

บทที่ 1

แนวความคิดและหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชน

1.1 คำจำกัดความและความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน¹

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการพัฒนาต่างๆ เช่น กิจกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เกิดขึ้นได้หลายลักษณะ หลายรูปแบบ หลายวิธีการแตกต่างกันไปตาม วัตถุประสงค์ ทำให้นิยามและความหมายของการมีส่วนร่วมต่างกันไปบ้าง โดยมีผู้ให้ความหมายที่หลากหลายและมีความแตกต่างกันไปตามความเข้าใจและประสบการณ์ของแต่ละบุคคล เช่น

Erwin (1976) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนคือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้และความชำนาญร่วมกับวิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตาม ผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

Shifting กล่าวว่า โดยพื้นฐานแล้วการมีส่วนร่วม หมายถึง การปลดปล่อยประชาชน ให้หลุดพ้นจากการเป็นเพียงผู้ได้รับผลจากการพัฒนา และให้กลายเป็นผู้กระทำในกระบวนการ เปลี่ยนแปลงและเข้าสู่ภาวะทันสมัย

Frankly Lisk (1985) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมในมุมมองที่กว้างว่า เป็นการเข้าร่วมอย่างแข็งขันของประชาชน ในการดำเนินการตัดสินใจในทุกระดับและทุกรูปแบบของกิจกรรม ต่างๆ ทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง และโดยเฉพาะในบริบทของกระบวนการการวางแผนที่มีการกำหนดรูปแบบแนวคิดการมีส่วนร่วมสัมพันธ์กับการเข้าร่วมของมวลชนอย่าง กว้างขวางในการเลือก การบริหาร และการประเมินผลของแผนงานและโครงการต่างๆ ที่จะ นำมาซึ่งการยกระดับความเป็นอยู่ให้สูงขึ้น

กลุ่มผู้เชี่ยวชาญองค์การสหประชาชาติ (1981) กล่าวว่า การนิยามความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรจะมีลักษณะจำกัดเฉพาะในระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

¹สถาบันวิจัยสังคม ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เสนอต่อกองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, สิงหาคม 2544, น.2-1.

หนึ่งๆ เท่านั้น อย่างไรก็ตามก็ดี กลุ่มผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวได้ขยายความการมีส่วนร่วมของประชาชนครอบคลุมประเด็นดังนี้

(1) การมีส่วนร่วมของประชาชนครอบคลุมการสร้างโอกาส ที่เอื้อให้สมาชิกทุกคนของชุมชนและของสังคมได้ร่วมกิจกรรมซึ่งนำไปสู่และมีอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนา และเอื้อให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน

(2) การมีส่วนร่วมสะท้อนการเข้าเกี่ยวข้องโดยสมัครใจและเป็นประชาธิปไตย ในกรณีต่อไปนี้

- เอื้อให้เกิดความพยายามพัฒนา
- การแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน
- การตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมาย นโยบาย การวางแผน และการดำเนิน

โครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

(3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ ไม่ว่าระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับชาติ จะช่วยก่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างสิ่งที่ประชาชนลงทุนลงแรงกับประโยชน์ที่ได้รับ

(4) ลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจผิดแผกแตกต่างกันไปตามสภาพเศรษฐกิจของประเทศ นโยบายและโครงสร้างการบริหาร รวมทั้งลักษณะเศรษฐกิจ สังคมของประชากร การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นเพียงเทคนิควิธีการ แต่เป็นปัจจัยสำคัญในการประกันให้เกิดกระบวนการพัฒนาที่มุ่งเอื้อประโยชน์ต่อประชาชน

(5) ในการประชุมเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา จัดโดยศูนย์นโยบายสาธารณะสุข มหาวิทยาลัยมหิดล ได้มีข้อสรุปเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงว่า หมายถึงการที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการและควบคุมการใช้ทรัพยากร และปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม ตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคม และได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปของการตัดสินใจการกำหนดชะตาชีวิตของตนเองอย่างเป็นตัวของตัวเอง

ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์ ให้ความเห็นว่า กระบวนการการมีส่วนร่วมของสาธารณชน คือ กระบวนการที่นำเอาความห่วงกังวลของสาธารณชน ความต้องการ และค่านิยม ผสมเข้าไปกับการดำเนินการตัดสินใจของรัฐ กระบวนการมีส่วนร่วมของสาธารณชนจึงเป็นการสื่อกลางสองทาง ด้วยมีจุดมุ่งหมายเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจที่ดีกว่า ที่สาธารณชนโดยส่วนราชการสนับสนุน

จากนิยามที่กล่าวมาอาจสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ แลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นเพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกันทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ตั้งแต่เริ่มแรก เพื่อให้เกิดความเข้าใจ และการรับรู้ – เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

1.2 หลักการการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากนิยามต่างๆ ของการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถพิจารณาได้ว่าหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชน มีดังนี้²

1. ลดความขัดแย้งและสร้างความตกลงร่วมกัน
2. ลดความเสียหายและชี้ประเด็นปัญหาต่างๆ
3. กระจายข่าวสารข้อมูลทำให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการ
4. มีการแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาในโครงการ
5. มีการให้ข้อมูลย้อนกลับ เพื่อช่วยในการประเมินผลกระทบต่างๆ

1.3 ระดับและองค์ประกอบการมีส่วนร่วมของประชาชน

ระดับของการมีส่วนร่วมอาจเริ่มจากระดับล่างสุด คือ การให้ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับรู้ ซึ่งกล่าวได้ว่าประชาชนไม่มีส่วนร่วมเลย ขั้นต่อมาคือการมีส่วนร่วมโดยการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้ความคิด การให้คำปรึกษา ขั้นต่อนั้นคือการที่รัฐกับประชาชนร่วมมือกันเปรียบเสมือนเป็นหุ้นส่วนกัน และในระดับสูงสุดซึ่งเป็นไปได้ยากที่สุดคือการกระจายอำนาจอย่างยั่งยืน การไม่ควบคุมประชาชนซึ่งถือเป็นการมีส่วนร่วมที่แท้จริง³

² วันชัย วัฒนศัพท์, “การมีส่วนร่วมของประชาชนของสังคมไทย”, ใน ธรรมชาติของการมีส่วนร่วมของประชาชน และกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม, รวบรวมและจัดพิมพ์โดย ดร.คุณหญิงสุธาวลัย เสถียรไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สายธาร, 2544): 61.

³ อ่างแล้ว, เชิงอรรถที่ 1, น.2-4.

องค์ประกอบสำคัญของการมีส่วนร่วมขึ้นอยู่กับระดับและขั้นตอนของการมีส่วนร่วมที่จะตกลงกันในสังคม โดยมีองค์ประกอบหลักๆ ที่สำคัญ คือ⁴

1. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของโครงการ
2. ช่วงเวลาของการเปิดเผยข้อมูล
3. ชีตความสามารถของผู้มีส่วนได้เสียในการที่จะเข้าใจโครงการ
4. ความโปร่งใสและกลไกป้อนข้อมูลกลับสู่ชุมชนและโครงการ

1.4 กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน⁵

กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนแบ่งได้เป็น

1. การร่วมในการวางแผน (participation in planning) คือ การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา กำหนดลำดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดแนวทางการดำเนินงาน ติดตาม ประเมินผล และตัดสินใจ
2. การร่วมในการดำเนินกิจกรรม (participatoin in implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุนด้านทรัพยากรและการประสานความร่วมมือ
3. การร่วมในการใช้ประโยชน์ (participatoin in utilization) คือ การนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งตนเองและควบคุมทางสังคม
4. การร่วมในการได้รับประโยชน์ (participatoin in benefit sharing) คือ การแจกจ่ายผลประโยชน์การพัฒนายอย่างยุติธรรม
5. การร่วมในการประเมินผล (participatoin in evaluation) เพื่อประชาชนในชุมชนจะได้ทราบถึงปัญหา อุปสรรคต่างๆ เพื่อร่วมกันดำเนินการหาทางแก้ไขต่อไป

⁴ สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ร่วมกันสถาบันนโยบายศึกษา, คู่มือแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคม, (กรุงเทพมหานคร: 2539): น.24 -25.

⁵ อ่างแก้ว เชิงอรุณที่ 1, น.2-5.

1.5 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน⁶

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายระดับขึ้นอยู่กับรัฐที่จะยอมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับใดได้บ้าง ในอดีตโครงการหรือกิจการเพื่อการพัฒนาประเทศส่วนใหญ่จะกำหนดขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ อาจแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 2 ระดับ⁷ คือ

(1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ หมายถึง หน่วยงานรัฐเป็นฝ่ายริเริ่ม คิด ตัดสินใจให้มีโครงการหรือกิจกรรมขึ้นมาและเห็นว่าสมควรจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินการ ด้วย จึงได้แจ้งและมอบหมายให้ประชาชนเข้าดำเนินการ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้ จึงมีลักษณะเป็นการสั่งการจากรัฐลงสู่ประชาชน (top – down approach) ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมที่ไม่ได้เกิดจากความต้องการโดยแท้ของประชาชน ประชาชนอาจไม่เห็นความสำคัญและความจำเป็นต้องเข้าไปมีส่วนร่วม ดังนั้น จึงไม่เกิดความประสงค์จะเข้าดำเนินการใดๆ ด้วย และบางครั้งจำเป็นต้องเข้าไปมีส่วนร่วมเนื่องจากเป็นการสั่งการหรือมอบหมายของเจ้าหน้าที่ที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะฉะนั้น เมื่อโครงการหรือกิจกรรมนั้นได้ดำเนินการไปได้ระยะหนึ่งก็จะมีอัน ล้มเลิกไป การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้ จึงเป็นการปฏิบัติตามนโยบายของหน่วยงานรัฐ ที่เกี่ยวข้อง จึงอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามแต่นโยบายที่อาจเปลี่ยนแปลงตามเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้า มาดูแลประชาชน ซึ่งก็ไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่ที่ประจำการตลอดไปเพราะมีการสับเปลี่ยนโยกย้าย ตามความเหมาะสม

(2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูง หมายถึง ประชาชนเป็นฝ่ายคิด ริเริ่ม ตัดสินใจ และดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ (bottom – up approach) หลักการนี้น่าจะเป็น การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิภาพสูงแต่ก็มีปัญหาเช่นกัน นั่นคือ การดำเนินการนั้นใน บางครั้งจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนจากรัฐ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วอาจไม่เป็นเช่นนั้น เพราะโครงการหรือกิจกรรมนั้นอาจไม่ได้รับความเห็นชอบ หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอาจไม่เห็น ด้วยเพราะถือว่าเป็นเรื่องของประชาชน เพราะฉะนั้น ประชาชนก็ควรทำกันเอง โครงการหรือ กิจการที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐแล้วย่อมไม่สัมฤทธิ์ผลเช่นกัน

⁶ อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น.2-5.

⁷ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2549): น.56.

1.5.1 การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร (public information)

การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย และบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องได้รับการแจ้งให้ทราบถึงรายละเอียดของโครงการที่จะดำเนินการ รวมทั้งผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทั้งนี้การได้รับแจ้งข่าวสารดังกล่าวจะต้องเป็นการแจ้งก่อนที่จะมีการตัดสินใจดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดๆ

นอกจากนี้การร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารควรมีทั้งแบบ Passive คือต้องเข้าไปขอข้อมูล และร่วมรับรู้แบบ Active คือ การส่งข้อมูลไปให้⁸ ซึ่งการร่วมรับรู้แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่มีได้ทั้งสองทางนั้น คือ เปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นทั้งผู้ให้และผู้รับรู้ข้อมูลข่าวสารแลกเปลี่ยนกันเพื่อความครอบคลุมของข้อมูล

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนนับเป็นจุดเริ่มต้นของการเปิดโอกาสให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจะบอกถึงโครงการหรือกิจการที่จะเกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการ ความสำคัญของโครงการหรือกิจการนั้น และปัญหาผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นได้จากการดำเนินโครงการ รวมทั้งการดำเนินการที่จะใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรมนั้น

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนถือเป็นสิทธิอย่างหนึ่ง ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาเองก็ยังมีบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ใน The Freedom of Information Act : FOIA โดยมีสาระสำคัญของกฎหมาย คือ ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะขอข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมได้ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่จัดทำรายงานข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชน ถ้าหากหน่วยงานของรัฐปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสารตามคำขอแล้ว ศาลจะทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสินว่าการปฏิบัตินั้นชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁹

ประเทศเนเธอร์แลนด์ก็ได้ให้การยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับของการร่วมรับรู้ เพื่อนำไปสู่การร่วมตัดสินใจหาสิ่งแวดล้อมด้วย¹⁰

⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ในปาฐกถาพิเศษการสัมมนาเรื่อง “ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม” วันที่ 18 – 19 มีนาคม 2543 ณ ห้องประชุม 1-2 ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์.

⁹ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ , อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 7, น.59.

¹⁰ เฟิงอ้าง, น.59.

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ได้ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1998 (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision - making and Access to Justice in Environmental Matters) หรือเรียกสั้นๆ ว่าอนุสัญญาออร์ฮุส เป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศที่มีหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม หลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และหลักการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นครั้งแรก โดยมีประเทศร่วมลงนาม ณ เมืองออร์ฮุส 35 ประเทศ ซึ่งผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาถึงอนุสัญญาดังกล่าวในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อโครงการหรือกิจกรรมของรัฐต่อไป¹¹

1.5.2 การร่วมคิด ร่วมปรึกษาหารือ (public consultation)

การปรึกษาหารือ เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีการจัดการหารือระหว่างผู้ดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมกับประชาชนที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบหลังจากประชาชนได้ร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารแล้ว เพื่อที่จะรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์ในการพิจารณา หรือประกอบการจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้การปรึกษาหารือหรือร่วมแสดงความคิดเห็นยังเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการกระจายข้อมูลข่าวสารไปยังประชาชนทั่วไปและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเข้าใจในโครงการและกิจกรรมมากขึ้น และเพื่อให้มีการให้ข้อเสนอแนะประกอบทางเลือกในการตัดสินใจของผู้มีอำนาจต่อไป

1.5.3 การประชุมรับฟังความคิดเห็น (public meeting)

การประชุมรับฟังความคิดเห็น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนและฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรม และผู้มีอำนาจตัดสินใจในการทำโครงการหรือกิจกรรมนั้น มีเวทีสาธารณะในการทำ ความเข้าใจ และค้นหาเหตุผลที่จะดำเนินโครงการหรือกิจกรรมในพื้นที่นั้นหรือไม่ การประชุมรับฟังความคิดเห็นมีหลายรูปแบบ รูปแบบที่พบเห็นกันบ่อย ได้แก่¹²

¹¹ โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 4 หัวข้อ 4.4.

¹² สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 4, น.2-6.

(1) การประชุมในระดับชุมชน (community meeting)

การประชุมลักษณะนี้จะต้องจัดขึ้นในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ โดยเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมจะต้องส่งตัวแทนเข้าร่วม เพื่ออธิบายให้ที่ประชุมทราบถึงลักษณะโครงการ และผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นและตอบข้อซักถาม การประชุมในระดับนี้อาจจะจัดในระดับที่กว้างขึ้นได้ เพื่อรวมหลายๆ ชุมชนในคราวเดียวกัน ในกรณีที่มีหลายชุมชนได้รับผลกระทบ

(2) การประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ (technical hearing)

สำหรับโครงการที่มีข้อโต้แย้งในเชิงวิชาการ จำเป็นจะต้องมีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ โดยเชิญผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาจากภายนอกมาช่วยอธิบายซักถาม และให้ความเห็นต่อโครงการ การประชุมอาจจะจัดในที่สาธารณะทั่วไป ผลการประชุมจะต้องนำเสนอต่อสาธารณะและผู้เข้าร่วมประชุมต้องได้รับทราบผลดังกล่าวด้วย

(3) การประชาพิจารณ์ (public hearing)

การประชาพิจารณ์เป็นการประชุมที่มีขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจนมากขึ้น เป็นเวทีในการเสนอข้อมูลอย่างเปิดเผยไม่มีการปิดบัง ทั้งฝ่ายเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้มีส่วนได้เสียจากโครงการ การประชุมและคณะกรรมการจัดการประชุมจะต้องมีองค์ประกอบของผู้เข้าร่วมที่เป็นที่ยอมรับ มีหลักเกณฑ์และประเด็นในการพิจารณาที่ชัดเจนและแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบทั่วกัน ซึ่งอาจมาจากการร่วมกันกำหนดขึ้น ทั้งนี้รูปแบบการประชุมไม่ควรจะเป็นทางการมากนัก และไม่เกี่ยวข้องกับนัยของกฎหมายที่จะต้องมีการชี้ขาดเหมือนการตัดสินในทางกฎหมาย การจัดประชุมจึงอาจจัดในหลายวันและไม่จำเป็นว่าจะต้องจัดเพียงครั้งเดียวหรือสถานที่เดียวตลอดไป

1.5.4 การร่วมในการตัดสินใจ (collective decision - making)

การร่วมในการตัดสินใจ (collective decision - making) ในความถูกต้องแล้วมีความสำคัญมากและเป็นเป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชนเนื่องจากประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณา ตัดสินใจ จนถึงทางเลือกพื้นที่ตั้งโครงการที่เป็นเจ้าของพื้นที่ย่อมจะได้รับผลกระทบโดยตรงมากกว่าประชาชนอื่นๆ แต่กฎหมายไทยก็ยังไม่ได้ให้รับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในระดับนี้ ซึ่งในทางปฏิบัติที่จะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจต่อประเด็นปัญหานั้นๆ ไม่สามารถดำเนินการให้เกิดขึ้นได้ง่ายๆ อาจดำเนินการให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ เลือกตัวแทนของตนเข้าไปนั่งในคณะกรรมการใดคณะหนึ่งที่มีอำนาจตัดสินใจ รวมทั้งได้รับเลือกในฐานะที่เป็นตัวแทนขององค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้แทนประชาชนในพื้นที่ ซึ่งประชาชน

จะมีบทบาทที่นำการตัดสินใจได้เพียงได้นั้นขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของคณะกรรมการพิเศษนั้นๆ ว่าจะมีการวางน้ำหนักของประชาชนไว้เพียงใด

กฎหมายของประเทศเนเธอร์แลนด์ว่าด้วยการป้องกันสิ่งแวดล้อม (The environment protection Law , General Provision) กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ในทุกขั้นตอนในการพิจารณาให้ใบอนุญาตแก่เอกชน¹³

หลักการการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อโครงการหรือกิจกรรมของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนี้ มีกำหนดไว้ในอนุสัญญาออร์ฮุสโดยได้กำหนดขั้นตอนและรายละเอียดเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐได้อย่างเป็นรูปธรรมและสามารถนำความคิดเห็นและการตัดสินใจของประชาชนมาบังคับใช้ได้อย่างแท้จริง¹⁴

1.5.5 การใช้กลไกทางกฎหมาย

เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไม่อาจถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางตรงแต่ถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางอ้อมรูปแบบหนึ่งในลักษณะการเรียกร้องสิทธิของตนเองอันเนื่องมาจากการไม่ได้รับความเป็นธรรม และเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ตนเองคิดว่าควรจะได้รับ

เมื่อประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมและไม่สามารถใช้วิธีอื่นได้อีกแล้วที่จะต่อสู้เพื่อสิทธิของตนประชาชนมักจะเลือกใช้วิธีนี้ในการต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิหรือผลประโยชน์ที่คิดว่าตนเองควรได้ หรือเพื่อพิทักษ์รักษาสิทธิโดยอาศัยมาตรการทางกฎหมาย

การใช้วิธีนี้นี้ย่อมก่อให้เกิดความยืดเยื้อในการเรียกร้องหรือพิทักษ์รักษาสิทธิของตนและยืดเยื้อไปถึงการดำเนินโครงการหรือการยุติโครงการ ประชาชนเองในบางเรื่องบางกรณีก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินการฟ้องร้องได้เพราะการดำเนินการฟ้องร้องต้องมีภาระค่าใช้จ่ายและต้องเสียเวลาค่อนข้างมาก รวมทั้งยังต้องมีภาระในการแสวงหาข้อมูลอีกด้วย

โดยในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ให้หลักการเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้หลายมาตรา ได้แก่ มาตรา 56 , 57 , 67 , 85 , 87 , 190 ซึ่งประชาชนสามารถใช้สิทธิของตนตามรัฐธรรมนูญทั้งในรูปของปัจเจกและในรูปขององค์กร ตามที่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติต่างๆ ที่ได้บัญญัติขึ้นจากมาตราดังกล่าวข้างต้น เช่น

¹³ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ , อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7, น.60.

¹⁴ ไพโรตดู รายละเอียดในบทที่ 4 หัวข้อ 4.5.

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เป็นต้น อย่างไรก็ตามการใช้กลไกทางกฎหมายนี้จะทำให้เกิดความยืดหยุ่นต่อการดำเนินโครงการหรือการยุติโครงการ รวมทั้งมีการระงับค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

การใช้กลไกทางกฎหมายนี้ปรากฏในอนุสัญญาออร์ฮุส โดยได้กำหนดให้รัฐกำหนดมาตรการในการเยียวยาความเสียหายที่เพียงพอและมีประสิทธิภาพ เหมาะสมและเป็นธรรม และให้จัดตั้งเครื่องมือช่วยเหลือที่เหมาะสมในการลดค่าใช้จ่ายทางการเงิน และอุปสรรคต่าง ๆ ในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อมได้ด้วย¹⁵

¹⁵ โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 4 หัวข้อ 4.6.