

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อน

การมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นสิทธิที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และถือเป็นกระบวนการแสดงออกซึ่งประชาธิปไตยที่สำคัญรูปแบบหนึ่ง เพราะเป็นวิธีการที่ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีบทบาทและโอกาสในการแสดงความคิดเห็น ความต้องการ และมีส่วนในการตัดสินใจต่อโครงการหรือกิจการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการดำรงชีวิตของประชาชนที่ได้รับผลกระทบหรือมีส่วนได้เสีย ในอนาคตทั้งทางตรงและทางอ้อมนั่นเอง ดังนั้น เมื่อมีโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ประชาชนอาจได้รับผลกระทบโดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาประเทศในปัจจุบันนั้น รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนที่มีส่วนได้เสีย เข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ และแสดงความคิดเห็นกับโครงการของรัฐดังกล่าว ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการของรัฐ และข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ

ในอดีตเป็นเวลานานหลายศตวรรษที่มนุษย์พยายามหาคำตอบที่ว่ามนุษย์ทุกคนควรมีสิทธิประเภทหนึ่งอันเป็นสิทธิประจำตัว ไม่สามารถโอนให้แก่กันได้ และไม่อาจถูกทำลายลงได้ โดยอำนาจใด ๆ ขณะเดียวกันก็ได้มีการต่อสู้ดิ้นรนเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิเช่นว่านั้นตลอดมาระหว่างผู้ได้ปกครองและผู้มีอำนาจปกครอง ดังนั้น จึงเกิดแนวความคิดในเรื่องของ “กฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) และสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Rights)” ซึ่งความมุ่งหมายที่แท้จริงที่ได้มีการเสนอความคิดเรื่องสิทธิตามธรรมชาติขึ้นมาก็เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐ เนื่องจากผู้ใช้อำนาจปกครอง และผู้อยู่ใต้ปกครองมักมีความขัดแย้งกันอยู่เสมอ เนื่องจากผู้ใช้อำนาจปกครองของรัฐพยายามค้ำดัน

ที่จะมีสิทธิและเสรีภาพให้มากที่สุดเท่าที่จะมีได้ แต่ในขณะเดียวกัน ผู้มีอำนาจปกครองรัฐก็มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจอย่างเต็มที่เสมอ¹

สิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีความจำเป็นที่จะต้องมีการคุ้มครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน ตลอดจนเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทัศนะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ที่จะมีส่วนต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน นอกจากจะช่วยให้การตัดสินใจของผู้เสนอโครงการหรือรัฐบาลมีความรอบคอบ และสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลให้มีความโปร่งใส ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน และมีความรับผิดชอบหรือสามารถตอบคำถามของประชาชนได้อีกด้วย²

2.1.1 แนวความคิดพื้นฐานเรื่องสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิและเสรีภาพในปัจจุบันนี้พัฒนามาจากสิทธิและเสรีภาพของชนชั้นกลางในยุคกลางของยุโรป ชนชั้นกลางในยุโรปได้บังคับให้พวกขุนนางและกษัตริย์ให้หลักประกันในสิทธิและเสรีภาพบางประการแก่พวกตน โดยการให้หลักประกันดังกล่าวมักจะกระทำในรูปของเอกสารต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเรียกร้องที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างมากในการต่อสู้ของชนชั้นกลางคือ มหากฎบัตร Magna Carta ในปี ค.ศ. 1215 อันเป็นข้อเรียกร้องซึ่งเกิดมาจากการที่พวกขุนนางไม่พอใจพระเจ้าจอห์นซึ่งปกครองประเทศอังกฤษ เหตุเพราะพระเจ้าจอห์นมักจะเก็บภาษีตามใจชอบเพื่อนำไปใช้ในการสงคราม ด้วยเหตุนี้จึงเกิดการรบพุ่งกัน เมื่อพระเจ้าจอห์นเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ จึงต้องยอมประทับตราลงใน Magna Carta โดยมีสาระสำคัญประการหนึ่งว่า พระมหากษัตริย์จะเก็บภาษีบางอย่างโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากพวกขุนนางไม่ได้ นอกจากนี้ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบจากศาลของพระมหากษัตริย์ จึงได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 39 ว่า “อิสรชนไม่ว่าจะถูกจับกุม คุมขัง ถูกประหาร หรือถูกเนรเทศ หรือถูกกระทำโดยวิธีใดวิธีหนึ่ง เว้นแต่โดยอาศัยพื้นฐานคำวินิจฉัยตามบทบัญญัติของกฎหมาย”³

พัฒนาการของทฤษฎีว่าด้วยรัฐสมัยใหม่ตั้งแต่ศตวรรษที่ 16 และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในศตวรรษที่ 17 ได้ก่อให้เกิดความเข้าใจในสิทธิและเสรีภาพตามความหมายของสมัยใหม่ โดยใน

¹ กุลพล พลวัน. (2520). *สิทธิมนุษยชนกับสหประชาชาติ*. หน้า 1.

² วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี. (2550). *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม*. สืบค้นวันที่ 16 สิงหาคม 2556, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม>.

³ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ*. หน้า 40.

ขึ้นแรกได้เกิดพัฒนาการในเรื่องดังกล่าวขึ้นในประเทศอังกฤษในศตวรรษที่ 17 ใน ค.ศ. 1628 สภาขุนนางและสภาสามัญของประเทศอังกฤษได้ร่วมกันยื่นเอกสารต่อพระเจ้าชาร์ลโดยบังคับพระเจ้าชาร์ลให้ยอมรับเอกสารที่เรียกว่า “Petition of Right” ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ (1) บุคคลจะไม่ถูกบังคับให้เสียภาษีใด ๆ โดยปราศจากความยินยอม โดยพระราชบัญญัติของสภา (2) บุคคลจะไม่ถูกจำคุกหรือคุมขัง เว้นไว้แต่จะเป็นไปตามกฎหมายหรือพระราชบัญญัติของราชอาณาจักร (3) การบังคับให้หาที่อยู่อาศัยและการเลี้ยงดูแก่ทหารบก ทหารเรือจะต้องถูกยกเลิก (4) การสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยกฏอัยการศึกจะต้องถูกเพิกถอนและแสดงว่าเป็น โฆษณา จาก Petition of Right ได้มีการกำหนดสถานะแห่งสิทธิตามกฎหมายระหว่างองค์พระมหากษัตริย์กับรัฐสภา ซึ่งจากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ความหมายของเสรีภาพที่มีมาแต่ดั้งเดิมนั้นเปลี่ยนแปลงไป เพราะนับแต่นั้นเป็นต้นมา โพรฟิซาแผ่นดินทั้งหลายแห่งองค์พระมหากษัตริย์ก็สามารถอ้างสิทธิต่างๆ ได้ โดยอ้างพระบรมราชโองการที่ยืนยันความมีอยู่แห่งสิทธินั้นเอง

ต่อมาในปี ค.ศ. 1689 รัฐสภาของประเทศอังกฤษได้ร่างเอกสารขึ้นฉบับหนึ่งชื่อว่า Bill of Right ซึ่งพระเจ้าวิลเลียมและพระนางแมรีได้ให้ความเห็นชอบ เอกสารฉบับนี้มีข้อความสำคัญๆ ดังนี้ คือ (1) อำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะระงับกฎหมายหรือการใช้บังคับแห่งกฎหมายโดยปราศจากความยินยอมของรัฐสภาย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย (2) พระมหากษัตริย์จะเลิกกฎหมายหรือเลิกการใช้บังคับแห่งกฎหมายก็ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน (3) พระมหากษัตริย์ย่อมไม่มีอำนาจที่จะเรียกเก็บเงินโดยรัฐสภาไม่อนุมัติในเวลานับเมืองสงบเรียบร้อย (4) การเกณฑ์และการดำรงไว้ซึ่งกองทหารประจำการ โดยปราศจากความยินยอมของรัฐสภาย่อมกระทำไม่ได้ (5) เสรีภาพในการพูดและการอภิปรายหรือการดำเนินการในรัฐสภาจะนำมาฟ้องร้องหรือสอบสวนในศาลหรือในสถานที่อื่นใดนอกรัฐสภาไม่ได้ (6) การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาจะต้องเป็นไปโดยเสรี⁴

บุคคลที่มีบทบาทสำคัญบุคคลหนึ่งในเรื่องสิทธิและเสรีภาพคือ John Locke โดย Locke ได้เขียนหนังสือที่มีความสำคัญยิ่งคือ “Two Treaties on Civil Government” โดย Locke เห็นว่า ชีวิตเสรีภาพ และกรรมสิทธิ์ เป็นสิทธิที่ติดตัวปัจเจกบุคคลมาตั้งแต่เกิดโดยสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่มีอยู่อย่างเท่าเทียมกันอย่างอิสระของปัจเจกบุคคลในสภาวะธรรมชาติ สิทธิดังกล่าวไม่อาจจะถูกยกเลิกได้โดยสัญญาประชาคม แต่ในทางตรงกันข้ามอาจทำให้เกิดความมั่นคงขึ้นโดยสัญญาประชาคม ซึ่งกรรมสิทธิ์ตามแนวความคิดของยุคกลางและตามแนวความคิดของศตวรรษที่ 17 ถือว่ารวมอยู่ในสิทธิและเสรีภาพของบุคคลด้วย เพื่อให้เกิดหลักประกันต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล Locke

⁴ หยุด แสงอุทัย. (2511). *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2511) เรียงมาตราและคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ*. หน้า 137.

ได้เรียกร้องให้มีการแยกอำนาจนิติบัญญัติออกจากอำนาจบริหาร สำหรับเรื่องแนวคิดในการจำกัดอำนาจรัฐได้รับการพัฒนาต่อมาโดย Montesquieu โดย Montesquieu ได้เขียนไว้ในหนังสือ “De l’esprit des lois” ซึ่งในศตวรรษที่ 18 แนวความคิดดังกล่าวได้นำไปสู่การประกาศสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในสหรัฐอเมริกาและในประเทศฝรั่งเศสในเวลาต่อมา

2.1.2 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ

1) ศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์⁵ ได้ให้คำจำกัดความดังนี้

“สิทธิ” (Rights) คือ อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น (เช่น สิทธิทางหนี้ กรรมสิทธิ์ ฯลฯ) เป็นต้นว่าอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลหนึ่ง ในอันที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างบางประการ ให้เกิดประโยชน์แก่ตน

“เสรีภาพ” (Liberty) คือ อำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเอง (Self determination) โดยอำนาจนี้บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนเองได้ด้วยตนเอง เสรีภาพจึงเป็นอำนาจที่บุคคลมีเหนือตนเอง

2) ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ⁶ ได้ให้คำจำกัดความดังนี้

“สิทธิ” หมายถึง อำนาจที่จะให้ผู้อื่นกระทำหรืองดเว้นกระทำการบางอย่างตามที่เรามีสิทธิอันเป็นการบังคับคนอื่นต้องกระทำตามสิทธิของเรา แต่ไม่ว่าจะเป็นสิทธิหรือเสรีภาพต่างก็ได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายสูงสุด และ “เสรีภาพ” คือ อำนาจที่จะทำอะไรก็ได้ โดยมีอำนาจที่เลือกประพฤติดังหรือไม่ประพฤติอย่างใดอย่างหนึ่ง

⁵ การประกาศอิสระของสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 ว่า “We hold these truths to be selfevident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable rights, that among these are Life, Liberty and the Pursuit of Happiness. That to secure these rights, Governments are instituted among men, deriving their just powers from the consent of the Governed.”

⁶ ประกาศสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง ซึ่งมีการประกาศสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองในช่วงของการปฏิวัติของฝรั่งเศสเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 โดยตัวแทนของประชาชนชาวฝรั่งเศส ซึ่งประกอบกันเป็นสภาแห่งชาติตามประกาศสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองได้กล่าวถึงความผูกพันขององค์กรนิติบัญญัติต่อสิทธิและเสรีภาพ สิทธิและเสรีภาพมีผลผูกพันต่ออำนาจของรัฐทั้งหมด.

⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540*. หน้า 16.

⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*. หน้า 348.

3) ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ⁹ ได้ให้คำจำกัดความดังนี้

“สิทธิ” ตามรัฐธรรมนูญเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลต่อรัฐและสิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่ผูกพันองค์กรใช้อำนาจรัฐทั้งหลายที่จะต้องให้ความเคารพ ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีผลในทางปฏิบัติ

“เสรีภาพ” หมายถึง อำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคล หรือเสรีภาพย่อมก่อให้เกิดหน้าที่เชิงปฏิบัติแก่ผู้อื่นไม่เข้ามารบกวนการใช้อำนาจในการกระทำหรือไม่กระทำการของบุคคลนั้น

4) ศาสตราจารย์ ดร.วิญญู เครื่องงาม¹⁰ ได้ให้คำจำกัดความดังนี้

“สิทธิ” ตามความหมายทั่วไป หมายถึง “อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย”

ความหมายของสิทธิที่กล่าวมาข้างต้นเป็น “สิทธิ” ตามความหมายทั่วไป แต่ “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” นั้นถือว่าเป็น “สิทธิตามกฎหมายมหาชน” (das subjective oeffentliche Recht) หมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกชนในอันที่จะกระทำการใด หรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกชนดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน ในบางกรณีการรับรองดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิตามรัฐธรรมนูญยังหมายรวมถึงการให้หลักประกันในเชิงสถาบัน (die institutionellen Garantien) ดังนั้น สิทธิตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกชนต่อรัฐ และสิทธิตามรัฐธรรมนูญสิ่งที่ผูกพันองค์กรใช้อำนาจรัฐทั้งหลายที่จะต้องให้ความเคารพ ปกป้องและคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีผลในทางปฏิบัติ

ตัวอย่างของสิทธิตามรัฐธรรมนูญ เช่น ตามมาตรา 43 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย...” หรือตามมาตรา 52 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการ

⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2543). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่*. หน้า 47 - 48.

¹⁰ วิญญู เครื่องงาม. (2535). “สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ” *สู่สิทธิมนุษยชน สิทธิหรือหน้าที่ในประเทศไทยปัจจุบัน*. หน้า 28.

ทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการ สาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ...” เป็นต้น

คำที่เรียกว่า “right” ในภาษาอังกฤษนั้น ภาษาไทยเรียกว่า “สิทธิ” ซึ่งเป็นการแปลหรือบัญญัติขึ้นใหม่ในสมัยหลังให้ตรงกัน และใช้ในความหมายที่กว้างขวาง ตรงกับคำว่า “right” ไม่ว่าขอบเขตของ “right” จะขยายไปเพียงใด คำว่า “สิทธิ” ก็ขยายความตามไปถึงเพียงนั้น ด้วยเหตุนี้เมื่อกล่าวถึง right to title or ownership เราก็มีคำว่า กรรมสิทธิ์ เมื่อกล่าวถึง copyright, natural right หรือ human rights เราก็มีคำว่า ลิขสิทธิ์ สิทธิธรรมชาติ และสิทธิมนุษยชน ถือว่าเป็นการใช้คำว่า “สิทธิ” ในแนวคิดที่ตรงกัน

ส่วนเสรีภาพ หมายถึง ความอิสระที่กระทำการหรือเว้นกระทำการ โดยมากจะใช้ในการ ความหมายที่ว่า “จะอย่างไรก็ได้” มากกว่าจะทำหรือไม่ก็ได้ เช่น เมื่อพูดถึงสิทธิในการพูด ความหมายจะค่อนข้างไปในทางที่ว่าจะพูดหรือไม่ก็ได้ เรียกว่าเป็นการเลือก (choice) ถ้าพูดตามกฎหมายก็ได้รับความคุ้มครอง แต่ถ้าจะไม่พูดกฎหมายก็ไม่ว่าอะไร หากใช้คำว่าเสรีภาพในการพูดความหมายจะค่อนข้างไปในทางที่ว่าจะพูดอะไร อย่างไร ก็ได้ เรียกว่าเป็นขอบเขต (scope) มากกว่าจะเป็นเรื่องของการเลือก แต่เอาเข้าจริงแล้วเวลานี้ก็ใช้ปน ๆ กันไป บางทีก็เรียกประกอบกันเป็น คำเดียวว่า สิทธิเสรีภาพ บางทีก็เรียกว่า สิทธิในเสรีภาพ คือเสรีภาพที่เป็นสิทธิชนิดหนึ่งในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 มีการพูดแยกออกเป็น “ชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน” ซึ่งเป็นเรื่องของสิทธิทั้งสิ้น และกล่าวถึงเสรีภาพ ซึ่งหมายถึงความสามารถในการเคลื่อนไหว เช่น ถ้าเอาเขาไปกักขังก็ถือว่าละเมิดต่อเสรีภาพไม่ใช่ชีวิต ร่างกาย หรืออนามัย นอกจากนี้ยังกล่าวถึง “หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด” อันหมายถึงสิทธิบรรดาที่ยังไม่ได้กล่าวถึง เช่น สิทธิในชื่อเสียง หรือการไม่ให้ใครมาด่าว่า (คำพิพากษาฎีกาที่ 124/2487) แสดงว่ากฎหมายแพ่งก็เห็นว่าเสรีภาพเป็นสิทธิอย่างหนึ่งด้วยนั่นเอง จะเรียกว่าสิทธิในการเคลื่อนไหวก็ได้ เพราะบรรดาหัวข้อที่กล่าวมาในมาตรา 420 เป็นเรื่องของสิทธิทั้งสิ้น ดังที่พูดกันว่าละเมิดคือการประทุษร้ายต่อสิทธิผู้อื่น หรือการล่วงสิทธิผิดหน้าที่ต่อสิทธิของผู้อื่น¹¹

2.1.3 ประเภทของสิทธิและเสรีภาพ

2.1.3.1 การจำแนกประเภทของสิทธิเสรีภาพตามแนวคลาสสิกของเยอรมัน Georg Jellinek ได้จำแนกออกเป็น 3 ประเภท¹² คือ

¹¹ แหล่งเดิม, หน้า 39.

¹² บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. หน้า 52 - 53.

1) Status negativus หมายถึง กลุ่มของสิทธิและเสรีภาพที่การใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจะต้องปราศจากการเข้าแทรกแซงใด ๆ ของรัฐ สิทธิเสรีภาพกลุ่มนี้แสดงออกมาในรูปแบบของสิทธิในการป้องกัน อันเป็นการคุ้มครองปัจเจกบุคคลต่อการแทรกแซงของรัฐ และให้ปัจเจกบุคคลอาจเรียกร้องให้มีการแก้ไขเยียวยาจากรัฐได้ในกรณีที่มีการแทรกแซงจากรัฐ หรืออาจเรียกร้องให้รัฐละเว้นการกระทำได้ เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในการสื่อสาร เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 36 37 และ 45 เป็นต้น

2) Status positives หมายถึง กลุ่มของสิทธิและเสรีภาพที่ไม่อาจบรรลุความมุ่งหมายได้ หากปราศจากการเข้ามาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งจากฝ่ายรัฐ สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้แสดงออกมาในรูปแบบ “สิทธิเรียกร้อง” ตามทัศนะของ Jellinek เห็นว่าสิทธิที่เป็นศูนย์กลางของสิทธิประเภทนี้คือสิทธิเรียกร้องที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

3) Status actives หมายถึง กลุ่มของสิทธิที่ปัจเจกบุคคลใช้สิทธิของตนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมือง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมกับการของรัฐ สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ได้มีการบัญญัติรับรองในรูปของ “สิทธิพลเมือง” อันได้แก่ สิทธิของผู้เลือกตั้ง สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิในการสมัครเข้ารับราชการ รวมทั้งสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองอื่น ๆ สิทธิประเภทนี้มักจำกัดให้เฉพาะพลเมืองของรัฐนั้น

2.1.3.2 การจำแนกสิทธิและเสรีภาพตามการเกิด

เมื่อพิจารณาจากการกำเนิดของสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยได้บัญญัติรับรองไว้แล้ว เราอาจจำแนกสิทธิและเสรีภาพออกเป็น 2 ประเภท คือสิทธิมนุษยชน (Human Rights) และสิทธิพลเมือง (Citizen's Rights)

1) สิทธิมนุษยชน ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพที่ถือกันว่าติดตัวมนุษย์ทุกคนมาแต่กำเนิด และไม่อาจถูกพรากไปจากบุคคลได้โดยไม่เป็นการทำลายความเป็นมนุษย์ของบุคคลนั้น¹³ สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่เกิดมาจากแนวความคิดในเรื่อง “สิทธิตามธรรมชาติ”

ศาสตราจารย์ ดร. ประสิทธิ์ เอกบุตร เห็นว่าสิทธิมนุษยชนพบได้จากเสรีภาพขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างซับซ้อนและจากหลักประกันต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายของแต่ละรัฐ หรืออาจเป็นข้อความคิดที่ได้ริเริ่มจากปรากฏการณ์ของกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ ซึ่งมีการจัดทำขึ้นใน

¹³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้อย่างเหมาะสม. หน้า 24.

รูปของตราสารระหว่างประเทศที่ให้หลักประกันการใช้สิทธิ และใช้จำกัดการใช้อำนาจของรัฐที่มีเหนือพลเมืองของตน¹⁴

ส่วนรองศาสตราจารย์ ดร.วิระ โลจายะ ได้ให้ความหมายของสิทธิมนุษยชนว่าเป็นสิทธิทั้งหลายซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในประเทศที่มีอารยธรรม เป็นสิทธิพื้นฐานที่จำเป็นในการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีของมนุษย์ และในการพัฒนาบุคลิกภาพของมนุษย์ เป็นสิทธิที่มีการคุ้มครองป้องกันในทางกฎหมายเป็นพิเศษกับความสำคัญ ของสิทธินั้น¹⁵

2) สิทธิของพลเมือง (Citizen Right) คือ สิทธิและเสรีภาพในอันที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐหรืออีกนัยหนึ่งบรรดาสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองต่าง ๆ อันได้แก่ เสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และสิทธิในการสมัครเข้ารับราชการ เป็นต้น แม้แต่องค์กรที่ให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนก็ให้การคุ้มครองสิทธิของพลเมืองด้วยเช่นกัน โดยทั่วไปแล้ว รัฐธรรมนูญจะบัญญัติรวมกันทั้งสิทธิและเสรีภาพ สิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง โดยไม่มีการแยกออกจากกัน เพราะสิทธิพลเมืองซึ่งได้แก่เสรีภาพทางการเมืองจะดำเนินไปได้อย่างดีก็ต่อเมื่อสิทธิมนุษยชนได้รับการค้ำประกันเช่นเดียวกับสิทธิเสรีภาพทั่ว ๆ ไป¹⁶

2.1.3.3 การแบ่งโดยพิจารณาจากผู้ทรงสิทธิ

เมื่อจำแนกสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญออกเป็นสิทธิมนุษยชนและสิทธิของพลเมืองย่อมเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าผู้ที่จะทรงสิทธิของพลเมืองหรือสิทธิทางการเมืองได้ต้องเป็นผู้มีสัญชาติของรัฐเท่านั้น ไม่มีรัฐใดในโลกที่ยอมให้คนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในอาณาจักรของตน ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวร มีสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองได้ อย่างไรก็ตามก็ดี คนสัญชาติของรัฐ ใช่ว่าจะมีสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองเสียทุกคนไป เป็นต้นว่า เฉพาะแต่บุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามบางประการเท่านั้น จึงจะมีสิทธิเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้ง คนสัญชาติของรัฐที่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่ง หามีสิทธิเช่นนั้นไม่ แต่โดยหลักทั่วไปแล้ว คนสัญชาติของรัฐทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการ

¹⁴ ประสิทธิ์ เอกบุตร. (2540, ธันวาคม). “กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศกับสิทธิมนุษยชน.” *วารสารนิติศาสตร์*, 27(4) หน้า 1661 - 1177.

¹⁵ วิระ โลจายะ. (2524). *กฎหมายสิทธิมนุษยชน*. หน้า 53 - 54.

¹⁶ ภิรัชญา วัฒนรุ่ง. (2545). *หลักกฎหมายมหาชน*. หน้า 367.

สร้างเจตนารมณ์ของรัฐได้ การจำกัดสิทธิทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิเลือกตั้งและสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ถือว่าเป็นข้อยกเว้นจากหลักทั่วไป และจะกระทำได้เฉพาะแต่ในกรณีมีเหตุผลหนักแน่นจริง ๆ เท่านั้น¹⁷

การแยกสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้พิจารณาจากผู้ซึ่งได้รับสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครอง ซึ่งอาจแบ่งสิทธิและเสรีภาพได้ดังนี้¹⁸

1) สิทธิมนุษยชนหรือสิทธิของทุก ๆ คน สิทธิประเภทนี้ ได้แก่ สิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองแก่ทุก ๆ คน โดยมีได้แบ่งแยกว่าบุคคลนั้นจะเป็นของชนชาติใด เชื้อชาติใด หรือศาสนาใด หากบุคคลนั้นเข้ามาอยู่ในขอบเขตอำนาจรัฐที่ใช้รัฐธรรมนูญของประเทศนั้น บุคคลนั้นย่อมได้รับความคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญนั้นๆ ด้วย สิทธิมนุษยชนเป็นคุณลักษณะประจำตัวของมนุษย์ทุกคนเป็นสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติที่เป็นของมนุษย์ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ และด้วยเหตุผลแต่เพียงอย่างเดียวว่า เพราะเขาเกิดมาเป็นมนุษย์ มนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้อยู่แล้วตั้งแต่ก่อนที่จะมี “รัฐ” เกิดขึ้น สิทธิประเภทนี้ ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในทางศาสนา

2) สิทธิพลเมือง สิทธิประเภทนี้ ได้แก่ สิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่เป็นพลเมืองของรัฐเท่านั้น เช่น ตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้กำหนดให้สิทธิและเสรีภาพนี้อยู่ในกลุ่มของสิทธิทางการเมือง เป็นต้น

การแบ่งแยกสิทธิโดยพิจารณาจากผู้ทรงสิทธินี้ แท้จริงแล้วเป็นการพิจารณาจากเนื้อหาของสิทธิว่า สิทธิใดควรจะให้กับบุคคลทุกคน และสิทธิใดควรจะจำกัดให้เฉพาะพลเมืองของชาติเท่านั้น ซึ่งการแบ่งแยกสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้จะนำไปสู่การแยกสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองของชาติออกจากสิทธิมนุษยชน หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือการกำหนดขอบเขตในการคุ้มครองสิทธิแต่ละประเภท

2.1.4 สิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม

สิทธิของสาธารณชนในการ “รับรู้” หรือ “เข้าถึง” ข้อมูลข่าวสารเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของประชาชนในสังคมประชาธิปไตย การรับรองสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้น นอกจากจะเป็นการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับการรับรองเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นแล้ว การรับรองสิทธิของสาธารณชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารโดยเฉพาะข้อมูล

¹⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). เล่มเดิม. หน้า 30.

¹⁸ ธนพร ชื่นพัฒนรัฐ. (2555). ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในความเสมอภาคของบุคคล : ศึกษาเฉพาะกรณีสิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาของรัฐสภาของผู้ถูกคุมขัง. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 43 - 48.

ข่าวสารของทางราชการ ยังเป็นการรับรองสิทธิของสาธารณชนในการที่จะได้ตรวจสอบหรือควบคุมการใช้อำนาจรัฐ และเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ หรือการบริหารงานด้านต่าง ๆ ของรัฐอีกด้วย ทั้งยังเป็นไปเพื่อป้องกันตนเองจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐที่อาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนด้วย¹⁹

หลักการของ “สิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร” ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นได้ถูกนำมาปรับใช้ในการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในฐานะที่เป็น “มาตรการเสริม” นอกเหนือจากวิธีการจัดการหรือมาตรการที่มีวัตถุประสงค์ของการกระทำเป็นตัวเองหรือตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสิ่งแวดล้อมนั้น ๆ ซึ่งเป็น “มาตรการโดยตรง” อาทิ การกำหนดเขตสำหรับการทำกิจกรรมต่าง ๆ (Zoning) หรือการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือก่อกมลพิษต้องปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนด หรือห้ามปลดปล่อยมลพิษในระดับที่ไม่ได้มาตรฐานออกสู่อากาศ เป็นต้น ประกอบกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ไม่ควรกำหนดให้เป็นความรับผิดชอบของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ควรส่งเสริมให้ประชาชนหรือภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการอนุมัติหรือการดำเนินโครงการเพื่อให้เกิดความรอบคอบด้วย แต่อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบโดยประชาชนจะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดนั้น ส่วนหนึ่งก็ขึ้นอยู่กับว่าประชาชนทราบหรือเข้าใจรายละเอียดและข้อเท็จจริงของโครงการหรือสิ่งที่ต้องการตรวจสอบมากน้อยเพียงใด ดังนั้น การมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ จึงเป็นเรื่องจำเป็นและสำคัญยิ่งต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม²⁰

ในระดับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ได้กล่าวรับรองและส่งเสริมสิทธิเข้าถึงข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในหลักการที่ 10 ว่าด้วยหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน²¹ โดยหลักการที่บัญญัติไว้นั้น กล่าวว่า ประเด็นต่าง ๆ ด้านสิ่งแวดล้อมจะสามารถจัดการได้ดีที่สุดหากประชาชนที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมีส่วนร่วม โดยในระดับชาตินั้น บังคับชนแต่ละคนจะต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เจ้าพนักงานของรัฐเก็บรักษาไว้ได้ รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุและกิจกรรมที่เป็นอันตรายในชุมชนของตน โดยประชาชนจะต้องมีโอกาสเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้วย และรัฐจะต้องอำนวยความสะดวกและสนับสนุนจิตสำนึกและการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยจัดหาข้อมูลให้อย่างกว้างขวาง

¹⁹ ชาญชัย แสงศักดิ์ และคณะ. (2543). การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับข้อพิจารณาทางปกครอง. หน้า 1.

²⁰ อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2550). กฎหมายสิ่งแวดล้อม. หน้า 473 - 474.

²¹ จุมพล สายสุนทร. (2550). กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ : การคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล. หน้า 57 - 58.

ตลอดทั้งการเข้าถึงกระบวนการพิจารณาทางตุลาการและทางปกครอง รวมทั้งการชี้แจงและการเยียวยาความเสียหายด้วย²²

ส่วนกฎหมายในระดับภูมิภาคที่น่าสนใจนั้น น่าจะเป็นกฎหมายของสหภาพยุโรป ซึ่งมีการออกกฎหมายลำดับรองของประชาคมยุโรปว่าด้วยสิ่งแวดลอมหลายเรื่อง โดยเฉพาะเรื่องสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมนี้ สหภาพยุโรปได้สร้างนวัตกรรมทางกฎหมายที่น่าสนใจในแง่ของลักษณะการใช้สิทธิหรือขอบเขตของสิทธิ และกระบวนการบังคับให้เป็นไปตามสิทธิ ซึ่งเป็นสิ่งที่น่าศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทยในเรื่องดังกล่าวนี้ ซึ่งแทบจะไม่มีการบัญญัติหรือคุ้มครองเป็นการเฉพาะเหมือนเช่นสหภาพยุโรป แต่คุ้มครองให้สิทธิในลักษณะเช่นเดียวกับการให้สิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในกรณีทั่วไปเท่านั้น

ความเข้าใจเบื้องต้นในเรื่องสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม

เป็นที่ยอมรับกันว่าข้อมูลข่าวสารเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่งทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ข้อมูลข่าวสารมีทั้งคุณและโทษ อาจนำมาซึ่งอำนาจและขณะเดียวกันก็นำมาใช้ควบคุมการใช้อำนาจของรัฐได้ในทางการเมืองนั้น การบริหารราชการแผ่นดินและการใช้อำนาจสาธารณะทั้งปวงล้วนตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความรู้หรือการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารทั้งสิ้น ข้อมูลข่าวสารจึงนับเป็นทรัพยากรหรือปัจจัยที่สำคัญในการใช้อำนาจตัดสินใจทางการเมือง ในทางเศรษฐศาสตร์ ข้อมูลข่าวสารหรือความรู้ได้กลายมาเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญประการที่ 4 เคียงข้างปัจจัยการผลิตหลัก 3 ประการ คือ ที่ดิน แรงงาน และทุน และนับวันข้อมูลข่าวสารก็มีความสำคัญในทางเศรษฐกิจมากขึ้นทุกที การบิดเบือนและทำลายแหล่งหรือระบบข้อมูลข่าวสารอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลอย่างรุนแรงและเป็นวงกว้างมากขึ้นเรื่อย ๆ ในทางกลับกันการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารที่มีประสิทธิภาพ และการคุ้มครองรักษาความปลอดภัยด้านข้อมูลข่าวสารก็ช่วยเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมอย่างสำคัญด้วย²³

การประกันสิทธิเข้าถึงหรือรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เป็นเครื่องบ่งชี้ถึงการพัฒนาทางการเมือง และเป็นเงื่อนไขของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่สำคัญยิ่ง ในระยะหลังปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา องค์กรให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาต่าง ๆ ต่างก็ถือว่า ความโปร่งใสในการกำหนดนโยบาย (Transparency) ความน่าเชื่อถือของหน่วยงานของรัฐ (accountability) และการบริหาร

²² Rio Declaration, Principle 10. อ้างถึงใน รัฐสภา. (2553). *รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 9 ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน ในโอกาสศาลรัฐธรรมนูญครบรอบ 12 ปี*. หน้า 434.

²³ กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2540). “การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในประเทศไทย” หนังสือที่ระลึกวันรพี 2540 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 39.

จัดการที่มีประสิทธิภาพ (effective management) เป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้แนวคิดที่ว่าสังคมกำลังพัฒนาจากยุคอุตสาหกรรมเข้าสู่ยุคข้อมูลข่าวสาร ทำให้เกิดความพยายามปรับสังคมให้สอดคล้องกับพัฒนาการทางเทคโนโลยีโดยเชื่อกันว่าการปรับตัวด้านข้อมูลข่าวสารย่อมเสริมศักยภาพในการพัฒนาดังจะเห็นได้จากโครงการพัฒนาสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนในสหรัฐอเมริกา (Open America - Reinventing America) ในอังกฤษ (Open Government) ในแคนาดา (Justice Canada – Market Place Canada) ในสหภาพยุโรป (Info 2000) และโครงการอื่นในทำนองเดียวกัน ในสวีเดน เนเธอร์แลนด์ ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ เป็นต้น²⁴

ในทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม สิทธิเข้าถึงข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม (Right to access environmental information) เป็นรูปแบบหนึ่งในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยให้ประชาชนหรือชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมของตนเอง ตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักความร่วมมือระหว่างกันที่จะร่วมกันรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อม เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้กระบวนการรับฟัง การปรึกษาหารือ การควบคุมตรวจสอบ ซึ่งการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตลอดจนถึงสิทธิในการฟ้องร้องให้ดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างถูกต้อง (ทั้งในทางเนื้อหาและทางกระบวนการ) และเป็นไปได้จริง อันจะนำไปสู่สถานะอันพึงประสงค์ที่ทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม เรียกกันว่า “ความยุติธรรมเชิงกระบวนการ” (Procedural Justice)

นอกจากนี้ การบัญญัติและการส่งเสริมให้ใช้สิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม ยังเป็นการดำเนินการตามหลักการป้องกันจากสิ่งที่เป็นภัยหรือก่อให้เกิดภัยอย่างเห็นได้ชัด และหลักการเฝ้าระวังจากสิ่งที่ไม่แน่ชัดว่าจะเป็นภัยหรือก่อให้เกิดภัยหรือไม่ เพราะเมื่อได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมตามที่สมควร บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถดำเนินมาตรการอย่างอื่นที่เหมาะสมต่อสิ่งนั้นได้ล่วงหน้า เพื่อลดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับมนุษย์และสิ่งแวดล้อมได้ด้วย

สิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมจึงเป็น “สิทธิเชิงกระบวนการ” (Procedural right) กล่าวคือ เป็นการบัญญัติสิทธิ เพื่อให้บุคคลสามารถใช้สิทธิไปบังคับการใช้สิทธิเชิงเนื้อหา (Substantial right) ให้เป็นไปได้อย่างจริงจังอีกทอดหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม สิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม ก็มีความคล้ายคลึงกับสิทธิที่จะได้รับการรับฟังและโต้แย้งแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นทางสิ่งแวดล้อม (Right to be heard)

²⁴ กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2541). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. หน้า 18 - 20.

ในแง่ที่บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับการชี้แจงและขอข้อมูลข่าวสารเหมือน ๆ กัน ซึ่งจุดแบ่งสำคัญที่จะแยกสิทธิทั้งสองประเภทนี้ออกจากกัน คือ

สิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม เป็นสิทธิกระทำการ (Active right) บุคคลสามารถใช้สิทธินี้เมื่อใดก็ได้ ไม่จำเป็นต้องรอให้มีเรื่องราวเกิดขึ้นหรือต้องมีความเกี่ยวพันอ้างอิงถึงโครงการใด ในขณะที่สิทธิที่จะได้รับการรับฟังและโต้แย้งแสดงความคิดเห็น เป็นสิทธิประเภทตอบโต้หรือรองรับการกระทำการ (Passive right) ต้องรอให้มีเรื่องราว โครงการหรือกิจกรรมเกิดขึ้น จึงจะมีและใช้สิทธินี้ได้และใช้ได้เฉพาะข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องราว โครงการหรือกิจกรรมที่เกิดขึ้นเท่านั้น

บุคคลที่ใช้สิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมจะเป็นผู้ใดก็ได้ ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับข้อมูลที่ขอ ในขณะที่การใช้สิทธิที่จะได้รับการรับฟังและโต้แย้งแสดงความคิดเห็น บุคคลที่ใช้สิทธิจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับข้อมูลข่าวสารที่ขอ ตัวอย่างของสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมในกฎหมายไทย เช่น มาตรา 56 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 การใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นต้น และตัวอย่างของสิทธิที่จะได้รับการรับฟังและโต้แย้งแสดงความคิดเห็นในกฎหมายไทย เช่น มาตรา 57 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 การใช้สิทธิตามมาตรา 30 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นต้น

ดังนั้น สิทธิที่จะได้รับการรับฟังและโต้แย้งแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นทางสิ่งแวดล้อม จึงเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม เนื่องจากมีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเช่นเดียวกัน หรืออีกนัยหนึ่งอาจพิจารณาได้ว่าเป็นสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมในความหมายอย่างกว้าง ที่มีความคาบเกี่ยวกับสิทธิที่จะได้รับฟังและโต้แย้งแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นทางสิ่งแวดล้อมดังกล่าว

1.1 องค์ประกอบและขอบเขตของสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม

เราอาจแยกองค์ประกอบของ “สิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม” ออกได้เป็น 4 ส่วนด้วยกัน²⁵ ได้แก่

1) สิทธิ

คำ ๆ นี้เป็นข้อความคิดพื้นฐานที่สำคัญที่สุดคำหนึ่งในระบบกฎหมาย “สิทธิ” ตามความหมายทั่วไป หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย

²⁵ รัฐสภา. (2553). เล่มเดิม. หน้า 439 - 445.

ความหมายของสิทธิที่กล่าวข้างต้นเป็น “สิทธิ” ตามความหมายทั่วไป แต่ “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” นั้น เป็น “สิทธิตามกฎหมายมหาชน” หมายถึง อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดให้การรับรองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะทำการใด หรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจปัจเจกบุคคลดังกล่าวก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้องค์กรของรัฐแทรกแซงสิทธิของตนตามรัฐธรรมนูญ ในบางกรณีการรับรองดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องต่อรัฐให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งอีกด้วย และสิทธิตามรัฐธรรมนูญนี้ ยังหมายความรวมถึง การให้หลักประกันในทางหลักการซึ่งหมายถึงการมุ่งคุ้มครองต่อสถาบันในทางกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังนั้น สิทธิในทางรัฐธรรมนูญจึงเป็นสิทธิที่ผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐที่จะต้องให้การเคารพปกป้องและคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ

สิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในกฎหมายไทยและในหลาย ๆ ประเทศ (ซึ่งรวมถึงสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมด้วย) ที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายจึงต้องแปลความหมายของ “สิทธิ” ตามความหมายหลัง

2) การ “เข้าถึง” หรือ “รับรู้”

สิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม มีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม” ที่เป็นเช่นนี้เพราะสาระสำคัญของสิทธิในเรื่องดังกล่าว คือ การได้ “รู้” และจะได้รู้ก็ต่อเมื่อ “เข้าถึง” ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของราชการได้โดยง่าย มิใช่ปล่อยให้เสาะหากันเองตามยถากรรม หรือสร้างขึ้นตอน ระเบียบวิธี หรืออุปสรรคที่ทำให้การรับข้อมูลข่าวสารเป็นไปด้วยความยากลำบาก อันขัดต่อหลักการที่มีการระบุรับรองไว้ในปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 หลักการที่ 10 ว่า “...States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available...”

อย่างไรก็ตาม ขอบเขตของการเข้าถึงหรือรับรู้ตามสิทธินี้จะมีอยู่ไม่น้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับบทกฎหมายของแต่ละประเทศ (ซึ่งโดยมากจะบัญญัติรับรองสิทธินี้ไว้ในรัฐธรรมนูญก่อน) โดยบทจำกัดสิทธิอาจอยู่ในตัวบทบัญญัตินั้นเอง ถูกจำกัดโดยบทบัญญัติที่เป็นหลักทั่วไปในการใช้สิทธิหรือหลักกฎหมายทั่วไป หรือกรณีที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายลูกบทได้บัญญัติ ซึ่งการจำกัดสิทธิก็อาจมีได้ในกฎหมายลูกบทนั่นเอง ทั้งนี้ กรณีที่การจำกัดสิทธิให้เป็นไปตามที่กฎหมายลูกบทบัญญัติไว้ ต้องมีการอ้างบทบัญญัติแม่บทที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิด้วยเสมอ

ตัวอย่างเช่น กรณีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศหรือมีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อาจถูกจำกัดสิทธิตามหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ประเภทและลักษณะของข้อมูลข่าวสารที่ถูกจำกัดสิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือกรณีที่ผู้ขอรับข้อมูลข่าวสารเป็นคนต่าง

คำว่า อาจจะต้องถูกจำกัดสิทธิตามจารีตประเพณีระหว่างประเทศหรือหลักกฎหมายระหว่างประเทศ แผนกคดีบุคคลที่รับรองไว้ตามอนุสัญญาและที่อนุวัติการมาเป็นกฎหมายภายใน เพื่อการพิจารณา ขอบเขตของการเข้าถึง ประกอบเหตุผล ความจำเป็นพิเศษ และความร้ายแรงที่อาจจะเกิดขึ้นด้วย

ในการนี้ สามารถสรุปหลักการพิจารณาว่าประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ มากน้อยเพียงใดได้เป็น 2 ข้อ กล่าวคือ

ก. ประชาชนผู้หนึ่งผู้ใดสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะได้เสมอ

ข. ข้อมูลข่าวสารใดจะเป็นความลับหรือไม่ ขึ้นอยู่กับลักษณะของข้อมูลข่าวสาร นั้นเอง มิใช่ขึ้นอยู่กับการกำหนดตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง เมื่อข้อมูลข่าวสารใดได้ถูกพิจารณา เนื้อหาสาระโดยอาศัยหลักตามกฎหมายแล้วว่าเป็นความลับ ย่อมเป็นข้อยกเว้นของหลักในข้อ ก. หรืออีกแนวหนึ่ง คือ

ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ มีหลักปฏิบัติในการเข้าถึงคือ “เปิดเผยเป็นหลักปกปิด เป็นข้อยกเว้น”

ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล มีหลักปฏิบัติในการเข้าถึง คือ “ปกปิดเป็นหลักเปิดเผย เป็นข้อยกเว้น”

3) ข้อมูลข่าวสาร

ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในขอบเขตของสิทธินี้จะต้องเป็นข้อมูลสาธารณะที่อยู่ในความ ครอบครองของราชการ และอาจหมายรวมไปถึงข้อมูลสาธารณะที่รัฐมอบหมายให้จัดทำ ใน ฐานะบุคคลที่กระทำการในทางบริการสาธารณะที่รัฐมอบหมายให้จัดทำ ในฐานะบุคคลที่กระทำ การแทนรัฐด้วย ซึ่งหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนผู้ครอบครองข้อมูลข่าวสารสาธารณะดังกล่าว จะต้องเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ หรือโดยข้อเท็จจริงรวมถึงลักษณะแห่งการครอบครอง อาจ ครอบครองโดยผู้แทนของหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามที่ ได้มอบหมายตามกฎหมายหรือข้อเท็จจริงก็ได้

ความหมายของข้อมูลข่าวสารข้างต้น (ในกฎหมายไทย) เป็นความหมายอย่างกว้าง และ เป็นความหมายที่แตกต่างจากสิ่งที่กฎหมายท่านองนี้ในบางประเทศกำหนดให้เปิดเผย เช่น ใน สหรัฐอเมริกา แม้จะเรียกกฎหมายว่า Freedom of Information Act แต่ในตัวของกฎหมายก็ใช้คำว่า records เป็นส่วนใหญ่ ในแคนาดาก็ใช้คำว่า records ในสวีเดนใช้คำว่า document แล้วนิยาม ความหมายให้กว้างขึ้น อย่างไรก็ดี ในระยะหลังมีแนวโน้มเป็นที่ยอมรับว่าการนิยามความหมายใน กฎหมาย ควรได้มีการนิยามให้มีความหมายกว้าง ดังเช่นในนิวซีแลนด์ ใช้คำว่า Information แต่ก็ หลีกเลี่ยงที่จะนิยามว่าครอบคลุมเพียงใดและใช้วิธีวางหลักเกณฑ์ยกเว้นว่าอะไรบ้างไม่จัดเป็น

Information แทน ซึ่งทำให้มีความหมายกว้างกว่าประเทศอื่น ๆ สำหรับสหราชอาณาจักรนั้น ก็ใช้คำว่า Information เช่นกัน

โดยทั่วไปข้อมูลข่าวสารสาธารณะ²⁶ หมายถึง ข้อมูลข่าวสารซึ่งโดยสภาพ โดยปกตินิยมหรือประเพณีแห่งท้องถิ่น โดยกฎหมายหรือความมุ่งหมายของแหล่งที่มาแห่งข้อมูลข่าวสารนั้น ย่อมมุ่งจะให้เป็นที่รับรู้หรือยอมเป็นที่รับรู้แก่บุคคลซึ่งไม่จำกัดหมู่พวก ทั้งนี้ โดยไม่จำกัดว่าข้อมูลข่าวสารนั้นจะเกิดในประเทศหรือต่างประเทศ เมื่อข้อมูลข่าวสารสาธารณะมีได้โดยสภาพ หรือความมุ่งหมาย ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารสาธารณะจึงย่อมมีศักยภาพอันเป็นอิสระและเปิดเผยอยู่ในตัว สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารจึงย่อมเป็นสิทธิที่มีพล้งอยู่เองโดยธรรมชาติหรือโดยความมุ่งหมายของแหล่งกำเนิดข้อมูลอยู่แล้ว การปกปิดหรือหวงห้ามไม่ให้แพร่หลายจึงทำได้ยาก

ในทางตรงกันข้ามกับข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ข้อมูลข่าวสารที่มีได้มีขึ้นเพื่อให้เป็นที่รับรู้แก่บุคคลทั่วไป เช่น ข้อมูลข่าวสารที่ทางราชการมีไว้แล้วจะต้องเก็บรักษาเป็นความลับ หรือเป็นเรื่องภายในส่วนราชการที่บันทึกเรื่องราวส่วนบุคคลไว้ แฟ้มเอกสารที่มีได้มีไว้เพื่อการเผยแพร่หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ย่อมไม่เป็นวัตถุที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (ด้านสิ่งแวดล้อม) และเป็นสิทธิของผู้ครอบครองข้อมูลข่าวสารนั้นว่าจะเปิดเผยหรือไม่ก็ได้ หรือมีกฎหมายบัญญัติให้สิทธิและวิธีการเข้าถึงข้อมูลเช่นนั้นไว้โดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม หากมีการนำข้อมูลข่าวสารนั้นออกเผยแพร่แก่สาธารณะแล้วก็ดี ไม่ว่าการเปิดเผยนั้นจะได้กระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือได้มีการนำข้อมูลข่าวสารเก็บไว้ในหอจดหมายเหตุแห่งชาติ หรือสถานที่ที่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนศึกษาค้นคว้าเมื่อใด ข้อมูลข่าวสารนั้นย่อมแปรสภาพเป็นข้อมูลสาธารณะไปทันที

4) สิ่งแวดล้อม

การให้นิยามของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” นั้น²⁷ ไม่ง่ายอย่างที่คิดเพราะดูเหมือนว่าเป็นคำที่ทุกคนเข้าใจได้ว่า หมายถึง สิ่งแวดล้อมรอบ ๆ ตัวมนุษย์ แต่หากจะให้ระบุชัดเจนว่าหมายถึงสิ่งใดบ้าง ก็ดูจะเป็นการยากที่จะระบุเฉพาะเจาะจงลงไปให้ชัดเจน สิ่งนี้ได้ปรากฏชัดในบรรดาสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมที่ต่างก็หลีกเลี่ยงการให้คำนิยามของคำว่า “สิ่งแวดล้อม”

แม้แต่ปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 (Stockholm Declaration on Human Environment, 1972) ซึ่งได้รับการยกย่องในทางระหว่างประเทศว่าเป็นตรา

²⁶ รัฐสภา. (2553). เล่มเดิม. หน้า 443 - 445.

²⁷ อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2550). เล่มเดิม. หน้า 460 - 480.

สาระสำคัญที่วางแนวคิดและหลักการในการคุ้มครองและรักษาสິงแวดล้อมภายใต้การสนับสนุนของสหประชาชาติก็ยังมีหลักเลื่องที่จะให้นิยามของคำว่า “สิ่งแวดลอม” เอาไว้เพียงแต่มีการกล่าวถึงสิ่งแวดลอมในวรรคหนึ่งของอารัมภบทว่า²⁸

1. “มนุษย์เป็นทั้งผู้สร้างและเป้าหมายของสิ่งแวดลอมของมนุษย์ซึ่งทำให้มนุษย์ดำรงชีพอยู่ได้ทั้งทางกายภาพและให้ออกาสมนุษย์ที่จะเติบโตในด้านสติปัญญา ศิลธรรม สังคม และจิตวิญญาณ...สิ่งแวดลอมของมนุษย์ทั้งสองด้านที่เป็นธรรมชาติและด้านที่มนุษย์ทำขึ้นนั้น ย่อมเป็นสาระสำคัญต่อความอยู่ดีกินดี และต่อการใช้สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานแม้กระทั่งสิทธิในการมีชีวิตเองก็ตาม”

อย่างน้อยที่สุด สิ่งทีกล่าวถึงในวรรคหนึ่งแห่งอารัมภบทของปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดลอมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 ก็คือ สิ่งแวดลอมนั้นมิได้จำกัดอยู่เฉพาะสิ่งทีเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติเท่านั้น แต่ยัรวมถึงสิ่งทีมนุษย์สร้างขึ้นอีกด้วย และสองสิ่งนี้เกื้อกูลให้มนุษย์สามารถดำรงชีพทางกายภาพและพัฒนาสติปัญญา ศิลธรรม สังคม และจิตวิญญาณ ตลอดทั้งการใช้สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานได้

1.2 สถานะของสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดลอมในระบบกฎหมาย

สถานะของสิทธิดังกล่าวนี้ จะได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามหลักนิติรัฐ กล่าวคือ ด้วยความที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ กฎหมายอื่นจึงมีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับความทีบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญมิได้ ทั้งโดยหลักการทั่วไป หากจะมีการแก้ไข เพิ่มเติม หรือตัดทอนเนื้อหาในรัฐธรรมนูญย่อมกระทำไดยากกว่าการแก้ไข เพิ่มเติม หรือตัดทอนเนื้อหาในกฎหมายภายในประเภทอื่น ๆ

การบัญญัติรับรองสิทธินี้ไว้ในระบบกฎหมายอาจมีได้สองรูปแบบ²⁹ คือ

การบัญญัติรับรองสิทธินี้ไว้โดยเฉพาะแยกจากสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารประเภทอื่น ๆ อาจเป็นการออกกฎหมายทั้งฉบับเป็นการเฉพาะ เช่น The Environment Information Act. ของเยอรมัน Environment Information Regulations 2004 ของอังกฤษ หรือมีบทบัญญัติคุ้มครองในเรื่องนี้โดยเฉพาะภายในกฎหมายทีมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับเรื่อง สิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เช่น กฎหมายคุ้มครองสิทธิของประเทศลัตเวีย ทีบัญญัติไว้ใน Law on Environment Protection

²⁸ รัฐสภา. (2553). เล่มเดิม. หน้า 445.

²⁹ แหล่งเดิม. หน้า 445 - 446.

การบัญญัติรับรองสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารไว้ทั่วไปโดยให้ตีความมาถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมด้วย เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 56 ที่สามารถปรับใช้กับข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม หรือกฎหมายของประเทศสวีเดนเดิม ก่อนที่จะได้อนุมัติการให้เป็นไปตาม The United Nations Economics Commission for Europe (UNECE) Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (the Aarhus Convention)

อย่างไรก็ดี หากสิทธินี้มีที่มาในการใช้บังคับจากบทบัญญัติในกฎหมายระหว่างประเทศ (ซึ่งโดยมากคือสนธิสัญญา) ที่รัฐนั้น ๆ เป็นภาคีก็ต้องพิจารณาทางปฏิบัติของระบบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในรัฐนั้น ๆ ว่ามีมุมมองต่อกฎหมายระหว่างประเทศในการใช้บังคับภายในรัฐอย่างใด กล่าวคือ มีทางปฏิบัติตามทฤษฎีเอกนิยม ทวินิยม หรือแบบผสม

1.3 การใช้สิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม

สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม เป็นหลักประกันในทางรัฐธรรมนูญที่มุ่งคุ้มครองในฐานะที่เป็น “ผู้รับ” ข้อมูลข่าวสาร ในขณะที่ตามหลักเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นนั้น รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองบุคคลในฐานะที่เป็น “ผู้แสดงออก” และ “ผู้เผยแพร่” หรือผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ “สื่อมวลชน” ที่เป็นสื่อแสดงความคิดเห็นที่มีผู้แสดงออก ซึ่งโดยทั่วไปย่อมจะแสดงออกในรูปของข้อมูลข่าวสารนั่นเอง ดังจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญนอกจากคุ้มครองผู้แสดงความคิดเห็น และผู้รับแสดงความคิดเห็นเป็นการทั่วไปแล้ว ยังมุ่งคุ้มครองผู้ปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชนให้มีเสรีภาพในการโฆษณาอีกชั้นหนึ่ง ในแง่นี้ รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองผู้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสื่อมวลชน ไม่ว่าจะเป็นสิ่งพิมพ์ วิทยุ หรือโทรทัศน์ โดยไม่คำนึงว่าจะเป็นผู้สื่อมวลชนในกิจการของรัฐหรือของเอกชน ทั้งนี้ ก็เพื่อให้สื่อมวลชนสามารถแสดงความคิดเห็นและข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ไปยังผู้รับได้อย่างแท้จริงนั่นเอง³⁰

บุคคลผู้ทรงสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครอบครองของราชการโดยหลักทั่วไปคือ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล โดยกฎหมายว่าด้วยสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (ด้านสิ่งแวดล้อม) ในแต่ละประเทศจะวางเงื่อนไขในการใช้สิทธิของผู้ใช้สิทธิต่างกันเป็น 2 แนว คือ

เงื่อนไขที่กำหนดให้ผู้ที่ใช้สิทธิต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในข้อมูลที่จะขอ เช่น การใช้สิทธิตามมาตรา 6 (1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

เงื่อนไขที่เปิดโอกาสให้ทุกคนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยไม่ต้องมีส่วนได้เสียในข้อมูลที่จะขอ เช่น การใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

³⁰ แหล่งเดิม, หน้า 447.

อย่างไรก็ดี เมื่อผู้มีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในครอบครองของตนแก่ประชาชนตามคำขอของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในหน่วยงานภายใต้บังคับของกฎหมายในเรื่องนี้ (รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง) ย่อมมีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในครอบครองของตนแก่ประชาชนเสมอ เว้นเสียแต่จะมีกฎหมายหรือคำสั่งหรือข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุสำคัญที่อาจยับยั้งขึ้นปฏิเสธสิทธิ เพื่อมิให้เปิดเผยให้ประชาชนรับรู้ได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1.4 การบังคับให้เป็นไปตามสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม

เมื่อสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมได้รับการบัญญัติคุ้มครองไว้ในระบบกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐธรรมนูญ การบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นในอันที่จะเป็นหลักประกันว่าสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่สามารถเกิดขึ้นได้ในความเป็นจริง

หลักประกันที่ดีที่สุดในการบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิก็คือ การคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการ³¹ (การให้ใช้สิทธิทางศาล) อันถือได้ว่าเป็นหลักการที่เป็นหัวใจของนิติรัฐ เพราะเป็นการที่รัฐแสดงว่าจะให้ความอิสระแก่อำนาจศาล ในการเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำต่าง ๆ ของรัฐว่าเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนหรือไม่

อย่างไรก็ตาม หากเป็นการใช้สิทธิตามกฎหมายปกครอง (โดยมากเป็นการใช้สิทธิที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติ) ก็จะมีกระบวนการควบคุมภายในฝ่ายปกครองที่สำคัญ คือ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง โดยความมุ่งหมายของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้น มีอยู่ด้วยกัน 3 ประการ คือ เพื่อลดภาระคดีในชั้นศาล เพื่อการควบคุมตนเองของฝ่ายปกครอง และที่สำคัญเพื่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชน

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง แบ่งได้ 2 ประเภท คือ

ก. ระบบอุทธรณ์ไม่บังคับ

เป็นกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดว่า หากคู่กรณีจะนำคดีมาสู่ศาล คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน หากแต่เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติในลักษณะที่เป็นทางเลือกให้คู่กรณีมีสิทธิที่จะเลือกใช้สิทธิในการอุทธรณ์หรือนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลได้โดยตรง ด้วยเหตุนี้ จึงต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ๆ เป็นสำคัญว่า กฎหมายได้บัญญัติในลักษณะให้ใช้ระบบอุทธรณ์เพื่อเลือกหรือไม่

³¹ กมลชัย รัตนสกาววงศ์. (2537). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. หน้า 65 - 75.

ข. ระบบอุทธรณ์บังคับ

เป็นระบบอุทธรณ์ที่บังคับให้คู่กรณีจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาล หากคู่กรณีไม่ดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน ศาลย่อมไม่อาจรับพิจารณาคดีดังกล่าวได้ การอุทธรณ์ในระบบบังคับจึงกลายเป็นเงื่อนไขในการรับเรื่องไว้พิจารณา ด้วยเหตุนี้เอง จึงถือว่าสถานะในทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์เป็นกฎหมายที่อยู่กึ่งกลางระหว่างกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติ กล่าวคือ การอุทธรณ์เป็นจุดเชื่อมระหว่างการใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองและเป็นเงื่อนไขในการรับฟ้องคดีของศาลในขณะเดียวกันนั่นเอง

นอกจากนี้ การใช้สภาพบังคับทางแพ่งและทางอาญา ก็มีส่วนที่ทำให้เกิดกระบวนการบังคับการให้เป็นไปตามสิทธินี้ด้วยทางอ้อม ทั้งยังเป็นการแก้ไขเยียวยาความเสียหายของผู้ถูกละเมิดสิทธิให้กลับคืนดั้งเดิมหรือใกล้เคียงให้มากที่สุด (กรณีสภาพบังคับทางแพ่ง) และเป็นการแก้แค้นทดแทนให้ผู้เสียหายตลอดจนเป็นการข่มขู่ไม่ให้ผู้ใด โดยเฉพาะผู้ที่มิหน้าที่โดยตรงตามสิทธิละเมิดสิทธิของผู้อื่นผู้ใดโดยมิชอบ (กรณีสภาพบังคับทางอาญา)

2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

การรับรองและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นองค์กรของรัฐจึงต้องเคารพเช่นเดียวกัน ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจากการละเมิดของรัฐนั้นมีสามระดับด้วยกัน คือ³²

1. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่รัฐ องค์กรของรัฐไม่สามารถละเมิดสิทธิเสรีภาพเหล่านี้ได้เลย เสรีภาพดังกล่าวเป็นเสรีภาพเด็ดขาด เช่น เสรีภาพในร่างกาย เสรีภาพในความเชื่อและศาสนา ดังนั้นถ้ามีกฎหมายที่ตราออกมาแล้วกระทบต่อเสรีภาพแบบเด็ดขาดดังกล่าวก็ถือว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ

2. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจากการละเมิดของฝ่ายบริหาร เพราะฝ่ายบริหารมีอำนาจตามความเป็นจริง เช่น มีกำลังทหารและกำลังตำรวจอยู่ในอำนาจ ดังนั้นการจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นต้องกระทำโดยกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นเท่านั้น ด้วยเหตุที่ว่าการจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้นั้นต้องเป็นกฎหมายที่ตราออกมาจากประชาชนหรือจากตัวแทนของประชาชนในรัฐสภาไม่ใช่ตราออกมาจากองค์กรอื่น ๆ ที่มีใช้ตัวแทนของประชาชน เช่น การกำหนดโทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาถือว่าเป็นการลดรอนสิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกายของประชาชน

³² เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ*. หน้า 194 - 195.

แต่ก็สามารถทำได้เพราะเป็นกฎหมายที่ตราออกมาจากรัฐสภา หรือการเวนคืนที่ดินของประชาชนก็ถือว่าเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในกรรมสิทธิ์ของประชาชน แต่ก็ทำได้เพราะมีกฎหมายเวนคืนที่ดินที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

3. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในกรณีที่มีการละเมิด ต้องให้ประชาชนสามารถไปฟ้องร้องต่อศาลได้ เช่น ถ้ารัฐสภาออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพชั่วคราวตามกฎหมาย ต้องมีองค์กรชี้ขาดให้กฎหมายนั้นใช้บังคับมิได้ ถ้าฝ่ายบริหารละเมิดเสรีภาพก็ต้องให้องค์กรชี้ขาดให้หยุดการกระทำและใช้ค่าเสียหายได้ นอกจากนี้รัฐยังต้องมีภาระที่จะต้องดูแลกรณีเอกชนคนหนึ่งละเมิดสิทธิเสรีภาพเอกชนอีกคนหนึ่งโดยกำหนดให้ศาลทำหน้าที่เยียวยาความเสียหายแก่ประชาชนและลงโทษผู้ที่กระทำการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

2.2.1 การรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

การบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพปัจเจกชนไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามความคิดรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย มีพื้นฐานความคิดจากกฎหมายว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพในกรณีนี้ได้ถือหลักการรับรองสิทธิและเสรีภาพจากกฎหมาย Bill of Rights ของประเทศอังกฤษ ปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองของฝรั่งเศส (The Declaration of Rights of man and of the Citizen) และความตื่นตัวของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีอิทธิพลต่อการประกาศสิทธิมนุษยชนสากลของสหประชาชาติเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 (International Institutions, 2002) เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของมนุษยชาติเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก สาระสำคัญตามคำประกาศสิทธิมนุษยชนสิ่งแรก ได้แก่ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพปัจเจกชนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1 มนุษยชาติทั้งปวงที่เกิดมามีสิทธิเท่าเทียมกันและมีเสรีภาพมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มาตรา 2 ทุก ๆ คน มีสิทธิและเสรีภาพทั้งปวงโดยเกิดโดยไม่มีการแบ่งเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา มีสิทธิทางการเมือง ทรัพย์สิน เป็นต้น และสิทธิอื่น ๆ อันได้แก่สิทธิทางสังคม สิทธิทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรม สิทธิต่าง ๆ เหล่านี้ได้บัญญัติไว้ในสิทธิขั้นพื้นฐานในคำประกาศสิทธิมนุษยชนสากล และประเทศต่าง ๆ ได้นำสิทธิขั้นพื้นฐานตามคำประกาศสิทธิมนุษยชนสากลไปบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ³³

³³ วุฒิชัย จิตตานุ. (2546, พฤษภาคม - สิงหาคม). “สิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก.” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 5(14). หน้า 75 - 77.

2.2.1.1 ระบบประกันสิทธิและเสรีภาพ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพแล้ว พบว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแต่ละประเภทไว้ในระดับที่แตกต่างกันไป³⁴ ดังนี้

1) สิทธิและเสรีภาพประเภทที่รัฐอาจออกกฎหมายมาจำกัดได้โดยไม่มีเงื่อนไขพิเศษสำหรับการออกกฎหมายฉบับนั้น หมายความว่า แม้รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานเป็นหลัก แต่องค์กรนิติบัญญัติอาจออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ตามที่เห็นสมควร ตัวอย่าง การประกันสิทธิและเสรีภาพในลักษณะนี้ เช่น มาตรา 41 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ในกรณีที่องค์กรนิติบัญญัติเห็นสมควรจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลอย่างไร ก็อาจออกกฎหมายจำกัดสิทธิในทรัพย์สินนี้ได้ อย่างไรก็ตาม องค์กรนิติบัญญัติไม่อาจออกกฎหมายมาลบล้างสิทธินี้ได้ ได้เพียงแต่จำกัดเท่านั้น อนึ่งการออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น แม้จะเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญอนุญาตให้กระทำได้ตามที่เห็นสมควร องค์กรนิติบัญญัติก็ต้องตรากฎหมายให้สอดคล้องกับเงื่อนไขต่าง ๆ ตามมาตรา 29 ด้วย กล่าวคือ ต้องกระทำเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

2) สิทธิและเสรีภาพประเภทที่รัฐอาจออกกฎหมายมาจำกัดได้โดยการปฏิบัติตามเงื่อนไขพิเศษที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อาจเป็นสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น มาตรา 63 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ วรรคสอง การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎหมายอัยการศึก” ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขพิเศษไว้เช่นนี้ องค์กรนิติบัญญัติย่อมตรากฎหมายล่วงล้ำแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้เฉพาะกรณีที่รัฐธรรมนูญอนุญาต ซึ่งตรงกับเงื่อนไขในมาตรา 29 วรรคหนึ่งที่ว่า “...เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้”

³⁴ ธนพร ชื่นพัฒนรัฐ. (2555). ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในความเสมอภาคของบุคคล : ศึกษาเฉพาะกรณีสิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาของผู้ถูกคุมขัง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 45.

3) สิทธิและเสรีภาพประเภทที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยเด็ดขาด ไม่อนุญาตให้องค์กรนิติบัญญัติตรากฎหมายจำกัดสิทธิได้ ตัวอย่างเช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนาตามมาตรา 37 เป็นต้น

เมื่อพิจารณาลักษณะการรับรองสิทธิและเสรีภาพข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่า ในระบบการรับรองสิทธิเสรีภาพประเภทแรกนั้น รัฐมีอิสระและดุลพินิจมากที่สุดในการเข้าไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล ในขณะที่ระบบที่สอง รัฐมีอิสระและดุลพินิจลดลง ส่วนในระบบที่สามนั้น รัฐไม่อาจเข้าไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลได้เลย ทำให้เฉพาะการกำหนดกรอบหรือเขตแดนแห่งสิทธิที่รัฐจะคุ้มครองให้เท่านั้น เช่น เสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาย่อมได้รับความคุ้มครองตราบเท่าที่ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนเท่านั้น³⁵

2.2.1.2 หลักนิติรัฐที่เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

คำว่า “นิติรัฐ” เป็นคำที่เกิดในประเทศที่ใช้ภาษาเยอรมัน เป็นคำที่รู้จักกันในศตวรรษที่ 19 โดยช่วงก่อนปี ค.ศ. 1848 นักคิดที่สำคัญของเยอรมันคือ Robert von Mohl, Carl Welcker และ Johann Christoph Frissherr von Aretin ได้กล่าวถึงคำว่า “นิติรัฐ” โดยให้ความหมายของคำว่า “นิติรัฐ” หมายถึง รัฐแห่งความมีเหตุผล อันเป็นรัฐที่ปกครองตามเจตจำนงโดยรวมที่มีเหตุผล และมีวัตถุประสงค์เพื่อสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับสังคมเป็นการทั่วไป จากการให้ความหมายดังกล่าว อาจสรุปได้ว่า นิติรัฐก็คือรัฐที่ปกครองตามหลักแห่งเหตุผล เพื่อให้การอาศัยอยู่ร่วมกันของมนุษย์เป็นไปด้วยความสงบสุข³⁶

ต่อมาความหมายของคำว่า “นิติรัฐ” ถูกลดขอบเขตของความหมายของนิติรัฐในทางเนื้อหา กลายเป็นนิติรัฐในทางรูปแบบ โดย Friedrich Julius Stahl ได้อธิบายว่า รัฐควรจะเป็น “นิติรัฐ” ซึ่งเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหารัฐ และเป็นความพยายามที่จะพัฒนารัฐไปสู่ยุคใหม่ ดังนั้น รัฐจะต้องเคารพในขอบเขตส่วนบุคคลของปัจเจกบุคคลและจะต้องให้การรับรองคุ้มครองขอบเขตส่วนบุคคลโดยกฎหมาย และทำให้เกิดความมั่นคงต่อแนวทางดังกล่าว นอกจากนั้นรัฐไม่ควรจะใช้อำนาจเหนือของรัฐบังคับบุคคลตามแนวจารีตที่เคยปฏิบัติมาอีกต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขอบเขตส่วนบุคคล และนี่คือความหมายของ “นิติรัฐ”³⁷

³⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2551). *เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน : มาตรการในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เอกสารประกอบการบรรยายวิชา ทฤษฎีและหลักกฎหมายมหาชน บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช*. หน้า 2 - 3.

³⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2543). เล่มเดิม. หน้า 24.

³⁷ แหล่งเดิม. หน้า 24.

ตามความเห็นของ Theodor Maunz เห็นว่าหลักดังต่อไปนี้เป็นหลักที่สำคัญอันเป็นสาระสำคัญของ “หลักนิติรัฐ” ซึ่งประกอบไปด้วยหลักการต่าง ๆ ดังนี้

1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ³⁸

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักนิติรัฐไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยหลักแล้วต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลกัน เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้จะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่รับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมด และดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ

หากพิจารณาหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเป็นระบบ อาจแยกพิจารณาการแบ่งแยกอำนาจในแง่ของความแตกต่างตามภาระหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดการแบ่งแยกองค์กรตามขอบเขตภาระหน้าที่ที่แตกต่างกัน หรือเรียกกันว่า “การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ” และ “การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัวบุคคล” ซึ่งเรียกร้องให้ภาระหน้าที่ของรัฐมีการแบ่งแยกนั้นต้องมีเจ้าหน้าที่ของตนเองอันมิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรอื่นด้วย โดยวิธีการแบ่งแยกอำนาจของรัฐเช่นนี้ รวมทั้งการกำหนดให้องค์กรอื่น ๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่อำนาจนั้น หรือการให้มีสิทธิโต้แย้งคัดค้านอำนาจอื่นหรือสิทธิในการควบคุมตรวจสอบทั้งในแง่ของการแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ และในแง่ของตัวบุคคลแล้ว กรณีก็จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่าง ๆ ในการยับยั้งซึ่งกันและกัน และทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่นโดยสิ้นเชิง ด้วยสภาพการณ์เช่นนี้จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอันเป็นความมุ่งหมายประการสำคัญของหลักนิติรัฐ

2) หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ³⁹

หลักนิติรัฐมีความเกี่ยวพันอย่างยิ่งกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”

³⁸ แหล่งเดิม, หน้า 25.

³⁹ แหล่งเดิม, หน้า 26 - 27.

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายยอมรับหลักความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของแต่ละบุคคล รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยอำนาจรัฐจะกระทำได้นั้นต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้น จึงจะสามารถกระทำได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง จึงได้มีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้ เพื่อความมุ่งหมายจะให้อำนาจแต่ละอำนาจควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน และเพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง นอกเหนือจากหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้วได้มีการบัญญัติหลักการต่าง ๆ อีกหลายประการเพื่อเป็นการให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมิให้ถูกละเมิดจากรัฐ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง การกำหนดให้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ และหลักประกันที่สำคัญคือ หลักประกันการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ปัจเจกบุคคล เพราะการคุ้มครองหรือหลักประกันทั้งหลายจะปราศจากความหมายหากไม่ให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการโต้แย้งการกระทำของรัฐ เพื่อให้องค์กรศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกโต้แย้งว่าละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

กล่าวโดยสรุปหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ถือว่าเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ ทั้งนี้ เพราะถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การกระทำของรัฐทั้งหลายจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพราะมนุษย์นั้นเป็นเป้าหมายของการดำเนินการของรัฐ มนุษย์มิใช่เป็นเพียงเครื่องมือในการดำเนินการของรัฐ การดำรงอยู่ของรัฐย่อมดำรงอยู่เพื่อมนุษย์ มิใช่มนุษย์ดำรงอยู่เพื่อรัฐ ด้วยเหตุนี้สิทธิและเสรีภาพจึงเป็นรากฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยึดถือระบบนิติรัฐ

3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง หรือเรียกว่า “หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง” หลักในเรื่องนี้เป็นการเชื่อมโยงหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองเข้ากับหลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน กล่าวคือ การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายปกครองจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติอันเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชน โดยเฉพาะ

อย่างยับยั้งบัญญัติของกฎหมายที่เป็นการกระทบต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิของประชาชนนั้นจะกระทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ โดยผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนก่อน ดังนั้นการใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนจึงมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนแล้ว

2.2.2 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้

ตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญของไทยบัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้” การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ หลักดังกล่าวนี้ภาษาเยอรมันเรียกว่า Wesengehaltsgarantie ซึ่งหลักนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นการให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้นจะกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ ซึ่งถือว่าเป็นหลักประกันว่าถึงอย่างไรก็ตาม ฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพก็ไม่อาจจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพให้กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพอันเป็นการจำกัดขอบเขตอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นการทั่วไปในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

ทฤษฎีพื้นฐานที่เกี่ยวกับหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้นั้น มีทฤษฎีของเยอรมันอยู่ 2 ทฤษฎี⁴⁰ คือ ทฤษฎีคุ้มครองสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพอย่างสัมบูรณ์ (die absolute Wesengehaltstheorie) และทฤษฎีคุ้มครองสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพอย่างสัมพัทธ์ (die relative Wesengehaltstheorie) ตามทฤษฎีแรกนั้น เห็นว่าไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดไม่อาจที่จะละเมิดสาระสำคัญของสิทธิได้ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการคุ้มครองขั้นต่ำสุดต่อแก่นของสิทธิและเสรีภาพอันเป็นหัวใจของสิทธิ นั้น ๆ ตามแนวคิดนี้ได้แยกเขตแดนของสิทธิออกเป็น 2 ส่วน คือ ขอบเขตส่วนแรกนั้นเป็นส่วนที่รัฐอาจเข้าไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพนั้นได้ แต่ขอบเขตอีกส่วนหนึ่งนั้น เป็นขอบเขตที่รัฐไม่อาจจะก้าวล่วงเข้าไปได้อันถือว่าเป็นขอบเขตที่ได้รับคุ้มครองอย่างสัมบูรณ์ การคุ้มครองตามทฤษฎีนี้ จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาจากการแทรกแซงเป็นกรณี ๆ ไป หรือมิได้ขึ้นอยู่กับทำให้เหตุผลของการแทรกแซงเป็นกรณี ๆ ไป เช่น ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ของเยอรมนีเคยวินิจฉัยว่า

⁴⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2555). หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.

การแทรกแซงในชีวิตร่างกายอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บัญญัติไว้ในมาตรา 2 วรรคสองของรัฐธรรมนูญนั้นไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด สิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าว ถือว่าอยู่ในขอบเขตที่ได้รับ การคุ้มครองอย่างสมบูรณ์ การล่วงละเมิดใด ๆ ในสาระสำคัญหรือในแก่นของสิทธิขั้นพื้นฐานนี้ถือ ว่าเป็นการกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิดังกล่าว โดยสรุปจากทฤษฎีนี้เห็นว่า ไม่มีวัตถุ ในทางกฎหมายหรือสิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครอง (Rechtsguter) ใดใดที่จะมีคุณค่าสูงกว่าสาระสำคัญ แห่งสิทธิและเสรีภาพ ดังนั้นการคุ้มครองสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพจึงต้องคุ้มครองอย่าง สมบูรณ์

แต่อย่างไรก็ตาม ความเห็นของทฤษฎีแรกนั้นยังมีความเห็นในรายละเอียดที่แตกต่าง กันอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 วรรคสองที่บัญญัติว่า “ไม่ว่ากรณีใด ๆ” นั้น มุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีลักษณะเป็นการคุ้มครองในทางหลักการ (Institutionsgarantie) ซึ่งการคุ้มครองสิทธิในเชิงสถาบันดังกล่าวนี้ไม่อาจจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่ง สิทธิได้ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขใด เงื่อนไขใดและในสถานการณ์ใดก็ตาม

ส่วนทฤษฎีคุ้มครองสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพอย่างสัมพัทธ์ (die relative Wesengehaltstheorie) เห็นว่าไม่ควรมิสิ่งใดที่จะได้รับการคุ้มครองอย่างสมบูรณ์ ในกรณีที่มีเหตุผลที่ เหนือกว่าที่เป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง ภายใต้สภาพการณ์ดังกล่าวนี้จึงควรที่จะอนุญาตให้มีการ กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพได้ ตามทฤษฎีคุ้มครองอย่างสัมพัทธ์เห็นว่ามีได้ มีการกล่าวอ้างว่าไม่ให้กระทบสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ ในทางตรงกันข้ามกับบทบัญญัติ มาตรา 19 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญเยอรมนีนั้น เป็นบทบัญญัติที่เพียงแค่เปิดโอกาสให้พิจารณาว่า อะไรที่เป็นสาระสำคัญ ซึ่งตามความเห็นของแนวคิดนี้เห็นว่าเป็นกรณีที่ให้นำหลักความได้สัดส่วน (Verhältnismäßigkeitsgrundsatz) มาพิจารณา โดยแนวคิดนี้ได้ตีความมาตรา 19 วรรคสอง (Wesengehaltgarantie) ว่าไม่ว่ากรณีใด ๆ ไม่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิขั้น พื้นฐานโดยไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนหรือโดยปราศจากการไตร่ตรองซึ่งน้ำหนัก ระหว่างประโยชน์ได้เสียที่ได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายอื่น ๆ

ข้อจำกัดของสิทธิ จากสิทธิเด็ดขาดไปสู่สิทธิสัมพัทธ์

รัฐธรรมนูญของนานาประเทศต่างก็มีการยอมรับและมีการรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ ซึ่งอาจปรากฏอยู่ในอารัมภบทหรือคำปรารภของรัฐธรรมนูญ⁴¹ หรือไม่ก็มีการบัญญัติรับรองสิทธิ เสรีภาพไว้เป็นหมวดหมู่หนึ่งของรัฐธรรมนูญนั้น ๆ เลย ความจำเป็นที่ต้องมีการรับรองเรื่อง ดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นความจำเป็นอย่างย่งที่รัฐนั้นไม่สามารถปฏิเสธได้ เพราะเนื่องจาก

⁴¹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิ เสรีภาพ*. หน้า 128 - 132.

การรับรองดังกล่าวเป็นการยอมรับแนวความคิดสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติของสำนักกฎหมายฝ่ายธรรมชาติมาแปรสภาพเป็นบทบัญญัติที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรของสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง ดังนั้น โดยหลักการเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพแล้ว การรับรองสิทธิและเสรีภาพโดยรัฐนั้นเป็นเรื่องหลักที่รัฐต้องรับรอง เรื่องการที่รัฐจะจำกัดสิทธิเสรีภาพรัฐนั้นจะกระทำมิได้ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อมีหลักก็ต้องมีข้อยกเว้น ในเรื่องดังกล่าวรัฐสามารถจำกัดสิทธิเสรีภาพได้ก็ต่อเมื่อรัฐออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพไว้โดยอาจมีการสร้างเงื่อนไขขึ้นมาในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ กฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับในกรณีจำเป็นต้องจำกัดสิทธิเสรีภาพ โดยที่เสรีภาพถ้าไม่มีขอบเขตจำกัดเลยสถานะอนาธิปไตยก็จะเกิดขึ้นเหมือนเมื่อครั้งมนุษย์ยังอยู่ในสังคมเถื่อน เพราะทุกคนจะใช้เสรีภาพเต็มที่และจะกระทบชีวิต ทรัพย์สิน ร่างกายผู้อื่น จนทำให้ผู้แข็งแรงเท่านั้นที่อยู่รอดในสังคมได้ ผู้อ่อนแอต้องตกเป็นทาสและถูกจำกัดเสรีภาพหมดการมีเสรีภาพโดยไม่มีขอบเขตจึงเป็นเหตุใหญ่ให้เกิดการไร้เสรีภาพ การเข้ามารวมเป็นสังคมยอมรับอำนาจการเมืองเหนือตนเป็นรูปแบบการปกครองต่าง ๆ ก็เพื่อให้อำนาจสูงสุดนั้นสูงเหนือทุกคนเป็นกรรมการคอยรักษากติกาไม่ให้ผู้เข้มแข็งกว่าใช้เสรีภาพโดยไม่มีขอบเขตรังแกผู้อ่อนแอกว่า ดังนั้น การจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยรัฐจึงเป็นสิ่งจำเป็นและมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะเป็นการปกป้องคุ้มครองไม่ให้รัฐและผู้อื่นมาล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของเรา รากฐานของเกณฑ์ที่ใช้บังคับในการจำกัดสิทธิเสรีภาพ เมื่อพิจารณาแล้วมาจากคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 มาตรา 4 บัญญัติว่า “เสรีภาพก็คือความสามารถที่จะกระทำการใดก็ได้ที่ไม่เป็นการรบกวนผู้อื่น ดังนั้น การใช้สิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์แต่ละคนจะมีก็แต่เพียงข้อจำกัดเฉพาะที่ต้องยอมให้สมาชิกอื่นของสังคม สามารถใช้สิทธิเหล่านี้เช่นเดียวกัน ข้อจำกัดเช่นว่านี้ จะกำหนดขึ้นได้ก็แต่โดยบทกฎหมายเท่านั้น” และมาตรา 5 “กฎหมายมีสิทธิที่จะห้ามเฉพาะการกระทำที่รบกวนสังคมเท่านั้น สิ่งใดที่ไม่มีกฎหมายห้ามใครจะมาห้ามไม่ให้ทำย่อมไม่ได้ และในทำนองกลับกันบุคคลย่อมไม่ถูกบังคับให้กระทำการในสิ่งที่กฎหมายไม่ได้สั่งให้กระทำ” จากบทบัญญัติทั้งสองมาตราทำให้เห็นว่าการจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นมีหลักอยู่สองประการ คือ ประการแรก การจำกัดสิทธิเสรีภาพเพื่อคุ้มครองบุคคลอื่น ประการที่สอง การจำกัดสิทธิเสรีภาพเพื่อคุ้มครองสังคม

2.3 แนวคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นกระบวนการทางการเมืองอันเป็นเงื่อนไขสำคัญในระบบประชาธิปไตย เพราะตามระบอบประชาธิปไตยต้องเป็นการปกครองโดยประชาชน หรือโดยความยินยอมของประชาชน กล่าวคือ แม้ประชาชนทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ไม่สามารถจัดการหรือดำเนินการได้ด้วยตนเองโดยตรง แต่ก็ต้องมีโอกาสที่จะแสดงเจตนารมณ์ตามความต้องการของ

เขาว่า ต้องการบุคคลใดเป็นตัวแทนในการตัดสินใจในทางการเมืองต่าง ๆ ในทางการเมือง มีสิทธิ ถอดถอนผู้แทน เสนอกฎหมาย มีโอกาสที่จะติดตามข่าวสารทางการเมือง แสดงความคิดเห็น เสนอ ข้อเรียกร้องไม่เห็นด้วยกับนโยบาย มาตรการ หรือการดำเนินการต่าง ๆ ของผู้บริหารทุกระดับ ท้องถิ่นและระดับชาติ กระบวนการเหล่านี้คือ การมีส่วนร่วมทางการเมือง⁴²

การปกครองในระบบประชาธิปไตยจำเป็นต้องทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วน ร่วมในทางการเมือง ทั้งนี้ เนื่องจากการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองจะช่วยทำให้ การปกครองในระบบประชาธิปไตยมีการพัฒนามากขึ้น สาเหตุเพราะจะทำให้ผู้ใช้อำนาจปกครอง และผู้ถูกปกครองมีการสื่อสารหรือมีความสัมพันธ์ระหว่างกันเกิดขึ้น เนื่องจากประชาชนสามารถ แสดงถึงความต้องการของตนต่อผู้ใช้อำนาจปกครองทำให้การปกครองเป็นไปตามเจตนารมณ์ของ ประชาชนมากขึ้นอันเป็นตัวชี้วัดถึงความเป็นประชาธิปไตย นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของ ประชาชนยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจ หากไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในทางการเมืองการใช้อำนาจก็จะรวมศูนย์อยู่ที่นักการเมือง แต่หากเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้า มามีส่วนร่วมในทางการเมืองการใช้อำนาจก็จะไม่รวมศูนย์อยู่ที่นักการเมืองและก่อให้เกิด ความรู้สึกในความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเพราะประชาชนมีส่วนในการดำเนินงานของรัฐบาล ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการยืนยันหลักการในเรื่องของอำนาจอธิปไตยเป็นของ ประชาชนอีกทั้งยังทำให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ดังนั้น การมีส่วนร่วมในทางการเมือง ของประชาชนจึงเป็นหัวใจของการปกครองในระบบประชาธิปไตย⁴³

2.3.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มี เป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและ ให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายของรัฐ และมีส่วนร่วมในการ แก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุก ๆ คน การมีส่วนร่วมของประชาชนยังจัดเป็นรูปแบบ หนึ่งของแนวความคิดในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่น เพราะประชาชนใน ท้องถิ่น คือ ผู้ที่รู้ปัญหาและความต้องการของตนเองดีกว่าผู้อื่น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็น การเปิดกว้างในความคิดเห็นโดยการสื่อสารสองทางในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ซึ่งใน

⁴² ชมัยพร ชมกุล. (2552). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น. หน้า 14.

⁴³ จจรชัย ชัยพิพัฒนานันท์. (2553). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีตามมาตรา 291 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. หน้า 45.

แต่ละประเด็นนั้นไม่สามารถใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งมาตัดสินใจได้เหมือนกัน ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ

จากคำกล่าวข้างต้น อาจสรุปหลักการหรือองค์ประกอบสำคัญของคำว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ได้ดังนี้ คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ในระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกัน อำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ นั้น จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน มีการเพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีความยืดหยุ่นได้ กล่าวคือ มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใส และคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วม และการมีส่วนร่วมของประชาชนมีทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ⁴⁴

การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงเป็นหัวใจของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะในสังคมประชาธิปไตยแบบตะวันตก แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าประชาชนทั้งหมดต้องการที่จะมีส่วนร่วมในทางการเมือง เพราะยังมีประชาชนอีกจำนวนหนึ่งที่พอใจที่จะเป็นผู้สังเกตการณ์ทางการเมืองมากกว่าจะเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยตรง และหากเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากเกินไป ก็อาจจะไม่เกิดผลดีได้ เนื่องจากในบริบทของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองนั้น ประชาชนจะมีสิทธิมีส่วนร่วมในทางการเมือง ทั้งรูปแบบหรือวิธีการ และขอบเขต กลุ่ม หรือจำนวนของประชาชนผู้มีสิทธิมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากนักน้อยเพียงใดนั้น ยังขึ้นอยู่กับระดับของพัฒนาการทางการเมือง ความตื่นตัวทางการเมือง และวุฒิภาวะทางการเมืองหรือภูมิปัญญาทางการเมืองของรัฐนั้น ๆ เป็นสำคัญด้วย⁴⁵

ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น ได้มีนักวิชาการหลายท่านให้ความหมายไว้ ดังนี้

Mibrath and Goel⁴⁶ ได้ให้ความหมายว่าการมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง การกระทำของบุคคลเพื่อพยายามมีอิทธิพลหรือสนับสนุนต่อรัฐบาลและระบบการเมือง และยังรวมถึงบทบาทของประชาชนในการกระทำใด ๆ เพื่อมีอิทธิพลต่อผลทางการเมือง โดยพฤติกรรมการมี

⁴⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. (2549). *หนังสือชุดความรู้ด้านการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี เล่มที่ 3 ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม*. หน้า 25.

⁴⁵ ชมัยพร ชมกุล. (2552). เล่มเดิม. หน้า 15.

⁴⁶ ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. (2546). *โครงการการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ (รายงานผลการวิจัย)*. หน้า 59 - 60.

ส่วนร่วมทางการเมืองนั้นจะเพิ่มความสนใจทางการเมืองไปสู่กิจกรรมทางการเมืองที่ต้องการความสนใจและแรงจูงใจมากขึ้นเป็นลำดับ

Herbert McClosky⁴⁷ เห็นว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นกิจกรรมที่กระทำโดยสมัครใจ ซึ่งสมาชิกทั้งหลายที่อยู่ในสังคมได้มีส่วนร่วมกระทำร่วมกันในอันที่จะเลือกผู้นำของตนและกำหนดนโยบายของรัฐ การกระทำนั้นอาจกระทำโดยตรงหรือทางอ้อมก็ได้ ซึ่งบุคคลที่มีส่วนร่วมในทางการเมืองนั้น ได้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ ต่อไปนี้คือ การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การแสวงหาความรู้ทางการเมือง การอภิปรายหรือพูดคุยเกี่ยวกับการเมือง การเข้าร่วมชุมนุมทางการเมือง ฯลฯ เพราะการเข้าร่วมทางการเมืองเป็นการกระตุ้นเตือนให้ผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครองได้สำนึกถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของตน ทั้งยังเป็นการช่วยขยายขอบข่ายของความรู้ทางด้านการเมืองให้กว้างขวางขึ้นอีกด้วย

Erwin (1976)⁴⁸ กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้และความชำนาญร่วมกับวิทยากรที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

Shifting⁴⁹ กล่าวว่า โดยพื้นฐานแล้วการมีส่วนร่วม หมายถึง การปลดปล่อยประชาชนให้หลุดพ้นจากการเป็นเพียงผู้รับผลจากการพัฒนา และให้กลายเป็นผู้กระทำในกระบวนการเปลี่ยนแปลงและเข้าสู่ภาวะทันสมัย

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และเทียนชัย วงศ์ชัยสุวรรณ⁵⁰ เห็นว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นการกระทำที่ปัจเจกชน หรือกลุ่มบุคคลที่ไม่ว่าจะมีระดับของการจัดองค์กรมากน้อยเพียงใดก็ตาม เพื่อมีอิทธิพลต่อการเลือกสรรผู้นำทางการเมืองหรือรัฐบาลทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น และเพื่อมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในเชิงให้การสนับสนุนหรือต่อต้าน

⁴⁷ แหล่งเดิม.

⁴⁸ สถาบันวิจัยสังคมและสถาบันสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2544, สิงหาคม). *โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม* (รายงานผลการวิจัย). หน้า 2 - 1.

⁴⁹ แหล่งเดิม.

⁵⁰ ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และเทียนชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. (2542). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนชั้นกลาง* (รายงานผลการวิจัย). หน้า 12.

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด⁵¹ ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า หมายถึง การกระทำที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล หรือการดำเนินงานของรัฐบาล รวมถึงการเลือกผู้นำรัฐบาลทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมทางการเมืองจะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ เนื่องจากจะต้องเป็นไปตามความต้องการอันแท้จริงของประชาชนในการกำหนดความเป็นไปของสังคม ทั้งนี้เพราะตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไม่ว่าจะใช้วิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม โดยมีความมุ่งหมายเพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหรือการดำเนินงานสาธารณะ หรือการเลือกผู้นำทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น แม้ว่าความมุ่งหมายในทางการเมืองนั้นในความเป็นจริงอาจไม่มีผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลก็ตาม ซึ่งในทางตรงกันข้ามหากการกระทำนั้นไม่มีความมุ่งหมายในทางการเมืองแล้ว การกระทำนั้นก็ไม่ได้ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมในทางการเมืองแต่อย่างใด ดังนั้น พื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างน้อยต้องมีความสมัครใจที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้นโดยปราศจากการบังคับขู่เข็ญ มิเช่นนั้นก็ไม่อาจถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม อีกทั้งประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับบุคคลอื่น นั่นหมายถึงจะต้องมีความเสมอภาคในระหว่างประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมด้วยตนเองโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ และประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะต้องมีความรู้ความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ กล่าวคือ ประชาชนที่เข้าร่วมในกิจกรรมจะต้องมีความรู้ในเรื่องนั้น ๆ เพราะหากกิจกรรมที่เข้ามามีส่วนร่วมมีความสลับซับซ้อนเกินความสามารถของผู้เข้าร่วมกิจกรรมการมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้ นอกจากนี้ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในกิจกรรมนั้น ๆ ก็จะต้องยอมรับถึงผลกระทบของเรื่องที่ได้ตัดสินใจดังกล่าวด้วย⁵²

2.3.2 ลักษณะการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ในระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกัน อำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ นั้น จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน มีการเพิ่มความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้มีความยืดหยุ่น กล่าวคือ มีโครงสร้างการ

⁵¹ พรอัมรินทร์ พรหมเกิด. (2543, กันยายน). “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน.” รัฐศาสตร์, 48 (9). หน้า 3.

⁵² ขจรชัย ชัยพัฒนานันท์. (2553). เล่มเดิม. หน้า 45 - 46.

ทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใส และคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วม และการมีส่วนร่วมของประชาชนมีทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ⁵³

การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน และส่งเสริมธรรมาภิบาลในการบริหารงาน กล่าวคือ หากประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารและทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนองโดยหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง⁵⁴

ดังนั้น การมีส่วนร่วมในทางการเมืองเป็นสิทธิของประชาชนที่กฎหมายได้รับรองเอาไว้ให้ประชาชนสามารถกระทำได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนด แต่ในบางกรณีการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนก็อาจมิได้กระทำภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย ดังนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจึงอาจมิได้หลายวิธี แต่ทั้งนี้ต่างก็มีจุดมุ่งหมายร่วมกันที่สำคัญคือ ต้องการมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการดำเนินงานของรัฐบาล ดังนั้น จึงสามารถแบ่งลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ 2 ประเภท คือ⁵⁵

1) การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบที่เป็นทางการ

การมีส่วนร่วมทางการเมืองประเภทนี้เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป เนื่องจากเป็นลักษณะการมีส่วนร่วมที่มีกฎหมายบัญญัติรับรองเอาไว้ให้สามารถกระทำได้ และเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมของประเทศที่พัฒนาแล้วที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยใช้กันอย่างแพร่หลาย เช่น

1.1) การแสดงความคิดเห็นของบุคคลหรือสื่อมวลชนโดยการพูด การเขียน การพิมพ์ หรือการโฆษณา อันเป็นการแสดงออกถึงความต้องการของประชาชนซึ่งมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในทางการเมืองของรัฐบาล

1.2) การชุมนุมในที่สาธารณะ ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สำคัญอีกรูปแบบหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล เนื่องจากผู้ชุมนุมจะแสดงออกถึงความต้องการ

⁵³ ชัยพร ชมกุล. (2552). เล่มเดิม. หน้า 19.

⁵⁴ ชัยพร ชมกุล. (2552). เล่มเดิม. หน้า 20.

⁵⁵ จรัสชัย ชัยพัฒนานันท์. (2553). เล่มเดิม. หน้า 47 - 50.

ของตนโดยการประกาศข้อเรียกร้องให้รัฐบาลปฏิบัติตามหรือเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นของผู้ชุมนุม

1.3) การจัดตั้งพรรคการเมือง ถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองประเภทหนึ่งที่เป็น การแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนโดยตรง โดยเป็นการรวมกลุ่มกันระหว่างผู้ที่มีความคิดเห็นในทางการเมืองหรืออุดมการณ์ทางการเมืองคล้ายคลึงกันเพื่อคัดเลือกบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้ง โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศ ดังนั้น การรวมตัวกันของประชาชนเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองจึงเป็นการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองโดยตรงโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะมีบทบาทในทางการเมืองอย่างแท้จริง

1.4) การใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เป็นการมีส่วนร่วมที่ประชาชนรู้จักคุ้นเคยมากที่สุดประเภทหนึ่ง และถือเป็นการมีส่วนร่วมที่สำคัญมากเพราะเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยตรงในการเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ในสภา ซึ่งหากพรรคการเมืองใดได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งจากประชาชนมากที่สุดก็อาจได้จัดตั้งรัฐบาลเพื่อเข้าไปทำหน้าที่บริหารประเทศต่อไป ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็จะให้สิทธิแก่ประชาชนในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้อย่างอิสระเสรี แต่อย่างไรก็ดี การมีส่วนร่วมของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนี้ประชาชนส่วนใหญ่เข้าใจว่าเมื่อลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแล้วก็ป็นอันหมดหน้าที่ของตน ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งก็จะรับช่วงในการทำหน้าที่ในสภาต่อไปซึ่งเป็นความเข้าใจที่ผิดเนื่องจากประชาชนยังสามารถควบคุมตรวจสอบการทำงานที่ของผู้แทนในสภาได้ต่อไป

1.5) การออกเสียงลงประชามติ (Referendum) ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนอีกประเภทหนึ่งซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีของประเทศในแถบยุโรป เช่น ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งเป็นต้นแบบของการออกเสียงลงประชามติที่เกิดขึ้นในประเทศนี้มานานแล้ว และได้มีการใช้วิธีการออกเสียงลงประชามติมาแล้วหลายครั้ง โดยเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการตัดสินใจในร่างกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือทั้งฉบับหรือเพียงหลักการบางอย่าง หรือร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือบางส่วนของรัฐธรรมนูญว่าจะยอมให้ร่างกฎหมายหรือร่างรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้หรือไม่ ถ้าประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงประชามติส่วนใหญ่เห็นด้วย ร่างกฎหมายหรือร่างรัฐธรรมนูญก็ใช้บังคับได้ แต่ถ้าประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงประชามติส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย ร่างกฎหมายหรือร่างรัฐธรรมนูญก็เป็นอันตกไป

1.6) การควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล เป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนในการควบคุมการทำงานของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต หากมีการตรวจสอบพบว่านายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ประชาชนก็สามารถเข้าชื่อกันเสนอขอถอดถอนบุคคล

ดังกล่าวได้ ซึ่งการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลนี้เองที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ของตนภายหลังการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทน

1.7) การริเริ่มเสนอกฎหมาย ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญอีกประเภทหนึ่งที่ประชาชนสามารถแสดงเจตนารมณ์หรือความต้องการที่แท้จริงของตน ทั้งนี้เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายอาจมีผลประโยชน์กับพรรคการเมืองหรือบุคคลอื่นที่ตนเองเกี่ยวข้องซึ่งผลประโยชน์ดังกล่าวอาจขัดกับผลประโยชน์ของประชาชนทำให้กฎหมายที่ออกมาไม่เป็นไปตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชนและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ส่วนร่วม ดังนั้น การให้สิทธิแก่ประชาชนในการริเริ่มเสนอกฎหมาย จึงถือเป็นการมีส่วนร่วมที่สามารถแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวได้ด้วยวิธีการหนึ่ง

2) การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบที่ไม่เป็นทางการ

การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบที่ไม่เป็นทางการนั้น เป็นวิธีการที่นิยมใช้กันมากในประเทศกำลังพัฒนา แต่ไม่เป็นที่ยอมรับกันในประเทศที่พัฒนาแล้วที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยและเป็นวิธีการที่กฎหมายไม่ได้ให้การรับรองอีกด้วย ดังนี้

2.1) การก่อความวุ่นวายทางการเมืองหรือการใช้ความรุนแรง ถือเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ไม่เป็นทางการประเภทหนึ่ง อันเป็นการแสดงออกของประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับการดำเนินงานของรัฐบาลหรือเกิดจากความรู้สึกที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล จึงเกิดการปลุกระดมมวลชนเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาโดยใช้วิธีการนอกเหนือจากที่กฎหมายให้การรับรอง เช่น การนัดหยุดงานของกลุ่มอาชีพโดยเฉพาะการรถไฟ การประปา การไฟฟ้า หรือการนัดหยุดงานขององค์การขนส่งมวลชนซึ่งเป็นองค์กรทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ โดยมีการข่มขู่รัฐบาลให้ต้องปฏิบัติตามคำเรียกร้องของตน และหากไม่ปฏิบัติตามก็จะมีการหยุดการให้บริการสาธารณะดังกล่าวซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนผู้ที่ต้องใช้บริการดังกล่าว หรือการใช้วิธีการรุนแรงของประชาชนบางกลุ่มที่ไม่พอใจในการทำงานของรัฐบาลโดยการก่อวินาศกรรมในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การลอบวางระเบิด หรือการใช้กำลังทำร้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งวิธีการดังกล่าวอาจใช้ได้ผลในบางประเทศทำให้รัฐบาลต้องดำเนินการตามข้อเรียกร้องหรืออย่างน้อยรัฐบาลก็หันมาให้ความสำคัญและหาทางแก้ไขปรับปรุงในเรื่องดังกล่าว

2.2) การปฏิวัติ ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบที่ไม่เป็นทางการที่สำคัญมาก เพราะผลของการปฏิวัติหากสำเร็จก็จะเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองและโครงสร้างพื้นฐานของรัฐทั้งหมด เนื่องจากอำนาจในการปกครองจะตกมาเป็นของผู้ที่ทำการปฏิวัติสำเร็จ รวมถึงองค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งหมดจะไม่ใช่เป็นของรัฐบาลเดิมอีกต่อไป การปฏิวัติอาจเกิดจากหลายสาเหตุ เช่น อาจเกิดจากสภาพเศรษฐกิจที่ถดถอยทำให้ประชาชนเกิดความอดอยากแร้นแค้นจนไม่

สามารถทนในสภาพอย่างที่เป็นอยู่ หรือเกิดจากการกดขี่ข่มเหงจากรัฐโดยไม่เป็นธรรม เช่น การรีดไถภาษีจากประชาชน หรือการประทุษร้ายของผู้ปกครองที่ทุจริตคอร์รัปชัน หรืออาจมีสาเหตุมาจากแรงกดดันต่าง ๆ ของรัฐบาลจนทำให้ประชาชนเกิดความไม่พอใจและก่อการจลาจล ซึ่งการปฏิวัติโดยประชาชนที่สำคัญในประวัติศาสตร์ก็คือ การปฏิวัติใหญ่ในประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นการปฏิวัติโดยประชาชนที่สามารถเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาจนถึงปัจจุบัน

2.3.3 รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองได้หลายรูปแบบ ซึ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชนดังกล่าวได้มีวิวัฒนาการมายาวนานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองเข้ากับสภาพสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา เมื่อพิจารณาถึงการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวอาจแบ่งรูปแบบการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ ดังนี้

1) ประชาธิปไตยทางตรง

ประชาธิปไตยทางตรงมีต้นกำเนิดจากในนครรัฐเอเธนส์ ซึ่งเป็นสถานที่ที่ทุกคนในนครรัฐมารวมตัวกันเพื่ออภิปรายประเด็นปัญหาต่าง ๆ โดยมีการลงคะแนนเสียงด้วยการยกมือในปัญหาที่ต้องการตัดสินใจร่วมกัน แต่การมารวมตัวกันและการลงคะแนนเสียงดังกล่าวให้สิทธิเฉพาะผู้ชายที่เป็นผู้ใหญ่เท่านั้น เด็ก สตรี และทาส ไม่สามารถออกเสียงลงคะแนนได้ รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงนี้มีข้อดีคือ เป็นรูปแบบการปกครองที่ให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเองโดยตรง หรือร่วมใช้อำนาจอธิปไตย แต่การใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงเช่นนี้จะมียกข้อประกอบอยู่สองส่วน คือ

1. ประชาชนจะต้องเป็นผู้ริเริ่ม โดยการริเริ่มนั้นจะต้องมีสภาพบังคับให้มีการเริ่มต้น

กระบวนการ และ

2. ประชาชนจะต้องเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย

องค์ประกอบทั้งสองจะต้องมีอยู่ด้วยกัน การขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งย่อมทำให้รูปแบบการมีส่วนร่วมในทางการเมืองแบบประชาธิปไตยทางตรงไม่อาจที่จะเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ได้ ซึ่งโดยทั่วไปนักวิชาการในยุโรปถือว่าการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดย

ประชาชนถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของประชาธิปไตยทางตรง⁵⁶ ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน โดยรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันและเป็นที่รู้จักกันดีมีอยู่หลายอย่าง เช่น การออกเสียงลงประชามติ การถอดถอน รวมถึงการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน

อย่างไรก็ดี แม้ว่าองค์ประกอบของประชาธิปไตยทางตรงจะมีอยู่สองส่วนดังกล่าว แต่ในกรณีที่มีกฎหมายบังคับให้ต้องริเริ่มกระบวนการหรือให้อำนาจองค์กรอื่น นอกจากประชาชนเป็นผู้ริเริ่มกระบวนการ องค์ประกอบของประชาธิปไตยทางตรงก็จะเหลือเพียงองค์ประกอบเดียวคือ อำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายจะต้องเป็นของประชาชน เช่น กรณีกฎหมายบังคับให้ต้องมีการออกเสียงลงประชามติ อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายก็ต้องเป็นของประชาชนจึงจะถือว่าเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ ในทางกลับกันหากเป็นกรณีที่ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มกระบวนการ ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการทำประชามติที่ริเริ่มโดยประชาชน หรือการเสนอขอถอดถอนโดยประชาชน การใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวก็ไม่ถือว่าเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ และในกรณีการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการริเริ่มกระบวนการและอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายไม่ได้อยู่ที่ประชาชน การใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวก็ไม่ถือว่าเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ และในกรณีการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการริเริ่มกระบวนการและอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายก็ไม่ได้อยู่ที่ประชาชน การมีส่วนร่วมดังกล่าวก็เป็นการเพียงการมีส่วนร่วมในทางการเมืองธรรมดาเท่านั้น มิใช่ประชาธิปไตยทางตรงแต่อย่างใด

2) ประชาธิปไตยแบบผู้แทน

รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนนั้นเกิดขึ้นเนื่องจากในความเป็นจริงรัฐสมัยใหม่ที่พื้นที่ขนาดใหญ่ มีการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐ และมีประชาชนเป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังมีโครงสร้างที่สลับซับซ้อน การที่จะให้ประชาชนทุกคนร่วมแสดงออกในทางการเมืองแบบทางตรง จึงเป็นไปได้ในความเป็นจริง และที่สำคัญก็คือ ในสภาพสังคมสมัยใหม่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในลักษณะเป็นมวลชน ประชาธิปไตยแบบผู้แทนจึงเป็นระบบที่มีเหตุผลอยู่ในตัวเอง ดังนั้น หากต้องการที่ปรึกษาหารือและการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพก็ต้องยอมให้คนจำนวนน้อยแสดงเจตนาแทนเช่นเดียวกับความสำคัญในการรับผิดชอบ ในหลายประเทศจึงหันมาให้ความสำคัญการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยแบบมี

⁵⁶ ปรีญญา เทวานฤมิตรกุล. (2541, สิงหาคม). “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง.” *วารสารกฎหมายปกครอง*, 7(2). หน้า 69.

ผู้แทนควบคู่ไปกับการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยทางตรง ซึ่งอาจเรียกประชาธิปไตยแบบผู้แทนอีกอย่างหนึ่งได้ว่า “ประชาธิปไตยทางอ้อม โดยการให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งตัวแทนของตนไปใช้อำนาจอธิปไตย ในกรณีที่ประเทศนั้นมีรูปแบบการปกครองในระบอบรัฐสภาที่ได้รับเลือกไปแต่งตั้งฝ่ายบริหารเพื่อทำหน้าที่ในการปกครองประเทศต่อไป แต่ในกรณีที่ประเทศนั้นมีรูปแบบการปกครองระบอบประธานาธิบดี ประชาชนก็จะเป็นผู้เลือกตั้งทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเองในเรื่องสำคัญซึ่งเป็นรูปแบบที่เรียกว่าประชาธิปไตยแบบตรง โดยการใช้อำนาจอควบคู่ไปกับประชาธิปไตยแบบผู้แทน⁵⁷

อย่างไรก็ดี ประชาธิปไตยแบบผู้แทนก็อาจมีข้อเสียจากการที่ผู้แทนของประชาชนได้เอาอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงไปจากประชาชน เนื่องจากในความเป็นจริงการบริหารประเทศได้เริ่มมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นทุกวัน ประชาชนจึงไม่อยู่ในฐานะที่จะเข้าใจและรอบรู้ถึงปัญหาที่แท้จริงของการบริหารประเทศได้ อีกทั้งยังไม่มีเวลาเพียงพอที่จะติดตามการบริหารประเทศและติดตามพฤติกรรมของผู้แทนของตนได้ ประชาชนจึงไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจต่อปัญหาที่เกิดขึ้น โดยมีพื้นฐานข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนถูกต้องและความรอบรู้เพียงพอเพียง ดังนั้น มาตรการในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎรบางมาตรการจึงหายไปจากรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ การที่รัฐได้ขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ออกไปพร้อม ๆ กับการขยายอำนาจของผู้แทนราษฎรและนักการเมืองที่เข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนมากขึ้นเพียงใด โอกาสบิดเบือนการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของผู้แทนราษฎรและนักการเมืองก็มีมากขึ้นเพียงนั้น ดังนั้น เมื่อประกอบกับการบริหารประเทศที่มีความสลับซับซ้อนดังกล่าวทำให้การควบคุมโดยตรงโดยประชาชนลดผล ผลก็คือทำให้เกิดช่องว่างอันกว้างใหญ่ของการบริหารประเทศที่ผู้แทนราษฎรจะเอาอำนาจอธิปไตยไปจากประชาชน⁵⁸

3) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน

ลักษณะสำคัญของรูปแบบในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น เน้นการปรึกษาหารือ และการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของพลเมือง ย่อมแตกต่างจากการสื่อสารทางการเมืองที่เป็นแนวปฏิบัติของประชาธิปไตยแบบตัวแทนอย่างที่เป็นอยู่ซึ่งมักจะเป็นการสื่อสารทางเดียว หรือถ้าเป็นการสื่อสารสองทาง ก็ไม่ใช่การสื่อสารที่แต่ละฝ่ายต่างมีความเท่าเทียมกันและมีเสรีภาพเหมือนกัน ส่งผลให้ไม่ค่อยประสบความสำเร็จมากนัก ในการสร้างความเข้าใจ และ

⁵⁷ สมยศ เชื้อไทย. (2549). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. หน้า 146.

⁵⁸ ออมร จันทรสมบูรณ์. (2537). “วันเลือกตั้ง : บทสุดท้าย หรือบทเริ่มต้นของพลังประชาธิปไตย” ในรวมบทความเกี่ยวกับ โครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญในทรรศนะของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์. หน้า 66.

ก่อให้เกิดความรู้สึกไม่ไว้วางใจหรือเชื่อใจของประชาชนที่มีต่อผู้นำทางการเมืองหรือตัวแทนของตน อันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองปัจจุบัน ดังนั้น หากกระบวนการทางการเมืองเป็นเครื่องมือที่ทำให้ประชาชนมีโอกาสมาพบปะสนทนา แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และร่วมกันแก้ปัญหา จะทำให้ความไม่ไว้วางใจระหว่างกันลดลงไปได้ เพราะระยะห่างระหว่างบุคคลในสังคมถูกทำให้ลดลง โดยเฉพาะระยะห่างระหว่างประชาชนกับตัวแทนทางการเมืองในรูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ใช้โอกาสสร้างความไว้วางใจผ่านการณรงค์การเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งไม่เพียงพอต่อการสร้างความเชื่อมั่นและไว้วางใจ⁵⁹

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเชื่อว่าความไม่เห็นพ้อง หรือไม่ลงรอยกันดังกล่าวจะสามารถบรรเทาหรือแก้ไขให้เบาบางลงได้ด้วยการเปิดโอกาสให้แนวความคิดของฝ่ายต่าง ๆ สามารถผสานหรือสมานฉันท์กันได้โดยผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยน ร่วมปรึกษาหารือระหว่างพลเมืองที่เป็นอิสระและมีความเท่าเทียมกัน การมาร่วมปรึกษาหารือกันเพื่อแสวงหาหนทางที่น่าจะสร้างความพึงพอใจแก่ทุก ๆ คนในสังคมได้ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงมีความแตกต่างจากรูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน ถึงแม้ว่าในความเป็นจริงแล้วตัวแทนเหล่านี้ก็ผ่านกระบวนการร่วมปรึกษาหารือในสภาและดำเนินการตัดสินใจตามนโยบายต่าง ๆ เพื่อคนส่วนใหญ่ แต่กลับไม่สะท้อนความต้องการของคนส่วนใหญ่⁶⁰

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นการเรียกร้องระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองและตัดสินใจในระดับต่าง ๆ มากขึ้น เพราะประชาชนมิใช่มีหน้าที่เพียงออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเท่านั้น จึงจะมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้ แต่ประชาชนยังสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการอื่น ๆ ได้อีกด้วย เช่น การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ เป็นต้น⁶¹

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงหมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชนเพื่อทุก ๆ คน ได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในทางการเมืองและการบริหารทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยเน้นการกระจายอำนาจในการ

⁵⁹ Warren Mark. (1999). *Democracy and Trust*. pp. 18. อ้างถึงใน ชมัยพร ชมกุล. (2552). เล่มเดิม. หน้า 22.

⁶⁰ Smith, Graham and Wales, Corinne. (2000). “*Citizens’ Juries and Deliberative Democracy*.” Policy Study, 48. pp.51. อ้างถึงใน ชมัยพร ชมกุล. (2552). เล่มเดิม. หน้า 23.

⁶¹ จอร์จ ชัยพิพัฒน์นันท์. (2553). เล่มเดิม. หน้า 55.

ตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อประชาชนด้วยตนเองให้มีความเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ เพื่อให้ความคุ้มครองแก่สิทธิและเสรีภาพของประชาชน⁶²

กล่าวโดยสรุป ระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทัศนะและมีส่วนในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่จะมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเอง นอกจากจะช่วยให้การตัดสินใจของผู้เสนอโครงการหรือรัฐบาลมีความรอบคอบ และสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลให้มีความโปร่งใส (transparency) ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน (responsiveness) และมีความรับผิดชอบหรือสามารถตอบคำถามของประชาชนได้ (accountability) อีกด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้นอีกด้วย⁶³

รูปแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนั้น อาจแบ่งได้เป็น 5 รูปแบบ ดังนี้⁶⁴

1) ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใด ๆ วิธีการให้ข้อมูลอาจกระทำได้หลายวิธี เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ

อย่างไรก็ดี เพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจดุลพินิจในการให้หรือไม่ให้ข้อมูลดังกล่าวแก่ประชาชน ต้องมีข้อกำหนดให้รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกระทำและกระทำอย่างทั่วถึงด้วย ยกเว้นข้อมูลบางประเภท เช่น เรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ เป็นต้น

อนึ่งข้อมูลต่าง ๆ ที่ประชาชนควรได้รับต้องเป็นข้อมูลที่มีความถูกต้อง ประชาชนได้รับทราบในเวลาที่เหมาะสมถูกต้องหรือทันเหตุการณ์ มีปริมาณของข้อมูลที่พอเพียงที่จะเข้าใจได้ และมีภาษาที่เข้าใจได้ง่ายด้วย ตลอดจนมีช่องทางการเข้าถึงที่ไม่ยุ่งยาก และฟรีหรือต้องเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด

⁶² คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. (2545). *แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก* (รายงานผลการวิจัย). หน้า 14 - 15.

⁶³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. (2549). เล่มเดิม. หน้า 26 - 27.

⁶⁴ ณัฐพร อรุณทอง. (2556, เมษายน - มิถุนายน). “การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม : ศึกษาปัญหาการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อน.” *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 13(2). หน้า 26 - 28.

2) การร่วมคิดร่วมปรึกษาหารือ เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยการปรึกษาหารือกันระหว่างผู้ดำเนินโครงการกับประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบ อันเป็นการรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติม เพื่อนำไปเป็นข้อเสนอแนะประกอบทางเลือก ซึ่งจะเป็นประโยชน์ที่สำคัญต่อการพิจารณาโครงการ อีกทั้งยังเป็นการกระจายข้อมูลข่าวสารไปยังประชาชนทั่วไปและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเข้าใจในโครงการและกิจการต่าง ๆ มากขึ้นด้วย

3) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการต่าง ๆ และการบรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ แล้วขอความคิดเห็นจากผู้ฟัง เป็นต้น⁶⁵

4) การร่วมกันในการตัดสินใจ เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมุ่งที่จะให้ผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการ เช่น คนที่อาศัยในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาและตัดสินใจ โดยอาจจะเลือกตัวแทนของตนเข้าไปเป็นกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจตัดสินใจด้วย

5) การใช้กลไกทางกฎหมาย เป็น “แบบการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยทางอ้อมรูปแบบหนึ่ง” ด้วยการเรียกร้องสิทธิหรือการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ เนื่องมาจากการไม่ได้รับความเป็นธรรม และเป็นการเรียกร้องเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ตนเองคิดว่าสมควรจะได้รับ

นอกจากรูปแบบที่ได้กล่าวข้างต้น การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจทำได้โดยวิธีการอื่น ๆ เช่น การลงคะแนนเสียงโดยประชาชน การลงมติด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อให้มีการตัดสินใจในประเด็นหนึ่ง ๆ ในชุมชนหนึ่ง ๆ ซึ่งจะเป็นประโยชน์และมีความชอบธรรมก็ต่อเมื่อการลงคะแนนเสียงของประชาชนในชุมชนดังกล่าวเป็นขั้นตอนสุดท้าย แต่หากการตัดสินใจส่งผลกระทบต่อคนในหลายชุมชน การลงมติด้วยการตัดสินใจจากชุมชนเพียงชุมชนเดียวก็น่าจะไม่เหมาะสม หรือการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนด้วยการจัดทำโพล ซึ่งเป็นการประเมินความคิดเห็นสาธารณะเพื่อนำมาใช้ในการช่วยตัดสินใจ โดยคำถามที่ใช้ในการสำรวจความคิดเห็นหรือการจัดทำโพลจะต้องมีความชัดเจนและปราศจากอคติ ประชากรที่เป็นกลุ่มตัวอย่างต้องมีความน่าเชื่อถือและเป็นไปตามหลักการวิจัยทางสถิติ ทั้งนี้ เพื่อนำผลการสำรวจเชิงปริมาณมาใช้ในการอ้างอิงประกอบการตัดสินใจได้

⁶⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. (2549). เล่มเดิม. หน้า 29.

2.3.4 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชน มีหลายระดับ ดังต่อไปนี้

1) การเตรียมการวางแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน⁶⁶

การเตรียมการวางแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น จะต้องมีการวิเคราะห์ และวางแผนการอย่างรอบคอบ เพื่อที่ประชาชนนั้นจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างเหมาะสม และรับนำข้อเสนอแนะ คัดค้านนั้น มาปรับปรุงแผนการได้ต่อไป

1.1) ขั้นตอนการวิเคราะห์ระบบ การเตรียมแผนการมีส่วนร่วมจะต้องมีการวิเคราะห์อย่างรอบคอบว่าประชาชนจะเข้าไปมีบทบาทในการตัดสินใจอย่างไร สาธารณชนส่วนไหนที่น่าจะมีความห่วงกังวล และข้อเสนอแนะของเขาเหล่านั้นควรจะดำเนินการร้องเรียนอย่างไรเพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงสุด เนื่องจากการวิเคราะห์เหล่านี้เป็นเรื่องสำคัญต่อประสิทธิภาพการมีส่วนร่วมของประชาชน และการเชื่อมโยงแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการตัดสินใจในการมีส่วนร่วมสาธารณะ ได้แก่ การสร้างความเชื่อมโยงอย่างชัดเจนระหว่างกิจกรรมของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ การเตรียมแผนงานของประชาชนจะได้รับการวางแผนเพื่อที่จะให้เกิดความมั่นใจว่าการผสมผสานดังกล่าวจะเกิดขึ้น

1.2) ขั้นตอนการทบทวนการบริหารจัดการ แผนการที่จัดเตรียมจะช่วยให้เกิดโอกาสในการทบทวนการบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะนำเสนอแผนการที่สร้างขึ้น เพื่อช่วยให้ฝ่ายบริหารจัดการมีข้อมูลที่ต้องการเพื่อที่จะได้เข้าใจความสำคัญของประเด็นที่อาจจะ เป็นปัญหาของการเมือง และเพื่อที่จะได้มองให้เห็นถึงปัญหาที่อาจจะมีตั้งแต่เริ่มแรก ช่วยลดโอกาสของฝ่ายบริหารที่จะต้องเผชิญกับเรื่องประหลาดใจต่าง ๆ และช่วยให้เจ้าหน้าที่มีมาตรการ สำหรับเตือนฝ่ายบริหารจัดการถึงปัญหาทางการเมืองซึ่งฝ่ายบริหารจัดการอาจจะไม่ได้ตระหนักถึง หากไม่มีการจัดเตรียมดังกล่าว

1.3) ขั้นตอนการทบทวนโดยสาธารณชน ทางหนึ่งที่จะสร้างความเชื่อมั่นในการตัดสินใจที่มีแนวโน้มว่าจะเกิดความขัดแย้งก็คือ การสร้างโอกาสสำหรับกลุ่มที่มีส่วนได้เสียต่าง ๆ หรือบุคคลต่าง ๆ ในการทบทวนแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน การยอมรับต่อกระบวนการของประชาชนจะช่วยเพิ่มความเต็มใจในการมีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้น หรือแม้แต่สนับสนุนการตัดสินใจที่เกิดขึ้นจากกระบวนการ การให้กลุ่มมีโอกาสทบทวนแผนการ ยังสร้างความรู้สึกว่าผู้บริหารมีความเต็มใจที่จะทำงานร่วมกับประชาชน และให้หลักประกันกับประชาชนถึงโอกาสที่

⁶⁶ เจมส์ แอล เกรย์ตัน. (2545). *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน*. หน้า 161 - 187.

จะมีส่วนร่วม ถ้าหากประชาชนไม่เชื่อว่าโครงการที่นำเสนอมีความเหมาะสม ก็อาจจะช่วยให้ผู้บริหารมีเวลาที่จะปรับไปตามสิ่งที่เห็นว่าเหมาะสมได้ โดยทั่วไปจะมีกลุ่มที่รวมตัวกันเป็นอย่างดีซึ่งมีผลประโยชน์โดยตรงในประเด็นดังกล่าวเท่านั้นที่จะให้ความสนใจในการทบทวนแผน

1.4) การจัดทำเอกสารเป็นลายลักษณ์อักษร ถ้าหากมีการทักท้วงว่าโครงการนั้นไม่เหมาะสม การมีแผนเป็นลายลักษณ์อักษรจะช่วยแสดงถึงเหตุผลในการที่จะเลือกการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่าง ๆ

ดังนั้น หัวใจของการวางแผนการมีส่วนร่วม ก็คือ การที่จะบรรยายถึงกิจกรรมต่าง ๆ ของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะต้องเกิดขึ้นจริง แสดงให้เห็นถึงลำดับขั้นตอนในแต่ละกิจกรรม และทำอย่างจริงจัง จึงจะนำกิจกรรมต่าง ๆ มาเชื่อมโยงกันได้ แต่ถ้าประชาชนเป็นผู้จัดการหรือเป็นผู้มาทบทวนความเหมาะสมของแผนงาน ประชาชนอาจต้องการที่จะรู้บางสิ่งบางอย่างเกี่ยวกับเนื้อหาของแผนทางด้านที่เกี่ยวข้องกับการเมือง และเหตุผลความเหมาะสมของแผนกับสถานการณ์เฉพาะเหล่านี้ ดังนั้น แผนการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงควรมีสิ่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ เป็นอย่างน้อย เช่น ถ้อยคำในการปรึกษาหารือเบื้องต้น คำอธิบายประเด็นสำคัญที่อาจจะเกิดขึ้น บุคคลแกนนำหรือกลุ่มแกนนำ ระดับความสนใจของสาธารณชนที่น่าจะเป็นไปได้ กระบวนการตัดสินใจ ลำดับขั้นตอนของแผนกิจกรรมต่าง ๆ ในการบริหารจัดการประเด็นต่าง ๆ ที่จะต้องทบทวน งบประมาณและทรัพยากรบุคคล และระยะเวลาของแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน⁶⁷

2) การให้ข้อมูลต่อประชาชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน

แผนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ดีทุก ๆ แผนการ จะรวบรวมแผนการให้ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชนที่ดี สมาชิกของสาธารณชนต้องการที่จะรู้อะไรเกี่ยวกับประเด็นเพื่อที่จะสามารถตัดสินใจว่าประชาชนต้องการการมีส่วนร่วมหรือไม่ ประชาชนต้องการที่จะรู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการตัดสินใจที่ได้รับข้อเสนอก่อนที่จะจะสามารถตัดสินใจได้ว่าเขาควรจะให้การสนับสนุนหรือไม่ เทคนิคที่สำคัญบางเทคนิคที่สามารถนำไปใช้ในการสื่อสารได้ เช่น การบรรยายสรุป การปิดประกาศหรือนิทรรศการต่าง ๆ สารคดี การส่งรายงานด้านเทคนิคที่สำคัญ หรือเอกสารด้านสิ่งแวดล้อม การแถลงข่าว จดหมายข่าว ใบแทรกหนังสือพิมพ์ และการประชาสัมพันธ์สาธารณะต่าง ๆ

การให้ข้อมูลข่าวสารกับประชาชนเพียงอย่างเดียวไม่ใช่การมีส่วนร่วมของประชาชน การให้ข้อมูลต่อประชาชนคือการนำเสนอข้อมูลไปสู่สาธารณชน การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ได้ต้องการเพียงแต่นำข้อมูลไปสู่ประชาชนเท่านั้น แต่ยังต้องการที่จะให้ได้ข้อมูลมาจาก

⁶⁷ ชัยพร ชมกุล. (2552). เล่มเดิม. หน้า 28 - 30.

ประชาชนด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชนคือการปรึกษาหารือที่มีปฏิสัมพันธ์กัน แต่เนื่องจากสาธารณชนจะต้องมีข้อมูลเพื่อที่จะมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องมีการประกอบของการให้ข้อมูลกับประชาชนในทุก ๆ ราย เพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้นจุดสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการวางรูปแบบของการให้ข้อมูลต่อประชาชนในรายการการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ การพิจารณาผู้เข้าร่วมฟังการมีส่วนร่วมของประชาชน พิจารณาน่าเชื่อถือของสื่อ ข้อวิจารณ์ที่คาดหวัง และผสมผสานกับกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน

เมื่อสาธารณชนได้รับข่าวสาร ขั้นตอนต่อไปก็คือ การจัดเวทีหรือมาตรการ เพื่อให้ประชาชนสามารถแสดงความรู้สึกรู้สึกของประชาชน แสดงความคิดเห็นหรือความห่วงกังวล กรณีนี้ก็มีเทคนิคหลาย ๆ อย่างที่สามารถทำได้ เช่น กลุ่มที่ปรึกษาหรือคณะทำงาน การสนทนาแบบกลุ่ม สายด่วน การสัมภาษณ์ การประชุมรับฟังความคิดเห็นและการประชุมเชิงปฏิบัติการ การปรึกษาหารือนอกสถานที่ เป็นต้น⁶⁸

นอกจากนี้ ยังจะต้องมีการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อเป็นการเชิญชวนให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลจากประชาชนมากขึ้น ทำให้รัฐสามารถประเมินถึงข้อดีข้อเสียได้ดีกว่าการให้ข้อมูลแก่ประชาชน ซึ่งเป็นการสื่อสารกับประชาชนเพียงด้านเดียว เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการต่าง ๆ โดยบรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับโครงการแล้วขอความคิดเห็นจากผู้เข้าฟัง ซึ่งเป็นรูปแบบที่เรียกว่า “การทำประชาพิจารณ์”

3) กระบวนการตัดสินใจและการมีส่วนร่วมสาธารณะ

กระบวนการตัดสินใจมีผลกระทบต่อความเชื่อถือของการมีส่วนร่วมสาธารณะ เช่น การให้คำนิยามของปัญหาที่แคบเกินไป การขายโครงการ การเลือกจำนวนที่ได้รับการพิจารณา ระยะเวลา การขาดความโปร่งใส เป็นต้น เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้คำนิยามของกระบวนการตัดสินใจที่จะยอมให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในทุกส่วนของการตัดสินใจ แนวทางการตัดสินใจในรูปแบบอย่างกว้าง ๆ ส่วนใหญ่ของการตัดสินใจมี 4 ระยะ โดยมีขั้นตอนจำนวนหนึ่งที่อยู่ในแต่ละระยะนั้น 4 ระยะ กล่าวคือ การพิจารณาระบุถึงปัญหาหรือความต้องการ จัดการรวบรวมทางเลือกต่าง ๆ ประเมินทางเลือกต่าง ๆ และเลือกทางเลือกที่ชอบมากกว่า ขณะที่ระยะต่าง ๆ ทั้ง 4 ระยะนั้นเป็นกรอบทั่ว ๆ ไป ซึ่งมีความจำเป็นที่จะแปลงระยะต่าง ๆ เหล่านี้ออกเป็นขั้นตอนที่เหมาะสมในแต่ละประเด็น เมื่อขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการตัดสินใจได้รับการ

⁶⁸ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2548). *คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น*. หน้า 86.

กำหนดเรียบร้อยแล้ว ก็สามารถนำไปสู่คำถามที่ว่ายังมีอะไรที่ต้องการเพื่อที่จะทำให้ประสบความสำเร็จร่วมกับสาธารณชนในแต่ละขั้นตอนเหล่านี้⁶⁹

2.3.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

2.3.5.1 ความจำเป็นในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม⁷⁰ หมายถึง (Environmental Impact Assessment : EIA) การวิเคราะห์ผลกระทบจากโครงการหรือกิจการประเภทต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นต่อสภาพแวดล้อม หรือสภาพแวดล้อมที่อาจจะมีผลกระทบต่อโครงการหรือกิจการนั้น ทั้งในทางบวกและทางลบ เพื่อเป็นการเตรียมการควบคุมป้องกันและแก้ไข ก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการหรือกิจการนั้น ๆ การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นหนึ่งในจำนวนหลาย ๆ ระบบ สำหรับการวางแผนเพื่อการตัดสินใจเตรียมการควบคุมและป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม ที่อาจเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐบาลหรือเอกชน

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นเสมือนเครื่องมือที่ใช้ในการคาดการณ์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการต่าง ๆ ซึ่งถือว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศอย่างยิ่ง เนื่องจากการพัฒนาใด ๆ ก็ตาม จำเป็นจะต้องให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ดี มีคุณภาพชีวิตและอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี ดังนั้นปัญหาใด ๆ ก็ตามที่คาดการณ์ได้ว่าจะเกิดขึ้นจากโครงการพัฒนาประเทศ จะต้องได้รับการวางแผนเตรียมแนวทางสำหรับรองรับปัญหาดังกล่าว รวมทั้งการสูญเสียที่คาดว่าจะเกิดขึ้นต่อวิถีชีวิตและชุมชน จะต้องได้รับการชดเชยอย่างสมเหตุสมผล

ปัจจุบันมีการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้ามาใช้ในการพัฒนาประเทศ เช่น การนำก๊าซธรรมชาติมาแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ประเภทต่าง ๆ และเกิดเป็นอุตสาหกรรมต่อเนื่องในลักษณะของนิคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่ที่มีเทคโนโลยีซับซ้อน ซึ่งผลที่ตามมาจากการใช้เทคโนโลยีเหล่านั้น อาจเกิดของเสียในรูปต่าง ๆ ทั้งที่มีพิษและไม่มีพิษ รวมถึงความเสี่ยงภัยที่อาจเกิดขึ้นด้วย โดยเฉพาะถ้าบริเวณโดยรอบนิคมอุตสาหกรรมเป็นชุมชนพักอาศัย โอกาสที่ชุมชนพักอาศัยจะได้รับความเสี่ยงเหล่านั้นก็ย่อมมีสูง

การทำรายงานดังกล่าวจะสามารถชี้ให้เห็นผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนจากแผนของการดำเนินโครงการหรือกิจการนั้น ๆ ซึ่งแต่ละโครงการย่อมมีผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกัน

⁶⁹ เจมส์ แอล เครย์ตัน. ก เล่มเดิม. หน้า 132 - 140.

⁷⁰ สถาบันวิจัยสังคมและสถาบันสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2544, สิงหาคม). โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (รายการผลการวิจัย). หน้า 2-7.

เมื่อได้มีการศึกษาวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมจะทำให้ผู้ประกอบการทราบได้ทันทีว่าจะต้องเตรียมการใดบ้างในการควบคุมและป้องกันปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้น จะต้องมีการหรือมาตรการใด หรือจะต้องมีการลงทุนเพิ่มอีกเท่าใด และเป็นที่ยอมรับของประชาชนหรือไม่ ในขณะเดียวกัน ก็ต้องเตรียมการเพื่อติดตามและตรวจสอบเพื่อลดปัญหาสิ่งแวดล้อมในระหว่างดำเนินกิจการต่อไป ดังนั้น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการทำโครงการพัฒนาใด ๆ เพราะนอกจากจะช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมแล้ว มาตรการบางส่วนอาจจะช่วยลดต้นทุนในการผลิตได้ด้วย

โดยสรุป การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะเกิดประโยชน์ดังต่อไปนี้⁷¹

- (1) ช่วยในการวางแผนการใช้ประโยชน์ทรัพยากรเพื่อพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ นอกเหนือจากการมองผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจอย่างเดียว
- (2) ช่วยพิจารณาว่าโครงการที่จะเกิดขึ้น จะเกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับใด และผู้ประกอบการจะได้มีมาตรการในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบอย่างเหมาะสม
- (3) เพื่อคาดการณ์ประเด็นปัญหาสำคัญที่อาจเกิดขึ้นอย่างถูกหลักวิชาการ ซึ่งจะได้เตรียมป้องกันและแก้ไขไว้ตั้งแต่ขั้นเตรียมโครงการ
- (4) ช่วยในการเลือกมาตรการที่มีค่าใช้จ่ายน้อย และเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ
- (5) เป็นข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจในการลงทุนหรือพัฒนาโครงการ การเตรียมแผนงานและการเงินในการจัดการสิ่งแวดล้อม
- (6) เป็นแนวทางในการกำหนดแผนการติดตามตรวจสอบผลกระทบต่าง ๆ ทั้งที่เกิดขึ้น หลังจากได้มีการก่อสร้างและดำเนินการ

2.3.5.2 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ควรจะเป็นกระบวนการที่เข้าไปประกอบอยู่ในทุกขั้นตอนของการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม⁷² ดังนี้

- (1) การออกแบบและเลือกที่ตั้งโครงการ (Site selection)

การศึกษาเพื่อเลือกที่ตั้งของโครงการ เป็นขั้นแรกของการลงทุนดำเนินโครงการ ซึ่งประชาชนในพื้นที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นนี้ได้ เนื่องจากประชาชนจะรู้สภาพเงื่อนไขของ

⁷¹ เจมส์ แอล เกรย์ตัน. ข (2551). *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน : การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม*. หน้า 38 - 61.

⁷² สถาบันวิจัยสังคมและสถาบันสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. เล่มเดิม. หน้า 2-11 - 2-12.

พื้นที่ได้ดีกว่าเจ้าของโครงการ และประชาชนควรได้รับรู้ในเบื้องต้นว่าถ้ามีโครงการในพื้นที่นี้ จะเกิดผลดีผลเสียอย่างไรต่อวิถีชีวิตและสภาพแวดล้อม ตลอดจนจะช่วยให้ข้อมูลในแง่มุมต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจเลือกทำเลที่ตั้ง รวมถึงแนวโน้มการคัดค้านหรือยอมรับการตั้งโครงการในพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งจะมีผลต่อการคำนวณความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ด้วย การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคัดเลือกที่ตั้งโครงการ จะทำให้ได้แนวทางเลือกที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับ

(2) การคัดกรองโครงการ (Screening process)⁷³

ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นของการคัดกรองโครงการได้ โดยร่วมให้ความเห็นต่อโครงการในกรณีที่ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ โครงการนั้นจะต้องทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และบางโครงการที่ผู้พิจารณาเห็นว่าทำการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมขั้นต้น (IEE) ก็อนุมัติได้นั้น อาจไม่เพียงพอ ประชาชนสามารถให้ข้อมูลในแง่มุมที่ผู้คัดกรองโครงการไม่ได้พิจารณาอย่างทั่วถึง ซึ่งจะเกิดผลกระทบที่รุนแรงตามมาภายหลัง โดยเทคนิควิธีการที่ประชาชนจะเข้ามาอยู่ในขั้นตอนนี้อาจทำได้หลายรูปแบบ เช่น การจัดประชุมประชาชน หรือเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการคัดกรองโครงการ เป็นต้น

(3) การทำขอบเขตการศึกษา (Scoping process)

ประชาชนสามารถเข้ามามีความเห็นต่อขอบเขตการศึกษาของโครงการได้ เพื่อให้ครอบคลุมประเด็นผลกระทบสำคัญที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิต ในขั้นตอนนี้จะทำให้เจ้าของโครงการเพิ่มความระมัดระวังมากขึ้นในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเทคนิควิธีที่ใช้ อาจเป็นรูปแบบของการประชุมประชาชนเพื่อทำขอบเขตการศึกษา

(4) การศึกษาและทบทวนโครงการ (Reviewing process)

ในขั้นของการศึกษาทบทวนโครงการ เป็นขั้นที่มีรายละเอียดมาก ซึ่งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ในลักษณะของการเป็นผู้ให้ข้อมูลต่อผู้ทำการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเทคนิควิธีการที่ใช้จะต้องเป็นการเก็บข้อมูลแบบมีส่วนร่วม เช่น มีการสัมภาษณ์เชิงลึก ทำแบบสอบถาม สัมภาษณ์แบบกลุ่ม การเข้าไปคลุกคลีกับประชาชนในพื้นที่ เพื่อเก็บข้อมูลด้านสังคม เศรษฐกิจของประชาชน ตลอดจนความเห็นต่อโครงการ หลังจากนั้นจึงจะนำข้อมูลเหล่านี้มาประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

⁷³ เจมส์ แอล เกรย์ตัน. ข เล่มเดิม. หน้า 67.

(5) การเผยแพร่สู่สาธารณะ⁷⁴

การเผยแพร่สู่สาธารณะ เป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพื่อรับรู้ผลการศึกษาทั้งหมด โดยมีเทคนิควิธีที่หลากหลายในขั้นตอนนี้ เช่น การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อวิทยุ โทรทัศน์ สิ่งพิมพ์ ใบปลิว ใบประกาศ การประชุมประชาชน การตีพิมพ์ประกาศในสถานที่สำคัญ ทั้งนี้จะต้องมีกระบวนการย้อนกลับของข้อมูลข่าวสารจากประชาชนด้วย เพื่อรับฟังความเห็นจากประชาชน ซึ่งเจ้าของโครงการจะต้องนำข้อเสนอแนะจากประชาชนด้วย เพื่อรับฟังความเห็นจากประชาชน ซึ่งเจ้าของโครงการจะต้องนำข้อเสนอแนะจากประชาชนไปปรับปรุงแก้ไขโครงการให้มีความเหมาะสม และเป็นที่ยอมรับของประชาชนมากขึ้น

(6) ขั้นทำการตัดสินใจ (Decision making)

การตัดสินใจอนุมัติให้ดำเนินโครงการ ในแต่ละประเทศจะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นของการตัดสินใจในรูปแบบที่แตกต่างกัน เช่น การแสดงประชามติ หรือใช้กระบวนการทางกฎหมายยับยั้งการตัดสินใจก็ได้ในกรณีที่ประชาชนไม่เห็นด้วย แต่โดยหลักการจะคล้ายกัน คือประชาชนมีสิทธิสามารถแสดงความเห็นคัดค้านโครงการหรือเห็นด้วยกับโครงการ ทั้งนี้ความเข้มข้นของกระบวนการขึ้นอยู่กับการให้สิทธิแก่ประชาชนตามกฎหมายว่ามีมากน้อยเพียงใด

(7) ขั้นติดตามและประเมินผล (Monitoring)

เมื่อมีการก่อสร้างหรือเปิดดำเนินการแล้ว ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นของการติดตามและประเมินผล เพื่อเฝ้าระวังมิให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิตของประชาชน คอยตรวจสอบว่าเจ้าของโครงการได้ดำเนินการตามที่เสนอไว้ในการศึกษาหรือไม่ และถ้าไม่ดำเนินการดังที่เสนอไว้ประชาชนควรมีมาตรการจัดการอย่างไรต่อไป

2.4 แนวความคิดในการจัดทำบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะ (service public) อยู่คู่กับสังคมมนุษย์มานานนับตั้งแต่มนุษย์เริ่มรวมกลุ่มกันเป็นสังคม เมื่อต่อมาชุมชนรวมตัวกันเป็นเมือง ได้มีการต่อต้านอำนาจของขุนนางเพื่อปกครองดูแลกันเอง รวมทั้งเพื่อดูแลจัดทำ “บริการสาธารณะ” ที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกัน อันได้แก่ กำแพงป้อม การดูแลรักษาหนทาง สถานที่ที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตลาด การร่วมมือกันต่อสู้ภัยพิบัติจากธรรมชาติ รวมทั้งร่วมมือกันกระทำการกิจการต่าง ๆ เพื่อให้ชุมชนของตนมีความอยู่ดีกินดี จนกระทั่งได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย จึงได้มีระบบการ

⁷⁴ เจมส์ แอล เครย์ตัน. ข เล่มเดิม. หน้า 152.

ปกครองประเทศใหม่โดย “พลเมือง” เข้ามาปกครองประเทศแทน “กษัตริย์” เกิดรัฐที่เป็นนิติบุคคลขึ้นและก็เกิดงานที่รัฐจะต้องจัดทำขึ้น คำว่า “บริการสาธารณะ” (service public) ก็ได้เริ่มปรากฏขึ้น โดยในตอนต้นคำนี้มีความหมายถึงกิจกรรมของฝ่ายปกครองทุกประเภท แต่ต่อมาจึงมีการวางกรอบความหมายเสียใหม่โดยหมายถึงเฉพาะกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ หรือสิ่งที่รัฐจะทำให้แก่ประชาชนเป็นการตอบแทนการเสียภาษีอากรของประชาชน

2.4.1 ความหมายของบริการสาธารณะ

หลักเกณฑ์พื้นฐานที่ใช้พิจารณาความเป็นบริการสาธารณะ นักกฎหมายชาวฝรั่งเศส คือ ศาสตราจารย์ ดร. Léon DUGUIT⁷⁵ เห็นว่า ในการปกครอง ผู้ปกครองไม่ได้ใช้อำนาจปกครอง แต่เป็นการจัดทำภาระหน้าที่ของตนที่มีต่อผู้ได้ปกครองให้สำเร็จ ผู้ปกครองจึงมีหน้าที่ต่อผู้ได้ปกครอง การบังคับตามภาระหน้าที่นี้เป็นทั้งผลและความเหมาะสมของการใช้อำนาจในเวลาเดียวกัน ถือเป็น การกระทำในนามของรัฐไม่ใช่ในนามของอำนาจรัฐ อย่างไรก็ตาม นักกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส อีกคนหนึ่งคือ ศาสตราจารย์ ดร. Gaston JEZE⁷⁶ กลับมีความเห็นที่ต่างจากศาสตราจารย์ ดร. DUGUIT โดยศาสตราจารย์ ดร. JEZE อธิบายแนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีบริการสาธารณะตามความเป็นจริงที่ปรากฏในทางปฏิบัติ โดยเห็นว่าบริการสาธารณะไม่ได้มีอยู่หรือเกิดขึ้นโดยตัวของมันเอง แต่บริการสาธารณะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเจตจำนงของผู้ปกครองโดยเฉพาะผู้ร่างกฎหมาย

สำหรับประเทศไทยนั้น การให้ความหมายของบริการสาธารณะอาจพิจารณาได้จากการแบ่งภารกิจของรัฐที่พึงจัดทำให้แก่ประชาชนผู้อยู่ได้ปกครอง โดยเฉพาะศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล ได้ให้ความหมายของบริการสาธารณะว่า หมายถึง กิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในการควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน⁷⁷ จากความหมายดังกล่าวสามารถอธิบายขยายความได้ว่าการให้บริการสาธารณะหลักเป็นหน้าที่ของรัฐทั้งสิ้น ซึ่งรัฐกระทำโดยฝ่ายปกครอง อย่างไรก็ตามภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะบางประการฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องลงมือกระทำเอง อาจมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ โดยรัฐมอบอำนาจให้โดยผลของกฎหมายหรือโดยสัญญา แต่กิจกรรมดังกล่าวต้องอยู่ในการควบคุมของรัฐด้วยตามหลักนิติรัฐ

⁷⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. หน้า 32 - 35.

⁷⁶ แหล่งเดิม.

⁷⁷ ประยูร กาญจนกุล. (2538). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. หน้า 108.

2.4.2 ประเภทของบริการสาธารณะ

ในทางทฤษฎีนั้นแม้จะมีความพยายามที่จะแบ่งประเภทของบริการสาธารณะออกเป็นหลายประเภทก็ตาม แต่ในที่สุดแล้ว บริการสาธารณะก็แบ่งได้เป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง และบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม⁷⁸

(1) บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ได้แก่ กิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน กิจกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการดูแลรักษาความปลอดภัยและความสงบสุขของประชาชน

บริการสาธารณะทางปกครองส่วนใหญ่จะเป็นกิจการที่รัฐจัดทำให้ประชาชนโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน และนอกจากนี้ เนื่องจากเนื้อหาของบริการสาธารณะทางปกครองจะเป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำ รวมทั้ง “อำนาจพิเศษ” ของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ดังนั้น บริการสาธารณะประเภทนี้ ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ บริการสาธารณะทางปกครองจะได้แก่ กิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายใน การป้องกันประเทศ และการคลัง เป็นต้น

(2) บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม มีที่มาจากคำพิพากษาของศาลคดีขัดกัน (Tribunal des Conflits) ที่ได้สร้างประเภทของบริการสาธารณะขึ้นมาใหม่ เรียกว่า “บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม” โดยหลักดังกล่าวปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Société commerciale de l'Ouest africain หรือที่เรียกกันติดปากว่า คดี Bac d' Eloka ลงวันที่ 22 มกราคม ค.ศ. 1921 คดีนี้มีข้อเท็จจริงอยู่ว่า ในประเทศ Ivory Coast ซึ่งเป็นประเทศอาณานิคมของประเทศฝรั่งเศสนั้น ฝ่ายปกครองของประเทศดังกล่าวได้จัดให้มีบริการเรือขนส่งบรรทุกสิ่งของและผู้โดยสารข้ามฟาก ต่อมาเรือข้ามฟากลำหนึ่งชื่อ Bac d' Eloka ได้จมลง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รถยนต์ของบริษัทเอกชนรายหนึ่ง บริษัทจึงได้ยื่นฟ้องฝ่ายปกครองผู้จัดทำบริการเรือข้ามฟากต่อศาลยุติธรรม แต่ฝ่ายปกครองได้แย้งว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดให้มีบริการสาธารณะ ดังนั้น จึงควรอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครอง ต่อมาเมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลคดีขัดกันเพื่อพิจารณาว่าคดีดังกล่าวควรอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาคดีของศาลใด ศาลคดีขัดกันจึงได้พิจารณาว่า การที่ฝ่ายปกครองจัดให้มีบริการเรือข้ามฟากโดยเก็บค่าตอบแทนนั้น มีลักษณะเป็นการจัดทำบริการขนส่งในสภาพเดียวกับเอกชนทั่วไป ดังนั้น จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชนและภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรมที่จะพิจารณาคดี

⁷⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, (2552), เล่มเดิม, หน้า 35 - 37.

คำวินิจฉัยดังกล่าวจึงนับได้ว่าเป็นต้นกำเนิดของการแบ่งประเภทของบริการสาธารณะออกเป็น บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม คือ เป็นกิจการที่รัฐจัดทำ แต่มี วัตถุประสงค์เช่นเดียวกับเอกชน

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ข้อแตกต่างระหว่างบริการสาธารณะที่มีลักษณะ ทางปกครองกับบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้นมีอยู่สาม ประการด้วยกัน คือ

(1) วัตถุประสงค์ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในประเทศแต่เพียงอย่างเดียว ส่วนบริการสาธารณะที่มี ลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้นมีวัตถุประสงค์ทางด้านเศรษฐกิจเหมือนกับ วิสาหกิจเอกชน คือ เน้นทางด้านการผลิต การจำหน่าย การให้บริการ และมีการแบ่งปัน ผลประโยชน์ที่ได้รับดังเช่นกิจการของเอกชน

(2) วิธีปฏิบัติงาน บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีวิธีปฏิบัติงานที่รัฐสร้าง ขึ้นมาเป็นแบบเดียวกัน มีระบบบังคับบัญชาซึ่งใช้กับผู้ปฏิบัติงานทุกคน ในขณะที่บริการสาธารณะ ที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะมีวิธีปฏิบัติงานที่องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ แต่ละองค์กรสร้างขึ้นเอง และมีความแตกต่างไปจากบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ

(3) แหล่งที่มาของเงินทุน บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีแหล่งที่มาของ เงินทุนจากรัฐแต่เพียงอย่างเดียวโดยรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบเงินทุนทั้งหมดที่นำมาใช้จ่ายในการ ดำเนินการ ส่วนบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้น แหล่งรายได้ ส่วนใหญ่จะมาจากค่าตอบแทนการบริการของผู้ใช้บริการ (usager)

2.4.3 หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ

จากคำนิยามบริการสาธารณะข้างต้น อาจแยกลักษณะสำคัญของบริการสาธารณะได้ ดังนี้⁷⁹

1) บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจหรือในความควบคุมของฝ่าย ปกครอง

การอำนาจ หมายถึง การเข้าทำกิจการเอง โดยเข้าไปบังคับบัญชาสั่งการให้ เป็นไปตามอำนาจหน้าที่และกำกับดูแลรับผิดชอบในกิจการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ โดย

⁷⁹ ประยูร กาญจนกุล. (2533). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. หน้า 124 - 145.

ผู้บังคับบัญชามีอำนาจเหนือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอย่างเต็มที่ เช่น อธิบดีมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาสั่งการข้าราชการในสังกัดกรม เป็นต้น

การควบคุม หมายรวมถึง การกำกับดูแลกิจการที่ผู้อื่นมีอำนาจหน้าที่ที่จะทำได้โดยอิสระ โดยมีได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ แต่คอยดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างครบถ้วนถูกต้องเท่านั้น เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจควบคุมเทศบาล แต่เทศบาลมีความอิสระที่จะปฏิบัติกิจการในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลได้เอง โดยไม่ต้องอยู่ใต้การบังคับบัญชาสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้ควบคุม เป็นต้น

บริการสาธารณะนั้นไม่ว่าจะเป็นประเภทใด จะต้องอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในฐานะที่เป็นผู้อำนวยการจัดทำเอง หรือในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมดูแลให้ผู้อื่นจัดทำเสมอ

บริการสาธารณะส่วนใหญ่ฝ่ายปกครองเข้าดำเนินการจัดทำเอง เช่น การรักษาความสงบภายใน การป้องกันประเทศ การคลัง เป็นต้น แต่ก็มีกิจการบางอย่างที่ฝ่ายปกครองอาจมอบหมายให้องค์การของรัฐบาล หรือมอบหมายให้เอกชนรับไปดำเนินการแทนได้ เช่น การให้สัมปทานกิจการสาธารณูปโภคให้เอกชนรับไปจัดทำ ในกรณีเช่นนี้ฝ่ายปกครองเป็นเพียงผู้ควบคุมดูแล มิได้เข้าดำเนินการจัดทำเอง แต่อย่างไรก็ดีกิจการที่จะถือว่าเป็นบริการสาธารณะได้นั้นจะต้องอยู่ในความอำนาจการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งเสมอ ถ้าไม่อยู่ในความอำนาจการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองเลยก็ถือว่าไม่ได้ว่าเป็นบริการสาธารณะ เพราะเป็นกิจการที่ไม่เกี่ยวข้องกับฝ่ายปกครอง

2) บริการสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน

ความต้องการส่วนรวมของประชาชนนั้นอาจแบ่งได้เป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ ความต้องการได้รับความปลอดภัยอย่างหนึ่ง และความต้องการได้รับความสะดวกสบายในการดำรงชีวิตอีกอย่างหนึ่ง ตามที่อธิบายมาแล้วข้างต้น

ฉะนั้น บริการสาธารณะจึงต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อสนองความต้องการดังกล่าวนี้ เพราะเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องแก่ประโยชน์สาธารณะโดยตรง กิจการใดที่ฝ่ายปกครองเห็นว่าจำเป็นต่อประชาชนก็ต้องเข้าจัดทำเป็นบริการสาธารณะ เพราะถ้าจะปล่อยให้เอกชนทำตามลำพังแล้ว ความต้องการของประชาชนจะไม่มีทางได้รับสนองตอบเต็มที่ เนื่องจากการสนองความต้องการส่วนรวมบางอย่างของประชาชนนั้นเอกชนมิได้จัดทำหรือบางทีก็จัดทำอย่างไม่เพียงพอ ฝ่ายปกครองจึงต้องเข้าแทรกแซงจัดทำกิจการนั้น ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ ในทุกวันนี้การแทรกแซงของฝ่ายปกครองได้ขยายตัวออกไปเป็นอันมากทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม ฝ่ายปกครองเข้าจัดทำกิจการหลายอย่าง

ซึ่งเคยเป็นกิจการที่เอกชนจัดทำ แต่อย่างไรก็ดีกิจการที่เอกชนจัดทำและกิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำ เป็นบริการสาธารณะนั้น ถึงแม้จะมีลักษณะคล้ายคลึงกันเพียงใดก็ตาม แต่ก็มีข้อแตกต่างกันในสาระสำคัญดังนี้ คือ

ก. กิจการของเอกชนนั้นเอกชนเป็นผู้ก่อตั้งและเป็นผู้ดำเนินงาน ส่วนบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำนั้นรัฐเป็นผู้ก่อตั้งขึ้น และฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ

ข. หลักกฎหมายที่ใช้บังคับแก่บริการสาธารณะบางอย่างย่อมไม่ใช่บังคับแก่กิจการของเอกชน

ตามปกติ บริการสาธารณะประเภทที่ทำเป็นราชการย่อมอยู่ภายใต้ระบบพิเศษของกฎหมาย กล่าวคือหลักกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นหลักของกฎหมายปกครองอันเป็นกฎหมายมหาชน ไม่ถือตามหลักกฎหมายเอกชนเหมือนกับกิจการของเอกชน ทั้งนี้ก็เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

3) การจัดระเบียบและวิธีการจัดทำบริการสาธารณะย่อมจะต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เสมอโดยบทกฎหมาย

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง บริการสาธารณะที่ดินนั้นจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะรวมทั้งเพื่อปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้มีลักษณะแตกต่างจากหลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีลักษณะเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนั้น ไม่ได้เกิดขึ้นอย่างชัดเจนจากคำวินิจฉัยทางปกครอง แต่ได้มีการกล่าวพาดพิงหรือให้ข้อคิดเห็นไว้ในคำวินิจฉัยของศาลปกครองว่า โดยสภาพของการจัดทำบริการสาธารณะทั่ว ๆ ไป ที่มีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการของประชาชน เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป บริการสาธารณะนั้นก็จะได้รับการเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของประชาชนไปด้วย

อย่างไรก็ดี มีข้อควรพิจารณาสองประการที่เกี่ยวข้องกับหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะ คือ⁸⁰

(1) ผู้ใช้บริการสาธารณะทางปกครอง ผู้ใช้บริการสาธารณะทางปกครองไม่มีสิทธิที่จะคัดค้านการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะทางปกครองได้ ทั้งนี้ เนื่องจากบริการสาธารณะ

⁸⁰ นันทวัฒน์ บรรณานันท์. (2555). *มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย*. หน้า 102 - 107.

ทางปกครองนั้นโดยสภาพแล้วเป็นการดำเนินการจัดทำตามหลักเกณฑ์ที่มีกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ กำหนดไว้ในประเด็นดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคดี Vannier เมื่อวันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 1961 และคดี Jeissou et Sem. Du Pont Saint – Nazaire Saint Brévin เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม ค.ศ. 1985 ว่า “ผู้ใช้บริการสาธารณะทางปกครองไม่มีสิทธิใด ๆ ที่จะดำรงรักษาสภาพของบริการสาธารณะนั้นเอาไว้” ซึ่งหมายความว่า เป็นเจตจำนงของฝ่ายปกครองที่จะแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกบริการสาธารณะทางปกครองนั้นได้แต่เพียงผู้เดียว

(2) ผู้ใช้บริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม ผู้ใช้บริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมเองก็อยู่ภายใต้หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้เช่นกัน ดังที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคดี Chambre de commerce de la Rochelle et autres เมื่อวันที่ 18 มีนาคม ค.ศ. 1977 เกี่ยวกับการคมนาคมทางอากาศว่า เนื่องจากเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจและการขาดแคลนน้ำมัน สายการบิน Air Inter สามารถงดบินบางเที่ยวที่มีคนน้อยได้

จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด จึงเห็นได้ว่า โดยหลักผู้ใช้บริการสาธารณะทั้งสองประเภทดังกล่าวไปแล้วข้างต้นไม่สามารถคัดค้านหรือโต้แย้งหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ใช้บริการสาธารณะมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้บริการสาธารณะดำเนินการไปอย่างปกติตามเดิมหลังจากมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแล้วได้

4) บริการสาธารณะจะต้องจัดดำเนินการอยู่เป็นนิจและโดยสม่ำเสมอไม่มีการหยุดชะงัก เพราะว่าการบริการสาธารณะเป็นกิจการที่จำเป็นอย่างยิ่งแก่ประชาชน ถ้าบริการสาธารณะต้องหยุดชะงักไม่ว่าด้วยประการใด ๆ ประชาชนย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหาย เช่น สมมติว่าการบริการเกี่ยวกับไฟฟ้า น้ำประปา หรือการขนส่งมวลชนหยุดชะงัก ย่อมจะก่อความเดือดร้อนและความเสียหายให้แก่ประชาชนอย่างที่จะประมาณมิได้ ด้วยเหตุนี้บริการสาธารณะที่จัดทำเป็นราชการจึงถือเป็นหลักสำคัญที่จะต้องทำให้ติดต่อกันโดยสม่ำเสมอเป็นนิจ เพราะความต้องการของประชาชนย่อมมีอยู่ตลอดเวลา และฝ่ายปกครองก็ได้รับอำนาจจากกฎหมายที่จะจัดการให้บริการสาธารณะดำเนินไปตามปกติ หากมีผู้ใดมาทำให้บริการสาธารณะต้องหยุดชะงัก ก็มีอำนาจที่จะปราบปรามได้ สำหรับข้าราชการเพื่อป้องกันมิให้การดำเนินราชการต้องหยุดลง จึงมีกฎหมายห้ามมิให้ข้าราชการและพนักงานของรัฐนัดหยุดงานได้เหมือนกับลูกจ้างเอกชน โดยถือว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดอาญา ดังจะเห็นได้จากประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 166 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานละทิ้งงานหรือกระทำการอย่างใด ๆ เพื่อให้งานหยุดชะงักหรือเสียหาย โดยร่วมกระทำเช่นนั้นด้วยกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าความผิดนั้นได้กระทำลงเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายแผ่นดิน เพื่อบังคับรัฐบาล หรือเพื่อข่มขู่ประชาชน ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี และปรับไม่เกินสองหมื่นบาท”

ส่วนบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับฝ่ายปกครอง หลักที่ว่าบริการสาธารณะจะต้องจัดดำเนินการอยู่เป็นนิจโดยสม่ำเสมอ ย่อมมีผลบังคับอย่างเคร่งครัดในกรณีที่เกี่ยวข้องผู้รับสัมปทานบริการสาธารณะ ถ้ากิจการที่ทำให้สัมปทานต้องหยุดชะงักลงเพราะการกระทำผิดของผู้รับสัมปทาน ผู้รับสัมปทานก็ต้องถูกบังคับโทษตามที่กำหนดไว้เป็นเงื่อนไขในสัมปทาน

ส่วนเอกชนผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะก็ย่อมมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองจัดการแก้ไขบริการสาธารณะให้ดำเนินไปตามปกติ หากบริการสาธารณะเกิดขัดข้องหรือหยุดชะงักลงไม่ว่าเพราะเหตุใด

5) เอกชนย่อมมีสิทธิได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะเท่าเทียมกัน

ทั้งนี้เพราะบริการสาธารณะมิได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยเสมอภาคกัน ถ้าเป็นกิจการที่จัดทำเพื่อประโยชน์ของบุคคล โดยเฉพาะก็ไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ เอกชนผู้อยู่ภายใต้การปกครองย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติหรือประโยชน์จากบริการสาธารณะเท่าเทียมกัน และไม่เฉพาะแต่ความเสมอภาคในการที่จะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความเสมอภาคในภาระหน้าที่อันพึงมีต่อบริการสาธารณะด้วย ทั้งนี้ภายใต้ระเบียบที่กฎหมายกำหนดไว้

ความเสมอภาคในการที่จะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้นยังหมายความว่ารวมถึงสิทธิเสมอภาคในการที่บุคคลจะสมัครเข้ารับหน้าที่การงานในหน่วยงานของรัฐอีกด้วย เมื่อบุคคลนั้นมีคุณสมบัติและพื้นฐานความรู้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ส่วนบุคคลผู้เป็นคู่สัญญากับฝ่ายปกครองนั้น ความเสมอภาคในการที่จะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะก็ย่อมมีอยู่เช่นเดียวกัน เช่น ความเสมอภาคในการที่จะมีโอกาสเข้าทำสัญญากับฝ่ายปกครองอย่างเดียวกับบุคคลอื่น ด้วยเหตุนี้จึงได้มีระเบียบของทางราชการวางไว้ให้มีการเรียกประกวดราคาในการจัดหาพัสดุหรือในการก่อสร้างอาคารต่าง ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปที่มีความสนใจได้เข้าแข่งขันกับผู้อื่นเพื่อทำสัญญากับฝ่ายปกครอง และในการวินิจฉัยชี้ขาดให้ผู้ใดเป็นผู้รับสัญญา ฝ่ายปกครองก็ต้องกระทำด้วยความเที่ยงธรรม โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นข้อสำคัญ

ลักษณะสำคัญทั้ง 5 ประการดังกล่าวมานี้เป็นลักษณะสำคัญของบริการสาธารณะทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นบริการสาธารณะที่จัดทำเป็นราชการ หรือบริการสาธารณะที่จัดทำในรูปรัฐวิสาหกิจ หรือในรูปเดียวกับเอกชน ตลอดจนบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนจัดทำด้วย

2.4.4 วิธีจัดทำบริการสาธารณะโดยฝ่ายปกครอง

วิธีที่ฝ่ายปกครองจัดทำบริการสาธารณะนั้นอาจทำโดยใช้ระบบราชการหรือระบบรัฐวิสาหกิจก็ได้ และบางทีก็ใช้ระบบวิธีดำเนินการอย่างเอกชน และในบางกรณีฝ่ายปกครองก็จัดทำกิจการบางอย่างอันไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะด้วย⁸¹

บริการเอกชนของฝ่ายปกครอง

กิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำนั้นไม่มีแต่เฉพาะกิจการที่เป็นบริการสาธารณะเท่านั้น ในปัจจุบันนี้ฝ่ายปกครองยังจัดทำกิจการอันมีลักษณะอย่างเดียวกับเอกชนและอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายเอกชนด้วย เพราะความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ของประชาชนได้มีมากขึ้น ในกรณีที่รัฐเห็นว่าบริการของเอกชนไม่เพียงพอที่จะสนองประโยชน์ส่วนรวมได้ แม้ว่าฝ่ายปกครองจะได้เข้าวางระเบียบควบคุมกิจการส่วนเอกชนแล้วก็ตาม ฝ่ายปกครองก็ต้องเข้าดำเนินการนั้นเสียเอง โดยจัดทำตามวิธีการอย่างเดียวกับเอกชน ไม่ใช่วิธีการจัดทำเป็นบริการสาธารณะภายใต้บังคับกฎหมายปกครอง

การโอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐหรือที่เรียกว่า Nationalization ก็เป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าฝ่ายปกครองเข้าทำกิจการอย่างเดียวกับเอกชน เพราะรัฐเอากิจการของเอกชนมาจัดทำเอง

กิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำอย่างเดียวกับกิจการส่วนเอกชนนั้น เรียกว่าวิสาหกิจเอกชนของฝ่ายปกครอง เพื่อให้สอดคล้องกับคำว่า “บริการสาธารณะ” จะขอเรียกว่า “บริการเอกชนของฝ่ายปกครอง” อันไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ เช่น การจัดทำประโยชน์เกี่ยวกับที่ดินของรัฐที่ไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นต้นว่าการให้เช่าที่ดิน หรือการให้เช่าอาคารอันเป็นราชพัสดุหรือศาสนสมบัติ การจัดทำการค้าหรืออุตสาหกรรมอันเป็นการกระทำที่ไม่ใช้อำนาจในทางปกครอง

บริการเอกชนของฝ่ายปกครองอันเป็นกิจการที่ฝ่ายปกครองของประเทศไทยทำมีอยู่หลายอย่าง เช่น กิจการของโรงงานยาสูบ บริษัทไม้อัดไทย จำกัด องค์การคลังสินค้า องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร องค์การแก้ว องค์การสวนสัตว์ เป็นต้น⁸²

นอกจากที่จัดทำโดยองค์การของรัฐบาลแล้ว บริการเอกชนของฝ่ายปกครองในประเทศไทยยังได้จัดทำในรูปแบบอย่างเดียวกับเอกชน โดยไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ รัฐถือหุ้นไม่เกินร้อยละ 50 เช่น ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด บริษัทชลประทานซีเมนต์ จำกัด

⁸¹ ประยูร กาญจนดุล. (2533). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. หน้า 124 - 145.

⁸² แหล่งเดิม.

บริษัทปูนซีเมนต์ไทย จำกัด บริษัทพืชกลีกรม จำกัด บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด บริษัทจังหวัดต่าง ๆ ที่รัฐถือหุ้นไม่เกินร้อยละ 50 ฯลฯ

การประกอบธุรกิจโดยฝ่ายปกครองในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นนี้ มีลักษณะเป็นบริการเอกชนที่เห็นได้ชัดยิ่งกว่าบริการที่จัดทำโดยรัฐวิสาหกิจ เพราะได้ก่อตั้งเป็นหน่วยงานเอกชนตามกฎหมายเอกชน คือบริษัทจำกัด ซึ่งจัดตั้งตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำนั้น เมื่อสรุปแล้วก็มีทั้งกิจการที่จัดทำเป็นบริการสาธารณะ ซึ่งรวมถึงราชการด้วย และกิจการที่ไม่เป็นราชการ เช่น กิจการต่าง ๆ ที่ทำโดยรัฐวิสาหกิจ แต่ยังคงเป็นบริการสาธารณะอยู่ นอกจากนี้ยังมีกิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำอย่างเดียวกับเอกชนโดยไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ เช่น กิจการค้า การตั้งโรงงานผลิตสินค้าต่าง ๆ เป็นต้น เพราะว่าการประกอบการค้าและอุตสาหกรรมเป็นกิจการอย่างเดียวกับกิจการส่วนเอกชน และวิธีการดำเนินการก็ใช้วิธีตามกฎหมายเอกชน ไม่ได้ใช้อำนาจพิเศษทางปกครองตามวิธีการในกฎหมายปกครอง กิจการเหล่านี้ถือว่าเป็นบริการเอกชนของฝ่ายปกครอง แต่อย่างไรก็ดีบริการเอกชนของฝ่ายปกครองนี้ แม้ว่าจะมีลักษณะเหมือนกับกิจการของเอกชนก็ตาม ฝ่ายปกครองก็ต้องดำเนินการโดยเคารพต่อหลักการให้ความเสมอภาคแก่เอกชนผู้อยู่ใต้การปกครอง โดยให้มีสิทธิได้รับผลปฏิบัติจากกิจการที่ทำนั้นเท่าเทียมกัน มิใช่กระทำเพื่อประโยชน์ของบุคคลหรือคณะบุคคลใดโดยเฉพาะ ซึ่งทั้งนี้ เป็นข้อแตกต่างกับกิจการของเอกชน เพราะเอกชนไม่มีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการให้ความเสมอภาคดังกล่าวแต่ประการใด

2.5 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าพลังความร้อน

ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐนั้น รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อประโยชน์ของประชาชนที่เข้ามาใช้บริการจากการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งพลังงานก็เป็นส่วนหนึ่งที่จะเป็นตัวขับเคลื่อนให้การจัดทำบริการสาธารณะนั้นเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ที่เป็นการนำทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่นั้นมาใช้เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ผู้เขียนจึงขออธิบายข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าพลังความร้อน⁸³ ดังนี้

⁸³ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2550). *โรงไฟฟ้าพลังความร้อน*. สืบค้นวันที่ 16 สิงหาคม 2556, จาก www.sukhothaitc.ac.th/faifa/article/heat2.htm

ความหมายของโรงผลิตไฟฟ้าและประเภทของโรงผลิตไฟฟ้า

โรงผลิตไฟฟ้าคืออุปกรณ์ที่ใช้เปลี่ยนพลังงาน ชนิดอื่นให้เป็นพลังงานไฟฟ้า ซึ่งแบ่งได้หลายประเภทตามเทคโนโลยีที่ใช้ผลิตไฟฟ้า หากแบ่งโรงไฟฟ้าตามแหล่งพลังงานที่นำมาผลิตพลังงานไฟฟ้าแบ่งได้ดังนี้

ประเภทใช้เชื้อเพลิง⁸⁴ หมายถึง โรงไฟฟ้าที่ใช้แหล่งพลังงานซึ่งใช้แล้วหมดไป มาเปลี่ยนเป็นพลังงานไฟฟ้า แหล่งพลังงานดังกล่าวได้แก่ พลังเชื้อเพลิงฟอสซิล เช่น น้ำมัน ถ่านหิน และก๊าซธรรมชาติ รวมทั้งเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ด้วย ซึ่งวิธีการในการเปลี่ยนเชื้อเพลิงเหล่านี้ให้เป็นพลังงานไฟฟ้า มีอยู่ 2 วิธีหลัก ๆ คือ

1) พลังไอน้ำ โดยใช้เชื้อเพลิงผลิตความร้อนแล้วนำไปต้มน้ำให้กลายเป็นไอน้ำจะไปหมุนกังหัน ที่ต่อกับขดลวดและแม่เหล็ก เกิดเป็นกระแสไฟฟ้าขึ้น เชื้อเพลิงแทบทุกชนิดก็สามารถสร้างความร้อนต้มน้ำให้เดือดได้ โรงไฟฟ้าแบบนี้จึงมีทั้งแบบที่ใช้ ก๊าซธรรมชาติ ถ่านหิน น้ำมัน หรือแม้แต่เชื้อเพลิงนิวเคลียร์เป็นแหล่งพลังงาน

2) พลังงานความร้อนการสันดาป โดยใช้ก๊าซธรรมชาติหรือน้ำมันมาสันดาปภายในเครื่องยนต์ ทำให้เกิดพลังงานกลต่อไป โรงไฟฟ้าที่อาศัยหลักการนี้ ยังแบ่งแยกได้อีกหลายประเภทตามลักษณะของกลไกเครื่องยนต์ เช่น โรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน โรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนร่วม โรงไฟฟ้าดีเซล โรงไฟฟ้ากังหันก๊าซ

ข้อดีของแหล่งพลังงานแบบนี้ คือ สามารถควบคุมการผลิตไฟฟ้าได้ง่าย ถ้าต้องการไฟฟ้าเพิ่มก็เพียงใส่เชื้อเพลิงเพิ่มขึ้น

ข้อเสียคือ เชื้อเพลิงเป็นทรัพยากรที่ใช้แล้วหมดไป และบางอย่างยังก่อให้เกิดมลพิษ

ดังนั้น สรุปได้ว่า โรงผลิตไฟฟ้าประเภทใช้เชื้อเพลิง คือ โรงไฟฟ้าที่ใช้พลังความร้อนจากเชื้อเพลิงชนิดต่าง ๆ เช่น ถ่านหิน น้ำมันเตา ก๊าซธรรมชาติ และนิวเคลียร์ มาต้มน้ำให้เป็นไอน้ำความดันสูงไปขับเคลื่อนกังหันให้หมุนเป็นพลังงานกล และต่อเพลาเข้ากับเครื่องกำเนิดไฟฟ้า ทำให้เกิดกระแสไฟฟ้าซึ่งมีแรงดันและความถี่ตามที่กำหนดไว้ หรือใช้ความร้อนจากการสันดาปภายในของน้ำมันดีเซลของเครื่องยนต์ดีเซลไปจุดเครื่องกำเนิดไฟฟ้าให้กำเนิดไฟฟ้าได้เช่นกัน

⁸⁴ ประเภทของโรงไฟฟ้า. สืบค้นวันที่ 20 เมษายน 2557, จาก http://www.truelookpanya.com/new/cms_detail/knowledge/16302-00/

โรงไฟฟ้าพลังความร้อนอาจแยกออกได้เป็นแบบต่าง ๆ ได้ดังนี้

ก. โรงไฟฟ้าดีเซล (Diesel Engine Power Plants)

โรงไฟฟ้าดีเซล คือ โรงไฟฟ้าพลังความร้อนอีกประเภทหนึ่ง ใช้น้ำมันดีเซลเป็นเชื้อเพลิงสันดาปภายในร่วมกับการอัดของอากาศเกิดความร้อนและจุดระเบิดต่อเนื่องกันทำให้เครื่องยนต์หมุนไปขับเคลื่อนเครื่องกำเนิดไฟฟ้าผลิตไฟฟ้าออกมา ซึ่งหลักการทำงานคล้ายกับเครื่องยนต์ดีเซลในรถทั่วไป โดยอาศัยการสันดาปของน้ำมันดีเซลที่ถูกฉีดเข้าไปในกระบอกสูบของเครื่องยนต์ที่ถูกอัดอากาศจนมีอุณหภูมิสูงที่เรียกว่าจังหวะอัด ในขณะที่เดียวกันน้ำมันดีเซลที่ถูกฉีดเข้าไปจะทำการสันดาปกับอากาศที่มีความร้อนสูงเกิดการระเบิด ดันลูกสูบเคลื่อนที่ลงไปเพลาข้อเหวี่ยง ซึ่งต่อกับเพลาของเครื่องยนต์ที่ต่อกับเพลาของเครื่องกำเนิดไฟฟ้า เกิดการเหนี่ยวนำได้กระแสไฟฟ้า

เนื่องจากน้ำมันดีเซลมีราคาแพงขึ้น ทำให้ไม่ค่อยนิยมที่จะสร้างโรงไฟฟ้าดีเซลเนื่องจากมีต้นทุนสูง โดยต้นทุนการผลิตกระแสไฟฟ้า เรียงลำดับจากต้นทุนต่ำไปสูง เป็นดังนี้ ถ่านหิน ก๊าซธรรมชาติ น้ำมันเตา และน้ำมันดีเซล

ข. โรงไฟฟ้าพลังความร้อน (Thermal Power Plant)

โรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่ใช้ น้ำมันเตา หรือถ่านหิน เป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้า อาศัยความร้อนจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงไปต้มน้ำในหม้อน้ำ (Boiler) ให้เป็นไอน้ำที่มีแรงดันและมีอุณหภูมิสูง เพื่อไปขับเคลื่อนกังหันไอน้ำ ซึ่งจะมีเพลาต่อเชื่อมกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้า จากนั้นไอน้ำจะผ่านไปก้อนตัวเป็นน้ำที่เครื่องควบแน่น และถูกส่งกลับมารับความร้อนในหม้อน้ำอีกครั้ง

ปัจจุบันได้มีการนำเข้าถ่านหินคุณภาพดีคือ บิทูมินัสมาใช้เป็นเชื้อเพลิง ในต่างประเทศใช้เชื้อเพลิงนิวเคลียร์ เชื้อเพลิงที่นำมาใช้สำหรับโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนในประเทศไทย คือ ลิกไนต์ เนื่องจากพบเหมืองลิกไนต์ที่จังหวัดลำปาง ลิกไนต์ถือเป็นถ่านหินที่มีคุณภาพต่ำ และก่อเกิดมลพิษได้มากกว่าถ่านหินที่มีคุณภาพสูง เช่น แอนทราไซต์หรือบิทูมินัส

ค. โรงไฟฟ้ากังหันก๊าซ (Gas Turbine Power Plant)

โรงไฟฟ้ากังหันก๊าซ⁸⁵ คือ โรงไฟฟ้าที่ใช้เครื่องกังหันก๊าซเป็นเครื่องยนต์สันดาปภายใน โดยอัดอากาศให้มีความดันสูง 8 - 10 เท่า ส่งเข้าห้องเผาไหม้ที่มีก๊าซเป็นเชื้อเพลิง ทำให้เกิดการขยายตัวมีความดันและอุณหภูมิสูงไปขับเคลื่อนกังหันให้หมุน โดยกังหันจะอยู่บนแกนเดียวกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้า ผลิตไฟฟ้าออกมา ซึ่งโรงไฟฟ้างังหันก๊าซจะใช้กังหันก๊าซเป็นเครื่องต้นกำลัง ซึ่งได้

⁸⁵ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2550). โรงไฟฟ้าพลังความร้อน. สืบค้นวันที่ 16 สิงหาคม 2556,

พลังงานจากการเผาไหม้ของส่วนผสมระหว่างก๊าซธรรมชาติกับอากาศความดันสูง (Compressed Air) จากเครื่องอัดอากาศ (Air Compressor) ในห้องเผาไหม้ (Combustion Chamber) เกิดเป็นไอร้อนที่ความดันและอุณหภูมิสูงไปขับเคลื่อนใบกังหันเพลากังหันไปขับ เครื่องกำเนิดไฟฟ้า เพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้า

เครื่องกังหันก๊าซเป็นเครื่องยนต์สันดาปภายในเปลี่ยนสภาพพลังงานเชื้อเพลิงเป็นพลังงานไฟฟ้า โดยใช้น้ำมันดีเซลเป็นเชื้อเพลิง โดยทำการอัดอากาศให้มีความดันสูง 8-10 เท่า และส่งอากาศเข้าไปในห้องเผาไหม้ ทำให้เกิดการขยายตัว เกิดแรงดัน และอุณหภูมิสูง ส่งอากาศเข้าไปในหมุนเครื่องกังหันก๊าซ เพลลาของเครื่องกังหันก๊าซจะต่อกับเพลลาของเครื่องกำเนิดไฟฟ้า ทำให้เกิดการเหนี่ยวนำและได้กระแสไฟฟ้า

โรงไฟฟ้ากังหันก๊าซมีประสิทธิภาพประมาณ 25% สามารถเดินเครื่องได้อย่างรวดเร็ว เหมาะที่จะใช้เป็นโรงไฟฟ้าสำรองเพื่อผลิต พลังงานไฟฟ้า ในช่วงความต้องการไฟฟ้าสูงสุด (Peak Load Period) และกรณีฉุกเฉิน และมีอายุการใช้งานประมาณ 15 ปี

ก. โรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วม (Combined-Cycle Power Plant)

โรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วม⁸⁶ คือ โรงไฟฟ้าที่ประกอบด้วยโรงไฟฟ้า 2 ระบบร่วมกัน คือ โรงไฟฟ้ากังหันก๊าซ และโรงไฟฟ้ากังหันไอน้ำโดยนำความร้อนจากไอเสียที่ออกจากเครื่องกังหันก๊าซซึ่งมีอุณหภูมิสูงถึง 550 องศา มาใช้แทนเชื้อเพลิงในการต้มน้ำ มาต้มน้ำให้เป็นไอน้ำไปดันกังหันไอน้ำให้หมุนและต่ออยู่กับแกนเดียวกันของเครื่องกำเนิดไฟฟ้าผลิตไฟฟ้าออกมา

ส่วนประกอบที่สำคัญโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วม ประกอบด้วย

1. เครื่องกังหันก๊าซ (เช่นเดียวกับโรงไฟฟ้ากังหันก๊าซ, Gas Turbine)
2. หม้อน้ำ (Waste Heat Boiler หรือ Heat Recovery Steam Generator; HRSG)
3. เครื่องกังหันไอน้ำ (เช่นเดียวกับโรงไฟฟ้าพลังไอน้ำ, Steam Turbine)

โดยทั่วไปโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วมจะประกอบด้วยเครื่องกังหันก๊าซ 1 – 4 เครื่อง ร่วมกับกังหันไอน้ำ 1 เครื่อง ซึ่งการผลิตไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าระบบความร้อนร่วมนี้จะทำการผลิตร่วมกัน หากเกิดเหตุขัดข้องกับเครื่องกังหันแก๊สเครื่องใดเครื่องหนึ่ง โรงไฟฟ้าสามารถลดกำลังผลิตที่ได้ตามสัดส่วนของเครื่องกังหันก๊าซที่หยุดเดินเครื่องไป อย่างไรก็ตาม หากเกิดเหตุขัดข้องต่อโรงไฟฟ้ากังหันไอน้ำ โรงไฟฟ้าอาจมีความจำเป็นต้องหยุดการเดินเครื่องของโรงไฟฟ้ากังหันก๊าซทั้งหมดด้วย เนื่องจากการเดินเครื่องโดยไม่มีโรงไฟฟ้ากังหันไอน้ำ จะส่งผลกระทบต่อต้นทุน

⁸⁶ ประเภทของโรงไฟฟ้า. สืบค้นวันที่ 20 เมษายน 2557, จาก http://www.truelookpanya.com/new/cms_detail/knowledge/16302-00/

ในการผลิตไฟฟ้าต่อหน่วยเพิ่มขึ้น เนื่องจากต้นทุนของก๊าซธรรมชาติต่ำเดิม หากแต่ผลิตไฟฟ้าได้น้อยลง ซึ่งทำให้ไม่คุ้มทุนในการเดินเครื่อง

โรงไฟฟ้าก๊าซในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นแบบชนิดนี้ เนื่องจากให้ประสิทธิภาพดีกว่า โดยจะเห็นได้ว่าโรงไฟฟ้ากังหันก๊าซ จะมีประสิทธิภาพประมาณ 25% หากแต่โรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนร่วม จะมีประสิทธิภาพสูงถึงประมาณ 50% เช่น โรงไฟฟ้าพระนครเหนือ โรงไฟฟ้าพระนครใต้ โรงไฟฟ้าน้ำพอง โรงไฟฟ้าราชบุรี เป็นต้น

ฅ. โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ (Nuclear Power Plant)

โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เป็นโรงไฟฟ้าพลังความร้อนประเภทหนึ่ง อาศัยพลังความร้อนที่เกิดขึ้นจากปฏิกิริยาการแตกตัวของธาตุยูเรเนียม แล้วนำไปใช้ในกระบวนการผลิตไอน้ำที่ใช้ในการเดินเครื่องกำเนิดไฟฟ้า

หลักการทำงาน

โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ จัดเป็นโรงไฟฟ้าพลังความร้อนชนิดหนึ่ง มีหลักการทำงาน คล้ายคลึงกับโรงไฟฟ้าที่ใช้น้ำมัน ถ่านหิน และก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิง โดยโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ นั้นสามารถแบ่งส่วนการทำงาน ได้ 2 ส่วน คือ

1. ส่วนผลิตความร้อน ได้แก่ เครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ ระบบน้ำระบายความร้อน และเครื่องผลิตไอน้ำ โดยใช้พลังงานความร้อนที่ได้จากปฏิกิริยานิวเคลียร์ฟิชชัน ไปต้มน้ำ ผลิตไอน้ำ แทนการผลิตไอน้ำ จากการสันดาปเชื้อเพลิง ชนิดที่ก่อให้เกิดก๊าซมลพิษ

2. ส่วนผลิตกระแสไฟฟ้า ประกอบด้วย กังหันไอน้ำ และเครื่องกำเนิดไฟฟ้า ซึ่งส่วนนี้เป็นองค์ประกอบของโรงไฟฟ้าพลังความร้อนทุกชนิด

แบบของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

ปัจจุบันทั่วโลก ได้นิยมใช้โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ 3 แบบ ได้แก่

1. โรงไฟฟ้านิวเคลียร์แบบใช้น้ำความดันสูง (Pressurized Water Reactor : PWR)

โรงไฟฟ้าชนิดนี้ จะถ่ายเทความร้อนจากแท่งเชื้อเพลิงให้น้ำจวนมีอุณหภูมิสูงประมาณ 320 องศาเซลเซียส ภายในถังขนาดใหญ่จะอัดความดันสูงประมาณ 15 เมกะปาสคาล (Mpa) หรือประมาณ 150 เท่าของความดันบรรยากาศไว้ เพื่อไม่ให้น้ำเดือดกลายเป็นไอน้ำ และนำน้ำส่วนนี้ไปถ่ายเทความร้อนให้แก่ น้ำหล่อเย็นอีกระบบหนึ่ง เพื่อให้เกิดการเดือดและกลายเป็นไอน้ำออกมา เป็นการป้องกันไม่ให้น้ำในถังปฏิกรณ์ซึ่งมีสารรังสีเจือปนอยู่ แพร่กระจายไปยังอุปกรณ์ส่วนอื่น ๆ ตลอดจนป้องกันการรั่วของสารกัมมันตรังสีสู่สิ่งแวดล้อม

2. โรงไฟฟ้าแบบน้ำเดือด (Boiling Water Reactor : BWR)

สามารถผลิตไอน้ำได้โดยตรงจากการต้มน้ำภายในถัง ซึ่งควบคุมความดันภายใน (ประมาณ 7 Mpa) ต่ำกว่าโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แบบแรง (PWR) ดังนั้น ความจำเป็นในการใช้เครื่องผลิตไอน้ำ และแลกเปลี่ยนความร้อน ปัม และอุปกรณ์ช่วยอื่น ๆ ก็ลดลง แต่จำเป็นต้องมีการก่อสร้างอาคารป้องกันรังสีไว้ ในระบบอุปกรณ์ส่วนต่าง ๆ ของโรงไฟฟ้า เนื่องจากไอน้ำจากถังปฏิกรณ์จะถูกส่งผ่านไปยังอุปกรณ์เหล่านั้นโดยตรง

3. โรงไฟฟ้าแบบใช้น้ำมวลหนักความดันสูง (Pressurized Heavy Water Reactor : PHWR)

ประเทศแคนาดาเป็นผู้พัฒนาขึ้นมา จึงมักเรียกชื่อย่อว่า “CANDU” ซึ่งย่อมาจากคำว่า Canadian Deuterium Uranium มีการทำงานคล้ายคลึงกับ แบบ PWR แต่แตกต่างกันที่มีการจัดแกนปฏิกรณ์ในแนวระนาบ และเป็นการต้มน้ำภายในท่อขนาดเล็กจำนวนมากที่มีเชื้อเพลิงบรรจุอยู่ แทนการต้มน้ำภายในถังปฏิกรณ์ขนาดใหญ่ เนื่องจากสามารถผลิตได้ง่ายกว่า การผลิตถึงขนาดใหญ่ โดยใช้ “น้ำมวลหนัก” (Heavy Water, D₂O) มาเป็นตัวระบายความร้อนจากแกนปฏิกรณ์ นอกจากนี้ ยังมีการแยกระบบใช้น้ำมวลหนัก เป็นตัวหน่วงความเร็วของนิวตรอนด้วย เนื่องจากน้ำมวลหนัก มีการดูดกลืนนิวตรอนน้อยกว่าน้ำธรรมดา ทำให้ปฏิกิริยานิวเคลียร์เกิดขึ้นได้ง่าย จึงสามารถใช้เชื้อเพลิงยูเรเนียมที่สกัดมาจากธรรมชาติ ซึ่งมียูเรเนียม-235 ประมาณร้อยละ 0.7 ได้ โดยไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการปรับปรุงให้มีความเข้มข้นสูงขึ้น ทำให้ปริมาณผลิตผลจากการแตกตัว (fission product) ที่เกิดในแท่งเชื้อเพลิงใช้แล้ว มีน้อยกว่าเครื่องปฏิกรณ์แบบใช้น้ำธรรมดา

ข้อดีและข้อเสียของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

ข้อดี

1. เป็นแหล่งผลิตไฟฟ้าขนาดใหญ่สามารถให้กำลังผลิตสูงกว่า 1,200 เมกะวัตต์
2. มีต้นทุนการผลิตไฟฟ้าแข่งขันได้กับโรงไฟฟ้าชนิดอื่น
3. เป็นโรงไฟฟ้าที่สะอาด ไม่ก่อให้เกิดมลพิษ
4. เสริมสร้างความมั่นคงของระบบผลิตไฟฟ้า เนื่องจากใช้เชื้อเพลิงน้อย ทำให้เสถียรภาพในการจัดหาเชื้อเพลิงและราคาเชื้อเพลิง มีผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตเล็กน้อย

ข้อเสีย

1. เงินลงทุนเริ่มต้นสูง
2. จำเป็นต้องเตรียมโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาบุคลากร เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3. จำเป็นต้องพัฒนาและเตรียมการ เกี่ยวกับการจัดการกัมมันตรังสี การดำเนินงานด้านแผนฉุกเฉินทางรังสี และมาตรการควบคุมความปลอดภัยเพื่อป้องกันอุบัติเหตุ

4. การยอมรับของประชาชน

ง. โรงไฟฟ้าเชื้อเพลิงชีวมวล (Biomass Power Plant)

โรงไฟฟ้าเชื้อเพลิงชีวมวล จะใช้เศษวัสดุจากเชื้อเพลิงชีวมวล ได้แก่ กากหรือเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร กากจากผลผลิตทางการเกษตรที่ผ่านการแปรรูปแล้ว เช่น แกลบ ชานอ้อย เศษไม้ กากปาล์ม กากมันสำปะหลัง ชังข้าวโพด กากและกะลามะพร้าว ลำเหล้ม เป็นต้น นำมาเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าและพลังไอน้ำ ซึ่งอาจเป็นเศษวัสดุชนิดเดียวหรือหลายชนิดรวมกันก็ได้ โดยชีวมวลแต่ละชนิดมีคุณสมบัติแตกต่างกันไป สำหรับโรงไฟฟ้าที่เลือกใช้แกลบเป็นเชื้อเพลิง เนื่องจากแกลบมีความชื้นต่ำ จึงให้ค่าความร้อนสูงและมีหลักการทำงานคล้ายกับโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน แต่จะใช้ชีวมวลเป็นเชื้อเพลิงในการเผาไหม้เพื่อให้เกิดความร้อนในการผลิตไอน้ำแทนเชื้อเพลิงจากฟอสซิล (น้ำมัน, ถ่านหิน, ก๊าซธรรมชาติ)

จ. โรงไฟฟ้าพลังงานขยะ (Incinerary Power Plant)

โรงไฟฟ้าพลังงานขยะ จะใช้ขยะเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้า โดยขยะส่วนใหญ่เป็นมูลชีวภาพ เช่น กระดาษ เศษอาหาร และไม้ ฯลฯ โรงไฟฟ้าพลังงานขยะมีวิธีการทำงานเหมือนกับโรงไฟฟ้าอื่น ๆ โดยจะนำขยะมาเผาบนตะแกรง แล้วนำความร้อนที่เกิดขึ้นมาใช้ต้มน้ำในหม้อน้ำ จนกลายเป็นไอน้ำเดือด ซึ่งจะไปหมุนกังหันของเครื่องกำเนิดไฟฟ้า

โรงไฟฟ้าในโลกเรานี้ มีหลากหลายรูปแบบแตกต่างกันไปตามความต้องการ หรือความจำเป็นของแต่ละประเทศ ซึ่งอาจจะดูจากทรัพยากรพลังงานหรือสภาพภูมิอากาศของประเทศนั้น ๆ ในปัจจุบันโรงไฟฟ้าในประเทศไทยจะเป็นโรงไฟฟ้าชนิด พลังงานความร้อนร่วมเป็นส่วนใหญ่ (55%) และรองลงมาคือ โรงไฟฟ้าจากพลังงานความร้อน (25%) โดยส่วนมากกว่า 75% จะใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิง อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศใช้เชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าประเภทใดประเภทหนึ่งมาก ถือเป็นความเสี่ยงด้วยเช่นกัน ดังนั้นในแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า พ.ศ. 2553 - 2573 ซึ่งจัดทำโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จึงได้วางแผนที่จะเพิ่มการใช้ ถ่านหินสะอาด นิวเคลียร์ และพลังงานหมุนเวียนอื่น ๆ เข้ามาในระบบ

ประเภทไม่ใช้เชื้อเพลิง⁸⁷ หมายถึง โรงไฟฟ้าที่ใช้พลังงานจากแหล่งพลังงานที่ไม่มีวันหมด หรืออย่างน้อยก็ไม่ใช้แหล่งพลังงานที่ใช้แล้วหมดสิ้นไป ซึ่งอาจแบ่งย่อยได้อีกเป็น

1) พลังงานกล โดยใช้การเคลื่อนที่ของสสาร เช่น การพัดของลม การไหลของน้ำ การเคลื่อนที่ของคลื่นในทะเล เพื่อหมุนกังหันให้ผลิตกระแสไฟฟ้า

2) พลังงานจากแสงอาทิตย์

3) พลังงานความร้อนใต้พิภพ

ข้อดีของแหล่งพลังงานแบบนี้คือ เป็นแหล่งพลังงานที่สะอาด เพราะไม่มีการเผาไหม้ของเชื้อเพลิง และแหล่งพลังไม่หมดไป

ข้อเสียคือ ควบคุมกำลังการผลิตได้ยาก เพราะแหล่งพลังงานอิงอยู่กับธรรมชาติ อีกทั้งปริมาณไฟฟ้าที่ผลิตได้เทียบกับต้นทุนแล้วยังมีราคาสูงอยู่

ตัวอย่างโรงไฟฟ้าประเภทไม่ใช้เชื้อเพลิง

ก. โรงไฟฟ้าพลังน้ำ (Hydro Power Plant)

ใช้แรงดันของน้ำจากเขื่อนและอ่างเก็บน้ำ ซึ่งอยู่ในระดับสูงกว่าโรงไฟฟ้าไปหมุนเพลลาของกังหันน้ำ ซึ่งจะขุดให้เครื่องกำเนิดไฟฟ้าผลิตไฟฟ้าตลอดเวลาที่มีการเปิดน้ำให้ไหลผ่าน

หลักการทำงาน

คือ สร้างเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำให้มีระดับน้ำสูงกว่าระดับของโรงไฟฟ้า ปล่อยน้ำปริมาณที่ต้องการไปตามท่อส่งน้ำเพื่อไปยังโรงไฟฟ้าที่อยู่ต่ำกว่า พลังน้ำจะไปหมุนเพลลาของกังหันน้ำที่ต่อกับเพลลาของเครื่องกำเนิดไฟฟ้า ทำให้โรเตอร์หมุน เกิดการเหนี่ยวนำขึ้นในเครื่องกำเนิดไฟฟ้าได้ พลังไฟฟ้าเกิดขึ้น

โรงไฟฟ้าในยุคแรก ๆ ของประเทศไทยจะเป็นแบบโรงไฟฟ้าพลังน้ำ โดย กฟผ. จะเป็นผู้รับผิดชอบในการดูแลการปล่อยน้ำ ทั้งเพื่อการผลิตไฟฟ้าและการชลประทาน แต่ปัจจุบันการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่จำกัดในเรื่องสถานที่ที่จะสร้างอีกทั้งการคัดค้านจากประชาชน จึงหันไปลงทุนในการสร้างเขื่อนในประเทศเพื่อนบ้าน แล้วทำสัญญาซื้อไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ประเทศลาว และประเทศพม่า

⁸⁷ ประเภทของโรงไฟฟ้า. สืบค้นวันที่ 20 เมษายน 2557, จาก http://www.trueplookpanya.com/new/cms_detail/knowledge/16302-00/

ข. โรงไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ (Solar Power Plant)

โรงไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ ใช้เซลล์แสงอาทิตย์ (Solar Cell) รับพลังงานจากแสง เพื่อเปลี่ยนจากพลังงานแสงเป็นกระแสไฟฟ้าโดยตรง

หลักการทำงาน

ในทันทีที่มีแสงตกกระทบบนแผ่นเซลล์ซึ่งจะมีอยู่สองชั้นนั้น รังสีของแสงที่มีอนุภาคของพลังงานประกอบที่เรียกว่าโปรตอน (Proton) จะถ่ายเทพลังงานให้กับอิเล็กตรอน (Electron) ในสารกึ่งตัวนำที่อยู่ส่วนล่างของเซลล์ ซึ่งแสดงด้วยวงแหวน จนมีพลังงานมากพอที่จะกระโดดลอยออกมาจากแรงดึงดูดของอะตอม และสามารถเคลื่อนที่ได้อย่างอิสระ ดังนั้นเมื่ออิเล็กตรอนมีการเคลื่อนที่ จะทำให้ระบบไฟฟ้าเกิดการครบวงจรทำให้เกิดไฟฟ้ากระแสตรง (DC) ขึ้น

ประเภทของเซลล์แสงอาทิตย์

1. เซลล์แสงอาทิตย์ที่ทำจากซิลิคอน ชนิดผลึกเดี่ยว (Single Crystalline Silicon Solar Cell) หรือที่รู้จักกันในชื่อ Monocrystalline Silicon Solar Cell

ลักษณะเป็นแผ่นซิลิคอนแข็งและบางมาก ซิลิคอนเป็นธาตุที่มีมากที่สุดในโลกชนิดหนึ่ง สามารถลुงได้จากหินและทราย เรานิยมใช้ธาตุซิลิคอนในงานอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ เช่น ใช้ทำทรานซิสเตอร์และไอซี และเซลล์แสงอาทิตย์ เทคโนโลยี c-Si ได้รับความนิยมและใช้งานกันอย่างแพร่หลาย

2. เซลล์แสงอาทิตย์แบบผลึกโพลี (Polycrystalline)

เซลล์แสงอาทิตย์แบบผลึกโพลีได้ถูกพัฒนาขึ้น เพื่อแก้ปัญหาต้นทุนสูงของแบบผลึกเดี่ยวซิลิคอนแบบผลึกโพลีหรือโพลีซิลิคอน ก็คือก้อนซิลิคอนที่เกิดจากการรวมตัวกันของชิ้นเล็ก ๆ (ขนาดระดับ ไมโครเมตร - มิลลิเมตร) ของผลึกเดี่ยวของซิลิคอน

3. เซลล์แสงอาทิตย์แบบอะมอร์ฟัสซิลิคอน (Amorphous Silicon Solar Cell)

ลักษณะเป็นฟิล์มบางเพียง 0.5 ไมครอน (0.0005 มม.) น้ำหนักเบามาก และประสิทธิภาพเพียง 5 - 10% เป็นเทคโนโลยีที่ใช้ธาตุซิลิคอนเช่นกัน แต่จะไม่ใช่ผลึก แต่ผลของสารอะมอร์ฟัสจะทำให้เกิดเป็นฟิล์มบางของซิลิคอน ซึ่งมีความบางประมาณ 300 นาโนเมตร ทำให้ไม่สิ้นเปลืองเนื้อวัสดุ น้ำหนักเบา การผลิตทำได้ง่าย และข้อดีของ a-Si ไม่เกิดมลพิษกับสิ่งแวดล้อม