

## บทที่ 2

### แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและการจัดตั้ง องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

การจัดตั้งองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่เหมาะสมย่อมส่งผลให้การตัดสินใจดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ เกิดประสิทธิภาพและสามารถคุ้มครองและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งต้องมีการทบทวนงานวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยประกอบด้วยแนวคิดเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร แนวคิดการจัดตั้งและดำเนินงานขององค์กรอิสระ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการองค์การอิสระ รวมถึงแนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ทั้งนี้ เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการทบทวนดังกล่าวมาใช้ในการวิเคราะห์และนำไปสู่การเสนอแนะต่อไป ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการเป็นหน่วยงานของรัฐ และหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร เพื่อสร้างรูปแบบองค์กรประเภทต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับการดำเนินบทบาทภารกิจของภาครัฐที่มีความแตกต่างกันหลากหลายตามภารกิจแต่ละประเภทได้ และสามารถกำหนดกระบวนการบริหารงานภายในให้สอดคล้องกับประเภทภารกิจ เพื่อให้เกิดการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีความคล่องตัวในการบริหารงานมากกว่ารูปแบบองค์กรที่เป็นหน่วยราชการ

##### การจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร<sup>1</sup>

1. หน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล สามารถแยกพิจารณาได้ 4 ประเภทคือ

---

<sup>1</sup> หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร 1200/ว 1 ลงวันที่ 4 มกราคม 2553 เรื่อง *การปรับปรุงหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร*. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.

- 1) ส่วนราชการ
- 2) รัฐวิสาหกิจ
- 3) องค์การมหาชน
- 4) หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ ซึ่งสามารถจำแนกเป็น 3 ประเภทคือ
  - (1) หน่วยธุรการขององค์การของรัฐที่เป็นอิสระ
  - (2) กองทุนที่เป็นนิติบุคคล : กลไกทางเศรษฐกิจของรัฐ
  - (3) หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

2. หน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐหรือเป็นกลไกของรัฐแต่ไม่เป็นองค์กรของรัฐ เป็นหน่วยงานที่ไม่เข้าตามหลักเกณฑ์การเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่ใช้อำนาจรัฐหรือเป็นกลไกของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

- 1) สภาวิชาชีพ
- 2) สถาบันภายใต้มูลนิธิ ซึ่งเป็นกลไกของส่วนราชการ
- 3) นิติบุคคลเฉพาะกิจ

สำหรับกรณีของการศึกษากฎหมายต้นแบบว่าด้วยองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพนั้น เนื่องด้วยองค์การอิสระดังกล่าวถือเป็นหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยเป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ ดังนั้น เพื่อให้เข้าใจถึงที่มาของการมีกฎหมายต้นแบบว่าด้วยองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ จึงจำเป็นต้องศึกษาเรื่องการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร เพื่อให้เข้าใจถึงโครงสร้างของหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร เพื่อนำไปสู่การร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### 1.1 หน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล

หน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล สามารถแยกพิจารณาได้ 4 ประเภทคือ

- 1) ส่วนราชการ
- 2) รัฐวิสาหกิจ
- 3) องค์การมหาชน
- 4) หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ ซึ่งสามารถจำแนกเป็น 3 ประเภทคือ
  - (1) หน่วยธุรการขององค์การของรัฐที่เป็นอิสระ
  - (2) กองทุนที่เป็นนิติบุคคล : กลไกทางเศรษฐกิจของรัฐ

### (3) หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ซึ่งแต่ละส่วนมีรายละเอียดดังนี้

#### 1.1.1 ส่วนราชการ

##### หลักการ

1) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะทางปกครอง (Administrative Public Service) ซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันประเทศ การออก ฎุระเบียบ อนุมัติ อนุญาตตามกฎหมาย รวมทั้งงานนโยบายต่าง ๆ เช่น การกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายการพัฒนาประเทศ

2) ให้บริการเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งกำไร

3) ความสัมพันธ์กับรัฐ

(1) รัฐจัดตั้ง

(2) รัฐปกครองบังคับบัญชา

(3) ใช้งบประมาณแผ่นดิน

(4)ใช้อำนาจฝ่ายเดียวของรัฐเป็นหลักในการดำเนินกิจกรรม

(5) บุคลากรมีสถานะเป็นข้าราชการ

(6) รัฐต้องรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวในการกระทำของหน่วยงาน

##### การจัดตั้งส่วนราชการ

1) ในการร่างกฎหมายเพื่อใช้บังคับในเรื่องใดก็ตามไม่ควรมิข้อกำหนดในรายละเอียดให้มีการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ (ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งกรมหรือสำนัก/กอง)

2) หากจะมีการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ ให้ส่วนราชการดำเนินการ ดังนี้

(1) กรณีการขอจัดตั้งส่วนราชการระดับกรม ให้กระทรวงดำเนินการขอจัดตั้งส่วนราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ ให้นำเรื่องการขอจัดตั้งส่วนราชการเสนอคณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการของกระทรวง และ ก.พ.ร. พิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี

(2) กรณีการขอจัดตั้งส่วนราชการระดับต่ำกว่ากรม จะต้องดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2549

(3) เพื่อประโยชน์ในการกลั่นกรองความเหมาะสมของการจัดตั้งส่วนราชการ ให้กระทรวงที่ประสงค์จะขอจัดตั้งส่วนราชการ จัดทำรายละเอียดประกอบการพิจารณาตามแบบคำชี้แจงประกอบการขอจัดตั้งส่วนราชการ

## 1.1.2 รัฐวิสาหกิจ

### หลักการ

1) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (Industrial and Commercial Public Services) ซึ่งผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะ และงานสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ หรืองานของรัฐบางด้านที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ หรือการดำเนินกิจกรรมมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่รัฐยังจำเป็นต้องควบคุมและดำเนินการแต่ผู้เดียว หรือเป็นงานที่ภาคเอกชนยังไม่พร้อมที่จะลงทุนดำเนินการ หรือเป็นกิจการที่รัฐจำเป็นต้องแทรกแซงตลาดเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม หรือให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อให้งานให้บริการนั้นได้มาตรฐานทั้งในเรื่องคุณภาพ ปริมาณ ค่าใช้จ่าย และอื่น ๆ

2) มีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหารายได้ ต้องสามารถเลี้ยงตัวเองจากการดำเนินงานเชิงพาณิชย์ ต้องไม่มีวัตถุประสงค์มุ่งกำไรสูงสุด (Maximization of Profit) เช่นที่เอกชนกระทำกันโดยทั่วไป แต่หากมีความจำเป็นต้องรับเงินงบประมาณสนับสนุนเป็นครั้งคราวหรือบางส่วน ในกรณีนี้รัฐ ก็ควรจัดสรรงบประมาณให้ในรูปของเงินอุดหนุน ซึ่งควรจะแยกจากการเก็บค่าบริการตามปกติของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ให้ชัดเจน

3) เป็นนิติบุคคล

4) ความสัมพันธ์กับรัฐ

(1) รัฐจัดตั้ง

(2) ทุนเกินครึ่งเป็นของรัฐ

(3) รัฐมีอำนาจกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนด (เช่น ผ่านการแต่งตั้งถอดถอน คณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูง การอนุมัติงบประมาณ การให้นโยบาย ฯลฯ)

(4) การลงทุนต้องขอความเห็นชอบจากรัฐและรายได้ต้องส่งคืนรัฐ

(5) บุคลากรมีสถานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ

(6) วิธีดำเนินการไม่ใช้อำนาจฝ่ายเดียวเป็นหลัก แต่ใช้สัญญา ไม่ใช่กฎระเบียบของทางราชการในการบริหารการเงิน การบริหารงานและการบริหารบุคคล ยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่ต้องใช้อำนาจของรัฐ เช่น เวนคืน ปักเสา พาดสาย ต้องจัดตั้งโดยมีพระราชบัญญัติรองรับ

### การจัดประเภทของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายจัดตั้ง

1) จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน เป็นต้น

2) จัดตั้งโดยพระราชกำหนด เช่น บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย บริษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด เป็นต้น

3) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การสวนพฤกษศาสตร์ เป็นต้น

4) จัดตั้งโดยระเบียบ หรือข้อบังคับ เช่น โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง องค์การสุรา กรมสรรพสามิต โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น

5) จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัด เช่น บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

อนึ่ง ก.พ.ร. มีข้อสังเกตในกรณีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยระเบียบ หรือข้อบังคับตามข้อ 4) นั้น ควรที่จะได้มีการปรับปรุงวิธีการจัดตั้งใหม่ โดยควรจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496

นอกจากนี้ เมื่อนำหลักการจัดประเภทหน่วยงานของรัฐในรูปแบบรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนไปทดสอบกับรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่มีข้อถกเถียงว่าควรจัดเป็นรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนแล้ว พบว่า มีรัฐวิสาหกิจจำนวน 10 แห่ง ที่ควรจัดเป็นองค์การมหาชน ได้แก่ องค์การสวนสัตว์ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย สถาบันการบินพลเรือน องค์การสวนพฤกษศาสตร์ องค์การพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ องค์การจัดการน้ำเสีย และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2550 นั้น คณะรัฐมนตรีได้มีความเห็นเพิ่มเติมให้สำนักงาน ก.พ.ร. รับไปพิจารณาในรายละเอียดและประสานหารือการดำเนินงานกับกระทรวงที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับกรณีรัฐวิสาหกิจจำนวนประมาณ 10 แห่ง ดังกล่าว ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่อาจปรับสถานภาพให้เป็นองค์การมหาชนต่อไปด้วย) อนึ่ง การแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจ 10 แห่ง เป็นองค์การมหาชนนั้นต้องขึ้นกับความสมัครใจของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง

### 1.1.3 องค์การมหาชน

#### หลักการ

1) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural Public Services) เช่น การศึกษา การวิจัย การฝึกอบรม การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การพัฒนาและถ่ายทอดวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์

สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางสาธารณสุขและการแพทย์ การสังคมสงเคราะห์ นันทนาการ สวนสัตว์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณะประโยชน์อื่นใด ซึ่งไม่เหมาะที่จะใช้วิธีการของราชการในการบริหาร อนึ่ง บริการสาธารณะขององค์การมหาชนต้องไม่เป็นกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับภาคเอกชนซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

2) ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร

3) เป็นนิติบุคคล

4) ความสัมพันธ์กับรัฐ

(1) รัฐจัดตั้ง

(2) ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ หรือสามารถเลี้ยงตัวเองได้ (ยกเว้นมหาวิทยาลัยต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง)

(3) รัฐมีอำนาจกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนด (เช่น ผ่านการแต่งตั้งถอดถอนคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูง การอนุมัติงบประมาณ การให้นโยบาย ฯลฯ)

(4) การลงทุนต้องขอความเห็นชอบจากรัฐ

(5) บุคลากรมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(6) วิธีดำเนินการไม่ใช่อำนาจฝ่ายเดียวเป็นหลัก แต่ใช้สัญญา ไม่ใช่กฎระเบียบของทางราชการ (ยกเว้นกิจกรรมที่ต้องใช้อำนาจฝ่ายเดียวต้องออกพระราชบัญญัติ รวมทั้งกรณีจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ)

#### การจัดประเภทขององค์การมหาชน ตามกฎหมายจัดตั้ง

1) องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มีจำนวน 39 แห่ง (ณ วันที่ 21 พฤษภาคม 2558)

2) องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ) จำนวน 16 แห่ง (ณ วันที่ 26 มีนาคม 2558) เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข เป็นต้น

#### การกำกับดูแลองค์การมหาชน

โดยหลักการ รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้งจะมีความสัมพันธ์กับองค์การมหาชน ซึ่งมีความแตกต่างจากส่วนราชการ กล่าวคือ จะกำหนดบทบาทของรัฐมนตรีที่มีต่อองค์การมหาชน ในลักษณะของการกำกับดูแล มิใช่การบังคับบัญชาส่วนราชการอย่างที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 43<sup>2</sup> กำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการเป็นผู้มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงในการกำกับดูแลองค์การมหาชน ให้ดำเนินการบรรลุผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น ๆ ในทำนองเดียวกัน บทบัญญัติเกี่ยวกับบทบาทของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเฉพาะนั้น คณะรัฐมนตรีจะทำหน้าที่ในการกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การแต่งตั้งกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ การกำหนดหลักเกณฑ์การได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นของ คณะกรรมการ สวนบทบาทของรัฐมนตรีโดยส่วนใหญ่จะทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการ หรือ เป็นกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการจะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและควบคุมดูแลกิจการ โดยทั่วไปของหน่วยงาน

สำหรับความสัมพันธ์กับกระทรวงนั้น องค์การมหาชนทั้งสองประเภทจะมีความสัมพันธ์ กับกระทรวงในสองเรื่องหลัก ๆ คือ

1) การมีผู้แทนของกระทรวงเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งในคณะกรรมการ

2) การจัดทำแผนปฏิบัติราชการตามแผนบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งต้องสอดคล้อง กับแผนปฏิบัติราชการของกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชน

องค์การมหาชนจึงมิได้เป็นหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงหรือสังกัดสำนัก นายกรัฐมนตรี แต่เป็นหน่วยงานที่อยู่ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีที่รักษาการตามกฎหมาย ปลัดกระทรวงหรือข้าราชการอื่นไม่สามารถจะใช้อำนาจบังคับบัญชาต่อองค์การมหาชน ดังนั้น จึงเห็นควรชักชวนความเข้าใจในเรื่องนี้ต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อประโยชน์ในการกำหนด แนวทางการปฏิบัติต่อองค์การมหาชนทั้งสองประเภท โดยเฉพาะองค์การมหาชนที่นายกรัฐมนตรี เป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้ง

#### การขอจัดตั้งองค์การมหาชน

1) ในการร่างกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ตาม ไม่ควรมีข้อกำหนด ในรายละเอียดให้มีการจัดตั้งองค์การมหาชนทั้งสองประเภท คือ (1) องค์การมหาชนที่จัดตั้ง

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542. มาตรา 43 ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง องค์การมหาชนใดมีอำนาจกำกับดูแลการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนนั้นให้เป็นไปตามกฎหมาย และ ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน นโยบายของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับ องค์การมหาชนนั้น เพื่อการนี้ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้องค์การมหาชนชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือ ยับยั้งการกระทำขององค์การมหาชนที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน นโยบายของรัฐบาล หรือ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับองค์การมหาชนนั้น ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการได้.

โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 (2) องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะหรือที่เรียกว่าหน่วยงานในกำกับของกระทรวงขึ้นใหม่

2) การจัดตั้งองค์การมหาชนโดยทั่วไปให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2550 คือ ให้จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เว้นแต่องค์การมหาชนนั้น จำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐฝ่ายเดียว (Unilateral Act) อันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล กรณีการจัดตั้งกองทุนซึ่งยกเว้นกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายเงินคลังหรือกรณีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งต้องประกาศปริญญาบัตร จึงให้ตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะได้

3) ให้กระทรวงที่ประสงค์จะจัดตั้งองค์การมหาชนดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2549 โดยให้จัดทำคำชี้แจงประกอบคำขอส่งไปยังสำนักงาน ก.พ.ร. เพื่อนำเสนอ ก.พ.ร. พิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี

#### 1.1.4 หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่

นอกจากหน่วยงานของรัฐในรูปแบบ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนแล้ว ยังมีองค์การของรัฐในรูปแบบอื่น ๆ ที่มีได้ถูกจัดไว้ในรูปแบบข้างต้น ซึ่งสามารถสรุปลักษณะขององค์การเหล่านั้นได้ ดังนี้

#### 1) หน่วยราชการขององค์การของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Administrative Organization)

##### หลักการ

(1) เป็นหน่วยงานรูปแบบใหม่ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุม กำกับดูแลกิจกรรมของรัฐหรือดำเนินกิจการบริการสาธารณะตามนโยบายสำคัญที่ต้องการความเป็นกลางอย่างเคร่งครัดปราศจากแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง ซึ่งจะมีคณะกรรมการเป็นองค์กรที่มีอำนาจ และมีหน่วยราชการเพื่อทำหน้าที่อำนวยความสะดวก

(2) ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร

(3) เป็นนิติบุคคล

(4) ความสัมพันธ์กับรัฐ

- รัฐจัดตั้ง

- ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ

- รัฐมีอำนาจกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ผ่านการแต่งตั้งถอดถอน

คณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูง การอนุมัติงบประมาณ การให้นโยบาย ฯลฯ

- บุคลากรมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ



- ต้องการอำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับฝ่ายเดียว  
ต่อประชาชนหรือกำกับตรวจสอบ

- การบริหารงานไม่ใช่กฎระเบียบของทางราชการ

- รายงานผลต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา

**การจัดประเภทของหน่วยราชการขององค์การของรัฐที่เป็นอิสระตามลักษณะ  
ภารกิจ**

(1) หน่วยราชการขององค์การของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับ ดูแลเป็นหน่วยราชการ  
ขององค์การที่จัดตั้งขึ้น เพื่อให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้อย่างแท้จริงโดยไม่บิดเบือน เพื่อให้เกิด  
ความเป็นธรรม ในต่างประเทศจะใช้ในการกำกับตลาดเงินและตลาดทุน ตัวอย่างเช่น International  
Trade Commission และธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกา ตลาดหลักทรัพย์ องค์การควบคุมกำกับวิเทศ  
โทรทัศน์ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สำหรับในประเทศไทยเป็นหน่วยงานจัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติเฉพาะ  
ตัวอย่างเช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์  
สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ  
 เป็นต้น

(2) หน่วยราชการขององค์การของรัฐที่ทำหน้าที่ให้บริการเป็นหน่วยราชการ  
ขององค์การที่จัดตั้งขึ้น เพื่อให้การให้บริการสาธารณะของรัฐ ในกิจการใดกิจการหนึ่ง ที่ต้องการ  
ความมีอิสระจากฝ่ายบริหารและปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง โดยเฉพาะสื่อมวลชนสำหรับ  
ในประเทศไทยเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ ตัวอย่างเช่น องค์การกระจายเสียง  
และแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย เป็นต้น

## 2) กองทุนที่เป็นนิติบุคคล : กลไกทางเศรษฐกิจของรัฐ

### หลักการ

กองทุนที่เป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ เนื่องจากต้องการ  
อำนาจรัฐ ในการบังคับฝ่ายเดียวต่อภาคเอกชนหรือประชาชนในการสมทบเงินเข้ากองทุน ทั้งนี้  
วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนก็เพื่อเป็นกลไกทางเศรษฐกิจของรัฐในการดำเนินบริการ  
สาธารณะแก่ประชาชน หรือกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ หรือเพื่อการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจเฉพาะด้าน  
การดำเนินงานของกองทุนจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และเงินสมทบจากกลุ่มเป้าหมายนั้น ๆ  
การบริหารกองทุนจะบริหารในรูปของคณะกรรมการ โดยมีหน่วยราชการรองรับการทำหน้าที่  
ใน 3 รูปแบบ คือ

- (1) รัฐวิสาหกิจ
- (2) องค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติ
- (3) สวนราชการ

### 3) หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

#### หลักการ

(1) เป็นหน่วยงานให้บริการภายในของระบบราชการ โดยมีลักษณะกึ่งอิสระ แต่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ยังคงถือเป็นส่วนหนึ่งของกรม และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม มีเป้าหมายให้บริการหน่วยงานเจ้าสังกัดเป็นหลัก และหากมีกำลังการผลิตส่วนเกินจะให้บริการหน่วยงานอื่นและประชาชนได้ (ซึ่งทำให้แตกต่างจากรัฐวิสาหกิจที่มีได้เป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบ ฯ ที่ให้บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมแก่ประชาชนเป็นหลัก)

(2) การดำเนินงานใช้รูปแบบวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ สามารถจะเรียกเก็บค่าบริการ จากหน่วยงานเจ้าสังกัด หรือลูกค้าผู้รับบริการอื่น ๆ ได้

(3) ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไร และไม่นำสงรายได้เข้ารัฐโดยตรง หรือจำเป็นต้องเลี้ยงตัวเองได้เป็นสำคัญ แต่ในบางกรณีอาจมีการวางเงื่อนไขให้ต้องนำส่งรายได้เหนือรายจ่ายบางส่วนเข้ารัฐตามสมควร

#### (4) ความสัมพันธ์กับส่วนราชการเจ้าสังกัด

- จัดตั้งขึ้นจากการแปลงสภาพหน่วยงานบางหน่วยของส่วนราชการเจ้าสังกัด ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2550 ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของส่วนราชการเจ้าสังกัด และไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกจากส่วนราชการเจ้าสังกัด

- ส่วนราชการเจ้าสังกัดจะตั้งงบประมาณอุดหนุนหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ในลักษณะค่าตอบแทนหรือค่าบริการในการให้บริการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ หรือค่าใช้จ่ายในการลงทุนเริ่มแรกแต่จะตั้งงบประมาณเพื่ออุดหนุนหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่ได้

- ส่วนราชการเจ้าสังกัดมีอำนาจบริหารจัดการ (ผ่านการแต่งตั้งคณะกรรมการและผู้อำนวยการและการให้นโยบาย)

- การดำเนินงานใด ๆ ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องได้รับการมอบอำนาจจากหัวหน้าส่วนราชการหน่วยงานเจ้าสังกัด

- บุคลากรมีสถานะเป็นพนักงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

- ได้รับการยกเว้นหรือผ่อนคลायกฎระเบียบ เพื่อให้เกิดอิสระความคล่องตัว  
ทางการบริหารจัดการ

### การจำแนกประเภทของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามลักษณะภารกิจของ หน่วยงาน

1) หน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่มีลักษณะภารกิจในการให้บริการด้านพาณิชยกรรม  
หรืออุตสาหกรรมแก่ส่วนราชการเจ้าสังกัด ยกตัวอย่างเช่น สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจา  
นุเบกษาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

2) หน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่มีลักษณะภารกิจในการให้บริการด้านบริการ  
สาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม ยกตัวอย่างเช่น สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี  
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หน่วยงานทางด้านศิลปะ วัฒนธรรม และพิพิธภัณฑ  
 เป็นต้น

### 1.2 หน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐหรือเป็นกลไกของรัฐแต่ไม่เป็นองค์กรของรัฐ

จากผลการวิเคราะห์หน่วยงานที่รัฐใช้เป็นกลไกในการจัดทำบริการสาธารณะพบว่า  
มีหน่วยงานจำนวนหนึ่งที่ไม่เข้าตามหลักเกณฑ์การเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่ใช้อำนาจรัฐหรือเป็น  
กลไกของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

- 1) สภาวิชาชีพ
- 2) สถาบันภายใต้มูลนิธิ ซึ่งเป็นกลไกของส่วนราชการ
- 3) นิติบุคคลเฉพาะกิจ

ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

#### 1) สภาวิชาชีพ

เป็นหน่วยงานที่มีหน่วยงานของรัฐแต่ใช้อำนาจรัฐในการดำเนินกิจกรรม จัดตั้งขึ้น  
ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเฉพาะเพื่อจัดตั้งสภาวิชาชีพ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่ควบคุม  
การประกอบวิชาชีพให้ถูกต้องตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ การขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาต  
สั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต และรับรองวิทยฐานะของสถาบันที่ทำการสอน รับรอง  
ปริญญา ประกาศนียบัตรในวิชาชีพนั้น ๆ มีการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ ประกอบด้วย  
กรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐ ในสัดส่วนที่น้อยกว่ากรรมการที่ได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิก  
รัฐมีบทบาทน้อยในการแต่งตั้งนายกสภาและเลขาธิการสภา คณะกรรมการมีหน้าที่ในการบริหาร  
กิจการของสภาวิชาชีพตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งการดำเนินงานของสภาใช้ระบบสัญญาของ  
กฎหมายทั่วไป เฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องจริยธรรมของวิชาชีพเท่านั้นที่ใช้กฎหมายปกครอง  
มีรายได้ส่วนใหญ่จากการเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ จากสมาชิกแต่อาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ

เจ้าหน้าที่ของสภามีใช้ข้าราชการ มีเลขธิการเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของสภาทุกระดับ ตัวอย่างเช่น แพทยสภา สภาการพยาบาล สภาเภสัชกรรม ทันตแพทยสภา สภานายความ เป็นต้น

## 2) สถาบันภายใต้มูลนิธิ ซึ่งเป็นกลไกของส่วนราชการ

สถาบันภายใต้มูลนิธิ โดยส่วนใหญ่จะมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเพื่อบริการสาธารณะ เฉพาะด้าน จะจัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับอุตสาหกรรม เฉพาะสาขาในระยะเริ่มแรกและเมื่ออุตสาหกรรมสาขานั้น ๆ มีความเข้มแข็งแล้ว ภาคเอกชนจะรับภารกิจนั้นไปดำเนินการเอง

สถาบันเหล่านี้จะไม่มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล แต่จะจัดตั้งมูลนิธิขึ้นมารองรับ เป็นองค์กรรองรับด้านการเงินและในการทำนิติกรรมต่าง ๆ ในฐานะที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย โครงสร้างการบริหารงานจะบริหารงานโดยคณะกรรมการ หรือคณะกรรมการบริหาร เป็นผู้กำหนดนโยบาย ควบคุม ดูแล ติดตามและประเมินผล คณะกรรมการ ประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานแม่ ต้นสังกัด ภาคเอกชน ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ตามสัดส่วนที่เหมาะสม แยกการบริหารเป็น 2 คณะ กรรมการ คือ คณะกรรมการมูลนิธิ และคณะกรรมการบริหาร สถาบัน จะมีการกำหนดกฎระเบียบ ที่ใช้ในการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และพัสดุ ที่แตกต่างไปจากกฎระเบียบของทางราชการ และรัฐวิสาหกิจ งบประมาณที่ใช้จ่ายในการดำเนินงาน มาจากรายได้ในางการดำเนินงาน และงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีในหมวด เงินอุดหนุนทั่วไป

ตัวอย่างของสถาบันภายใต้มูลนิธิ ได้แก่ สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ สถาบันส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม สถาบันเฉพาะด้าน 7 แห่งภายใต้มูลนิธิ ซึ่งมีชื่อว่า “อุตสาหกรรมพัฒนามูลนิธิ” และสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลังภายใต้มูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง

## 3) นิติบุคคลเฉพาะกิจ (Special Purpose Vehicle – SPV)

เป็นเครื่องมือพิเศษที่รัฐบาลไทยจัดตั้งขึ้นเพื่อระดมทุนจากภาคเอกชนสำหรับโครงการสำคัญของภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ไม่ต้องการให้เป็นหนี้สาธารณะ กิจกรรมของหน่วยงานจะมีลักษณะซื้อขายบริการเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน แต่ไม่ต้องการให้เป็นหนี้สาธารณะ จึงจัดตั้งเป็นนิติบุคคลเพื่อระดมทุนจากเอกชน

ความหมายของนิติบุคคลตามมาตรา 3 แห่งพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจ เพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า “นิติบุคคลเฉพาะกิจ” หมายความว่า นิติบุคคลซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ตามพระราชกำหนดนี้

SPV จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดซึ่งเป็นนิติบุคคลเฉพาะกิจภายใต้พระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540 ในปัจจุบันมีหนึ่งหน่วยงานที่ดำเนินกิจการแล้ว คือบริษัท ดีเออี เอสพีวี จำกัด ซึ่งจัดตั้งขึ้นภายใต้วัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อเป็นนิติบุคคลเฉพาะกิจในการออกและเสนอขายหลักทรัพย์ประเภทหุ้นกู้ภายใต้โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ของโครงการศูนย์ราชการเท่านั้น ทั้งนี้ SPV ไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะประกอบธุรกิจอื่นใด

## 2. แนวคิดการจัดตั้งและดำเนินงานขององค์กรอิสระ

แนวคิดเรื่ององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเป็นแนวคิดที่ก่อกำเนิดขึ้นจากหลักการของกฎหมายมหาชน อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองการปกครองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย และจากการปรับกระบวนการและแนวทางจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ปัญหาการบริหารงานตามระบบราชการแบบดั้งเดิมซึ่งยึดติดกับการปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัด และยึดหลักการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง ก่อให้เกิดความไม่คล่องตัว ประกอบกับปัญหาการเมืองเข้าแทรกแซงการดำเนินงานการบริหาร ทำให้นักวิชาการและนักการเมืองทั้งหลายทั่วโลกเริ่มให้ความสนใจหาแนวทางในการปฏิรูประบบการบริหารการจัดการงานของรัฐเสียใหม่ และแนวคิดเรื่องการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระก็เป็นหนึ่งในแนวทางทั้งหลายนั้น

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเป็นสถาบันทางการบริหารที่จำเป็นสำหรับรัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่ ซึ่งเห็นความจำเป็นสำหรับรัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่ ซึ่งเห็นความจำเป็นที่จะต้องสร้างดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้สืบเนื่องจากการที่โครงสร้างของระบบบริหารแบบดั้งเดิมไม่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเป็นโครงสร้างที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งความชำนาญเฉพาะด้านและการจัดลำดับของอำนาจหน้าที่ตลอดจนการควบคุมบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ทำให้โครงสร้างการบริหารงานแบบดั้งเดิมนั้นล่าช้าไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมืองในสมัยปัจจุบันที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว

ดร. วิษณุ วรรณุญ<sup>3</sup> ตุลาการศาลปกครอง ได้อธิบายถึงเรื่ององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency หรือ Autorité Administrative Indépendante) ไว้ว่า รัฐควรจัดให้มีขึ้นเพื่อทำหน้าที่วางระเบียบ (Régulate) และควบคุม (Contrôle) กิจกรรมบางอย่างภายในรัฐไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญและมีผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เศรษฐกิจ

<sup>3</sup> วิษณุ วรรณุญ. (2538). *รายงานการวิจัย: องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). หน้า 5-9.

ของประเทศ รวมถึงถึงการจัดการใช้ทรัพยากรของรัฐอันมีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และยังถือเป็นกลไกการบริหารของรัฐสมัยใหม่ที่มีแนวความคิดในการแก้ปัญหาอันเกิดจากการบริหารที่ถือว่าเป็นปัญหาร่วมกัน 3 ประการใหญ่ ๆ คือ 1) ปัญหาอันเกิดจากความล่าช้าในการตัดสินใจเนื่องจากโครงสร้างการบริหารแบบดั้งเดิมที่มักยึดติดกับกฎหมายถือกฎระเบียบเป็นสรณะ โดยไม่พิจารณาเจตนารมณ์แท้จริงของกฎหมาย 2) ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องใหม่ ๆ ซึ่งมีความสลับซับซ้อนทางเทคนิคและต้องอาศัยการปรับตัวของฝ่ายปกครองอย่างสูง และ 3) ปัญหาอันเกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพของโครงสร้างการบริหารแบบดั้งเดิมในการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของรัฐและในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎร

เห็นได้ว่าองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ มีความหมายว่า องค์กรของรัฐซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยเสริมประสิทธิภาพของการบริหารรัฐสมัยใหม่ โดยให้มีอำนาจอิสระในการตัดสินใจ การใช้ดุลยพินิจและการดำเนินการโดยตัวองค์กรเอง และมีการใช้อำนาจมหาชนภายใต้การกำกับดูแล หรือวิธีการตรวจสอบถ่วงดุลที่ช่วยเสริมประสิทธิภาพของการบริหารรัฐสมัยใหม่ ซึ่งถ้าปราศจากกลไกเหล่านี้ โดยจำกัดอยู่เฉพาะแบบโครงสร้างของสถาบันทางการเมืองและการบริหารในรูปแบบเดิม ๆ รัฐจะตามไม่ทันกับความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและสังคม เกิดปัญหาทางการบริหารอันเป็นผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตย

ในบรรดาคำนิยามความหมายขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่ได้มีการพูดถึงกันในระยะที่ผ่านมา นั้น อาจสรุปแบ่งออกได้เป็น 2 แนวทางคือ

แนวทางแรก เป็นแนวการวิเคราะห์ในเชิงกฎหมายล้วน ๆ เป็นการกำหนดความหมายอย่างแคบ (Approche restrictive) ให้แก่สถาบันองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระคือสถาบันใดจะเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระได้นั้นนอกเหนือจากจะต้องมีความเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อการบังคับบัญชาของหน่วยงานใดแล้วองค์กรดังกล่าวต้องมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ (pouvoir de décision) อย่างแท้จริงได้ด้วย

แนวทางที่สอง เป็นการนิยามสถาบันองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามความหมายอย่างกว้าง และเป็นการใช้แนวทางการวิเคราะห์ทางสังคมวิทยาหรือมองในทางข้อเท็จจริง

กล่าวโดยสรุป อาจนิยามความหมายของสถาบันองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระได้จากองค์ประกอบต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) พิจารณาในแง่สาระแห่งอำนาจหน้าที่ (Objet) เป็นองค์กรทำหน้าที่ดูแล (Surveiller) ควบคุม (Contrôler) วางกฎระเบียบ (Réguler) ในการดำเนินการแก่กิจกรรมบางประเภทในรัฐ ทั้งที่เป็นกิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการและที่เป็นกิจกรรมบางประเภทในรัฐที่เป็น

กิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการที่เป็นกิจกรรมที่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ รวมตลอดถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎร

2) พิจารณาในแง่ลักษณะในทางกฎหมาย (Nature Juridique) ขององค์กรที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ (Organisme Public Indépendent) แต่ไม่มีสถานะเป็นองค์กรตุลาการ (Organe Juridictionnel) และความที่ยังคงเป็นหน่วยงานของรัฐอยู่นี้จึงทำให้องค์กรประเภทนี้ไม่มีความจำเป็นต้องมีสภาพเป็นนิติบุคคล

3) พิจารณาในแง่ของสถานะขององค์กร สมาชิกที่ประกอบเป็นองค์กรเหล่านี้มีความเป็นอิสระ (Independant) ปลอดภัยจากการแทรกแซงหรือการบังคับบัญชาจากหน่วยงานอื่น มีอัตตาณัติ (Autonomie) ในการดำเนินการองค์กรด้วยตนเอง

4) พิจารณาในแง่ของการควบคุมองค์กร โดยที่องค์กรเหล่านี้ไม่มีลักษณะเป็นองค์กรตุลาการคำวินิจฉัยสั่งการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจึงยังคงเป็นนิติกรรมทางปกครอง (Acte administratif) อยู่ ดังนั้นองค์กรเหล่านี้จึงยังอยู่ในข่ายที่จะถูกตรวจสอบองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระนี้จะใช้ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ก็ขึ้นอยู่กับระบบศาลและลักษณะการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ

5) พิจารณาในแง่ของการกำหนดอำนาจขององค์กร อาจกำหนดอำนาจขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระได้หลากหลายแตกต่างกันขึ้นอยู่กับกิจกรรมที่องค์กรอิสระเหล่านี้เข้าไปดูแล ดังนั้น การที่จะมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ (pouvoir de décision) ด้วยหรือไม่จึงไม่ใช่สาระสำคัญ

## 2.1 พัฒนาการแนวคิดกฎหมายมหาชนในการจัดตั้งองค์กรอิสระ

ปัจจัยสำคัญอันส่งผลให้เกิดแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ คือ หลักการของกฎหมายชน ในแง่ของการมีดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน กับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเอกชน ซึ่งเริ่มก่อตั้งความคิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย<sup>4</sup>

นับตั้งแต่มีการปฏิวัติใหญ่ในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 18 เพื่อโค่นล้มระบบทรราชและระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งเป็นระบอบการปกครองแผ่นดินของหลายประเทศในช่วงก่อนหน้านั้น ในโลกส่วนมากปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมีอำนาจเด็ดขาด ประชาชนมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามโดยไม่มีข้อโต้แย้ง จากหลักดังกล่าวระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พระมหากษัตริย์มีอำนาจอย่างมาก อาจกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพ หรือสร้างความไม่พึงพอใจให้กับประชาชนผู้ถูกปกครองในรูปแบบต่าง ๆ เช่น เรื่องสิทธิเสรีภาพ เรื่อง

<sup>4</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 2*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 33-47.

ของการใช้อำนาจเกินควร การจัดเก็บภาษีอย่างไม่เป็นธรรม เป็นต้น ซึ่งเป็นผลทำให้ประชาชน เรียกร้องและต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งความเป็นธรรม โดยเฉพาะในเรื่องสิทธิเสรีภาพ เนื่องจาก ธรรมชาติของมนุษย์เกิดขึ้นมาพร้อมกับสิทธิเสรีภาพ การถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยการบังคับ จึงทำให้เกิดการต่อต้านหรือหาแนวทางแก้ไข

ปัญหาความขัดแย้งในการนับถือศาสนาในช่วงศตวรรษที่ 17 เป็นจุดเริ่มต้นของการ แสวงหาเสรีภาพอย่างเป็นรูปธรรม โดยชนชาวอังกฤษและชาวยุโรปได้อพยพไปตั้งถิ่นฐานยังทวีป ใหม่คือทวีปอเมริกา ทั้งนี้เพื่อแสวงหาสิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนา แต่อังกฤษก็ยังตามไป ปกครองอเมริกา มีการเรียกเก็บภาษีต่าง ๆ อย่างไม่เป็นธรรมโดยถือว่าเป็นอาณานิคมของตน แต่ ประชาชนที่อยู่ในดินแดนใหม่เหล่านี้ถือว่าตนเองเป็นชาวอังกฤษควรได้รับสิทธิเสรีภาพเหมือนเช่น คนในอังกฤษ ในที่สุดจึงเกิดการต่อสู้จนกระทั่งได้รับสิทธิเสรีภาพในปี ค.ศ. 1776 (พ.ศ. 2319) ผลพวงจากการประกาศเอกราชทำให้เกิดรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลก ซึ่งได้มีการนำหลักการ ปกครองของมองเตสกีเออ (Montesquieu) มาใช้ เป็นแนวทางการในการบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ใช้ใน การบริหารประเทศซึ่งรัฐธรรมนูญของอเมริกานับนี้ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิเสรีภาพแก่ ประชาชนเป็นอย่างมากด้วย โดยในเวลาไล่เลี่ยกันนั้น ได้มีการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. 1789 (พ.ศ. 2332) ซึ่งได้มีการออกประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส อันถือเป็นการเอกสารหลัก ของกฎหมายมหาชนโลกประชาธิปไตย<sup>5</sup>

จากการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองทั้งในสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐฝรั่งเศส ดังกล่าวเป็นจุดกำเนิดของกฎหมายมหาชน เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงมาเป็นระบอบประชาธิปไตย นั้น อำนาจเด็ดขาดเป็นของกษัตริย์ซึ่งอาจใช้อำนาจจนกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพทำให้ ประชาชนเดือดร้อน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเศรษฐกิจหรือสิทธิเสรีภาพที่ถูกคิดรอน โดยประชาชนไม่มี สิทธิเรียกร้องหรือฟ้องร้องรัฐหรือคนของรัฐได้ แต่เมื่อประชาชนทำการล้มล้างระบบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์สำเร็จ ระบอบการปกครองก็เปลี่ยนไป โดยประชาชนได้มีส่วนร่วมในการ กำหนดแนวทางในการบริหารประเทศโดยผ่านตัวแทนตามระบอบประชาธิปไตย ที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญเป็นผลทำให้การบริการและการปกครองรวมทั้งระบบกฎหมายเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ทั้งนี้จึงถือได้ว่ากฎหมายมหาชนเกิดขึ้นจากแนวความคิดในระบอบเสรีประชาธิปไตย มีเจตนารมณ์ ที่จะคุ้มครองการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีคุณภาพมากขึ้น เพื่อไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน แก่ประชาชน

เมื่อการปกครองเริ่มมีการกระจายอำนาจ มีการมอบอำนาจบางส่วนให้แก่องค์กรกระจาย อำนาจ ทำให้การบริหารงานของรัฐสอดคล้องต่อความต้องการของคนในท้องถิ่นมากขึ้น ตลอดจน

<sup>5</sup> ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2544). *หลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 167-198.



การกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจมีรัฐวิสาหกิจเข้ามาดำเนินการในเรื่องของเศรษฐกิจแทนรัฐ แต่ยังคงเป็นการผูกขาดโดยรัฐวิสาหกิจอยู่นั่นเอง ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจยังคงเป็นผู้ให้บริการ และเป็นผู้กำกับดูแล เมื่อโลกเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์การขยายตัวทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ข้าราชการ ต่าง ๆ จะมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทำให้องค์กรรัฐไม่ว่าองค์กรทางปกครอง องค์กรทางเศรษฐกิจตามความคิดแบบดั้งเดิมไม่สามารถทำหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎระเบียบต่าง ๆ ไม่สามารถปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้อย่างทันท่วงที เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาของประเทศอย่างมาก เมื่อเป็นเช่นนี้ แนวความคิดในเรื่ององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ จึงเริ่มเกิดขึ้น<sup>6</sup>

## 2.2 องค์กรอิสระในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System)

ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ ทั้งนี้ โดยมีสหรัฐอเมริกาได้เป็นประเทศที่มีการริเริ่มนำเอาแนวความคิดเรื่ององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระไม่สังกัดหน่วยงานของฝ่ายบริหารแต่มีการใช้อำนาจมหาชนเข้ามาใช้ในการบริหารประเทศ โดยมีการจัดตั้งขึ้นในสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกเรียกว่า “Independent Regulatory Agency” ทั้งที่ในขณะนั้นรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดอำนาจบริหารเป็นของประธานาธิบดี หน่วยงานที่มีการจัดตั้งขึ้นและมีลักษณะเป็น “บริหาร (Executive)” ต้องขึ้นอยู่กับอำนาจบังคับบัญชาของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง และอยู่ภายใต้การสั่งงานโดยตรงของประธานาธิบดี ทั้งนี้ที่มีการจัดตั้ง The Interstate Commerce Commission (I.C.C.) ในลักษณะที่เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ จึงมีข้อวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากในทันทีว่าเป็นโมฆะขัดรัฐธรรมนูญ ไม่เคารพหลักการแบ่งแยกอำนาจ ภายในองค์กรเดียวที่ไม่ขึ้นกับองค์กรรัฐธรรมนูญใด ๆ อีกทั้งยังมีอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการและอำนาจบริหารรวมอยู่ในองค์กรนั้น แต่จากความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ในการวางกฎเกณฑ์และการควบคุมการค้าระหว่างรัฐของ The Interstate Commerce Commission (I.C.C.) ซึ่งเป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์ เป็นกลางและไม่ถูกครอบงำโดยประเด็นทางการเมือง ทำให้สภา Congress ทำให้การจัดตั้งองค์กรประเภท Independent Regulatory Agency ได้มีการออกกฎหมายสถาปนาองค์กรประเภทดังกล่าวโดยไม่สนใจเสียงวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องที่ว่า องค์กรประเภทนี้น่าจะขัดรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1935 (พ.ศ. 2478) ศาลสูงของสหรัฐอเมริกา (The supreme court) ได้มีการตัดสินรับรู้อำนาจขององค์กรรัฐที่เป็นอิสระหรือ Independent Regulatory Agency<sup>7</sup>

<sup>6</sup> วิชัย สังข์ประไพ. (2544). *หลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 25-42.

<sup>7</sup> วิษณุ วรรณุญ. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 3. หน้า 17.

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ Independent Regulatory Agency ในสหรัฐอเมริกา มีเหตุผลในการจัดตั้งที่แตกต่างกันมากมาย แต่พอสรุปลักษณะพิเศษร่วมกันได้ดังนี้

1) องค์กรจะถูกจัดตั้งโดยการออกกฎหมายเฉพาะ และสภาจะกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ไว้โดยชัดแจ้ง

2) การแต่งตั้ง การสรรหา การคัดเลือกคณะบุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในองค์กรเหล่านี้ ต้องคำนึงถึงคุณภาพแห่งผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือแนวความคิดต่าง ๆ ที่หลากหลาย หากจะมีการแต่งตั้งนักการเมืองเข้ามาก็ต้องมาจากทุกพรรคการเมือง หรืออย่างน้อยต้องมีจากทั้งพรรคฝ่ายรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน

3) ผู้เป็นประธานขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency) ปกติแล้ว ประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งลงนามโดยได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (senate)

4) มีมาตรการและหลักการในความเป็นอิสระและเป็นกลาง (Independent and impartial) โดยทั่วไปได้แก่ การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอนจะไม่มีกรถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรเหล่านี้ตราบใดที่ยังไม่ครบวาระ เว้นแต่จะมีเหตุตามกฎหมายระบุชัดเจน ซึ่งเป็นความผิดพลาดอย่างร้ายแรงและชัดแจ้ง วาระการดำรงตำแหน่งยาวนานพอสมควรและให้เป็นที่ไว้ได้ วาระเดียว จะแต่งตั้งให้กลับเข้าดำรงตำแหน่งติดต่อกันสองวาระไม่ได้

5) องค์กรเหล่านี้จะได้รับมอบหมายกลไกอันจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ เช่น มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริง เรียกให้ส่งมอบเอกสารหรือพยานหลักฐาน ออกกฎระเบียบ มีอำนาจฟ้องร้องดำเนินคดีทางศาลแทนผู้เสียหาย ฯลฯ

สำหรับประเทศอังกฤษ มีระบบการเมืองการปกครองที่เอื้ออำนวยกว่าในสหรัฐอเมริกา ในการจัดตั้งสถาบันประเภทองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ทั้งนี้เพราะอังกฤษใช้รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร จึงไม่มีปัญหาในเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภาหรือที่เรียกกันว่า “อำนาจสูงสุดของรัฐสภา” จึงทำให้รัฐสภาของอังกฤษสามารถตรากฎหมายได้อย่างแทบไม่มีข้อจำกัด ลักษณะเฉพาะของอังกฤษอีกประการหนึ่ง คือ ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของอังกฤษนั้น มีลักษณะเฉพาะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะมากทั้งโดยตรงและโดยทางอ้อม ทำให้องค์กรบริหารราชการส่วนกลางทำหน้าที่เพียงในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารทั่ว ๆ ไป การกำกับดูแล การจัดทำร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ เท่านั้น<sup>8</sup>

จากเหตุผลดังกล่าว ทำให้อังกฤษมีการพัฒนาองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ที่เรียกว่า “Quasi-government” หรือบางทีเรียกว่า “Quango” ซึ่งเป็นคำย่อมาจาก Quasi autonomous non-

<sup>8</sup> วิษณุ วรรณุญ. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 3. หน้า 19-20.

government organizations ได้มากและค่อนข้างหลากหลาย ในโครงสร้างของการบริหารส่วนกลาง เรียกองค์กรเหล่านี้ว่าเป็น “สถาบันที่ถูกจัดตั้งโดยองค์กรที่มีอำนาจ” ทั้งนี้เพื่อการปฏิบัติการกิจที่เป็นอิสระโดยไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี ในช่วงต้นของศตวรรษที่ 20 พบว่ามีองค์กรประเภทนี้อยู่จำนวนไม่ต่ำกว่า 100 องค์กร และเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในระหว่างปี ค.ศ. 1974-1979 (พ.ศ. 2517 - 2522) อันเป็นช่วงเวลาที่พรรค Labour มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล ปรากฏว่ามีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระอยู่ถึง 252 องค์กร ซึ่งองค์กรเหล่านี้มีหน้าที่เป็นองค์กรประเภทให้คำปรึกษา (Consultative Body) การกิจหรือภาระหน้าที่ขององค์กรอิสระเหล่านี้ได้รับมอบหมายเป็นไปอย่างกว้างขวาง เช่น การสอบสวนหาข้อเท็จจริง การควบคุม การวางระเบียบ การดำเนินกิจกรรมในทางเศรษฐกิจหรือการประกอบธุรกิจที่มีความสำคัญ การจัดสรรเงินของรัฐและทรัพยากรสาธารณะบางประเภท การควบคุมการใช้จ่ายเงินอุดหนุนของรัฐ เป็นต้น

### 2.3 องค์กรอิสระในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System)

ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) ได้แก่ ประเทศในกลุ่มยุโรป เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศในกลุ่มเอเชีย เช่น ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น โดยมีสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกที่ได้้นำแนวความคิดในเรื่ององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเข้ามาใช้ในการบริหารประเทศ ทั้งที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสเองมีการจัดรูปของรัฐตาม โครงสร้างแบบรัฐเดี่ยว มีรัฐเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน ถืออำนาจสูงสุดและควบคุมองค์กรปกครองอื่นตามลำดับชั้นลดหลั่นกันตามลำดับ โดยที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยวที่มีการกระจายอำนาจการปกครองอย่างมากจึงมีนิติบุคคลอื่นที่ไม่อยู่ในการบังคับบัญชาโดยตรงของรัฐ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ หรือพวก Etablissements publics ทั้งหลาย แต่ถึงอย่างไร รัฐก็ยังคงมีอำนาจที่จะกำกับดูแลอยู่เหนือนิติบุคคลเหล่านี้ แนวความคิดที่จะจัดตั้งองค์กรใดองค์กรหนึ่งขึ้นมาใช้อำนาจอยู่ภายในรัฐ โดยที่ไม่ใช่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ Etablissements publics และเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อสถาบันตามรัฐธรรมนูญ (institution constitutionnelles) ใด ๆ เลย จึงเป็นเรื่องที่จะทำความเข้าใจหรือยอมรับได้ยาก แต่ก็ได้มีการสถาปนาองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ Autorités administratives indépendantes ขึ้น โดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งต่อมาก็ได้มีการรับรองโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Counsel Constitutionnel) ศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'Etat) จากนักวิชาการ

รัฐสภาฝรั่งเศสได้นำเอารูปแบบองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ Autorités administratives independantes มาใช้อย่างเป็นทางการครั้งแรก เพื่อกำหนดสถานะของคณะกรรมการแห่งชาติที่มีอำนาจดูแลการนำคอมพิวเตอร์มาใช้ประมวลข้อมูลมิให้กระทบสิทธิเสรีภาพของราษฎร (Commission Nationale de J' Informatique et des Libertés-CNIL) ซึ่งจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายฉบับลงวันที่ 6 มกราคม ค.ศ. 1978 (พ.ศ. 2521) องค์กรนี้เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจากการบังคับ

บัญชาของรัฐบาล แต่มีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการในทางปกครองได้ เป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐบาลฝรั่งเศสจะระมัดระวังมากในการที่จะกำหนดให้องค์กรของรัฐองค์กรใดมีสถานะเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระอย่างเป็นทางการ โดยการระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้งอย่างชัดเจน<sup>9</sup>

การสถาปนาองค์กรหากพิจารณาตามโครงสร้างของสถาบันตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสแล้ว อาจมีปัญหาถกเถียงว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงได้มีการเสนอที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีการบรรจุองค์กรเหล่านี้ไว้ด้วย แต่เป็นกระบวนการที่ยุ่งยากซับซ้อนและใช้เวลาในการดำเนินการที่นานมาก ทำให้เป็นที่ยอมรับว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีทัศนคติในทางกฎหมายที่กว้างไกลมีการพิจารณาในแง่ที่เกิดประโยชน์สอดคล้องกับความจริง ทั้ง ๆ ที่ยังไม่มียุติบัญญัติรองรับการดำรงอยู่ของ *Autorités administratives indépendantes* แต่ก็มีได้ประกาศให้กฎหมายที่จัดตั้งให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเหล่านี้ขัดรัฐธรรมนูญ สำหรับ *Conseil d'Etat* นั้นได้ยอมรับมาตั้งแต่ ค.ศ. 1983 (พ.ศ. 2526) ในเรื่องของความเหมาะสมและชอบธรรมในการจัดตั้ง ถึงแม้จะไม่มีสถานะเป็นศาลแต่มีความเป็นอิสระจากรัฐบาลและฝ่ายปกครอง รวมถึงความเป็นอิสระจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกิจกรรมที่องค์กรนี้เข้าไปเกี่ยวข้อง สำหรับนักวิชาการของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นยอมรับและพูดถึงการนำเอาแนวคิดเรื่ององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมาใช้ว่า “เป็นความมีประสิทธิภาพของระบบการเมืองการปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่สามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงได้” ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการจัดตั้งองค์กรประเภท *Autorités administratives indépendantes* ทั้งที่มีกฎหมายระบุอย่างชัดเจนหรือไม่ก็มีกฎหมายระบุไว้แต่อาจถูกจัดรวมไว้ในประเภทขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระได้<sup>10</sup>

สำหรับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยซึ่งระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) เกิดขึ้นเนื่องมาจากการแก้ไขปัญหาระบบแบ่งแยกอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่เกิดจากจุดอ่อนของระบบรัฐสภาที่รัฐบาลกับสภาผู้แทนราษฎรโดยเสียงข้างมากกลายเป็นพวกเดียวกันและเป็นพวกเดียวกันในลักษณะที่รัฐบาลมีอำนาจเหนือสภาผู้แทนราษฎร ในทางปฏิบัติจึงมีแต่เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านเท่านั้นที่ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาล แต่ฝ่ายค้านเป็นเสียงข้างน้อย ดังนั้น ในการลงมติไม่ไว้วางใจถึงแม้ว่านายกรัฐมนตรีหรือ

<sup>9</sup> วิษณุ วรรณุญ. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 3. หน้า 25.

<sup>10</sup> ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2544). *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) : หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง 6 สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน*. กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของคุรุสภา. หน้า 9.

รัฐมนตรีคนหนึ่งคนใดจะมีพฤติกรรมสมควรไม่ไว้วางใจแต่เมื่อลงมติฝ่ายค้านก็มักจะต้องแพ้เสมอ เพราะเป็นเสียงข้างน้อย

ด้วยเหตุนี้ หลักการของรัฐสภาที่ให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบรัฐบาล จึงไม่เป็นจริงและไม่ได้ผลการที่รัฐบาลจำเป็นต้องมีเสียงข้างมากแต่การที่มีเสียงข้างมากก็ทำให้ไม่มีการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจของรัฐบาลซึ่งเป็นจุดอ่อนที่ขัดแย้งกันในตัวเองของระบบรัฐสภา ทำให้ระบบของหลักการแบ่งแยกอำนาจมีปัญหา<sup>11</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นมาโดยมีเจตนารมณ์ที่จะปฏิรูปการเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาสำคัญของประเทศไทย ที่เคยเกิดขึ้นในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตเลือกตั้ง การซื้อเสียง และคอร์รัปชันของผู้ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งมีสาเหตุมาจากจุดอ่อนของระบบรัฐสภาของประเทศไทยที่มีแต่การเลือกตั้ง ไม่มีระบบควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ที่มาจากการเลือกตั้ง แต่ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ระบบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา ของประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศไทยซึ่งที่สำคัญได้แก่การมีระบบตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐอันเป็นที่มาขององค์กรอิสระต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและชุดตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งนับเป็นความเปลี่ยนแปลงสำคัญของระบบรัฐสภาและรัฐธรรมนูญของไทยมาจนถึงปัจจุบัน

ทั้งนี้ เพื่อให้ระบบตรวจสอบมีประสิทธิภาพรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดสถานะขององค์กรดังกล่าวให้มีความเป็นอิสระปราศจากการถูกรบงการจากฝ่ายบริหาร โดยได้บัญญัติให้องค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่ไม่เคยมีมาก่อนและผลของการกำหนดให้องค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่ไม่เคยมีมาก่อนและผลของการกำหนดให้องค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญทำให้เกิดปัญหาใหม่ ๆ อาทิเช่น สถานะขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ไม่ชัดเจนว่าเมื่อพิจารณาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้วองค์กรดังกล่าวจะมีสถานะเป็นองค์กรฝ่ายบริหารหรือไม่ปัญหาการใช้อำนาจและการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือปัญหาการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ในการพิจารณาถึงความจำเป็นที่จะต้องมืองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้นจะต้องพิจารณาลักษณะการใช้อำนาจขององค์กรดังกล่าวด้วยว่าใช้อำนาจรัฐประเภทใด ซึ่งเมื่อพิจารณาจาก

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

การใช้อำนาจขององค์กรอื่นของรัฐที่ไม่ใช่รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลแล้วเราจะพบว่าองค์กรเหล่านั้นไม่ได้ใช้อำนาจนิติบัญญัติเพราะถึงแม้ว่าองค์กรของรัฐ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและองค์กรอื่นจะสามารถกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับได้ก็ตามแต่อำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับเหล่านี้เราไม่ถือว่าเป็นอำนาจนิติบัญญัติเพราะองค์กรเหล่านี้ไม่ได้มีอำนาจตรากฎหมายแม่บทขึ้นใช้บังคับเหมือนกับรัฐสภาที่มอบหมายให้องค์กรอื่นบังคับใช้กฎหมายที่ตนตราขึ้นแต่องค์กรเหล่านี้ตรากฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายลำดับรองในกรอบของกฎหมายแม่บท (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติธรรมดา) ขึ้นใช้บังคับเพื่อกำหนดรายละเอียด ทั้งนี้ ตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบหมายและตนเป็นผู้บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายลำดับรองนั้นเองในการบังคับใช้กฎหมายแม้มีปัญหาให้องค์กรเหล่านี้ต้องวินิจฉัยชี้ขาดเราก็ไม่ถือว่าการวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตุลาการเพราะองค์กรเหล่านี้ไม่ได้จัดตั้งขึ้นในลักษณะที่เป็นศาลไม่ได้ทำหน้าที่เป็นคนกลางในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแต่เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเพราะหากตีความว่าการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้เป็นอำนาจตุลาการแล้วก็ต้องถือว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้พิพากษาตุลาการ ซึ่งจะถือไม่ได้เพราะมิฉะนั้นแล้วจะขัดกับหลักแบ่งแยกอำนาจทันทีที่ผู้พิพากษาตุลาการมีอำนาจบริหารจัดการการเลือกตั้งหรือการตรวจเงินแผ่นดินพร้อม ๆ กับการวินิจฉัยชี้ขาดคดีที่ตนเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นเองตั้งแต่ต้น

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มี 6 องค์กร ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มี 4 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบัญญัติไว้ในหมวด 12 องค์กรอิสระ ซึ่งมีทั้งสิ้น 5 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

องค์กรอิสระ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องเป็นไปโดยสุจริต เทียงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติเรื่ององค์กระอิสระ หมวด 12 กำหนดให้มีองค์กระอิสระจำนวน 5 องค์กระ<sup>12</sup> ได้แก่

- 1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง
- 2) ผู้ตรวจการแผ่นดิน
- 3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- 4) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- 5) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

2. คุณสมบัติและลักษณะผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560<sup>13</sup>

- 1) อายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี แต่ไม่เกิน 70 ปี
- 2) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- 3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเทียบเท่า
- 4) มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์
- 5) มีสุขภาพที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 6) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 202

- เป็นหรือเคยเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กระอิสระใด
- ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 98 (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10) (11) (17)

หรือ (18)

- เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

- เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการคัดเลือกหรือสรรหา

- เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะสิบปีก่อนได้รับคัดเลือกหรือสรรหา

- เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ

- เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือกรรมการหรือที่ปรึกษาของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ

<sup>12</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. บัญญัติเรื่ององค์กระอิสระ หมวด 12.

<sup>13</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 216.

- เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด
- เป็นผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ
- มีพฤติการณ์อันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

### 3. การสรรหาและแต่งตั้ง

ในการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ (ยกเว้นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) ให้คณะกรรมการสรรหา เป็นผู้ดำเนินการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด แล้วจึงให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งสำหรับการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ<sup>14</sup>

### 4. การพ้นจากตำแหน่งตามวาระผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- 1) ตาย
- 2) ลาออก
- 3) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามทั่วไปตามมาตรา 216 หรือขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามเฉพาะตามมาตรา 222 มาตรา 228 มาตรา 232 มาตรา 238 หรือตามมาตรา 246 วรรคสอง และตามกฎหมายที่ตราขึ้นตามมาตรา 146 วรรคสี่ แล้วแต่กรณี

ให้นำความในมาตรา 208 วรรคสอง วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า และมาตรา 209 มาใช้บังคับแก่การพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระโดยอนุโลม

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 235 วรรคสาม ถ้ามีจำนวนเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้นำความในมาตรา 214 มาใช้บังคับโดยอนุโลม<sup>15</sup>

### 5. บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระ มีดังนี้

#### 1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) (มาตรา 222 มาตรา 223 และมาตรา 224)

มีจำนวน 7 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวมีหน้าที่และอำนาจ จัดหรือดำเนินการให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ รวมทั้งควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตเที่ยงธรรม ตลอดจนมีอำนาจการสั่ง ระงับ ยับยั้ง แก้ไข

<sup>14</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 217.

<sup>15</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 218.



เปลี่ยนแปลง ยกเลิก หรือออกเสียงประชามติใหม่ในเหตุกรณีอันควรสงสัยว่าการเลือกตั้งมีการทุจริต การสั่งระงับใช้สิทธิการสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้นกระทำการหรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น ที่มีลักษณะเป็นการทุจริตหรือทำให้การเลือกตั้ง หรือการเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ตลอดจนมีหน้าที่ดูแลการดำเนินงานของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือมีหน้าที่และอำนาจอื่นตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย<sup>16</sup>

### 2) ผู้ตรวจการแผ่นดิน (มาตรา 228 มาตรา 229 และมาตรา 230)

มีจำนวน 3 คน มีวาระ การดำรงตำแหน่ง 7 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว มีหน้าที่และอำนาจ เสนอแนะต่อหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปรับปรุงกฎหมายกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง และแสวงหาข้อเท็จจริงขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน ตลอดจนเสนอคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงหน่วยงานของรัฐที่ไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และในกรณีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งคณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป<sup>17</sup>

### 3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) (มาตรา 232 มาตรา 233 และมาตรา 234)

มีจำนวน 9 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว มีหน้าที่และอำนาจ ใต้สวนและมีความเห็น และวินิจฉัยกรณีที่มีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงเพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะรวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและ

<sup>16</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 222 มาตรา 223 และมาตรา 224.

<sup>17</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 228 มาตรา 229 และมาตรา 230.

หนี้สินของบุคคลดังกล่าวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและมีหน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย<sup>18</sup>

#### 4) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) (มาตรา 238 มาตรา 239 และมาตรา 240)

มีจำนวน 7 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว มีหน้าที่และอำนาจ วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และกำหนดการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายหลักเกณฑ์ และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ตลอดจนสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และให้คำปรึกษา แนะนำหรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>19</sup>

#### 5) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) (มาตรา 246 และมาตรา 247)

มีจำนวน 7 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว มีหน้าที่และอำนาจ ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทุกกรณีและเสนอแนะมาตรการแนวทางการป้องกัน เยียวยาผู้ได้รับความเสียหาย ต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนจัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศเสนอต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและเผยแพร่ต่อประชาชน และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง ในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือโดยไม่เป็นธรรม ตลอดจนสร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน และหน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>20</sup>

<sup>18</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 232 มาตรา 233 และมาตรา 234.

<sup>19</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 238 มาตรา 239 และมาตรา 240.

<sup>20</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 246 และมาตรา 247.

## 6) การทำหน้าที่ร่วมกันขององค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญในการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้องค์กรอิสระกับศาลรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ร่วมกันในการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจงานแผ่นดิน หัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี กำหนดการให้การจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ หากดำเนินการไม่แล้วเสร็จตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต้องพ้นจากตำแหน่ง<sup>21</sup>

### 3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการองค์การอิสระ

#### 3.1 การจัดตั้งองค์การอิสระ

หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่นั้น นอกจากหน่วยงานของรัฐในรูปแบบองค์การส่วนราชการ องค์การรัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนแล้ว ยังมีองค์การของรัฐในรูปแบบอื่น ๆ ที่ไม่ได้ถูกจัดไว้ในรูปแบบข้างต้น ซึ่งสามารถสรุปลักษณะขององค์การเหล่านั้นได้ ดังนี้

- 1) หน่วยธุรการขององค์การของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Administrative Organization)
- 2) กองทุนที่เป็นนิติบุคคล
- 3) หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ซึ่งในที่นี้ขอกล่าวถึง “หน่วยธุรกิจขององค์การของรัฐที่เป็นอิสระ” โดยถือเป็นแนวทางที่งานวิจัยนี้ได้นำมาศึกษาเพื่อนำไปสู่การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ มีรายละเอียดดังนี้

#### 1. รูปแบบและลักษณะของหน่วยธุรการขององค์การของรัฐที่เป็นอิสระ<sup>22</sup> มีดังนี้

- 1) เป็นหน่วยงานรูปแบบใหม่ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุม กำกับดูแลกิจกรรมของรัฐหรือดำเนินกิจการบริการสาธารณะตามนโยบายสำคัญที่ต้องการความเป็นกลางอย่างเคร่งครัด ปราศจากแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง ซึ่งจะมีคณะกรรมการเป็นองค์กรที่มีอำนาจ และมีหน่วยธุรการเพื่อทำหน้าที่อำนวยความสะดวก

<sup>21</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

<sup>22</sup> นัทนิชา หาสุนทร. (2566). *การจัดการหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานที่ไม่แสวงหาผลกำไร*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [https://elcpg.ssru.ac.th/natnicha\\_ha/pluginfile.php/26/block\\_html/content/PUB2302%20%281-6%29.pdf](https://elcpg.ssru.ac.th/natnicha_ha/pluginfile.php/26/block_html/content/PUB2302%20%281-6%29.pdf). [2566, 12 เมษายน].

2) ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร

3) เป็นนิติบุคคล

## 2. ความสัมพันธ์กับรัฐขององค์การของรัฐที่เป็นอิสระ<sup>23</sup> มีดังนี้

1) รัฐจัดตั้ง

2) ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ

3) รัฐมีอำนาจกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ผ่านการแต่งตั้งถอดถอน คณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูง การอนุมัติงบประมาณ การให้นโยบาย เป็นต้น

4) บุคลากรมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

5) ต้องการอำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับฝ่ายเดียวต่อ ประชาชนหรือกำกับตรวจสอบ

6) การบริหารงานไม่ใช่กฎระเบียบของทางราชการ

7) รายงานผลต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา

## 3. การจัดประเภทของหน่วยราชการขององค์การของรัฐที่เป็นอิสระตามลักษณะภารกิจ<sup>24</sup>

1) หน่วยราชการขององค์การของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับ ดูแลเป็นหน่วยราชการของ องค์การที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้อย่างแท้จริงโดยไม่บิดเบือน เพื่อให้เกิด ความเป็นธรรมในต่างประเทศจะใช้ในการกำกับตลาดเงินและตลาดทุน ตัวอย่างเช่น International Trade Commission และ ธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกา ตลาดหลักทรัพย์ องค์การควบคุมกำกับวิศุ ุโทรทัศน์สำหรับในประเทศไทยเป็นหน่วยงานจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ ตัวอย่างเช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สำนักงาน คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการ โทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นต้น

2) หน่วยราชการขององค์การของรัฐที่ทำหน้าที่ให้บริการ เป็นหน่วยราชการของ องค์การที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้การให้บริการสาธารณะของรัฐ ในกิจการใดกิจการหนึ่ง ที่ต้องการ ความมีอิสระจากฝ่ายบริหารและปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง โดยเฉพาะสื่อมวลชน

<sup>23</sup> นัทนิชา หาสุนทร. (2566). *การจัดการหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานที่ไม่แสวงหาผลกำไร*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [https://elcpg.ssrุ.ac.th/natnicha\\_ha/pluginfile.php/26/block\\_html/content/PUB2302%20%281-6%29.pdf](https://elcpg.ssrु.ac.th/natnicha_ha/pluginfile.php/26/block_html/content/PUB2302%20%281-6%29.pdf). [2566, 12 เมษายน].

<sup>24</sup> นัทนิชา หาสุนทร. (2566). *การจัดการหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานที่ไม่แสวงหาผลกำไร*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [https://elcpg.ssrุ.ac.th/natnicha\\_ha/pluginfile.php/26/block\\_html/content/PUB2302%20%281-6%29.pdf](https://elcpg.ssrุ.ac.th/natnicha_ha/pluginfile.php/26/block_html/content/PUB2302%20%281-6%29.pdf). [2566, 12 เมษายน].

สำหรับในประเทศไทยเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ ตัวอย่างเช่น องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย เป็นต้น

### 3.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการ

ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการที่นำมาศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น ดังนี้

#### 1) แนวคิดเชิงกระบวนการ

แนวความคิดกระบวนการเป็นแนวความคิดที่ใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการองค์กรของผู้บริหาร โดยเฉพาะในส่วน โครงสร้างขององค์กร กระบวนการบริหารจัดการอาจจำแนกในรูปแบบที่แตกต่างจากกัน เช่น อองรี ฟาโยล (Henri Fayol) ชาวฝรั่งเศสผู้ซึ่งเป็นแนวคิดของการจัดการสมัยใหม่ได้กำหนดหลักการและกฎเกณฑ์ในการบริหารงานสรุปไว้ 5 ประการ โดยใช้อักษรย่อ POCCC

P (Planning)	การวางแผน
O (Organizing)	การจัดองค์การ
C (Commanding)	การสั่งการ
C (Coordinating)	การประสานงาน
C (Controlling)	การควบคุม

เซียร์ เซียร์<sup>25</sup> ได้พยายามประยุกต์เอาทฤษฎีการบริหารด้านธุรกิจและรัฐศาสตร์มาใช้ในการบริหารการศึกษา ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนดังนี้ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การวินิจฉัยสั่งการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุม (Controlling) โดยกระบวนการบริหารงานสามารถสรุปสาระสำคัญของกิจกรรมเป็น 10 ประการ คือ

- (1) กำหนดความมุ่งประสงค์และจุดประสงค์ให้กระจ่างชัด
- (2) จัดทำโครงสร้างการบริหารงาน
- (3) กำหนดบทบาท หน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจให้บุคลากร
- (4) มอบหมายอำนาจ โดยอาศัยหลักการกระจายอำนาจ
- (5) ควบคุมการปฏิบัติงาน
- (6) รักษาปริมาณและคุณภาพของงานอย่างเสมอต้นเสมอปลาย
- (7) จัดให้มีคณะกรรมการต่างๆ เป็นตัวประสานงานในหน่วยงาน
- (8) บำรุงขวัญและกำลังใจ
- (9) ประเมินผลการปฏิบัติงาน

<sup>25</sup> Sears J. B. (1950). *The Nature of The Administrative Process*. New York: Mc Groow Hill Book. p.35.

(10) เตรียมวางแผนงานในอนาคต<sup>26</sup>

## 2) แนวความคิดเชิงพฤติกรรม

แนวความคิดเชิงพฤติกรรม เป็นแนวความคิดที่ประยุกต์ทฤษฎีด้านพฤติกรรมศาสตร์ มาใช้ในการบริหารราชการ เช่น แรงจูงใจ การกระตุ้น สถานภาพและบทบาท ภาวะผู้นำ ความขัดแย้ง ซึ่งจะทำให้ความสำคัญกับองค์กรที่ไม่เป็นจริง โดยตัวแปรเรื่อง เพศ อายุ การศึกษา วัฒนธรรมและลักษณะของการทำงาน จะมีอิทธิพลต่อการทำงานของบุคคล<sup>27</sup>

## 3) แนวความคิดเชิงระบบ

แนวความคิดเชิงระบบ เป็นแนวความคิดที่กล่าวถึงองค์การ คือ ระบบที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน โดยอาศัยการติดต่อสื่อสารที่ดี ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย เซสเตอร์ บาร์นาร์ด (Chester Barnard) กล่าวว่า องค์การประกอบด้วยสภาพแวดล้อมขององค์การบุคลากรที่ทำงานร่วมกันในองค์การและโครงสร้างขององค์การทำให้การอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารและสังคมได้ชัดเจนยิ่งขึ้น แนวความคิดนี้มีอิทธิพลต่อการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ<sup>28</sup>

## 4) แนวความคิดเชิงตัดสินใจ

โดยปกติการตัดสินใจที่ดีจะต้องยึดหลักของเหตุผลที่อยู่บนพื้นฐานของข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง เฮอริเบิร์ต ไชมอน (Herbert Simon) กล่าวว่า ทฤษฎีการบริหารควรจะคำนึงถึงกระบวนการตัดสินใจให้เท่าเทียมกับกระบวนการในการปฏิบัติและควรมีการรวมหลักการที่จะช่วยให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างถูกต้อง แนวคิดนี้สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ และการวางแผน การคาดการณ์ ด้านบุคคลล่วงหน้า การวิเคราะห์และวางแผนงบประมาณ การประเมินผลโครงการ และการวัดผลิตภาพ (Productivity)<sup>29</sup>

## 5) แนวความคิดทฤษฎีระบบราชการและการบริหารจัดการเชิงวิทยาศาสตร์

แนวความคิดทฤษฎีระบบราชการและการบริหารจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ที่มีอิทธิพลต่อการบริหารราชการ ซึ่งมีรากฐานมาจากแนวความคิดของนักวิชาการทางด้าน รัฐประศาสนศาสตร์ที่สำคัญคือ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) วูดโร วิลสัน (Woodrow Wilson) และเฟรเดอริก เทลเลอร์ (Frederick Taylor)

<sup>26</sup> สาคร สุขศรีวงศ์. (2550). *การจัดการ : จากมุมมองนักบริหาร*. กรุงเทพฯ: จีพีซีเบอร์พริ้นท์. หน้า 48.

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 48.

<sup>28</sup> ทิศนา แจมมณี. (2545). *ศาสตร์การสอน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 199.

<sup>29</sup> กุลชติ ไชยนันตา. (2539). *กระบวนการตัดสินใจ*. กรุงเทพฯ: ประยูรวงศ์. หน้า 135.

(1) ทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy Theory) แมกซ์ เวเบอร์ เป็นนักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ได้เสนอหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับองค์การแบบราชการ (Bureaucracy) ซึ่งเริ่มต้นนำไปใช้ในยุโรป ต่อมาได้ขยายแนวความคิดไปทั่วโลกจนถึงปัจจุบัน ลักษณะสำคัญของทฤษฎีระบบราชการของ แมกซ์ เวเบอร์ มีสาระสำคัญ ดังนี้<sup>30</sup>

(1.1) มีการแบ่งงานกันทำในแนวนอน ตามความชำนาญเฉพาะอย่าง โดยให้มีคนรับผิดชอบในระบบการทำงาน เพื่อการเพิ่มผลผลิต และเพื่อให้เกิดความถูกต้อง

(1.2) มีการแบ่งงานกันทำในแนวตั้ง หรือมีลำดับชั้นการบังคับบัญชา และมอบให้สายการบังคับบัญชาแต่ละระดับตัดสินใจ โดยมีผู้บังคับบัญชาสูงสุด ควบคุมและประสานงานเพื่อให้เกิดผลประโยชน์แก่องค์การ

(1.3) ยึดหลักกฎหมายและบันทึกการทำงานเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้การทำงานมีความแน่นอน แม้เปลี่ยนแปลงตัวผู้รับผิดชอบงานก็สามารถดำเนินงานได้อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

(1.4) ยึดกฎระเบียบ เพื่อให้เกิดความแน่นอนในการทำงาน ทำให้การทำงานมีความสะดวก รวดเร็ว และเป็นการสร้างกรอบพฤติกรรมพื้นฐานให้สมาชิกในองค์การปฏิบัติเป็นแบบแผนเดียวกัน

(1.5) มีการเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งตามหลักอาวุโสและความสามารถ ทั้งนี้เพื่อรองรับการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนของสมาชิกที่เข้าสู่งาน และออกจากงานเป็นไปตามอายุ ซึ่งในขณะเดียวกันก็เป็นการสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน

(1.6) แยกผลประโยชน์ส่วนตัวออกจากผลประโยชน์ขององค์การ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานเพื่อผลประโยชน์ขององค์การ โดยแยกเรื่องส่วนตัวออกจากเรื่องงาน สมาชิกในองค์การมีความสัมพันธ์กันอย่างเป็นทางการ

(1.7) การทำงานถือเป็นอาชีพ มีศักดิ์ศรี มีเงินเดือน ตำแหน่งยิ่งสูง เงินเดือนยิ่งสูงขึ้น โดยใช้ความรู้ ความสามารถให้ตรงกับสายงาน ทำให้เกิดทักษะ ความชำนาญในอาชีพ

(2) แนวความคิดการบริหารราชการของ วูดโร วิลสัน เป็นอดีตประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ผู้ซึ่งได้รับยกย่องว่าเป็นบิดาของรัฐประศาสนศาสตร์ เขาได้เสนอแนวความคิดให้แยกการเมืองออกจากการบริหาร โดยเห็นว่าฝ่ายการเมือง ควรมีหน้าที่กำหนดนโยบาย ทั้งนี้ต้องการให้เจ้าหน้าที่รัฐหรือฝ่ายราชการ ควรมีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบาย ทั้งนี้ ต้องการให้เจ้าหน้าที่รัฐ

<sup>30</sup> วรเดช จันทรส. (2541). *การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย : ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม ; 100 ปีของการปฏิรูประบบราชการไทย*. กรุงเทพฯ: สหภาพสื่อและการพิมพ์. หน้า 27-29.

หรือข้าราชการปลดจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง การบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย ข้าราชการให้ใช้ระบบคุณธรรม<sup>31</sup>

(3) ทฤษฎีการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ เฟรเดอริก เทย์เลอร์ ได้นำเอาหลักการทางวิทยาศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในการบริหาร เทย์เลอร์ ได้รับการยกย่องว่าเป็นบิดาแห่งการบริหารจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ เขาได้ศึกษาเวลาและความเคลื่อนไหวในการทำงานของคนงาน การนำเอาหลักความชำนาญงานเฉพาะอย่างมาใช้แบ่งงานบุคคล และพัฒนาเทคนิคการทำงาน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประหยัด หลักการบริหารตามแนวคิดของเทย์เลอร์ เน้นสิ่งจูงใจเป็นตัวเงินเพื่อเพิ่มผลผลิต ที่มีการควบคุมอย่างใกล้ชิด โดยแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายปฏิบัติการ ดังนั้น ทฤษฎีการบริหารจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ของ เทย์เลอร์ จึงมีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อการบริหารทั้งการบริหารจัดการภาครัฐ และภาคเอกชนมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน<sup>32</sup>

#### 6) แนวความคิดทฤษฎีเชิงมนุษยสัมพันธ์

หลักการของแนวความคิดทฤษฎีมีรากฐานมาจากทางจิตวิทยาสังคม ผู้เสนอแนวความคิดทฤษฎีนี้ คือ เอลตัน มาโย (Elton Mayo) จุดเน้นของทฤษฎีเชิงมนุษยสัมพันธ์อยู่ที่บริบททางสังคม ซึ่งมองคนเป็นมนุษย์สังคม (Social man) ที่ต่างพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และมีความสัมพันธ์ต่อกัน พฤติกรรมของแต่ละบุคคลขึ้นอยู่กับค่านิยม ความเชื่อถือ อารมณ์ ความรู้สึกที่มีอยู่ในแต่ละคน มนุษย์ไม่สามารถจะใช้สิ่งจูงใจด้วยเงินเพียงอย่างเดียว หากยังมีปัจจัยด้านสังคมอื่น ๆ ที่มีผลต่อพฤติกรรมของมนุษย์ เอลตัน มาโย ได้ทำการศึกษาทดลองที่โรงงานแห่งหนึ่ง ณ เมืองฮอธอร์น (Hathorne) ในรัฐชิคาโก สหรัฐอเมริกา อันเป็นที่มาของแนวคิดทฤษฎีการบริหารจัดการเชิงมนุษยสัมพันธ์ ซึ่งได้ค้นพบว่าองค์การ คือ โครงสร้างทางสังคม กลุ่มมีส่วนสำคัญในการกำหนดบรรทัดฐานทางสังคม และมาตรฐานของงาน ผลสำเร็จของงานขึ้นอยู่กับกลุ่มผู้ร่วมงานแนวคิดทฤษฎีของ เอลตัน มาโย มีความสำคัญต่อการบริหารจัดการภาครัฐ เพราะมีหลักการปฏิบัติต่อผู้ร่วมงานด้วยความรัก ความเมตตาและเอื้ออาทรต่อกัน มีความเห็นอกเห็นใจซึ่งกันและกัน ทั้งระหว่างผู้ร่วมงานด้วยกัน<sup>33</sup>

#### ปัจจัยหรือทรัพยากรการบริหารจัดการ

การบริหารจัดการทุกประเภทจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยหรือทรัพยากรทางการบริหารจัดการที่สำคัญ ได้แก่ บุคลากร (Man) งบประมาณ (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และการจัดการ

<sup>31</sup> Woodrow Wilson. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2 (2), pp. 197-222.

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-29.

<sup>33</sup> จุมพล นิมพานิช. (2548). *การบริหารจัดการภาครัฐใหม่: หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย*. นนทบุรี: สำนักวิชาการมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช. หน้า 67-69.



(Management) หรือที่เรียกย่อ ๆ ว่า 4M's ถือเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ใช้ในการบริหาร เพราะการบริหารจะประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย ต้องอาศัยบุคลากรที่มีคุณภาพมีปริมาณเพียงพอ ต้องได้รับงบประมาณสนับสนุนการดำเนินการเพียงพอ ต้องมีวัสดุอุปกรณ์ที่เหมาะสมกับความต้องการของแผนงานและโครงการและต้องมีระบบการจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพเพื่อให้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด<sup>34</sup> ซึ่ง ธงชัย สันติวงษ์<sup>35</sup> และสมคิด บางโม<sup>36</sup> ยังได้กล่าวถึงปัจจัยในการจัดการที่เป็นมูลเหตุที่สำคัญและผู้บริหารทุกคนต้องสนใจในงานด้านการบริหารจัดการ คือ

1) คน (Man) ทรัพยากรบุคคลซึ่งถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งที่จะก่อผลสำเร็จให้กับกิจการได้อย่างมาก ทั้งนี้ในแง่ของปริมาณและคุณภาพ

2) เครื่องจักร (Machine) คือ เครื่องจักร อุปกรณ์ที่จัดหาและซื้อมาอย่างพิถีพิถันเพื่อใช้ปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่า

3) เงินทุน (Money) นับเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้การสนับสนุนในการจัดหาทรัพยากรเพื่อหล่อเลี้ยงและเอื้ออำนวยให้กิจกรรมขององค์กรดำเนินไปโดยไม่ติดขัด และ

4) วัสดุสิ่งของ (Material) ถือเป็นปัจจัยที่มีปริมาณและมูลค่าสูงไม่ต่างไปจากปัจจัยตัวอื่น ๆ เพราะวัตถุดิบและสิ่งของเหล่านี้จะต้องมีการจัดหามาใช้ดำเนินการผลิต ส่วน DuBrin and Ireland กล่าวว่า ทรัพยากรองค์กร ได้แก่ ทรัพยากรบุคคล ทรัพยากรทางการเงิน ทรัพยากรที่เป็นวัสดุสิ่งของและทรัพยากรสารสนเทศ

สรุป ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการ เป็นทฤษฎีที่ได้มีการกล่าวถึงการจัดการเกี่ยวกับการทำงาน โดยมีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะอย่าง โดยให้มีคนรับผิดชอบในระบบการทำงาน เพื่อการเพิ่มผลผลิต และเพื่อให้เกิดความถูกต้อง มีลำดับชั้นการบังคับบัญชา และมอบให้สายการบังคับบัญชาแต่ละระดับตัดสินใจ โดยมีผู้บังคับบัญชาสูงสุด ควบคุมและประสานงานเพื่อให้เกิดผลประโยชน์แก่องค์กร และยึดหลักกฎหมายและบันทึกการทำงานเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้การทำงานมีความแน่นอน แม้เปลี่ยนแปลงตัวผู้รับผิดชอบงานก็สามารถดำเนินงานได้อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง รวมถึงกฎระเบียบ เพื่อให้เกิดความแน่นอนในการทำงาน ทำให้การทำงานมีความสะดวก รวดเร็ว และเป็นการสร้างกรอบพฤติกรรมพื้นฐานให้สมาชิกในองค์กรปฏิบัติเป็นแบบแผนเดียวกัน

<sup>34</sup> ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ. (2538). *พฤติกรรมผู้บริโภค*. กรุงเทพฯ: วิไลพัฒน. หน้า 18.

<sup>35</sup> ธงชัย สันติวงษ์. (2543). *หลักการจัดการ*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช. หน้า 7-8.

<sup>36</sup> สมคิด บางโม. (2545). *องค์การและการจัดการ*. กรุงเทพฯ: วิทย์พัฒน์. หน้า 61-62.

### 3.3 ทฤษฎีองค์การ

#### 1) ความหมายขององค์การ

ดิน ปรัชญาพฤทธิ<sup>37</sup> ได้ให้ความเห็นว่า ตามทฤษฎีของเคอร์ต เทาสกีนั้น ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับ องค์การหมายถึง กระบวนการและโครงสร้างในฐานะที่เป็นกระบวนการนั้น “การจัดองค์การ” หมายถึง การที่จะนำเอาความเป็นระเบียบเรียบร้อยเข้าไปแก้ไขความยุ่งเหยิงที่เกิดขึ้นในระบบใดระบบหนึ่งในทำนองเดียวกัน คำว่า “ความเป็นระเบียบเรียบร้อย” หมายถึง ความสามารถที่จะพยากรณ์การกระทำของหน่วยใดหน่วยหนึ่งในระบบ และคำว่า “ความยุ่งเหยิง” หมายถึง ความไม่สามารถที่จะพยากรณ์การกระทำเช่นนั้นได้ การกระทำที่สามารถพยากรณ์ได้จึงก่อให้เกิด โครงสร้าง หรือการกระทำที่สามารถพยากรณ์ได้ ยิ่งกว่านั้น การกระทำที่สามารถพยากรณ์ได้นี้ จะต้องจัดทำขึ้นในลักษณะที่ว่าการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานและระหว่างหน่วยต่าง ๆ จะก่อให้เกิดผลที่พึงประสงค์หากมองในแง่นี้ โครงสร้างคือ กิจกรรมของแต่ละหน่วยและระหว่างหน่วยต่าง ๆ ที่สามารถพยากรณ์ได้นั้นเองจะเห็นได้ว่า คำนิยามของเคอร์ต เทาสกี จึงมอง องค์การในฐานะที่เป็น โครงสร้างและกระบวนการเท่านั้น

ดำรง วัฒนา<sup>38</sup> ได้ให้ความเห็นว่า องค์การ หมายถึง โครงสร้างที่ได้ตั้งขึ้นตาม กระบวนการโดยมีการรับพนักงานให้เข้ามาทำงานร่วมกันในฝ่ายต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ หรือกลุ่มบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ที่มีความผูกพันกัน ซึ่งใช้ความพยายามหรือความสามารถ ร่วมกันในการผลิตสินค้าหรือบริการเพื่อให้ประสบความสำเร็จหรือหมายถึงการจัดระบบระเบียบ ให้กับบุคคลต่าง ๆ ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป เพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่วางไว้

ธงชัย สันติวงษ์ ได้ให้ความเห็นว่า องค์การ หมายถึง กลุ่มบุคคลซึ่งได้มีการรวมกันเข้า และร่วมทำกิจกรรมด้วยกัน โดยกิจกรรมเหล่านั้น ได้มีการจัดประสานให้เข้ากันอย่างดี เพื่อที่จะสามารถทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมอันเดียวกันหรือหลายวัตถุประสงค์พร้อมกันได้บาร์นาร์ด องค์การเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้นุชนุชสามารถเอาชนะอุปสรรค ซึ่งเกินกว่ากำลังความสามารถของแต่ละคนได้ ดังนั้น องค์การจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้คนสามารถตอบสนองความต้องการต่าง ๆ ของตนได้<sup>39</sup>

<sup>37</sup> ดิน ปรัชญาพฤทธิ. (2542). *ทฤษฎีองค์การ*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช. หน้า 4.

<sup>38</sup> ดำรง วัฒนา. (2547). *ทฤษฎีองค์การ*. เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต กรุงเทพมหานคร สาขาการบริหารทั่วไป และสาขานโยบายสาธารณะ, วิทยาลัยบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา. หน้า 9.

<sup>39</sup> วรณารด แสงมณี. (2544). *องค์กรและการจัดการองค์กร*. กรุงเทพฯ: เท็กซ์ แอนด์ เจอร์นัล. หน้า 1.

สรุปได้ว่า องค์กรเป็น โครงสร้างที่ได้ตั้งขึ้นตามกระบวนการโดยมีการรับพนักงาน ให้เข้ามาทำงานร่วมกันในฝ่ายต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ หรือกลุ่มบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปที่มีความผูกพันกัน นอกจากนี้ยังมีการนำแนวคิดการบริหารจัดการที่ดีมาใช้้องค์การ เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยและแก้ไขความยุ่งเหยิงที่เกิดขึ้น

## 2) ความหมายของทฤษฎีองค์การ

วรนาถ แสงมณี ได้ให้ความเห็นว่า ทฤษฎีองค์การ (Organization Theory) เป็นวิธีการ หรือแนวคิดที่ทำให้สามารถมองเห็นภาพและวิเคราะห์องค์การได้ถูกต้องและลึกซึ้ง อีกทั้งเป็นแขนง วิชาที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาด้าน โครงสร้างและการออกแบบขององค์กรต่าง ๆ ทำให้เข้าใจได้ว่าอะไร กำลังเกิดขึ้นในองค์กร ในขณะที่เดียวกันการได้เรียนรู้ถึงองค์การ ซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญส่วนหนึ่งของ สังคมก็จะทำให้เราได้เรียนรู้ถึงปัจจัยและลักษณะที่สำคัญของสิ่งแวดล้อมรอบขององค์กร<sup>40</sup>

## 3) ลักษณะสำคัญขององค์การ

ติน ปรัชญาพฤทธิ กล่าวถึงผลงานของบาร์นาร์ด ซึ่งมองว่า องค์กรเป็นระบบของ การร่วมแรงร่วมใจกันอย่างมีสติอันแรงกล้าของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป หรือมากกว่าเพื่อกระทำ อย่างหนึ่งอย่างใดให้สำเร็จ ความร่วมแรงร่วมใจดังกล่าวนี้เกิดจากความสามารถขององค์การที่จะ ก่อให้เกิดวัตถุประสงค์อันเดียวกันระหว่างองค์การและสมาชิก จากความเต็มใจของสมาชิกในอันที่ จะเข้าไปปฏิบัติงาน และจากการสื่อข้อความเป็นตัวเชื่อมระหว่าง การโน้มน้าวจิตใจให้คน ปฏิบัติงานโดยองค์การ และความเต็มใจของคณงานที่จะปฏิบัติงานตามท้อง้องค์การร้องขอกล่าว อีกนัยหนึ่งว่า การโน้มน้าวจิตใจคณงานเป็นหน้าที่ขององค์การที่จะพยายามจะเพิ่มแรงจูงใจหรือทำ ให้คณงานมีความพึงพอใจในงาน ส่วนความเต็มใจที่จะปฏิบัติงานของคณงานตามคำร้องขอของ องค์กรเป็นหน้าที่ของสมาชิกในองค์การ ด้วยเหตุนี้ บาร์นาร์ดจึงเชื่อว่าภารกิจของผู้บริหารก็คือ ความพยายามที่จะทำให้คณงานมีแรงจูงใจ ความพึงพอใจในงาน และในทรรศนะของบาร์นาร์ดนั้น แรงจูงใจทางด้านจิตวิทยาและสังคมวิทยา (การตอบแทนที่ไม่เป็นตัวเงิน) มีความสำคัญมากกว่า แรงจูงใจที่ใช้ค่าตอบแทนเป็นตัวเงิน ด้วยเหตุนี้ บาร์นาร์ดจึงเสนอว่า หากองค์กรประสงค์จะมีชีวิต อยู่และเจริญรุ่งเรือง จำเป็นจะต้องพยายาม โน้มน้าวจิตใจสมาชิก การโน้มน้าวจิตใจดังกล่าวมี 2 ประเภท คือ การโน้มน้าวจิตใจที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง และที่มีลักษณะทั่ว ๆ ไป<sup>41</sup>

การโน้มน้าวจิตใจที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง ได้แก่

- (1) การหาแรงจูงใจที่เป็นวัตถุ เช่น เงิน สภาพการทำงานที่สะดวกสบาย
- (2) ความพึงพอใจที่เกิดจากสิ่งที่มีใช้วัตถุ เช่น เกียรติศักดิ์ และอำนาจ

<sup>40</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-11.

<sup>41</sup> ติน ปรัชญาพฤทธิ. อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 36. หน้า 28.

(3) ความพึงพอใจต่อสิ่งที่ต้องการ เช่น ความภาคภูมิใจ การให้บริการที่มีค่าแก่ลูกค้า และความจงรักภักดีต่อองค์กร

ส่วนการโน้มน้าวจิตใจที่มีลักษณะทั่ว ๆ ไป นั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับสภาพการทำงาน ซึ่งมองในแง่ปัจจัยจิตวิทยาและสังคมวิทยา เช่น

(1) ความสัมพันธ์ทางสังคมกับบุคคลอื่นในองค์กร และกลุ่มคนงาน

(2) ความกลมกลืนระหว่างสภาพการทำงานและอุปนิสัย วิธีการทำงานและทัศนคติของคนทำงาน

(3) ความรู้สึกที่ว่าคนงานเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

(4) ความพึงพอใจของคนงานที่เกิดจากการได้ทำงานร่วมกับบุคคลอื่น ๆ ที่มีเป้าหมายและค่านิยมคล้าย ๆ กัน ยิ่งกว่านั้น บาร์นาร์ด ยังมองว่าประสิทธิภาพในการทำงานเป็นผลของความสามารถขององค์กรที่จะรักษาความสมดุลทั้งภายในองค์กรเอง และความสมดุลกับสภาพแวดล้อมภายนอก<sup>42</sup>

สรุป ทฤษฎีองค์กร เป็นทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรที่เกิดจากบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ด้วยมีวัตถุประสงค์เป็นอย่างเดียวกัน เช่น ขายสินค้า ผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ เป็นต้น โดยองค์กรจะมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายได้ ต้องมีการร่วมแรงร่วมใจและการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทหน้าที่ของบุคลากรในองค์กร

### 3.4 การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

ภาครัฐ หมายถึง กิจกรรมของรัฐบาลพลที่ตามมาของกิจกรรมนั้น ๆ ตามความหมายนี้ ภาครัฐมีนัยที่เกี่ยวกับตัวแบบ หรือแนวทางดั้งเดิม ที่พิจารณาภาครัฐในแง่การบริหารรัฐกิจ (Public Administration)

สมาน รังสิโยภุชญ์ ได้ให้ความเห็นว่า องค์กรราชการในปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงจากรูปแบบขององค์กรดั้งเดิมตามแนวคิดของเวเบอร์ไปแล้วเนื่องจากการบริหารและการจัดการในระบบราชการ ซึ่งเป็นลักษณะการบริหารและการจัดการแบบระบบราชการนั้นไม่เหมาะสมกับยุคปัจจุบัน ซึ่งเป็นยุคโลกาภิวัตน์ กล่าวคือ ไม่มีประสิทธิภาพ ล่าช้า ไม่ทันสมัยและขาดสมรรถนะที่จะแข่งขันในเวทีโลก จำเป็นต้องมีการปรับปรุงปฏิรูปการจัดการระเบียบการบริหาร และการจัดองค์กร โดยการนำเทคนิคการบริหารและการจัดการรูปแบบใหม่ ๆ มาปรับใช้ เพื่อให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น ซึ่งในอนาคตรูปแบบการบริหาร และการจัดการรูปแบบใหม่จะมีการนำมาใช้เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ลูกค้าหรือประชาชนผู้รับบริการและเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายทั้งของผู้รับบริการและผู้ให้บริการ

<sup>42</sup> ดิน ปรัชญาพฤทธิ. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 36. หน้า 28.

ซึ่งรูปแบบการบริหารและการจัดการรูปแบบใหม่นี้ ส่วนใหญ่สามารถนำไปปรับใช้กับการบริหาร และการจัดการขององค์กรหรือหน่วยงาน ทั้งของรัฐบาลกลางและของการปกครอง ส่วนท้องถิ่น ได้ตามความเหมาะสมกับลักษณะงานและสภาพแวดล้อมของแต่ละองค์กร หรือหน่วยงานได้<sup>43</sup>

อย่างไรก็ตาม ปีเตอร์ส (Peters) จึงได้แสดงทัศนะต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารงานภาครัฐในอนาคตโดยการเสนอตัวแบบทางเลือกของการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐไว้ สองตัวแบบด้วยกันคือตัวแบบตลาด (Market Model) และตัวแบบการมีส่วนร่วม (Participatory Model) ซึ่งตัวแบบทั้งสองประการดังกล่าวได้กลายมาเป็นกระแสแนวความคิดหลักสองข้อที่เข้ามา มีอิทธิพลต่อการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐในปัจจุบัน ได้แก่<sup>44</sup>

1) แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) หรือที่นิยมเรียกสั้น ๆ ว่า NPM อันเป็นการผสมผสานระหว่างเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบัน และเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่

2) แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยแนวใหม่ (New Democracy) อันเป็นการผสมผสานระหว่างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและหลักนิติธรรม จะเห็นได้ว่าแนวคิดทั้งสองกระแส ได้แก่ (1) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเน้นถึงการปรับเปลี่ยนการทำงานให้มีความทันสมัยและการปรับให้เข้าสู่ระบบตลาดและ (2) ประชาธิปไตยแนวใหม่ซึ่งเน้นถึงการทำให้เป็นประชาธิปไตย หรือเป็นความพยายามในการ เปิดระบบราชการให้เข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตยและยึดหลักนิติธรรมนั้น ต่างมีผลต่อการวางยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบราชการของประเทศไทย อย่างชัดเจน<sup>45</sup>

### แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

คำว่า “การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” คือการสะท้อนถึงการมุ่งเน้น “การปฏิรูป” การบริหารงานในภาครัฐเพื่อเข้ามาแก้ไขปัญหาทางการบริหารที่ตัวแบบดั้งเดิมหรือระบบบริหารแบบเดิมเน้นความสำคัญไปที่ระบบการจัดการมากกว่านโยบายการมุ่งเน้นผลงานและประสิทธิภาพ การมุ่งปรับโครงสร้างองค์กรให้มีขนาดเล็ก การปรับระบบการบริหารจัดการที่วางอยู่บนกลไกทางการตลาดมากขึ้น เพื่อกระตุ้นการแข่งขัน การตัดทอนและลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ และสุดท้าย ได้แก่

<sup>43</sup> สมาน รังสีโยกฤษฎ์. (2546). *การบริหารราชการไทย: อดีต ปัจจุบันและอนาคต*. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ. หน้า 54.

<sup>44</sup> ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2538). *ยกเครื่องรัฐบาล: กรณีศึกษาการสร้างรัฐบาลใหม่ของสหรัฐ-อเมริกา*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 24.

<sup>45</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 166.

การปรับปรุงแบบการจัดการที่เน้นเป้าหมายการใช้ระบบสัญญาว่าจ้างระยะสั้น และการให้แรงจูงใจทางการเงินและความเป็นอิสระทางการจัดการ<sup>46</sup>

ทศพร ศิริสัมพันธ์ ได้สรุปแนวความคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ว่าเกิดจากแนวคิดหลัก 4 กระแสที่ผสมผสานกันขึ้นเป็นแนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งประกอบไปด้วย<sup>47</sup>

1) แนวคิดเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (Neo-classic Economic) คือ การดำเนินภารกิจของรัฐโดยใช้กลไกตลาด (Marketization) การแปรรูปกิจกรรมของรัฐเป็นกิจกรรมของเอกชน (Privatization) การลดขนาดภาครัฐ (Downsizing) แล้วเพิ่มบทบาทของกลไกตลาด การให้ความสำคัญกับเรื่องประสิทธิภาพ (Efficiency) และความคุ้มค่าของเงิน (Value of Money) เป็นต้น

2) แนวคิดการจัดการนิยม (Managerialism) แนวคิดนี้ให้ความสำคัญกับการนำวิธีการบริหารงานแบบเอกชนและเทคนิคบริหารจัดการสมัยใหม่มาปรับใช้กับการบริหารในภาคราชการ เช่น CEO, TQM, Balanced Scorecard, KPI, Strategic Management, Performance Agreement เป็นต้น และการมุ่งให้ความสำคัญกับประสิทธิผล (Effectiveness) คุณภาพ (Quality) หรือความพึงพอใจของผู้รับบริการ (Customer Satisfaction) และมุ่งเน้นเรื่องหลักความรับผิดชอบ (Accountability)

3) แนวคิดประชาธิปไตย (Participatory State) คือ ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารงานภาครัฐ มุ่งเน้นความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล มุ่งเน้นเรื่องการกระจายอำนาจ และมุ่งเน้นการลดขนาดภาครัฐ และการเพิ่มบทบาทให้กับภาคประชาชน

4) แนวคิดทางกฎหมายปกครองและหลักนิติธรรม (Rule of Law) คือ การให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรมหรือนิติรัฐ โดยถือว่ากฎหมายนั้นเป็นใหญ่ มีจุดเน้นการบริหารงานของรัฐโดยอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย การกำหนดกฎหมายขึ้นมาบังคับใช้ต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จะต้องมีการบังคับใช้กฎหมายเป็นการทั่วไป และประการสุดท้ายให้ความสำคัญกับความยุติธรรมหรือไม่ลำเอียงและไม่เลือกปฏิบัติ

สรุป แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นการปฏิรูป แก้ไขปัญหาทางการบริหารที่ตัวแบบดั้งเดิมหรือระบบบริหารแบบเดิม เน้นความสำคัญไปที่ระบบการจัดการมากกว่านโยบายการมุ่งเน้นผลงานและประสิทธิภาพ การมุ่งปรับโครงสร้างองค์การให้มีขนาดเล็ก การปรับระบบการบริหารจัดการที่วางอยู่บนกลไกทางการตลาดมากขึ้น กระตุ้นการแข่งขัน การตัดทอนและลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ

<sup>46</sup> วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2548). การจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการบริหารปกครองในระบบประชาธิปไตย : สองกระแสความคิดในการบริหารจัดการภาครัฐสู่ทศวรรษที่ 21 หรือพลเมือง. *รัฐศาสตร์สาร*, 7, หน้า 45-46.

<sup>47</sup> ทศพร ศิริสัมพันธ์. อังแล้ว เจริญธรรมที่ 43. หน้า 232-233.

#### 4. แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการองค์การอิสระนั้น เป็นแนวคิดและทฤษฎีที่มีพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยแนวคิดสิทธิในสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักการป้องกันล่วงหน้า หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการสนับสนุนการจัดตั้งองค์การอิสระด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่เหมาะสม และทำให้มีการคุ้มครองและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องศึกษาแนวคิดและทฤษฎีการจัดการองค์การอิสระ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

##### 4.1 แนวคิดสิทธิในสิ่งแวดล้อม (The Environmental Right)

ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาสังคมทั่วโลกได้ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน การบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของมนุษย์ สิทธิมนุษยชนในสิ่งแวดล้อมมีวิวัฒนาการมาจากแนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชน โดยปรากฏในตราสารสำคัญในกฎหมายระหว่างประเทศ คือ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 (พ.ศ. 2509) ซึ่งได้รับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ในอันที่จะแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างเต็มที่ และโดยเสรี และสิทธิดังกล่าวนี้ประชาชนจะต้องไม่ถูกลิดรอนวิถีการยังชีพของตนเองไม่ว่าในกรณีใด ๆ หลักการในเรื่องดังกล่าวได้รับการพัฒนามาจากแนวคิดสิทธิมนุษยชนในช่วงยุคสังคมนิยม กล่าวคือ ราวปี ค.ศ. 1960-1970 (พ.ศ. 2503-2513) โดยกลุ่มประเทศสังคมนิยมซึ่งสนับสนุนกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่ได้เข้าเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติแล้ว ได้แสดงเจตนารมณ์ในการเน้นให้มีการคุ้มครองสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นการสร้างพันธะ ในทางบวก (Positive Obligations) ขึ้นต่อรัฐ ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดเดิมที่สิทธิมนุษยชนได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของชาติตะวันตกที่มุ่งคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งเป็นการสร้างพันธะในทางลบ (Negative Obligations)<sup>48</sup> การสร้างพันธะในทางบวกดังกล่าว เป็นการกำหนดให้รัฐจะต้องมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิของบุคคล โดยการออกกฎหมายและมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองสิทธิดังกล่าวได้ และรัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมและเข้าถึงการคุ้มครองได้ สิทธิที่สร้างพันธะในทางบวกให้แก่รัฐบาลนั้น ได้แก่ สิทธิใน

<sup>48</sup> วิชัย ศรีรัตน์. (2544). พัฒนาการของสิทธิมนุษยชน. *คู่มือ*, 3 (48) กันยายน-ธันวาคม, หน้า 39.

การทำงาน สิทธิในการประกันสังคม สิทธิในครอบครัว สิทธิในการได้รับมาตรฐานขั้นพื้นฐานในการครองชีพ สิทธิในการศึกษา สิทธิในการมีส่วนร่วมทางวัฒนธรรมและความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ และรวมถึงสิทธิในการได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ เป็นต้น โดยสิทธิในการได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น เริ่มได้รับความสนใจเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน ด้วยสาเหตุที่ปัจจุบันสภาวะแวดล้อมของโลกถูกทำลายไปเป็นอันมาก ส่งผลให้เกิดความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ เกิดภัยธรรมชาติที่มีความรุนแรงมากขึ้น และส่งผลต่อการยังชีพของมนุษย์ซึ่งเป็นประชากรโลก

ด้วยเหตุดังกล่าว มนุษย์จึงให้ความสนใจในเรื่องการคุ้มครองรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้น เพื่อป้องกันไม่ให้โลกต้องเผชิญกับภัยอันตรายที่ร้ายแรง ก่อให้เกิดแนวคิดมากมายในการสงวนและรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ เช่น แนวคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นผลมาจากแนวคิดในการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยแนวคิดดังกล่าวมุ่งที่จะสร้างความสมดุลในระบบนิเวศน์ เพื่อให้ประชากรในแต่ละรุ่นมีโอกาสในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในลักษณะที่ได้ประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน<sup>49</sup> ดังนั้น สิทธิในการอยู่และแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประชากรนั้นจึงสร้างพันธกรณีทั้งต่อรัฐและประชากร ในการที่รัฐจะต้องให้ประชาชนมีสิทธิในการมีส่วนร่วมเพื่อคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในชุมชนของตนเองและประชากรเองก็มีหน้าที่ที่จะต้องรักษาสภาพแวดล้อม ธรรมชาติ โดยใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชากรรุ่นต่อไปที่จะได้แสวงหาประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันด้วย แนวความคิดดังกล่าวส่งผลต่อกฎหมายและนโยบายภายในประเทศในการสร้างมาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี ผ่านทางรัฐธรรมนูญ และกฎหมายในระดับต่าง ๆ เพื่อให้มาตรการดังกล่าวประสบผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง

แนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนนั้นเป็นแนวคิดที่มีความใกล้เคียงเป็นอย่างยิ่งกับความคิดของสำนักกฎหมายฝ่ายธรรมชาติ ซึ่งมีทัศนะว่ามนุษย์และสรรพสิ่งทั้งมวลในจักรวาลเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและมีความสอดคล้องกัน จนต่อมาได้พัฒนาจนเกิดเป็นแนวความคิดสิทธิธรรมชาติ (Natural Rights) ซึ่งมีแนวคิดว่ามนุษย์เกิดมาเท่าเทียมกันและพระเจ้าเป็นผู้สร้างมนุษย์ขึ้นมาได้ให้สิทธิบางอย่างแก่มนุษย์ สิทธิเหล่านี้ไม่อาจโอนให้แก่กันได้ และไม่มีใครจะล่วงละเมิดได้ ซึ่งได้แก่สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และสิทธิที่จะหาความสุข และรัฐทั้งหลายจะต้องกระทำทุกอย่าง เพื่อให้มนุษย์เหล่านี้มีสิทธิอย่างเต็มที่ วิธีการเช่นนี้ทำให้มนุษย์ซึ่งเป็นสัตว์โลกที่ใช้เหตุผลยอมรับว่าเป็นหลักที่ดี

<sup>49</sup> World Commission on Environment and Development. (1987). *Our Common Future*. Cite in Jonathan M. Harris, *Basic Principles of Sustainable Development*. Working Paper No.00-04. p.5.



และเชื่อว่าทำให้มนุษย์อยู่ในสังคมอย่างสันติและมีความสุข<sup>50</sup> ภายหลังได้มีการเปลี่ยนคำว่า “สิทธิตามธรรมชาติ” เป็น “สิทธิมนุษยชน” ในที่สุด และคำว่าสิทธิมนุษยชนนี้ก็เกิดขึ้นมาในช่วง สงครามโลกครั้งที่ 2 พร้อมกับการถือกำเนิดขององค์การสหประชาชาติ ในปี ค.ศ. 1945 (พ.ศ. 2488) จนกระทั่งได้มีการรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในปี ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) โดยในยุคแรกของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยตราสารทางกฎหมายระหว่างประเทศนั้น เป็นการให้ความสำคัญกับสิทธิในสองด้าน คือ สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และสิทธิดังกล่าว ก็ได้รับการผลักดันจนก่อให้เกิดเป็นกติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ในปี ค.ศ. 1966 (พ.ศ. 2509) ในที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดที่มีฐานมาจากเรื่องสิทธิมนุษยชนและมีความสัมพันธ์กับเรื่องการใช้ประโยชน์ในสิ่งแวดล้อม ซึ่งปรากฏในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เป็นสิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าได้รับอิทธิพลมาจากแนวความคิดของกฎหมายธรรมชาติ หรือสิทธิธรรมชาติเป็นสำคัญ ดังนั้นจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างคน ธรรมชาติ สิทธิ และกฎหมาย ซึ่งเป็นรากฐานที่มาของแนวคิดในเรื่องดังกล่าว

#### 4.1.1 แนวความคิดของกฎหมายธรรมชาติกับสิทธิมนุษยชน

สำนักกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งเป็นที่มาของแนวคิด “สิทธิธรรมชาติ” ให้ความสำคัญกับเรื่องความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของระบบจักรวาลและความยุติธรรมตามธรรมชาติที่มนุษย์สามารถแสวงหาได้และเข้าใจได้อย่างเป็นสากล โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวมิใช่หลักเกณฑ์ที่รัฐชาติปัดยศสร้างขึ้นตามอำเภอใจ แต่เป็นสิ่งที่ประชาชนทั่วไปย่อมต้องเข้าใจและยอมรับได้ด้วย แนวความคิดกฎหมายธรรมชาติ เชื่อว่ากฎหมายไม่ควรจะถูกสร้างขึ้นเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนเท่านั้น หากแต่ควรที่จะบัญญัติขึ้นเพื่อคุณงามความดีสามัญของพลเมืองทุกคน<sup>51</sup>

แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องสิทธิตามธรรมชาตินี้ ถูกนำมาใช้อ้างอิงในปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศสใน ปี ค.ศ. 1789 (พ.ศ. 2332) และในคำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1776 (พ.ศ. 2319) เพื่ออ้างอิงถึงสิ่งที่บุคคลควรได้รับความคุ้มครองจากการเป็นมนุษย์ และอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐ แนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่ได้รับผลจากแนวคิดสิทธิตามธรรมชาตินี้ มักจะได้รับการกล่าวอ้างเพื่อเรียกร้องสิทธิโดยชอบธรรมอยู่บ่อยครั้ง จนก่อให้เกิดเป็นตราสารระหว่างประเทศ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกติการะหว่างประเทศ

<sup>50</sup> กุลพล พลวัน. (2547). *สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 8.

<sup>51</sup> วิชามหาคุณ. (2527). ทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ: หลักยุติธรรมแห่งกฎหมาย. *คูลพาท*, 2 (27) มีนาคม-เมษายน, หน้า 35.

ฉบับต่าง ๆ ในเวลาต่อมา โดยหลักการของสิทธิมนุษยชนที่เชื่อมโยงกันคือ แนวคิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งเชื่อว่าสิทธิที่ติดตัวมนุษย์มาที่เรียกว่าสิทธิในความเป็นมนุษย์นี้ เป็นสิ่งที่ไม่มีการพรากไปได้อยู่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่เกิด และไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติ ทุกคนก็เชื่อว่าตนเองมีสิทธิที่ควรได้รับความคุ้มครอง การเชื่อว่าสิทธิของตนเป็นสิ่งที่มียู่แล้วโดยอยู่นอกกฎหมาย แต่กฎหมายจะต้องออกมาเพื่อรองรับและคุ้มครองสิทธิดังกล่าวนี้ มีความคล้ายคลึงกับแนวความคิดของกฎหมายธรรมชาติ ที่ให้ทัศนะกับสิทธิธรรมชาติว่า สิทธินั้นเกิดขึ้นตามธรรมชาติ และมนุษย์สามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้โดยเสรี แนวคิดลักษณะดังกล่าวเป็นความบรรจบกันของธรรมชาติกับสามัญสำนึกในความเป็นมนุษย์ว่าเมื่อคนเป็นมนุษย์ ก็มีความคิดที่ติดมาโดยธรรมชาติว่าตนควรได้รับความต้องการขั้นพื้นฐานตามอย่างที่ทำเป็นต่อการดำรงชีวิตและความต้องการขั้นพื้นฐานดังกล่าวนี้จะต้องไม่มีใครล่วงละเมิด ลักษณะของความคิดดังกล่าวเกิดขึ้นมาได้โดยที่มนุษย์ไม่จำเป็นต้องเรียนรู้ แต่เกิดขึ้นมาพร้อมกับสภาพความเป็นมนุษย์ตามธรรมชาติ ย่อมแสดงว่ากฎเกณฑ์ดังกล่าว มาจากธรรมชาติของความเป็นมนุษย์ มนุษย์จึงมีความสัมพันธ์กับธรรมชาติ และสิทธิของมนุษย์ก็ย่อมเป็นผลมาจากเหตุโดยธรรมชาติดังกล่าวด้วย

#### 4.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมในกฎหมายระหว่างประเทศ

แนวคิดในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมในกฎหมายระหว่างประเทศนั้น อาจกล่าวได้ว่า เริ่มต้นในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 (พ.ศ. 2509) แต่อย่างไรก็ดี สิทธิดังกล่าวไม่ได้รับการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมเท่าไรนัก แม้ว่าก่อนหน้านั้นจะมีความพยายามมากมายในการสร้างมาตรการระหว่างประเทศเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม จนกระทั่งในการประชุมที่กรุงสต็อกโฮล์ม ในปี ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515) ก็เกิดแนวทางที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยการสร้างความร่วมมือทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับภายในประเทศในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อม และในปี ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) มีการประชุมแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ขึ้นเป็นที่มาของการรับรองคำประกาศว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา มีการเปิดให้ลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการรับรองแผนปฏิบัติการ 21 เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลังจากนั้น ในปี ค.ศ. 2002 (พ.ศ. 2545) มีการประชุมระดับโลกว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน ที่กรุงโยฮันเนสเบิร์กเพื่อประเมินและติดตามการดำเนินงานของประเทศต่าง ๆ เกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการแก้ไขปัญหาความยากจน และในปี ค.ศ. 2009 (พ.ศ. 2552) จึงมีการประชุมสิ่งแวดล้อมโลกที่กรุงโคเปนเฮเกน ราชอาณาจักรเดนมาร์ก ประชุมรัฐภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยกรอบของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

การริเริ่มของแนวคิดในทางระหว่างประเทศตั้งแต่เริ่มต้นใน การประชุมที่กรุงสต็อกโฮล์ม ปี ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515) มีการให้ความสำคัญแก่สิทธิของมนุษย์ในการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยหลักการข้อ 1 ของปฏิญญาสต็อกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515) ได้วางแนวทางว่า มนุษย์มีสิทธิขั้นพื้นฐานโดยเสรีในการใช้ชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดี อย่างมีศักดิ์ศรี และเป็นสุข โดยทุกคนจะต้องได้รับสิทธิดังกล่าวอย่างเท่าเทียมและพอเพียง ทั้งนี้มนุษย์มีหน้าที่ในการปกป้องและเพิ่มพูนสถานะแวดล้อมเพื่อการดำรงชีวิตในปัจจุบัน และเพื่อประชากรในอนาคต การเคารพต่อสิทธิดังกล่าวนี้จะต้องเป็นไปโดยปราศจากอคติทางการเมือง การแบ่งแยกสีผิว ความแตกต่างทางเชื้อชาติ การเลือกปฏิบัติ การเป็นอาณานิคม และการปฏิบัติในรูปแบบอื่นเสมือนหนึ่งเป็นคนต่างชาติ หลักการดังกล่าวยอมรับความสัมพันธ์ระหว่างคนกับธรรมชาติ และสิทธิของบุคคลที่จะได้ใช้ชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยถือว่าบุคคลย่อมต้องมีทั้งสิทธิและหน้าที่ในเวลาเดียวกัน เพื่อให้การใช้ประโยชน์ในสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นไปโดยเอื้อประโยชน์ต่อมนุษย์ทุกคน นอกจากนี้ยังให้รัฐมีหน้าที่ในการควบคุมการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติภายในดินแดน และรัฐจะต้องให้ความสำคัญคุ้มครองแก่ผู้ซึ่งได้รับผลเสียหายจากมลภาวะและสภาพแวดล้อมที่ถูกทำลายไปด้วย นอกจากการประชุมครั้งดังกล่าวแล้ว การประชุมแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่กรุงริโอ เดอ จานโร ปี ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) ยังรับรองสิทธิของบุคคลในสิ่งแวดล้อมที่ดีเอาไว้ในหลักการข้อ 2 โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามนโยบายสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาด้วย<sup>52</sup>

สำหรับประเทศไทย ในอดีตยังไม่มีข้อกำหนดให้สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิตามกฎหมายแต่อย่างใด แต่เนื่องด้วยอิทธิพลจากการตื่นตัวของนานาประเทศในการเรียกร้องสิทธิในสิ่งแวดล้อม อีกทั้งการที่ประเทศต้องเผชิญกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเป็นระยะ ๆ อันส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม จึงเป็นเหตุให้รัฐหันมาสนใจต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยได้มีการนำเอาแนวความคิดในเรื่องของการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ก็ได้บัญญัติให้รัฐพึงรักษาสภาพแวดล้อม และนอกจากนี้รัฐได้ออกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายแม่ทางสิ่งแวดล้อมฉบับแรก ต่อจากนั้นก็ยังมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐในการบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมในมาตรา 78 และในช่วงที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญดังกล่าว ก็ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

<sup>52</sup> คามร คำไตรย์. (2555). สิทธิมนุษยชนในสิ่งแวดล้อมที่ดี. *วารสารอัยการ*, 25 (263), หน้า 93-99.

พ.ศ. 2518 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. 2521 และฉบับ พ.ศ. 2522 โดยตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ขึ้นใช้บังคับแทน

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการนำเอาแนวความคิดในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมากที่สุดอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รวมเอาสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานกับสิทธิในสิ่งแวดล้อมเข้ามามีด้วยกัน โดยมีจุดมุ่งหมายหลักคือ การให้สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่แก่ประชาชนชาวไทยที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยได้บัญญัติรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของบุคคลในการมีชีวิตท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่ดีมีคุณภาพและมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 56 วรรคแรก) และได้กำหนดภาระหน้าที่ให้กับรัฐที่จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและจำกัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน (มาตรา 79) เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้การรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้เช่นนี้ จึงถือได้ว่าเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนชาวไทยที่จะมีชีวิตอยู่อย่างปกติสุขภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน อีกทั้งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สร้างกลไกหรือวิธีการในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยใช้สิทธิของตนผ่านองค์กรใหม่คือ องค์กรอิสระ มาตรา 56 วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “การดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะสังเกตได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ความสำคัญกับภาคประชาชนในเรื่องสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นทางการและเป็นรูปธรรมและชัดเจนขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา โดยเฉพาะการจัดให้มีองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมเข้ามาทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์และสานประโยชน์ให้แก่ทุกฝ่าย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสมดุลในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยถูกต้องตามหลักการ แนวคิด และทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อมนั่นเอง

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา 66) สิทธิของบุคคลในการที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและมีคุณภาพ และมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 67) สิทธิที่จะได้รับข้อมูล

ข่าวสารก่อนการอนุญาตดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสิทธิในการแสดงความคิดเห็นผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็น (มาตรา 57) และยังคงมีองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมเป็นกลไกหรือวิธีการในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อีกด้วย

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนย่อมในจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน (มาตรา 42) และกำหนดหน้าที่ของรัฐในการอนุรักษ์คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน (มาตรา 57) และสิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารก่อนการอนุญาตดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสิทธิในการแสดงความคิดเห็นผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็น (มาตรา 58) เป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ตัดกลไกหรือวิธีการในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมผ่านองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมออกไป ทั้ง ๆ ที่องค์การดังกล่าวจะมีส่วนช่วยให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง และทำหน้าที่ประสานประโยชน์ทุก ๆ ฝ่าย

#### 4.2 การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA)

การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) คือการศึกษาเพื่อคาดการณ์ผลกระทบทั้งในทางบวกและทางลบจากการพัฒนาโครงการหรือกิจการที่สำคัญ เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและใช้ในการประกอบการตัดสินใจพัฒนาโครงการหรือกิจการดังกล่าว

ประเทศไทยได้นำระบบการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมาใช้เป็นครั้งแรกโดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 แต่การกำหนดประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องมีรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นภายหลังโดยการออกประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2524 ในครั้งนั้นมีการกำหนดโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้ 10 ประเภทด้วยกัน

ต่อมากฎหมายเหล่านี้ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งถือเป็นกฎหมายหลักในเรื่องการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน<sup>53</sup>

### การประเมินคุณค่าทางสิ่งแวดล้อม

การประเมินคุณค่าทางสิ่งแวดล้อมที่นำมาปรับใช้เพื่อประเมินการประเมินสิ่งแวดล้อมที่กำหนดโดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หลักการดังกล่าวประกอบไปด้วย

1) การประเมินทรัพยากรทางกายภาพ หมายถึง การประเมินคุณภาพน้ำมลพิษทางอากาศคุณค่าทางธรณีวิทยา

2) การประเมินทรัพยากรทางชีวภาพ หมายถึง การประเมินความหลากหลายของสิ่งมีชีวิตทั้งบนบก ในน้ำ และอากาศ

3) การประเมินทรัพยากรคุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ หมายถึง การประเมินปัจจัยทางสิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของมนุษย์ เช่น การประเมินผลกระทบจากการประกอบอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การจัดการน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค การจัดการไฟฟ้าและพลังงาน การจัดการคมนาคมขนส่ง และสาธารณสุข ปolik สาธารณูปโภค และ

4) การประเมินคุณค่าคุณภาพชีวิตของมนุษย์ หมายถึง การประเมินคุณค่าที่มีลักษณะเป็นนามธรรมที่ส่งผลต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ เช่น การพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม การจ้างงาน การบริการสาธารณสุข การศึกษา ตลอดจนคุณค่าทางศิลปวัฒนธรรม โบราณสถาน โบราณวัตถุ เป็นต้น<sup>54</sup>

### ข้อควรพิจารณาบางประการเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ข้อควรพิจารณาบางประการเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นแนวทางในการป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นกับโครงการทั้งขณะก่อสร้างและหลังการก่อสร้าง ซึ่งสรุปได้ดังนี้<sup>55</sup>

1) ก่อให้เกิดความล่าช้าและผลเสียหายทางเศรษฐกิจ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจำต้องใช้ระยะเวลาในการศึกษาและจัดทำรายงาน จึงอาจก่อให้เกิดความล่าช้าในการ

<sup>53</sup> กอบกุล ราชะนาคร. (2550). *กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 49.

<sup>54</sup> ปฐวี สิริินภากุล. (2564). การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมกับประเทศไทย: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายและหน่วยงานของประเทศออสเตรเลีย. *วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์*, 11 (1), หน้า 120-121.

<sup>55</sup> อภิรัตน์ นิยมไทย. (2553). การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม. *อุลนิต*, พฤษภาคม – มิถุนายน, หน้า 152-153.

ดำเนินโครงการ ประกอบกับบางกรณีมีการนำคดีที่เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมขึ้นสู่ศาล ซึ่งอาจก่อให้เกิดการชะงักของโครงการและส่งผลเสียหายทางเศรษฐกิจได้

2) การไม่ปฏิบัติตามและการหลีกเลี่ยงไม่ทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะมีการกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการเพื่อป้องกันหรือบรรเทาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการต่าง ๆ รวมทั้งมาตรการในการติดตามและเฝ้าระวังผลกระทบ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าผู้ประกอบการมักไม่ยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรายงาน หรือมีการหลีกเลี่ยงไม่ทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยวิธีการเปลี่ยนสภาพหรือขนาดของโครงการหรือกิจการมิให้เข้าลักษณะที่ต้องจัดทำรายงาน เช่น กฎหมายกำหนดให้โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป หรือมีพื้นที่ใช้สอยตั้งแต่ 4,000 ตารางเมตรขึ้นไป ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงก่อสร้างโรงแรมที่มีพื้นที่ใช้สอยขนาดเล็กหรือมีห้องพักเพียง 79 ห้องแต่ก่อสร้างเป็นหลายโครงการ หรือ โดยวิธีการหลีกเลี่ยงไม่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเมื่อไม่ต้องขออนุญาตดำเนินการตามกฎหมาย

3) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการประเภทนิคมอุตสาหกรรม การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยนิคมอุตสาหกรรมกฎหมายกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม กรณีจึงอาจมีปัญหากพบว่าโครงการที่จะดำเนินการในนิคมอุตสาหกรรมดังกล่าวเป็นโครงการหรือกิจการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเช่นกัน การกำหนดให้ผู้ประกอบการที่ดำเนินโครงการหรือกิจการในนิคมอุตสาหกรรมต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอีกนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่และก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ประกอบการเกินไปหรือไม่

4) ระยะเวลาในการพิจารณารายงานของคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามบทบัญญัติมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพ.ศ. 2535 นั้น คณะกรรมการผู้ชำนาญการต้องพิจารณารายงานภายในระยะเวลาที่กำหนดเพื่อให้ผู้ประกอบการทราบเป็นการแน่นอนว่า เมื่อใดขั้นตอนการพิจารณารายงานจะแล้วเสร็จและป้องกันมิให้มีการถ่วงเวลาในการพิจารณารายงานแต่การกำหนดระยะเวลาดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาได้เช่นกัน เนื่องจากรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมบางโครงการอาจมีความยาวและความละเอียดมากเป็นการยากที่จะพิจารณารายงานให้แล้วเสร็จทันกำหนด ประกอบกับผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการผู้ชำนาญการอาจมีภารกิจด้านอื่น ๆ อันทำให้การพิจารณารายงานตามกำหนดเวลาบางโครงการไม่ละเอียดรอบคอบเท่าที่ควรจะเป็น

### 4.3 การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ (Health Impact Assessment: HIA)

HIA คือการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ หรือ Health Impact Assessment: HIA หมายถึง กระบวนการ วิธีการ และเครื่องมือที่หลากหลาย ที่ใช้เพื่อการคาดการณ์ถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น จากนโยบาย แผนงานหรือโครงการ ที่มีต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน และการกระจายของผลกระทบในกลุ่มประชากร และการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพจะกำหนดถึงกิจกรรมที่เหมาะสม ในการจัดการผลกระทบเหล่านั้น

การทำ HIA ทำได้ทั้งก่อนดำเนินนโยบาย แผนงาน โครงการ กิจกรรมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งของภาครัฐและเอกชน เพื่อกำหนดแนวทางพัฒนา วางแผนงานหรือกำหนดแนวทางป้องกัน ปัญหาร่วมกัน และเมื่อนโยบาย แผนงาน โครงการกิจกรรม กิจกรรมต่าง ๆ เกิดขึ้นแล้ว การทำ HIA ระหว่างนั้นมักจะทำเพื่อหาทางแก้ไขจัดการปัญหาร่วมกัน หรือหาข้อตกลงร่วมกัน นอกจากนี้ยังสามารถทำ HIA หลังจากทีนโยบาย แผนงาน โครงการ กิจกรรม กิจกรรมต่าง ๆ สิ้นสุดลง เพื่อรวบรวมข้อมูลเชิงประจักษ์และบทเรียนเพื่อกำหนดมาตรการสำหรับกิจกรรมที่คล้ายกันที่จะเกิดขึ้นในอนาคตร่วมกัน (ซึ่งอาจมองในแง่การทำ HIA ก่อน ได้เช่นกัน) โดยการทำ HIA จะพิจารณาผลกระทบทั้งผลทางบวกและทางลบ จากนั้นจะทำการระบุความรุนแรง และลำดับความสำคัญของผลกระทบเหล่านั้นแล้วเสนอมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบเชิงลบ หากเป็นผลกระทบเชิงบวกก็ให้เสนอมาตรการส่งเสริมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และข้อเสนอดังกล่าวจะนำเสนอต่อผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเพื่อให้เกิดการนำไปปฏิบัติต่อไป<sup>56</sup>

#### หลักการในการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ

- 1) การใช้ข้อมูล หลักฐานที่ได้จากกระบวนการ วิธีการ และเครื่องมือหลายชนิดร่วมกัน ในการคาดการณ์ผลกระทบต่อสุขภาพที่อาจเกิดขึ้นทั้งผลกระทบทางบวกและทางลบ
- 2) ศึกษาพื้นฐานด้านสุขภาพและลักษณะการเปลี่ยนแปลงทางด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมที่ส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอย่างไร
- 3) การนำเสนอมาตรการในการป้องกันและลดผลกระทบทางลบและส่งเสริมสุขภาพหรือเพิ่มผลกระทบทางบวก
- 4) เน้นถึงสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพเพื่อร่วมกันในการกำหนดทางเลือกที่เหมาะสมและอยู่ร่วมกับการพัฒนาได้อย่างสันติสุข
- 5) การให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส กลุ่มที่มีความเสี่ยงสูง

<sup>56</sup> กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. (2559). *คู่มือการปฏิบัติงาน HIA สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. นนทบุรี: กองประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. หน้า 19.



#### 6) การบูรณาการแนวคิดทางกาย จิต สังคมและปัญญา<sup>57</sup>

Health Canada (2004) ได้ศึกษาและกำหนดปัจจัยกำหนดสุขภาพ ประกอบด้วย 12 ปัจจัย ดังนี้<sup>58</sup>

1) รายได้และสถานะทางสังคม (Income and Social Status) รายได้และสถานะทางสังคม เป็นปัจจัยที่สำคัญมากปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อสถานะสุขภาพ คนที่มีรายได้สูงมักมีสุขภาพดีกว่า คนที่มีรายได้ต่ำ ยิ่งสังคมมีการกระจายรายได้ที่มีความเป็นธรรมมากขึ้น ประชาชนในสังคมนั้นก็จะมีสุขภาพดีขึ้น

2) เครือข่ายการช่วยเหลือทางสังคม (Social Support Networks) ครอบครัว เพื่อน และการช่วยเหลือกันในสังคม มีผลต่อสุขภาพที่ดีขึ้น ช่วยลดความเครียดและแก้ปัญหาหลายประการ

3) การศึกษา (Education and Literacy) ระดับการศึกษามีผลต่อการจ้างงาน รายได้ ความมั่นคงและความพึงพอใจต่อการทำงาน ผู้ที่มีการศึกษาสูงจะสามารถเข้าถึงและเข้าใจข้อมูลข่าวสารที่มีประโยชน์ต่อสุขภาพได้ดีกว่า

4) การมีงานทำและสภาพการทำงาน (Employment / Working Conditions) การมีงานทำและการว่างงานมีผลมากต่อสถานะทางสุขภาพคนว่างงานจะเผชิญกับภาวะความเครียด มีความวิตกกังวล อัตราการเจ็บป่วยและการเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลสูงกว่าผู้ที่มีงานทำ แต่สภาพการทำงานก็มีผลต่อสุขภาพ เช่น งานที่มีความเครียด งานที่ไม่มีความก้าวหน้าหรือมั่นคง ความเสี่ยงจากการบาดเจ็บและโรคจากการทำงาน

5) สิ่งแวดล้อมทางสังคม (Social Environments) ความสำคัญของการสนับสนุนช่วยเหลือทางสังคมจะขยายสู่ชุมชนที่กว้างขวาง เครือข่ายที่เข้มแข็งจะส่งผลถึงความมีชีวิตชีวาของสังคม โดยจะสะท้อนถึงสถาบันองค์กร หรือการปฏิบัติการที่ชุมชนสร้างความสัมพันธ์และใช้ทรัพยากรร่วมกัน สังคมที่เข้มแข็งจะช่วยลดความเสี่ยงต่อสุขภาพ

6) สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ (Physical Environments) สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ได้แก่ อากาศ น้ำ อาหาร และที่พักอาศัย เป็นปัจจัยพื้นฐานของสุขภาพ การกระทำของมนุษย์มีผลทำให้เกิดมลพิษสิ่งแวดล้อม และเป็นสาเหตุของการเจ็บป่วย ทำให้เกิดการบาดเจ็บ และการเสียชีวิตก่อนวัยอันสมควร เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องในปัจจุบัน

<sup>57</sup> กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. (2566). *แนวทางการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพจากโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER17/DRAWER002/GENERAL/000000/00000189.PDF>. [2566, 10 เมษายน].

<sup>58</sup> กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. (2556). *แนวทางการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ ในระดับท้องถิ่น*. นนทบุรี: กองประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. หน้า 11-13.

7) พฤติกรรมสุขภาพและทักษะชีวิต (Personal Health Practices and Coping Skills) การมีพฤติกรรมสุขภาพและทักษะชีวิตที่ดีจะทำให้สุขภาพดีแข็งแรง เช่น การรับประทานอาหารที่สมดุล การออกกำลังกายเป็นประจำ ในขณะที่การสูบบุหรี่ การใช้สารเสพติด การดื่มแอลกอฮอล์ เกินขนาด ทำให้เกิดโรคหลายชนิด

8) พัฒนาการที่ดีในวัยเด็ก (Healthy Child Development) ช่วงชีวิตก่อนคลอดจนถึงช่วงในวัยเด็ก มีผลต่อสถานะสุขภาพคุณภาพชีวิตทักษะชีวิต และความสามารถต่าง ๆ เด็กนั้นเมื่อเติบโตเป็นผู้ใหญ่ เช่น เด็กซึ่งเมื่อแรกคลอดมีน้ำหนักน้อย จะมีความเสี่ยงต่อการตาย ความผิดปกติทางสมอง ความพิการแต่กำเนิดและพัฒนาการช้ากว่าเด็กซึ่งมีน้ำหนักปกติ นอกจากนี้การดูแลในวัยเด็กยังมีผลต่อความสมบูรณ์ของจิตใจ และความสัมพันธ์ทางสังคม เมื่อเติบโตเป็นผู้ใหญ่แล้ว

9) ปัจจัยทางชีวภาพและพันธุกรรม (Biology and Genetic Endowment) ปัจจัยและกลไกทางชีวภาพของร่างกายมนุษย์ เช่น การเจริญเติบโต การชราภาพ เพศชาย เพศหญิง ตลอดจนพันธุกรรม เป็นปัจจัยที่มีผลต่อสถานะสุขภาพและทำให้การเกิดโรคของแต่ละคนแตกต่างกัน สารเคมีหลายอย่างในปัจจุบันมีผลกระทบทำให้สารพันธุกรรมของคนเปลี่ยนแปลง

10) บริการสุขภาพ (Health Service) บริการสุขภาพที่เน้นด้านการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค มีผลต่อสถานะสุขภาพของประชาชนในทางที่ดี บริการเหล่านี้ ได้แก่ บริการอนามัยแม่และเด็ก การดูแลก่อนคลอด การเสริมสร้างภูมิคุ้มกันโรค การตรวจวินิจฉัยโรคตั้งแต่ระยะแรก การให้สุศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ และทางเลือกต่าง ๆ เพื่อสุขภาพดี

11) เพศ (Gender) เพศจะเป็นสิ่งที่บ่งชี้ถึงสถานภาพ บทบาททัศนคติ พฤติกรรม คุณค่าอำนาจ และอิทธิพลที่มีต่อสังคม เพศยังมีอิทธิพลต่อลำดับความสำคัญและการปฏิบัติในระบบสุขภาพ ประเด็นสุขภาพหลายชนิดเป็นบทบาทหน้าที่แยกตามเพศและสถานภาพ

12) วัฒนธรรม (Culture) บุคคลหรือชุมชนอาจได้รับความเสี่ยงสุขภาพจากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งบ่งชี้โดยคุณค่าทางวัฒนธรรมที่มีผลต่อสถานภาพที่ถูกโคดเดี่ยว หรือสูญเสีย หรือไม่สามารรถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพที่เหมาะสม

#### 4.4 การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA)

SEA คือการประเมินสิ่งที่มีอยู่ในพื้นที่หนึ่งๆทั้งด้านศักยภาพในการพัฒนา เช่น มีแหล่งแร่หายากหรือมีแหล่งน้ำสมบูรณ์ และขีดจำกัด เช่น แหล่งแร่นั้นอยู่ในเขตอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเข้าพื้นที่ไปเอามาใช้ไม่ได้ หรือมีความขัดแย้งอยู่แต่เดิมของชุมชนท้องถิ่นในการแย่งชิงทรัพยากรน้ำเพื่อกิจกรรมที่ต่างกัน และนำข้อมูลนั้น ๆ มาประมวลหรือวิเคราะห์ร่วมกันเพื่อหาข้อสรุปว่า

(1) พื้นที่นั้นควรใช้สำหรับกิจกรรมประเภทหรือสาขาใดได้บ้าง จะเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมหนัก พื้นที่ท่องเที่ยวแบบสร้างรายได้สูง พื้นที่เกษตรเพื่อเป็นอาหารโลก หรือพื้นที่เมืองอัจฉริยะ เป็นต้น ซึ่งพื้นที่ที่พูดถึงนี้เป็นได้ทั้งระดับของประเทศ (มหัพภาค) ของภูมิภาค (กึ่งมหัพภาค) หรือของเขต (จุลภาค) และ (2) ประเภทของกิจกรรมที่กล่าวถึง อาจเป็นสาขาพลังงาน สาขาการขนส่ง สาขาการเกษตร สาขาการท่องเที่ยว เป็นต้น โดยกิจกรรมรายสาขาพวกนี้จะต้องสอดคล้องกับแผน (Plan) หรือแผนงาน (Program) ของพื้นที่นั้น ๆ ที่ได้จัดทำขึ้นมาก่อนหน้านี้แล้ว โดยใช้กระบวนการ SEA นี้<sup>59</sup>

#### 4.4.1 การเปลี่ยนแปลงทางกฎหมาย และสถาบันที่ส่งผลต่อบทบาทของการมีส่วนร่วมของประชาชน และการปรึกษาหารือ

ตราสารทางกฎหมายระหว่างประเทศที่ครอบคลุมเพียงฉบับเดียวที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและการปรึกษาหารือ คืออนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998 (พ.ศ. 2541) หรืออนุสัญญาอาร์ฮุส (The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters 1998- The Aarhus Convention) หรือที่รู้จักกันในนาม “อนุสัญญาอาร์ฮุส”

อนุสัญญาอาร์ฮุสยังไม่มีผลบังคับใช้ เนื่องจากยังไม่ได้รับการให้สัตยาบันจากประเทศผู้ลงนามในจำนวนที่เพียงพอ อย่างไรก็ตาม เป็นเพียงเรื่องของเวลาก่อนที่จะทำเช่นนั้น และต้องการให้ประเทศต่าง ๆ นำการจัดการทางกฎหมาย นโยบาย และสถาบันของพวกเขาสำหรับการตัดสินใจในการกระทำที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และข้อกำหนดของอนุสัญญา เนื่องจากข้อตกลงเหล่านี้มักจะรวมถึงขั้นตอน EIA/SEA เพื่อให้ประเทศเหล่านั้นมั่นใจว่าการทำ EIA/SEA ได้มีการปรึกษาหารือกับภาคประชาชน และเป็นไปตามข้อกำหนดของอนุสัญญาจำนวนของประเทศต่าง ๆ และคณะกรรมการยุโรปได้เริ่มเตรียมการเพื่อดำเนินการดังกล่าวแล้ว

อนุสัญญาระบุว่า ควรมีการมีส่วนร่วมของประชาชนและการปรึกษาหารืออย่างทันทั่วทั้งที่มีประสิทธิภาพ เพียงพอ เป็นทางการ และให้ข้อมูล การแจ้ง การเจรจา การพิจารณาและการตอบสนอง ผู้เสนอและหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจตัดสินใจ ต้องจัดหาข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมเพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนและการปรึกษาหารือเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>59</sup> ธงชัย พรรณสวัสดิ์ และขวัญชนก ศักดิ์โสมยิต. (2564). *พัฒนาที่ยั่งยืน โลกเขาทำกันอย่างไร ตอน 2 : การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA)*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://thaipublica.org/2021/01/thongchaisd-02/>. [2566, 20 เมษายน].

ข้อสันนิษฐานที่ว่า ข้อมูลจะถูกเปิดเผย เว้นแต่ผู้เสนอ และ/หรือหน่วยงานของรัฐสามารถแสดงให้เห็นว่าบทบัญญัตินั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานนั้น ๆ หรือของประเทศชาติ

บทบัญญัติของอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และการปรึกษาหารือ แบ่งออกเป็นสามส่วน โดยมุ่งเน้นไปที่อำนาจการตัดสินใจ

มาตรา 6 กล่าวถึง การตัดสินใจในกิจกรรมเฉพาะที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การตัดสินใจเสนอโครงการที่อยู่ภายใต้การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

มาตรา 7 กล่าวถึง การพัฒนาแผนงาน โครงการ และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ในแง่มุมที่อาจจะต้องมีการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA)

มาตรา 8 กล่าวถึง การจัดทำข้อบังคับและตราสารผูกพันทางกฎหมายอื่น ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ ในปัจจุบันประเทศส่วนใหญ่ไม่ได้ถูกบังคับให้ร่างการดำเนินการในการทำ SEA หรือกำหนดบทบัญญัติที่สำคัญในการวางหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชน

#### 4.4.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนใน SEA (แตกต่างจาก EIA)

ตามที่ระบุไว้ข้างต้น หลักการพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนและการปรึกษาหารือ นำมาใช้ทั้ง EIA และ SEA อย่างไรก็ตาม เป็นที่ทราบกันดีว่าลักษณะพิเศษของ SEA คือ ในบางกรณี การมีส่วนร่วมของประชาชน และการให้คำปรึกษาอาจแตกต่างกันไป มีความเห็นว่า SEA นั้น คือ การทำ EIA ให้กระจ่ายชัดเจน สิ่งนี้อาจเป็นจริงสำหรับแง่มุมพื้นฐานบางประการของแนวทางการทำ EIA โดยรวม (การกำหนดขอบเขต การศึกษาพื้นฐาน การทำนายผลกระทบ เป็นต้น) แต่ไม่เป็นความจริงในด้านกระบวนการจัดการ

ขอบเขตของ SEA บางฉบับแตกต่างอย่างมากกับ EIA เนื่องมาจากการมีส่วนร่วมและการปรึกษาหารือของภาคประชาชน ตัวอย่างเช่น การทำ SEA บางส่วนมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นกระบวนการต่อเนื่องมากขึ้นเนื่องจากเป็นส่วนประกอบสำคัญของโปรแกรมนโยบาย และแผนวงจรกิจติ ตั้งแต่การออกแบบเบื้องต้นจนถึงการดำเนินการ และการประเมินผลเพื่อออกแบบใหม่ การทำ SEA ดังกล่าว มีโอกาสน้อยที่จะระบุผลลัพธ์เป็นลายลักษณ์อักษร เมื่อเทียบกับสถานะของรายงาน EIA

ในสถานการณ์ดังกล่าว การมุ่งไปที่การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และการปรึกษาหารือ ยิ่งกระจัดกระจาย เนื่องจากไม่มีแม้แต่รายงาน หรือเหตุการณ์ใด ๆ ที่จะเป็นตัวกระตุ้นสำหรับการมีส่วนร่วม และการปรึกษาหารือ ประเภทของการมีส่วนร่วม หรือการปรึกษาหารือในบริบทดังกล่าว จะแตกต่างอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้จากสถานการณ์ปกติของ EIA โดยแท้จริงแล้ว

บางรัฐบาลอาจจะไม่ต้อนรับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และการปรึกษาหารือ ในระยะเริ่มแรกของการกำหนดนโยบาย

ประการแรก ลักษณะการมีส่วนร่วมและการปรึกษาหารือของประชาชนอย่างต่อเนื่อง หมายความว่า มันอาจเป็นไปได้ที่จะให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดมีส่วนร่วม โดยใช้เทคนิคทั้งหมดสำหรับการมีส่วนร่วม และการให้คำปรึกษา ต้นทุนด้านทรัพยากรและเวลาคงไม่ทำให้ SEA คุ่มทุน แต่อาจเหมาะสมที่จะใช้ “กลุ่มโฟกัส” ที่เลือกจากตัวแทนหลักของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อให้ข้อมูลสาธารณะอย่างต่อเนื่อง มีความเป็นไปได้สำหรับแนวทางดังกล่าว เนื่องจากตัวแทนเหล่านี้อาจกลายเป็น “ตัวเลือกร่วม” ในกระบวนการ SEA และบทบาทการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยสาธารณะอาจลดน้อยลง

โดยพื้นฐานแล้วจำเป็นต้องมีกลไกและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และการให้คำปรึกษาสำหรับการทำ SEA ที่รักษาความสมดุลระหว่างการตรวจสอบข้อเท็จจริงและการป้อนข้อมูลให้ SEA นี่เป็นความท้าทายที่สำคัญสำหรับการทำ SEA ในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า

ในการทำ SEA ต่าง ๆ มีความสำคัญมากสำหรับการแบ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ภายในและภายนอกในกระบวนการตัดสินใจ การทำ SEA ในบริบทนโยบายระดับชาติ คือ น่าจะเป็นกิจกรรมภายในมากกว่าเมื่อเทียบกับการทำ EIA ที่ทำเพื่อนักพัฒนาอุตสาหกรรมจำเป็นต้องได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานรัฐท้องถิ่น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน คือ บุคคลและกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้ตัดสินใจ (นักการเมืองหรือคณะรัฐมนตรี) หรือ ผู้ที่ให้การสนับสนุนผู้มีอำนาจตัดสินใจ (เจ้าหน้าที่กระทรวง) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก คือ ผู้ที่มีส่วนได้เสียที่อาจได้รับผลกระทบจากการริเริ่มในช่วงแรก ๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงนโยบาย ความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกในสถานการณ์ดังกล่าวกลายเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างความมั่นใจ ในการสนับสนุนจากภายนอกและการตรวจสอบข้อเท็จจริง

Monnikhof และ Edelenbos (2001) ให้คำแนะนำเกี่ยวกับคุณลักษณะพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนและการให้คำปรึกษาในบริบทของ SEA พวกเขาเน้นว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรรวมผลประโยชน์ทางการค้า และไม่ใช่แค่ตัวแทนของประชาชน เช่น NGO และกลุ่มประชาสังคมและสมาคมอื่น ๆ นอกจากนี้พวกเขายังถือว่าเป็นสิ่งสำคัญที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับโอกาสอย่างเพียงพอที่จะ

(1) มีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างสรรค์ในการกำหนดปัญหา หรือจำกัดความปัญหา (ซึ่งอาจจะเป็นจุดเริ่มต้นของ SEA) และเสนอทางเลือก

(2) คุณผลประโยชน์ของพวกเขาและสามารถเข้าสู่การเจรจาและต่อรองเกี่ยวกับการแก้ปัญหาต่าง ๆ เช่น โปรแกรมที่ได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย หรือผลประโยชน์ที่สามารถเพิ่มได้สูงสุด และ

(3) มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับเล็ก ๆ ที่เพิ่มขึ้นทั้งหมดในการทำ SEA ไม่ใช่แค่การตัดสินใจครั้งสุดท้ายว่า “ไปต่อ หรือไม่ไป”

จากที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนและการปรึกษาหารือและการประยุกต์ใช้ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ยังเป็นปัญหาเนื่องจากความหลากหลายของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมรายบุคคล และขอบเขตในการปฏิบัติ และด้วยเหตุนี้จึงมีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงในระดับหนึ่ง SEA เป็นปัจจุบันกว่า และถูกควบคุมน้อยกว่า โดยแบบอย่างที่มีมาก่อน และข้อบังคับ ดังนั้นหลักการที่ร่างไว้ข้างต้นอาจมีผลบังคับใช้ได้ง่ายกว่าในบริบทของการทำ SEA หลาย ๆ ฉบับ อย่างไรก็ตาม อาจมีปัญหาในการบังคับใช้หลักการที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในการกำหนดปัญหาที่จะแก้ไขโดยการเสนอการปฏิบัติ และการตัดสินใจ ต้องกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการตัดสินใจให้ชัดเจน

#### 4.4.3 บทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการมีส่วนร่วมของประชาชนและการปรึกษาหารือ

ในบริบทของการทำ EIA/SEA ส่วนใหญ่ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยทั่วไปมีดังนี้

(1) คนในท้องถิ่น (บุคคล) และชุมชน (เช่น หมู่บ้าน) ซึ่งน่าจะเป็นได้รับผลกระทบจากโครงการ ผู้นำแบบดั้งเดิมหรือตัวแทนในระดับชุมชน เช่น สภาเขตอาจถูกปรึกษาเพื่อรับมุมมองของชุมชน

(2) กลุ่มคนซึ่งไม่มีถิ่นที่อยู่เป็นหลักแหล่งซึ่งอาจใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นเป็นประจำหรือเป็นระยะ ๆ เช่น คนเลี้ยงปศุสัตว์

(3) กลุ่มทางสังคมผู้ถูกเลือกสรร เช่น ผู้หญิง ผู้สูงอายุ และคนซึ่งยากจนที่สุด (ความกังวลในปัจจุบันของสถาบันการเงินระหว่างประเทศและผู้บริจาคทวิภาคี)

(4) ผู้นำทางศาสนา

(5) นักการเมือง

(6) NGO และองค์กรอาสาสมัคร เช่น พัฒนาชุมชนท้องถิ่นหรือกลุ่มผู้ใช้ทรัพยากรกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับเพศ สภาพแรงงาน และสหกรณ์

(7) หน่วยงานภาคเอกชน เช่น สมาคมวิชาชีพ สมาคมการค้า และหอการค้า

(8) สื่อต่าง ๆ (หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์) และ

(9) หน่วยงานราชการในระดับชาติและระดับท้องถิ่น กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานตามกฎหมายซึ่งรับผิดชอบในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งอาจจะได้รับผลกระทบ (เช่น สุขภาพ ทรัพยากรธรรมชาติ และการใช้ที่ดิน เป็นต้น)

(10) บุคคล กลุ่ม หรือองค์กรดังกล่าวอาจเป็นตัวแทนของ “หมวดหมู่ในการค้นหา” สำหรับผู้วางแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนและให้คำปรึกษาในการทำ EIA/SEA

#### 4.4.4 ประเภทของการมีส่วนร่วมและการปรึกษาหารือของภาคประชาชน

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถมีส่วนร่วมในการทำ EIA/SEA ดังนี้

อันดับแรก คือ มีการเผยแพร่ข้อมูล เมื่อสิ่งนี้เกิดขึ้นผู้เสนอมีการให้ข้อมูลแก่ผู้มีส่วนได้เสีย อาจเพียงครั้งเดียว หรือเป็นระยะๆ รูปแบบการให้ข้อมูล จะเป็นไปได้ในทิศทางเดียว และไม่มีกำหนดว่าจะต้องตอบสนองต่อข้อมูลนั้น

อันดับสอง มีการปรึกษาหารือเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างผู้เสนอ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแบบสองทาง นอกจากนี้ในระหว่างการปรึกษาหารือ ผู้มีส่วนได้เสียยังมีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้อง แม้ว่าจะไม่เป็นที่ต้องการอย่างเป็นทางการ การปรึกษาหารืออาจรวมถึงกลไกการตอบกลับระหว่างผู้เสนอ หน่วยงาน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อที่ภายหลังอาจจะได้เรียนรู้ถึงขอบเขตที่มุมมองของพวกเขาถูกนำมาพิจารณาเพื่อการตัดสินใจ

จากนั้นการมีส่วนร่วมจะแสดงถึงองค์ประกอบของการวิเคราะห์ร่วมกันและการควบคุมการตัดสินใจ และการนำไปปฏิบัติ ในการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม นั้น จะไม่มีการควบคุมหรืออำนาจสูงสุด ฝ่ายซึ่งเข้าร่วมจะต้องหารือและตัดสินใจด้วยกระบวนการที่ตกลงร่วมกัน ตัวอย่างเช่น โดยการไต่ถามและสร้างฉันทามติ ความร่วมมือนี้สามารถขยายไปถึงการออกแบบและดำเนินการตามข้อเสนอ

#### 4.5 หลักการพัฒนายั่งยืน (Sustainable Development)

แนวความคิดการพัฒนายั่งยืนเป็นหลักการที่มีมาเป็นเวลานานแล้ว เพียงแต่ยังไม่มี การให้ความสนใจหรือความสำคัญต่อหลักการนี้อย่างจริงจัง จนกระทั่งเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม อันเป็นผลมาจากการพัฒนาประเทศ และเกิดอุบัติเหตุร้ายแรงที่เป็น โศกนาฏกรรมทางสิ่งแวดล้อม ที่เกิดขึ้นในทุกภูมิภาคทั่วโลก ซึ่งโศกนาฏกรรมดังกล่าวเริ่มต้นจากเหตุการณ์ The Torrey Canyon Oil Spill Incident ปี ค.ศ. 1967 (พ.ศ. 2510) โดยเป็นเหตุการณ์ที่เรือบรรทุกน้ำมันดิบชนเข้ากับ หินโสโครกแล้วอัปปางลงนอกชายฝั่งสหราชอาณาจักร เป็นเหตุให้เกิดมลพิษทางทะเลที่รุนแรง ที่สุดเหตุการณ์หนึ่งของโลก เนื่องจากน้ำมันดิบจำนวนมากว่า 95,000 ตันทะลักเข้าสู่ทะเลบริเวณ

นอกชายฝั่งประเทศอังกฤษส่งผลให้นกทะเลตายกว่า 10,000 ตัว จากผลกระทบนี้ทำให้ประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นยุโรปเริ่มหันมาสนใจกับปัญหาสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น<sup>60</sup>

นอกจากนี้ เหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้รับความสนใจเป็นที่ยอมรับดังเช่นในปัจจุบัน ก็เนื่องมาจากการพัฒนาประเทศในอดีตที่ผ่านมาประเทศต่าง ๆ มักมุ่งเน้นถึงการพัฒนาประเทศโดยใช้ภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคนำเพื่อสร้างความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวมให้ดีขึ้น แต่ทั้งนี้ จากการพัฒนาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างสิ้นเปลืองจนเกิดการร่อยหรอหมดไป รวมถึงการเกิดการเสื่อมโทรมต่อทรัพยากรธรรมชาติอย่างรวดเร็ว ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพการดำรงชีวิตของประชาชนและเกิดปัญหามลพิษต่าง ๆ ตามมา อีกทั้งยังเป็นต้นเหตุสำคัญของภัยพิบัติทางธรรมชาติ ดังนั้น เมื่อปัญหาและผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดมาจากการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการคงไว้ซึ่งความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติที่ให้มากที่สุด อันเป็นการนำวัตถุประสงค์ทางการพัฒนามารวมกับวัตถุประสงค์ทางการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ เพื่อให้คนรุ่นหลังได้ใช้ประโยชน์ไปอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะเป็นไปตามแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) หมายถึง ขั้นตอนหรือกระบวนการในการพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้าน ให้สามารถตอบสนองคุณภาพต้องการหรือความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์เพื่อปรับปรุงมาตรฐานการดำรงชีวิตเพื่อประชาชนทั้งมวล แล้วก็ต้องมีการดำเนินงานในด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ควบคู่ไปกับการพัฒนาโดยการจัดการและคุ้มครองระบบนิเวศน์ให้เกิดผลดีมากขึ้น และยังคงรูปแบบของการบริโภคที่ฟุ่มเฟือยและไร้ประสิทธิภาพให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้<sup>61</sup> เมื่อนำคำว่า “การพัฒนา” มารวมเข้ากับคำว่า “อย่างยั่งยืน” เป็น “การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)” แล้ว จะหมายถึงการดำเนินการใด ๆ ที่ทำให้ความเจริญหรือมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นและมีลักษณะอยู่คงทนถาวร เพราะมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้หากนำไปใช้ประกอบกับการดำเนินกิจกรรมใดก็จะหมายถึงการทำให้กิจกรรมนั้นมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องที่จะส่งผลดีทั้งในปัจจุบันและอนาคต คำนี้จึงมีผู้นิยมนำมาใช้ประกอบกับกิจกรรมต่าง ๆ มากมาย สำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่มีการนำมาใช้ในมิติของสิ่งแวดล้อมสามารถพิจารณาได้จากความหมายที่คณะกรรมการโลกว่าด้วย

<sup>60</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2545). *รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 15.

<sup>61</sup> มานพ เมฆประยูรทอง. (2537). *สรุปสาระสำคัญของแผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด. หน้า 12.



สิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development: WCED) ได้ให้ไว้คือ “การพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนยุคปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นอนาคตต้องประนีประนอม เพื่อลดขีดความสามารถที่จะสนองความต้องการของเขาต่อไป” จากความหมายที่ WCED ได้ให้ไว้นี้เท่ากับยอมรับว่า การพัฒนาเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องให้เกิดมีขึ้น โดยจะห้ามหรือหยุดยั้งการพัฒนาประเทศไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาของประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศกำลังพัฒนา เพราะการพัฒนาเหล่านี้มีขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในยุคปัจจุบัน แต่การพัฒนานี้ต้องไม่เป็นการทำลายโอกาสในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิทธิในสิ่งแวดล้อมของคนรุ่นอนาคต จากความหมายของแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่กล่าวมาในข้างต้นนั้น เป็นความที่เป็นนามธรรมไม่อาจจะก่อให้เกิดจริงในทางปฏิบัติได้ ฉะนั้นในทางปฏิบัติแล้ว แนวความคิดนี้จึงได้นำเอามาตรการทางด้านเทคโนโลยี (เช่น เทคโนโลยีสะอาด (Clean Technology)) มาตรการทางเศรษฐกิจ มาตรการทางสังคม และมาตรการทางกฎหมายมาใช้เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่มีความยั่งยืนมากที่สุด<sup>62</sup>

สาระสำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืนอยู่ที่ความยุติธรรมและความเสมอภาคของการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระหว่างชนยุคปัจจุบันกับชนยุคอนาคต แม้ว่าชนยุคปัจจุบันจะได้เปรียบชนยุคอนาคตที่มีโอกาสได้ใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก่อน แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าชนยุคปัจจุบันจะฉกฉวยความได้เปรียบนั้นมาเป็นของตน กล่าวคือ ชนยุคปัจจุบันยังคงต้องมีภาระหน้าที่ที่จะต้องใช้ความยุติธรรมและความเสมอภาคที่จะรับผิดชอบในการใช้ประโยชน์ของตนให้มีเหลือสำหรับชนยุคอนาคตที่จะได้ใช้ประโยชน์เสมอหรือเท่ากับที่ตนได้ใช้

การพัฒนาอย่างยั่งยืนมีรากฐานมาจากการส่งเสริมให้มีการบริโภคที่ไม่ฟุ่มเฟือยอยู่ในขีดความสามารถที่ระบบนิเวศจะรองรับได้ ดังคำกล่าวของท่านมหาตมะคานธี อดีตผู้นำในการเรียกร้องเอกราชของสาธารณรัฐอินเดียจากการปกครองของประเทศอังกฤษที่ว่า “โลกเรานี้มีทรัพยากรเพียงพอสำหรับสนองความต้องการของมนุษย์ แต่มีไม่มากพอสำหรับความโลภของมนุษย์” การพัฒนาที่ดีจึงต้องปรับเปลี่ยนแนวทางเสียใหม่ จากแนวคิดเดิมในทางเศรษฐศาสตร์ที่มุ่งเน้นเฉพาะการพัฒนาที่ทำเพื่อให้ได้มา “ยิ่งมากยิ่งดี (the economics of more and more)” มาเป็นเศรษฐศาสตร์แห่งความพอเพียงหรือพอดี (the economics of enough) ซึ่งหมายความว่า การประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจย่อมต้องเกิดขึ้นจากการไม่สร้างภาระให้สิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

<sup>62</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 59. หน้า 5.

และหากผู้ประกอบการเองสามารถสนองความต้องการดังกล่าวได้ และด้วยความรับผิดชอบของประชาชนแล้วย่อมเป็นภาพที่ดีของโลกยุคศตวรรษที่ 21<sup>63</sup>

แนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงเป็นหลักการที่ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งองค์กรระหว่างประเทศให้ความสำคัญและพยายามให้มีกรอบในการปฏิบัติที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านทรัพยากรธรรมชาตินั้น องค์กรอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ได้ให้ความหมายว่า “การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)” คือ การจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติโดยวิธีซึ่งทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ดำรงอยู่และอำนวยประโยชน์แก่มนุษย์ชาติทั้งในปัจจุบันและอนาคต การพัฒนาอย่างยั่งยืนในลักษณะนี้จึงจำเป็นต้องมีการอนุรักษ์ดิน น้ำ พันธุกรรมของพืชและสัตว์ไปด้วยกัน และจะต้องเป็นไปในลักษณะที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อม มีการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม เสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจและเป็นที่ยอมรับของสังคม<sup>64</sup>

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนเกิดขึ้นเนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการพัฒนาประเทศซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับจนถึงขั้นที่ว่าไม่ใช่เรื่องของประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น เพราะถ้าเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมกับประเทศหนึ่งประเทศใดย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศอื่น ๆ ด้วย ด้วยเหตุนี้ จึงมีเหตุการณ์อีกเหตุการณ์หนึ่งที่มีความสำคัญกับแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน นั่นคือ การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development, UNCED) กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1983 (พ.ศ. 2526) องค์กรสหประชาชาติได้จัดตั้งคณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา World Commission of Environment and Development, WCED) เพื่อทำการศึกษาในเรื่องการสร้างสมดุลระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา ในปี ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2530) คณะกรรมการชุดนี้ได้จัดทำรายงานที่เรียกว่า “The Brundtland report” ภายใต้เรื่องที่ตั้งชื่อว่า “อนาคตร่วมกันของเรา (Our Common Future)” ซึ่งรายงานฉบับนี้ได้เป็นพยานหลักฐานที่หนักแน่นที่ยืนยันถึงผลร้ายจากการพัฒนาที่มีลักษณะไม่ยั่งยืน และสนับสนุนถึงความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบของการพัฒนาให้สอดคล้องกับแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน นอกจากนั้น ในรายงานนี้ได้ให้คำนิยามของการพัฒนาอย่างยั่งยืน คือ ปัจจัยที่สำคัญหลายประการที่เป็นองค์ประกอบของการพัฒนานั้น รวมไปถึงการขยายตัวของประชากร การใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และรูปแบบของการพัฒนา สำหรับการพัฒนานั้นเป็นส่วนสำคัญที่รวมถึงธรรมชาติและบทบาทของเทคโนโลยี แนวโน้มของการบริโภคและการกระจายผลผลิต การเมืองและเศรษฐกิจที่มีความสมดุล

<sup>63</sup> สุณีย์ มัลลิกะมาลย์. อ่างแล้ว เจริงจรดที่ 59. หน้า 7.

<sup>64</sup> Food and Agriculture Organization 1997, p. 20. Available: <https://www.fao.org/3/w5800e/w5800e.pdf>.

กันภายในประเทศ โดยคำนึงถึงวิธีการที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายมากกว่าการปล่อยให้ดำเนินไปเองตามวิถีทางของมันทีละเล็กทีละน้อย

จากรายงานเรื่อง “Our Common Future” นี้เองที่เป็นส่วนสำคัญอันทำให้เกิดสุดยอดของโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UN Conference on Environment and Development: UNCED) ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา สำหรับใช้เป็นแนวทางปฏิบัติของประชาคมโลก โดยเอกสารสำคัญที่ได้มีการรับรองในที่ประชุมครั้งนี้ ได้แก่ ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) (The Rio Declaration on Environment and Development, 1992) ซึ่งประเทศไทยและประเทศสมาชิกสหประชาชาติรวม 178 ประเทศได้ร่วมลงนามรับรองปฏิญญาดังกล่าว

ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) ประกอบด้วยหลัก 27 ประการ เพื่อให้ประเทศต่าง ๆ ตระหนักถึงการพัฒนารับผิดชอบต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและประสานความร่วมมือระหว่างรัฐบาล ประชาชน และกลุ่มต่าง ๆ ของสังคมเพื่อให้ประชาชนมีชีวิตที่สมบูรณ์และสอดคล้องกับธรรมชาติ ซึ่งการพัฒนาในยุคปัจจุบันต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาและทำลายสิ่งแวดล้อมของคนในอนาคต แม้ว่าทุกประเทศจะมีอำนาจอธิปไตยในทรัพยากรของตน แต่ต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน ทุกประเทศจึงควรใช้หลักการป้องกันไว้ล่วงหน้าเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน และเพื่อขจัดความยากจน ความเหลื่อมล้ำ ในมาตรฐานชีวิตของประชาชนในส่วนต่าง ๆ ของโลก ทุกประเทศควรร่วมมือกันอนุรักษ์ คุ้มครอง และฟื้นฟูระบบนิเวศโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่พัฒนาแล้ว ควรลดการผลิตและการบริโภคที่ไม่ยั่งยืน อีกทั้งสนับสนุนประเทศที่กำลังพัฒนาในด้านเทคโนโลยีและทางการเงิน ส่วนประเทศที่กำลังพัฒนาควรมีนโยบายทางด้านประชากรที่เหมาะสม ประชาชนควรมีส่วนร่วมทางสิ่งแวดล้อมและมีความตระหนักในปัญหาสิ่งแวดล้อม<sup>65</sup>

อนึ่ง ประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมนั้น ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) กล่าวไว้ในหลักการข้อ 10 โดยกำหนดว่าการจัดการประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สุด ได้แก่ การให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดมีส่วนร่วมในทุกระดับ ในระดับชาตินั้นประชาชนแต่ละคนจะต้องมีช่องทางที่เหมาะสมในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับวัตถุและกิจกรรมอันตรายในชุมชนของเขา และจะต้องมีโอกาสนในการเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจ รัฐทั้งหลายจะต้องอำนวยความสะดวกและส่งเสริมการสร้างความตระหนักและการมีส่วนร่วมของสาธารณชนด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึง จะต้องจัดให้มีการ

<sup>65</sup> Unesco. (1992). *The Rio Declaration on Environment and Development 1992*. Available: [http://www.unesco.org/education/pdf/RIO\\_E.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/RIO_E.PDF). [2022, May 7].

เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการปกครองที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึงการแก้ไขและเยียวยาความเสียหายด้วย

ดังนั้น แนวความคิดการพัฒนาย่างยั่งยืนจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเข้ากับความเป็นไปในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและยั่งยืน โดยที่จะต้องคำนึงถึงข้อจำกัดของธรรมชาติเพื่อให้ประชาชนรุ่นหลังสามารถที่จะใช้ประโยชน์ได้ต่อไป ซึ่งการที่จะทำความเข้าใจและยอมรับในหลักการของแนวความคิดการพัฒนาย่างยั่งยืนได้นั้นจำเป็นต้องเริ่มมาจากพื้นฐานความรู้ในทางนิเวศวิทยาที่ว่าต้นทุนในการผลิตหรือการพัฒนาของมนุษย์นั้น ต้องมีต้นทุนของธรรมชาติรวมอยู่ด้วย ไม่ว่าจะเป็นต้นทุนทางธรรมชาติประเภทสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดสิ้นไปหรือไม่ก็ตามนั้น ก็ยังต้องขึ้นอยู่กับวิธีการหรือปริมาณการนำเอาต้นทุนทางธรรมชาติประเภทนั้น ๆ มาใช้อีกด้วย<sup>66</sup>

กล่าวโดยสรุป สารสำคัญหลักของแนวความคิดการพัฒนาย่างยั่งยืนในระหว่างประเทศยึดถือเอาเป็นหลักการสำคัญต่อการพัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อม และการจัดการสิ่งแวดล้อม รวมถึงเป็นกรอบกำหนดแนวทางปฏิบัติที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ไม่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโลก โดยมีหลักการ 12 หลักการ คือ

- 1) ความร่วมมือระหว่างประเทศทางสิ่งแวดล้อม
- 2) การให้คำแนะนำในเรื่องสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง
- 3) หลักการป้องกันล่วงหน้า
- 4) ความเสมอภาคในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ
- 5) การแจ้งเหตุฉุกเฉินที่มีผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม
- 6) หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย
- 7) สิทธิในสิ่งแวดล้อม
- 8) ความยุติธรรมในทางสิ่งแวดล้อมสำหรับชนยุคอนาคต
- 9) การขจัดปัญหาความยากจน
- 10) พันธกรณีร่วมและพันธกรณีที่แตกต่างกัน
- 11) ความเสมอภาคในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ
- 12) การมีส่วนร่วมของประชาชน

<sup>66</sup> พันธ์ ทศนียานนท์ และคณะ. (2532). รายงานผลการศึกษาวิจัย โครงการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 1. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 22-23.

13) การไม่เลือกปฏิบัติทางสิ่งแวดล้อม

14) การระงับข้อพิพาทอย่างสันติ

หลักการทั้ง 14 ประการนี้ เป็นที่ยอมรับและนำไปใช้ในการร่างอนุสัญญาหลายฉบับ นอกจากนั้นในหลาย ๆ ประเทศทั่วโลกต่างนำแนวคิดนี้มาสอดแทรกบัญญัติไว้ในกฎหมายภายใน หรือกำหนดเป็นนโยบายและแผนทางสิ่งแวดล้อมของประเทศด้วย<sup>67</sup>

#### 4.6 หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle)

หลักการป้องกันล่วงหน้าถือเป็นหลักการที่สำคัญที่สุดที่มีอยู่ในหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ เนื่องจากการเตือนภัยไว้ล่วงหน้าว่า ความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมจะเริ่มเกิดขึ้นและ จำเป็นที่จะต้องหาวิธีการในการป้องกันแก้ไขให้ทันท่วงที ซึ่งหากมิได้มีวิธีการป้องกันล่วงหน้า เกิดขึ้นแล้ว บางครั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นก็ยากแก่การเยียวยาหรือฟื้นฟูได้ ดังนั้น หลักการป้องกันล่วงหน้าจึงเป็นแนวความคิดที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานการป้องกันตามวิถีทางที่ถูกต้องและดีกว่าการแก้ไขเยียวยาในภายหลัง<sup>68</sup>

ดังนั้น หลักการป้องกันล่วงหน้าจึงเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งที่มุ่งถึงการหาวิธีการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะให้มีโครงการหรือกิจกรรมเกิดขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาได้ทันท่วงที สำหรับหลักการป้องกันล่วงหน้านี้มีวิธีการที่นำมาใช้หลายวิธี แต่ที่หลายประเทศนำมาใช้กันมากก็คือ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment EIA) โดยมีหลักการสำคัญคือ โครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแน่นอนรุนแรง จำเป็นต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะมีการพิจารณาอนุญาตให้มีขึ้นหรือไม่ ทั้งนี้ การศึกษาดังกล่าวจะต้องหามาตรการในการติดตาม ตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและต้องมีมาตรการในการลดผลกระทบนั้นทั้งขณะดำเนินการและหลังดำเนินการด้วย เพื่อป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะตามมานั่นเอง ทั้งนี้ในต่างประเทศ ได้มี The Rio Declaration, 1992 (พ.ศ. 2535) มีระบุไว้ในหลักการข้อ 17 ว่า “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือของประเทศที่จะนำมาใช้สำหรับกิจกรรมที่คาดว่าจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างแน่นอน และเพื่อเป็นการประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ” ดังนั้น จึงถือได้ว่าเป็นมาตรการที่มี

<sup>67</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาสย์. อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 59. หน้า 42-43.

<sup>68</sup> สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. (2549). *แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม*. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. หน้า 20-22.

แนวความคิดตามหลักการป้องกันล่วงหน้า อีกทั้งยังเป็นมาตรการทางปกครองที่รัฐสามารถนำไปใช้ในการพิทักษ์และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ต่อไป<sup>69</sup>

ดังนั้น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environment Impact Assessment: EIA) จึงหมายถึง การจำแนกและคาดคะเนสิ่งเปลี่ยนแปลงที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ เพื่อจัดเตรียมมาตรการควบคุมป้องกันหรือลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า ดังนั้น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงเป็นเครื่องมือในการวางแผนอย่างหนึ่งในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่นับว่ามีประสิทธิภาพ ซึ่งหลายประเทศได้นำวิธีการนี้มาใช้เป็นกฎเกณฑ์สำหรับพิจารณาอนุญาตหรืออนุมัติโครงการที่มีโอกาสเกิดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสูง ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงหรือลดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้ได้มากที่สุดนั่นเอง ดังนั้น การจัดทำรายงานการวิเคราะห์การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงเป็นมาตรการในเชิงป้องกันล่วงหน้ามิให้มีปัญหาสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น โดยเป็นการจัดทำมาตรการลดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Mitigation) และมาตรการระบบติดตามตรวจสอบ (Monitoring System) โดย Pacifica F. Achieng Ogola กล่าวว่า การจัดทำรายงานการวิเคราะห์การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีกระบวนการ ดังต่อไปนี้<sup>70</sup>

1) การระบุและการกำหนดโครงการหรือกิจกรรม (Identifying and Defining the Project or Activity) คือ การกำหนดโครงการและรวมถึงกิจกรรมที่เชื่อมต่อกัน เพื่อกำหนดขอบเขตทั้งหมดของประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

2) การกลั่นกรองโครงการ (Screening) เพื่อพิจารณาว่าโครงการหรือกิจการนั้น ๆ ต้องดำเนินการประเมินผลแบบใด มีความจำเป็นหรือไม่ในการดำเนินการประเมินผลกระทบ

3) กำหนดขอบเขต (Scoping) เพื่อกำหนดขอบเขตและประเด็นสำคัญในการประเมินผลกระทบให้ถูกต้องครอบคลุม และชัดเจน

4) การประเมินผลกระทบ (Assessing) เพื่อศึกษาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในด้านต่าง ๆ จากการดำเนินโครงการ เป็นการรวบรวมข้อมูลพื้นฐาน ประเมินและจัดลำดับความสำคัญของผลกระทบ และกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบ

<sup>69</sup> Unesco. (1992). *The Rio Declaration on Environment and Development 1992*. Available: [http://www.unesco.org/education/pdf/RIO\\_E.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/RIO_E.PDF). [2022, May 7].

<sup>70</sup> Pacifica F. Achieng Ogola. (2007). *Environmental Impact Assessment General Procedures*. Presented at Short Course II on Surface Exploration for Geothermal Resources, organized by UNU-GTP and KenGen, at Lake Naivasha, Kenya. p. 6-7.

5) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) เป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ แลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นเพื่อแสวงหาทางเลือกและการตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสม ช่วยให้เพิ่มคุณภาพตัดสินใจ เกิดการพิจารณาทางเลือกใหม่ในการตัดสินใจให้รอบคอบขึ้น ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเวลา ลดความขัดแย้งทางการเมืองและเกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ ประชาชนรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของโครงการนั้น ๆ และช่วยให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน

6) การทบทวนร่างรายงาน (Review) เพื่อทบทวนร่างรายงานการประเมินผลกระทบโดยภาคส่วนต่าง ๆ

7) กระบวนการตัดสินใจ (Decision Making) เพื่อพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ดำเนินโครงการ พร้อมทั้งให้เหตุผลประกอบการพิจารณา

8) การติดตามและประเมินผล (Monitoring) เพื่อติดตามประเมินผลการดำเนินงานผลกระทบตามขอบเขต และประเด็นที่เป็นข้อห่วงกังวลจากการดำเนินโครงการในพื้นที่

ในอดีตการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย มักเป็นการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ ยกตัวอย่างเช่น เมื่อเกิดกรณีปัญหาแม่น้ำเน่าเสียแล้วจึงออกระเบียบบังคับให้โรงงานหรือกิจการที่เป็นต้นเหตุให้ดำเนินการจัดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียก่อนทิ้งลงสู่แม่น้ำ ซึ่งการแก้ปัญหาในกรณีนี้ทำได้ยากและจะมีปัญหาตามมาอย่างไม่สิ้นสุด และในบางกรณีปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากบางโครงการก็เป็นการสูญเสียอย่างถาวรที่ไม่สามารถฟื้นฟูหรือนำกลับมาให้เหมือนเดิมได้ เช่น การตัดขาดเส้นทางอพยพย้ายถิ่นหรือทำลายแหล่งอาหารของสัตว์ป่า และการสูญเสียป่าไม้ที่สำคัญที่เป็นแหล่งสุดท้ายสำหรับการศึกษาทางวิชาการ จากโครงสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ เป็นต้น ดังนั้น การศึกษาคาดคะเนปัญหาและจัดเตรียมแผนดำเนินการป้องกันแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ล่วงหน้าก่อนที่จะดำเนินกิจกรรมใด ๆ จึงเหมาะสมกว่า และจะช่วยลดปัญหาได้ หรือในกรณีที่เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ก็สามารถที่จะมีแนวทางป้องกันการเกิดความเสียหายอย่างรุนแรงได้ทันทั่วทั้งที่ หรือในกรณีที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ผลกระทบที่สำคัญได้ ก็จะต้องมีการพิจารณาเลือกว่า ควรจะยอมสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือจะยกเลิกโครงการ ด้วยหลักการและเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นที่มาของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม<sup>71</sup>

นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) โดยให้มีการหา

<sup>71</sup> ปารีชาติ โชติยะ และคณะ. (2536). *แนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมและการมีส่วนร่วมของประชาชน*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 20-21.

มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหานั้น อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม ทั้งที่เป็น มาตรการลดผลกระทบ (Mitigation) และมาตรการระบบติดตามตรวจสอบ (Monitoring System) ทั้งนี้ รายงาน EIA ดังกล่าวจะส่งให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการสาขาต่างๆ ที่แต่งตั้งขึ้นโดย คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ทำการประเมินเพื่อรับรองรายงาน EIA นั้น และในกรณีที่ รายงาน EIA ผ่านการรับรองแล้ว โครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวก็จะได้รับอนุญาตให้ดำเนินการ ต่อไปได้โดยหน่วยงานผู้อนุญาตโครงการ ดังนั้น รายงาน EIA จึงน่าจะเป็นวิธีการที่ดีในการป้องกัน ปัญหาอันอาจเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรงจากโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ได้

สำหรับองค์ประกอบสำคัญในการจัดทำรายงาน EIA ให้มีความสมบูรณ์ ก็คือ การเพิ่ม กลไกการตรวจสอบรายงาน EIA โดยภาคประชาชน ด้วยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้รายงาน EIA และร่วมแสดงความคิดเห็นต่อรายงาน EIA ก่อนที่รัฐจะตัดสินใจให้มีโครงการหรือกิจกรรม เกิดขึ้น และที่สำคัญก็คือ หากในที่สุดแล้วโครงการหรือกิจกรรมได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการแล้ว ผลการมีส่วนร่วมของประชาชนในระยของการเสนอรายงาน EIA นั้น จะทำให้ประชาชนได้ ตรวจสอบในภายหลังด้วยว่าโครงการหรือกิจกรรมนั้น ได้มีการนำเอามาตรการลดผลกระทบหรือ การติดตามตรวจสอบที่ได้นำเสนอไว้ในรายงาน EIA มาใช้ปฏิบัติจริงหรือไม่

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้สร้างกลไกหรือวิธีการ ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม โดยใช้สิทธิของตนผ่านองค์กรใหม่ นั่นคือ องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 56 วรรคสอง ซึ่งได้บัญญัติว่า “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและ ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการ ดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งหากพิจารณาจาก โครงสร้างขององค์กรอิสระฯ แล้ว จะเห็นว่า ประกอบด้วยผู้ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงด้านสิ่งแวดล้อมและเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ในด้านนี้พอสมควร ถือได้ว่าเป็นมิติใหม่ในการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยผ่านองค์กรที่สร้างขึ้นใหม่ ทั้งนี้ การให้ความเห็นประกอบขององค์กรอิสระฯ จะต้องเป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ เป็นสำคัญ และอยู่บนพื้นฐานหลักการป้องกันล่วงหน้าตามแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั่นเอง<sup>72</sup>

<sup>72</sup> กองวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. (2544). *ระบบการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: บริษัทฯไทยเพลส จำกัด. หน้า 51.



#### 4.7 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ธนาคารโลก<sup>73</sup> (World Bank) ได้ให้ความหมายว่าเป็นกระบวนการซึ่งผู้มีส่วนได้เสียมีอิทธิพลและมีส่วนร่วมในการริเริ่มการพัฒนาและตัดสินใจที่มีผลต่อทรัพยากรทั้งหลายและมีผลต่อพวกเขาทั้งหลาย ส่วน เจมส์ แอล เครย์ตัน<sup>74</sup> ให้ความหมายไว้ว่าเป็นกระบวนการที่รวบรวมเอาความห่วงกังวล ความต้องการและค่านิยมต่าง ๆ ของสาธารณชนไว้อยู่ในกระบวนการตัดสินใจของรัฐและเอกชน เป็นการสื่อสารสองทาง และเป็นการมีปฏิสัมพันธ์ที่มีเป้าหมายเพื่อการตัดสินใจที่ดีกว่าและที่ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน อีกทั้ง ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ<sup>75</sup> ให้คำนิยามว่า หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งในด้านการให้และรับรู้ข้อมูล ข่าวสาร การให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจ ทั้งในขั้นตอนการริเริ่มนโยบาย การจัดทำแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการติดตามและประเมินผลตามนโยบาย แผนงาน โครงการหรือกิจกรรมนั้น

รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจจำแนกได้หลายรูปแบบ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่าจะใช้เกณฑ์อะไรในการแบ่ง เช่น จำแนกตามการริเริ่มโครงการ จำแนกตามความสมัครใจในการเข้าร่วม จำแนกตามวิธีการของการมีส่วนร่วม จำแนกตามความเข้มข้นของการมีส่วนร่วม หรือจำแนกตามระดับของการมีส่วนร่วม เป็นต้น ซึ่ง ดร. นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์<sup>76</sup> ได้แบ่งรูปแบบของการมีส่วนร่วม 3 รูปแบบ คือ 1) การมีส่วนร่วมโดยตรง (Direct Participation) โดยผ่านองค์กรที่จัดตั้งโดยประชาชน หรือการรวมกลุ่มเยาวชนต่าง ๆ 2) การมีส่วนร่วมทางอ้อม (Indirect Participation) ผ่านองค์กรผู้แทนของประชาชน เช่น กรรมการของกลุ่มหรือชุมชน และ 3) การมีส่วนร่วมผ่านองค์กรที่ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน เช่น สถาบันหรือหน่วยงานที่เชิญชวน เป็นต้น แต่ ศาสตราจารย์ ดร. สุนีย์ มัลลิกะมาส<sup>77</sup> แบ่งการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยใช้เกณฑ์ความเข้มข้นของการมีส่วนร่วม 2 รูปแบบ คือ

<sup>73</sup> Welford R. (1996). *Corporate Environmental Management*. Earthscan, London, p. XI.

<sup>74</sup> James L. Creighton. (2005). *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement*. San Francisco: Jossey Bass Publisher. P. 3.

<sup>75</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ. (2552). *เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ*. รายงานการวิจัยสนับสนุนโดยมูลนิธิเอเชีย. หน้า 2.

<sup>76</sup> นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์. (2527). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภณการพิมพ์. หน้า 179.

<sup>77</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาส. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 59. หน้า 56-57.

1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ หมายถึง หน่วยงานรัฐเป็นฝ่ายริเริ่ม คิดตัดสินใจให้มีโครงการหรือกิจกรรมขึ้นมา และเห็นว่าสมควรจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินการด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้จึงมีลักษณะเป็นการสั่งการจากรัฐลงสู่ประชาชน (Top-down Approach) และ 2) การมีส่วนร่วมระดับสูง หมายถึง ประชาชนเป็นฝ่ายคิดริเริ่มและตัดสินใจดำเนินโครงการหรือกิจกรรมเอง (Bottom-up Approach)

สำหรับคำถามที่ว่าประชาชนควรมีส่วนร่วมในระดับใดจึงจะถือว่าถูกต้องนั้น Shery R. Arnstein<sup>78</sup> นักวิชาการชาวอเมริกัน ได้เสนอตัวแบบขั้นการมีส่วนร่วมของพลเมือง (Ladder of Citizen Participation) ได้แบ่งขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 8 ขั้น โดยระดับขั้นที่สูงขึ้นสะท้อนอำนาจของประชาชนที่มากขึ้น ได้แก่ 1) ขั้นการควบคุม (Manipulation) 2) ขั้นการรักษา (Therapy) 3) ขั้นการให้ข้อมูล (Informing) 4) ขั้นการรับฟังความคิดเห็น (Consultation) 5) ขั้นการปรึกษาหารือ (Placation) 6) ขั้นการเป็นหุ้นส่วน (Partnership) 7) ขั้นมอบหมายอำนาจ (Delegated Power) 8) ขั้นอำนาจพลเมือง (Citizen Control) ซึ่ง Arnstein อธิบายว่า ขั้นที่ 1 และ 2 ถือว่ายังไม่เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนเลย ส่วนขั้นที่ 3 ถึงขั้นที่ 5 ประชาชนมีโอกาสนในการให้ข้อมูลความคิดเห็นแต่ยังไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ ขั้นที่ 6, 7 และ 8 ถือว่าประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจ จากตัวแบบนี้สะท้อนให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมในระดับเป็นภาคีหุ้นส่วน (partnership) จึงจะเป็นจุดเริ่มของบทบาทและอำนาจของประชาชนอย่างแท้จริง

ส่วนนักวิชาการไทย ศาสตราจารย์ ดร. สุนีย์ มัลลิกะมาส<sup>79</sup> ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องอาศัยความร่วมมือทั้งภาครัฐและภาคประชาชนเป็นสำคัญ และได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

1) ร่วมรับรู้ หมายถึง รัฐได้ให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมแก่ประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดถึงการมีส่วนร่วมดังกล่าวในมาตรา 58 วรรคสอง กำหนดว่า บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน หรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง มาตรา 59 กำหนดว่า รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของ

<sup>78</sup> Shery R. Arnstein. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, Vol 35. p. 216-224.

<sup>79</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาส. อ่างแล้ว เชียงรอตที่ 59. หน้า 58-61.

ทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้ โดยสะดวก และมาตรา 253 กำหนดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นต้องเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ

2) ร่วมคิดและร่วมแสดงความคิดเห็น หมายถึง เมื่อประชาชนได้ร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากรัฐแล้ว ประชาชนก็จะร่วมกันค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ความต้องการที่ต้องให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น พร้อมทั้งร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจนำไปใช้ประกอบการพิจารณาและตัดสินใจต่อไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดถึงการมีส่วนร่วมดังกล่าวในมาตรา 58 วรรคแรก กำหนดว่า ก่อนการดำเนินการของรัฐหรือที่รัฐอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้อง และมาตรา 77 วรรคสอง กำหนดว่า ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ

3) ร่วมพิจารณาและร่วมตัดสินใจ หมายถึง ร่วมพิจารณาว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับโครงการหรือกิจกรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดถึงการมีส่วนร่วมดังกล่าวในมาตรา 43 (3) กำหนดว่า บุคคลมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้น โดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา 166 กำหนดว่า ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร คณะรัฐมนตรีจะขอให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องใดอันมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

4) ร่วมดำเนินการ หมายถึง ร่วมในการลงทุน ร่วมในการคัดเลือกผู้ปฏิบัติงาน หรือร่วมปฏิบัติงานเอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดถึงการมีส่วนร่วมดังกล่าว ในมาตรา 128 วรรคสอง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอต้องมีผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ร่วมเป็นกรรมาธิการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการวิสามัญทั้งหมด และมาตรา 250 วรรคสาม กำหนดว่า ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือการมอบหมายให้เอกชนดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนดำเนินการนั้นก็

5) ร่วมติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล หมายถึง การร่วมตรวจสอบและติดตามการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ว่าเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดถึงการมีส่วนร่วมดังกล่าว ในมาตรา 236 กำหนดว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง และมาตรา 254 กำหนดว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

6) ร่วมรับผล หมายถึง การยอมรับซึ่งผลประโยชน์และผลกระทบทั้งที่เป็นผลกระทบด้านบวกและผลกระทบด้านลบทั้งต่อประชาชนและต่อสิ่งแวดล้อม โดยที่ประชาชนหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องรับเอาผลที่เกิดขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขของการมีส่วนร่วมเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ ซึ่ง รองศาสตราจารย์ ดร.อรรถ ก๊กผล<sup>80</sup> กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องประกอบด้วยเงื่อนไขที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1) การมีส่วนร่วมต้องเกิดจากความเต็มใจและความตั้งใจที่จะเข้าร่วม เพราะจะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนในการแก้ไขปัญหาหรือตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ 2) กระบวนการมีส่วนร่วมนั้นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค และขีดความสามารถของแต่ละบุคคลที่จะเข้ามามีส่วนร่วม 3) การมีส่วนร่วมต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพและอิสรภาพที่จะตัดสินใจว่าจะเลือกหรือจัดให้มีการมีส่วนร่วมหรือไม่ ข้อสำคัญคือการมีส่วนร่วมนั้นต้องไม่เกิดจากการบังคับหรือขู่เข็ญจากผู้ใดเหนือกว่า

จึงกล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นจะช่วยทำให้คุณภาพการตัดสินใจของรัฐดีขึ้น เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนนำมาสู่การพิจารณาทางเลือกใหม่ ๆ ที่น่าจะเป็นคำตอบที่มีประสิทธิผลที่สุดได้ อีกทั้ง การมีส่วนร่วมของประชาชนจะสร้างข้อตกลงและข้อผูกพันอย่างมั่นคง ในระยะยาวระหว่างกลุ่มที่มีความแตกต่างกัน ช่วยสร้างความเข้าใจระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ลดข้อโต้แย้ง

<sup>80</sup> อรรถ ก๊กผล. (2552). *คู่มือ การมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับนักบริหารท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: จรัสสินิหวงศ์การพิมพ์. หน้า 19.

ทางการเมืองและการบริหารปกครองประเทศ ตลอดจนช่วยทำให้เกิดความชอบธรรมต่อการตัดสินใจของรัฐบาล เนื่องกระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใสและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม จะสร้างความน่าเชื่อถือต่อสาธารณชน โดยเฉพาะเมื่อต้องมีการตัดสินใจในเรื่องที่มีการโต้แย้งกัน

#### 4.8 หลักความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice Principle)

ความยุติธรรม (Justice) ตามคำอธิบายของ จอห์น ราวล์ส (John Rawls) จากงานเขียนเรื่องทฤษฎีความยุติธรรม (A Theory of Justice) ในปี ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) และความยุติธรรมในฐานะความเป็นธรรม (Justice as Fairness: A Restatement) ในปี ค.ศ. 2001 (พ.ศ. 2544) กล่าวได้ว่า จอห์น ราวล์ส ไม่เห็นด้วยกับความยุติธรรมตามแนวคิดแบบอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) ที่มองว่าความเป็นธรรมทางสังคมคือการให้ประโยชน์ที่ดีที่สุดแก่คนส่วนมากของสังคม เพราะแนวคิดดังกล่าวทำให้คนส่วนน้อยของสังคมถูกกลืนโดยสิทธิ เขาเสนอว่าควรพิจารณาเนื้อหาของความยุติธรรมในฐานะที่เป็นการปฏิบัติต่อกันอย่างเป็นธรรม (Justice as Fairness) โดยสังคมที่มีความยุติธรรมนั้น กฎหมายและสถาบันต่าง ๆ ไม่ควรให้ประโยชน์กับคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดบนต้นทุนของคนบางกลุ่ม โดยอาศัยเหตุจากการที่คนในสังคมมีความแตกต่างกันตามธรรมชาติและมีความไม่เท่าเทียมกัน จอห์น ราวล์ส เห็นว่าความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) จะเกิดขึ้นได้จะต้องสร้างความยุติธรรมเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานของสังคม ซึ่งหมายถึง การที่สถาบันหลักของสังคมต้องกระจายสิทธิมูลฐานและหน้าที่ รวมถึงกำหนดการจัดแบ่งผลประโยชน์จากความร่วมมือทางสังคม โดยสรุปคือ ต้องมีการประนีประนอมระหว่างเสรีภาพ (Liberty) กับความเสมอภาค (Equality) อย่างมีหลักการ โดยอาศัยความยุติธรรมที่กระจาย (Distributive Justice)<sup>81</sup>

ปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปนั้นเกิดจากหลายสาเหตุ ได้แก่ จำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น จนเกินความสามารถในการรองรับของระบบนิเวศโลก การมีโลกทัศน์ด้านสิ่งแวดล้อมแบบถือเอามนุษย์เป็นศูนย์กลางในความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ (Anthropocentrism) และการมีโครงสร้างอำนาจที่ไม่สมดุลระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งโดยตรงและโดยอ้อมในสังคมมนุษย์ สาเหตุระดับรากเหง้าเหล่านี้ส่งผลให้เกิดการเสียความสมดุลของระบบนิเวศในพื้นที่ต่าง ๆ ของโลก นอกเหนือจากการทำให้เกิดปัญหาความไม่ยุติธรรมทางสังคม (Social Injustice) จากการแย่งชิงหรือการแบ่งส่วนปันส่วนประโยชน์และภาระด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างคนในสังคมซึ่งส่งผลต่อเนื่องให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย เช่น ปัญหาสุขภาพ ปัญหาคุณภาพชีวิต ปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น<sup>82</sup>

<sup>81</sup> คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม. (2559). *ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. หน้า 5-6.

<sup>82</sup> Bullard, R. (1994). *Introduction*. In R. Bullard (Ed.), *Unequal Protection, Environmental Justice & Communities of Color* (pp.xvi-xxiii). San Francisco: Sierra Club Books. P. 37-39.

ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice) มีสาเหตุเชื่อมโยงกับปัญหาความไม่สมดุล ในอำนาจต่อรองระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ทางสิ่งแวดล้อมในสังคม ซึ่งส่งผลทำให้ การแบ่งกันปันส่วนประโยชน์และภาระทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Benefits and Burdens) ในสังคมเป็นไปอย่างไม่ยุติธรรม เพราะโครงสร้างอำนาจต่อรองที่ไม่สมดุลนี้ทำให้เกิดผลกระทบ ตามมา เช่น เกิดกติกากาการแข่งขันหรือต่อรองที่ไม่เป็นธรรม การตัดสินใจตามกติกาเช่นนั้น โดยหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นผู้รักษาและใช้กติกากาการแข่งขัน ต่อรอง และจัดสรรประโยชน์ และภาระทางสิ่งแวดล้อมในการเมืองแบบพหุนิยม (Political Pluralism) ขาดความเป็นกลางจนผล การตัดสินใจไม่เป็นธรรมอย่างที่ควรจะเป็น

ในช่วงทศวรรษที่ 1980 นั้น มีพื้นที่ชุมชนหรือพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนคนผิวสี (อเมริกัน เชื้อสายแอฟริกัน ละติน เอเชีย) หรือคนอเมริกันพื้นเมืองจำนวนมากถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่รับขยะ อุตสาหกรรมหรือขยะจากการพักอาศัยของชุมชนคนผิวขาว เป็นที่ตั้งโรงงาน เชื้อน โรงไฟฟ้า นิวเคลียร์ เรือรบ ฝักศพ ฯลฯ ซึ่งล้วนเป็นภาระเชิงลบด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ชุมชนใน Shocco Township ใน Warren County ของรัฐ North Carolina ชุมชน Love Canal ในรัฐ New York ชุมชน ไกลด์เคียงกับเกาะ Three Miles ในรัฐ Pennsylvania เป็นต้น การกำหนดให้พื้นที่ชุมชนเหล่านี้ เป็นแหล่งรองรับมลพิษหรือพื้นที่ที่ถูกกระทำให้อาจได้รับผลกระทบจากมลพิษจากผลของนโยบาย หรือการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ก่อให้เกิดการประท้วงคัดค้านที่ต่อเนื่องและยาวนาน รวมถึงการต่อสู้ในกระบวนการยุติธรรมของชาวชุมชนเองเป็นเวลาหลายสิบปีจนทำให้เกิดความ ร่วมมือกันเป็นเครือข่ายชุมชนคนผิวสีที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากนักกิจกรรมใน องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมขนาดใหญ่-เล็กจำนวนมาก และนักวิชาการใน สถาบันการศึกษา องค์กรของรัฐหรือองค์กรเอกชน ซึ่งผลิตงานวิชาการจำนวนมากขึ้นจากการ วิเคราะห์และสังเคราะห์ปัญหาทางออก รวมทั้งเนื้อหาอื่น ๆ ออกนำเสนอต่อวงวิชาการและ สังคม ซึ่งในบรรดางานวิจัยเหล่านี้ ได้บ่งชี้ให้เห็นว่า พื้นที่ที่ถูกกำหนดให้ต้องรับภาระด้านมลพิษ ส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ของชุมชนคนผิวสี และเหตุปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดเช่นนั้น มีส่วน เกี่ยวข้องอย่างมากกับปัญหาการขาดอำนาจต่อรองเพราะเหตุผลทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและ วัฒนธรรมดังที่กล่าวมาข้างต้นนั่นเอง

ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice) หมายถึง ความเชื่อที่ว่าประชาชน ทุกคนควรมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกัน ในการได้รับประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมสะอาด ทางสิ่งแวดล้อมและในการต้องรับภาระจากอันตรายสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่าง

ทางเชื้อชาติหรือระดับทางเศรษฐกิจและสังคม ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมอาจจำแนกลักษณะย่อยได้ ดังนี้<sup>83</sup>

1) ความยุติธรรมที่กระจาย (Distributive Justice) ซึ่งหมายถึง ความยุติธรรมเชิงพื้นที่ทางกายภาพในการกระจายทั้งอันตราย ความเสี่ยง และผลประโยชน์ด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเท่าเทียมกัน ยกตัวอย่าง เช่น การสัมผัสสารพิษในการทำงาน การกำหนดพื้นที่หลุมฝังกลบ การกำหนดพื้นที่อุตสาหกรรมที่ปล่อยมลพิษ การสกัดทรัพยากรธรรมชาติออกมาใช้ประโยชน์ การเข้าถึงพื้นที่พักผ่อนหย่อนใจ และการจัดโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะ อาทิ ทางหลวง การขนส่งสาธารณะ การเก็บขยะ เป็นต้น

2) ความยุติธรรมเชิงกระบวนการ (Procedural Justice) ซึ่งหมายถึง การให้โอกาสพลเมืองอย่างเท่าเทียมกันในการเข้าถึงข้อมูล ในการมีส่วนร่วม และในการเข้าถึง กระบวนการเรียกร้องความยุติธรรมในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ยกตัวอย่าง เช่น การเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการสัมผัสกับสารพิษ การเข้าถึงชุมชนทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับลำดับความสำคัญของการวิจัยและการออกแบบ การมีส่วนร่วมในการศึกษาเกี่ยวกับการทดลองทางคลินิก การเข้าถึงหน่วยงานกำกับดูแลในระหว่างการตรวจสอบกฎระเบียบและข้อบังคับ การบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

3) ความยุติธรรมที่เป็นการยอมรับ (Justice as Recognition) ซึ่งหมายถึง การให้การยอมรับที่เท่าเทียมกันทางด้านสิ่งแวดล้อมในหมู่ประชาชน กลุ่มชนต่าง ๆ หรือทำเลสถานที่ต่าง ๆ โดยไม่เลือกปฏิบัติในเรื่องเพศ เชื้อชาติ ศาสนา ชาติพันธุ์ และอื่น ๆ เพื่อเสริมความยุติธรรมที่กระจายและความยุติธรรมเชิงกระบวนการ โดยมุ่งเน้นกระบวนการทางวัฒนธรรมและสถาบันที่ขจัดการดูหมิ่น หมิ่นประมาท คุกคาม และรังเกียจที่เป็นการลดคุณค่าของประชาชนบางกลุ่มหรือสถานที่บางแห่ง ความยุติธรรมที่เป็นการยอมรับเป็นแนวคิดที่สำคัญของความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมเพราะการขาดการยอมรับไม่เป็นแต่เพียงทำให้เกิดการกระจายที่ไม่เป็นธรรมเท่านั้น แต่ยังนำไปสู่การกระจายต่อของความยุติธรรมอีกด้วย

ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) ความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมระหว่างรุ่น (Inter - generational Justice) หมายถึง ความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมระหว่างคนต่างรุ่นกัน (Different Generations) ในการใช้สภาพแวดล้อมที่จะต้องไม่ใช้มากเกินไปโดยคนรุ่นใดรุ่นหนึ่งจนถึงจุดที่จะไม่เหลือสิ่งแวดล้อมที่มี

<sup>83</sup> School of Public Health Department of Environmental and Occupational Health Sciences. (2016). *Environmental Justice*. (Online). Available from: <http://deohs.washington.edu/environmental-justice>. [2016, September 6].

คุณภาพไว้ให้คนรุ่นอนาคต (Future Generations) ได้ใช้บ้างเลย แนวคิดดังกล่าวนี้ เป็นพื้นฐานที่สำคัญในการสร้างนโยบายสิ่งแวดล้อมและกฎหมายสิ่งแวดล้อม

2) ความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมภายในรุ่น (Intra - generational Justice) หมายถึงความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมในการใช้สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดระหว่างคนในรุ่นเดียวกัน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการแบ่งปันส่วนที่เป็นธรรมไม่เพียงแต่ในบรรดาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่เท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงการพัฒนาที่จะต้องไม่ไปทำลายทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นด้วย แนวคิดดังกล่าวนี้เป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งหมายถึงการพัฒนาที่จะต้องไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมภายในรุ่นรวมถึงการประเมินความเป็นธรรมระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ภายในรุ่นเดียวกัน<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> คณิศร ศรีบัวเอี่ยม. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 80. หน้า 8-9.