

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การเรียกร้องประชาธิปไตยสาธารณะกรณีศึกษา: โครงการก่อสร้างโรงงานกำจัดขยะมูลฝอยครบวงจร ตำบลป่าป้อ อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ ผู้ศึกษาได้นำแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาประกอบการศึกษา มีดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการทำประชาพิจารณ์

2.4 แนวคิดขบวนการเคลื่อนไหวประชาสังคม

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

2.1.1 ความหมายและแนวความคิด

Ira Sharkansky (1970: 1 อ้างใน ศุภชัย ยาวะภาษ, 2540: 4) นโยบายสาธารณะ คือ กิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาลซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล

Thomas R. Dye (1984: 1 อ้างใน ศุภชัย ยาวะภาษ, 2540: 4) นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำ ในส่วนที่จะกระทำครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ทั้งหมดของรัฐบาลทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตรและกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส

James E. Anderson (1994: 6 อ้างใน ศุภชัย ยาวะภาษ, 2540: 4) นโยบายสาธารณะ คือ แนวทางการปฏิบัติหรือการกระทำซึ่งมีองค์ประกอบหลายประการ ได้แก่ ผู้ปฏิบัติหรือชุดของผู้กระทำที่จะต้องรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสังคม โดยมีจุดมุ่งหมายชัดเจนว่า สิ่งใดที่จะต้องกระทำให้สำเร็จ มิใช่สิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่ตั้งใจกระทำหรือเสนอให้กระทำเท่านั้น เป็นการจำแนกให้เห็นความแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างนโยบายกับการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญระหว่างการเลือกทางเลือกที่ต้องเปรียบเทียบกัน (Competing Alternatives)

โดยสรุปนโยบายสาธารณะคือ เป็นการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐบาล การตัดสินใจดำเนินการของรัฐบาล การจัดสรรทรัพยากรทั้งหมดในเกิดประโยชน์ต่อประชาชน

2.1.2 องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ (ศุภชัย ยาวะภาษ, 2540: 6-7)

- เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ
- เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม
- ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการ และประมุขของประเทศ
- กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผน ระบบ และกระบวนการอย่างชัดเจนเป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่อง
- กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์ หรือจุดมุ่งหมาย เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก
- เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์หรือความตั้งใจที่จะกระทำด้วยคำพูดเท่านั้น
- กิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคม ทั้งปัญหาความขัดแย้ง หรือความร่วมมือของประชาชน
- เป็นการตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่การตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และเป็นชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบมิใช่เป็นการตัดสินใจแบบเอกเทศ
- เป็นการเลือกทางเลือกที่จะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม
- เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการต่อรองหรือประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง
- เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศ
- กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำอาจก่อให้เกิดผลทั้งทางบวกและทางลบต่อสังคม
- เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย

2.1.3 ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ (ศุภชัย ยาวะภาษ, 2540: 8-9)

ประการแรกต่อผู้กำหนดนโยบาย:

รัฐบาลที่สามารถกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและสามารถนํานโยบายไปปฏิบัติจนประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะได้รับ

ความเชื่อถือและความนิยมจากประชาชน ส่งผลให้รัฐบาลดังกล่าวมีโอกาสในการดำรงอำนาจในการบริหารประเทศยาวนานขึ้น

ประการที่สองต่อประชาชน:

นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตทางการเมืองเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้นประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการของพวกเขาผ่านกลไกทางการเมืองต่างๆ เช่น ระบบราชการ นักการเมือง ความต้องการดังกล่าวจะถูกนำเข้าสู่ระบบการเมืองไปเป็นนโยบายสาธารณะ เมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติและได้ผลตามเป้าประสงค์ ก็จะทำให้ประชาชนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

ประการที่สามในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศของรัฐบาลประกอบด้วย :

1. เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ
2. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการตอบสนองความต้องการของประชาชน
3. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของประชาชน
4. เป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลเพื่อจัดสรรค่านิยมทางสังคม
5. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม
6. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเสมอภาคในโอกาสแก่ประชาชน
7. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกระจายรายได้ให้แก่ประชาชน
8. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกระจายความเจริญไปสู่ชนบท
9. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
10. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
11. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ
12. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการรักษาความมั่นคงของประเทศ
13. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเจริญสัมพันธภาพระหว่างประเทศ
14. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการรักษาผลประโยชน์ระหว่างประเทศ
15. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการส่งเสริมการลงทุนและการจ้างงานในประเทศ
16. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชน
17. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมของสังคม
18. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการขยายโอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนอย่างเสมอภาคและทั่วถึง

19. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการพัฒนาชุมชนเมือง
20. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมของชาติ
21. เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มีเสถียรภาพ

มั่นคง

2.1.4 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจเลือกกำหนดนโยบายสาธารณะ (ศุภชัย

ยาระภาษ, 2540: 11)

- 1) ค่านิยม (Values) การกำหนดนโยบายสาธารณะต้องสอดคล้องกับค่านิยมของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติได้โดยไม่ถูกต่อต้าน
- 2) ความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง (Political party affiliation) จะดูที่จุดยืนของพรรคการเมืองหรือหน่วยงานเจ้าของนโยบายก็จะสามารถวิเคราะห์ทิศทางในการกำหนดนโยบายได้
- 3) ผลประโยชน์ของประชาชน
- 4) มติมหาชน ทางรัฐศาสตร์มองว่ามีความสำคัญมีบทบาทมากกับการตัดสินใจกำหนดนโยบาย
- 5) ประโยชน์สาธารณะชน ในหลักการกำหนดนโยบายต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนใหญ่เป็นหลัก

โดยสรุปจะเห็นได้ว่าแนวคิดนโยบายสาธารณะนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานภาครัฐควรจะต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ก่อนที่จะนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเพื่อที่จะได้ไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้รับบริการ ดังเช่นการศึกษาครั้งนี้ ที่ผู้ศึกษาได้แนวคิดนโยบายสาธารณะมาใช้ในการศึกษา เพราะนโยบายสาธารณะที่ภาครัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดขึ้นนั้นล้วนแต่ส่งผลกระทบต่อดำเนินชีวิตของประชาชน ดังนั้นการกำหนดนโยบายสาธารณะของภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และก่อประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (2547: 19) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นกฎหมายสูงสุดและเป็นกฎหมายฉบับแรกในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทยที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นระหว่างยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 ส่งผลให้มีบัญญัติเกี่ยวกับการรองรับศักดิ์ศรีของความ

เป็นมนุษย์และกลไกประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งมีการจัดตั้งองค์กรอิสระหลายองค์กรเช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ผู้ตรวจราชการรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิ

มนุษยชนแห่งชาติเพื่อให้ทำหน้าที่ร่วมกับองค์กรอื่นๆ ทั้งภาครัฐและภาคประชาชน ในการส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง และตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยอันประกอบกันเป็นเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (2548: 2) หมวดที่ 3 แห่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดถึงสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย จำนวน 40 มาตรา และแทรกในบทอื่นๆ อีกหลายมาตราเช่นหมวด 8 ว่าด้วยศาลซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในกระบวนการยุติธรรม หลักการขั้นพื้นฐานสำคัญในการคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของประชาชน

1. หลักการเคารพต่อศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

มาตรา 26 บัญญัติว่า “การใช้อำนาจอขององค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” บทบัญญัติมาตรานี้ได้กำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่สำคัญเป็นเงื่อนไขในการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทุกองค์กรว่าในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ขององค์กรของรัฐทุกองค์กรนั้น นอกจากองค์กรต่าง ๆ ของรัฐจะต้องใช้อำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กำหนดแล้ว ยังต้องให้ความสำคัญกับประชาชน โดยจะต้องตระหนักและคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เสมอ

2. หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

มาตร 27 บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง” บทบัญญัติมาตรานี้ ได้ขยายหลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น กล่าวคือ นอกเหนือจากการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยบทบัญญัติต่าง ๆ ตามที่ตราไว้ในรัฐธรรมนูญโดยชัดแจ้งและโดยปริยายแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้ขยายความโดยให้การรับรองนั้นรวมถึงกรณีการรับรองโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญด้วย อีกทั้งได้กำหนดให้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าว มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้

3. หลักการอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการใช้สิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งการใช้สิทธิทางศาลกรณีถูกละเมิดสิทธิ

มาตรา 28 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

บทบัญญัตินี้ได้กำหนดขึ้นเพื่อวางกรอบการใช้สิทธิขั้นพื้นฐานว่าบุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้ตราบเท่าที่การใช้สิทธินั้นไม่ไปละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน นอกจากนี้แล้วหากมีการกระทำใด ๆ ที่ไปละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือสิทธิหรือเสรีภาพของที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้และบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ โดยสามารถยกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพนั้นขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในชั้นศาลได้ ทั้งนี้เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองและรับรองไว้มีผลเป็นจริงในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น

4. หลักความมั่นคงแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคล (เงื่อนไขการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน)

มาตรา 29 บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการกฏหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

นอกเหนือจากการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งปรากฏอยู่ในบทบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้สร้างหลักประกันในเรื่องความมั่นคงแห่งสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้เพื่อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญมีผลเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง อีกทั้งเพื่อต้องการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญตามหลักการสำคัญทางกฎหมาย

มหาชนที่เรียกว่า “หลักการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย” ซึ่งเป็นหลักการที่ใช้ควบคุมมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อันเป็นหลักการสำคัญอีกประการหนึ่งที่ใช้ในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจอธิปไตยตามแนวทางกรปกครองในระบบประชาธิปไตยสมัยใหม่ภายใต้ระบบนิติรัฐ หรือนิติธรรม อย่างไรก็ตามในกรณีที่มีการตรากฎหมายให้อำนาจองค์กรของรัฐจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สร้างหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยกำหนดเป็นเงื่อนไขไว้ว่า การตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในลักษณะดังกล่าวนี้จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 29 เท่านั้น ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายหรือกฎหมายมาโดยตลอด

5. มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม” บทบัญญัติดังกล่าวได้วางหลักในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพไว้ว่าประชาชนทุกคนมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีสถานะแตกต่างกันในทางเศรษฐกิจหรือสังคมก็ตาม นอกจากนี้แล้วยังได้วางมาตรการป้องกันมิให้องค์กรของรัฐกระทำการใด ๆ อันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลไว้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม หลักการห้ามเลือกปฏิบัติอาจมีข้อยกเว้นในบางกรณีที่มีความจำเป็นต้องกำหนดมาตรการบางอย่างเพื่อให้บุคคลที่ด้อยโอกาสบางกลุ่มได้มีโอกาสใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป หรือเพื่อขจัดอุปสรรคหรือเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม

สมพร ปิ่นอักษรสกุล (2548: 29) กล่าวว่า รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2540 กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในหลาย ๆ ด้านเช่น การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจในทางการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจทุกระดับ (ม.76) และกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล (ม.79) และยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิ มีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติราชการ การปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน (ม.60) และยังเปิดโอกาสแก่ประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและจัดการทรัพยากรอย่างแท้จริง (ม.58) ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการรับทราบข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานราชการ มาตรา 56 กำหนดให้สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จาก

ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องรวมทั้งในมาตรา 59 ได้ระบุไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขอนามัยหรือคุณภาพชีวิต เป็นต้น

ในทางการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนชาวไทยไว้ 3 แนวทางใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง เช่น การกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรงเป็นครั้งแรกของประเทศไทย
2. การกระจายอำนาจ ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดให้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเช่นกัน
3. การวางรากฐานในการดำเนินการด้านนโยบายสาธารณะ

นอกจาก รัฐธรรมนูญของไทยเราฉบับปัจจุบันนี้หรือที่บางคนเรียกว่ารัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (People's constitution) บ้าง รัฐธรรมนูญสีเขียว (Green constitution) บ้างนั้น นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบาทเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากที่สุดและมากกว่า รัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองที่ประเทศไทยมีมานับตั้งแต่ ปีพุทธศักราช 2547 เป็นต้นมาจากการที่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

นักกฎหมายไทยบางท่านที่ได้ทำการศึกษารัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ มาพอสมควร ยังกล่าวไว้ด้วยอีกว่า รัฐธรรมนูญของไทยฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติด้านสิ่งแวดล้อมมากที่สุดในโลกรวมทั้งในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้ให้สิทธิแก่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมค่อนข้างมากอีกด้วย

นอกจากนั้น ในหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 290 รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติไว้ชัดเจนในการเข้ามามีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังปรากฏในมาตรานี้ที่ได้บัญญัติไว้ว่า เพื่อส่งเสริมการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรส่วนปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่กฎหมายบัญญัติ ดังนี้

- (1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
- (2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะได้วางรากฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้หลายประการก็จริง แต่รัฐธรรมนูญก็ยังมีข้อจำกัดบางประการ ซึ่งย่อมจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งสิ้น กล่าวคือ

ประการแรก เทคนิคและวิธีการที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้ คงต้องเป็นหน้าที่ของกฎหมายที่จะกำหนดอย่างไรก็ตาม การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น อาจมีได้หลายรูปแบบ อาทิเช่น การปรึกษาหารือเป็นลายลักษณ์อักษรอาจเหมาะสำหรับเรื่องทางเทคนิคมาก ๆ เช่น การยกย่องกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ต้องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเรื่องเช่นนี้ไม่เหมาะสำหรับการทำประชาพิจารณ์ด้วยวาจาที่จะให้ฝ่ายที่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยมาเผชิญหน้ากัน เป็นต้น เพราะการใช้วิธีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในบางเรื่องโดยใช้วิธีการที่ไม่เหมาะสม อาจนำมาซึ่งความขัดแย้งและอาจเกิดความรุนแรงขึ้นอย่างคาดไม่ถึง ดังที่เกิดขึ้นมาแล้วจากการทำประชาพิจารณ์กรณีท่อก๊าซไทย-มาเลย์ ที่อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา

ประการที่สอง ทศนคติของบุคลากรภาครัฐ และภาคประชาชนทั้งสองฝ่ายจะต้องมีทัศนคติที่มีต่อการดำเนินกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นเรื่องที่ดีและมีประโยชน์มาก เช่น เพื่อการได้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และความคิดเห็นที่หลากหลาย ทั้งยังช่วยป้องกันปัญหาและความขัดแย้งที่อาจจะตามมา ในขณะที่เดียวกันประชาชนก็ต้องตระหนักว่าตนมีทั้ง หน้าที่ควบคู่ไปกับสิทธิ โดยเฉพาะหน้าที่ที่ต้องเคารพสิทธิของผู้อื่น และเคารพกฎหมายด้วย

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมของประชาชนจะได้ผลดีก็ต่อเมื่อ องค์การภาคประชาสังคมเข้มแข็ง กล่าวคือ ความเข้มแข็งขององค์กรท้องถิ่น องค์การชุมชน (Community - Based Organization - CBO) เช่น กลุ่มพัฒนาอาชีพ กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม กลุ่มสตรี รวมทั้งกลุ่มประชาคมต่าง ๆ ซึ่งถ้าเป็นกลุ่มที่มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพในการทำงานแล้ว จะทำให้องค์กรท้องถิ่นเหล่านั้นมีพลังงาน เช่น กลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติบ่อนอก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นต้น

ประการที่สี่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองย่อมเป็นไปเพื่อให้เกิดความสมดุลในการกำหนดนโยบาย อันจะทำให้เป็นนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อคนจำนวนมาก ต่อส่วนรวม เพราะฉะนั้นผู้ที่มีส่วนร่วมจะต้องตระหนักและยอมรับว่า การกดดันเพื่อการต่อรองโดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมนี้ ต้องยืนอยู่บนเหตุผล บนข้อมูลและจะไม่มีใครได้ตามที่ต้องการ

ทั้งหมด และปฏิเสธข้อเสนอของกลุ่มอื่นโดยสิ้นเชิง หรือมีข้อมูลมีเหตุผลน้อย แต่ใช้ความรู้สึกมากกว่าก็จะทำให้เกิดความขัดแย้งและนำไปสู่ความรุนแรงได้

ประการที่ห้า การมีส่วนร่วมอาจมาจากหลายฝ่ายที่มีผลประโยชน์ และมีจุดยืนต่างกัน การมีเทคนิคและวิธีการจัดการที่ดีย่อมเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้กิจการการมีส่วนร่วมบรรลุผลได้ โดยปราศจากความรุนแรง

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้ ผู้ศึกษาได้นำมาอธิบายการมีส่วนร่วมของประชาชนในตำบลป่าป้อในการเรียกร้องสิทธิประโยชน์ที่ประชาชนควรจะได้รับจากโครงการกำจัดขยะแบบครบวงจรในชุมชน ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าว เป็นการตื่นตัวของประชาชนในพื้นที่ที่เข้าร่วมกลุ่มกันต่อต้านอำนาจรัฐ ที่จัดให้มีโครงการที่ส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของประชาชนในชุมชนป่าป้อ

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการทำประชาพิจารณ์

2.3.1 ความหมายประชาพิจารณ์

ในต่างประเทศ ได้ให้ความหมายของการประชาพิจารณ์ ไว้แตกต่างกัน ดังนี้ (แก้วสรร อติโพธิ, 2542: 9)

ในประเทศสหรัฐอเมริกา หมายถึง การพิจารณาโดยเปิดเผยของศาลเพื่อให้สาธารณะได้รับรู้ต่อมาได้มีการนำคำนี้มาใช้ในการบริหารหมายถึง การนั่งพิจารณายานหลักฐานโดยเปิดเผยและมีกระบวนการที่เคร่งครัดอย่างศาลเท่านั้น Public Hearing เป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนการออกกฎคำสั่งหรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหารในปัญหาสำคัญๆ ที่มีผลกระทบสิทธิของบุคคลต่างๆ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา

ในประเทศฝรั่งเศส หมายถึง มาตรการทางการปกครองที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่จะถูกกระทบหรือโต้แย้ง คัดค้าน ก่อนที่ฝ่ายบริหารจะออกกฎหรือมีคำสั่ง ในเรื่องนั้นๆ โดยให้องค์กรหรือบุคคลที่มีความเป็นอิสระเป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นนั้น กระบวนการนี้มีข้อดีคือ กระบวนการนี้ทำให้ฝ่ายบริหารได้รับทราบข้อมูลอย่างเต็มที่ และเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้เสนอข้อมูลและแสดงความคิดเห็นโต้แย้งกันอย่างเต็มที่อันจะทำให้การตัดสินใจนั้น อยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่สมบูรณ์ที่สุด แต่ก็มีข้อเสียคือ ความล่าช้าในการดำเนินการและต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรับฟังความ

คิดเห็นค่อนข้างมาก กรณีเช่น การตรากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยให้มีการไต่สวน สาธารณะ ค.ศ.1983 ขึ้นใช้บังคับกับกิจการ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็น การดำเนินการโดยรัฐหรือเอกชนก็ตามทั้งนี้ ตามที่จะได้มีการตรากฎหมายกำหนด กิจการ ดังกล่าวอีกชั้นหนึ่ง โดยผู้ที่มีความประสงค์จะดำเนินกิจการดังกล่าว จะต้องได้มีการไต่สวนสาธารณะเสียก่อน จึงจะได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการได้

การออกเสียงประชามติ (Referendum) การออกเสียงประชามติ เป็นกระบวนการของการจัดทำกฎหมาย ที่ขอให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนเพื่อลงมติวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายที่สำคัญซึ่งในต่างประเทศมีหลายประเทศที่นำระบบนี้ ไปใช้ เช่น ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ อิตาลี ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

2.3.2 ลักษณะสำคัญของการทำประชาพิจารณ์

แก้วสรร อติโพธิ (2542: 10) ได้กล่าวถึง การประชาพิจารณ์เป็นมาตรการที่ใช้ในการควบคุมการกระทำของรัฐเท่านั้น และจะได้ควบคุมก็แต่เฉพาะส่วนที่อยู่ในทางวิชานิติศาสตร์เรียกว่า “การกระทำทางการปกครอง” ซึ่งมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

องค์ประกอบภายนอก คือ ลักษณะที่แสดงว่ามีการ “รับฟัง” เกิดขึ้นเท่านั้น ได้แก่ (แก้วสรร อติโพธิ, 2542: 10 -11)

1. การรับฟังนั้นก็คือการรับฟังเพื่อไปประกอบการตัดสินใจในปัญหาใดปัญหาหนึ่ง กรณีจึงต้องเกิดขึ้นก่อนการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ หากได้เกิดการตัดสินใจไปก่อนหน้านั้นแล้ว มาตรการนั้นก็หาใช่การรับฟังไม่ จะมีค่าเป็นเพียง “การประชาสัมพันธ์” คือชี้แจงทำความเข้าใจเป็นหลัก ตัวผู้สนใจเข้าร่วมจะมีฐานะเป็นเพียงผู้ถูกกระทำ เป็นเป้าหมายที่ต้อง ทำให้เข้าใจ ทำให้เชื่อถือ ยอมรับการตัดสินใจนั้น แม้อาจจะเปิดโอกาสให้ซักถามแสดงความคิดเห็นได้กว้างขวางสักเพียงใด ก็ไม่มีความหมาย เนื่องจากการตัดสินใจได้เกิดขึ้นแล้วลุล่วงไปแล้ว

โดยหลักข้อนี้ การที่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบได้อนุมัติโครงการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ จากอ่างเก็บน้ำลำตะคองไปแล้ว แล้วจึงมีบัญชาให้ทาง กฟผ. ไปประชุมชี้แจงกับราษฎรผู้เกี่ยวข้อง โดยอ้างว่าเป็นการประชาพิจารณ์ จึงนับเป็นความผิดพลาดทางความคิด ที่แยกการประชาสัมพันธ์กับการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจออกจากกันไม่ได้

อย่างไรก็ตาม หากเป็นเรื่องที่ฝ่ายการเมืองได้ตัดสินใจให้ทบทุนความเหมาะสมของโครงการเนื่องจากมีกระแสคัดค้านมาก เช่นนี้การประชุมรับฟังความคิดเห็นที่จัดขึ้น ก็อาจถือเป็นการประชาพิจารณ์ได้ ส่วนจะเหมาะสมเพียงใดในเมื่อโครงการนั้นได้ดำเนินการไปแล้ว ก็เป็น

ปัญหาเฉพาะกรณีที่ต้องกรองเป็นเรื่อง ๆ ไปว่า มีผลเสียหายเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนใจหรือไม่ เพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีสัญญากับเอกชนที่ได้เข้ารับจ้างหรือร่วมทุนมาเกี่ยวข้องด้วยดัง กรณีปัญหาการทูลสะพานลอยบางเขน เป็นต้น

2. นอกจากจะต้องแยกการรับฟังออกจากการประชาสัมพันธ์ให้ได้แล้ว ก็ต้องแยกการรับฟังออกจาก “การลงประชามติ” อีกด้วย เพราะการรับฟังนั้นไม่ใช่การขอประชามติ แต่เป็นการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเท่านั้น ข้อเสนอหรือความเห็นใด ๆ ที่ได้มาจะมีค่าเป็นเพียงข้อเสนอให้พิจารณาทั้งสิ้น ตัวผู้มีอำนาจวินิจฉัย ยังคงมีอิสระ มีอำนาจเต็มอยู่เช่นเดิม จะเห็นแตกต่างไปอย่างไรก็ได้

อย่างไรก็ตามอิสระที่กล่าวก็เป็นเพียงอิสระในแง่กฎหมาย เท่านั้น ในส่วนความเป็นจริงเมื่อคำนึงถึง ความเป็นกลางเป็นอิสระของกรรมการไต่สวน พยานหลักฐานที่ผ่านการโต้แย้งตรวจสอบมาโดยรัดกุม ความมีส่วนร่วมเห็นของสาธารณชนทั่วไป ข้อกำหนดที่ระบุให้ผู้มีอำนาจต้องให้เหตุผลโดยชัดแจ้งครบถ้วนแล้ว อำนาจของเจ้าหน้าที่จะถูกแวดล้อมถูกกำหนดโดยกระบวนการไต่สวนจนหมดอิสระไปเป็นอันมากถูกกำหนดให้ต้องพิจารณาถ้วนทั่วทุกประเด็นต้องอาศัยน้ำหนักพยานหลักฐานใดมาสนับสนุนในข้อเท็จจริงที่ตนเชื่อถือ ต้องให้เหตุผลชี้แจงการชั่งตวงวัดในประเด็นต่าง ๆ ให้ชัดเจน ข้อผูกพันเช่นนี้เป็นวัตถุประสงค์ของมาตรการประชาธิปไตยอิสระส่วนที่เสียไปตามความเป็นจริง นี่ก็คืออิสระที่จะใช้อำนาจตามอำเภอใจ อันไม่ควรจะมีที่ว่างอยู่ในระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใดเลยนั่นเอง

ด้วยความเข้าใจข้างต้น การประชาธิปไตยจึงมิใช่ข้อเรียกร้องขอประชามติ มิใช่การปฏิเสธไม่ยอมรับอำนาจในระบบการปกครองแบบผู้แทน มิได้ต้องการเพื่อให้เป็นทางระบายออกของผู้คับข้องใจ หากแต่เป็นกระบวนการที่จัดวางไว้ เพื่อควบคุมให้การใช้อำนาจดุลพินิจตามกฎหมายต่าง ๆ เป็นไปโดยเที่ยงตรงปรากฏเหตุผลและความรับผิดชอบโดยชัดเจน เป็นสำคัญ

องค์ประกอบภายใน คนกับสิ่งอาจมีรูปร่างภายนอกคล้ายคลึงกัน แต่ในส่วนภายในนั้น จะต่างกันตรงความรู้จักผิดชอบชั่วดี ในทำนองเดียวกันมาตรการ “รับฟัง” ทั้งหลายที่เกิดขึ้นก่อนการตัดสินใจของทางการ และยังผลเป็นข้อสรุปความเห็นต่อผู้มีอำนาจนั้น ก็อาจจะเป็นคนหรือเป็นลิง เป็นการรับฟังที่มีความหมายมีคุณค่า หรือปราศจากคุณค่าใด ๆ เลยก็ได้ แล้วแต่ว่าจะมีองค์ประกอบภายใน มีความคิดความเชื่อใดแฝงฝังอยู่ในการรับฟังนั้นหรือไม่ ต่อปัญหาในส่วนนี้ การรับฟังที่จะถือว่าเป็นการประชาธิปไตยได้นั้น จะต้องมียุทธศาสตร์จากความคิดความเชื่อในทางกฎหมายประกอบอยู่ด้วยกล่าวคือ (แก้วสรร อดิโพธิ์, 2542: 11 -13)

1. การรับฟังนั้นต้องมีลักษณะเป็นการไต่สวนทวนความ เป็นไปโดยเที่ยงตรง, เปิดเผย และยุติธรรม

“เที่ยงตรง” ความเที่ยงตรงนั้นก็หมายถึงตัวกรรมการรับฟังที่จะต้องเป็นอิสระไม่อยู่ใต้อำนาจที่จะถูกสั่งการให้ทำเช่นนั้น ได้โดยฝ่ายใดที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้จะต้องเป็นกลางคือไม่มีส่วนได้ส่วนเสียใดในปัญหาที่ไต่สวนนั้นมาก่อน เช่น มีประโยชน์เกี่ยวข้อง มีความสัมพันธ์กับคู่กรณีหรือได้เคยวินิจฉัยให้ความเห็นเป็นฝ่ายใดในปัญหานั้นมาก่อน เหล่านี้ล้วนเป็นเหตุขาดคุณสมบัติได้ทั้งสิ้น

“เปิดเผย” การรับรู้ของสาธารณชนคนทั่วไป ซึ่งข้อโต้แย้ง ความคิดเห็นที่หลากหลาย อันเกิดขึ้นในการไต่สวนนั้น ถือเป็นหลักประกันที่จะทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องให้เหตุผลใช้ความจริงมาสนับสนุนการตัดสินใจของตน ทั้งในฝ่ายองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้เสนอโครงการ, ฝ่ายผู้เสียหายที่เข้าท้วงติงโต้แย้ง, กรรมการไต่สวนผู้ดำเนินการไต่สวนและให้ความคิดเห็น และผู้มีอำนาจตัดสินใจในที่สุด

ข้อกำหนดในความเปิดเผยนี้จะครอบคลุมถึงทั้งการประกาศเวลาและสถานที่ไต่สวนล่วงหน้า การไม่จำกัดสิทธิการเข้าฟังหรือถ่ายทอด การจัดสถานที่ที่เอื้ออำนวยต่อการเข้าถึงรวมถึงตลอดถึงข้อกำหนดให้ความเห็นของคณะกรรมการไต่สวนและผู้ชี้ขาดต้องให้เหตุผล และเปิดเผยให้ทราบทั่วกันด้วย

“ยุติธรรม” ในส่วนนี้จะเน้นไปในทาง “สิทธิ” ที่จะต่อสู้คดีของผู้เสียหายที่เมื่อจะต้องเสียหาย เพื่อโครงการที่อ้างว่าเป็น “สาธารณประโยชน์” แล้ว เขาก็ควรได้มีโอกาสรับรู้เข้าถึงเหตุผลและหลักฐานของทางการโดยเต็มที่ มีโอกาสที่จะซักถามพยานผู้เชี่ยวชาญ นำพยานของตนความคิดเห็นของตนเข้าสู่กระบวนการไต่สวน ตัวกระบวนการเองก็ต้องมีสำนวนพิจารณาเป็นหลักฐานการตัดสินใจของกรรมการและผู้มีอำนาจต้องอยู่ในประเด็นที่ไต่สวนต้องวินิจฉัยข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานในสำนวน ต้องให้เหตุผลให้เห็นได้ชัดแจ้งว่าเป็นเหตุผลที่ได้มาจากกระแสพยานหลักฐาน ความคิดเห็นอันปรากฏในการไต่สวนได้อย่างไร เข้าลักษณะเป็นการชี้ขาดตัดสินใจตามพยานหลักฐานและกระแสของเหตุผลไปในที่สุด

เงื่อนไขประการที่สามในส่วนความยุติธรรมนี้เป็นส่วนที่ขาดไม่ได้ เพราะเป็นสาระสำคัญที่สุดที่จะควบคุมการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ ขณะเดียวกันการทำให้กระบวนการตัดสินใจทางบริหารมีลักษณะเป็นกระบวนการทางกฎหมายเช่นนี้ ก็ย่อมจะกระทบถึงความคล่องตัวในการทำงานของส่วนรวมไปด้วย ด้วยเหตุนี้แต่ละประเทศที่นำมาตรากฎนี้ไปใช้ จึงได้ผ่อนปรนความ

เครื่องคิดซื้อไปไม่น้อย จนแตกต่างจากกระบวนการตุลาการในระดับหนึ่ง ซึ่งจะขอนำเสนอใน ส่วนที่ว่าด้วยพัฒนาการของมาตรการประชาพิจารณาต่อไป

2. การรับฟังต้องมีฐานะเป็น “สิทธิ” ของผู้เสียหาย ที่สามารถบังคับตามสิทธิได้ โดยกระบวนการยุติธรรม องค์ประกอบในข้อนี้มีความสำคัญและส่งผลกระทบกว้างไกลมาก โดยความหมายก็หมายความว่า หากไม่มีการพิจารณาเกิดขึ้นเช่นที่กำหนดก็ดี หรือการไต่สวนเป็นไปโดยไม่ถูกต้องผิดไปจากหลักความเที่ยงตรง เปิดเผย และยุติธรรมเช่นที่ลำดับมาก็ดี ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิที่จะนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลในคดีปกครอง เพื่อวินิจฉัยถึงความผิดพลานั้น ได้หากยังไม่มีกรรรับรองให้สิทธิอันบังคับได้เช่นนี้ มาตรการการพิจารณาพิจารณาจึงมีค่าเป็นเพียง ปฏิบัติราชการ ที่ใช้เป็นฐานร้องเรียนเรียกร้องได้ก็แต่ภายในฝ่ายบริหาร หรือหยิบยกขึ้นดำเนินคดีในทาง การเมืองกันเท่านั้นเอง จนในระยะหนึ่งต่อมาก็จะหมดความหมาย หมดความ น่าเชื่อถือที่จะทำหน้าที่เป็นกลไกยุติความขัดแย้งของสังคมไปในที่สุด

ลักษณะทั้งภายนอกและภายในเช่นที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เองที่เป็นสาระสำคัญของ มาตรการพิจารณาพิจารณา แสดงให้เห็นถึงความหมายในทางเทคนิค อยู่โดยเฉพาะเจาะจงว่า แตกต่างจากการรับฟังตามความหมายทั่วไปอย่างไร ทำหน้าที่เป็นมาตรการยุติข้อขัดแย้งให้เกิด กระบวนการตัดสินใจที่น่าเชื่อถือในลักษณะเช่นใด

มาตรการที่มีลักษณะเช่นนี้ ทำงานได้อย่างนี้ จะต้องชื่อเรียกขานเช่นใดนั้น ก็เป็นข้อที่ ควรทบทวนเช่นกัน หากเรียกว่า “การรับฟังมหาชน” รับฟังเปิดรับข้อมูลและความคิดเห็นของผู้ ได้รับผลกระทบที่มีอยู่หลากหลาย ดังนั้นก็อาจจะเป็นที่เข้าใจได้ง่าย แต่ขาดการสื่อความหมายใน ส่วนองค์ประกอบภายในไปจนหมดสิ้น หากเรียกว่า “การพิจารณาพิจารณา” เช่นในรายงานนี้ ก็จะสื่อ ความหมายในส่วนกระบวนการทางกฎหมายได้ดีว่าเป็นการรับฟังอย่างเป็นกระบวนการ นำความ ริเริ่มของรัฐมาให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายได้ไต่สวนกัน ซึ่งก็ต้องอาศัยการชี้แจงอธิบายเพิ่มเติมหรือ ความคุ้นเคยไปสักระยะหนึ่ง จึงจะเป็นที่เข้าใจกันได้ ในภายหน้าปัญหาเรื่อง “ชื่อ” ของมาตรการนี้ อาจได้รับการทบทวนที่ขาดอีกครั้งก็ได้ หากมีการตัดสินใจนำมาใช้ในระบบกฎหมายไทยต่อไป

2.3.3 กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2540: 12) ได้กล่าวถึงกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนนั้นยังแบ่งได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

(1) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร กระบวนการนี้ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา นอร์เวย์ และสเปน

(2) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับโครงการของฝ่ายบริหารที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน เช่น การวางผังเมือง การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กระบวนการนี้ใช้อยู่ในประเทศฝรั่งเศส

(3) กระบวนการไต่สวนสาธารณะในเรื่องที่ยังมีความเข้าใจไม่ตรงกันหรือมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ หรือระหว่างประชาชนกับองค์กรเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหาร กระบวนการนี้ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร

กล่าวโดยสรุป การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาธิปไตยในประเทศไทยเป็นแนวความคิดที่จะให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้มีการแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้แย้งหลายฝ่ายโดยวิธีประชาธิปไตย เพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงาน

จันท มาเตอร์ (2544: 1) การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Hearings) ได้พัฒนาไปสู่ความเป็นโอกาสหนึ่งเดียวในการสร้างอิทธิพลต่อการตัดสินใจในเชิงสาธารณะ นักธุรกิจ ชาวนา ผู้ที่พักอาศัยอยู่ในละแวกเดียวกัน (Neighborhoods) และพลเมืองในฐานะของปัจเจกชน ค้นพบว่าการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเห็นกระบวนการที่ถูกต้องชอบธรรมสำหรับใช้ในการกำหนดแนวนโยบายของรัฐบาลและแนวนโยบายในทางธุรกิจ ในอดีตนั้น หลายคนมองว่าการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเป็นเพียงแค่แบบฝึกหัดทางการเมืองที่เป็นสัญลักษณ์อันว่างเปล่า แต่ในปัจจุบัน การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางในการกระตุ้นให้เกิดหลักการขั้นพื้นฐานที่ว่าทุกผลประโยชน์ของคนส่วนมากและทุกผลประโยชน์ของคนส่วนน้อยในสังคมควรมีอำนาจใจการยับยั้งหรือคัดค้านการตัดสินใจทางการเมืองได้ โดยผู้ที่รู้ในตัวกระบวนการของการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะสามารถนำความรู้ดังกล่าวไปใช้เป็นโอกาสสำหรับการสร้างอิทธิพลต่อผลลัพธ์ของการอภิปรายในเชิงสาธารณะได้

ความมุ่งหวังที่ต้องการให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะขึ้นมานั้น ก็เพื่อประโยชน์สำหรับการต่อสู้ดิ้นรนของผู้ผลิตให้ดำรงไว้ซึ่งฐานะที่เหมาะสมในเวทีรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานกลาง หรือเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของท้องถิ่นตนเองในเวทีรับฟังความคิดเห็นระดับท้องถิ่น หรือเพื่อประโยชน์ขององค์กรในการได้มาซึ่งการรับรอง การยอมรับ ในเวทีรับฟังความคิดเห็นระดับมลรัฐ ในขณะที่เดียวกันการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะก็เป็นประโยชน์สำหรับรัฐบาลด้วยเช่นกันในการสร้างสมดุลของความขัดแย้งระหว่างฝ่ายต่าง ๆ

การเรียนรู้ถึงวิธีการนำเสนอหรือคัดค้านข้อมูล (Proposals) ในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ วิธีการกระตุ้นให้การทำหน้าที่ของสื่อเป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรม และวิธีการ

จัดการกับสถานการณ์ที่มีความยากลำบากบางสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ถือเป็นการเตรียมพร้อมสำหรับฝ่ายของเจ้าหน้าที่ ฝ่ายของสาธารณชน ฝ่ายสนับสนุน และฝ่ายคัดค้าน โดยข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการเหล่านี้ถูกมุ่งหมายให้ตอบสนองต่อปัจเจกชนที่ครั้งหนึ่งในชีวิตได้มีโอกาสเข้าร่วมในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะต่อผู้ประกอบการอาชีพเฉพาะด้าน ซึ่งบทบาทหน้าที่ของพวกเขาเข้าได้ปรากฏให้เห็นอยู่เป็นประจำในเวทีรับฟังความคิดเห็นสาธารณะต่อนักธุรกิจในเรื่องการขอใบรับรองจากทางการ (เช่น ขอใบอนุญาตให้ปล่อยควันเสียจากโรงงานออกสู่อากาศได้ เป็นต้น) และต่อพลเมืองผู้ซึ่งต้องการให้ทางการปฏิเสธต่อคำร้องขอของนักธุรกิจ

กลุ่มผลประโยชน์เฉพาะด้านที่มีความพยายามในการจัดตั้งระเบียบวาระการประชุมสำหรับการถกเถียงกัน (Debate) ในที่สาธารณะต่างให้การยอมรับว่ากระบวนการการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเป็นเสมือนห้องล็อบบี้ของคนจน (the poor man's lobby) ที่ทุกกลุ่มสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้ในการสร้างอิทธิพลต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจ การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะอาจเป็นวิธีการมีส่วนร่วมของพลเมืองที่มีความเสมอภาคกันมาที่สุดที่ทุกฝ่ายสามารถแข่งขันได้ด้วย ความเท่าเทียมกันภายใต้ความรู้ในกระบวนการของการรับฟังความคิดเห็นที่ตนเองมีอยู่ ถึงแม้ว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่มีการจัดรูปองค์กรที่ดีอาจไม่ได้ในสิ่งที่พวกเขาต้องการทุกครั้งเสมอไป แต่พวกเขาสามารถคาดหวังถึงผลลัพธ์ที่ออกมาจากการทำให้ความคิดเห็นของพวกเขาได้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจ ไม่ว่าจะดีขึ้นหรือแย่ลง การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะยังคงเป็นสิ่งที่สร้างโอกาสให้กับบรรดานักเคลื่อนไหวใหม่ได้มีบทบาทต่อการตัดสินใจในเรื่องที่มีความเป็นเทคนิคสูง เช่น เรื่องพลังงานนิวเคลียร์ เรื่องสถานที่จัดเก็บกากของเสียซึ่งเสี่ยงต่ออันตรายที่อาจจะเกิดขึ้นได้ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าแนวคิดการทำประชาพิจารณ์ เป็นแนวคิดที่บ่งบอกถึงกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนรับรู้ถึงผลกระทบต่าง ๆ ที่ภาครัฐจะจัดทำขึ้น อีกทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น ความต้องการ และความรู้สึกต่อโครงการ แผนงาน หรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่ภาครัฐได้ทำขึ้น จากแนวคิดดังกล่าวนี้ ผู้ศึกษาได้นำมาประกอบการศึกษาครั้งนี้ เพื่ออธิบายถึง กระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดทำขึ้นเป็นไปตามความต้องการของประชาชนหรือไม่ และกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา ถูกต้องตามหลักจัดทำประชาพิจารณ์หรือไม่

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับขบวนการเคลื่อนไหวประชาสังคม

2.4.1 ความหมายและความสำคัญของขบวนการเคลื่อนไหวประชาสังคม

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2545: 63 - 65) ได้กล่าวถึง การมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชน ในรูปของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ และการใช้สิทธิในการไม่เชื่อฟังรัฐของประชาชน คือ คุณสมบัติประการสำคัญของประชาสังคมที่กลับมาใหม่ เป็นทั้งการใช้สิทธิในฐานะที่เป็นพลเมือง และเป็นทั้งการแสดงออก/การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย เพราะจุดกำเนิดของระบอบประชาธิปไตยเอง ก็คือการใช้สิทธิในการไม่เชื่อฟังรัฐของประชาชนในระบบสมบูรณาญาสิทธิราช การกลับมาใหม่ของประชาสังคมในรูปของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ จึงเป็นประชาสังคมที่มีความตื่นตัวทางการเมืองสูงดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ไม่ใช่ไม่ยุ่งกับการเมืองอย่างประชาสังคมของพวกเสรีนิยมหรือพวกอนุรักษนิยมใหม่ ที่ปล่อยให้กลไกตลาดจัดการทุกอย่าง มองไม่เห็นด้านทำลายล้างของกลไกตลาดเลย ในวันนี้ การกลับมาใหม่ของประชาสังคมจึงเป็นการเปิด ทางเลือกที่สามที่มีใช้ทั้งซ้ายและขวา ต้องการขยายอาณาบริเวณสาธารณะในฐานะที่เป็นพื้นที่ทางการเมือง/พื้นที่สาธารณะให้กว้างไกลออกไป

เมื่อเป็นเช่นนี้ การเริ่มต้นด้วยการสร้างคำนิยามว่าอะไรคือ “ประชาสังคม” และอะไรคือ “ขบวนการเคลื่อนไหวประชาสังคม” จึงอาจมิใช่การเริ่มต้นที่เหมาะสมเพราะการเริ่มต้นดังกล่าว นอกจากจะมองข้ามความสลับซับซ้อนของประชาสังคมที่กลับมาใหม่ดังกล่าวมาแล้ว ยังเป็นการคงวิธีคิดแบบอภิปรัชญาตะวันตก (Metaphysics) ที่เชื่อในเรื่องของแก่นแท้/ศูนย์กลาง กล่าวคือ ยังเชื่อว่าสรรพสิ่งมีคุณสมบัติเฉพาะที่แน่นอนตายตัว จนสามารถระบุได้ว่าเป็นอะไร คือยังเชื่อใน Identity ไม่ใช่ Identification นอกจากนี้การเริ่มต้นด้วยการสร้างคำนิยามที่ชัดเจนยังเป็นการเริ่มต้นในแบบของการสร้างกรอบ/วงล้อม/ขีดจำกัด ให้กับสิ่งที่ต้องการศึกษาไว้ตายตัวล่วงหน้าเรียบร้อยแล้ว การกระทำดังกล่าวจะไม่สามารถช่วยให้เราจับภาพที่สลับซับซ้อนของการกลับมาใหม่ของประชาสังคมในปัจจุบันได้เลยเพราะประชาสังคมที่กลับมาใหม่ เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ เป็นเรื่องของการสมาคมติดต่อดูแลกันของคนในสังคม ที่เป็นอิสระจากรัฐ และกลไกตลาด และเปิดกว้างในรูปของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ ที่มีเครือข่ายโยงใยกว้างขวาง เพื่อมุ่งหาข้อยุติหรือหลักการร่วมกัน เพื่อสร้างวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยที่เข้มข้น และมีที่ว่างให้กับความแตกต่างหลากหลาย และสิทธิในการเชื่อฟังรัฐของประชาชน

ส่วนขบวนการเคลื่อนไหวประชาสังคม/ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ แน่นนอนย่อมไม่ใช่ขบวนการปลดปล่อยแห่งชาติ ไม่ใช่ขบวนการแบ่งแยกดินแดน หรือขบวนการ

ปฏิวัติอย่างในอดีต ขณะเดียวกันก็มีใช้พรรคการเมืองกลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง รัฐสภา หรือแม้แต่ภาคธุรกิจเอกชน แต่เป็นขบวนการปฏิรูปที่เข้มข้นและหลากหลายของประชาชนธรรมดา ที่เริ่มตระหนักถึงขีดจำกัดของการปฏิวัติว่าเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก หรือถึงแม้ว่าจะเป็นไปได้ แต่ก็ไม่ใช่มรรควิธีในการพัฒนาประชาธิปไตย จึงหันกลับมาเคลื่อนไหวเรียกร้องในระบบเป็นขบวนการที่ยังยอมรับในรัฐ-ชาติ มิใช่ปฏิเสธรัฐ-ชาติ ยอมรับในการแบ่งแยกระหว่างรัฐกับสังคม ขณะเดียวกันก็ตระหนักถึงขีดจำกัดและความสามารถของรัฐ-ชาติในการแก้ปัญหาความขัดแย้งใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นดังกล่าวมาแล้ว จึงเสนอทางเลือกด้วยการสร้างประชาสังคมให้แข็งแกร่งขึ้นมาในรูปของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแบบต่างๆ แทนการช่วงชิงอำนาจรัฐด้วยการปฏิวัติรุนแรงอย่างขบวนการปฏิวัติ/ขบวนการปลดปล่อยในอดีต ในวันนี้ ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่/ขบวนการเคลื่อนไหวทางประชาสังคม จึงเป็นขบวนการปฏิรูประบบเดิมที่ดำรงอยู่ให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ดังกรณีของขบวนการโวลิตารีตีในประเทศโปแลนด์ หรือขบวนการเรียกร้องสิทธิในการปกครองตนเองของคนพื้นเมืองดั้งเดิมในประเทศต่างๆ มากกว่าเป็นขบวนการต่อสู้ขอระบบเพื่อล้มล้างระบบอย่างขบวนการคอมมิวนิสต์ในอดีต และขบวนการปลดปล่อยแบ่งแยกดินแดนในปัจจุบันในประเทศต่างๆ

2.4.2 ลักษณะของขบวนการเคลื่อนไหวทางประชาสังคม

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2545: 66) ได้แยกลักษณะของขบวนการเคลื่อนไหวทางประชาสังคม ออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ด้วยกันคือ

- (1) ในฐานะที่เป็นกลุ่มหรือองค์การอาสาสมัคร (Civic Group/Voluntary Organization)
- (2) ในฐานะที่เป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (Social Movements)

บรรดากลุ่มและองค์การอาสาสมัครต่างๆ นั้น ถือเป็นรากฐานของประชาสังคม และของระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยมดังในอดีตที่ผ่านมาของประเทศสหรัฐอเมริกา และอังกฤษ ซึ่งถือกันว่าเป็นแม่แบบของการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่ในปัจจุบัน บรรดากลุ่มและองค์การอาสาสมัครเหล่านี้ กำลังลดบทบาทและลดความสำคัญลงมาก

ส่วนลักษณะที่สำคัญอีกด้านหนึ่งของขบวนการเคลื่อนไหวของประชาสังคมในต่างประเทศที่ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2545: 66) ได้ให้ความสนใจและให้ความสำคัญอย่างมากได้แก่ ประชาสังคมในรูปของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ซึ่งถือว่าเป็นพัฒนาการที่สำคัญของประชาสังคมในต่างประเทศในปัจจุบัน เพราะเป็นการกลับมาใหม่ของสิ่งที่เรียกว่า “ประชาสังคม” (Civil Society) ในรูปของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่” (The New Social

Movements) ซึ่งเริ่มปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนราวต้นคริสต์ทศวรรษ 1970s ในประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้าในยุโรปและอเมริกา

2.4.3 ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างประชาสังคมในฐานะที่เป็นกลุ่มหรือองค์กรอาสาสมัคร และในฐานะที่เป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่

ไซรต์น์ เจริญสินโอฬาร (2545: 72) ได้กล่าวถึง ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างประชาสังคมในฐานะที่เป็นกลุ่มหรือองค์กรอาสาสมัคร และในฐานะที่เป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่มีอยู่ 3 ประการคือ

ประการแรก ประชาสังคมในรูปของกลุ่มหรือองค์กรอาสาสมัคร มักจะมองรัฐในแง่ดี คือมองรัฐในฐานะที่เป็นกรรมการกลาง คอยตอบสนองความต้องการหรือข้อเรียกร้องของประชาชนตามจารีตวิธีคิดของสำนักพหุนิยม (Pluralism) ในวิชารัฐศาสตร์อเมริกันกระแสหนึ่ง ส่วนประชาสังคมในรูปของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ จะตั้งข้อสงสัยกับความเป็นกลางและความสามารถของรัฐในการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องและความต้องการของประชาชน ฉะนั้น ประชาสังคมในรูปของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ จึงเป็นความพยายามที่จะท้าทายหรือสร้างขีดจำกัดให้กับอำนาจรัฐ ในขณะที่ประชาสังคมในรูปของกลุ่มและองค์กรอาสาสมัครต่างๆ จะมีแนวโน้มที่จะช่วยขยายอำนาจรัฐให้กว้างไกลออกไป

ประการที่สอง อยู่ที่ว่า ประชาสังคมในรูปของกลุ่มหรือองค์กรอาสาสมัครนั้น มักมีภาพของสิ่งที่เรียกว่า “ประชาสังคม” คับแคบกว่าแบบของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ เพราะประชาสังคมในรูปของกลุ่มหรือองค์กรอาสาสมัครมักจะมีชุมชน (Community) เป็นฐาน ไม่ว่าจะเป็นชุมชนเมืองหรือชุมชนชนบทก็ตาม ในขณะที่ประชาสังคมในรูปของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ จะมีสิ่งที่เรียกว่า “พื้นที่/อาณาบริเวณสาธารณะ” (The Public Sphere) เป็นฐาน

ประการที่สาม ประชาสังคมในรูปของกลุ่มหรือองค์กรอาสาสมัคร จะมีภาพของ “ความเป็นพลเมือง” (Citizenship) ที่ขยับขึ้นแข็งในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมของ ชุมชน/ท้องถิ่น (A Participatory Citizen) ในฐานะที่เป็นหน้าที่พลเมือง (Civic Duty) แบบหนึ่ง แต่ประชาสังคมในรูปของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ จะมีภาพของ “ความเป็นพลเมือง” แบบที่สนใจ ตื่นตัว และมีจิตสำนึกทางการเมืองสูง (A Politicized Citizen) เพราะเห็นว่าการให้ความสำคัญกับชุมชน/ท้องถิ่น นอกจากจะทำให้ความหมายของสิ่งที่เรียกว่า “ประชาสังคม” คับ

แคบแล้ว ยังลดทอนบทบาททางการเมือง/ความเป็นการเมืองของประชาสังคมไปพร้อมๆ กันอีกด้วย คือ de-politicized civil society นั่นเอง

โดยสรุป จะเห็นได้ว่า แนวคิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ เป็นแนวคิดที่กล่าวถึง การมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชน ในรูปของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ และการใช้สิทธิในการไม่เชื่อฟังรัฐของประชาชน เป็นทั้งการใช้สิทธิในฐานะที่เป็นพลเมือง การแสดงออก การแสดงความต้องการ และเป็นการแสดงออกถึงการการใช้สิทธิในการไม่เชื่อฟังรัฐ เช่นเดียวกับการศึกษาของผู้ศึกษาครั้งนี้ คือ ประชาชนตำบลป่าป๋องได้ออกมาร่วมกลุ่มกัน เพื่อแสดงข้อเรียกร้อง ความต้องการให้ภาครัฐที่เกี่ยวข้องยุติโครงการก่อสร้างโรงงานกำจัดขยะแบบครบวงจรในชุมชน เพราะเกรงกลัวว่าชุมชนจะได้รับผลกระทบต่อโครงการ

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ชลิดา ถนอมวงศ์ (2537) การศึกษาพฤติกรรมการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในแพพักแพล่อง ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี ผลการศึกษาพบว่า ผู้ประกอบการมีความรู้ความเข้าใจในการกำจัดขยะจะสามารถกำจัดขยะได้ถูกวิธีมากกว่าผู้ประกอบการที่มีความรู้และประสบการณ์ในการกำจัดขยะแต่ในกลุ่มของนักท่องเที่ยวที่พบว่ามีความรู้ความเข้าใจต่อการกำจัดขยะได้ดีแต่มีการกำจัดขยะที่ไม่ถูกต้องสืบเนื่องมาจากไม่มีที่รองรับขยะอย่างเพียงพอ ขณะที่ผู้ประกอบการค้าบางส่วนยังขาดความรู้ในการรวบรวมและกำจัดขยะมูลฝอยที่ถูกต้อง และขาดความรู้ที่เกี่ยวข้องเช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด พ.ศ. 2535 แต่พฤติกรรมการกำจัดขยะของผู้ที่มีความรู้ในด้าน พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดกับผู้ที่ไม่มีความรู้ ด้านกฎหมายดังกล่าวไม่ได้ส่งผลแตกต่างกันต่อการกำจัดขยะสืบเนื่องมาจากการได้รับข้อมูลข่าวสารการกำจัดขยะในพื้นที่เดียวกันได้อย่างทั่วถึง

ศักดิ์ชัย ศรีรัตนวุฒิ (2538) ได้ศึกษาเรื่อง การต่อต้านโครงการก่อสร้างโรงงานไฟฟ้าพลังความร้อนของผู้นำชุมชนลำพูน ผลการศึกษาพบว่า ผู้นำชุมชนและผู้เกี่ยวข้องมีความรู้ความเข้าใจโครงการนี้ โดยพบว่าผู้นำชุมชน ส่วนมากทราบว่า โครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำจัดขยะและผลิตกระแสไฟฟ้า มีผลดีช่วยกำจัดขยะได้พลังไฟฟ้าใช้และมีผลเสียทำให้สิ่งแวดล้อม เป็นพิษ นอกจากนี้ยังเชื่อว่าเมื่อใช้ถ่านหิน เป็นเชื้อเพลิงจะเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และเคยร่วมกิจกรรมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมส่วนผู้เกี่ยวข้อง พบว่า ส่วนมากมีความรู้ความเข้าใจต่อสิ่งแวดล้อมใกล้เคียงกันกับผู้นำชุมชน

ด้านความรู้สึก ความคิดเห็นต่อโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อน จากขยะจังหวัด เชียงใหม่ ในพื้นที่จังหวัดลำพูนพบว่า ผู้นำชุมชนลำพูนส่วนมากไม่ต้องการโครงการนี้และไม่เห็น ด้วยที่จะจัดสร้างในพื้นที่จังหวัดลำพูน โดยให้เหตุผลสำคัญที่สุดว่าจะสร้างปัญหามลพิษให้แก่ สิ่งแวดล้อม แม้จะใช้ขยะในหรือนอกเขตจังหวัดลำพูนโดยให้เหตุผลสำคัญที่สุดว่าจะสร้างปัญหา มลพิษ ให้แก่สิ่งแวดล้อม แม้จะใช้ขยะในหรือนอกเขตจังหวัดลำพูนเป็นเชื้อเพลิงด้วยก็ตาม ซึ่งม ีความแตกต่างกับผู้เกี่ยวข้องที่ส่วนมากต้องการโครงการและเห็นด้วยที่จะจัดสร้างขึ้นในพื้นที่ จังหวัดลำพูนแต่ต้องเป็นการกำจัดขยะของจังหวัดลำพูนเท่านั้น

ลักษณา ภู่นคร (2546) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการคัดแยกขยะ มูลฝอยในเทศบาลเมืองลำพูน ผลการศึกษาพบว่า ในภาพรวมระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการคัดแยกขยะมูลฝอยอยู่ในระดับปานกลาง ด้านการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์จากการศึกษา พบว่า ประชาชนเห็นความสำคัญในการคัดแยกขยะมูลฝอยในการช่วยลดปัญหาด้านมลพิษที่เกิด จากขยะมูลฝอยในชุมชนทำให้เทศบาลสามารถจัดเก็บและกำจัดขยะมูลฝอยได้ง่าย และปริมาณ ขยะมูลฝอยในครัวเรือน และชุมชน ลดลงทำให้ชุมชน สะอาด และมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย

ด้านการมีส่วนร่วมในการประเมินผล ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง โดยมีการ รายงานผลการดำเนินงานการร่วมมือในการคัดแยกขยะมูลฝอยต่อชุมชนและเทศบาล การแต่งตั้ง คณะกรรมการติดตาม และประเมินผลการดำเนินการคัดแยกขยะมูลฝอยในชุมชนมีการปรับปรุง และพัฒนาการดำเนินงานให้สามารถขยะมูลฝอยในชุมชนให้เป็นไปอย่าง มีประสิทธิภาพ

การมีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะมูลฝอย ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ด้านที่มี ปัญหาการมีส่วนร่วมมากที่สุดคือ ปัญหาการมีส่วนร่วมในด้านการประเมิน รองลงมาคือ ปัญหา การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และปัญหาการมีส่วนร่วมในด้านการปฏิบัติ

สุรีย์ บุญญานพวงศ์ (2546) ศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการระบบกำจัดขยะแบบ ศูนย์รวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี ศักยภาพค่อนข้างจำกัดในการจัดการขยะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาด เล็กเช่น เทศบาล ตำบล องค์กรการบริหารส่วนตำบล พบว่าศักยภาพความพร้อม ในการให้บริการ ด้านการจัดการขยะ อยู่ในระดับต่ำมาก จำเป็นต้องได้รับการพัฒนา ทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐาน และ ด้านเทคโนโลยี การกำจัดขยะ สำหรับปัญหาสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกแห่งประสบ อยู่คือ การขาดการร่วมมือกับประชาชนในการจัดการขยะ ทั้งด้านการลดปริมาณขยะที่ต้นทาง การจ่ายค่าธรรมเนียมขยะ

การศึกษาทัศนะของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับนโยบายการจัดการขยะในรูปแบบครบวงจร พบว่าผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เห็นว่าแนวทางการดำเนินงาน ตามนโยบายดังกล่าวเป็นสิ่งที่ดี เพราะช่วยให้เกิดความประหยัดในทุกเรื่อง ทั้งด้านพื้นที่ทิ้งและกำจัดขยะ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร ด้านเทคโนโลยี การจัดการขยะ ด้านการบริหารจัดการ ทั้งยังเป็นการแก้ไขปัญหา ขยะอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตามแม้ว่าผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่คิดว่า องค์กรของตนมีความพร้อมในการเป็นแกนนำการดำเนินโครงการบริหารจัดการขยะแบบศูนย์รวม และเห็นว่านโยบายการบริหารจัดการระบบกำจัดขยะแบบศูนย์รวม มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติแต่ในทางประสิทธิภาพ เห็นว่ายังมีปัญหาอุปสรรคที่ต้องแก้ไขหรือเตรียมการแก้ไขอีกมากเช่น การหาพื้นที่ทิ้งและกำจัดขยะขนาดใหญ่ที่สามารถรองรับขยะจำนวนมากจากทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมโครงการ การกำหนดสัดส่วนของการลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง การจัดสรรผลประโยชน์จากการดำเนินงาน การหารูปแบบงานที่เหมาะสม การบริหารจัดการระบบกำจัดขยะ การสร้างความร่วมมือจากประชาชนในการดำเนินโครงการ

ต่อพงษ์ โขสิโต (2547) ได้ศึกษาเรื่อง ผลกระทบจากการจัดการปัญหาขยะในเขตเทศบาลเมืองเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า สถานการณ์โดยทั่วไปทั้งผู้ประกอบการและชนชั้นกลางมีความเดือดร้อน จากปัญหาการจัดการขยะมูลฝอย โดยมีบริเวณกระจายตามจุดต่างๆ หลายแห่ง ทั้งด้านร่างกายและจิตใจตลอดจนการท่องเที่ยวและเศรษฐกิจชุมชน และผู้ประกอบการและชนชั้นกลางให้ความรุนแรงของปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง มีนัยสำคัญมากที่สุดและรองลงมาคือในระดับรุนแรงมากผลกระทบของปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยเป็นเรื่องใกล้ตัว ของคนทุกคน มีผลกระทบค่อนข้างมากทั้งทางตรงและทางอ้อม

สาเหตุของปัญหาการจัดการขยะคือ ภาครัฐขาดความเข้มงวดในเรื่อง กฎระเบียบ และความเข้มงวดต่อเจ้าหน้าที่ และประชาชนส่วนใหญ่ ไม่ใส่ใจต่อปัญหา และไม่เห็นแก่ประโยชน์ของส่วนรวม ผู้มีบทบาทหลักในการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยได้แก่ ประชาชน รองลงมาคือ เทศบาล แนวทางในการจัดการปัญหาขยะของเทศบาลนครเชียงใหม่ คือรณรงค์ให้ความรู้ และปลูกจิตสำนึกแก่ประชาชน การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาขยะ ตั้งแต่การคัดแยกขยะในครัวเรือน การดูแลภาชนะที่จัดทิ้ง รวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสอดส่อง ดูแลและให้ข้อมูลกับภาครัฐ และการกวดขันการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ศึกษานำมาประกอบการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ เป็นงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะในชุมชน การจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น การต่อต้านของประชาชนต่อโครงการที่ภาครัฐจัดทำขึ้น และผลกระทบและปัญหาของการจัดการขยะในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งงานวิจัยต่าง ๆ เหล่านี้มีความสอดคล้องกับการศึกษาเรื่อง การเรียกร้องประชาพิจารณ์นโยบายสาธารณะกรณีศึกษา: โครงการก่อสร้างโรงงานกำจัดขยะมูลฝอยครบวงจร ตำบลป่าป้อง อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ ทั้งนี้ผู้ศึกษาจะนำมาประกอบการอภิปรายผลการศึกษาว่า ประเด็นปัญหา ผลกระทบ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการขยะ และการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสอดคล้องกับการศึกษาครั้งนี้ในประเด็นใดบ้าง

2.6 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา



ภาพที่ 2.1 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา