



การมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

มนัส สุวรรณ*

ภาควิชาสังคมศาสตร์และการเมือง

ราชภัฏชัยภูมิ

บทคัดย่อ

การวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมหรืออีไอเอ (Environmental Impact Assessment-EIA) คือมาตรการที่นำมาใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ด้วยแนวคิดและหลักการที่ว่าโครงการพัฒนาใดๆ ก็ตามที่มีเป้าประสงค์จะสร้างเสริมความอยู่ดีและกินดีให้แก่ประชาชน ย่อมมีส่วนก่อให้เกิดผลกระทบไม่ทางตรงก็ทางอ้อมต่อสิ่งแวดล้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น อย่างน้อยที่สุดก็คือ การเสียดุลทางธรรมชาติจากการนำทรัพยากรมาใช้ประโยชน์ สิ่งที่น่าสังเกตคือ โครงการพัฒนาตามแนวคิดเศรษฐกิจกระแสหลักหรือเศรษฐกิจแบบทุนนิยมมักมุ่งเน้นผลตอบแทนในระยะสั้นที่ขาดการให้ความสำคัญกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมในระยะยาว อีไอเอจึงถูกแนะนำเข้ามาในฐานะเครื่องมือที่จะอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการพัฒนาทั้งในทางบวก (ผลได้) และในทางลบ (ผลเสีย) สำหรับผู้มีอำนาจที่จะใช้ประกอบการตัดสินใจว่าสมควรจะให้มีการดำเนินโครงการนั้นหรือไม่

ผลของการจัดทำอีไอเอจะมีความถูกต้องเชื่อถือได้มากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับความผิดพลาดในการตัดสินใจของผู้มีอำนาจที่อาจเกิดขึ้นได้ส่วนหนึ่งและส่วนสำคัญขึ้นอยู่กับที่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้-ส่วนเสียจากโครงการพัฒนาได้มีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ กรณีของประเทศไทย แม้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดให้โครงการพัฒนาหลายลักษณะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนการดำเนินโครงการ แต่ก็พบว่าหลายโครงการที่ถูกพิจารณาให้ดำเนินการแล้วไม่ประสบผลตามเป้าประสงค์ และอีกหลายโครงการถูกต่อต้านจากกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ความล้มเหลวดังกล่าวน่าจะมีสาเหตุสำคัญคือ การไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น บทความนี้มุ่งเน้นที่จะชี้ให้เห็นถึงธรรมชาติและ ความสำคัญของอีไอเอ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องการชี้ให้เห็นเช่นกันว่า ประชาชนมีสิทธิและควรมีบทบาทอย่างไรในการมีส่วนร่วมวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการพัฒนา

คำสำคัญ : การมีส่วนร่วมของประชาชน, การวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมหรืออีไอเอ, โครงการพัฒนา

* ศาสตราจารย์ประจำภาควิชาภูมิศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่



ความนำ

เป็นที่ประจักษ์กันโดยทั่วไปแล้วว่า ในบรรดาหลากหลายปัญหาที่มีผลต่อมวลมนุษยชาติในปัจจุบัน ไม่มีปัญหาใดที่สร้างความวิตกกังวลให้แก่ประชาคมโลกเท่ากับการวิกฤติการณ์สิ่งแวดล้อม (environment crisis) ลำพังการเปลี่ยนแปลงลักษณะอากาศของโลก เช่นภาวะผลกระทบเรือนกระจก ภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดบ่อยขึ้นและรุนแรงมากขึ้น รวมถึงลดจนปริมาณโอโซนในบรรยากาศที่เบาบางลงก็เพียงพอที่จะยืนยันถึงผลกระทบของวิกฤติการณ์ดังกล่าว สาเหตุรากเหง้าของสภาพปัญหาที่กล่าวข้างต้นคือ การเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็วในช่วงเวลา ๓๐ - ๔๐ ปีที่ผ่านมา ความต้องการในปัจจุบันพื้นฐานสำหรับการดำรงชีวิต รวมทั้งปัจจัยสนับสนุนความสุขสบายในชีวิตประจำวันล้วนจำเป็นต้องอาศัยการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ทั้งสิ้น ยิ่งประชากรเพิ่มมากขึ้นเท่าไร ทรัพยากรธรรมชาติก็ยิ่งถูกนำมาใช้ประโยชน์เพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว ที่ควรตระหนักคือ ทรัพยากรธรรมชาติมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางตรงกันข้ามกับประชากร ความจำกัดในประเภทและปริมาณของทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้มีการหาวิธีการที่จะเอาชนะธรรมชาติด้วยการคิดค้นเทคโนโลยีใหม่ ๆ เพื่อให้สามารถแสวงหาทรัพยากรได้มากขึ้น ผลเชื่อมโยงที่ตามมาคือ สมดุลทางธรรมชาติถูกทำลาย ในขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติเริ่มร่อยหรอ สภาพแวดล้อมเองก็เริ่มเสื่อมโทรมมากขึ้นทุกขณะทุกวินาที

ปัจจุบันประชาคมโลกตระหนักและเห็นความสำคัญว่าหากปล่อยไว้วิกฤติการณ์สิ่งแวดล้อมยังคงปรากฏอย่างต่อเนื่องต่อไปโดยไม่มีการหามาตรการในการลดหรือแก้ปัญหาความแตกสลายทางนิเวศวิทยา (ecological crash) อาจอุบัติขึ้นกับโลกของเราได้ ซึ่งนั่นหมายถึงระบบเกื้อหนุนชีวิตทุกชีวิต (life-supporting systems) ไม่สามารถทำหน้าที่ต่อไปได้ นั่นคือ อวสานของสิ่งมีชีวิตทุกชนิดบนพื้นโลก ในช่วงเวลาราว ๒๐ ปีที่ผ่านมา ได้มีการแนะนำมาตรการในการจัดการมนุษย์และสิ่งแวดล้อมหลายมาตรการสู่การปฏิบัติโดยหวังว่าโลกของเราจะคงอยู่ต่อไปได้อย่างยั่งยืน มาตรการดังกล่าวมีทั้งมาตรการที่เน้นวิธีการทางวิทยาศาสตร์ มาตรการเชิงเศรษฐกิจ และมาตรการตามกระแสโลก มาตรการเหล่านี้ใช้ได้ผลในการลดและแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ในระดับที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศและภูมิภาคของโลกที่มีบริบททางกายภาพ สังคม-เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และการเมืองแตกต่างกัน สำหรับบทความนี้จะให้ความสำคัญเฉพาะกับมาตรการทางสังคม-เศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมหรืออีไอเอ (Environmental Impact Assessment-EIA) ซึ่งเป็นมาตรการสากลที่มีการใช้อย่างกว้างขวางในหลาย ๆ ประเทศเพื่อวิเคราะห์ว่า โครงการหรือกิจกรรมการพัฒนาดังกล่าว จะเกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมมากน้อยเพียงไร

ธรรมชาติและความสำคัญของอีไอเอ

• ธรรมชาติของอีไอเอ

มีคนอีกจำนวนมากที่เข้าใจธรรมชาติของอีไอเอคลาดเคลื่อน หลายคนคิดและเข้าใจว่า อีไอเอ คือส่วนหนึ่งของโครงการหรือกิจกรรมการพัฒนา เมื่อมีการว่าจ้างที่ปรึกษาให้จัดทำอีไอเอ แสดงว่ามีการอนุมัติให้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมการพัฒนาแล้ว โดยมีอีไอเอเป็นกิจกรรมแรกของการดำเนินโครงการนั้น ประเด็นนี้เองที่ทำให้เกิดความเข้าใจผิดและเกิดการต่อต้านจากบุคคล กลุ่มบุคคล และ/หรือองค์กรต่าง ๆ เสมอมา ความจริงแล้วอีไอเอเป็นการศึกษาวิเคราะห์ที่ถูกกำหนดโดยกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับแล้วแต่กรณีให้มีการจัดทำขึ้นก่อนที่จะมีการตัดสินใจว่าจะมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมพัฒนานั้นหรือไม่ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ดีขึ้น บทความนี้ขอให้ความหมายของอีไอเอไว้ใน ๒ นัย นัยแรกเป็นความหมายที่ชี้ให้เห็นธรรมชาติของอีไอเอในเชิงปฏิบัติ

“อีไอเอหมายถึงกระบวนการในการศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมทั้งในทางบวกและทางลบที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรมการพัฒนา ขณะเดียวกันก็ทำการศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบของสิ่งแวดล้อมที่อาจมีต่อโครงการและกิจกรรมการพัฒนา เป็นการล่วงหน้าก่อนตัดสินใจดำเนินโครงการ ทั้งนี้ เพื่อเตรียมการควบคุม ป้องกัน แก้ไข และลดความรุนแรงของผลกระทบดังกล่าว รวม



ตลอดจนการเสนอแนะทางเลือกอื่นที่อาจดีกว่า”

สำหรับนัยที่ ๒ เป็นความหมายที่บ่งบอกธรรมชาติของอีไอเอในฐานะที่เป็นกลไกหนึ่งของการพัฒนา

“อีไอเอหมายถึงเครื่องมือเพื่อการวางแผน (planning tool) สำหรับผู้มีอำนาจตัดสินใจว่าสมควรจะให้มีการดำเนินโครงการพัฒนาหรือไม่ ทั้งนี้ โดยอาศัยข้อมูลจากรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเป็นพื้นฐาน” (Vanclay & Bronstein, eds., 1996)

นอกเหนือจากที่กล่าวแล้ว ธรรมชาติของอีไอเอที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ขั้นตอนและวิธีการในการวิเคราะห์ผลกระทบ กระบวนการในการจัดทำอีไอเอมีขั้นตอนหลักที่สำคัญ ๓ ขั้นตอน ดังนี้

๑) การระบุหรือบ่งบอกผลกระทบที่อาจเกิดจากโครงการ (identification) ขั้นตอนนี้คือการแจกแจงผลกระทบทั้งในทางบวกและทางลบที่น่าจะเกิดขึ้นหากมีการดำเนินโครงการพัฒนาให้ครบถ้วนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

๒) การคาดการณ์ผลกระทบที่เกิดขึ้น (prediction) เมื่อมีการระบุผลกระทบที่น่าจะเกิดจากโครงการแล้ว การคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมจากผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น เช่น คุณภาพน้ำ คุณภาพอากาศ และระดับความดังของเสียง คือขั้นตอนถัดมา

๓) การประเมินค่าของความเปลี่ยนแปลง (evaluating) ขั้นตอนนี้

ถือว่าเป็นขั้นตอนที่ยากที่สุดในการจัดทำอีไอเอ เพราะเป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าเชิงปริมาณให้กับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น การประเมินค่าที่ขาดความถูกต้องและขาดความเชื่อถือสามารถทำให้การวิเคราะห์ผลได้-ผลเสีย (benefit-cost analysis) ผิดพลาด ซึ่งนั่นหมายถึง ความคลาดเคลื่อนในการตัดสินใจดำเนินโครงการของผู้มีอำนาจด้วยเช่นเดียวกัน

เนื่องจากผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรมการพัฒนามิได้จำกัดอยู่เฉพาะด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่สามารถส่งผลกระทบต่อสภาพสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมของชุมชนด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้น ในการจัดทำอีไอเอด้วยหลักการจะไม่ดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพียงด้านเดียว แต่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหลาย ๆ ฝ่าย ดังนี้

- ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะจากหลายสาขา (technical specialists)
- ตัวแทนของภาครัฐและเอกชน (individuals from GOs & NGOs)
- ประชาชนผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการ (citizens potentially affected)
- การตัดสินใจจากผู้มีความรู้ความสามารถในแต่ละด้านอย่างแท้จริง (professional judgement)

• ความสำคัญของอีไอเอ

อีไอเอ หากได้มีการจัดทำโดย การมีส่วนร่วมของบุคคลที่ควรมีส่วนเกี่ยวข้องทั้ง ๔ กลุ่มดังกล่าวแล้วข้างต้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนผู้มีส่วนได้-ส่วนเสียโดยตรงจากโครงการพัฒนาและเป็นการจัดทำโดยปราศจากอคติ (bias) ย่อมมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อโครงการหรือกิจกรรมการพัฒนาทั้งหมด รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีความถูกต้องและเชื่อถือได้ สามารถช่วยให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจพิจารณาได้อย่างถูกต้องในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๑) ยกเลิก ไม่ดำเนินโครงการพัฒนาที่เห็นว่าไม่ดีพอ (unsound projects) ซึ่งอาจหมายถึงให้ผลได้ไม่คุ้มกับผลเสีย และ/หรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง

๒) ให้ความเห็นชอบกับโครงการพัฒนาที่มีประโยชน์คุ้มค่า

๓) พิจารณาทางเลือกอื่นที่เหมาะสมกว่า ซึ่งอาจหมายถึงการเลือกโครงการลักษณะอื่น หรือโครงการเดิมแต่พื้นที่อื่น เป็นต้น

๔) ปรับปรุงแผนหรือโครงการพัฒนาใหม่ (reformulation of plan)

๕) กำหนดเป้าหมายและความรับผิดชอบขององค์กรหรือหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการให้ชัดเจนขึ้น

๖) พิจารณาลดขนาดหรือออกแบบโครงการใหม่เพื่อลดผลกระทบในทางลบที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการ

๗) เตรียมการสร้างเสริม พื้นฟู และปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการ

๘) จัดเตรียมพื้นที่ที่มีสภาพแวดล้อมคล้ายกันกับพื้นที่โครงการสำหรับการโยกย้าย (relocation) ประชาชนที่



ได้รับผลกระทบในกรณีที่มีความจำเป็น (Vanclay & Bronstein, eds., 1996)

• พัฒนาการของอีไอเอ

อีไอเอมีจุดกำเนิดครั้งแรกใน ค.ศ. ๑๙๖๙ เมื่อรัฐบาลของสหรัฐอเมริกา ออกกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environmental Policy Act of 1969) สาเหตุสำคัญที่ผลักดันให้มีการตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นคือ ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางอันเป็นผลมาจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐบาลอเมริกันเอง สาเหตุสำคัญของกฎหมายฉบับดังกล่าวคือ ให้หน่วยงานหรือองค์กรของรัฐที่รับผิดชอบโครงการพัฒนาพิจารณาถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากโครงการพัฒนาที่อาจเกิดขึ้น โดยพยายามหาทางป้องกัน แก้ไข และลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนเป็นสำคัญ (Vanclay & Bronstein, 1996)

ต้นทศวรรษ ๑๙๙๐ กว่า ๔๐ ประเทศทั่วโลกได้รับเอาหลักการอีไอเอที่เริ่มใช้ในสหรัฐอเมริกาไปปรับใช้ให้เข้ากับบริบทของประเทศตนเอง ทั้งบริบทของโครงการพัฒนา และบริบททางด้านสังคม-การเมือง กรณีของประเทศไทย การจัดทำอีไอเอสำหรับโครงการพัฒนาเริ่มปรากฏอย่างชัดเจนเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ (สภาพนายความแห่งประเทศไทย, ๒๕๓๘) ก่อนหน้านั้น เป็นเพียงการ

กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ต่อมาใน พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้มีการผลักดันให้มีกฎหมายและองค์กรที่จะดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นในประเทศไทย ในที่สุดได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘ และมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๑๘ อย่างไรก็ตาม ในกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ มิได้กล่าวถึงการจัดทำอีไอเอโดยตรง เพียงแต่มุ่งเน้นการดูแลและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ตราบจนกระทั่งมีการแก้ไข เพิ่มเติมพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๑ ที่ได้มีการเพิ่มมาตราที่ว่าด้วยหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมสมัยใหม่ โดยให้มีการนำระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย (ทวิวงศ์ ศรีบุรี, ๒๕๔๑)

แนวคิดและหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชน

• ความหมายและขั้นตอนในการมีส่วนร่วม

ในโครงการพัฒนาใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการกิจการสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายใต้ความรับผิดชอบโดยองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมถือว่าเป็นหลักการ และ/หรือกลยุทธ์ที่สำคัญอย่างหนึ่งที่จะทำให้โครงการนั้น ๆ ประสบผลสำเร็จได้ง่ายขึ้น การ

เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมิใช่เพียงเพื่อลดกระแสการต่อต้านหรือการคัดค้านการดำเนินโครงการเท่านั้น แต่สิ่งที่เป็นผลพลอยได้ตามมาเสมอคือการร่วมแรงร่วมใจ ร่วมความคิด และอาจรวมไปถึงการร่วมทุนทรัพย์สำหรับโครงการพัฒนานั้นด้วย ที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งนอกเหนือไปจากที่กล่าวแล้วคือ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือมีบทบาทยังเท่ากับเป็นการให้เกียรติกันในฐานะที่เขาเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) หรือในฐานะที่เป็นเจ้าของทรัพยากร และนี่เองที่ถือว่าเป็นกุศโลบายของผู้บริหารโครงการที่จะทำให้การพัฒนาประสบผลได้ง่ายขึ้นเช่นเดียวกัน

หากพิจารณาย้อนกลับไปในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๐) จะมีผลบังคับใช้ไม่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในข้อกำหนดเกี่ยวกับการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการสาธารณะของรัฐ แม้แต่การติดตามตรวจสอบในส่วนของประชาชนเองก็ทำนองเดียวกัน ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ของตนดีพอในการบริหารและดำเนินกิจการดังกล่าว ประชาชนส่วนใหญ่ยังมีความคิดว่า การบริหารจัดการสาธารณูปโภคสาธารณูปการใด ๆ เป็นหน้าที่ของหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐโดยตรง ประชาชนไม่ต้องมีหน้าที่รับผิดชอบใด ๆ นอกเหนือจากการเสียภาษี ด้วยเหตุดังกล่าว การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการหรือโครงการพัฒนาใด ๆ ของรัฐจึงถูก



กำหนดเป็นแนวคิดหรือหลักการเป็นหลัก ส่วนการนำไปสู่การปฏิบัติจริงจะมีมากหรือน้อยเพียงไร และมีความเข้มข้นเพียงไรนั้นเป็นอีกประเด็นหนึ่ง

กรณีของประเทศไทย บริบทของการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะที่ผ่านมา พบว่ามีค่อนข้างน้อย เหตุผลสำคัญคือความคิดและความรู้สึกของประชาชนเองที่ว่า มิใช่บทบาทหน้าที่ที่บัญญัติไว้เป็นข้อกฎหมายที่เขาต้องกระทำ ดังนั้น การมีส่วนร่วมที่มีอยู่บ้างจึงเป็นการมีส่วนร่วมด้วยความสมัครใจ ซึ่งอาจเกิดจากความรู้สึกรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม และ/หรือสิ่งแวดล้อม หรืออาจเกิดเพราะกิจการดังกล่าวมีผลได้-ผลเสียกับเขาโดยตรง เหตุผลที่อาจเป็นไปได้อีกประการหนึ่งของ การมีส่วนร่วมของประชาชนคือ ถูกบังคับหรือขอร้อง ซึ่งพบเห็นเสมอๆ ในสังคมไทยที่ยังคงมีความเป็นสังคมอุปถัมภ์กันอยู่

อย่างไรก็ตาม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดและหลักการในการมีส่วนร่วมของประชาชน มีนักวิชาการทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศเป็นจำนวนมากที่ได้แสดงและเสนอเอาไว้ที่จะได้กล่าวต่อไปนี้เป็นผลจากการทบทวนหลักการและแนวคิดดังกล่าวส่วนหนึ่งที่เห็นว่า น่าจะเป็นประโยชน์หรือเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการเสนอรูปแบบขององค์กรภาคประชาชน ในการติดตามตรวจสอบการบริหารและดำเนินกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

เริ่มต้นที่ความหมายของ “การมี

ส่วนร่วม” (participation) มีผู้ให้ความหมายไว้ค่อนข้างหลากหลายซึ่งก็มีความสอดคล้องกันอยู่ ไพรัตน์ เดชะรินทร์ (๒๕๒๖) ให้ความหมายของ “การมีส่วนร่วม” ว่า หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริมชักนำและสร้างโอกาสให้ประชาชนทั้งส่วนบุคคล กลุ่มชน ชุมชน สมาคม มูลนิธิ และองค์กรอาสาสมัคร เข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลาย ๆ เรื่องแล้วแต่กรณี ในขณะที่ ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (๒๕๒๖) ให้ความหมายของ “การมีส่วนร่วม” เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจร่วมปฏิบัติ และร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบถึงตน ประเด็นเดียวกัน นิพัทธ์เวช สืบแสง (๒๕๓๙) ให้ความหมาย “การมีส่วนร่วม” คือ การกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึงสถานการณ์ของเขาว่า เขาควรกระทำอย่างไรบ้าง เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายใต้การกำหนดและการดำเนินการของประชาชนเอง สำหรับสุภางค์ จันทวานิช และคณะ (๒๕๓๒) ได้ให้ความหมายของ “การมีส่วนร่วม” ว่า หมายถึง การเข้าร่วมอาจเป็นการเข้าร่วมโดยตรงด้วยตนเองหรือสนับสนุนให้ผู้อื่นเข้าร่วม โดยผู้เข้าร่วมอาจอยู่ในฐานะผู้กระทำการ (actors) หรืออาจอยู่ในฐานะผู้ได้รับผลประโยชน์ (beneficiary)

ชาวต่างประเทศ ๒ คน คือ ที.เอ.ไวน์ (T.A. Wine, 1982) และ ดับเบิลยู. เออร์วิน (W. Erwin, 1976) (อ้างใน สุนททิพย์ เผยกลิ้น, ๒๕๔๕) ได้ให้

ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้อย่างน่าสนใจว่า การมีส่วนร่วมประกอบด้วยมิติต่าง ๆ ๓ มิติ คือ (๑) มีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าจะทำอะไรและจะทำอย่างไร (๒) สามารถมีส่วนร่วมได้ในลักษณะใด และ (๓) จะแบ่งปันผลประโยชน์อย่างไรจากการดำเนินการ การมีส่วนร่วมต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ปัญหา โดยเน้นการมีส่วนร่วมอย่างเข้มข้น ใช้ความชำนาญในการคิดสร้างสรรค์ และใช้วิทยาการที่เหมาะสม รวมไปถึงการติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องด้วย

การทบทวนแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเช่นเดียวกันทำให้ทราบว่า ธรรมชาติที่แท้จริงของการมีส่วนร่วมในอันที่จะทำให้การดำเนินการใด ๆ ประสบผลสำเร็จได้นั้น ต้องเป็นการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน หรือมากขึ้นตอนมากที่สุด มิใช่มีส่วนร่วมเพียงขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง ทำนองคล้ายกันกับความหมายของ “การมีส่วนร่วม” สำหรับขั้นตอนการมีส่วนร่วม นักวิชาการต่างก็เสนอแนะแนวคิดและหลักการแตกต่างกันไปมากบ้างน้อยบ้าง โคเฮน และอัฟฮอฟฟ์ (Cohen and Uphoff, 1997) กล่าวว่า การให้ประชาชนมีบทบาทในการมีส่วนร่วมนั้น ต้องเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมใน ๔ ขั้นตอน ดังนี้

- ๑) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งรวมถึงการริเริ่มตัดสินใจ การดำเนินการตัดสินใจและการตัดสินใจปฏิบัติการ
- ๒) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ



ประกอบด้วย การสนับสนุน ทรัพยากร การบริหาร และประสานความร่วมมือ

๓) การมีส่วนร่วมในการได้รับประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็ผลประโยชน์ทางด้านวัตถุ ประโยชน์ทางด้านสังคม หรือประโยชน์ส่วนบุคคล

๔) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล เป็นการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินการ

นักวิชาการไทยไม่ว่าจะเป็นไพร่ต๋น เตะเชรินทร์ ปรัชญา เวสารต๋น และประธาน สุวรรณมงคล (อ้างใน ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, ๒๕๒๗) อคิน ธิพิพัฒน์ (๒๕๒๗) และเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (๒๕๓๗) ต่างมีความคิดเห็นสอดคล้องกันว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมใด ๆ ก็ตาม โดยหลักการแล้วควรเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จสิ้นโครงการ กล่าวคือ ประชาชนควรมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

๑) การร่วมคิด และแสวงหาปัญหา

๒) ร่วมวิเคราะห์ปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ รวมตลอดจนจัดเรียงลำดับความสำคัญ

๓) ร่วมในขั้นตอนปฏิบัติ หรือดำเนินงาน

๔) ร่วมในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลโครงการ

• สิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ

เป็นที่น่าสังเกตว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นฉบับที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบันได้บัญญัติสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วม

ร่วมบริหารจัดการ กิจกรรมสาธารณะ รวมตลอดจนการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้มาก ซึ่งไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใดก่อนหน้านี้ นี้เองที่เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทในการตรวจสอบ และควบคุมการทำงานของภาครัฐบาลในระดับต่าง ๆ มากขึ้น

สิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมปรากฏใน มาตรา ๔๖ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ และ มาตรา ๗๙

“มาตรา ๔๖ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา ๕๖ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ...”

“มาตรา ๕๗ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา ๗๙ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดการมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน”

นอกจากสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมตามมาตราดังกล่าวแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้กำหนดสิทธิของประชาชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการดำเนินกิจการสาธารณะของภาครัฐไว้ใน มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๐ และ มาตรา ๗๖

“มาตรา ๕๗ สิทธิของบุคคล ซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ



กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มีองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนผู้บริโภครักษาหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค”

“มาตรา ๕๘ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา ๖๐ บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา ๗๖ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ”

นอกเหนือจากมาตราดังกล่าวข้างต้น ยังระบุถึงการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันตามมาตรา ๒๙๐ ดังนี้

“มาตรา ๒๙๐ เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่

ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(๒) การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(๓) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่”

• **รูปแบบในการมีส่วนร่วมของประชาชน**

จากสิ่งที่ได้ทบทวนมาทั้งหมดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะของภาครัฐเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด สามารถกระทำได้ใน ๕ รูปแบบ ดังนี้

๑) การรับรู้ข่าวสาร (public information) การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ประชาชนในพื้นที่โครงการและผู้จะได้รับผลกระทบ จะต้องได้รับแจ้งให้ทราบถึงรายละเอียดของโครงการที่จะดำเนินการ และผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทั้งนี้ การได้รับข่าวสารดังกล่าวต้องได้

รับก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการ

๒) การปรึกษาหารือ (public consultation) เป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมในลักษณะของการปรึกษาหารือระหว่างผู้ดำเนินโครงการกับประชาชนที่มีส่วนได้-ส่วนเสียโดยตรง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรับฟังความคิดเห็น และตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติม นอกจากนี้ ยังเป็นการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการให้ประชาชนได้ทราบ และรับข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการตัดสินใจ

๓) การประชุมรับฟังความคิดเห็น (public meeting) เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ผู้ดำเนินโครงการกับประชาชน ผู้มีส่วนได้-ส่วนเสีย จะได้ทำความเข้าใจร่วมกันด้วยเหตุผล ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบนี้สามารถทำได้ใน ๒ ลักษณะ คือ

(๑) การประชุมในระดับชุมชน (community meeting) ซึ่งจัดประชุมในชุมชนที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการ โดยผู้ดำเนินการจะส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุม

(๒) การประชุมรับฟังความคิดเห็นทางวิชาการ (public hearing) การประชุมลักษณะนี้จำเป็นสำหรับโครงการขนาดใหญ่ที่มีเรื่องขอเทคนิค และวิชาการที่เกี่ยวข้อง การประชุมลักษณะนี้ต้องเปิดกว้างสำหรับสาธารณะ

๔) การร่วมในการตัดสินใจ (decision making) การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ถือเป็นเป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในทางปฏิบัติจริง การดำเนินโครงการซึ่งมัก



ดำเนินการในรูปของคณะกรรมการจะต้องมีตัวแทนของประชาชนร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย

๕) การใช้กลไกทางกฎหมายรูปแบบนี้ แม้จะไม่ใช่รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง แต่เป็นลักษณะของการเรียกร้องสิทธิหรือการใช้สิทธิของประชาชน เมื่อเห็นว่าเกิดความไม่โปร่งใสหรือความไม่เป็นธรรมขึ้นในการดำเนินโครงการ

การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ด้วยแนวคิดและหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้บทวนและสรุปแล้วในตอนต้น ทำให้เชื่อได้ว่าหากในการจัดทำอีไอเอของโครงการพัฒนาใดก็ตาม เมื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้-ส่วนเสียจากโครงการเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยในทุกขั้นตอน รายงานผลการวิเคราะห์นั้นจะมีความถูกต้องและเชื่อถือได้สูง ความเป็นไปได้ของโครงการพัฒนาที่จะประสบความสำเร็จก็มีสูง เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่ว่า

๑) ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการอย่างแท้จริงด้วยตัวเอง การถูกชักนำให้เชื่อและปฏิบัติตามความคิดของกลุ่มองค์กรใด ๆ เป็นไปได้อย่าง

๒) ประชาชนซึ่งถือว่าเป็นเจ้าของพื้นที่จะช่วยให้ข้อมูลที่เกี่ยวกับคุณค่าต่าง ๆ ด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งบ่งชี้ประเด็นปัญหาที่พวกเขาที่มีความวิตกกังวลว่า จะเกิดขึ้นจากการดำเนิน

โครงการ

๓) ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นอันอาจเป็นประโยชน์ในการกำหนดแนวทางการแก้ปัญหาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้น

๔) ประชาชนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ผลกระทบร่วมกับคณะที่ปรึกษาในการจัดทำอีไอเอ การมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นนี้เท่ากับเป็นเครื่องยืนยันความโปร่งใสและเที่ยงธรรมของคณะที่ปรึกษาดังกล่าว

๕) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำอีไอเอ คือการให้เกียรติกันอันจะนำไปสู่ความตกลงร่วมกันในการแก้ปัญหาผลกระทบ เท่ากับเป็นการขจัดความขัดแย้งและการต่อต้านโครงการที่อาจเกิดขึ้น

แม้หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมมีเป้าหมายในการให้ประชาชนในฐานะผู้มีส่วนได้-ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุดก็ตาม แต่กรณีของประเทศไทยเท่าที่ผ่านมาถือว่าประชาชนมีบทบาทน้อยมาก การดำเนินการต่าง ๆ มักกระทำโดยองค์กร หรือหน่วยงานของรัฐแต่เพียงลำพัง ข้อสังเกตที่ประจักษ์ชัดคือ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๔๐) ซึ่งให้สิทธิแก่ประชาชนมากขึ้นในหลาย ๆ ด้าน เปิดโอกาสให้ประชาชนเรียนรู้และใช้สิทธิของตนเองตามกฎหมายมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการรวมพลังของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินกิจการสาธารณะของ

องค์กรของรัฐมากขึ้น

หากวิเคราะห์ถึงสภาพการณ์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการสาธารณะของประเทศไทย ซึ่งจัดว่ายังมีปัญหาและอุปสรรค และทำให้การดำเนินโครงการหลายประเภทเป็นไปอย่างไม่โปร่งใส อาจกล่าวได้ว่า เกิดขึ้นจากเหตุปัจจัยที่สำคัญ ๕ ประการคือ

๑) ประชาชนเองยังขาดความตระหนัก ซึ่งหมายถึง ความรู้ ความเข้าใจที่แท้จริงในสิทธิและบทบาทหน้าที่ของตนเองและจิตสำนึก ซึ่งหมายถึงความรู้สึกรับผิดชอบต่อส่วนรวมและสิ่งแวดล้อม

ในประเด็นนี้ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (๒๕๓๗) มองว่าเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคล แต่ละคนอาจมองการบริหารกิจการสาธารณะในลักษณะที่ว่า มิใช่บทบาทหน้าที่ของตน องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่รับผิดชอบจัดการให้แก่ประชาชน

อีกประเด็นหนึ่งประชาชนอาจมองว่าตนเองมิได้มีส่วนได้-ส่วนเสียโดยตรง การเข้าไปมีส่วนร่วมจึงไม่อาจทำให้ตัวเองได้รับผลประโยชน์อะไร

๒) ระบบราชการแบบเดิมที่ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วม

- ระบบอุปถัมภ์ เป็นอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ความเกรงใจและความยากจนที่ทำให้ชาวชนบทต้องดิ้นรนหาที่พึ่ง ความไม่มั่นใจในสภาพทางสังคมของตนเอง ทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งต้องพึ่งพาศูนย์กลางภายนอก ถูก



ตนเอง และสามารถเลือกผู้นำที่สามารถอุปถัมภ์ตัวเองได้

- ระบบราชการที่ยังไม่มีการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง ทำให้ประชาชนไม่ต้องการมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการดำเนินการใด ๆ เพราะถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐ

- ความคิดของเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการที่รับผิดชอบที่ว่าตนเองเป็นผู้มีหน้าที่แต่เพียงลำพังในการบริหารกิจการสาธารณะ ประชาชนเป็นเพียงผู้ที่คอยรับผลประโยชน์ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอาจทำให้การทำงานล่าช้า รุนแรงและไม่ทันการ (มนัส สุวรรณ และคณะ, ๒๕๕๖)

๓) รัฐยังคงรวมศูนย์อำนาจ และใช้อำนาจในการตัดสินใจดำเนินโครงการพัฒนาไปก่อน แล้วจึงประกาศให้ประชาชนทราบ จากนั้นก็ทำการชี้แจงปกป้องโครงการ D-A-D Syndrome ประชาชนจึงถูกปิดโอกาสที่จะมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ (วันชัย วัฒนศักดิ์, ๒๕๕๔)

๔) กรณีของการมีส่วนร่วมในการจัดทำอีไอเอของประชาชนพบว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ระบุไว้อย่างกว้าง ๆ ใน **มาตรา ๖ มาตรา ๗ และ มาตรา ๘** เช่น

มาตรา ๖ เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ได้รับข้อมูลข่าวสารจากทาง

ราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม...

(๒) การได้รับการชดเชยค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐในกรณีที่ได้รับความสะดวกจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ...

(๓) ...

(๔) การให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(๕) ...

มาตรา ๗ ...ให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศ... มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ...

เจ้าของโครงการพัฒนาและที่ปรึกษาในการจัดทำอีไอเอ จึงมักใช้ช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว ไม่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วม

๕) เจ้าของโครงการ และ/หรือที่ปรึกษาในการจัดทำอีไอเอ มีความคิดว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ไม่สามารถทำให้การดำเนินการดีขึ้น เพราะขาดความรู้ความสามารถตรงกันข้าม กลับจะทำให้การจัดทำอีไอเอล่าช้า

บทวิเคราะห์และสรุป

บทเรียนของโครงการพัฒนาในอดีตที่ผ่านมาหลายโครงการ แม้จะได้

มีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกรอบของกฎหมายแล้วก็ตาม แต่ก็ยังพบว่าการประท้วง และ/หรือต่อต้านการดำเนินโครงการอยู่ ดังเช่นกรณีของโครงการเขื่อนปากมูล โครงการเขื่อนราษีไศล และโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย สาเหตุของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นดังกล่าวอาจวิเคราะห์ได้ว่ามีส่วนสืบเนื่องมาจากประเด็นของการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ ดังนี้

๑) โครงการหรือกิจกรรมที่ผ่านมา เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม น้อยมาก ไม่ปรากฏชัดเจนว่ามีโครงการพัฒนาที่มีการจัดทำอีไอเอ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการตามแนวคิดและหลักการที่ทบทวนแล้วข้างต้น เจ้าของโครงการและ/หรือที่ปรึกษาผู้จัดทำอีไอเอ มักจะยึดข้อกฎหมายว่าการจัดทำประชาพิจารณ์ (public hearing) คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นการเพียงพอแล้ว

๒) ประชาชนผู้มีส่วนได้-ส่วนเสียจากโครงการพัฒนาไม่ทราบข้อมูลของโครงการ หรือทราบก็เป็นเพียงบางส่วนที่ร้ายไปกว่านี้คือ การได้ข้อมูลคนละชุดกันกับที่เจ้าของโครงการมีให้ ประเด็นนี้เองที่เป็นช่องทางให้กลุ่มองค์กรเอ็นจีโอ หรือองค์กรอื่นจากภายนอกเข้าแทรกแซง

๓) ขาดการกระตุ้นจากองค์กรและ/หรือหน่วยงานภาครัฐในการให้ประชาชนได้ใช้สิทธิของตนเองตามกฎหมายในการปกป้องดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม



๔) เจ้าของโครงการพัฒนาไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนใจแคบไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อีกทั้งมีความกลัวว่าเมื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแล้ว จะเป็นการเข้าไปขัดขวางทำให้การดำเนินการล่าช้า

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงขอสรุปเป็นข้อเสนอแนะ ด้วยหวังจะให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) กล่าวคือ มนุษย์เราได้ประโยชน์จากโครงการพัฒนาในขณะที่สิ่งแวดล้อมได้รับผลกระทบน้อยที่สุด ในประเด็น “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม” ไว้ดังนี้

๑) แก่ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ในส่วนที่ว่าด้วยการจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยระบุไว้อย่างชัดเจนในการให้ประชาชนผู้มีส่วนได้-ส่วนเสียมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดทำ

๒) รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเกิดความตระหนัก ซึ่งหมายถึงการรู้และเข้าใจในสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของตนเองตามกฎหมายในการปกป้อง ดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเกิดจิตสำนึก ซึ่งหมายถึงความรู้สึกรับผิดชอบในการใช้สิทธิ อำนาจและหน้าที่นั้นอย่างเต็มที่

การที่ประชาชนมีความตระหนัก และจิตสำนึกดังกล่าวจะทำให้เขาสามารถ

รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องเป็นจริงและประเมินข้อมูลข่าวสารได้ด้วยตนเองอย่างมีเหตุผล ไม่ต้องถูกชักนำโดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

การใช้ส่วนราชการ และ/หรือสถาบันการศึกษาซึ่งมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเพียงพอคือกลไกที่สำคัญสำหรับกรณีนี้

๓) เจ้าของโครงการหรือกิจกรรมการพัฒนาไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ตาม ต้องใจกว้างยอมรับฟังความคิดเห็นของทุกฝ่าย การว่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อจัดทำอีไอเอ ควรคัดเลือกที่ปรึกษาที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นลำดับแรก

๔) ทุกฝ่ายซึ่งหมายรวมถึงรัฐบาล ประชาชน เจ้าของโครงการหรือกิจกรรมการพัฒนา ที่ปรึกษาในการจัดทำอีไอเอ และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ต้องเห็นประโยชน์ร่วมกันทั้งประโยชน์จากการพัฒนา และประโยชน์ในการดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของแต่ละฝ่ายตามสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบในการจัดทำอีไอเอต้องเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ใจ ไม่มีอะไรเคลือบแฝงหรือมีอคติ ทุกอย่างต้องอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลชุดเดียวกัน และบนพื้นฐานของการใช้เหตุผลมีข้ออารมณ์

๕) รัฐต้องปรับกระบวนการคิดในการตัดสินใจดำเนินโครงการพัฒนาจาก D-A-D Syndrome (Decide, Announce, Defend) มาเป็นกระบวนการแบบ ทราบ-ปฏิบัติ-ให้การศึกษา-การมีส่วนร่วม (Profile-Educate-Participation: P-E-P)

บรรณานุกรม

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. “การระดมประชาชนเพื่อการพัฒนาชนบท.” ใน การบริหารการพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, ๒๕๓๗.
 ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. กรุงเทพฯ : สักดิ์-โสภารการพิมพ์, ๒๕๒๗.
 ทวีวงศ์ ศรีบุรี. การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : บริษัท มายด์ พับลิชชิ่ง จำกัด, ๒๕๔๑.
 นิพัทธ์เวช สืบแสง. สังคมและวัฒนธรรมชาวมุขกับการพัฒนา. เชียงใหม่ : สถาบันวิจัยชาวเขา, ๒๕๓๕.
 ไพรัตน์ เศษรินทร์. การจัดตั้งองค์กรประชาชนเฉพาะกรณีของกรมพัฒนาชุมชน. กรุงเทพฯ : มทป., ๒๕๒๖.
 มนัส สุวรรณ และคณะ. การตรวจสอบขององค์กรภาคประชาชนในระบบการบริหารงานและกิจการสาธารณะของท้องถิ่น. เชียงใหม่ : คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๔๖.
 ยุวัฒน์ วุฒิมณี. หลักการพัฒนาชุมชน และหลักการพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ : ไทยอนุเคราะห์ไทย, ๒๕๒๖.
 วันชัย วัฒนศัพท์. “การมีส่วนร่วมของประชาชนของสังคมไทย.” ใน ธรรมเนียมปฏิบัติการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : สายธาร, ๒๕๔๔.
 สถานายความแห่งประเทศไทย. รวมกฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : บริษัท มายด์ พับลิชชิ่ง จำกัด, ๒๕๓๘.
 สุนททิพย์ เพยกกลิ่น. “ความคิดเห็นและบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์และปรับปรุงสภาพแวดล้อมถนนสายเชียงใหม่-ลำพูน.” เชียงใหม่ : การค้นคว้าแบบอิสระศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๔๕.
 สุภางค์ จันทวานิช และคณะ. การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมและปัญหาจริยธรรม. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ : ทบวงมหาวิทยาลัย, ๒๕๓๒.
 อคิน รพีพัฒน์. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาชนบทในสภาพสังคมและวัฒนธรรมไทย. กรุงเทพฯ : สักดิ์-โสภารการพิมพ์, ๒๕๒๗.



Cohen, J.M. and N.T. Uphoff. **Participation: Concepts and Measures for Project Design, Implementation in Rural Development.** Monograph # 2, January 1997, The Rural Development Committee, Center for International Studies Council, 1997.

Vanclay, F. and Daniel A. Bronstein. **Environmental and Social Impact Assessment.** New York : John Wiley & Sons, 1996.

Abstract **People Participation in Environmental Impact Assessment**

Manat Suwan

Associate Fellow of the Academy of Moral and Political Sciences, The Royal Institute, Thailand

We must accept the fact that any development project has its own specific purpose to increase the better standard of living of the people. However, we must accept as well that among the unavoidable results of any development process are those of the positive and negative impacts upon the environment. At present time when capitalism has been playing the most important role in economic system, development agencies do not pay their main attention to the impacts upon the environment in the long-run, but economic returns in the short-run. As far as the mentioned instance is concerned, if there is no restricted measure to mitigate or control, the depletion of natural resources and the degradation of the environmental quality would be seriously severe. That is why Environmental Impact Assessment (EIA) has been introduced as the planning tool for the decision-makers before any decision to develop is made.

Reliability of the EIA depends largely not only on the capability of the conducting agencies, but also on the participation opportunity of the potentially affected people. National Environmental Policy Act B.E. 2535 has designated the development projects of particular sizes and aspects must have EIA undertaken prior to the development process will be launched. Anyway, it was found that several projects of which EIA had been conducted still being opposed by various groups of the people. The failure to let the will-be-affected people participating in the assessment process is believed to be the significant cause of the opposition. This article is an attempt to point out the nature and the importance of EIA. At the same time, it intends to reveal the rights of the people and the ways that they can participate in the procedure.

Key words : people participation, Environmental Impact Assessment (EIA), development project