะเป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และการรองรับมลพิษจากกระบวนการพัฒนาซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งทางกายภาพและชีวภาพมากบ้างน้อยบ้างแล้วแต่อัตราและปริมาณการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและเทคโนโลยีที่เลือกใช้ รวมทั้งระดับความสามารถในการบริหารจัดการกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากกระบวนการพัฒนา

<sup>51</sup> Principle 3: The right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations.

<sup>52</sup> Principle 4: In order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it.

ดังนั้น กระบวนการพัฒนาที่ยั่งยืนจึงต้องคำนึงถึงหลักความยุติธรรมระหว่างคนรุ่นเดียวกันและคนรุ่นอนาคตด้วย สำหรับหลักการความยุติธรรมระหว่างคนรุ่นเดียวกันได้แก่ การแก้ไขปัญหาความยากจนและการตอบสนองความต้องการของประชากรที่ยากไร้คือโอกาสเพื่อลดความไม่เท่าเทียมกัน การที่จะให้คนยากจนชื่นชมกับธรรมชาติ รักษาสภาพแวดล้อมทั้ง ๆ ที่ปากท้องยังหิวอยู่เป็นเรื่องเป็นไปได้ เพราะฝืนต่อความต้องการตามธรรมชาติของคนเหล่านั้น เมื่อใดที่สามารถนำหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนมาใช้ได้อย่างบังเกิดผลในทางปฏิบัติแล้ว คนยากจนก็จะมีโอกาสใช้ทรัพยากรและสภาพแวดล้อมในลักษณะที่ยั่งยืนได้ ส่วนหลักความยุติธรรมระหว่างคนรุ่นปัจจุบันกับคนรุ่นอนาคต คือ การไม่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะที่เป็นการทำลายโอกาสของคนรุ่นต่อไป ในอันที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ทำการประมงจนปลาแทบจะสูญพันธุ์ หรือตัดไม้ทำลายป่า หรือปล่อยก๊าซต่าง ๆ ออกสู่บรรยากาศจนกระทั่งเกิดวิกฤตโลกร้อน เป็นต้น ดังนั้น กระบวนการพัฒนาของคนรุ่นปัจจุบันจะต้องไม่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจนเกินศักยภาพ และจะต้องไม่ปล่อยหรือระบายมลพิษออกสู่สภาพแวดล้อมจนเกินขีดความสามารถที่ระบบนิเวศจะรองรับได้จนเป็นการบั่นทอนโอกาสที่คนรุ่นอนาคตจะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามสิทธิ์ที่จะพึงมีพึงได้

แนวคิดประการที่สาม คือ แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนา เพราะโดยทั่วไปการพัฒนาเป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้สภาพเศรษฐกิจและสังคมดีขึ้น ประชากรมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนจึงมีหลักการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์จากทรัพยากรธรรมชาติควบคู่กันไป แต่การพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นไม่อาจมั่นคงอยู่ได้ หากไม่นำนโยบายการพัฒนาที่คำนึงถึงปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรมมาพิจารณาประกอบด้วย กล่าวคือ

- (1) โอกาสในการเข้าถึงและใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเท่าเทียมกัน
- (2) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะการพัฒนาโดยรัฐบาลแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมด้วยจะไม่ส่งผลให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน การพัฒนาที่ยั่งยืนจึงต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) อย่างจริงจัง รวมทั้งส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนในการพัฒนา ภาคเอกชนประกอบด้วยองค์กรเอกชน (Non-Government Organization หรือ NGO) องค์กรธุรกิจ (Business Organization) และองค์กรประชาชน (People Organization) ดังนั้น ภาครัฐบาล องค์กรเอกชน และองค์กรธุรกิจ จึงควรอย่างยิ่งที่จะร่วมกันส่งเสริมองค์กรประชาชนให้สามารถดำเนินงานอย่างเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ
- (3) การพัฒนาที่คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นใหญ่หรือที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางเพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้รับผลพวงจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(4) การพัฒนาที่ต้องจัดให้มีการพัฒนาด้านอื่นควบคู่กันไปด้วย โดยเฉพาะการพัฒนาคนให้รู้จักสิทธิและหน้าที่ ซึ่งรวมถึงการเคารพสิทธิของผู้อื่นที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกับตนเอง เพราะการพัฒนาที่เน้นหนักไปในด้านเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว ไม่อาจจะบรรลุถึงการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ และไม่อาจจะรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชนได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาด้านอื่นควบคู่ไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาด้านวัฒนธรรมและจิตใจควบคู่กันไปเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างความเจริญก้าวหน้าด้านเศรษฐกิจกับความเจริญก้าวหน้าทางจิตใจให้เกิดความมั่งคั่งทางจิตใจที่สมดุลกับความมั่งคั่งทางวัตถุ

#### 2.4.4 หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle)

หลักการป้องกันล่วงหน้า เป็นการกำหนดหรือห้ามมาตรการโดยการใช้เทคโนโลยีที่จำเป็น เหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายที่สามารถคาดหมายได้ล่วงหน้า หรือให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายน้อยที่สุดในด้านสิ่งแวดล้อม สำหรับกฎหมายไทยได้นำหลักการป้องกันล่วงหน้ามาบัญญัติไว้ทั้งในลักษณะที่เป็นการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะเข้าไปตรวจสอบว่าผู้ประกอบการได้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ หรือการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติ หรือการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตแก้ไขการประกอบการให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้หรือไม่<sup>53</sup>

สำหรับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นหลักการสำคัญอย่างยิ่งเกี่ยวกับการป้องกันล่วงหน้า เพราะการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการคาดหมายหรือทำนายว่าการประกอบกิจการตามโครงการหรือกิจการนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากน้อยเพียงใด และจะมีมาตรการเพื่อลดและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการดำเนินงานตามโครงการหรือกิจการนั้น ๆ อย่างไม่บ้าง ซึ่งการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมปัจจุบันเป็นหลักการที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมาตรา 67 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมด้วยรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้ง

<sup>53</sup> เอกสารประกอบการประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็น โครงการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม. (น. 9). เล่มเดิม.

ทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง”และในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

#### 2.4.5 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter-Pays-Principle : PPP)<sup>54</sup>

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เป็นหลักการที่กำหนดให้ผู้ก่อมลพิษซึ่งได้สร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมต้องรับผิดชอบในความเสียหายเช่นว่านั้น ดังปรากฏตามปฎิญญาว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ที่ได้กล่าวถึงหลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษไว้ในข้อ 16 ว่า “องค์กรของรัฐพึงใช้ความพยายามส่งเสริมมาตรการเพื่อกำหนดต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมและการใช้เครื่องมือทาง

เศรษฐศาสตร์เพื่อสนับสนุนหลักการที่ว่าผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากมลพิษนั้นเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ และโดยที่ไม่เป็นการบิดเบือนต่อหลักของการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ”<sup>55</sup>

การดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนั้น อาจกระทำได้ในหลายลักษณะ ดังนี้

1. การควบคุมโดยตรง เช่น กำหนดความรับผิดชอบของเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับแหล่งกำเนิดมลพิษในความเสียหายจากแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น

<sup>54</sup> จาก กฎหมายสิ่งแวดล้อมว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท, (น. 51 - 53), โดย อุดมศักดิ์ สนธิพงษ์, 2554, กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พิมพ์ครั้งที่ 1.

<sup>55</sup> Rio Declaration on Environment and Development, 1992. Principle 16.

“National authorities should endeavor to promote the internalization of environmental costs and the use of economic instruments, taking into account the approach that the polluter should, in principle, bear the cost of pollution, with due regard to the public interest and without distorting international trade and investment.”

2. มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การเก็บภาษีมลพิษจากผู้มีส่วนก่อให้เกิดมลพิษ ทั้งผู้ใช้ทรัพยากร ผู้ผลิต และผู้บริโภค รวมทั้งค่าธรรมเนียมจากผู้ก่อมลพิษตามสัดส่วนของความเสียหายที่เกิดขึ้น

3. มาตรการอุดหนุน เช่น การจ่ายเงินอุดหนุนแก่เอกชนเพื่อช่วยลดภาระด้านการลงทุน ในการดำเนินมาตรการป้องกันภาวะมลพิษในการประกอบกิจการหรือการช่วยเหลือทางด้าน เทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

4. มาตรการจูงใจ เช่น การลดภาระด้านภาษีอากรเกี่ยวกับการติดตั้งอุปกรณ์เพื่อการ ควบคุมมลพิษ รวมทั้งการจัดหาผู้เชี่ยวชาญเพื่อการดำเนินการดังกล่าว

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้รับรอง และนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายทั้งในกรอบแนวคิดเดิมและในส่วนที่ขยายออกไปมาบัญญัติใน พระราชบัญญัติดังกล่าว โดยในกรอบแนวคิดเดิมของผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายได้บัญญัติไว้ในส่วน ที่ว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษให้ต้องรับผิดชอบ ความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน รวมทั้งสิ่งแวดล้อมจากการแพร่กระจายของมลพิษจาก แหล่งกำเนิดนั้น และบัญญัติในส่วนแนวคิดที่ขยายออกไปในมาตรการส่งเสริม (incentive) โดยให้ สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษในการติดตั้งและ ดำเนินการเพื่อลดมลพิษจากกระบวนการผลิต รวมทั้งให้การสนับสนุนการกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุน ในกระบวนการลดมลพิษจากการผลิตในกิจการของตน

## 2.5 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับขยะมูลฝอย

### 2.5.1 ความหมายของขยะมูลฝอย

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ขยะ” หมายถึง หยากเยื่อ มูลฝอย ส่วนคำว่า “มูลฝอย” หมายถึง เศษสิ่งของที่ทิ้งแล้ว หยากเยื่อ กุมฝอย

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ให้คำจำกัดความคำว่า มูลฝอย หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถົา มูลสัตว์ ซากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และ หมายความว่ารวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ให้คำจำกัดความของ คำว่า ของเสีย หมายความว่า ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มวลสารหรือวัตถุอันตราย อื่นใด ซึ่งถูกปล่อยทิ้งหรือมีที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งกากตะกอนหรือสิ่งตกค้างจากสิ่ง เหล่านั้น ที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลว หรือก๊าซ

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ให้คำจำกัดความของคำว่า มูลฝอย หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น

ขยะหรือมูลฝอย (Solid Waste) คือ เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ ซากสัตว์หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น และหมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน หรือครุวเรือน ยกเว้นวัสดุที่ไม่ใช้แล้วของโรงงานซึ่งมีลักษณะและคุณสมบัติที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน<sup>56</sup>

กรมควบคุมมลพิษ ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับขยะ ประกอบด้วย

ขยะมูลฝอยชุมชน (Municipal Solid Waste) หมายความว่า ขยะมูลฝอยที่เกิดจากกิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชน เช่น บ้านพักอาศัย ธุรกิจร้านค้า สถานประกอบการ ตลาดสด สถาบันต่าง ๆ รวมทั้งเศษวัสดุก่อสร้าง ทั้งนี้ ไม่รวมของเสียอันตรายและมูลฝอยติดเชื้อ

ของเสียอันตราย (Hazardous Waste) หมายความว่า ของเสียที่มีองค์ประกอบของวัตถุอันตราย ได้แก่ วัตถุระเบิดได้ วัตถุไวไฟ วัตถุออกซิไดซ์ และวัตถุเปอร์ออกไซด์ วัตถุมีพิษ วัตถุที่ทำให้เกิดโรค วัตถุแก๊มมันตรังสี วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม วัตถุกัดกร่อน วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง วัตถุอย่างอื่นไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์ หรือสิ่งอื่นใดที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม

มูลฝอยติดเชื้อ (Infectious Waste) หมายความว่า ขยะมูลฝอยที่เป็นผลมาจากกระบวนการให้การรักษาพยาบาล การตรวจวินิจฉัย การให้ภูมิคุ้มกันโรค การศึกษาวิจัยที่ดำเนินการทั้งในคนและสัตว์ ซึ่งมีเหตุอันควรสงสัยว่าหรืออาจมีเชื้อโรค อันได้แก่

ก. ซากหรือชิ้นส่วนของคนหรือสัตว์ที่เป็นผลมาจากการผ่าตัด การตรวจชันสูตรศพ การใช้สัตว์ทดลองเกี่ยวกับโรคติดต่อ

ข. วัสดุมีคม หรือ วัสดุที่ใช้ในการให้บริการทางการแพทย์ การวิจัยในห้องปฏิบัติการ เช่น เข็ม ใบมีด กระบอกฉีดยา สำลี ผ้าก๊อซ ผ้าต่าง ๆ ท่อยาง และอื่น ๆ ซึ่งสัมผัสหรือสงสัยว่าจะสัมผัสกับเลือด ส่วนประกอบของเลือด หรือผลิตภัณฑ์ที่ได้จากเลือด หรือสารน้ำจากร่างกายหรือวัคซีนที่ทำจากเชื้อโรคที่มีชีวิต เป็นต้น

ค. ขยะมูลฝอยอื่น ๆ ทุกประเภทที่มาจากห้องติดเชื้อร้ายแรง ห้องปฏิบัติการเชื้ออันตรายสูง

<sup>56</sup> จาก *แนวทางและข้อกำหนดเบื้องต้น การลดและใช้ประโยชน์ขยะมูลฝอย*, (น. 5), โดย กรมควบคุมมลพิษ, 2548, พิมพ์ครั้งที่ 2.

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้ให้ความหมายของคำว่า ขยะมูลฝอย หมายถึง สิ่งเหลือใช้และสิ่งปฏิกูลที่อยู่ในรูปของแข็ง ซึ่งเกิดจากกิจกรรมของมนุษย์และสัตว์ ทั้งจากการบริโภค การผลิต การขับถ่าย การดำรงชีวิตและอื่น ๆ ส่วนคำว่า สิ่งปฏิกูล หมายถึง สิ่งสกปรก ของสกปรกของเนาเปื้อย อุจจาระหรือปัสสาวะ และหมายรวมถึงสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นสิ่งโสโครกหรือมีกลิ่นเหม็น

ในทางวิชาการจะใช้คำว่า ขยะมูลฝอย ซึ่งหมายถึง บรรดาสิ่งของที่ไม่ต้องการใช้แล้ว ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นของแข็ง จะเนาเปื้อยหรือไม่ก็ตาม รวมตลอดถึง เถ้า ซากสัตว์ มูลสัตว์ ฟัน ละเอียดอง และเศษวัตถุที่ทิ้งแล้วจากบ้านเรือน ที่พักอาศัย สถานที่ต่าง ๆ รวมถึงสถานที่สาธารณะ ตลาดและโรงงานอุตสาหกรรม ยกเว้น อุจจาระ และปัสสาวะของมนุษย์ ซึ่งเป็นสิ่งปฏิกูล

### 2.5.2 ประเภทของขยะมูลฝอย

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แยกประเภทของมูลฝอยออกเป็น ดังนี้

1) จำแนกตามพิษภัยที่เกิดขึ้นกับมนุษย์และสิ่งแวดล้อม มี 2 ประเภท<sup>57</sup> คือ

(1) มูลฝอยทั่วไป (General Waste) หมายถึง มูลฝอยที่อันตรายน้อย ได้แก่ พวกเศษอาหาร เศษกระดาษ เศษผ้า พลาสติก เศษหญ้าและใบไม้

(2) มูลฝอยอันตราย (Hazardous Waste) เป็นมูลฝอยที่มีภัยต่อคนและสิ่งแวดล้อม อาจมีสารพิษ ติดไฟหรือระเบิดง่าย ปนเปื้อนเชื้อโรค เช่น ไฟแช็ก แก๊ส กระป๋องสเปรย์ ถ่านไฟฉาย แบตเตอรี่หรืออาจเป็นพวกสำลีและผ้าพันแผลจากสถานพยาบาล

2) จำแนกตามลักษณะของมูลฝอย<sup>58</sup> ดังนี้

(1) มูลฝอยเปียกหรือมูลฝอยสด (Garbage) มีความชื้นปนอยู่มากกว่าร้อยละ 50 จึงติดไฟได้ยาก ส่วนใหญ่ ได้แก่ เศษอาหาร เศษเนื้อ เศษผัก และผักผลไม้จากบ้านเรือน ร้านอาหารและตลาด รวมทั้งซากพืชและสัตว์ที่ยังไม่เนาเปื้อย มูลฝอยประเภทนี้จะทำให้เกิดกลิ่นเน่าเหม็นเนื่องจากแบคทีเรียย่อยสลายอินทรีย์สาร นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรคโดยติดไปกับแมลง หนู และสัตว์อื่นที่มาตอมหรือกินเป็นอาหาร

(2) มูลฝอยแห้ง (Rubbish) คือ สิ่งเหลือใช้ที่มีความชื้นอยู่น้อยจึงไม่ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็น จำแนกได้ 2 ชนิด คือ มูลฝอยที่เป็นเชื้อเพลิง เป็นพวกที่ติดไฟได้ เช่น เศษผ้า เศษกระดาษ หญ้า ไม้ กิ่งไม้แห้ง มูลฝอยที่ไม่เป็นเชื้อเพลิง ได้แก่ เศษโลหะ เศษแก้ว และเศษก้อนอิฐ

<sup>57</sup> ประเภทของขยะมูลฝอย, สืบค้นวันที่ 11 มกราคม 2557, จาก

<http://www.nectec.or.th/schoolnet/library/webcontest2003/100team/dlbs022/Cause/c5.htm>

<sup>58</sup> แหล่งเดิม.

นอกจากนี้ การแบ่งประเภทมูลฝอยโดยทั่วไปอาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภท<sup>59</sup> ดังนี้

1) มูลฝอยที่ย่อยสลายได้ง่าย หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “มูลฝอยเปียก” เป็นมูลฝอยที่เน่าเปื่อยได้ง่าย เช่น เศษอาหาร เศษพืชผัก เปลือกผลไม้ เป็นต้น มูลฝอยพวกนี้มีความชื้นสูงสามารถเน่าเปื่อยได้ง่ายและส่งกลิ่นเหม็นได้เร็ว

2) มูลฝอยที่ย่อยสลายได้ยาก หรือที่เรียกกันทั่วไปว่ามูลฝอยแห้ง เช่น กระดาษ กุ้งพลาสติก ขวดแก้ว กระจังโลหะ เศษผ้า ขาง เป็นต้น มูลฝอยพวกนี้เน่าเปื่อยได้ยากหรืออาจไม่เน่าเปื่อยทั้งยังสามารถเลือกเอาวัสดุที่ยังมีประโยชน์กลับมาใช้ใหม่ได้อีก โดยทำการคัดแยกก่อนทิ้งอันจะช่วยทำให้ปริมาณมูลฝอยลดลง และสามารถนำไปขายสร้างรายได้ได้อีกด้วย

3) มูลฝอยอันตราย ได้แก่ สารเคมี หรือวัตถุมีพิษต่าง ๆ ที่พ้นจากสภาพใช้งานแล้วรวมทั้งมูลฝอยติดเชื้อจากสถานพยาบาล เช่น ซากอวัยวะ ไฟฉาย ภาชนะบรรจุน้ำยาทำความสะอาดต่าง ๆ หลอดฟลูออเรสเซนต์ กากสารเคมีจากโรงงานอุตสาหกรรม ยา และสารเคมีเสื่อมสภาพ สำลี และเศษอวัยวะจากสถานพยาบาล เป็นต้น มูลฝอยพวกนี้จะต้องมีการทำลายด้วยวิธีพิเศษเพื่อลดการแพร่กระจายของเชื้อโรคและสารพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม และถูกเรียกว่าเป็นของเสียอันตราย

กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังได้แบ่งประเภทมูลฝอยไว้โดยเป็นการแบ่งประเภทมูลฝอยตามหลักเกณฑ์ทางวิชาการ<sup>60</sup> ดังนี้

“มูลฝอย” ให้ความหมายถึง มูลฝอยตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขที่เก็บ ขนหรือรวบรวมจากชุมชน แต่ไม่รวมถึงมูลฝอยติดเชื้อตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และวัสดุที่ไม่ใช่แล้วของโรงงานที่มีลักษณะและคุณสมบัติที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

“มูลฝอยทั่วไป” หมายความว่า มูลฝอยที่ย่อยสลายได้ยากหรืออาจจะย่อยสลายได้เองตามธรรมชาติ แต่ไม่คุ้มกับต้นทุนในการนำกลับมาทำเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่โดยผ่านกรรมวิธีการผลิตทางอุตสาหกรรม เช่น ก่อถ่วงบรรจุนมพร้อมดื่ม โฟม ซองหรือถุงพลาสติกสำหรับบรรจุอาหารด้วยวิธีสูญญากาศ ซองหรือถุงพลาสติกสำหรับบรรจุเครื่องอุปโภคด้วยวิธีรีดความร้อน เป็นต้น

“มูลฝอยย่อยสลาย” หมายความว่า มูลฝอยที่ย่อยสลายได้เองตามธรรมชาติ หรือสามารถนำมาหมักทำปุ๋ยได้ เช่น เศษอาหาร มูลสัตว์ ซากหรือเศษของพืช ผัก ผลไม้ หรือสัตว์ เป็นต้น แต่ไม่รวมถึงซากหรือเศษของพืช ผัก ผลไม้ หรือสัตว์ที่เกิดจากการทดลองในห้องปฏิบัติการ

<sup>59</sup> จาก คู่มือกฎหมายสิ่งแวดล้อมสำหรับประชาชน เรื่อง มลพิษอื่นและของเสียอันตราย, (น. 4), กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม.

<sup>60</sup> ประกาศกรมควบคุมมลพิษเรื่องหลักเกณฑ์ทางวิชาการเกี่ยวกับคุณลักษณะของถุงพลาสติกใส่มูลฝอยและที่รองรับมูลฝอยแบบพลาสติกที่ใช้ในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ, ประกาศ ณ วันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2546.

“มูลฝอยที่ยังใช้ได้ (Recycle)” หมายความว่า มูลฝอยที่สามารถนำกลับมาทำเป็นผลิตภัณฑ์ได้ใหม่โดยผ่านกรรมวิธีการผลิตทางอุตสาหกรรม เช่น เศษเหล็ก แก้ว พลาสติก กระดาษ เป็นต้น

“มูลฝอยอันตราย” หมายความว่า มูลฝอยที่ปนเปื้อน หรือมีส่วนประกอบของวัตถุ ดังต่อไปนี้

- (1) วัตถุระเบิดได้
- (2) วัตถุไวไฟ
- (3) วัตถุออกไซด์และวัตถุเปอร์ออกไซด์
- (4) วัตถุมีพิษ
- (5) วัตถุที่ทำให้เกิดโรค
- (6) วัตถุกำมันตรังสี
- (7) วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม
- (8) วัตถุกัดกร่อน
- (9) วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง

(10) วัตถุอย่างอื่นที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรืออาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือทรัพย์สิน เช่น หลอดฟลูออเรสเซนต์ ถ่านไฟฉาย หรือแบตเตอรี่ โทรศัพท์เคลื่อนที่ ภาชนะที่ใช้บรรจุสารกัดแมลง หรือวัชพืช กระป๋องสเปรย์บรรจุสีหรือสารเคมี เป็นต้น

กรมควบคุมมลพิษ ได้แบ่งขยะมูลฝอย ออกเป็น 5 ประเภท<sup>61</sup> ดังนี้

1) ขยะทั่วไป (General Waste) เป็นขยะจากสำนักงาน ถนนหนทาง การก่อสร้าง ได้แก่ กระดาษ เศษไม้ กิ่งไม้ ฟางข้าว แก้ว กระเบื้อง ยาง เศษอิฐ กรวด หิน ทราศ ถุงพลาสติก เศษปูน เป็นต้น ขยะประเภทนี้ไม่เกิดการย่อยสลายและเน่าเหม็น การกำจัดขยะทั่วไปควรคัดแยกขยะที่สามารถนำมาใช้ใหม่ได้ก่อนการกำจัด

2) ขยะรีไซเคิล (Recyclable Waste) หรือมูลฝอยที่ยังใช้ได้ เป็นวัสดุที่เหลือใช้ของเสียบรรจุภัณฑ์ ซึ่งสามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ได้ เช่น แก้ว กระดาษ กระป๋องเครื่องดื่ม เศษพลาสติก เศษโลหะ อะลูมิเนียม ขากรถยนต์ ก่อสร้างเครื่องดื่มแบบ UHT เป็นต้น โดยผนวกกระบวนการจัดการทางอุตสาหกรรม หรือนำกลับมาใช้ซ้ำได้โดยตรง

3) ขยะอินทรีย์ (Organic Waste) หรือขยะย่อยสลาย (Compostable Waste) เป็นขยะจากครัวเรือน กัดตาการ โรงอาหาร ตลาดสด และการเกษตรกรรม ได้แก่ เศษอาหาร เศษผัก เศษเนื้อ

<sup>61</sup> กรมควบคุมมลพิษ, 2551, สืบค้นวันที่ 11 มกราคม 2557, จาก [www.pcd.go.th](http://www.pcd.go.th)

เศษผลไม้ ซากสัตว์ มูลสัตว์ ขยะประเภทนี้จะเป็นพวกที่ย่อยสลาย และเน่าเปื่อยได้ง่าย เพราะว่าเป็นสารประกอบอินทรีย์ที่มีความชื้นค่อนข้างสูง ประกอบกับขยะประเภทนี้ มีกลิ่นเหม็น การกำจัดขยะประเภทนี้ควรพิจารณาความเป็นไปได้ในการหมักกับปุ๋ยก่อน

4) ขยะอุตสาหกรรม (Industrial Waste) เป็นเศษวัสดุที่เกิดจากการผลิตหรือขั้นตอนการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรม อาจเป็นสารอินทรีย์ที่เน่าเปื่อยซึ่งขึ้นอยู่กับชนิดของอุตสาหกรรม ซากยานพาหนะที่หมดสภาพการใช้งานหรือใช้งานไม่ได้แล้ว รวมทั้ง ชิ้นส่วนประกอบของยานพาหนะด้วย เช่น ยาง แบตเตอรี่ เป็นต้น ในการกำจัดควรพิจารณาการแยกชิ้นส่วนที่ยังสามารถนำกลับมาใช้ได้

5) มูลฝอยติดเชื้อและขยะอันตราย (Hazardous Waste) เป็นขยะจากสถานพยาบาลหรืออื่น ๆ ซึ่งต้องใช้กรรมวิธีในการทำลายเป็นพิเศษ ได้แก่ วัสดุที่ผ่านการใช้ในโรงพยาบาล แบตเตอรี่ กระป๋องสี พลาสติก फिल्मถ่ายรูป ถ่านไฟฉาย เป็นต้น การกำจัดมูลฝอยติดเชื้อจากโรงพยาบาลจะทำลายโดยการเผาในเตาเผา ส่วนขยะอันตรายอื่น ๆ ต้องดำเนินการอย่างระมัดระวัง

### 2.5.3 วิธีการจัดการขยะมูลฝอย<sup>62</sup>

การจัดการขยะมูลฝอยทั่วไป ประกอบด้วยขั้นตอน ดังนี้

#### 1) การจัดการมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิด

บุคคลหรือองค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดการมูลฝอยอาจเสนอแนะหรือกำหนดรูปแบบและวิธีการที่เหมาะสมในการจัดการมูลฝอย ณ แหล่งกำเนิด รวมทั้งการกำหนดขนาดหรือประเภทของภาชนะรองรับมูลฝอย ลักษณะการทิ้งมูลฝอย เช่น อาจให้มีการแยกมูลฝอยที่จะทิ้งออกเป็นประเภทเพื่อง่ายแก่การจัดการ บริเวณที่ให้ตั้งภาชนะหรือบริเวณให้ทิ้งมูลฝอย ในทางปฏิบัตินั้น นิยมการทิ้งมูลฝอยสองวิธีการ คือ

วิธีที่หนึ่ง เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารจะต้องมีภาชนะรองรับมูลฝอยของตนเอง เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารนั้นจะนำภาชนะดังกล่าวออกมาตั้งไว้หน้าบ้านตนเองเมื่อถึงเวลาที่ผู้หน้าที่เก็บขยะแจ้งไว้ เมื่อมูลฝอยถูกเก็บแล้ว ก็จะนำภาชนะนั้นกลับเข้าไปในบริเวณอาคารของตนเอง วิธีการนี้เหมาะกับอาคารที่มีบุคคลอยู่อาศัยตลอดเวลา และเป็นอาคารริมถนน หากทิ้งภาชนะรองรับมูลฝอยไว้ด้านหน้าอาคารตลอดเวลาย่อมทำให้เกิดทัศนียภาพไม่สวยงามได้ แต่ในบางพื้นที่ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารจะนำภาชนะรองรับมูลฝอยตั้งไว้หน้าอาคารของตนเองตลอดเวลา เช่น บริเวณบ้านจัดสรรบางแห่ง ซึ่งเป็นการสะดวกทั้งต่อผู้เก็บมูลฝอยและเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร เพราะไม่ต้องมีการกำหนดนัดหมายว่าเมื่อใดควรจะนำภาชนะรองรับมูลฝอยมาทิ้งไว้ในภาชนะรองรับนั้นด้วยโดยไม่ต้องจ่ายค่าบริการแต่อย่างใด แต่การทิ้งภาชนะรองรับมูล

<sup>62</sup> จาก กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (น. 346 - 351), โดย อานาจ วงศ์บัณฑิต, 2550, กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

ฝอยไว้นอกอาคารตลอดเวลา อาจทำให้มีการกระจัดกระจายของมูลฝอยเพราะการขูดคู้ของสัตว์หรือลมพัด

วิธีที่สอง เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร หรือผู้ที่มีมูลฝอยนำมูลฝอยไปทิ้งตามจุดรวบรวมมูลฝอยต่าง ๆ ตามที่ผู้มีหน้าที่ในการจัดการเรื่องดังกล่าวกำหนดไว้ ปกติถึงรับมูลฝอยตามจุดต่าง ๆ นั้นจะมีขนาดใหญ่กว่าภาชนะรองรับมูลฝอยของอาคารแต่ละหลังตามวิธีการที่หนึ่ง เพราะถึงในแต่ละจุดนั้นต้องรองรับมูลฝอยจากอาคารบ้านเรือนหลายหลัง และถึงในแต่ละจุดหรือแต่ละท้องถิ่นก็อาจมีขนาดไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับจำนวนอาคารที่คาดว่าจะนำมูลฝอยไปทิ้งในแต่ละจุด ระยะทางระหว่างแต่ละจุด และความถี่ในการเก็บขนมูลฝอย วิธีการที่สองนี้ก่อให้เกิดความสะดวกแก่ผู้มีหน้าที่เก็บขนมูลฝอย เพราะไม่ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการเก็บรวบรวมมูลฝอยจากอาคารแต่ละหลัง ในทางตรงกันข้าม วิธีการที่สองนี้มีผลทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารสามารถนำมูลฝอยไปทิ้งตามจุดต่าง ๆ ได้ตลอดเวลา แต่ก็ก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารด้านอื่นได้เช่นกัน เพราะต้องนำมูลฝอยไปทิ้งตามจุดกำหนด และหากจุดนั้นอยู่ห่างจากอาคารของตนจะทำให้เจ้าของอาคารเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในการขนส่งมูลฝอยนั้นไปทิ้ง ทั้งนี้ มีข้อน่าสังเกตว่า ในปัจจุบันยังมีได้มีความนิยมในการคัดแยกมูลฝอยเอง โดยผู้ทิ้งเพื่อให้ผู้จัดการมูลฝอยเกิดความสะดวกในการดำเนินการ

## 2) การเก็บรวบรวมมูลฝอย

โดยปกติแล้วผู้มีหน้าที่เก็บรวบรวมมูลฝอยจะดำเนินการดังกล่าวตามเวลาที่ได้แจ้งให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่มีภาชนะรองรับมูลฝอย เพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารนั้นได้จัดเตรียมมูลฝอยไว้ ส่วนกรณีที่กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารนำมูลฝอยไปทิ้งตามจุดที่กำหนดนั้น กำหนดเวลาในแต่ละวัน ที่ผู้มีหน้าที่ต้องเก็บรวบรวมมูลฝอยนั้นอาจจะไม่สำคัญมากเท่ากับความถี่ของการเก็บรวบรวมมูลฝอย กล่าวคือ ในแต่ละวันอาจจะมีการเก็บรวบรวมมูลฝอยเวลาใดก็ได้ แต่จะต้องมีความถี่ในการเก็บรวบรวมพอสมควร เพราะมิฉะนั้นแล้วเมื่อมีผู้นำมูลฝอยมาทิ้งเป็นจำนวนมาก จะทำให้มูลฝอยล้นถัง และกระจัดกระจาย

เมื่อเปรียบเทียบวิธีการเก็บรวบรวมมูลฝอยจากอาคารต่าง ๆ กับวิธีการเก็บรวบรวมจากจุดที่กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารนำมูลฝอยไปทิ้งแล้ว ผู้มีหน้าที่จัดการมูลฝอยจะต้องใช้เวลาในการเก็บรวบรวมมูลฝอยจากแต่ละอาคารมากกว่าการเก็บรวบรวมจากจุดรวมที่กำหนดให้ทิ้งมูลฝอย

### 3) การขนถ่ายมูลฝอย

เมื่อได้มีการรวบรวมมูลฝอยจากจุดต่าง ๆ แล้ว ไม่ว่าจะเป็นการรวบรวมจากอาคารแต่ละหลังโดยตรง หรือจากจุดที่กำหนดให้มีการทิ้งมูลฝอยก็ตาม ขึ้นต่อไปจะเป็นการขนส่งมูลฝอยนั้นไปยังสถานที่กำจัดมูลฝอย การขนส่งมูลฝอยนั้นกระทำโดยสองวิธี คือ

วิธีที่หนึ่ง การขนส่งโดยตรง

เมื่อผู้มีหน้าที่จัดการมูลฝอยได้เก็บรวบรวมมูลฝอยจากบ้านเรือนหรือแหล่งอื่น ๆ จนเต็มรถบรรทุกขยะแล้ว ก็อาจนำมูลฝอยนั้นไปทิ้งยังสถานกำจัดมูลฝอยโดยตรง

วิธีที่สอง การขนส่งโดยผ่านสถานีขนถ่าย

ในบางครั้งการให้รถบรรทุกขยะนำมูลฝอยที่เก็บรวบรวมได้ไปยังสถานที่กำจัดมูลฝอยโดยตรงอาจไม่เหมาะสมหรือเสียค่าใช้จ่ายเกินไป ก็อาจให้มีการจัดตั้งสถานีขนถ่ายขยะ โดยให้รถบรรทุกนำขยะมูลฝอยไปทิ้งไว้ยังสถานีขนถ่ายขยะก่อน หลังจากนั้นจึงให้มีการขนส่งมูลฝอยไปยังสถานกำจัดมูลฝอยอีกทอดหนึ่ง มีปัจจัยหลายประการที่เป็นตัวกำหนดว่า ควรจะมีการจัดตั้งสถานีขนถ่ายขยะในพื้นที่ใดบ้าง ทั้งนี้ ปัจจัยที่แสดงว่าควรจะมีการจัดตั้งสถานีขนถ่ายขยะ ได้แก่ มีการทิ้งมูลฝอยโดยผิดกฎหมายในที่โล่ง หรือสถานที่ที่มีได้กำหนดไว้ให้เป็นที่ทิ้ง หรือบริเวณเก็บรวบรวมมูลฝอยอยู่ห่างจากสถานกำจัดมูลฝอยไม่น้อยกว่า 15 กิโลเมตร หรือรถบรรทุกขยะที่ใช้รวบรวมมูลฝอยในชุมชนนั้น ๆ มีความจุน้อยกว่า 15 ลูกบาศก์เมตร หรือมีความหนาแน่นของบ้านเรือนต่ำ

เมื่อมีจำนวนภาชนะรองรับมูลฝอยขนาดกลางในย่านพาณิชย์เพิ่มขึ้นจำนวนมากเมื่อปรากฏปัจจัยข้างต้นในชุมชนใด ย่อมมีแนวโน้มว่า ต้นทุนในการเก็บรวบรวมมูลฝอยจากอาคารหรือแหล่งทิ้งมูลฝอยของชุมชนนั้นแล้วขนส่งไปยังสถานกำจัดมูลฝอยโดยตรงสูงกว่าการขนส่งมูลฝอยไปยังสถานีขนถ่ายขยะก่อนแล้วจึงขนส่งต่อไปยังสถานกำจัดขยะ เช่น กรณีที่มีความหนาแน่นของบ้านเรือนต่ำ มีความจำเป็นต้องส่งรถบรรทุกขนาดเล็กหลายคันไปรวบรวมมูลฝอยตามจุดต่าง ๆ กัน ซึ่งมีความสะดวกรวดเร็วกว่าการส่งรถบรรทุกขนาดใหญ่ไปทุกจุด แต่การให้รถบรรทุกขนาดเล็กทุกคันซึ่งบางคันก็มีขยะไม่เต็มคันนำมูลฝอยไปยังสถานที่กำจัดมูลฝอยโดยตรงซึ่งอยู่ห่างไกลย่อมเป็นการสิ้นเปลืองกว่าการให้รถบรรทุกขนาดใหญ่ซึ่งบรรทุกมูลฝอยเต็มคันจากสถานีขนถ่ายขยะ แล้วขนส่งมูลฝอยไปยังสถานกำจัดมูลฝอย

### 4) การกำจัดมูลฝอย

การกำจัดมูลฝอยนั้นอาจกระทำได้ 4 วิธี ดังต่อไปนี้

### 1. การเทกองกลางแจ้ง (open dumping)

การกำจัดมูลฝอยโดยการเทกองกลางแจ้งนั้นเป็นวิธีการง่ายแก่การดำเนินการ เพราะมีต้องใช้เทคโนโลยีและเงินทุนมากแต่อย่างใด เพียงนำมูลฝอยไปกองทิ้งบริเวณที่จัดไว้เป็นที่กำจัดมูลฝอย หลังจากนั้นปล่อยให้มูลฝอยมีการย่อยสลายตามธรรมชาติ วิธีการดังกล่าวจึงได้กระทำกันมานานแล้ว โดยหน่วยงานท้องถิ่นต่าง ๆ องค์กรใด การเทกองกลางแจ้งนั้นเป็นวิธีการกำจัดมูลฝอยที่ไม่ถูกสุขลักษณะอย่างเช่นการกำจัดมูลฝอยวิธีอื่นซึ่งจะกล่าวต่อไป

### 2. การฝังกลบอย่างถูกสุขลักษณะ (sanitary landfill)

การฝังกลบอย่างถูกสุขลักษณะนั้นเป็นการนำมูลฝอยไปทิ้งยังบริเวณพื้นที่ที่เตรียมไว้ โดยมีการเคลือบและบดอัดมูลฝอยให้แน่นกับพื้น และทำการฝังกลบด้วยดิน หลังจากนั้นปล่อยให้มูลฝอยย่อยสลายโดยจุลินทรีย์ตามธรรมชาติ เมื่อมีการย่อยสลายเกิดขึ้นจะทำให้มีการยุบตัวของมูลฝอยและก่อให้เกิดก๊าซมีเทนในบริเวณฝังกลบ

การฝังกลบมูลฝอยด้วยวิธีนี้จะต้องหาพื้นที่ฝังกลบที่เหมาะสมในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นพิจารณาจากด้านวิศวกรรม สังคม เศรษฐกิจ หรือสิ่งแวดล้อม เช่น พื้นที่จะต้องไม่มีปัญหาน้ำท่วมเป็นประจำ ดินมีคุณสมบัติที่น้ำซึมได้น้อย พื้นที่จะต้องไม่ลาดเอียงมาก ชั้นล่างของมูลฝอยจะต้องอยู่ห่างจากระดับน้ำใต้ดิน พร้อมทั้งจะต้องมีวิธีการป้องกันการรั่วซึมของน้ำจากบริเวณฝังกลบไปยังแหล่งน้ำใต้ดิน หรือแหล่งน้ำผิวดิน นอกจากนี้ บริเวณฝังกลบไม่ควรเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพสูงในการเพาะปลูก หรือมีได้มีแผนการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยของประชาชน เพราะน้ำและกลิ่นจากพื้นที่ฝังกลบอาจสร้างความเสียหายหรือความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนผู้อยู่ข้างเคียงได้ นอกจากนี้ ขนาดของพื้นที่ควรสามารถรองรับมูลฝอยไม่น้อยกว่า 15 ปี

### 3. การหมักทำปุ๋ย (compositing)

การหมักทำปุ๋ย ได้แก่ การนำมูลฝอยไปหมักโดยอาศัยจุลินทรีย์ช่วยย่อยสลายภายใต้ความชื้น อุณหภูมิ ปริมาณออกซิเจน และสารอื่นที่เหมาะสมเพื่อให้ได้แร่ธาตุที่ค่อนข้างคงตัวค่อนข้างแห้ง และมีสารอาหารที่เหมาะสมสำหรับบำรุงดิน การหมักทำปุ๋ยสามารถลดมูลฝอยได้ประมาณร้อยละ 35-65 และทำลายเชื้อโรคบางชนิดได้เนื่องจากการหมักจะมีอุณหภูมิระหว่าง 50-70 องศาเซลเซียส

### 4. การเผาในเตาเผา (incineration)

การนำมูลฝอยเผาในเตาเผาซึ่งใช้ความร้อนสูงเป็นวิธีการกำจัดมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพ เพราะสามารถลดปริมาณมูลฝอยได้ถึงร้อยละ 70-90 และยังสามารถลดกลิ่นเหม็นจากมูลฝอยได้อีกด้วย นอกจากนี้พลังงานความร้อนที่เกิดจากการเผาไหม้ยังสามารถนำมาผลิตกระแสไฟฟ้าได้อีกด้วย แต่ในขณะเดียวกันการเผาไหม้ในเตาเผาก็ทำให้เกิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ น้ำ ฝุ่น สาร

และก๊าซอื่นตามชนิดของมูลฝอยที่ถูกเผา ด้วยเหตุนี้ จะต้องมีการติดตั้งอุปกรณ์ควบคุมการปล่อย หรือระบายสิ่งต่าง ๆ จากเตาเผาเพื่อป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม

ถ้าพิจารณาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นเรื่องแหล่งน้ำผิวดิน น้ำใต้ดิน อากาศ กลุ่มแมลง และสัตว์พาหะนำโรคแล้ว การใช้เตาเผาก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้แก่ มลพิษทางอากาศเท่านั้นถ้าไม่ป้องกันให้ดี ส่วนวิธีการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อรองลงมาได้แก่ การหมักทำปุ๋ย การฝังกลบ และที่ก่อปัญหามากที่สุด ได้แก่ การเทกองกลางแจ้ง แต่หากพิจารณาถึงการลงทุน การดำเนินการ การบำรุงรักษา และความรู้ของบุคลากรแล้ว ระบบเตาเผาจะใช้เงินทุนและความรู้ของบุคลากรมากที่สุด รองลงมาได้แก่ การหมักทำปุ๋ย การฝังกลบ และการเทกองกลางแจ้ง ซึ่งเกือบจะไม่ต้องลงทุนสิ่งใดนอกจากการจัดเตรียมที่ทิ้งมูลฝอยเท่านั้น

#### 2.5.4 ความเสียหายอันเกิดจากขยะมูลฝอย

ความเสียหายอันเกิดจากขยะมูลฝอยอาจเกิดได้ใน 4 ลักษณะสำคัญ<sup>63</sup> คือ

1. มลพิษทางอากาศ ในปัจจุบันส่วนหนึ่งเกิดจากขยะมูลฝอยที่ทิ้งหรือตกเรี่ยราดอยู่ตามที่ต่าง ๆ รวมทั้งการทิ้งขยะตามสถานที่ทิ้งขยะกลางแจ้งที่ราชการส่วนท้องถิ่น ได้จัดไว้ด้วย ยิ่งขยะมูลฝอยมีปริมาณมากเท่าใด กลิ่นเน่าเหม็นย่อมมีความรุนแรงและอยู่นานมากเท่านั้น กลิ่นเหม็นดังกล่าวมิใช่ว่าจะเกิดจากการทิ้งขยะมูลฝอยเป็นเทกองกลางแจ้งเท่านั้น แม้แต่การใช้วิธีฝังกลบหรือหมักทำปุ๋ยก็ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็นได้เช่นกัน เพียงแต่อาจมีกลิ่นเหม็นน้อยกว่า เพราะการฝังกลบหรือหมักทำปุ๋ยได้ก่อให้เกิดปฏิกิริยาเคมีในกองขยะมูลฝอยและผลิตภัณฑ์ก๊าซบางชนิดออกมา กลิ่นเหม็นดังกล่าวก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนผู้อาศัยอยู่ใกล้เคียง รวมทั้งผู้สัญจรไปมาในบริเวณนั้นด้วย ส่วนการกำจัดขยะโดยวิธีใช้เตาเผา นั้นอาจจะไม่ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็นมาก เช่นวิธีการอื่น ๆ แต่การเผาขยะมูลฝอยก็ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศได้ เพราะการเผาทำให้เกิดก๊าซบางชนิดและฝุ่น ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของบุคคล และถือว่าเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อยู่ข้างเคียงอย่างหนึ่ง

2. มลพิษทางน้ำ กองขยะมูลฝอยเป็นแหล่งที่มาของมลพิษทางน้ำได้ เพราะน้ำเสียจากกองขยะมูลฝอยสามารถก่อให้เกิดการเน่าเหม็นในแหล่งรองรับน้ำดังกล่าว ในขณะที่เวกกันสารพิษหรือโลหะหนักต่าง ๆ ที่อยู่ในกองขยะมูลฝอยก็อาจถูกชะล้างและก่อให้เกิดการปนเปื้อนในแหล่งรองรับน้ำเสียจากกองขยะมูลฝอยนั้น แหล่งน้ำที่ควรจะได้รับบริการคุ้มครองเป็นพิเศษ ได้แก่ แหล่งน้ำใต้ดิน เพราะเมื่อใดที่มีการปนเปื้อนของแหล่งน้ำใต้ดินแล้ว จะต้องใช้เวลานานและเสียค่าใช้จ่ายสูงมากในการจัดการปนเปื้อนดังกล่าว

<sup>63</sup> กฎหมายสิ่งแวดล้อม. (น. 373 - 374). เล่มเดิม.

3. การเพิ่มจำนวนของแมลงและสัตว์บางชนิด บริเวณใดที่มีการทิ้งขยะมูลฝอยอย่างไม่ถูกสุขลักษณะ ก็มักมีการเพิ่มจำนวนของแมลงหรือสัตว์บางชนิดที่อาศัยอยู่กับกองขยะมูลฝอยนั้น แมลงและสัตว์เหล่านี้นอกจากจะก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้อยู่ใกล้เคียงแล้ว อาจเป็นพาหะนำโรคบางชนิดได้

4. ทัศนียภาพไม่สวยงาม (visual pollution) ปัญหาจากกองขยะมูลฝอยมิใช่จำกัดอยู่แต่เพียงมลพิษทางอากาศหรือทางน้ำเท่านั้น แต่ยังก่อให้เกิดภาพไม่สวยงามแก่บริเวณที่อยู่ใกล้เคียง ทัศนียภาพไม่สวยงามนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อราคาทรัพย์สินในบริเวณดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ เพราะประชาชนส่วนใหญ่คงไม่ประสงค์จะซื้อที่ดินบริเวณใกล้เคียงกับกองขยะมูลฝอยเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือใช้ทำประโยชน์อย่างอื่น