

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดผู้มีส่วนได้เสีย
ในกระบวนการทำประชาพิจารณ์ในโครงการ
ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

เบญจพร ยุติธรรมภิญโญ

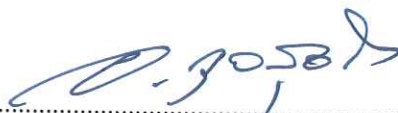
วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

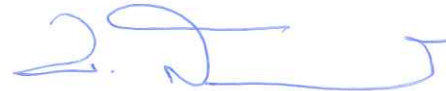
2561

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดผู้มีส่วนได้เสีย
ในกระบวนการทำประชาพิจารณ์ในโครงการ
ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
เบญจพร ยุติธรรมภิญโญ
คณะนิติศาสตร์

อาจารย์..........อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ดร.พัชรวรรณ นุชประยูร)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

ผู้ช่วยศาสตราจารย์..........ประธานกรรมการ
(ดร.อมรรัตน์ กุลสุจริต)

ศาสตราจารย์..........กรรมการ
(ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

อาจารย์..........กรรมการ
(ดร.พัชรวรรณ นุชประยูร)

รองศาสตราจารย์..........คณบดี
(นเรศร์ เกษะประกร)

พฤษภาคม 2562

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการทำ ประชาพิจารณ์ในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
ชื่อผู้เขียน	นางสาวเบญจพร ยุติธรรมภิญโญ
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2561

ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนนั้น รัฐต้องดำเนินการให้ได้มาเพื่อประโยชน์สาธารณะแก่ประชาชนทุกภาคส่วน ทั้งในด้านการจัดหาสิ่งสาธารณูปโภค หรือการดำเนินการอื่นใด ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนบางกลุ่ม ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้มีการกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชน และสิ่งแวดล้อม โดยในปัจจุบันได้มีการกำหนดบทกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐ แต่จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ พบว่า การให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐด้วยวิธีการประชาพิจารณ์ ไม่ได้กำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียที่จะเข้าร่วมการประชาพิจารณ์ในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจน ประกอบกับไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการให้ความสำคัญของผู้มีส่วนได้เสียในแต่ละกลุ่ม จึงเป็นเหตุให้ผู้ที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่ หรือผู้ที่ไม่มีส่วนได้เสียอันเนื่องมาจากการดำเนินการดังกล่าว เข้าร่วมการทำประชาพิจารณ์หรือร่วมแสดงความคิดเห็น ซึ่งในบางกรณี การแสดงความคิดเห็นดังกล่าวอาจทำให้รัฐไม่สามารถดำเนินโครงการได้ เป็นเหตุให้ประชาชนในพื้นที่และประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการดังกล่าว การศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ จึงมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาแนวคิดของกฎหมายเกี่ยวกับการทำประชาพิจารณ์ในประเทศไทย และเป็นการศึกษาปัญหาและข้อจำกัดของการทำประชาพิจารณ์ เพื่อนำเสนอมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดกลไกของผู้มีส่วนได้เสียในการทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้องปรากฏว่า รัฐได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก โดยได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยได้มีการกำหนดความหมายของผู้มีส่วนได้เสียในการจัดทำประชาพิจารณ์ในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่การกำหนดความหมายและขอบเขตดังกล่าวยังไม่มี ความชัดเจน อีกทั้ง การกำหนดความหมายของผู้มีส่วนได้เสียในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 และในแนวทางการปฏิบัติงานของสำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยังมีความไม่สอดคล้องกัน และไม่มีการกำหนดขอบเขตหรือประเภทของผู้มีส่วนได้เสียให้มีความชัดเจนแต่อย่างใด นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่า

ประเทศไทยได้กำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิและหน้าที่ในการมีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่สิทธิและหน้าที่ดังกล่าวยังคงมีความสมบูรณ์ เช่น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ไม่ได้มีการกำหนดให้ชัดเจนในกรณีการเปิดเผยรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นการกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิมีสิทธิฟ้องร้องดำเนินคดี หรือเรียกร้องให้หน่วยงานภาครัฐชดเชยค่าเสียหายในกรณีที่เกิดความเสียหายแล้วเท่านั้น แต่ไม่ได้มีการกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานภาครัฐในการตัดสินใจดำเนินโครงการในแนวทางที่ขัดต่อข้อคิดเห็นจากการทำประชาพิจารณ์แต่อย่างใด

ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดกลไกของผู้มีส่วนได้เสียในการทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยขอเสนอให้มีการกำหนดความหมาย ขอบเขต สิทธิ และหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียให้ชัดเจนตามระดับการได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการ และขอเสนอให้มีการจัดลำดับความสำคัญของประเภทกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย รวมถึงขอเสนอให้มีการชี้แจงเหตุผลให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียได้ทราบว่าเหตุใด หน่วยงานภาครัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินโครงการต่อไป แม้ว่าจะไม่เป็นไปตามแนวทางการจัดทำประชาพิจารณ์ โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว อาจกำหนดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อให้มีผลบังคับใช้ที่ชัดเจน เพื่อให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ และเป็นแนวทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐที่ชัดเจน นอกจากนี้ ได้มีข้อเสนอให้ผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับผลกระทบจากโครงการโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ให้ได้รับสิทธิพิเศษบางประการ เช่น สิทธิพิเศษทางภาษี เป็นต้น

ABSTRACT

Title of Thesis	Legal Problem of Stakeholder Determination in the Affected Environmental Project's Public Hearing Procedure
Author	Miss Benjaphorn Yutithumpinyo
Degree	Master of Laws
Year	2018

The provision of state's public service to serve people needed, state shall ensure the public interest to people throughout every sector both providing public utilities or another undertaking. Such procedure might be affect to some group of people, so that why Constitution of the Kingdom of Thailand prescribe the participation of the people in the state' procedure that might be affect to community and environment. At present, the law has prescribe the rules which requiring the participation of the people in the state' procedure. But as a matter of fact, the participation of the people in the state' procedure by public hearing does not clearly prescribe the extent of stakeholder to attend the affected environmental project public hearing, including it does not has clearly principles about prioritization of each stakeholder group. That is a cause of non-public hearing or expressing the opinions for a people who are not living in such area of non-stakeholder arising from such procedure, sometimes such expressing the opinions might be unable to undertaking the project of state which cause the people who lives in such area and majority group does not gain the benefit from such project. The objective in this research are studying legal perspective of public hearing in Thailand and studying the problems of public hearing as well in order to propose the legal measures to determine mechanism of stakeholder in the affected environmental state project's public hearing.

According to selective documents, the state prioritize to participation of the people by prescribing the rules for requiring the people participate in constitution, which is the supreme of the state, and have definition of stakeholder for the affected environmental project public hearing, but the definition and the extent still not clear and the definitization of stakeholder in Rule of the Office of the Prime Minister on Public Consulation, B.E. 2548 (2005) unsuitable to The Guideline of

Environmental Impact Evaluation Bureau, Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning, Ministry of Natural Resources. Furthermore, the extent and category of stakeholder determination is still not clear. According to the research found that, Thailand prescribing rights and duties of stakeholder for the affected environmental state project's public hearing, but it still absolute such as rights to access the information which not clearly prescribed for disclosure the environmental impact evaluation report, and rights to access justice system which prescribed rights for stakeholder to file a lawsuit or claim the compensation from state agency only the damages occurred. On the other hand, it not determine rights for stakeholder to examine the exercising discretion of state agencies for making a decision to undertake project which contrary to the public hearing.

In this research recommends the mechanism of stakeholder determination in the affected environmental state project's public hearing by clearly define the definition, the extent, rights and duties of stakeholder according to the level of the affect from undertaking project and making priority of stakeholder group, including recommend to explain the reason to stakeholder for necessity to continue undertaking the project even not follow the public hearing guideline. In order to determine the rules, it might be enact the act for clearly enforcement, use it as the practical framework for state agency and requiring the people to participate in the state project undertaking. Moreover, this research recommends some privilege to stakeholder who has the unavoidable affected from project such as tax reduction.

กิตติกรรมประกาศ

การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความช่วยเหลือและความช่วยเหลือจากผู้มีพระคุณหลายท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ท่านอาจารย์ ดร.พัชรวรรณ นุชประยูร อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก ที่คอยให้คำปรึกษา และช่วยชี้แนะแนวทางในการจัดทำวิทยานิพนธ์เป็นอย่างดี ตลอดจนได้กรุณาติดตามความคืบหน้าในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูง

ขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อมรรัตน์ กุลสุจริต ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และท่านอาจารย์ ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้เสียสละเวลาในการให้คำปรึกษา ชี้แนะ และข้อมูลแก่ผู้เขียน จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วง และมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบพระคุณพี่ ๆ นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาคพิเศษ รุ่น 5 ที่คอยช่วยเหลือ เป็นกำลังใจ และให้คำปรึกษาที่เป็นประโยชน์ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ที่คอยช่วยเหลือในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ขอขอบคุณพี่คุณพินิภัทร์ วานิชคราม ที่ให้คำปรึกษา ช่วยชี้แนะ และให้ความช่วยเหลือในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และขอขอบคุณพี่ ๆ และน้อง ๆ กองกฎหมาย มหาวิทยาลัยบูรพา ที่คอยให้คำปรึกษา ชี้แนะ และให้กำลังใจ ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และขอขอบพระคุณครอบครัวของผู้เขียน ที่ให้กำลังใจ เป็นแรงผลักดัน และคอยติดตามความคืบหน้าในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จนกระทั่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

เบญจพร ยุติธรรมภิญโญ

พฤษภาคม 2562

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
ABSTRACT	(5)
กิตติกรรมประกาศ	(6)
สารบัญ	(7)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	6
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	6
1.4 สมมติฐานของการศึกษา	6
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
บทที่ 2 ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม	8
2.1 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน	9
2.1.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน	11
2.1.2 ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน	16
2.1.3 ผลของการมีส่วนร่วมของประชาชน	19
2.2 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการทำประชาพิจารณ์	20
2.2.1 แนวความคิดทั่วไป เกี่ยวกับการทำประชาพิจารณ์	22
2.2.2 การประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม	25
2.3 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม	29
2.3.1 ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	30
2.3.2 ผลกระทบของสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการทำโครงการของรัฐ	33
2.4 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียในการทำประชาพิจารณ์ ในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม	36
2.4.1 ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสีย	36
2.4.1.1 ความหมายของผู้มีส่วนได้เสีย	37
2.4.1.2 การลำดับความสำคัญของผู้มีส่วนได้เสียและประเด็นพิจารณา	39

2.4.2 ผู้มีส่วนได้เสียในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม	40
2.4.2.1 ผู้มีส่วนได้เสียในระดับปัจเจกบุคคล	42
2.4.2.2 ผู้มีส่วนได้เสียในระดับชุมชน	42
บทที่ 3 หลักกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำ	48
โครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของกฎหมายต่างประเทศ	
3.1 กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำประชาพิจารณ์ในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของกฎหมายต่างประเทศ	48
3.1.1 ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน	50
3.1.1.1 ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนของประเทศสหรัฐอเมริกา	50
3.1.1.2 ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนของประเทศฝรั่งเศส	52
3.1.1.3 ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนของประเทศเยอรมนี	54
3.1.2 ขั้นตอนของกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน	55
3.1.2.1 ขั้นตอนของกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนของประเทศสหรัฐอเมริกา	55
3.1.2.2 ขั้นตอนของกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนของประเทศฝรั่งเศส	56
3.1.2.3 ขั้นตอนของกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนของประเทศเยอรมนี	61
3.1.3 ผลของการมีส่วนร่วมของประชาชน	64
3.1.3.1 ผลของการมีส่วนร่วมของประชาชนของประเทศสหรัฐอเมริกา	64
3.1.3.2 ผลของการมีส่วนร่วมของประชาชนของประเทศฝรั่งเศส	64
3.1.3.3 ผลของการมีส่วนร่วมของประชาชนของประเทศเยอรมนี	64
3.2 หลักกฎหมายเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียในการทำประชาพิจารณ์ของกฎหมายต่างประเทศ	65
3.2.1 ความหมายของผู้มีส่วนได้เสียของกฎหมายต่างประเทศ	66
3.2.1.1 ความหมายของผู้มีส่วนได้เสียของกฎหมายสหรัฐอเมริกา	66
3.2.1.2 ความหมายของผู้มีส่วนได้เสียของกฎหมายฝรั่งเศส	66
3.2.1.3 ความหมายของผู้มีส่วนได้เสียของกฎหมายเยอรมนี	66
3.2.2 สิทธิและหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียในกฎหมายต่างประเทศ	66
3.2.2.1 สิทธิและหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียในกฎหมายสหรัฐอเมริกา	67
3.2.2.2 สิทธิและหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียในกฎหมายฝรั่งเศส	69
3.2.2.3 สิทธิและหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียในกฎหมายเยอรมนี	71
3.2.3 การกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียของกฎหมายต่างประเทศ	74

3.2.3.1	การกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียของกฎหมายสหรัฐอเมริกา	74
3.2.3.2	การกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียของกฎหมายฝรั่งเศส	75
3.2.3.3	การกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียของกฎหมายเยอรมนี	76
บทที่ 4	หลักกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำ	78
	โครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของกฎหมายไทย	
4.1	กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำประชาพิจารณ์ในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของกฎหมายไทย	78
4.1.1	วิวัฒนาการการจัดทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย	81
4.1.2	ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของการทำประชาพิจารณ์ของกฎหมายไทย	83
4.1.3	ขั้นตอนของกระบวนการทำประชาพิจารณ์ของกฎหมายไทย	84
4.1.3.1	ประเภทของโครงการที่ต้องจัดทำประชาพิจารณ์	84
4.1.3.2	ผู้ขอให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์	85
4.1.3.3	ช่วงเวลาในการจัดทำประชาพิจารณ์	86
4.1.3.4	รูปแบบในการจัดทำประชาพิจารณ์	86
4.1.3.5	กระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์	86
4.1.4	ผลของการทำประชาพิจารณ์ของกฎหมายไทย	87
4.2	หลักกฎหมายเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียในการทำประชาพิจารณ์ของกฎหมายไทย	90
4.2.1	ความหมายของผู้มีส่วนได้เสียของกฎหมายไทย	90
4.2.2	สิทธิและหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียในกฎหมายไทย	91
4.2.2.1	สิทธิและหน้าที่การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางสิ่งแวดล้อมภาครัฐ	92
4.2.2.2	สิทธิและหน้าที่ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร	95
4.2.2.3	สิทธิและหน้าที่ในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ	97
4.2.2.4	สิทธิและหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม	100
4.2.3	การกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียของกฎหมายไทย	102
4.2.3.1	การกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน	102
4.2.3.2	การกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียในการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม	103
บทที่ 5	วิเคราะห์การกำหนดกลไกของผู้มีส่วนได้เสียในการทำประชาพิจารณ์	107
	ในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม	
5.1	ประเด็นปัญหาของประเทศไทยเกี่ยวกับการกำหนดความหมายและขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสีย	108
5.1.1	ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดความหมายของผู้มีส่วนได้เสีย	109

5.1.2 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนร่วม ในกระบวนการประชาพิจารณ์	110
5.1.2.1 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายในการกำหนด ขอบเขตของผู้มีส่วนร่วมในการจัดทำประชาพิจารณ์	111
5.2.2.2 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความไม่สอดคล้องกันของกฎหมาย ในการกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสีย	111
5.2.2.3 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสีย ในการจัดทำประชาพิจารณ์	112
5.2 ประเด็นปัญหาของประเทศไทยเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสีย ในการทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม	113
5.2.1 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่การมีส่วนร่วม ในการดำเนินกิจกรรมทางสิ่งแวดล้อมภาครัฐ	113
5.2.2 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร	114
5.2.3 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ในการมีส่วนร่วมในกระบวนการ ตัดสินใจ เช่น การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Environment Impact Assessment: EIA)	116
5.2.4 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม	118
5.3 ประเด็นปัญหาของประเทศไทยเกี่ยวกับผลของการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชน	120
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	121
6.1 บทสรุป	121
6.2 ข้อเสนอแนะ	123
บรรณานุกรม	127
ประวัติผู้เขียน	137

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐ (State) หรือชุมชนทางการเมืองของมนุษย์ อันประกอบด้วยดินแดนที่มีขอบเขตแน่นอน มีประชากรอาศัยอยู่ในจำนวนที่เหมาะสม มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง โดยมีรัฐบาลเป็นผู้ปกครอง ซึ่งรัฐบาล (Government) คือ องค์กร หรือหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ปกครองและบริหารกิจการภายใน โดยเป็นผู้กำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อจัดระเบียบทางสังคม และดำเนินทุกกิจการเพื่อผลประโยชน์ของปวงชน และเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ รัฐบาลมีหน้าที่ที่จะต้องใช้จ่ายเงินเพื่อป้องกันประเทศ รักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ส่งเสริมด้านการเกษตร การศึกษา การสาธารณสุขและกิจการบางอย่าง เช่น การสร้างเขื่อน การสร้างถนน การจัดให้มีไฟฟ้า ประปา ระบบสาธารณสุขปโภค ซึ่งการดำเนินการเหล่านี้ล้วนมีความจำเป็นและเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักของรัฐคือการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน และต้องการให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี มีสวัสดิภาพทางสังคมอย่างทั่วถึง และมีความเสมอภาคกัน

การดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน รัฐจะต้องมีการกำหนดนโยบายหรือแผนงานในการจัดทำโครงการหรือกิจกรรม ทั้งที่เป็นบริการสาธารณะ และที่เป็นการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปภคนั้น อาจดำเนินการไปโดยส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือส่งผลกระทบต่อประชาชนบางส่วน ทั้งในด้าน ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือวิถีชีวิตความเป็นอยู่ เช่น การก่อสร้างโครงการระบบกำจัดขยะมูลฝอยใกล้แหล่งต้นน้ำธรรมชาติ ทำให้ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่ได้รับน้ำ¹ การก่อสร้างโรงไฟฟ้าโดยใช้ถ่านหินลิกไนต์ ทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับมลพิษจากการแพร่กระจายของฝุ่นหิน² การก่อสร้างท่าอากาศยาน ทำให้เกิดมลพิษทางเสียง³ เป็นต้น รัฐซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย จึงต้องมีขั้นตอนในการพิจารณาทบทวนการดำเนินโครงการหรือการจัดกิจกรรมดังกล่าว หรือมีมาตรการป้องกันไม่ให้ประชาชนได้รับผลกระทบ อันเกิดจากการกระทำนั้น เพื่อให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้รับประโยชน์จากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของรัฐอย่างแท้จริง และประการสำคัญคือ การให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.244/2553

² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.730-748/2557

³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.13/2552

การตระหนักถึงการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยนั้น ได้เริ่มขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมเมื่อรัฐได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งได้สนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังมีการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอีกด้วย⁴ นอกจากนี้ รัฐยังได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยได้กำหนดให้รัฐสามารถรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้โดยวิธีการประชาพิจารณ์เพียงวิธีเดียว

การตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนได้เริ่มมีความชัดเจนมากขึ้น เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ ก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการใดที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัยคุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใดอันเกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องนั้น ๆ อีกทั้งยังกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายในด้านต่าง ๆ⁵ แต่เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้การรับฟังความคิดเห็นสามารถดำเนินการได้โดยวิธีประชาพิจารณ์เพียงวิธีเดียว อีกทั้งยังได้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้ ทำให้การรับฟังความคิดเห็น

⁴ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) การได้รับข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

(2) การได้รับชดเชยค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ อันมีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่ม สนับสนุน หรือดำเนินการโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

(3) การร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำความผิดต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิด หรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(4) การให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเคร่งครัด ทั้งนี้ ตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายว่าด้วยการนั้นบัญญัติไว้”

⁵ มาตรา 76 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ”

ของประชาชนไม่บรรลุวัตถุประสงค์ เป็นเหตุให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนขึ้น⁶ แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวก็มิได้มีการประกาศใช้ ซึ่งในระหว่างที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังมิได้ประกาศใช้ ได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งระเบียบดังกล่าวเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แนวทางและขั้นตอนเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมถึงได้มีการกำหนดความหมายของผู้มีส่วนได้เสียว่า เป็นผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ แต่มิได้มีการกำหนดว่าขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียเป็นเช่นใด ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิและหน้าที่เพียงใด จึงทำให้หลักเกณฑ์ที่หน่วยงานของรัฐจะนำไปเป็นแนวทางในการกำหนดผู้มีสิทธิเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาพิจารณาในโครงการของรัฐมีความไม่แน่นอน และไม่แน่นอนไปในแนวทางเดียวกัน

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งได้บัญญัติให้มีการรับรองสิทธิชุมชนเพิ่มขึ้น โดยได้กำหนดให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตน เพื่อเป็นการร่วมกันรักษาทรัพยากรชุมชนให้ดำรงอยู่ได้ รวมถึงการกำหนดประกาศต่าง ๆ เช่น ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกาศคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพที่เกิดจากนโยบายสาธารณะ พ.ศ. 2552 เป็นต้น ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดเพียงรูปแบบ ขั้นตอน และรายละเอียดในการดำเนินการเท่านั้น แต่มิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียแต่อย่างใด

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ได้มีการกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ ก่อนที่รัฐจะดำเนินโครงการหรือกิจการใดอันอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และให้ประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว รวมถึงการกำหนดสิทธิของบุคคลและชุมชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการของรัฐที่อาจเป็นการดำเนินกิจการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและกำหนดให้ภาครัฐมีหน้าที่ในการดูแล อนุรักษ์ บริหารจัดการ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ แต่การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว ก็ยังมิได้มีการกล่าวถึงการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียแต่อย่างใด

ตามที่รัฐได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการ

⁶ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, ศูนย์บริการประชาชน, ประวัติความเป็นมาของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Consultation), คำนวนที่ 3 กรกฎาคม 2558 จาก http://www.publicconsultation.opm.go.th/phs/new_index3.asp

รับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เพื่อเป็นหลักเกณฑ์หลักที่กำหนดขั้นตอนและกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ และเป็นแนวทางให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ได้ใช้เป็นแนวทางดำเนินการ แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวก็ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียแต่อย่างใด อีกทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการยังคงมีความไม่ชัดเจนว่า ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการจะมีสิทธิและหน้าที่ที่มากนักน้อยเพียงใด นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้กำหนดสิทธิบุคคลและสิทธิชุมชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการดูแล อนุรักษ์ บริหารจัดการ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ แต่การกำหนดหลักเกณฑ์ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าว เป็นเพียงการกล่าวถึงการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของปัจเจกชนเท่านั้น ไม่มีการกล่าวถึงกระบวนการประชาพิจารณ์ในระดับชุมชนแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม แม้รัฐจะได้พิจารณาทบทวนกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน อันเป็นเหตุให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นการปรับปรุงขั้นตอนและวิธีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้มีความชัดเจนมากขึ้น แต่การปรับแก้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวก็ไม่ได้กล่าวถึงการกำหนดขอบเขต สิทธิ และหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียแต่อย่างใด

การที่รัฐไม่ได้กำหนดขอบเขตของ สิทธิ และหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียทั้งในรูปแบบของปัจเจกชนและชุมชนให้มีความชัดเจน จึงทำให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ไม่มีหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงานที่แน่นอนและชัดเจน ทำให้การกำหนดขอบเขตและแนวทางการประชาพิจารณ์ในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เช่น การกำหนดพื้นที่ศึกษาผลกระทบในรัศมีเป็นระยะทาง 5 กิโลเมตร รอบโรงไฟฟ้า รอบท่าเทียบเรือ และรอบจุดขนถ่ายกลางทะเล และรัศมีเป็นระยะทาง 1 กิโลเมตรในทางเส้นเรือ⁷ แต่ในการทำประชาพิจารณ์ในโครงการท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ได้กำหนดพื้นที่ศึกษาผลกระทบจากโครงการในรัศมีเป็นระยะทาง 10 กิโลเมตร จากที่ตั้งโครงการ⁸ เป็นต้น ซึ่งการกำหนดพื้นที่ศึกษาผลกระทบที่ไม่มีความแน่นอนและชัดเจน เป็นเหตุให้มีการกล่าวอ้างว่า การกำหนดขอบเขตพื้นที่

⁷ Greenpeace, กระป๋องทางแพร่ง: ถ่านหินสกปรกกับพลังงานหมุนเวียนที่สะอาด, ค้นวันที่ 25 กรกฎาคม 2561 จาก https://www.greenpeace.org/seasia/th/PageFiles/627053/2_กระป๋องทางแพร่ง.pptx

⁸ ท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด, รายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (ค.2) โครงการพัฒนาท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุดระยะที่ 3 การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, ค้นวันที่ 25 กรกฎาคม 2561 จาก <http://www.mapaphutport.com/mapaphut/images/stories/CSR/meeting2.pdf>

ศึกษาผลกระทบ ไม่ครอบคลุมผู้ได้รับผลกระทบทั้งหมด⁹ และทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานผู้ดำเนินโครงการ และประชาชน

นอกจากปัญหาในการกำหนดขอบเขตพื้นที่ศึกษาผลกระทบในการดำเนินโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็นการรับฟังความคิดเห็นจากหลายภาคส่วน เช่น ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียหลัก ประชาชนทั่วไปที่ให้ความสนใจ หน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ก็มีได้มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดว่า เมื่อหน่วยงานภาครัฐรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียแล้ว หน่วยงานภาครัฐมีหลักเกณฑ์ใดในการพิจารณาว่าควรให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มใดมากน้อยกว่ากัน อีกทั้ง ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่า เมื่อหน่วยงานภาครัฐได้รับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียแล้ว ผลของการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวมีสถานะประการใด มีผลผูกพันต่อการดำเนินโครงการมากน้อยเพียงใด

ในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชนซึ่งอยู่ในขอบเขตของการดำเนินโครงการนั้น แม้ว่าได้มีการประกาศใช้กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มากมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การทำประชาพิจารณ์เพื่อศึกษาผลกระทบที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชนนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เพื่อเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางให้หน่วยงานภาครัฐถือปฏิบัติ แต่การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว เป็นเพียงการกำหนดรูปแบบ ขั้นตอน และกระบวนการในการทำประชาพิจารณ์เท่านั้น ไม่ได้มีการกำหนดอย่างชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์หรือขอบเขต สิทธิและหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียที่มีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นหรือการเข้าร่วมประชาพิจารณ์แต่อย่างใด ทำให้การกำหนดขอบเขต สิทธิ และหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียไม่มีความแน่นอนและชัดเจน ประกอบกับในปัจจุบัน การที่รัฐจะดำเนินโครงการใดที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือภูมิทัศน์ในท้องถิ่น ได้มีผู้ที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่ หรือผู้ที่ไม่มีส่วนได้เสียอันเนื่องจากโครงการดังกล่าว ได้เข้าร่วมการทำประชาพิจารณ์หรือร่วมแสดงความคิดเห็นด้วย ซึ่งในบางครั้ง การแสดงความคิดเห็นดังกล่าวอาจทำให้รัฐไม่สามารถดำเนินโครงการได้ เป็นเหตุให้ประชาชนในพื้นที่และประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการนั้น ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมุ่งเน้นถึงการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาในการกำหนดความหมายและขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสีย ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ปัญหาทางด้านการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสีย และปัญหาเกี่ยวกับผลของการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าว เพื่อนำเสนอมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการประชาพิจารณ์ ในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุที่ว่า การดำเนินโครงการของรัฐเป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งในขณะเดียวกัน รัฐก็ต้องคำนึงถึงประชาชนและสิ่งแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบจากโครงการนั้นด้วย เพราะในปัจจุบันเมื่อสังคมมีความเจริญมากขึ้น มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นจำนวนมาก การรักษาทรัพยากร ธรรมชาติให้คงอยู่ จึงเป็นสิ่งสำคัญที่รัฐพึงต้องกระทำ แต่รัฐควรต้องกำหนดผู้ที่มีสิทธิในการเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นและ

⁹ Greenpeace, *เรื่องเดิม*.

การประชาพิจารณ์ด้วย เพื่อให้การทำประชาพิจารณ์ เป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบที่แท้จริง และเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ที่จะได้รับประโยชน์จากโครงการนั้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาที่มา แนวคิด เหตุผลและพัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับการทำประชาพิจารณ์ในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาแนวทางการบังคับใช้กฎหมายของต่างประเทศและกฎหมายประเทศไทยเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของผู้มีส่วนได้เสียในการทำประชาพิจารณ์เฉพาะโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีจุดประสงค์เพื่อนำมาปรับใช้ให้มีความเหมาะสมกับการกำหนดหลักเกณฑ์ของผู้มีส่วนได้เสียในการทำประชาพิจารณ์ของโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาปัญหาและข้อจำกัดของการทำประชาพิจารณ์ อันเนื่องมาจากกฎหมายที่ได้ประกาศใช้
4. เพื่อเสนอมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนและเหมาะสมในการกำหนดกลไกของผู้มีส่วนได้เสียในการทำประชาพิจารณ์ในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะศึกษาเกี่ยวกับที่มา แนวคิด เหตุผลและพัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำประชาพิจารณ์ในประเทศไทย ปัญหา ผลกระทบ และข้อจำกัดในการทำประชาพิจารณ์ โดยมุ่งศึกษาถึงปัญหาในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียในการทำประชาพิจารณ์ในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมว่ามีหลักเกณฑ์อย่างไร หลักเกณฑ์ที่ดำเนินการอยู่มีประสิทธิภาพและมีความชัดเจนทางกฎหมายมากเพียงพอต่อการนำข้อมูลนั้นมาประกอบการตัดสินใจของรัฐ และเป็นการป้องกันหรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการอย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด และการกำหนดหลักเกณฑ์ของผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าว สอดคล้องกับวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วยวิธีการประชาพิจารณ์ในบริบทของกฎหมายต่างประเทศหรือไม่

1.4 สมมติฐานของการศึกษา

ในปัจจุบันได้มีการประกาศใช้กฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนและกระบวนการในการทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนเกี่ยวกับการทำประชาพิจารณ์ไว้ แต่กลไกสำคัญของการทำประชาพิจารณ์ นั่นคือ เป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อเป็นข้อพิจารณาของรัฐว่า ควรต้องดำเนินโครงการหรือไม่ หากมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินโครงการ ควรมีมาตรการหรือหลักเกณฑ์การเยียวยาหรือป้องกันผลกระทบที่จะเกิดแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบอย่างไร แต่จากการกำหนด

หลักเกณฑ์ของผู้มีส่วนได้เสียในปัจจุบัน เป็นการกำหนดคำนิยามในลักษณะอย่างกว้าง ไม่ได้กำหนดว่าหน่วยงานของรัฐควรต้องรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียในขอบเขตใดบ้าง อีกทั้ง ไม่ได้กำหนดสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียว่าบุคคลนั้น ควรได้รับสิทธิหรือมีหน้าที่ใดบ้าง และผลของการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวควรมีผลผูกพันต่อการดำเนินโครงการมากน้อยเพียงใด ดังนั้น จึงควรต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ ขอบเขต สิทธิ และหน้าที่ของผู้ที่มีส่วนได้เสียในการทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน และสอดคล้องกับหลักการทำประชาพิจารณ์ รวมถึงควรต้องกำหนดผลผูกพันของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างชัดเจน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ เพื่อให้การทำประชาพิจารณ์เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และป้องกันผลกระทบของประชาชนผู้ได้รับหรืออาจได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเกิดจากการทำโครงการหรือกิจการของรัฐอย่างแท้จริง และเพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจดำเนินโครงการหรือกิจการของรัฐที่มีประสิทธิภาพ และสิ่งสำคัญคือเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนส่วนรวมภายในประเทศ

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิจัยฉบับนี้ เป็นการศึกษาด้วยวิธีวิจัยเอกสาร (Document Research) โดยใช้วิธีการศึกษาค้นคว้าและอ้างอิงจากกฎหมาย หนังสือ บทความ วารสาร รายงานการประชุมในการร่าง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และเอกสารอื่น ๆ ทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ ตลอดจนอ้างอิงหลัก แนวคิด และความเห็นของนักนิติศาสตร์

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงที่มา แนวคิด เหตุผลและพัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับการทำประชาพิจารณ์ในประเทศไทย
2. ทำให้ทราบถึงแนวทางการบังคับใช้กฎหมายของต่างประเทศและกฎหมายประเทศไทย เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของผู้มีส่วนได้เสียในการทำประชาพิจารณ์เฉพาะโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีจุดประสงค์เพื่อนำมาปรับใช้ให้มีความเหมาะสมกับการกำหนดหลักเกณฑ์ของผู้มีส่วนได้เสียในการทำประชาพิจารณ์ของโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย
3. ทำให้ทราบปัญหาและข้อจำกัดของการทำประชาพิจารณ์ อันเนื่องมาจากกฎหมายที่ได้ประกาศใช้
4. ทำให้ได้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดกลไกของผู้มีส่วนได้เสียในการทำประชาพิจารณ์ในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่มีความชัดเจน เหมาะสม และเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

บทที่ 2

ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

รัฐมีภารกิจที่ต้องดำเนินการเพื่อสนองความต้องการของประชาชน ความผาสุกของส่วนรวม จึงเป็นเป้าหมายสูงสุดเพียงประการเดียวของรัฐ การใดก็ตามที่เป็นไปเพื่อความผาสุกของส่วนรวม รัฐย่อมสามารถทำได้โดยไม่มีขีดจำกัด แม้ว่าการดำเนินการนั้น ๆ จะกระทบถึงสิทธิส่วนบุคคลสักเพียงใด¹⁰

หลังจากปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา ได้เกิดกระแสการเคลื่อนไหวในทั่วโลก เพื่อให้คำนึงถึงความเป็นอยู่ที่ยั่งยืนกับธรรมชาติมากขึ้น การที่รัฐเข้าไปดำเนินโครงการหรือกิจกรรมบางอย่างในพื้นที่ชุมชนที่มีประชาชนอาศัยอยู่ดั้งเดิม ทำให้ประชาชนในพื้นที่ต้องออกจากพื้นที่ของตน ไปอยู่พื้นที่อื่น หรือในกรณีที่รัฐดำเนินนโยบายสาธารณะอันอาจเกิดผลกระทบต่อชุมชนนั้น ๆ¹¹ นอกจากนี้ ในประเทศไทยได้เริ่มตระหนักถึงปัญหาอันเกิดจากความเสื่อมโทรมของธรรมชาติ การร่อยหรออย่างรวดเร็วของทรัพยากรธรรมชาติ และสถานะน่าเสียเป็นพิษของดิน อากาศ และน้ำ¹² สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญจึงเกิดขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการที่รัฐกำหนดนโยบายสาธารณะอันเป็นการกระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคลเหล่านั้น และยังเป็นการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พร้อมกับการคุ้มครองวิถีธรรมชาติของมนุษย์ ซึ่งการคุ้มครองดังกล่าวได้ดำเนินไปพร้อมกับการคุ้มครองภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือเป็นการคุ้มครองวิถีการดำเนินชีวิตของมนุษย์และของทรัพยากรธรรมชาติให้สามารถดำรงอยู่ได้อย่างสมดุลและยั่งยืนตามธรรมชาติ¹³ ซึ่งการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในชุมชนของตน รัฐจึงได้มีมาตรการในการทำประชาพิจารณ์ เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ

¹⁰ บุญศรี มีวงศ์โฆษ, **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), หน้า 292.

¹¹ กิตติศักดิ์ ปรกติ, **ขับเคลื่อนสิทธิชุมชนด้วยความเข้าใจ**, คำนวณวันที่ 25 มิถุนายน 2558 จาก <http://ppvoice.thainhf.org/?module=article&page=detail&id=798>

¹² โสภารัตน์ จารุสมบัติ, **นโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อม** (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 118.

¹³ กิตติศักดิ์ ปรกติ, **เรื่องเดิม**.

2.1 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

รัฐ เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของกลุ่มคนเพื่อตอบสนองความต้องการอันร่วมกันของกลุ่มคน รัฐจึงมีบทบาทหน้าที่ต่อสังคมหรือประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครอง โดยรัฐมีบทบาทหน้าที่ในการวางข้อกำหนดกฎเกณฑ์ แบบแผนความประพฤติของบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของสังคม และมีหน้าที่ในการจัดเตรียมหรือจัดหา (Procurer) บริการ (des services) หรือทรัพย์สิน (des biens) ทั้งในด้านสิ่งของหรือเงินทองเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของสมาชิกภายในสังคม เช่น การดำเนินการในเรื่องเครื่องอำนวยความสะดวก เครื่องอำนวยความสะดวก การไฟฟ้า หรือการประปา เป็นต้น¹⁴

การที่รัฐต้องดำเนินการกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน รัฐจำต้องกำหนดนโยบายสาธารณะหรือนโยบายของรัฐ เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการบริหารประเทศ และเมื่อรัฐกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อใช้ในการบริหารจัดการประเทศแล้ว รัฐจะต้องนำนโยบายสาธารณะดังกล่าว ไปดำเนินการเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะต่อประชาชน ทั้งในรูปแบบของการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค บริหารจัดการทางด้านการศึกษา สาธารณสุข การป้องกันประเทศ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว ถือว่าเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) อันเป็นกิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจอำนาจของรัฐ และถือเป็นการกระทำของรัฐบาลที่จะต้องจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน (Public Interest) บริการสาธารณะ จึงถือเป็นเรื่องที่ต้องจัดให้มีการบางอย่าง โดยประการสำคัญก็คือบริการสาธารณะเป็นการจัดทำขึ้นมิใช่เพื่อผู้ใดผู้หนึ่ง หากแต่เป็นเรื่องที่มีประโยชน์สาธารณะเป็นรากฐาน เพราะเป็นกิจกรรมที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน¹⁵ โดยศาสตราจารย์ Leon DUGUIT นักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศส ได้ให้ความหมายของบริการสาธารณะว่า “การบริการสาธารณะเป็นเรื่องที่ผู้ปกครองต้องก่อให้เกิดขึ้นด้วยหน้าที่ที่ผู้ปกครองมีต่อผู้ใต้ปกครอง โดยการดำเนินการจัดทำกิจกรรมที่ต้องดำเนินการอย่างหนึ่งของรัฐ เป็นส่วนหนึ่งขององค์ประกอบของการเป็นรัฐ” ซึ่งคำจำกัดความดังกล่าว เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความมีอยู่ของบริการสาธารณะคู่กับรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนโดยผ่านทางบริการสาธารณะ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ บริการสาธารณะคือกิจกรรมหรือภารกิจของฝ่ายปกครอง¹⁶ นอกจากนี้ Jean de Soto ก็ได้ให้คำนิยามของบริการสาธารณะโดยแยกเป็นสองลักษณะ ซึ่งเป็นการพิจารณาจากลักษณะทางด้านการเมืองกับลักษณะทางด้านกฎหมาย กล่าวคือ หากพิจารณาลักษณะทางการเมือง บริการสาธารณะ หมายถึง สิ่งที่รัฐจะต้องทำเพื่อสนองความต้องการของพลเมืองในประเทศ ตั้งแต่ความต้องการขั้นพื้นฐาน ตลอดจนความต้องการทางด้านเศรษฐกิจ โดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการแทนก็ได้ และหากพิจารณาในลักษณะทางด้านกฎหมาย บริการสาธารณะจะประกอบด้วยเงื่อนไข คือ จะต้องเกิดขึ้นจากผู้ปกครองประเทศ หรือจากแนวที่ผู้ปกครอง

¹⁴ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, ภารกิจและการดำเนินการกิจของฝ่ายปกครอง, ค้นวันที่ 11 พฤษภาคม 2560 จาก <http://law.stou.ac.th/dynfiles/Ex.41712-3.pdf>

¹⁵ รวิทร์ สีละพัฒนะ, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น อธิบายหลักกฎหมายไทยและหลักกฎหมายอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555), หน้า 88-89.

¹⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2557), หน้า 336.

ประเทศวางไว้ โดยมีความต้องการจากประชาชนเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม และสิ่งนั้นจะต้องเกิดความไม่เพียงพอหรือเอกชนไม่สามารถจัดทำได้ ดังนั้น บริการสาธารณะอาจหมายความว่า เป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะ และเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม¹⁷

บริการสาธารณะส่วนใหญ่ รัฐเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดทำโดยใช้องค์กรภายในฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ แต่ต่อมารัฐได้เพิ่มวิธีการจัดทำบริการสาธารณะขึ้น โดยจัดตั้งเป็นองค์กรของรัฐประเภทพิเศษขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเฉพาะประเภท และเมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ ในปี ค.ศ. 1982 จึงได้มอบการจัดทำบริการสาธารณะหลาย ๆ ประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดทำแทนรัฐ อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังที่การจัดทำบริการสาธารณะจำเป็นต้องใช้กำลังคนและกำลังทรัพย์เพิ่มมากขึ้น รัฐจึงได้มอบให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยรัฐจะเข้าไปควบคุมดูแลการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้บริการที่เกิดขึ้นอยู่ในมาตรฐานเดียวกับที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการ¹⁸ ซึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐที่ได้ผลสมบูรณ์ตามความต้องการของรัฐนั้น รัฐจำเป็นต้องมีเครื่องมือหรือวิธีการเป็นพิเศษสำหรับใช้ในการจัดทำ ซึ่งได้แก่มาตรการทางกฎหมายที่จะเป็นตัวกำหนดอำนาจหน้าที่และขอบข่ายของงานของฝ่ายปกครอง บุคลากรซึ่งจะเป็นผู้บริหารและดำเนินการการจัดทำบริการสาธารณะ ทรัพย์สินซึ่งนำมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งอำนาจพิเศษหรือเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นอำนาจที่มีอยู่เหนือเอกชน และเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปได้ตามความประสงค์ของฝ่ายปกครอง¹⁹

ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการจัดหาสิ่งจำเป็นต่อการดำรงชีพของประชาชน เช่น การจัดให้มีไฟฟ้า ประปา การอำนวยความสะดวกของประชาชน เช่น การสื่อสาร การคมนาคม รัฐจำเป็นต้องใช้เครื่องมือตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นในการดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรที่รัฐต้องนำมาจัดสรรเพื่อประโยชน์โดยรวมของประเทศ ซึ่งในการจัดสรรทรัพยากรดังกล่าว รัฐจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายและเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองดำเนินการให้ได้มาซึ่งทรัพยากร โดยขั้นตอนดังกล่าวบุคลากรของรัฐจำเป็นต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจจัดทำโครงการหรือกิจการของรัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ แม้ว่ารัฐจะมีเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองในการดำเนินการโดยที่ไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากภาคส่วนอื่น แต่เนื่องจากการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน อาจกระทบต่อสิทธิ วิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนบางกลุ่ม ดังนั้น เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนทุกภาคส่วนอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐจึงต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนในการพิจารณาแสดงความคิดเห็นว่าการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์มากน้อยเพียงใดต่อตนและชุมชน

¹⁷ *เรื่องเดียวกัน.*

¹⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, สัญญาทางปกครอง: เครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ, คำนวนที่ 1 มกราคม 2559 จาก <http://pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=693>

¹⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552), หน้า 97, 101, 108, 117, 119.

การมีส่วนร่วม (Participation) เกิดจากการที่กลุ่มบุคคลได้มีความเห็นพ้องในเรื่องของการดำเนินกิจกรรมอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม และมีเป้าหมายในการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลการต่อรอง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม และเพื่อต้องการให้เกิดการอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข โดยในช่วงตั้งแต่ทศวรรษ 1950 และ 1960 ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน อันเป็นการสะท้อนให้เห็นจากนโยบายการพัฒนาชุมชน ซึ่งพยายามกระตุ้นให้คนในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและร่วมทำกิจกรรมต่าง ๆ²⁰ โดยการมีส่วนร่วมเป็นแนวคิดที่สำคัญในการกำหนดนโยบาย วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น อันเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมคิด วิเคราะห์ ตัดสินใจ การวางแผน การปฏิบัติตามแผน การติดตามประเมินผลในโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ²¹

2.1.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมถือว่าเป็นทฤษฎีทางสังคมวิทยาที่สำคัญทฤษฎีหนึ่ง โดยมีผู้ให้ความหมายของทฤษฎีการมีส่วนร่วม (Social Participation Theories) ไว้ดังนี้

Spicer ได้ชี้ให้เห็นว่า พนักงานส่งเสริมการเกษตรควรจะได้ใช้วิธีการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยอมรับวิทยาการแผนใหม่ทุก ๆ ขั้นตอน เช่น ประชาชนเข้าร่วมในการวางแผนอภิปราย แสดงความคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่อปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนผลประโยชน์ที่จะได้รับการแนะนำวิทยาการแผนใหม่ และการบริหารงานการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมขององค์กรนั้นไม่เพียงแต่ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าเขาได้มีโอกาสที่จะพัฒนาความรู้สึกความต้องการเปลี่ยนแปลงเท่านั้น แต่ช่วยให้เขาสามารถดำเนินการปรับปรุงวิถีชีวิตความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น

Reeder กล่าวว่า การมีส่วนร่วมทางสังคม คือ การมีส่วนร่วมในการปะทะสังสรรค์ทางสังคม (Social Interaction) ซึ่งรวมถึงการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคล และการมีส่วนร่วมของกลุ่ม

Anderson ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางสังคมไว้ว่า “การมีส่วนร่วมทางสังคม คือ การที่บุคคลร่วมทำกิจกรรมกับผู้อื่นในสมาคมด้วยการอาสาสมัครโดยตรง และการเข้าร่วมกิจกรรมของสมาคมก็เป็นไปด้วยความสมัครใจ”²²

โดยปกติการที่บุคคลมารวมกันเพื่อทำกิจกรรมบางอย่างนั้น อาจจะมีแรงผลักดันหรืออาจถูกบังคับให้เข้าร่วม การบังคับให้เข้าร่วมกิจกรรมไม่ถือเป็นการมีส่วนร่วมทางสังคม แนวความคิดของการมีส่วนร่วมทางสังคมนั้น มีลักษณะคล้ายคลึงกับแนวความคิดของการพัฒนาชุมชน ซึ่งเป็นการให้

²⁰ จามะรี เชียงทอง, สังคมวิทยาการพัฒนา (กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, 2549), หน้า 147.

²¹ กานดา ศากยะโรจน์, เกยูร เม่าทอง และสุวรรณา นาควิบูลย์, การมีส่วนร่วมของเครือข่ายในการพัฒนาอาชีพการเกษตรให้แก่คนรุ่นใหม่ และแรงงานคืนถิ่น: กรณีศึกษาเครือข่ายอินแปง จังหวัดสกลนคร (รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2557).

²² ทศนีย์ ทองสว่าง, สังคมวิทยา (กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, 2549), หน้า 305.

ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมด้วยความสมัครใจ²³ และเกิดจากแนวคิดเกี่ยวกับความสนใจร่วมกัน ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่ การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลง กลุ่มชุมชนไปในทิศทางที่พึงปรารถนา²⁴ ซึ่งปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมนั้น ได้แก่ อายุ เพศ ระดับการศึกษา ตำแหน่งทางสังคม รายได้ ความรู้ ทักษะคติดของบุคคลนั้น โดยการมีส่วนร่วมอาจแบ่งออกเป็น 4 ประการ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการยอมรับความคิดและการปฏิบัติใหม่ ๆ เช่น การยอมรับการวางแผนครอบครัว การใช้สารเคมี การใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ และการสาธารณสุขแผนใหม่ เป็นต้น
2. การมีส่วนร่วมในการปรับปรุงสิ่งแวดล้อมของชุมชน เช่น การสร้างถนน บ่อน้ำ สะพาน ทำนบก หรือเขื่อน ศาลาประชาคม เป็นต้น
3. การมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์การที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น กลุ่มเกษตรกร กลุ่มอาชีพ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กิจกรรมทางศาสนา กิจกรรมพัฒนาหมู่บ้าน และการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

4. การเยี่ยมเยียนเพื่อนบ้านและกิจกรรมของกลุ่มเด็ก ๆ โดยปกติการยอมรับวิทยาการแผนใหม่ และการมีส่วนร่วมทางสังคมนั้นอาจพิจารณาได้ว่าย่อมมาก่อนการยอมรับในวิทยาการแผนใหม่²⁵

ลักษณะของการมีส่วนร่วมโดยทั่วไปนั้น เป็นการให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) แต่มีได้หมายความว่าใช้การตัดสินใจดังกล่าวเพียงอย่างเดียว แต่เป็นการตัดสินใจควบคู่ไปกับการปฏิบัติการ (Implementation) ด้วย ซึ่งการมีส่วนร่วมสามารถแบ่งได้เป็น 4 ลักษณะ คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมอาจแบ่งลักษณะได้ตามบทบาทและหน้าที่ของผู้เข้าร่วมกิจกรรมการพัฒนา เช่น การเป็นสมาชิก การเป็นผู้เข้าประชุม การเป็นผู้บริจาคเงิน หรือผู้สนับสนุนเงินทุน การเป็นประธานหรือผู้นำ และการเป็นกรรมการ²⁶

ในปัจจุบัน รัฐได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก โดยได้มีการกำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการที่รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบใช้อำนาจรัฐทุกระดับ โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) เป็นกระบวนการซึ่งประชาชนมีความกังวล มีความต้องการ และมีทักษะที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการตัดสินใจ โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้น และได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งองค์ประกอบสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่อง มีการเรียนรู้ร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายรัฐ องค์กรเอกชน และประชาชนทั่วไป โดยเน้นการสื่อสารสองทาง ทั้งช่องทางที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และ

²³ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 306.

²⁴ กานดา ศากยะโรจน์ และคนอื่น ๆ, *เรื่องเดิม*, หน้า 6.

²⁵ ทศนีย์ ทองสว่าง, *เรื่องเดิม*, หน้า 307.

²⁶ กานดา ศากยะโรจน์ และคนอื่น ๆ, *เรื่องเดิม*, หน้า 8.

เป้าหมายของการมีส่วนร่วมไม่ใช่เป็นเพียงการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตามกฎหมายหรือการทำให้ไม่มีความขัดแย้ง หากแต่กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนควรมุ่งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางและเป็นวิธีการเพื่อทำให้การตัดสินใจของรัฐดีขึ้นและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนคือการให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายของรัฐ และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุกฝ่าย²⁷ นอกจากการให้ความหมายของการมีส่วนร่วมตามหลักทฤษฎีการมีส่วนร่วมแล้ว ยังได้มีผู้ให้คำนิยามของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ เช่น

พจนานุกรมอังกฤษฉบับออกซฟอร์ด ได้ให้คำนิยามของการมีส่วนร่วม (Participation) ไว้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมกับผู้อื่นในการกระทำบางอย่างหรือบางเรื่อง คำว่า การมีส่วนร่วมมักจะใช้ในความหมายของคำว่าเมินเฉย (Apathy) ดังนั้น การมีส่วนร่วมตามความหมายดังกล่าวจึงหมายถึงการที่บุคคลกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือในประเด็นที่บุคคลนั้นสนใจ ไม่ว่าบุคคลนั้นจะได้ปฏิบัติการเพื่อเป็นการแสดงถึงความสนใจอย่างจริงจังหรือไม่ก็ตาม และไม่จำเป็นต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้นโดยตรงก็ได้ แต่การมีทัศนคติ ความคิดเห็น ความสนใจ ห่วงใย ก็เพียงพอที่จะเรียกได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมแล้ว²⁸

MAPP (Mobilizing for Action through Planning and Partnerships) ซึ่งเป็นองค์กรนานาชาติที่ปฏิบัติงานด้านการพัฒนาสุขภาพของชุมชน ได้กล่าวว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ ซึ่งอาจมีตั้งแต่การไต่สวนสาธารณะ ไปจนถึงการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชน”²⁹

Erwin การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้ และความชำนาญร่วมกับวิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

Frankly Lisk ให้ความหมายการมีส่วนร่วมในมุมมองที่กว้างว่าเป็นการเข้าร่วมอย่างแข็งขันของประชาชน ในการดำเนินการตัดสินใจในทุกระดับและทุกรูปแบบของกิจกรรมต่าง ๆ ทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง และโดยเฉพาะในบริบทของกระบวนการวางแผนที่มีการกำหนดรูปแบบแนวคิดการมีส่วนร่วมสัมพันธ์กับการเข้าร่วมของมวลชนอย่างกว้างขวางในการเลือก

²⁷ วันชัย วัฒนศัพท์, **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน** (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 1.

²⁸ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, **รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ** (รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2560), หน้า 67.

²⁹ ฉัตรชัย รัตนชัย, **การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 141.

การบริหาร และการประเมินผลของแผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่จะนำมาซึ่งการยกระดับความเป็นอยู่ให้สูงขึ้น

ทวิทอง ทองวิวัฒน์ ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า การที่ประชาชนหรือชุมชน พัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพ ทางเศรษฐกิจ และสังคม ตามความจำเป็นอย่างมีศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคมในการมีส่วนร่วมของประชาชนได้พัฒนาการรับรู้ และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปของการตัดสินใจ และการกำหนดชีวิตของตนเองอย่างเป็นตัวของตัวเอง³⁰

ศาสตราจารย์พิเศษเกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์ ได้ให้ความหมายของคำว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง การที่กลุ่มประชาชน หรือขบวนการที่สมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ในการแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม มีความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมหรือการเมืองหรือการดำเนินการร่วมกัน เพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจมติชน ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม หรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน³¹

การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยทั่วไปหมายถึง การที่ประชาชนพัฒนาความสามารถของตนในการจัดการควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนปัจจัยผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจ และสังคม อันเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนพัฒนาการสติปัญญา และความสามารถในการตัดสินใจกำหนดชีวิตด้วยตนเอง ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นทั้งวิธีการ (Means) และเป้าหมาย (Ends) ในเวลาเดียวกัน³²

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายความว่า กระบวนการที่รวบรวมเอาความห่วงกังวล ความต้องการ และค่านิยมต่าง ๆ ของสาธารณชนไว้อยู่ในกระบวนการตัดสินใจของรัฐและเอกชน เป็นการสื่อสารสองทาง และเป็นการมีปฏิสัมพันธ์ที่มีเป้าหมายเพื่อการตัดสินใจที่ดีกว่าและที่ได้รับ การสนับสนุนจากสาธารณชน³³ เป็นการที่ประชาชนได้เข้าไปร่วมกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมอย่างแท้จริงบนพื้นฐานของการมีอิสระในความคิด

อย่างไรก็ดี อาจสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลความคิดเห็นเพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่

³⁰ กานดา ศากยะโรจน์ และคนอื่น ๆ, *เรื่องเดิม*, หน้า 5.

³¹ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 67-68.

³² กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, *กระบวนการสร้างเครือข่ายงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการสังคมในชุมชน* (กรุงเทพมหานคร: สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2549), หน้า 8.

³³ มูลนิธิสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม*, คำนวณที่ 25 มกราคม 2559 จาก <http://www.tei.or.th/tai/2014-Book-EIA.pdf>

ยอมรับร่วมกัน อันเป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ทั้งในด้านการเมือง การบริหาร รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความ เป็นอยู่ของประชาชน ดังนั้น ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ตั้งแต่เริ่มแรก จนกระทั่งถึงการติดตามและการประเมินผล เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการรับรู้เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย³⁴

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในการ ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมร่วมกันด้วยความสมัครใจ โดยวิธีการแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ และร่วมปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่คาดหมายไว้ โดยรูปแบบของการมีส่วนร่วม สามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ประการ คือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง โดยผ่านองค์กรจัดตั้ง ของประชาชน การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางอ้อม โดยผ่านองค์กรผู้แทนของประชาชน และการที่ ประชาชนมีส่วนร่วมโดยฝ่ายองค์กรที่ไม่ใช่ผู้แทนประชาชน ซึ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมสามารถแบ่ง ออกเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางการแก้ไข อันเป็นการริเริ่มการ พัฒนา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาภายในชุมชน ตลอดจนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดความต้องการของชุมชน และจัดลำดับความสำคัญของ ความต้องการชุมชน

2. การตัดสินใจเลือกแนวทางและวางแผนพัฒนาแก้ไขปัญหาซึ่งเป็นขั้นตอนของการกำหนด นโยบาย วัตถุประสงค์ของโครงการ วิธีการตลอดจนแนวทางการดำเนินงานและทรัพยากรที่จะใช้

3. การปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนา เป็นส่วนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้าง ประโยชน์ให้กับชุมชน โดยได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณ เทคโนโลยี จากองค์กรภาคีพัฒนา มี ส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา อันเป็นทั้งการได้รับผลประโยชน์ทางด้านวัตถุและ ทางด้านจิตใจ

4. การประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา เป็นการประเมินว่าการที่ประชาชนเข้าร่วมพัฒนา ได้ดำเนินการสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด การประเมินอาจเป็นการประเมินแบบย่อย (Formative Evaluation) เป็นการประเมินผลความก้าวหน้าเป็นระยะ หรืออาจประเมินผลรวม (Summative Evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินผลสรุปรวมยอด³⁵

ในการดำเนินการให้มีส่วนร่วมของประชาชน ถือว่าเป็นกระบวนการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจ อันเป็นขั้นตอนเริ่มต้นของการดำเนินโครงการหรือกิจการของรัฐ ที่จะทำให้โครงการ หรือกิจการดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทุกภาคส่วน

³⁴ อมรา พงศาพิชญ์, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วม ของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 2-1-2-2.

³⁵ กานดา ศากยะโรจน์ และคนอื่น ๆ, *เรื่องเดิม*, หน้า 7.

2.1.2 ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน

กระบวนการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐ นั้น สามารถดำเนินการได้ในหลายรูปแบบหลายระดับ ได้แก่ การให้ประชาชนมีส่วนในการรับรู้รับทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชน การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นหรือให้ข้อมูล การร่วมปรึกษาหารือ และการให้อำนาจแก่ประชาชนในการตัดสินใจ ซึ่งเป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การลงมติ³⁶

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการเมืองความยั่งยืนของประชาธิปไตย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงหลักสำคัญของการปฏิรูปการเมืองของนักการเมืองและสร้างการเมืองภาคพลเมืองขึ้นอย่างแท้จริง 2 ประการ คือ ส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำรัฐธรรมนูญที่สะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจบริหารบ้านเมืองในด้านต่าง ๆ มากขึ้นทุกขั้นตอน โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวทางการมีส่วนร่วมของพลเมืองไทยไว้ 3 แนวทาง คือ

1. การมีส่วนร่วมในโครงสร้างทางการเมืองระดับชาติ เช่น การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การกำหนดให้มีองค์กรอิสระที่มีภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม เป็นต้น
2. การมีส่วนร่วมต่อการกระจายอำนาจรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้น
3. การมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process) ในการตัดสินใจทั้งระดับชาติและท้องถิ่น ประชาชนต้องมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มกระบวนการไปจนถึงสิ้นสุดกระบวนการ

ในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในภาครัฐมากขึ้นนั้น หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องปรับระบบการบริหารราชการให้เป็นประชาธิปไตย ซึ่งเรียกว่า การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) โดยการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การจัดระบบบริหารราชการ การจัดโครงสร้างทัศนคติในการบริหารราชการ และการกำหนดแนวทางที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม มีบทบาทในกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในการบริหารและดำเนินกิจกรรมของรัฐทั้งทางตรงและทางอ้อม

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของรัฐอาจดำเนินการได้ในหลายลักษณะ ตามความเหมาะสมและความต้องการพื้นฐานของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น โดย International Association for Public Participation (IAP2) ซึ่งเป็นสถาบันนานาชาติ ได้ทำการศึกษาและกำหนดระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 5 ระดับ เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานภาครัฐได้พิจารณากำหนดรูปแบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจากระดับการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในภาครัฐตั้งแต่ระดับการเข้ามามีส่วนร่วมที่น้อยที่สุด ถึงระดับการเข้ามามีส่วนร่วมที่มากขึ้นในระดับที่ 6 โดยมีรายละเอียดปรากฏ ดังนี้

³⁶ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, ศูนย์บริการประชาชน, **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน**, ค้นวันที่ 16 พฤษภาคม 2560 จาก <http://www.publicconsultation.opm.go.th/uploading/uploadfile/files/20071211143939คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน.pdf>

ระดับที่ 1 ระดับการให้ข้อมูล

การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ (To Inform) เป็นระดับที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนน้อยที่สุด และเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนโดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าวสาร และการแสดงนิทรรศการ เป็นต้น หรืออาจเป็นการให้ข้อมูลของประชาชนเกี่ยวกับตนเอง ครอบครัว และชุมชนของตนเอง แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใด ๆ โดยการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนถือว่าเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงานของภาครัฐ โดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ในการนำเสนอข้อมูลที่เป็นจริง ถูกต้อง ทันสมัย และประชาชนสามารถเข้าถึงได้

ระดับที่ 2 ระดับการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน

การเปิดให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการหรือการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ อย่างอิสระและเป็นระบบ ซึ่งเป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก โดยหน่วยงานภาครัฐต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือ โดยอาจกำหนดประเด็นทั้งในการประเมินข้อดีข้อเสียให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ทั้งในรูปแบบเป็นทางการไม่เป็นทางการ เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชน การจัดทำแบบสอบถามก่อนริเริ่มโครงการต่าง ๆ หรือการบรรยายและเปิดโอกาสให้ผู้ฟังแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการนั้น ๆ เพื่อนำข้อเสนอแนะ ความคิดเห็น และประเด็นที่ประชาชนได้นำเสนอไปกำหนดแนวทางการปรับปรุงนโยบาย การตัดสินใจ และพัฒนาวิธีการปฏิบัติงานในหน่วยงาน (To Consult)

ระดับที่ 3 ระดับการปรึกษาหารือ

การที่หน่วยงานภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบาย การวางแผนงานโครงการ และวิธีการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นการเจรจาอย่างเป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นข้อสงสัยต่าง ๆ เช่น การจัดประชุม การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น โดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่จัดระบบอำนวยความสะดวก ยอมรับการเสนอแนะและการตัดสินใจร่วมกับภาคประชาชน (To Involve) การมีส่วนร่วมในระดับนี้ มักจะดำเนินการในรูปแบบกรรมการที่มีตัวแทนภาคประชาชนเข้าร่วม

ระดับที่ 4 ระดับการวางแผนร่วมกัน

การมีส่วนร่วมที่ผู้วางแผนโครงการกับประชาชนมีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ เหมาะที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้อนุญาโตตุลาการเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน³⁷

³⁷ สถาบันพระปกเกล้า, การมีส่วนร่วมของประชาชน, คำนวณที่ 5 ธันวาคม 2560 จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การมีส่วนร่วมของประชาชน>

ระดับที่ 5 ระดับการร่วมปฏิบัติ

การที่หน่วยงานภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทเป็นหุ้นส่วนหรือภาคีในการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐ (To Collaborate) โดยผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ อันเป็นขั้นตอนการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

ระดับที่ 6 การควบคุมโดยประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้ เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชน อันเป็นการเสริมอำนาจประชาชน (To Empower) เป็นระดับที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทอย่างเต็มที่ในการตัดสินใจ การบริหารงาน และการดำเนินกิจกรรมใด ๆ เพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด และเพื่อเข้ามาทดแทนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ดำเนินการหรือปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้ มุ่งเน้นให้ประชาชนเป็นเจ้าของดำเนินภารกิจและภาครัฐมีหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนเท่านั้น³⁸

การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิภาพ จะต้องประกอบไปด้วยปัจจัยดังต่อไปนี้

1. ข้อมูลจากประชาชนส่งผ่านไปยังผู้เสนอโครงการต่าง ๆ เพื่อให้ความรู้แก่ผู้เสนอโครงการนั้น ๆ ให้ทราบถึงธรรมชาติและแนวคิดของสังคม
2. ข้อมูลทางเทคนิคเกี่ยวกับเรื่องที่เป็นประเด็นสนใจจากผู้เสนอโครงการผ่านไปยังประชาชน
3. มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและมีความเข้าใจกันระหว่างประชาชนกับผู้เสนอโครงการ หรือระหว่างประชาชนด้วยกันเอง ในอันที่จะรับฟังข้อมูลของแต่ละฝ่าย³⁹

การมีส่วนร่วมของประชาชน จะต้องมีความเข้าใจพื้นฐานอยู่ 3 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง ต้องมีอิสรภาพ อันหมายถึงการมีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ และการเข้าร่วมดังกล่าวจำเป็นต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ ประการที่สอง ต้องมีความเสมอภาค อันหมายถึง ประชาชนผู้เข้าร่วมกิจกรรมจำเป็นต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้เข้าร่วมผู้อื่น และประการที่สาม ต้องมีความสามารถ โดยประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายจำเป็นต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ หมายความว่า ในบางกิจกรรมแม้จะกำหนดว่าผู้เข้าร่วมมีเสรีภาพ และเสมอภาค แต่จะกำหนดกิจกรรมที่เกินความสามารถของ

³⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม, คำนวณที่ 31 ธันวาคม 2558 จาก http://www.opdc.go.th/special.php?spc_id=3&content_id=301

³⁹ พัทธกิจ มหบุญพาชัย, ไพฑูรย์ ดุทธะสาน และธิดิมา มหบุญพาชัย, รายงานการศึกษา การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนโดยกระบวนการประชาธิปไตย: กรณีศึกษากิจกรรมองค์กรอาสาประชาธิปไตย จังหวัดกำแพงเพชร ร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำแพงเพชร (กรุงเทพมหานคร: องค์การอาสาประชาธิปไตยจังหวัดกำแพงเพชร ศูนย์ประสานงานองค์การอาสาประชาธิปไตยจังหวัดกำแพงเพชร, 2545).

กลุ่มเป้าหมายไม่ได้ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมยังต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบ 3 ประการ ได้แก่ วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน รูปแบบและลักษณะของกิจกรรม และการระบุงกลุ่มเป้าหมาย⁴⁰

สำหรับรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินนโยบายสาธารณะหรือการดำเนินงานภาครัฐที่หลายประเทศได้นำมาใช้ เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ นั้น คือ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบของการทำประชาพิจารณ์ หรือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยให้ประชาชนได้ร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในสังคมนั้น ๆ เพื่อให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้รับประโยชน์จากโครงการของรัฐมากที่สุด

2.1.3 ผลของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการหรือกิจการของรัฐตามระดับของการมีส่วนร่วมตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น รัฐต้องพิจารณาการให้ข้อมูลข่าวสารแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยอาจพิจารณาจากความเกี่ยวข้องกับโครงการ หรือความเชี่ยวชาญในโครงการ ซึ่งบางประเด็นอาจเป็นข้อกังวลสำหรับประชาชนกลุ่มน้อยซึ่งรัฐมีหน้าที่ที่ต้องดำเนินการให้ข้อมูลแก่บุคคลกลุ่มนั้น โดยอาจมีการออกแบบองค์ประกอบการให้ข้อมูลข่าวสารว่ามุ่งหมายให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นผู้รับทราบ⁴¹ และเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการหรือกิจการนั้น ๆ นอกจากนี้ รัฐยังอาจตั้งสมมติฐานได้ว่า ผลลัพธ์ของการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมคือสิ่งใด โดยรัฐอาจจะพิจารณาได้จากประเด็นที่ตั้งสมมติฐานไว้ และค้นหาข้อมูลหรือความคิดเห็นของประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาได้

การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตั้งแต่ต้น ทำให้ประชาชนมีเวลาในการคำนึงถึงทางเลือกหรือแนวทางแก้ปัญหาของชุมชนที่เหมาะสมมากขึ้น และเป็นข้อมูลในการพัฒนาโครงการอีกด้วย นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดประโยชน์ต่าง ๆ ดังนี้

1. การเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจ อันเป็นการช่วยให้เกิดการพิจารณาทางเลือกใหม่ ทำให้การตัดสินใจรอบคอบมากยิ่งขึ้น ซึ่งกระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนช่วยให้เกิดความกระจ่างในวัตถุประสงค์และความต้องการของโครงการหรือนโยบายนั้น ๆ ได้อยู่เสมอ โดยสาธารณชนสามารถเสนอให้มีการทบทวนข้อสันนิษฐานได้ โดยข้อมูลดังกล่าวอาจนำไปสู่การตัดสินใจ อันก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างโครงการที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ

2. การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เมื่อการตัดสินใจนั้นได้รับการยอมรับ จะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างการนำไปปฏิบัติ ซึ่งการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น เป็นการลดความล่าช้าและลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้ โดยการมีส่วนร่วมของ

⁴⁰ สโรชินี ศิริวัฒนา, สิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีการทำเกลือสินเธาว์ในพื้นที่จังหวัดสกลนคร (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2556), หน้า 20 -21.

⁴¹ เจมส์ แอล เครย์ตัน, คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน, แปลโดย วันชัย วัฒนศัพท์, พิมพ์ครั้งที่ 3 (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 76-77.

ประชาชนสามารถเกิดผลในการยอมรับอย่างสูงต่อการตัดสินใจโดยกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการตัดสินใจนั้น ๆ

3. การสร้างฉันทามติ ลดความขัดแย้งทางการเมืองและเกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ อันเป็นการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างคู่อริ ลดความขัดแย้งทางการเมืองและก่อให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ

4. การเพิ่มความง่ายในการนำไปปฏิบัติ สร้างให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น และทำให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลมีความกระตือรือร้นในการช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

5. การมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้าและความขัดแย้งที่รุนแรงได้

6. ช่วยทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความใกล้ชิดกับประชาชนและไวต่อความรู้สึกห่วงกังวลของประชาชน และเกิดความตระหนักในการตอบสนองต่อความกังวลของประชาชน แม้ว่าประเด็นนี้อาจไม่ได้เกิดปัญหามากนัก

7. การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน ถือว่าเป็นการให้การศึกษาชุมชน เพื่อเรียนรู้กระบวนการตัดสินใจ และเป็นเวทีฝึกผู้นำชุมชน

8. ช่วยทำให้ประชาชนสนใจประเด็นสาธารณะมากขึ้น เป็นการเพิ่มทุนทางสังคม และช่วยเสริมสร้างให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้น สอดคล้องกับการปกครองตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

9. ทำให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้น ทั้งในด้านคุณภาพ มาตรฐาน ที่ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม⁴²

2.2 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการทำประชาพิจารณ์

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนถือว่าเป็นกลไกสำคัญสำหรับการวางแผนงาน การตัดสินใจดำเนินโครงการ และการบริหารโครงการพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และแนวทางหนึ่งในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชน โดยวิธีการประชาพิจารณ์เพื่อให้ได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น อีกทั้งภาครัฐสามารถมีโอกาสนในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้อีกด้วย⁴³ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับฟังความคิดเห็นสำหรับประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยมี 2 แนวทาง คือ แนวทางที่ 1 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยผ่านผู้แทนราษฎร และแนวทางที่ 2 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียกับการตัดสินใจโดยตรง ซึ่งโดยปกติจะใช้ทั้งสองแนวทางควบคู่กันไป

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-10.

⁴³ นรินทร์ชัย พัฒนพงษา, การมีส่วนร่วม หลักการพื้นฐาน เทคนิค และกรณีตัวอย่าง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สิริลักษณ์การพิมพ์, 2547), หน้า 174.

การทำประชาพิจารณ์ หรือ Public Hearings เป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องที่มีผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนทุกคน และเป็นเครื่องมือประเภทหนึ่งของการมีส่วนร่วม โดยคำว่าประชาพิจารณ์นั้นประกอบด้วยคำว่า “ประชา” หมายถึง ประชาชน และคำว่า “พิจารณ์” ซึ่งหมายถึง การพิจารณา ตรวจสอบ ให้ความคิดเห็น ดังนั้น การประชาพิจารณ์ จึงหมายถึง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องที่มีผลกระทบต่อชีวิตของประชาชน

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับประชาพิจารณ์นั้น ประชาพิจารณ์มีต้นกำเนิดมาจากการไต่สวนพยานหลักฐานในศาล⁴⁴ โดยประชาพิจารณ์เป็นกระบวนการที่มีความชัดเจนของกระบวนการในช่วงที่มีการปฏิวัติทางอุตสาหกรรม ช่วงศตวรรษที่ 19 โดยเฉพาะในช่วงหลังศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นยุคที่มีการใช้ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีในการเกษตรกรรมซึ่งนำมาสู่ความขัดแย้งระหว่างปัจเจกชนและผู้มีอำนาจและผลประโยชน์ของเพื่อนบ้าน ที่ขัดแย้งกับผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งประชาพิจารณ์ได้เกิดขึ้นมาเพื่อที่จะระงับข้อขัดแย้งดังกล่าว โดยพยายามถ่วงดุลระหว่างผลประโยชน์สาธารณะ และผลประโยชน์ปัจเจกชน⁴⁵

ประชาพิจารณ์เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะต่าง ๆ โดยการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการต่าง ๆ โดยเปิดให้ประชาชนได้ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐในกระบวนการก่อรูปนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ เพื่อให้การตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐมีความเหมาะสมและตอบสนองความต้องการของประชาชนในทุกภาคส่วน มีความโปร่งใส⁴⁶ โดยการประชาพิจารณ์เป็นการศึกษาความเป็นไปได้ในหลายด้านทั้งในด้านวิศวกรรม เศรษฐกิจ และธุรกิจ ผลกระทบทางด้านสังคม การปกครอง และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ดังนั้น จึงต้องเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งความเห็นของประชาชนในพื้นที่ด้วย โดยการประชาพิจารณ์ เป็นการประชุมที่มีขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจน เป็นเวทีในการเสนอข้อมูลอย่างเปิดเผยและไม่มีการปิดบัง ทั้งฝ่ายเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากโครงการ การประชุมและคณะกรรมการจัดการประชุมจะต้องมีองค์ประกอบของผู้เข้าร่วมที่เป็นที่ยอมรับ มีหลักเกณฑ์และประเด็นในการพิจารณาที่ชัดเจนและแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบทั่วกัน ซึ่งอาจมาจากการร่วมกันกำหนดขึ้น ทั้งนี้รูปแบบการประชุมจะไม่เป็นทางการมากนัก และไม่เกี่ยวข้องกับนัยของกฎหมายที่จะต้องมีการชี้ขาดเหมือนการตัดสินใจในทางกฎหมาย การจัดประชุมจึงอาจจัดในหลายวันและไม่จำเป็นว่าจะต้องจัดเพียงครั้งเดียวหรือสถานที่เดียวตลอดไป⁴⁷

⁴⁴ ปรีชัช ดาวอุดม, การสำรวจรูปแบบประชาพิจารณ์ในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2544), หน้า 8.

⁴⁵ ชกาจ วรณไพบูลย์, การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ในฐานะ ขั้นตอนการออก คำสั่งทางปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544), หน้า 8.

⁴⁶ วีร จันทวรรณ, ความคิดเห็นของผู้จัดทำประชาพิจารณ์ต่อปัญหาการทำประชาพิจารณ์ โครงการศูนย์กำจัดมูลฝอยรวมจังหวัดชลบุรี (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต วิทยาการ บริหาร รัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2545), หน้า 13.

⁴⁷ อมรา พงศาพิชญ์, เรื่องเดิม, หน้า 2-6.

2.2.1 แนวความคิดทั่วไป เกี่ยวกับการทำประชาพิจารณ์

การประชาพิจารณ์ ได้มีผู้ให้ความหมายของการประชาพิจารณ์ไว้หลากหลาย ดังนี้
พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ประชาพิจารณ์ คือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่

คะนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม ได้ให้ความหมายในทางวิชาการว่า ประชาพิจารณ์ คือ รูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชา ที่มีเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการนำเสนอข้อมูล คำแถลง จุดยืน ข้อเท็จจริงและความคิดเห็นทั้งในเชิงสนับสนุน หรือคัดค้านเกี่ยวกับนโยบายร่างกฎหมายหรือการริเริ่มโครงการของรัฐ เพื่อให้รัฐนำข้อพิจารณาของทุกฝ่ายไปเปรียบเทียบผลดีผลเสียหาจุดสมดุลที่เหมาะสมและใช้ดุลพินิจอย่างรอบคอบ โปร่งใส และมีความรับผิดชอบก่อนที่จะตัดสินใจตามอำนาจที่มีอยู่ต่อไป ประชาพิจารณ์จะมีลักษณะเป็นการประชุมกลุ่มขนาดใหญ่ที่เป็นทางการซึ่งต้องจัดให้มีขึ้นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยมีการจัดวาระการกำหนดเวลาให้แต่ละฝ่ายนำเสนออย่างเป็นระบบ และมีการจดบันทึกการประชุมอย่างเป็นทางการทำนองเดียวกับการพิจารณาในศาล⁴⁸

พัชรีย์ สิริโรตส ได้ให้ความหมายของประชาพิจารณ์ว่า เป็นเทคนิคการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการตัดสินใจของภาครัฐชนิดหนึ่ง นักวิชาการมองว่าประชาพิจารณ์ถูกสร้างขึ้นเพื่ออนุรักษ์ดุลยภาพระหว่างผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครอง เพราะเป็นกระบวนการที่รัฐเปิดโอกาสให้พลเมืองที่ไม่พอใจการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐบาลในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ ได้มีโอกาสบอกรัฐว่า ไม่พอใจ นักธุรกิจอาจเรียกร้องต่อผู้กำหนดนโยบายในการประชุมแบบประชาพิจารณ์เพื่อให้รัฐอนุญาตให้ขยายธุรกิจ ชุมชนอาจใช้เวทีประชาพิจารณ์เป็นเครื่องมือในการเคลื่อนไหวทางสังคมและประชาชนให้การสนับสนุนโครงการตามที่เรียกร้อง ฝ่ายการเมืองก็สามารถใช้การประชาพิจารณ์เพื่อขยายความคิด หรือผลักดันโครงการต่าง ๆ ที่ตนนำเสนอ⁴⁹

อมร รักษาสัตย์ ได้กล่าวถึงการประชาพิจารณ์ว่า เป็นกระบวนการที่เมื่อจะมีการตัดสินใจเรื่องใดเรื่องหนึ่งในระดับสาธารณะ จะมีการเปิดโอกาสให้สาธารณชนมาร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่จะตัดสินใจนั้น ๆ โดยการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ต้องคำนึงถึงความเห็นหรือความต้องการของสาธารณชนนั้นด้วย

⁴⁸ พิสิฐ แจ่มวัฒนะชัย, ปัญหาเกี่ยวกับการประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2555), หน้า 17.

⁴⁹ วุฒิชัย คชาทอง, การมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบของการประชาพิจารณ์การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ: ศึกษาการแปรรูปการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2553), หน้า 22.

สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ได้ให้ความหมายของประชาพิจารณ์ว่า เป็นมาตรการควบคุมทางปกครองที่มุ่งคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้ได้รับความเสียหายโดยตรงและโดยอ้อมจากการกระทำของรัฐโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยการไต่สวนสาธารณะ⁵⁰

โกคิน พลกุล ได้บันทึกไว้ในเอกสารวิชาการของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเรื่องรูปแบบต่าง ๆ ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินในต่างประเทศ โดยให้ความหมายของประชาพิจารณ์ไว้ ซึ่งสามารถสรุปได้ว่า ประชาพิจารณ์เป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการที่ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องถูกกระทบหรือเสียหายในโครงการของรัฐได้แสดงความคิดเห็นก่อนการออกกฎ คำสั่ง หรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหารในปัญหาสำคัญ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลต่าง ๆ โดยให้องค์กรหรือบุคคลที่มีความเป็นอิสระเป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นนั้น โดยกระบวนการดังกล่าวมีข้อดี คือทำให้ฝ่ายบริหารได้รับทราบข้อมูลและเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้เสนอข้อมูลและแสดงความคิดเห็นโต้แย้งได้ ทำให้การตัดสินใจดำเนินโครงการอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่สมบูรณ์ที่สุด แต่มีข้อเสียคือความล่าช้าในการดำเนินการ และต้องเสียค่าใช้จ่ายค่อนข้างมาก⁵¹

การประชาพิจารณ์ในทางรัฐธรรมนูญ หมายถึง กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการนำเสนอข้อมูล คำแถลง จุดยืน ข้อเท็จจริง รวมถึงความคิดเห็นในลักษณะของการสนับสนุนหรือคัดค้านนโยบาย ร่างกฎหมาย หรือการเริ่มต้นโครงการหรือกิจการของรัฐ เพื่อให้รัฐนำข้อพิจารณาไปเปรียบผลดีและผลเสีย และเป็นการใช้ดุลพินิจอย่างรอบคอบ โดยการประชาพิจารณ์จะต้องเกิดขึ้นก่อนการตัดสินใจของรัฐ⁵²

ในสาระสำคัญของการประชาพิจารณ์ เป็นกลไกโดยที่สมาชิกรัฐสภาได้รับข้อมูล ความคิดเห็น และมุมมองเพื่อใช้ประกอบการตรากฎหมาย ซึ่งเป็นผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้บริหาร และประชาชนทั่วไปทราบถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในการตรากฎหมาย⁵³

⁵⁰ ภรภัทร เสวตรรัตน์, การศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินการตามกระบวนการของประชาพิจารณ์ในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548), หน้า 6.

⁵¹ ตูลาลักษณ์ อัจสมบุญ, การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ศึกษาเฉพาะกรณีประชาพิจารณ์ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2547), หน้า 10-11.

⁵² วรชัย แส่นสีระ, “หลักการและข้อแตกต่าง ระหว่าง ‘ประชามติ’ กับ ‘ประชาพิจารณ์’ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย,” จุลนิติ (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2553): 148.

⁵³ Legislative Strengthening Programme, Public Hearings Manual Committee Consultations with the Public, Retrieved July 11, from http://www.oscebih.org/documents/osce_bih_doc_2010122016042890eng.pdf

ประชาพิจารณ์เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการไต่สวนสาธารณะ ที่จะช่วยให้ผู้ที่สนใจสามารถหารือในประเด็นปัญหา และสอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมกับคณะกรรมการในเวทีสาธารณะ โดยองค์กรหรือบุคคลใด ๆ สามารถเข้าร่วมรับฟังและร่วมหารือหรือเพื่อสังเกตการณ์ได้⁵⁴

ดังนั้น ประชาพิจารณ์ จึงหมายความว่า เป็นมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้น เพื่อเป็นช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในชุมชนซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ เพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์พิจารณาในการดำเนินนโยบายสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนทุกภาคส่วน

สำหรับเหตุผลในการจัดทำประชาพิจารณ์นั้น มีวัตถุประสงค์คือ เพื่อหารือเกี่ยวกับประเด็นปัญหาและการสนับสนุนการจัดโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ เพื่อเป็นการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน และสร้างความชัดเจนในการจัดทำโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ เพื่อเป็นการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนในความสัมพันธ์เกี่ยวกับประเด็นปัญหา เพื่อเป็นการเพิ่มข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นปัญหาให้ชุมชนได้รับทราบ เพื่อเก็บเกี่ยวข้อมูล และเพื่อทราบวิธีการแก้ปัญหาของชุมชน⁵⁵ นอกจากนี้ การทำประชาพิจารณ์ ยังก่อให้เกิดประโยชน์ต่าง ๆ ดังนี้

1. เป็นเครื่องมือสำคัญและยกระดับการศึกษาให้เข้าสู่กระบวนการมีเหตุและผล ส่งเสริมผลประโยชน์ของสังคมและเป็นกลไกที่ใช้ตรวจสอบภาครัฐและภาคเอกชน
2. เป็นโอกาสที่สำคัญที่ทุกฝ่ายจะได้ประโยชน์ในการหาข้อยุติความขัดแย้ง แต่ต้องเปิดเผยข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา
3. เพื่อให้เกิดความรอบคอบในการตัดสินใจ โดยโครงการใดก็ตามที่กระทบต่อคนส่วนใหญ่ ต้องร่วมคิดเพื่อให้ประโยชน์สูงสุดต่อทุกภาคส่วน
4. เกิดจากภูมิปัญญาโดยมีการคิดริเริ่มผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปที่เป็นธรรมและเป็นประโยชน์ต่อทุกภาคส่วน⁵⁶

⁵⁴ Australian Government, **What is a Public Hearing?**, Retrieved July 11, from <http://www.pc.gov.au/about/core-functions/inquiries-and-studies/what-is-a-public-hearing>

⁵⁵ University of Kansas, **Section 13 Conducting a Public Hearing**, Retrieved July 11, from <http://ctb.ku.edu/en/table-of-contents/advocacy/direct-action/public-hearing/main>

⁵⁶ นิธิภา อุดมสาส์, การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ในโครงการร่วมทุนก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซียกับความรู้และความคิดเห็นของประชาชน เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน และเจ้าหน้าที่รัฐบาลที่เกี่ยวข้อง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2547), หน้า 20.

การประชาพิจารณ์ เป็นการดำเนินโครงการของหน่วยงานของรัฐที่มีผลกระทบรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง ซึ่งโดยสภาพจะเป็นโครงการที่มีผลกระทบที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน⁵⁷ แม้ว่าโครงการนั้นจะเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคมก็ตาม ก่อนเริ่มดำเนินการโครงการดังกล่าว หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบจะต้องดำเนินการ เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐ และดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยหน่วยงานของรัฐจะต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ และรายละเอียดที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้ เมื่อได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น และประกาศให้ประชาชนรับทราบ ซึ่งหากโครงการของรัฐโครงการใดอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าข้อมูลที่ได้ประกาศไว้ หากยังมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินโครงการของรัฐต่อไป หน่วยงานของรัฐจะต้องกำหนดมาตรการป้องกัน แก่ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นตามความเหมาะสมก่อนเริ่มดำเนินการโครงการและต้องประกาศให้ประชาชนรับทราบ

หลักสำคัญในการประชาพิจารณ์ คือการศึกษาว่าเมื่อทำโครงการแล้วจะก่อให้เกิดผลกระทบหรือสร้างความเดือดร้อน หรือความคับข้องใจอย่างไรให้แก่ประชาชนในพื้นที่ เพื่อนำมาพิจารณาว่าสมควรที่จะดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้นต่อหรือไม่ หากสมควรทำจะต้องแก้ไขความเดือดร้อนหรือความคับข้องใจของประชาชนได้อย่างไร⁵⁸ และเพื่อให้การทำประชาพิจารณ์สามารถสามารถดำเนินการไปด้วยความมีประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อความต้องการของทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง ควรมีการกำหนดขอบเขตการทำประชาพิจารณ์ที่ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐที่แท้จริง ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำประชาพิจารณ์ เพื่อประโยชน์ของทุกภาคส่วน และทำให้นโยบายสาธารณะของรัฐสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

2.2.2 การประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

การดำเนินการโครงการของรัฐในปัจจุบัน รัฐต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียก่อนเริ่มดำเนินโครงการ เพื่อประเมินผลกระทบอันอาจเกิดจากโครงการนั้น ประกอบกับในปัจจุบัน ทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตได้ถูกนำมาใช้สำหรับการดำรงชีพของมนุษย์และการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก อีกทั้งยังเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเกิดการเปลี่ยนแปลงเนื่องจากการปนเปื้อนของสารพิษ สารเคมี จนก่อให้เกิดมลภาวะอันเป็นพิษต่อสิ่งแวดล้อม โดยผลกระทบที่เกิดจากโครงการของรัฐ อาจเป็นกรณีของการเกิดของเสียและมลพิษ

⁵⁷ อรรถจักร์ จันทรัตน, สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพิจารณาโครงการของรัฐ: ศึกษากรณีโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 18.

⁵⁸ มีชัย ฤชุพันธุ์, ประชาพิจารณ์, ค้นวันที่ 4 กรกฎาคม 2558 จาก <http://www.mee.chaitailand.com/ver1/?module=3&action=view&type=9&mcid=42>

การยึดครองพื้นที่ในการดำเนินโครงการ การทำลายพื้นที่ การคุกคามวิถีชีวิต การทำลายปัจจัยการดำรงชีวิตของมนุษย์ การทำลายภาวะสุขภาพ และการลดโอกาสในด้านการประกอบอาชีพ⁵⁹

การที่รัฐมีนโยบายที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมนั้น ย่อมเท่ากับว่ารัฐยอมให้ประชาชนได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง ซึ่งเป็นทางออกที่ดีทางหนึ่งที่จะหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง ความไม่เข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างรัฐกับเอกชนลงไปได้ ในขณะที่ตัวรัฐเองก็จะได้ประโยชน์จากประสบการณ์ความรู้ความสามารถในระดับภูมิปัญญาชาวบ้าน จากการที่ให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเพื่อนำไปสู่กระบวนการพิจารณาตัดสินใจของรัฐได้นั้น จะเป็นการลดความขัดแย้งลงได้ เพราะการตัดสินใจของรัฐมีส่วนมาจากความเห็นชอบของประชาชนด้วย⁶⁰ โดยการใช้สิทธิเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนนั้นสามารถกระทำได้โดยผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือที่เรียกว่า การทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ซึ่งเป็นกระบวนการทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ของรัฐ ได้เข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนที่รัฐจะดำเนินการจัดทำโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ⁶¹ โดยการทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น รัฐได้กำหนดให้ต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ต้องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติก่อนและหลังการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นได้ และถ้าหากเป็นโครงการที่อาจก่อให้เกิดความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นกว่าระดับปกติ การวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น จะต้องวิเคราะห์ผลกระทบต่อสุขภาพของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐนั้นด้วย ดังนั้น การวิเคราะห์ระบบสิ่งแวดล้อม จึงเปรียบเสมือนเครื่องมือที่สำคัญของการจัดการและบริหารสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้เป็นแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศน้อยที่สุด และที่สำคัญคือมีทรัพยากรธรรมชาติใช้แบบยั่งยืนตลอดไป⁶²

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือที่เรียกว่า EIA ซึ่งย่อมาจากคำว่า Environment Impact Assessment ซึ่งหมายถึง การใช้หลักวิชาการในการทำนายหรือคาดการณ์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งทางบวกและทางลบของการดำเนินโครงการพัฒนา ที่จะมีผลต่อสิ่งแวดล้อมในทุก ๆ ด้าน ทั้งทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ ทางเศรษฐกิจ และสังคม เพื่อจะได้หาทางป้องกันผลกระทบในทางลบที่อาจเกิดขึ้นให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด ในขณะเดียวกันก็มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งส่วนใหญ่ไม่สามารถฟื้นคืนกลับมาได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ

⁵⁹ เกษม จันทรแก้ว, การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมขั้นสูง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2554), หน้า 59-61.

⁶⁰ สุนีย์ มัลลิกะมาส, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2542), หน้า 165.

⁶¹ ฟาดาว คงนคร, “สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ,” จุลสารสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (มีนาคม 2555): 40-44.

⁶² สุกาญจน์ รัตนเลิศนุสรณ์, หลักการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน (กรุงเทพมหานคร: สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น), 2550), หน้า 255.

สิ่งแวดล้อมยังใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจของรัฐว่าสมควรที่จะดำเนินโครงการนั้นต่อไปหรือไม่ และยังเป็นแนวทางการแก้ไขและการจัดการระบบนิเวศให้อยู่ในรูปธรรมอีกด้วย ซึ่งการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะเป็นประโยชน์อย่างมาก หากได้รับการนำมาใช้ในการวางแผนป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ขั้นตอนศึกษาความเหมาะสมของโครงการ ซึ่งจะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นภายหลังดำเนินโครงการไปแล้ว

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือการจัดทำ EIA เป็นการวางแผนการใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะนอกจากรัฐจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะที่พึงต้องกระทำให้แก่ประชาชนแล้ว รัฐยังต้องคำนึงความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรมลงอีกด้วย การจัดทำ EIA จึงเป็นการพิจารณาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นก่อนการดำเนินโครงการ และเป็นข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจในการดำเนินโครงการ การเตรียมแผนงานและแผนเงิน อีกทั้งยังเป็นการศึกษาข้อมูลที่จะให้ความชัดเจนต่อประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันความขัดแย้งของการใช้ทรัพยากรได้⁶³

โดยรัฐได้กำหนดให้โครงการที่ต้องการพัฒนาประเทศชาติ ต้องทำการประเมินผลกระทบระบบสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงเปรียบเสมือนเครื่องมือสำคัญของการจัดการและบริหารสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในลักษณะที่พึงปรารถนาภายหลังจากการพัฒนาโครงการ 2 ประการ ดังนี้

1. ระบบนิเวศที่สมดุลธรรมชาติ คือ ระบบนิเวศที่องค์ประกอบของระบบทั้งสิ่งมีชีวิตและไม่มีชีวิต สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ระบบนิเวศสามารถถ่ายทอดสารอาหารและพลังงานเป็นไปตามกฎสปีดเปอร์เซ็นต์ การหมุนเวียนธาตุอาหารของธาตุต่าง ๆ มีการหมุนเวียนแบบเป็นวัฏจักรทำให้มนุษย์ได้รับประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมหรือปัจจัยสี่และปัจจัยห้าจากองค์ประกอบของระบบนิเวศแบบยั่งยืน

2. ระบบนิเวศปราศจากมลพิษสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่มนุษย์ได้พัฒนาสิ่งแวดล้อมไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานทางนิเวศวิทยาแล้ว ย่อมทำให้ระบบนิเวศมีมลสาร สารปนเปื้อนในอัตราที่สูงเกินกว่าระบบนิเวศจะรับได้อันเป็นสาเหตุให้เกิดมลพิษสิ่งแวดล้อม ดังนั้น มนุษย์จึงต้องศึกษาหาแนวทางในการกำจัดมลพิษ มลสาร สารปนเปื้อนที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาประเทศชาติด้วยกระบวนการทางกายภาพ เคมี ชีววิทยา และกายภาพ-เคมีแบบวัฏจักร ผสมผสาน ยั่งยืน หรือแบบปิดแล้ว ย่อมส่งผลให้คุณภาพชีวิตของมนุษย์ทั้งทางร่างกาย อารมณ์ และจิตใจดี มนุษย์จึงจะอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข ไม่ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม เช่น อาชญากรรม คอรัปชั่น เป็นต้น⁶⁴

ในการกำหนดให้เจ้าของโครงการควบคุมให้มีการจัดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม รัฐต้องมีมาตรการควบคุมการดำเนินการดังกล่าว เพื่อให้ทราบถึงสถานภาพสิ่งแวดล้อม สาเหตุผลกระทบ และแนวทางการแก้ไข ตลอดถึงแนวทางการจัดการระบบนิเวศของโครงการ ซึ่งหลังจาก

⁶³ สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย, ค้นวันที่ 25 มกราคม 2559 จาก http://www.onep.go.th/eia/index.php?option=com_content&view=article&id=30&Itemid=127

⁶⁴ สุกาญจน์ รัตนเลิศสุรณ, *เรื่องเดิม*, หน้า 256.

นั่นจะนำผลการประเมินมาวิเคราะห์ร่วมกันทั้งโครงการว่ามีผลกระทบใดบ้าง ปริมาณผลกระทบมีผลต่อสิ่งแวดล้อมมากน้อยเพียงใด โดยอาศัยวิธีการประเมินผลกระทบด้วยวิธีต่าง ๆ เพื่อศึกษาว่า ภายหลังการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติก่อให้เกิดผลกระทบในด้านใดบ้าง นอกจากนี้ยังสามารถนำผลที่ได้จากการประเมินไปใช้ในการช่วยตัดสินใจของรัฐว่าจะดำเนินการต่อไปหรือไม่ พร้อมหาแนวทางการปรับปรุงแก้ไขปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นโดยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยหลักการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องยึดแนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ต้องมีการศึกษาวิจัยระบบนิเวศที่จะพัฒนาก่อนการตัดสินใจพัฒนาสิ่งแวดล้อม เพื่อประกันคุณภาพสิ่งแวดล้อม ป้องกันปัญหาในระยะยาว การดำเนินการทางเศรษฐศาสตร์ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และเพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแบบยั่งยืน โดยขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม สามารถดำเนินการได้ ดังนี้

1. การกำหนดโครงการประเมินผลกระทบ เป็นขั้นตอนก่อนการประเมิน กลั่นกรอง กำหนดขอบเขตของงาน โดยเจ้าของโครงการและคณะทำงานต้องศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ ว่ามีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ อย่างไร เพื่อนำผลกระทบที่ได้ไปใช้ในการศึกษาหามาตรการป้องกันผลกระทบต่อไป นอกจากนี้ เจ้าของโครงการและคณะทำงานต้องศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเจ้าของโครงการอาจจ้างบริษัทหรือหน่วยงานที่ได้รับอนุญาตดำเนินการศึกษาอย่างละเอียด เพื่อแจกแจงประเด็น กิจกรรมทั้งก่อน ระหว่าง และภายหลังการก่อสร้างโครงการ เพื่อวิเคราะห์ว่าจะเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ และในปริมาณมากน้อยเพียงใด
2. การปฏิบัติการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นขั้นตอนการเก็บข้อมูล วิเคราะห์ ประเมินผล วิเคราะห์สภาพปัจจุบันของสิ่งแวดล้อม และให้ข้อเสนอแนะพร้อมจัดทำรายงาน
3. การตัดสินใจ เป็นขั้นการตัดสินใจของรัฐว่าจะดำเนินโครงการนั้นต่อไปหรือไม่ โดยต้องเสนอรายงานผลการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และเสนอคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อพิจารณา จากนั้นจึงได้เริ่มขั้นตอนของการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนที่มีส่วนได้เสียจากการดำเนินโครงการ และเมื่อได้ผลประชาพิจารณ์แล้ว จึงจะเสนอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาตัดสินใจ ก่อนนำส่งผลการพิจารณาให้แก่เจ้าของโครงการต่อไป⁶⁵

การศึกษา EIA เป็นการมุ่งเน้นการแก้ไขผลกระทบแบบสะสม แต่เป็นเพียงการศึกษาในระยะสั้น และเป็นการคาดคะเนผลกระทบแบบระยะสั้นเท่านั้น ซึ่งการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น จำเป็นต้องเป็นผู้ศึกษาที่มีความรู้ ความเข้าใจ และมีประสบการณ์ การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งจัดทำรายงานเป็นรูปเล่มประกอบการนำเสนอแนวทางการศึกษา EIA ไปพร้อมกันกับการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย⁶⁶

การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ หรือที่เรียกว่า EHIA (Environment Health Impact Assessment) หมายถึง กระบวนการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่อาจเกิดขึ้นจากการพัฒนาโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ โดยการจัดทำรายงาน EHIA ได้ขยายมิติทางสุขภาพออกไปให้กว้าง

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 257-262.

⁶⁶ มูลนิธิสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, เรื่องเดิม.

ขึ้นและสร้างความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยกำหนดสุขภาพกับปัจจัยทางสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม ระบบบริการสุขภาพ และพฤติกรรมสุขภาพ และเป็นกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่กำหนดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมและรับฟังข้อกังวลต่าง ๆ จากประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียไว้อย่างชัดเจน และใช้ศึกษาข้อมูลเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของภาครัฐ⁶⁷

อย่างไรก็ดี รัฐได้จัดให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Public Participation in EIA) ซึ่งเป็นกิจกรรมที่จัดให้มีขึ้นในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน ตลอดจนหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการสามารถเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น นำเสนอข้อมูล ข้อโต้แย้ง หรือข้อเสนอแนะอันเกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย⁶⁸

2.3 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

การที่รัฐจะดำเนินการในลักษณะใด ๆ อันเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐหรือโดยวิธีการให้สัมปทานหรืออนุญาตให้คนอื่นทำ⁶⁹ ซึ่งถือได้ว่าการดำเนินการดังกล่าว เป็นการที่รัฐได้จัดทำโครงการขึ้นมา เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก โดยโครงการดังกล่าว สามารถทำได้ในหลายประเภท เช่น การจัดทำโครงการด้านชลประทาน ด้านการจัดหาสาธารณสุขให้แก่ประชาชน การจัดให้มีบริการทางด้านการคมนาคมที่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

การจัดทำโครงการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นโครงการที่ต้องการพื้นที่สร้างโครงการขนาดใหญ่ และบางโครงการอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ก่อให้เกิดมลพิษทั้งทางอากาศ ทางน้ำ อันเป็นการสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนที่อยู่ในละแวกนั้น เช่น การก่อสร้างโรงไฟฟ้า การสร้างเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำ การก่อสร้างบ่อขยะ การก่อสร้างท่าเรือน้ำลึก เป็นต้น

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน.

⁶⁸ สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, *เรื่องเดิม*.

⁶⁹ ข้อ 4 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 กำหนดว่า

“โครงการของรัฐ” หมายความว่า การดำเนินโครงการของหน่วยงานของรัฐอันเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐหรือโดยวิธีการให้สัมปทานหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำ ทั้งนี้ บรรดาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น

2.3.1 ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

สิ่งแวดล้อมหรือสภาพแวดล้อม (Environment) เป็นสิ่งที่มีคุณสมบัติและรูปลักษณะเฉพาะตัว อันหมายรวมถึงความมีศักยภาพในการแสดงออกของบทบาทและหน้าที่ซึ่งมีเอกลักษณ์ โดยเฉพาะหากสิ่งแวดล้อมใดมีความจำเพาะเจาะจงและเป็นหนึ่งเดียวสูง ย่อมแสดงออกถึงอัตลักษณ์อย่างชัดเจน⁷⁰ โดยสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของมนุษย์ เป็นสิ่งที่อยู่รอบตัวทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต มองเห็นได้และไม่สามารถมองเห็นได้ เช่น ประเพณี ความเชื่อ ค่านิยม ซึ่งทุกอย่าง เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องเกื้อหนุนและส่งผลกระทบซึ่งกันและกัน⁷¹ ซึ่งตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้คำนิยามของสิ่งแวดล้อมว่า “สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะกายภาพและชีวภาพที่ อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ และสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น” ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นได้ว่า ในทางกฎหมายของทุกสิ่งที่เป็นทั้งกายภาพและชีวภาพล้วนเป็นสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น โดยอาจเป็นสิ่งที่ เกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นก็ได้ อย่างไรก็ดี ได้มีผู้ให้คำนิยามของคำว่าสิ่งแวดล้อมไว้ ดังนี้

เกษม จันทรแก้ว ได้ให้ความหมายของคำว่าสิ่งแวดล้อมว่า สิ่งแวดล้อม หมายถึง “สิ่งที่ต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัวเรา” อันหมายความว่า สิ่งแวดล้อมในโลกนี้เป็นทุกสิ่งทุกอย่าง ไม่ว่าจะเป็นสิ่งของ บ้านเรือน ถนน วัด แม่น้ำ ดิน ป่าไม้ น้ำ ภูเขาระเบียบ ฯลฯ

วินัย วีระพัฒนานนท์ ได้ให้ความหมายสิ่งแวดล้อมว่า คือ สิ่งที่อยู่โดยรอบสิ่งมีชีวิตโดยเฉพาะ มนุษย์ รวมทั้งสิ่งแวดล้อมทางกายภาพและทางสังคม ซึ่งเป็นปัจจัยในการดำรงชีวิตของมนุษย์ และเป็นปัจจัยในการกำหนดวิถีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เกษม สนิทวงศ์ ณ อยุธยา ได้ให้ความหมายของสิ่งแวดล้อมว่า สิ่งแวดล้อมประกอบด้วย ทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรมนุษย์ที่สร้างขึ้นในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อสนองความต้องการของ มนุษย์ โดยสิ่งแวดล้อมที่เกิดโดยธรรมชาติได้แก่ บรรยากาศ น้ำ ดิน สิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ ส่วน สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้นได้แก่ สาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่มนุษย์สร้างขึ้น เช่น ถนน เขื่อน และระบบ สถาบันและสังคมของมนุษย์

สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้ให้ความหมายของสิ่งแวดล้อมว่า เป็นทุก อย่างที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต ทั้งที่เป็นรูปธรรมที่จับต้องมองเห็นได้ และนามธรรม เช่น วัฒนธรรม แบบแผน ประเพณี ความเชื่อ อันมีอิทธิพลเกี่ยวโยงถึงกัน เป็นปัจจัยในการเกื้อหนุน ซึ่งกันและกัน ผลกระทบจากปัจจัยหนึ่งจะมีเสริมสร้างหรือทำลายอีกส่วนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ สิ่งแวดล้อมเป็นวงจรและวัฏจักรที่เกี่ยวข้องกันทั้งระบบ โดยสามารถแยกสิ่งแวดล้อมได้เป็นสองส่วน คือ สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เช่น ป่าไม้ ภูเขา ดิน น้ำ อากาศ ทรัพยากรทุกประเภท และสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น เช่น ชุมชนเมือง สิ่งก่อสร้างโบราณสถาน ศิลปกรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรม เป็นต้น

⁷⁰ วีรวัฒน์ กนกนุเคราะห์, **มนุษย์กับสภาพแวดล้อม: มิติแห่งความหลากหลายทางชีวภาพ และกฎหมายสิ่งแวดล้อม** (กรุงเทพมหานคร: สุวีริยาสาส์น, 2554), หน้า 35

⁷¹ โสภารัตน์ จารุสมบัติ, **เรื่องเดิม**, หน้า 11.

กอตดาร์ ได้กล่าวถึงสิ่งแวดล้อมโดยวิเคราะห์ในแง่ทฤษฎีระบบสิ่งแวดล้อมหมายถึง สิ่งที่อยู่ นอกกระบวนแต่จะมีปฏิสัมพันธ์กับระบบ เช่น ในระดับสังคมสามารถให้คำจำกัดความสิ่งแวดล้อม ในฐานะที่เป็นปัจจัยทางกายภาพและนิเวศวิทยาที่มีปฏิสัมพันธ์กับเศรษฐกิจและสังคม

อัลท์แมน และเคมีเมอร์ส (Altman and Chemers) ได้กล่าวถึงสิ่งแวดล้อมกายภาพว่ามี หลายมิติ โดยสามารถแบ่งได้เป็นสองชนิด ได้แก่ สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ เช่น ภูเขา หุบเขา มหาสมุทร อุณหภูมิของอากาศ และสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น เช่น บ้าน ชุมชน⁷²

จากความหมายของสิ่งแวดล้อมข้างต้น สิ่งแวดล้อม หมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ทั้งสิ่งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ ได้แก่ สิ่งที่มีชีวิตและสิ่งที่ไม่มีชีวิต และสิ่งที่เกิดจากการสร้างเสริมของ มนุษย์ ทั้งแบบรูปธรรม เช่น บ้านเรือน ถนน เมือง สะพาน และแบบนามธรรม เช่น วัฒนธรรม ประเพณีศาสนา กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ กฎเกณฑ์ โดยสิ่งดังกล่าวมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน มีความสัมพันธ์แนบแน่นกับสิ่งมีชีวิตนั้นอย่างแยกไม่ออก และมีหน้าที่หลักเกี่ยวกับการให้และรองรับ การถ่ายทอดสารและพลังงานแก่สิ่งมีชีวิต

สิ่งแวดล้อมมีคุณสมบัติเฉพาะตัว (Specific Properties of Environment) ที่สามารถแสดง และบ่งชี้อัตลักษณ์ของสิ่งแวดล้อมให้ชัดเจนขึ้น โดยสามารถสรุปคุณสมบัติเฉพาะตัวของสิ่งแวดล้อม ได้ ดังนี้

1. สิ่งแวดล้อมทุกชนิด ต้องมีสิ่งแวดล้อมอื่นอยู่ด้วยเสมอ คือ สิ่งแวดล้อมทั่วไปต้องการ ส่วนประกอบของสิ่งแวดล้อมอื่นมาร่วมเสริมสร้างพลัง หน้าที่ หรือบทบาทให้กับสิ่งแวดล้อม เพื่อ เพิ่มพูนพลังงาน ศักยภาพหน้าที่ หรือประสิทธิภาพของบทบาทให้สูงขึ้น การขาดพลังงานเสริม ดังกล่าวอาจทำให้โครงสร้างหรือหน้าที่ของสิ่งแวดล้อมทำงานไม่เป็นปกติ หรืออาจเสียไป
2. สิ่งแวดล้อมมีอัตลักษณ์เฉพาะ คือ ทุกสภาพแวดล้อมจะมีลักษณะเฉพาะตัวเป็นรูปแบบ หรือเอกลักษณ์ของตัวเองในทุกด้าน โดยเฉพาะโครงสร้าง หรือส่วนประกอบของสิ่งแวดล้อมนั้น ๆ ทำให้เกิดกระบวนการที่สร้างสิ่งแวดล้อมอย่างจำเพาะเจาะจง ได้ลักษณะพันธุกรรมเฉพาะแบบอัต ลักษณ์เฉพาะสามารถบ่งชี้ได้ชัดเจนว่าสิ่งนั้นคือสิ่งใด
3. ความสัมพันธ์ของสิ่งแวดล้อม มีลักษณะเกี่ยวเนื่องและสัมพันธ์กันแบบลูกโซ่ อันก่อให้เกิด ความสัมพันธ์เป็นช่วง เป็นระยะหรืออาจเกิดในทุกขั้นตอนของสิ่งแวดล้อมหรือระบบนิเวศ ฉะนั้นการ เปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมหนึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าส่วนประกอบ ของบทบาทหน้าที่หรือโครงสร้างช่วงใดเกิดการเปลี่ยนแปลงก็ย่อมส่งผลกระทบให้ทุกอย่าง เปลี่ยนแปลงไปด้วย
4. สิ่งแวดล้อมหนึ่งจะสนับสนุนอีกสิ่งแวดล้อมหนึ่งเสมอ กล่าวคือ สิ่งแวดล้อมจะไม่มี ลักษณะโดดเดี่ยว แต่จะมีการอิงความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมอื่นเสมอ แม้ว่าสิ่งแวดล้อมทั้งสอง ลักษณะจะไม่มีความสัมพันธ์ต่อกันเลยก็ตาม แต่อย่างไรก็ตาม หากสิ่งแวดล้อมหนึ่งถูกกระจาย สิ่งแวดล้อมหนึ่งอาจเกิดการเปลี่ยนแปลงไปด้วยไม่มากนัก

⁷² กิตติภูมิ มีประดิษฐ์, มนุษย์กับสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร: วี.เจ. พรินต์ติ้ง, 2551), หน้า 70, 73-74.

5. สิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนต้องมีลักษณะชัดเจนในความเป็นระบบนิเวศอันแข็งแกร่ง กล่าวคือมีการพัฒนาจนถึงจุดสูงสุด (Climax) ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงปริมาณและชนิดของสิ่งแวดล้อมหนึ่งย่อมมีผลต่อความสมบูรณ์และยั่งยืนในตัวของมันเอง การจัดการแบบผสมผสานจึงเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดในการเสริมสร้างสิ่งแวดล้อมให้มีคุณลักษณะแข็งแกร่ง โดยมีโครงสร้าง บทบาท และหน้าที่เป็นปกติ มีความยั่งยืนจนมีพัฒนาการเปลี่ยนแปลงถึงจุดสูงสุด

6. สิ่งแวดล้อมจะมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงรูปแบบตามระยะเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา บางสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปแต่บางสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว บางอย่างเปลี่ยนแปลงชั่วคราว บางอย่างเปลี่ยนแปลงถาวร ดังนั้น เพื่อการก้าวทันสิ่งแวดล้อม การศึกษาการเฝ้าระวังสิ่งแวดล้อมจึงต้องกระทำอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ เพื่อให้เข้าใจสภาพสิ่งแวดล้อมที่ผันแปรได้ทันยุคทันสมัย

7. ความทนทานของสิ่งแวดล้อมแต่ละประเภทไม่เท่าเทียมกัน หมายความว่า กิจกรรมใด ๆ ที่ทำให้โครงสร้างหรือส่วนประกอบของสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลง จะส่งผลสะท้อนสู่ความทนทานของสิ่งแวดล้อม ซึ่งสามารถใช้เป็นดัชนีบ่งชี้ได้ว่า สิ่งแวดล้อมใดมีความทนทานสูงกว่ากัน สิ่งแวดล้อมที่มีบทบาทและหน้าที่เฉพาะชัดเจนจะมีความทนทานสูงกว่าสิ่งแวดล้อมที่มีบทบาทและหน้าที่อย่างง่าย ๆ ไม่สลับซับซ้อน อัตลักษณ์ในเรื่องของความทนทานนี้จะทำให้แต่ละสิ่งแวดล้อมมีรูปแบบและคุณลักษณะเฉพาะแตกต่างกันออกไป⁷³

ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมรอบข้าง สามารถดำเนินการจัดการได้อย่างครอบคลุมและเป็นระบบ โดยการจัดแบ่งสิ่งแวดล้อมให้เป็นหมวดหมู่ ซึ่งแบ่งได้เป็น 4 มิติ ดังนี้

1. มิติทรัพยากร การที่มนุษย์ได้ใช้สอยประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งการใช้โดยตรงและการใช้ทางอ้อมด้วยการดัดแปลงจากธรรมชาติ ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยสี่อันได้แก่ อาหาร ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค และเครื่องนุ่งห่ม รวมทั้งสิ่งที่ให้พลังงานและความสะดวกสบายแก่มนุษย์ จึงอาจหมายความว่า ความสมดุลของสิ่งแวดล้อม หรือความสมดุลของระบบนิเวศที่เกิดขึ้น อยู่ที่ระบบความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม ในมิติของทรัพยากร

2. มิติทางเทคโนโลยี มนุษย์ได้ใช้เทคโนโลยีเพื่อการดำรงชีพ และตอบสนองความต้องการของตน โดยเทคโนโลยีเป็นการนำเอาภูมิปัญญาและความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์มาใช้เพื่อความ เป็นอยู่ของมนุษย์ ซึ่งการใช้เทคโนโลยีดังกล่าวได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อดำเนินการด้วย ซึ่งอาจเป็นการทำลายความสมดุลของธรรมชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น การใช้ทรัพยากรหรือสิ่งแวดล้อมในทางเทคโนโลยี จึงต้องใช้อย่างเหมาะสม และต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวัง อีกทั้งต้องคำนึงถึงการรักษาสสมดุลให้กับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย

3. มิติทางด้านของเสียและมลพิษสิ่งแวดล้อม ในสังคมปัจจุบัน มนุษย์ได้จัดกิจกรรมขึ้นมากมาย โดยอาจใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจนเกินความจำเป็น จึงทำให้ธรรมชาติขาดความสมดุล และนำมาซึ่งมลพิษต่าง ๆ ดังนั้น มนุษย์จึงต้องคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเท่าที่จำเป็น อันทำให้เกิดความสมดุลขึ้นในธรรมชาติ ซึ่งจะนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีของมนุษย์และ

⁷³ วีรวัฒน์ กนกนุเคราะห์, *เรื่องเดิม*, หน้า 37-39.

คุณภาพที่ดีของสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ยังทำให้เกิดภาวะสมดุลในธรรมชาติอันนำไปสู่การลดปริมาณของเสีย ลดปัญหาสิ่งแวดล้อม และลดค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมด้วย

4. มิติมนุษยและเศรษฐกิจสังคม เป็นมิติที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์ถือว่าเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญต่อสถานะสิ่งแวดล้อมทั้งระบบสิ่งแวดล้อมเดี่ยว สิ่งแวดล้อมกลุ่ม สิ่งแวดล้อมย่อย และ/หรือทั้งระบบ สิ่งแวดล้อม แรงขับเคลื่อนที่เกิดจากมนุษย์นี้ สามารถนำไปกำหนดขนาดได้ว่ามีมากน้อยเพียงใด อันจะนำไปสู่การป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้⁷⁴

ในการจัดทำโครงการของรัฐ เพื่อตอบสนองความต้องการของทุกภาคส่วน รัฐควรต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชน ชุมชน หรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากโครงการนั้น เนื่องจากในการทำโครงการของรัฐหลายโครงการ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน หรือสิ่งแวดล้อม ในละแวกใกล้เคียงกับโครงการนั้น ซึ่งในกรณีดังกล่าวเป็นเหตุให้มีการร้องเรียน หรือฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐต่อองค์กรศาลอย่างต่อเนื่อง

2.3.2 ผลกระทบของสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการทำโครงการของรัฐ

การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ อาจทำให้ประชาชนบางส่วนได้รับผลกระทบจากการดำเนินการบริการสาธารณะนั้น ทั้งในด้าน ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือวิถีชีวิตความเป็นอยู่ ซึ่งในบางกรณีอาจเกิดความเสียหายอย่างรุนแรง และไม่อาจแก้ไขให้กลับคืนได้ รัฐจึงต้องดำเนินมาตรการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นนั้น โดยข้ออ้างที่ว่าความเสียหายนั้น ยังขาดหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่พิสูจน์ได้อย่างชัดเจนแน่นอน จะต้องไม่ถูกใช้เป็นเหตุผลในการผ่อนผันการดำเนินมาตรการป้องกันความเสียหายดังกล่าว⁷⁵ ดังนั้น ในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐ รัฐจึงต้องตระหนักถึงผลกระทบทางในทางที่เป็นประโยชน์และในทางที่เสียหายต่อประชาชนในพื้นที่หรือในละแวกใกล้เคียงเป็นสำคัญ

ผลกระทบหรือผลสืบเนื่องที่เกิดจากการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ได้มีนักวิชาการให้ความหมายเกี่ยวกับผลกระทบ ดังนี้

บันลือ สุทธารมณ “ผลกระทบ หมายถึง ผลในชั้นมัธยมและผลในชั้นต่อ ๆ ไปของการเปลี่ยนแปลง”

กนกพล ทิมามูร “ผลกระทบ หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำเรื่องใดเรื่องหนึ่ง อาจเป็นผลที่เกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและในอนาคต มีความเป็นไปได้ทั้งในเชิงบวกและในเชิงลบ โดยอาจเกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมาย หรือผลกระทบต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม”

ประสิทธิ์ ตงยั้งศิริ “ผลกระทบ หมายถึง ผลแห่งการกระทำกิจกรรมของมนุษย์ที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงในสิ่งแวดล้อม โดยอาจจำแนกได้ตามประเภท ขนาด และระยะเวลา ประเภทของ

⁷⁴ วรุฒิ โรมรัตนพันธ์, **ทุนทางสังคม กระบวนทัศน์ใหม่ในการจัดการสิ่งแวดล้อม** (กรุงเทพมหานคร: โครงการส่งเสริมการสร้างตำรา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์), หน้า 30-46.

⁷⁵ ศาลปกครอง, สำนักงานศาลปกครอง, **ศาลปกครอง แผนกคดีสิ่งแวดล้อม** (กรุงเทพมหานคร: ดิน ดีไซน์, 2554), หน้า 54.

ผลกระทบได้แก่การสูญเสียทางเศรษฐกิจ เช่น ความสูญเสียบริการทางสังคม มูลค่าอสังหาริมทรัพย์ ลดลง ความสูญเสียวิถีทางดำเนินชีวิต โดยขนาดของผลกระทบจะเกิดขึ้นในระดับตํ่าตั้งแต่เล็กน้อยถึงมาก และระยะเวลาที่เกิดขึ้นของผลกระทบก็มีทั้งในระยะสั้นและในระยะยาว”

เสถียร เหลืองอร่าม “ผลกระทบ หมายถึง ผลประโยชน์หรือผลเสียหาย อันเนื่องมาจากการกระทำเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยตรงและในทางเดียวกัน”

วีรยุทธ วิเชียรโชติ “ผลกระทบ หมายถึง การแยกแยะปัญหาของสังคมเพื่อทราบถึงองค์ประกอบอันเป็นธรรมชาติ และที่เป็นปัญหา รวมถึงการเสาะแสวงหาสาเหตุของปัญหาต่าง ๆ เหล่านั้น ตลอดจนการเสนอวิธีแก้ไข้ปัญหา”

Thomas Dye “ผลกระทบ หมายถึง ผลทั้งหมดของนโยบายที่เกิดขึ้นในโลกแห่งความเป็นจริง ได้แก่ ผลกระทบที่มีต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและอนาคต รวมถึงค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปจากการทำกิจกรรมใด ๆ” ซึ่ง Dye ได้แบ่งกล่าวถึงทฤษฎีผลกระทบ และแบ่งได้เป็นประเภทต่าง ๆ ดังนี้

1. การแบ่งผลกระทบตามแง่มุมเนื้อหา โดยแบ่งได้เป็นผลกระทบทางด้านสังคม การเมือง เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และกายภาพ

2. การแบ่งผลกระทบตามแง่มุมของความเป็นจริงที่เกิดขึ้น (Reality) โดยแบ่งเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ผลกระทบในเชิงภาวะวิสัย (Objective Impact) อันได้แก่ ผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้อิงอยู่กับความรู้สึกของมนุษย์ และผลกระทบในเชิงอัตวิสัย (Subjective Impact) อันได้แก่ผลกระทบที่เกิดขึ้นในความรู้สึกของมนุษย์

3. การแบ่งตามแง่มุมของทิศทางที่กระทบ (Direction Impact) โดยแบ่งออกได้เป็นผลกระทบโดยตรง (Direction Impact) และผลกระทบโดยอ้อม (Indirection Impact)

4. การแบ่งตามแง่มุมของคุณค่าของผลกระทบ โดยแบ่งออกได้เป็นผลกระทบในเชิงบวก (Positive Impact) ซึ่งหมายความว่า ผลกระทบที่เป็นสิ่งที่พึงปรารถนา และผลกระทบในเชิงลบ (Negative Impact) อันได้แก่ ผลกระทบที่ไม่เป็นที่พึงปรารถนา⁷⁶

ดังนั้น ผลกระทบจึงหมายถึง ผลที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการกระทำเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ต่าง ๆ โดยผลดังกล่าวอาจเกิดขึ้นในทางที่เป็นประโยชน์หรือในทางที่เกิดความเสียหาย และอาจเกิดในทันทีหรืออาจเกิดในอนาคตทั้งทางตรงและทางอ้อม

สภาพการดำรงชีวิตและความจำเป็นขั้นพื้นฐานที่สำคัญของมนุษย์ เป็นสิ่งที่ทำให้เกิดการแสวงหาและการนำเอาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีมาใช้แปรรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นผลิตภัณฑ์ สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ หรือแปรรูปให้อยู่ในลักษณะของพลังงานต่าง ๆ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์เองในอนาคต และส่งผลให้เกิดความเสื่อมโทรมของ

⁷⁶ ภาณุพันธ์ ออกซ่อ, **ความคิดเห็นของชุมชนตำบลมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง ต่อผลกระทบจากการดำเนินงานของโรงแยกก๊าซธรรมชาติระยอง บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)** (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2556), หน้า 14.

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็จะค่อย ๆ สะสมปัญหาและขยายขอบเขตออกไปอย่างช้า ๆ⁷⁷ ซึ่งการที่รัฐได้ดำเนินโครงการหรือกิจการใด ๆ ที่เป็นการแปรรูปหรือจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อก่อให้เกิดสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ หรือแปรรูปทรัพยากรธรรมชาติให้อยู่ในรูปแบบของพลังงาน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน อาจส่งผลกระทบต่อทั้งประชาชนในพื้นที่และละแวกใกล้เคียง และรวมถึงส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่นั้น ๆ โดยเกิดเป็นมลพิษในสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1. มลพิษที่เป็นก๊าซ ของเหลว และของแข็ง จะเกิดขึ้นตามธรรมชาติ จากการเผาไหม้ของเชื้อเพลิง จากการตัดไม้ทำลายป่า และจากการปนเปื้อนแทรกซึมของสารสังเคราะห์บางประเภท

2. มลพิษที่เป็นพลังงาน เช่น พลังงานความร้อนที่ทำให้โลกมีอุณหภูมิสูงขึ้นอันเนื่องมาจากการทำลายโอโซนในบรรยากาศที่ห่อหุ้มโลกไว้ การเผาไหม้ที่ไม่สมบูรณ์ ส่วนมลพิษที่เป็นพลังงานชนิดอื่น เช่น แสง เสียง และแม่เหล็กไฟฟ้า อันเกิดจากการที่มนุษย์ผลิตสินค้าและผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ ที่ทำลายระบบประสาท หู ตา และประสาทสัมผัสอื่นของมนุษย์มากขึ้น

นอกจากผลกระทบที่อาจก่อให้เกิดมลพิษทางสิ่งแวดล้อมดังกล่าวแล้ว การดำเนินโครงการของรัฐในการแสวงหาพลังงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน อาจก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้น เช่น การผลิตกระแสไฟฟ้า ซึ่งในการผลิตกระแสไฟฟ้าในปัจจุบัน ได้มีการผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังงานและเชื้อเพลิงต่าง ๆ เช่น พลังงานหมุนเวียน พลังงานน้ำ พลังงานจากกังหันลมก๊าซธรรมชาติ ถ่านหิน ลิกไนต์ หรือพลังงานนิวเคลียร์ โดยหากการดำเนินการดังกล่าวได้เกิดข้อผิดพลาดหรือเกิดภัยธรรมชาติอันร้ายแรง อาจทำให้ประชากรที่อาศัยอยู่ในละแวกดังกล่าว ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย และทำให้สิ่งแวดล้อมโดยรอบได้รับผลกระทบ โดยอาจส่งผลในระยะยาวยากแก่การแก้ไขเยียวยา

ดังนั้น การที่รัฐดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม อาจทำให้มีประชาชนบางกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว แม้ว่าในปัจจุบัน ศาลปกครองจะมีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้น เพื่อเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดอันอาจเกิดจากการกระทำทางปกครอง และเป็นองค์กรที่วางบรรทัดฐานในการแก้ไขความผิดพลาดบกพร่องดังกล่าวได้เหมาะสม อันจะทำให้การดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันสิ่งแวดล้อมสัมฤทธิ์ผล นอกจากนี้ ยังเป็นการแก้ไขปัญหอันเนื่องมาจากการจัดทำบริการสาธารณะอันอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ได้อีกด้วย แต่อย่างไรก็ดี การแก้ไขปัญหาดังกล่าว เป็นการดำเนินการเมื่อเกิดกรณีปัญหาขึ้นแล้ว ดังนั้น การป้องกันผลกระทบอันเกิดจากการบริการสาธารณะ จึงเป็นสิ่งที่ควรต้องดำเนินการ ทั้งนี้ การให้ประชาชนในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจจัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะดำเนินการอย่างโปร่งใส และได้ประโยชน์กับประชาชนทุกภาคส่วนอย่างมากที่สุด และยังทำให้หน่วยงานภาครัฐได้รับทราบปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในชุมชนนั้น ๆ ด้วย โดยรัฐจะต้องให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลก่อนการดำเนินการจัดบริการสาธารณะที่จะเกิดขึ้นในบริเวณที่ตนอาจได้รับผลกระทบ รวมถึงให้มีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้อย่างทั่วถึงโดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสารเคมีอันตราย กิจกรรมในชุมชน ตลอดจนโอกาสในการเข้าร่วมในขั้นตอนการ

⁷⁷ กิตติภูมิ มีประดิษฐ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 79.

ตัดสินใจ และการมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว ซึ่งรัฐจะต้องอำนวยความสะดวกและกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความตระหนักเกี่ยวกับการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้งต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการพิจารณาทางปกครอง และกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายอย่าง

2.4 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียในการทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

การจัดทำโครงการของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม นั้น ย่อมต้องมีประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการนั้นด้วย แต่ในการพิจารณาว่าประชาชนกลุ่มใดจะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการนั้น หรือที่เรียกว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันเกิดจากโครงการของรัฐ ควรต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจน เพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

หลักการสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ควรมีโอกาสเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วม แต่กลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงอาจถือว่าต้องรับฟังข้อมูลหรือปรึกษาหารือเป็นอันดับแรก ⁷⁸

2.4.1 ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสีย

ในการพิจารณากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการของรัฐ ประการแรกที่ต้องพิจารณาคือ ผู้มีส่วนได้เสียที่จะเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งภาครัฐควรเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ⁷⁹ R. Edward Freeman ซึ่งเป็นผู้กำหนด Stakeholder Theory หรือทฤษฎีผู้มีส่วนได้เสีย ในปี 1984 ได้ให้คำจำกัดความอย่างกว้างสำหรับผู้มีส่วนได้เสียว่า ผู้มีส่วนได้เสีย คือ คนหรือกลุ่มคนที่สามารถสร้างผลกระทบและหรือได้รับผลกระทบจากการดำเนินธุรกิจ โดยการสร้างผลกระทบ หมายถึง การมีผลในการจำกัดการเข้าถึงแหล่งเงินทุนหรือทรัพยากร ลดทอนความสามารถทางการแข่งขันขององค์กร ทำลายหรือสร้างชื่อเสียงให้กับองค์กร โดยทฤษฎีผู้มีส่วนได้เสียนี้มักจะคำนึงถึงความเข้าใจของผู้มีส่วนได้เสียขององค์กรไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งต้องวิเคราะห์เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้มีส่วนได้เสียขององค์กรอย่างถูกต้องและครบถ้วน เพื่อนำไปสู่การต่อยอดใน

⁷⁸ พชร ลิธอร์ส, ประชาพิจารณ์กับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน: จากอเมริกาถึงไทย (กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2545), หน้า 2-6.

⁷⁹ ปกรณ์ ปาลวงษ์พานิช, กรอบคิดทางกฎหมายสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน: ศึกษากรณีการดำเนินการกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 41.

การปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพ⁸⁰ ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ทฤษฎีผู้มีส่วนได้เสียตามแนวความคิดของ Freeman ได้ให้ความสำคัญกับนโยบายขององค์กรที่สร้างผลกระทบให้เกิดแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์กร โดยองค์กรมีภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบและตอบสนองความต้องการให้กับผู้มีส่วนได้เสียที่เกิดจากการกระทำขององค์กร

2.4.1.1 ความหมายของผู้มีส่วนได้เสีย

ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้เสียหาย หรือผู้ได้รับผลกระทบโดยได้รับประโยชน์หรือเสียประโยชน์จากการดำเนินโครงการต่าง ๆ ได้มีการให้คำนิยามหลากหลายตามมิติของการเรื่องที่ดำเนินการในแต่ละเรื่อง เช่น

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4) บัญญัติว่า “ผู้เสียหาย” หมายความว่าบุคคลผู้ได้รับความเสียหาย เนื่องจากการกระทำผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 4 มาตรา 5 และมาตรา 6” โดยผู้เสียหายตามความหมายดังกล่าว จะต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย หมายความว่า ผู้นั้นต้องได้รับความเสียหายเนื่องจากการทำความผิดนั้น และผู้นั้นจะต้องไม่ใช่ผู้เข้าไปเกี่ยวข้องร่วมกระทำความผิดนั้นด้วย

ผู้มีส่วนได้เสีย หมายถึง ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมที่เกิดขึ้น ไม่ว่าผลกระทบนั้นจะเป็นประโยชน์หรือโทษ⁸¹

ผู้มีส่วนได้เสีย หมายถึง กลุ่มและบุคคลที่อาจมีผลต่อหรือได้รับผลกระทบจากความสำเร็จของภารกิจขององค์กร นโยบาย และการปฏิบัติ โดยองค์กรสามารถคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่มได้ ความแตกต่างตามคุณลักษณะของผู้มีส่วนได้เสียในด้านการมีอำนาจ ความเร่งด่วน และความชอบธรรม ทฤษฎีผู้มีส่วนได้เสียจึงได้เสนอวิธีการในการจัดระเบียบความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบขององค์กร ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ทฤษฎีผู้มีส่วนได้เสียให้ความสำคัญกับนโยบายขององค์กรที่สร้างผลกระทบให้เกิดกับผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับองค์กร โดยองค์กรมีภาระรับผิดชอบที่จะต้องเสนอความต้องการให้กับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียของตน⁸²

ผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้เสียหายตามความหมายโดยทั่วไป หมายถึง บุคคล ชุมชน หรือองค์การที่ให้ความสนใจต่อผลการดำเนินการและกิจกรรมขององค์กร แผนงาน ซึ่งผลการดำเนินงานขององค์การและแผนงานนั้น สามารถส่งผลทางด้านบวกและด้านลบต่อผู้มีส่วนได้เสีย เช่น ลูกค้า ผู้ส่งมอบ ผู้ถือหุ้น ผู้แทนจำหน่าย ชุมชน หน่วยงานภาครัฐ ตัวแทนผู้บริโภค สื่อสารมวลชน หรือองค์การมูลนิธิที่ไม่แสวงหากำไร (NGOs)

⁸⁰ สถาบันพัฒนาธุรกิจอย่างยั่งยืน, ความรับผิดชอบต่อสังคมเพื่อความยั่งยืนขององค์กร, ค้นวันที่ 29 กรกฎาคม 2561 จาก http://www.set.or.th/sustainable_dev/th/sr/publication/files/csr_for_corporate_sustainability.pdf

⁸¹ ปกรณ์ ปลาวงษ์พานิช, *เรื่องเดิม*, หน้า 41.

⁸² อีระพร ทองชะโชค, ความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2556), หน้า 69.

สำนักนโยบายและแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ให้ความหมายของผู้มีส่วนได้เสียว่า ผู้มีส่วนได้เสีย หมายถึง ผู้ที่มีโอกาสได้รับผลกระทบซึ่งอาจเป็นความเดือดร้อนหรือความเสียหายจากการดำเนินโครงการทั้งทางตรงและทางอ้อม ตลอดจนผู้อาจได้ประโยชน์จากการดำเนินโครงการนั้น ๆ ประกอบด้วย ประชาชนผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการ ประชาชนผู้เสียประโยชน์จากโครงการ ประชาชนใกล้เคียงที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ ผู้สนใจโครงการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรภาคประชาสังคม ผู้ชำนาญการ หรือนักวิชาการ โดยเฉพาะจากองค์กรวิชาชีพเฉพาะที่เกี่ยวข้อง เจ้าของโครงการ ทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐและเอกชน ผู้ดำเนินโครงการ ได้แก่ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, บริษัทที่ปรึกษา, สถาบันการศึกษา, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ประชาชน ชุมชน และผู้พิจารณาโครงการ อันได้แก่ หน่วยงานเจ้าของพื้นที่, หน่วยงานอนุมัติหรืออนุญาต, คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ⁸³

การแบ่งประเภทของผู้มีส่วนได้เสียโดยทั่วไป สามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

1. ผู้มีส่วนได้เสียหลัก (Key Stakeholders) คือ ผู้ซึ่งสามารถมีอิทธิพลที่สำคัญหรือมีความสำคัญต่อความสำเร็จของกิจกรรม เช่น ลูกค้า ผู้ส่งมอบ มีส่วนได้เสียสำคัญต่อการผลิตและ/หรือการบริการตลอดจนการปรับปรุง
2. ผู้มีส่วนได้เสียขั้นพื้นฐาน (Primary Stakeholders) คือ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากกิจกรรม ซึ่งอาจจะได้รับผลกระทบทั้งทางบวกหรือทางลบก็ได้ โดยทั่วไปจะเป็นองค์การที่เป็นส่วนหนึ่งในห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) เช่น ผู้บริโภค (Consumer) ตัวแทนทางการค้า (Dealer) ผู้ผลิตในขั้นต้น (Primary Production) จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงราคาขาย การปรับเปลี่ยนนโยบายทางการค้าทั้งการจัดซื้อและการขาย เป็นต้น
3. ผู้มีส่วนได้เสียขั้นรอง (Secondary Stakeholders) คือ ทุกหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องจากการดำเนินงานขององค์การซึ่งไม่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อองค์การโดยตรง เช่น กิจกรรมบางประเภทที่เป็นที่เฝ้าติดตามจากหน่วยงานภายนอก เช่น กิจกรรมโรงพยาบาล องค์การสื่อสารมวลชน จะให้ความสนใจต่อคุณภาพการรักษาพยาบาล การบริการตามระบบที่เป็นมาตรฐาน การป้องกันความเสี่ยง เป็นต้น หรือกิจกรรมการค้าสินค้าโภคภัณฑ์ที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ เช่น อาหาร น้ำมัน ยารักษาโรค องค์การป้องกันความเสี่ยง เป็นต้น หรือกิจกรรมการค้าสินค้าโภคภัณฑ์ที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ เช่น อาหาร น้ำมัน ยารักษาโรค องค์การภายนอกย่อมให้ความสนใจต่อการกำกับดูแลกิจกรรมขององค์การ เช่น การโฆษณาเกินจริง คุณภาพและความปลอดภัยของการใช้ผลิตภัณฑ์ การควบคุมด้านกลไกราคาที่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค กิจกรรมขององค์การเหล่านี้จึงจำเป็นต้องมีการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Good Governance)

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ผู้มีส่วนได้เสียสามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภท แต่โดยหลักแล้ว จะมีการกำหนดประเภทผู้มีส่วนได้เสียเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ ผู้มีส่วนได้เสียหลักหรือผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง (Primary Stakeholders) และผู้มีส่วนได้เสียรอง หรือผู้มีส่วนได้เสียทางอ้อม (Secondary

⁸³ มูลนิธิสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, *เรื่องเดิม*.

Stakeholders)⁸⁴ โดยผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง เป็นกลุ่มและบุคคลที่มีความสำคัญต่อการดำเนินการ และการดำรงอยู่ขององค์กร ส่วนผู้มีส่วนได้เสียรอง คือ กลุ่มและบุคคลในสังคมผู้ซึ่งได้รับผลกระทบทางตรงหรือทางอ้อมจากกิจกรรมและการตัดสินใจขององค์กร แต่ไม่ได้มีพันธะต่อการดำเนินการขององค์กรถึงระดับที่เป็นความจำเป็นต่อการดำรงอยู่ขององค์กร⁸⁵

2.4.1.2 การลำดับความสำคัญของผู้มีส่วนได้เสียและประเด็นพิจารณา

การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียที่มีผลกระทบในการดำเนินงานขององค์กร องค์กรควรต้องพิจารณาถึงลำดับความสำคัญของผู้มีส่วนได้เสีย และลำดับความสำคัญของประเด็นการพิจารณา ดังนี้

1) การลำดับความสำคัญของผู้มีส่วนได้เสีย

การจัดลำดับความสำคัญของผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่มสามารถพิจารณาได้ 2 มิติ คือ การที่ผู้มีส่วนได้เสียต้องพึ่งพาองค์กร และการที่องค์กรต้องพึ่งพาผู้มีส่วนได้เสีย โดยต้องพิจารณาว่าผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่มมีลักษณะตอบสนองต่อประเด็นต่าง ๆ อย่างไร เช่น กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่เคารพความชอบธรรมในศีลธรรม จริยธรรม และข้อปฏิบัติตามกฎหมาย เมื่อมีประเด็นความไม่พอใจ ผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มนี้จะสามารถเจรจาต่อรองหรือเสนอข้อร้องเรียนตามกระบวนการขององค์กรได้ กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่มีอำนาจอิทธิพลต่อองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสื่อสารกับมวลชน เมื่อมีประเด็นที่ไม่พอใจ กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มนี้ มักใช้การสื่อสารเพื่อกดดันให้องค์กรตอบสนองต่อประเด็นที่เรียกร้อง และกลุ่มสุดท้ายคือ กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่แก้ประเด็นปัญหาด้วยการกระทำที่รุนแรง มักต้องการสร้างความสนใจและการได้รับการสนับสนุนจากสังคม เพื่อให้องค์กรมีการตอบสนองอย่างเร่งด่วน⁸⁶

2) การลำดับความสำคัญของประเด็นการพิจารณา

การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียที่มีประสิทธิภาพและรวดเร็ว องค์กรควรต้องคำนึงถึงความสำคัญของการลำดับประเด็นของผู้มีส่วนได้เสียด้วย โดยแนวทางการพิจารณาจัดลำดับความสำคัญของประเด็นของผู้มีส่วนได้เสีย ได้แก่ ประเด็นที่เชื่อมโยงกับการบรรลุเป้าหมายเชิงนโยบายขององค์กร ประเด็นที่มีผลต่อประสิทธิภาพทางการเงิน ประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายที่มีผลโดยตรงกับองค์กร ประเด็นที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นพฤติกรรมหรือข้อปฏิบัติตามมาตรฐาน ซึ่งอาจมีผลเสียหากองค์กรไม่ปฏิบัติตาม ประเด็นที่เป็นบรรทัดฐานทางสังคม และประเด็นที่ผู้มีส่วนได้เสียให้ความสำคัญ และมีผลต่อพฤติกรรมของผู้มีส่วนได้เสียต่อองค์กรและเป็นความจำเป็นต่อการพัฒนา⁸⁷

⁸⁴ ปวันรัตน์ คงวานิช, *มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกลั่นกรองโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), หน้า 31.

⁸⁵ อีระพร ทองชะโชค, *เรื่องเดิม*, หน้า 69.

⁸⁶ สถาบันพัฒนาธุรกิจอย่างยั่งยืน, *เรื่องเดิม*.

⁸⁷ *เรื่องเดียวกัน*.

2.4.2 ผู้มีส่วนได้เสียในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบันสังคมได้ให้ความสำคัญกับการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลที่จะมีผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน⁸⁸ การมีส่วนร่วมของประชาชนในปัจจุบัน คือ กระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้มีโอกาสแสดงทัศนะ แลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็น เพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ตั้งแต่เริ่มจนกระทั่งการติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการรับรู้ เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย⁸⁹

การให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลกิจการสาธารณะและใช้อำนาจสาธารณะร่วมกับรัฐได้ เป็นวิธีการกระจายอำนาจและทรัพยากรต่าง ๆ ที่ไม่เท่าเทียมกันอันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและวิธีการที่ประชาชนเหล่านั้นมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อตน เป็นหลักการเกี่ยวกับการใช้อำนาจตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่ควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชนเพื่อทุกภาคส่วนจะได้มีโอกาสและมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนร่วม อันถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจและเป็นการมีประชาธิปไตยอย่างกว้างขวางของกระบวนการทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน รวมถึงเป็นการให้ประชาชนได้มีอำนาจในการตัดสินใจและจัดการทรัพยากรต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตน⁹⁰

การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย เป็นกระบวนการของการจัดการความสัมพันธ์ที่เพื่อให้เกิดความเข้าใจกันระหว่างองค์กรและผู้มีส่วนได้เสีย อีกทั้งยังเป็นการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับผู้มีส่วนได้เสียอีกด้วย โดยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการตัดสินใจ ทำให้มีการจัดการโครงการที่ดี มีการแบ่งปันข้อมูล มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และมีการสร้างรูปแบบของความรับผิดชอบร่วมกัน การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย จึงเป็นกระบวนการของการสร้างการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงาน ผ่านการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการจัดการโครงการผ่านการติดต่อสื่อสาร แลกเปลี่ยนแบ่งปันข้อมูล ให้คำปรึกษา ในพื้นฐานของการแสดงออกถึงความรับผิดชอบขององค์กรต่อผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความไว้วางใจ การเคารพซึ่งกันและกัน และสร้างรูปแบบของความรับผิดชอบร่วมกัน⁹¹ การเชื่อมโยงผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อให้องค์กรสามารถระบุตัวผู้มีส่วนได้เสียและประเด็นที่ผู้มีส่วนได้เสียให้ความสำคัญ อันนำไปสู่ความร่วมมือกันระหว่างองค์กรและผู้มีส่วนได้เสียจึงเป็นสิ่งสำคัญ การเชื่อมโยงองค์กรกับผู้มีส่วนได้เสียที่ดี จะเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันเมื่อเกิดปัญหา

⁸⁸ พัทรี สีโรส, *เรื่องเดิม*, หน้า 2-1.

⁸⁹ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 2-2.

⁹⁰ สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก (กรุงเทพมหานคร: ธรรมดาเพลส, 2545), หน้า 14-15.

⁹¹ ชีระพร ทองชะโชค, *เรื่องเดิม*, หน้า 70.

เนื่องจากผู้มีส่วนได้เสียจะมีความมั่นใจว่าองค์กรสามารถจัดการกับปัญหานั้น ๆ ได้เป็นอย่างดี การเชื่อมโยงผู้มีส่วนได้เสียจึงควรครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่ม เพื่อให้องค์กรเห็นความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่างองค์กรกับผู้มีส่วนได้เสีย โดยเฉพาะเรื่องโอกาสและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการไม่เชื่อมโยงชุมชนใกล้เคียง⁹²

การกำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาโครงการหรือกิจการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น อาจพิจารณาได้จากระยะเวลาของการศึกษา ซึ่งหากเป็นขั้นตอนการพิจารณาในเรื่องของเทคนิคระดับสูงอาจเป็นไปได้ว่าจะมีเพียงกลุ่มหรือองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญในด้านเทคนิคที่มีส่วนร่วมในการอภิปราย หากอยู่ในขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจ อาจต้องดำเนินการหาข้อมูลจากประชาชนหรือองค์กรท้องถิ่นหรือผู้นำของกลุ่มที่มีการรวมตัวกัน แต่ถ้าหากอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาแผนทางเลือก อาจต้องดำเนินการหาข้อมูลจากสาธารณชนในวงกว้าง ซึ่งการพิจารณาผู้มีส่วนได้เสียในการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น สามารถพิจารณาได้ตามประเด็นดังนี้

1. ความใกล้ชิดกับปัญหา ประชาชนผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่รัฐจะดำเนินโครงการหรือกิจการสามารถเข้ามาเป็นผู้มีส่วนได้เสียได้ โดยพิจารณาจากประโยชน์หรือผลกระทบที่อาจได้รับ
2. เศรษฐกิจ การมีผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจอาจส่งผลให้ผู้มีส่วนได้เสียในกรณีดังกล่าวเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในโครงการหรือกิจการนั้น ๆ หากผู้นั้นเห็นว่าการดำเนินโครงการหรือกิจการของรัฐมีผลกระทบต่อความอยู่รอดทางเศรษฐกิจของชุมชนหรือรูปแบบในการพัฒนา
3. ประโยชน์ใช้สอย บุคคลหรือกลุ่มบุคคลมักมีส่วนร่วมปกป้องหรือเพิ่มการเข้าถึงประโยชน์ใช้สอยหรือบริการ
4. ประเด็นทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม การตัดสินใจอาจเป็นการก่อให้เกิดประเด็นที่สำคัญทางสังคม โดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอาจมีการพิจารณาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ หรือวิถีชีวิต
5. ค่านิยม ในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอาจมีการกล่าวถึงจารีตประเพณีในท้องถิ่น ซึ่งหากมีการดำเนินการที่อาจส่งผลกระทบหรือก่อให้เกิดความไม่พอใจ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลอาจเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อปกป้อง แม้ว่าไม่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจหรือประโยชน์ในการใช้สอยโดยตรง
6. อำนาจที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย องค์กรของรัฐอื่น ๆ ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับรัฐ หรือในระดับประเทศมักจะมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจและวางแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยองค์กรดังกล่าวมักมีอำนาจที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมายที่จำกัด องค์กรหนึ่งอาจจะห่วงกังวลเกี่ยวกับเรื่องคุณภาพของอากาศ อีกองค์กรอาจจะห่วงเรื่องเกี่ยวกับทรัพยากรสัตว์ป่า ส่วนอีกองค์กรห่วงกังวล ดังนั้น การหาแนวทางที่มีประสิทธิภาพสำหรับองค์กรของรัฐที่จะมีส่วนร่วมก็เป็นเรื่องสำคัญเท่ากับการหาแนวทางที่จะให้ประชาชนทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วม⁹³

ผู้มีส่วนได้เสียที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น มีได้ทั้งผู้มีส่วนได้เสียที่มีลักษณะเป็นปัจเจกชนและกลุ่มชุมชน ดังนี้

⁹² สถาบันพัฒนาธุรกิจอย่างยั่งยืน, *เรื่องเดิม*.

⁹³ เจมส์ แอล เครย์ตัน, *เรื่องเดิม*, หน้า 117.

2.4.2.1 ผู้มีส่วนได้เสียในระดับปัจเจกบุคคล

ผู้มีส่วนได้เสียในระดับปัจเจกบุคคลในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สามารถแบ่งประเภทได้เป็นประชาชนทั่วไป คือ บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล รวมถึงองค์กรเอกชนต่าง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์ในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่มีความสนใจโครงการของรัฐนั้น และประชาชนผู้เกี่ยวข้องที่ได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินโครงการของรัฐ ที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในการตัดสินใจของรัฐที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและหมายความรวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้มีการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งในการกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียในระดับปัจเจกบุคคลนี้ พึงต้องคำนึงถึงลักษณะโครงการแต่ละประเภทควบคู่กับการพิจารณาขอบเขตทางภูมิศาสตร์⁹⁴

2.4.2.2 ผู้มีส่วนได้เสียในระดับชุมชน

การที่รัฐดำเนินโครงการหรือกิจการใด ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐจำเป็นต้องจัดให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการหรือกิจการนั้น ๆ เพื่อเป็นการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ ซึ่งรัฐต้องให้ชุมชนมีสิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสาร คำชี้แจง และเหตุผลในการดำเนินการ เพื่อให้การดำเนินโครงการนั้นเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทุกภาคส่วน ซึ่งรัฐสามารถกำหนดสิทธิในการรับรองชุมชน เพื่อให้ชุมชนนั้น ๆ ได้รับทราบเหตุผลและข้อมูลที่แท้จริงในการดำเนินโครงการ และมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น อีกทั้งยังเป็นการให้ชุมชนได้มีความกระตือรือร้นในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ จารัตประเพณีของท้องถิ่นอีกด้วย จึงได้เกิดแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชนเพื่อเป็นบทบัญญัติในการรับรองให้ชุมชนได้มีสิทธิต่าง ๆ เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในชุมชนของตน อันเป็นการสร้างความเป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรตามระบบทรัพยากรส่วนรวม โดยการพิจารณาผู้มีส่วนได้เสียในระดับชุมชน สามารถพิจารณาได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

- 1) ชุมชนท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดผู้มีส่วนได้เสียจากถิ่นที่อยู่อาศัยหรือในเชิงพื้นที่ เนื่องจากอาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการของรัฐในบริเวณที่ชุมชนนั้นอาศัยอยู่ ซึ่งชุมชนดังกล่าวเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับสิ่งแวดล้อมภายในชุมชนมากกว่าหน่วยงานของรัฐ รัฐจึงจำเป็นต้องให้ชุมชนดังกล่าวได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจดำเนินโครงการของรัฐในชุมชนของตนเอง โดยชุมชนท้องถิ่น จะเป็นผู้มีส่วนได้เสียลำดับแรกที่ถูกกำหนดให้เข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐ
- 2) ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งหน่วยงานของรัฐควรต้องพิจารณาว่าการดำเนินโครงการของรัฐได้ส่งผลกระทบต่อการจัดการและการพัฒนาความรู้และธรรมเนียมประเพณีของชุมชนดังกล่าวหรือไม่ โดยรัฐควรต้องรับรองและสนับสนุนอัตลักษณ์ วัฒนธรรม และผลประโยชน์ของชุมชน และให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพผ่านการเป็นสมาชิกของชุมชน

⁹⁴ ประภัศร ปานป้อมเพชร, การคุ้มครองสิทธิเชิงกระบวนการในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), หน้า 57-58.

การให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐ เป็นการให้สิทธิแก่ชุมชนในการกำหนดและพัฒนาลำดับความสำคัญในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ โดยรัฐต้องร่วมกันแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นระหว่างรัฐกับชุมชน เพื่อรับทราบข้อมูลก่อนที่พิจารณาดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อที่ดิน เขตแดน หรือทรัพยากรอื่น ๆ ของชุมชน⁹⁵ รัฐจึงได้กำหนดมาตรการบางประการเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมตามหลักประชาธิปไตยในการดูแลและตัดสินใจบริหารจัดการทรัพยากรภายในชุมชนของตน โดยได้มีการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับสิทธิชุมชนขึ้น โดยลักษณะสำคัญของสิทธิชุมชน คือ สิทธิการมีส่วนร่วม (Right to Participation) หรือสิทธิปกครองตนเอง (Right to Self-Regulation) หมายถึง การมีส่วนร่วมในส่วนที่รัฐหรือกฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่แต่ผู้เดียวของรัฐหรือเอกชนอื่นแล้ว โดยสิทธิการมีส่วนร่วมดังกล่าวสามารถแบ่งได้เป็นสองประเภท คือ สิทธิต่อสัทธิหวห้ามไม่ให้รัฐเข้าแทรกแซง (Status Negatives) และสิทธิที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ (Status Positives) ได้แก่ สิทธิการมีส่วนร่วมในการกำหนดเจตจำนงทางการเมือง สิทธิที่จะเรียกร้องให้รัฐให้ความคุ้มครองตามหน้าที่ของรัฐ สิทธิที่เข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาคดี และสิทธิการมีส่วนร่วมทางสังคมอย่างอื่น ๆ⁹⁶

สิทธิการมีส่วนร่วมหรือสิทธิปกครองตนเอง แตกต่างจากสิทธิขั้นพื้นฐานหรือเสรีภาพทั่วไปซึ่งได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญในความหมายที่มีสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานโดยทั่วไป หมายถึง ความชอบธรรมที่บุคคลอาจยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้รัฐ ไม่ให้แทรกแซงหรือก้าวก่าย ในเรื่องซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้เป็นแดนอิสระของบุคคล เช่น สิทธิในชีวิตร่างกาย สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว สิทธิทางทรัพย์สิน หรือเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นก็เป็นสิทธิที่มีเนื้อหาไปในทางหวห้ามหรือต่อสู้อำนาจรัฐมิให้แทรกแซงก้าวก่ายเข้าไปเกี่ยวข้องในเรื่องเป็นแดนอิสระของเอกชน แม้ว่าเสรีภาพย่อมต้องมีขอบเขต ซึ่งขอบเขตดังกล่าวคือ การที่กฎหมายคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น และในขณะเดียวกัน กฎหมายก็เป็นเครื่องกำหนดขอบเขตของสิทธิเสรีภาพด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้ใช้สิทธิเสรีภาพย่อมใช้สิทธิเสรีภาพของตนได้อย่างไม่มีขอบเขตจำกัด แต่การใช้สิทธิเสรีภาพนั้นจะต้องไม่เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น สิทธิเสรีภาพโดยทั่วไปจึงถือว่ารัฐไม่จำเป็นต้องแบ่งสันปันส่วนให้ แต่สิทธิการมีส่วนร่วมหรือสิทธิปกครองตนเอง โดยทั่วไปมีลักษณะเป็นสิทธิที่มีเนื้อหาไปในทางสิทธิเรียกร้องให้รัฐบาลรับรอง หรือจัดให้มีขึ้น หรือยอมให้ผู้ทรงสิทธิเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐในระดับและขอบเขตที่แน่นอนในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิหรือประโยชน์ทางสังคมซึ่งโดยปกติแล้วจะต้องจัดสรรหรือกำหนดขอบเขตที่มีความชัดเจน เช่น การจัดการศึกษา การจัดบริการสาธารณสุข การจัดระบบบริการสาธารณะ การจัดการสิ่งแวดล้อม การจัดสวัสดิการสังคม เป็นต้น โดยเหตุผลหลักในการการที่รัฐยินยอมให้ผู้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสรรนี้คือ วิสัยยอมรับการมีส่วนร่วมของบุคคล คณะบุคคล หรือหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ซึ่งล้วนแต่เป็นการแบ่งสรรส่วนสมบัติสาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่เรียกว่า Common Good or Public Goods

⁹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 55-63.

⁹⁶ กิตติศักดิ์ ปกติ, สิทธิของบุคคลซึ่งร่วมกันเป็นชุมชน: สิทธิชุมชน (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2550), หน้า 49-50.

เป็นสำคัญ และในขณะเดียวกันการมีส่วนร่วมยังมีจุดมุ่งหมายถึงการจัดการในการป้องกันภัยพิบัติอันอาจเกิดแก่สาธารณะ และการรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีด้วย⁹⁷

1) ความหมายของสิทธิชุมชน

การที่กลุ่มบุคคลได้อยู่รวมกันในฐานะเดียวกันเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน และแน่นอน มีความผูกพันต่อสถานที่ มีจารีตประเพณี มีความคิดเห็นและความเชื่อในทิศทางเดียวกัน ชุมชนเป็นหน่วยทางสังคมที่ประกอบไปด้วยกลุ่มต่าง ๆ ที่ต้องพึ่งพาอาศัยกัน เช่น ครอบครัวหลายครอบครัว โรงเรียน วัด ร้านค้า สถานประกอบการ รวมกันเป็นหมู่บ้าน เป็นเมือง⁹⁸ ทั้งนี้ ชุมชนในข้อความคิดทางสังคมวิทยาหมายถึง หมู่คณะที่ได้ดำเนินวิถีชีวิตร่วมกันในท้องถิ่นหนึ่ง โดยมิได้มีเป้าหมายหรือตกลงดำเนินกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดร่วมกัน แต่มีสายสัมพันธ์ระหว่างกันตามธรรมชาติ ซึ่งเมื่อบุคคลได้รวมตัวกันเป็นชุมชน การแสดงความคิดเห็นเพื่อรักษาหรือพัฒนาชุมชน ย่อมต้องอาศัยกระบวนการในการมีส่วนร่วม ซึ่งประชาชนที่อยู่ในชุมชนจะมีทั้งสิทธิและหน้าที่ที่จะเข้าร่วมในการแก้ไขปัญหาในชุมชน มีความรับผิดชอบในการสำรวจตรวจสอบความจำเป็นในเรื่องต่าง ๆ การระดมทรัพยากรท้องถิ่น เสนอแนวทางแก้ไขปัญหา การก่อตั้งและการดำรงรักษากองกรต่าง ๆ ในท้องถิ่น⁹⁹ มีการเรียกร้องต่อสู้เพื่อรักษาสิทธิของตนไว้ในช่วงเวลาที่รัฐมีนโยบายจัดทำโครงการที่อาจก้าวล้ำพื้นที่ของชุมชน¹⁰⁰ โดยการที่ชุมชนจะสามารถมีสิทธิและหน้าที่ดังกล่าวได้ รัฐต้องบัญญัติกฎหมายรองรับให้ชุมชนมีสิทธิโดยชอบธรรมตามกฎหมาย โดยในช่วงศตวรรษที่ 20 ได้เกิดปรากฏการณ์รับรองสิทธิชุมชนซึ่งเป็นการพัฒนาควบคู่กับแนวคิดเรื่องการปกครองตนเองของประชาชนซึ่งจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นตามหลักกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยแนวความคิดดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดที่เชื่อในความมีตัวตนและความมีอยู่จริงของชุมชน อันนำไปสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่ยอมให้มีสถาบันหรือคณะบุคคลเข้าร่วมกำกับดูแลกิจการสาธารณะและใช้อำนาจสาธารณะร่วมกับรัฐได้¹⁰¹ สิทธิชุมชนจึงเกี่ยวพันกับสิทธิการมีส่วนร่วมเป็นอย่างมาก ความเข้มแข็งที่แท้จริงของชุมชนสามารถเกิดขึ้นได้ เมื่อชุมชนนั้น ๆ ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของชุมชนได้อย่างเป็นรูปธรรมและให้สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลางการมีส่วนร่วมตัดสินใจในการดำเนินโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน จึง

⁹⁷ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 50-51.

⁹⁸ จำนง อติวัฒนสิทธิ และคนอื่น ๆ, *สังคมวิทยา*, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2547), หน้า 133.

⁹⁹ สถาบันพระปกเกล้า, *รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก*, หน้า 12.

¹⁰⁰ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, คณะสังคมศาสตร์, *แนวความคิดพื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรม* (เชียงใหม่: ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2553), หน้า 219.

¹⁰¹ กิตติศักดิ์ ปรกติ, *สิทธิของบุคคลซึ่งร่วมกันเป็นชุมชน: สิทธิชุมชน*, หน้า 47-49.

เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการแสดงออกซึ่งสิทธิชุมชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ จัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

สิทธิชุมชน ชุมชน หรือ Community Rights หมายถึง หมู่ชน กลุ่มคนที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีที่อยู่ร่วมกันเป็นสังคม มีขอบเขตเป็นชุมชนใดชุมชนหนึ่ง หรือหลายชุมชนหรือหลายกลุ่มชาติพันธุ์ โดยไม่จำกัดเฉพาะกลุ่มคนในชนบทเท่านั้น แต่หมายความรวมถึงกลุ่มคนในเมืองด้วย ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้มีความสัมพันธ์ทางสังคม มีวัฒนธรรมร่วมกัน มีการจัดสรร การใช้ทรัพยากร และมีผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งกลุ่มคนนั้นมีอำนาจอันชอบธรรมถูกต้องตามกฎหมาย ประเพณี หรือข้อตกลงที่บุคคลในสังคมยึดถือร่วมกัน¹⁰² โดยได้มีผู้ให้คำนิยามเกี่ยวกับสิทธิชุมชนไว้ ดังนี้

ศาสตราจารย์ เสน่ห์ จามริก ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนว่า สิทธิชุมชน คือ สิทธิของกลุ่มชนหรือชุมชน อันเป็นสิทธิร่วมเหนือทรัพยากรของชุมชน ถือว่าเป็นสิทธิตามธรรมชาติ เนื่องจากชุมชนจะต้องอยู่รอดและพัฒนาตนเองได้อย่างยั่งยืนและมีศักดิ์ศรี ซึ่งการที่จะดำเนินการดังกล่าวได้นั้น จำต้องมีการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานในการใช้และดูแลทรัพยากรอย่างต่อเนื่อง

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้ความหมายของสิทธิชุมชนไว้ว่า สิทธิชุมชน คือ สิทธิที่ไม่ใช่ของส่วนบุคคลของประชาชนแต่ละคน และไม่ใช่ของรัฐ แต่เป็นสิทธิของชุมชนในการจัดการและใช้ประโยชน์ รวมทั้งยังมีหน้าที่ดูแลบำรุงรักษาทรัพยากรเพื่อประโยชน์ส่วนรวม¹⁰³

ศาสตราจารย์ ศ. สันตสมบัติ ได้ให้ความหมายของสิทธิชุมชนไว้ว่า สิทธิชุมชน คือ สิทธิร่วมเหนือทรัพย์สินของชุมชน เป็นการให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน¹⁰⁴

จากความหมายของคำว่าสิทธิชุมชนตามนิยามที่ได้กล่าวมาในข้างต้นอาจสรุปได้ว่า สิทธิชุมชน คือ สิทธิร่วมกันของประชาชนในชุมชน ในการบริหารจัดการทรัพยากรภายในชุมชน เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนในภาพรวม โดยสิทธิชุมชนเป็นข้อตกลงทางสังคมที่ทำให้กลุ่มบุคคลได้ร่วมกันบริหารจัดการทรัพยากร การจัดการทางเศรษฐกิจ สังคม และอื่น ๆ ซึ่งเป็นมีลักษณะเป็นสิทธิหลายประเภทที่สัมพันธ์กัน เช่น สิทธิการใช้ สิทธิการจัดการ และสิทธิการครอบครอง โดยสิทธิชุมชนได้เน้นการมีส่วนร่วมตั้งแต่ระดับท้องถิ่น สาธารณะ และในระดับรัฐ อันมีอุดมการณ์บนหลักพื้นฐานว่าด้วยความยั่งยืนและความเป็นธรรม¹⁰⁵

¹⁰² ฟาดาว คงนคร, *เรื่องเดิม*, หน้า 14-16.

¹⁰³ พัทธชนน์ รุ่งอินทร์, *ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้กับการรับรองสิทธิชุมชน* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริติ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2559), หน้า 38-39.

¹⁰⁴ ประเมศวร์ สุริยวรรณ, *ข้อต่อสู้และการตัดสินใจในคดีสิทธิชุมชน: ศึกษากรณีไร่หมุนเวียน* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2559), หน้า 10.

¹⁰⁵ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 10-11.

2) หลักการของสิทธิชุมชน

สิทธิชุมชน หรือสิทธิที่มีร่วมกันของประชาชนในชุมชน เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรของชุมชน ให้เกิดประโยชน์ในภาพรวม โดยสิทธิชุมชนเป็นสิทธิรวมหมู่ มิใช่สิทธิของปัจเจก¹⁰⁶ โดยการใช้สิทธิของชุมชนแบ่งได้เป็น สิทธิในการใช้ประโยชน์ และสิทธิของผู้มาก่อน โดยสิทธิในการใช้ประโยชน์ คือ สิทธิที่จะใช้ทรัพยากรโดยไม่อาจหวังการใช้ทรัพยากรได้ และสำหรับสิทธิของผู้มาก่อน คือ ผู้ที่เข้าไปจับจองทรัพยากรก่อนย่อมมีสิทธิที่จะใช้ทรัพยากรนั้น โดยผู้ทีมาภายหลังไม่สามารถเข้าไปแย่งทรัพยากรนั้นได้ โดยรูปแบบการจัดการทรัพยากรโดยทั่วไป อาจแบ่งได้เป็น 3 แนวทาง ได้แก่ การให้รัฐเป็นเจ้าของส่วนใหญ่ หมายถึง การให้รัฐบาลกลางเป็นผู้ควบคุมทรัพยากรส่วนใหญ่ของประเทศ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หมายถึง การแปรรูปทรัพยากรของรัฐให้เป็นของเอกชน และมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรมีส่วนร่วม หมายถึง การให้ชุมชนหรือองค์กรที่ชุมชนจัดตั้งขึ้นเป็นผู้จัดการใช้ทรัพยากร¹⁰⁷

หลักการสำคัญของสิทธิชุมชนในการให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการของรัฐ มีดังนี้

(1) สิทธิชุมชน เป็นข้อตกลง กฎเกณฑ์ทางสังคมในการพัฒนาให้กลุ่มคนร่วมกันจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการทางเศรษฐกิจ สังคม และด้านอื่น ๆ โดยกลุ่มคนนั้นมีความสัมพันธ์ทางสังคมร่วมกัน โดยข้อตกลงดังกล่าว อาจดำเนินการในรูปแบบลายลักษณ์อักษรหรือจารีตประเพณี เพื่อนำมาต่อรองภายในชุมชนหรือภายนอกชุมชน ซึ่งข้อตกลงดังกล่าว อาจมีการปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์

(2) สิทธิชุมชนเป็นรูปแบบสิทธิเชิงซ้อน โดยจะมีสิทธิหลายประเภท ซึ่งสิทธิแต่ละประเภทยังจะมีความสัมพันธ์กัน และสิทธิแต่ละประเภทมีการปรับสร้างขึ้นใหม่เสมอ อีกทั้งการซ้อนของสิทธิมีหลายระดับทั้งในรูปแบบสิทธิและเจ้าของสิทธิ

(3) สิทธิชุมชนมีลักษณะเน้นการมีส่วนร่วม โดยการให้ภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนตั้งแต่ระดับท้องถิ่น สาธารณะ และรัฐ ซึ่งสิทธิชุมชนมิใช่สิทธิความเป็นเจ้าของเบ็ดเสร็จ โดยสิทธิชุมชนจะให้ความสำคัญกับผู้ที่ยั่งยืนดูแลทรัพยากรเพื่อการดำรงอยู่ของชุมชน บุคคลภายนอกไม่สามารถอ้างสิทธิเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของชุมชนเมือง อยู่เหนือการมีดำรงอยู่ของชุมชนได้ เป็นเหตุให้การมีส่วนร่วมลดหลั่นตามความจำเป็นของพื้นฐานชุมชน โดยหลักการสำคัญของการมีส่วนร่วมคือ เป้าหมายของสิทธิชุมชน มิใช่เพื่อประโยชน์เฉพาะส่วนของชุมชนเท่านั้น แต่ต้องเพื่อประโยชน์ของสังคมด้วย

(4) อุดมการณ์ของสิทธิชุมชนวางอยู่บนพื้นฐานว่าด้วยความยั่งยืน และความเป็นธรรม ชุมชนต้องดำรงอยู่ได้บนฐานทรัพยากรที่ยั่งยืน โดยอุดมการณ์สิทธิชุมชนได้มุ่งสู่ประสิทธิภาพสูงสุดจากการใช้ทรัพยากร

¹⁰⁶ นิติยา โพธิ์นอก, *ชุมชนกับสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*, ค้นวันที่ 28 กรกฎาคม 2561 จาก http://www.kpi.ac.th/media_kpiacth/pdf/M10_298.pdf

¹⁰⁷ *เรื่องเดียวกัน*.

(5) สิทธิชุมชนบนเนื้อหาที่หลากหลาย โดยชุมชนจำนวนมากได้อาศัยทุนทางสังคมของตนสร้างระบบ ในการจัดการตน เพื่อปรับสัมพันธ์ทางอำนาจ เช่น สิทธิในที่อยู่อาศัย สิทธิการจัดการทรัพยากร เป็นต้น

(6) สิทธิชุมชนเป็นขบวนการเคลื่อนไหวประชาธิปไตยจากรากหญ้า โดยสิทธิชุมชนมีเป้าหมายเพื่อให้มุ่งสู่ความเป็นพลักษณ์ประชาธิปไตย หรือสังคมที่เคารพความหลากหลาย หรือมีนโยบายให้แต่ละท้องถิ่นตลอดจนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมได้มีเสรีภาพของตนในการกำหนดกฎเกณฑ์ของวิถีชีวิตการดำรงอยู่ตามวัฒนธรรมของตน โดยอยู่บนพื้นฐานความรับผิดชอบร่วมกันของสังคม ซึ่งรัฐต้องวางนโยบายสนับสนุนชุมชนให้มีเสรีภาพในการกำหนดกฎ กติกา ระบบสิทธิ การจัดการทรัพยากร เศรษฐกิจ วิถีชีวิตวัฒนธรรม และมีกลไกสนับสนุนความเข้มแข็งของชุมชน¹⁰⁸

ในการดำเนินโครงการของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งรัฐมีเอกสิทธิ์หรืออำนาจเหนือเอกชนในการดำเนินโครงการ โดยการดำเนินโครงการดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อชุมชนในพื้นที่โครงการ หรือผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการ ซึ่งชุมชนเหล่านั้นย่อมมีสิทธิที่จะได้รับสิ่งแวดลอมที่ดี ที่จะไม่ถูกกลืนวิถีการยังชีพของตน โดยชุมชนย่อมมีสิทธิและหน้าที่ในการปกป้องสภาวะสิ่งแวดลอม¹⁰⁹ การยอมรับและรับรองสิทธิชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดลอม เป็นสิ่งที่มีความสอดคล้องกับหลักการจัดการทรัพยากรธรรมชาติฐานชุมชน อันทำให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็งและสามารถบริหารจัดการทรัพยากรของตนเองได้ เพื่อสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจควบคู่กับการดูแลสุขภาพธรรมชาติ¹¹⁰

หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องให้ความสำคัญในการระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ระบุตระวังมิให้เกิดการผิดกลุ่มเป้าหมาย ต้องตระหนักว่าประชาชนแต่ละกลุ่มได้รับผลกระทบจากประเด็นการตัดสินใจไม่เท่ากัน บ่อยครั้งที่มักมีการคิดว่าประชาชนเป็นกลุ่มเดียวกัน ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว ผู้ที่ได้รับผลกระทบมีหลากหลายกลุ่ม การบริหารจัดการ การมีส่วนร่วมต้องมั่นใจว่ากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญทุกกลุ่ม ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม และแต่ละกลุ่มอาจมีรูปแบบการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกัน เพื่อเอื้ออำนวยให้กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมได้ เช่น กำหนดเวลารับฟังความคิดเห็นที่ชาวบ้านมาร่วมได้ หรือ การใช้ภาษาท้องถิ่น รวมทั้งการอำนวยความสะดวกให้ชาวบ้านในการเดินทางไปร่วมแสดงความคิดเห็น¹¹¹

¹⁰⁸ ฟาดาว คงนคร, *เรื่องเดิม*, หน้า 20-24.

¹⁰⁹ มหาวิทยาลัยรังสิต, *โครงการศึกษาวิจัย สิทธิชุมชน และ ผลกระทบจากโครงการพัฒนาภาคใต้*, ค้นวันที่ 28 กรกฎาคม 2561 จาก <http://www.nhrc.or.th/getattachment/42f77ba-3042-4223-8e4e-e6ae57f5a169/.aspx>

¹¹⁰ นิตยา โพธิ์นอก, *เรื่องเดิม*.

¹¹¹ พชร สีโรส, *เรื่องเดิม*, หน้า 2-6.

บทที่ 3

หลักกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมของกฎหมายต่างประเทศ

การที่รัฐได้มีนโยบายในการดำเนินกิจการหรือโครงการของรัฐ เพื่อตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะ อันถือว่าเป็นภารกิจหลักของรัฐที่พึงต้องดำเนินการ โดยในต่างประเทศ รัฐก็ได้มีการดำเนินกิจการหรือโครงการของรัฐเพื่อตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะเป็นจำนวนมาก เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศเยอรมนี ได้มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นจำนวนมาก ซึ่งในการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ก็เป็นโครงการที่ก่อให้เกิดผลดีในการผลิตกระแสไฟฟ้า แต่ในขณะเดียวกันก็อาจก่อให้เกิดมลพิษในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ดังนั้น เพื่อให้การจัดทำกิจการหรือโครงการของรัฐอันเป็นบริการสาธารณะเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทุกภาคส่วน รัฐจึงต้องมีมาตรการในการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการหรือโครงการของรัฐ เพื่อให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบจากกิจการหรือโครงการดังกล่าวได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในสิ่งที่อาจกระทบต่อสิทธิของตน

3.1 กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำประชาพิจารณ์ในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของกฎหมายต่างประเทศ

การที่รัฐดำเนินการทางปกครองโดยการจัดทำกิจการหรือโครงการของรัฐอันเป็นบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐมีเอกสิทธิ์ทางปกครองในการดำเนินการนั้นได้โดยไม่จำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน แต่เพื่อเป็นการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการของรัฐ และเป็นการคำนึงถึงสิทธิของประชาชนที่จะได้แสดงความคิดเห็นในการดำเนินการของรัฐ ในหลายประเทศ จึงได้กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการหรือโครงการของรัฐด้วย

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ถือเป็นหลักการสำคัญเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามที่เห็นได้จากการที่ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) หลักการที่ 7 และ 27 ได้ให้ความสำคัญกับการที่ทุกฝ่ายจะต้องร่วมกันดำเนินการในลักษณะของการเป็นหุ้นส่วนหรือภาคี

(Partnerships) ทั้งในระดับระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาล และระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มประชาสังคม¹¹² ซึ่งในประเทศต่าง ๆ ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำกิจการหรือโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สอดคล้องกับปณิญาดังกล่าวด้วย

ในการรณรงค์และขอความร่วมมือจากประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกโดยกลไกระหว่างประเทศ เช่น การประชุมนานาชาติ ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและมนุษย์จนได้มาซึ่งปณิญาสากล ชื่อ Stockholm Declaration ค.ศ. 1972 ที่เรียกร้องให้ทุกประเทศหันมาให้ความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมและสิ่งแวดล้อมเป็นของทุกคน ภาครัฐและภาคประชาชนจึงได้เริ่มตระหนักว่า การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมนั้นหาใช่เป็นภาระหน้าที่ของรัฐแต่ฝ่ายเดียวไม่ หากแต่ทุกฝ่ายมีหน้าที่ที่ต้องร่วมมือกัน¹¹³ โดย Stockholm Declaration 1972 เป็นการเชื่อมโยงสิทธิมนุษยชนเข้ากับสิ่งแวดล้อม โดยได้ระบุไว้ในข้อ 1 ถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อม (Right of Environment) ต่อจากนั้น ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจึงได้นำหลักการดังกล่าวกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศของตน ทำให้คำว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมหมายความว่าสิทธิที่เป็นรูปธรรมในลักษณะต่าง ๆ เช่น สิทธิที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งหลักการสำคัญของกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน¹¹⁴ ความเคลื่อนไหวที่มีต่อประเด็นของสิ่งแวดล้อมได้ดำเนินการไปพร้อมกับการดำเนินการของภาคประชาชน และรัฐบาลที่มีกิจกรรมและโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งการเคลื่อนไหวในลักษณะดังกล่าว ได้ปรากฏชัดเจนและทำให้แนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมมีความชัดเจนมากขึ้น โดยเมื่อปี ค.ศ. 1979 ได้มีการจัดประชุมเรื่องสภาพภูมิอากาศโลกขึ้นเป็นครั้งแรก โดยได้ยอมรับว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นปัญหาสำคัญ ดังนั้น ปณิญาของการประชุมจึงเรียกร้องให้ทุกประเทศร่วมคาดการณ์ว่า สภาพภูมิอากาศจะเกิดการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยเพียงใด และหาวิธีการป้องกัน ต่อมาในปี ค.ศ. 1979 ได้มีการก่อตั้งคณะกรรมการนานาชาติในเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ได้มีการรายงานว่าโลกเกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจริง หลังจากนั้น ได้มีการจัดทำกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งเปิดให้ประเทศภาคีลงนามในปี ค.ศ. 1992 ในระหว่างการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา หรือที่เรียกว่า Earth Summit ที่ นครริโอ

¹¹² กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรมควบคุมมลพิษ, เอกสารประกอบการประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็น ครั้งที่ 2-6 สำหรับ 5 ภูมิภาคทั่วประเทศ โครงการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน้า 7, ค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2560 จาก http://infofile.pcd.go.th/law/Environment%20Law55_1.pdf?CFID=1658291&CFTOKEN=50993933

¹¹³ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, *เรื่องเดิม*, หน้า 164.

¹¹⁴ สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก, หน้า 41.

เดอ-จาเนโร (Rio Declaration) โดยกรอบอนุสัญญาดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1994¹¹⁵ ซึ่ง Rio Declaration ได้กำหนดหลักการไว้ในข้อ 10 ว่า “ประเด็นสิ่งแวดล้อมจะจัดการได้ดีที่สุดก็ด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกกลุ่มและทุกระดับที่เกี่ยวข้อง ในระดับภายในประเทศ บุคคลแต่ละคนควรได้รับข้อมูลและเข้าถึงข้อมูลอย่างพอเพียง รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมและสิ่งต่าง ๆ ที่เป็นอันตรายต่อชุมชนของเขา รัฐควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ โดยส่งเสริมสนับสนุนและอำนวยความสะดวกเพื่อสร้างจิตสำนึกและทำให้เกิดการมีส่วนร่วมด้วยการเผยแพร่ข้อมูลอย่างทั่วถึงเพียงพอ รัฐควรจัดให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงกระบวนการเรียกร้องความเสียหายทางปกครองและทางศาลด้วย”¹¹⁶ ซึ่งหลักการดังกล่าวถือได้ว่าเป็นกลไกสำคัญยิ่งสำหรับความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาสภาพภูมิอากาศ จากนั้น ได้ปรากฏแนวทางในการส่งเสริมให้เกิดการปลูกจิตสำนึกต่อประชากรโลกในการเข้าไปเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ในวาระการประชุมที่สำคัญระดับโลกมาโดยตลอด¹¹⁷

3.1.1 ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในแต่ละประเทศ ย่อมมีขอบเขตหรือจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศที่จะใช้บังคับในกรณีนั้น ๆ

3.1.1.1 ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่มีเอกลักษณ์ของความสำเร็จในการอยู่ร่วมกันของหลากหลายเชื้อชาติที่อพยพมาจากทุกส่วนของมุมโลก และได้ผสมผสานความแตกต่างเข้าด้วยกัน จนกลายเป็นสังคมที่แข็งแกร่งและก้าวหน้า¹¹⁸ โดยประเทศสหรัฐอเมริกา ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีการแสดงความคิดเห็น ซึ่งถือว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการสนับสนุนหลักการตัดสินใจตามระบอบประชาธิปไตย และทำให้การตัดสินใจของรัฐมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น¹¹⁹ ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมก่อนการออกกฎหมายหรือคำสั่งในกรณีต่าง ๆ โดยหลักการดังกล่าว ได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย Administrative Procedure Act (APA) หรือกฎหมายวิธี

¹¹⁵ วรุฒิ โรมรัตน์พันธ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 113-114.

¹¹⁶ สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก, หน้า 41-42.

¹¹⁷ วรุฒิ โรมรัตน์พันธ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 113-114.

¹¹⁸ สมบัติ อารังธัญวงศ์, *การเมืองอเมริกา*, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2549), หน้า 1.

¹¹⁹ ศิริพร เอี่ยมอึ้งชัย, รายงานการศึกษาวิจัย การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearings) ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา (รายงานการวิจัย เสนอต่อฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ม.ป.ป.), หน้า 1.

พิจารณาทางปกครอง ซึ่งนอกจากกระบวนการออกกฎและคำสั่งดังกล่าวแล้ว การพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ก็ได้นำกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไปใช้หลายแบบเพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสรับทราบข้อมูล และเพื่อความโปร่งใสในการพิจารณาทางปกครองด้วย โดยกระบวนการดังกล่าวคือการทำประชาพิจารณ์ หรือ Public Hearing¹²⁰

ในประเทศสหรัฐอเมริกา การประชาพิจารณ์ เป็นเรื่องของเทคนิคกับแนวคิด กล่าวคือ ประชาพิจารณ์เป็นเทคนิคอย่างหนึ่งของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อันเป็นส่วนหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) เป็นสำคัญในการแสดงความคิดเห็นก่อนการออกกฎ คำสั่ง หรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหารในปัญหาสำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลต่าง ๆ¹²¹ ส่วนเทคนิคในการมีส่วนร่วมนั้น จะมีการพิจารณาเพื่อปรับใช้ให้มีความเหมาะสมตามสถานการณ์ต่อไป โดยกฎหมายพื้นฐานหรือกฎหมายหลักที่กำหนดกรอบการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐก่อนมีการกระทำทางปกครองเกิดขึ้นนั้น ได้แก่ กฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง หรือ APA ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดแนวทางและมาตรฐานขั้นต่ำของการมีหน่วยราชการที่ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการตัดสินใจภาครัฐ การที่ประชาชนส่งมาและต้องตอบ (Respond) ข้อวิพากษ์วิจารณ์ใด ๆ ที่ประชาชนส่งมาให้ เมื่อรัฐบาลจะทำการตัดสินใจในขั้นสุดท้าย ด้วยเหตุว่าเหตุใดจึงตัดสินใจดำเนินการเช่นนั้นและขึ้นกับหลักเกณฑ์และหลักฐานอะไรบ้าง เพื่อให้ประชาชนเข้าใจถึงฐานความคิดและที่มาของการตัดสินใจดังกล่าว หากหน่วยงานของรัฐตัดสินใจไปในทิศทางตรงกันข้ามกับความเห็นของประชาชนและหลักฐานต่าง ๆ ที่ประชาชนส่งมาให้ เป็นลายลักษณ์อักษร หน่วยงานนั้นจะต้องสามารถอธิบายได้ว่าเหตุใดจึงไม่ตัดสินใจในแนวทางที่ประชาชนเสนอขึ้นมา และหากหน่วยงานของรัฐไม่ทำตามข้อกำหนดของ APA ดังกล่าว ก็อาจมีผลให้ถูกฟ้องร้องจากการตัดสินใจของตนได้นำมาใช้ตามความเหมาะสมของสถานการณ์ โดย APAnับเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำที่ภาครัฐต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรืออีกในนัยหนึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของภาครัฐ นอกจาก APA ซึ่งถือเป็นข้อกำหนดขั้นต้นที่ทุกหน่วยงานต้องปฏิบัติตามแล้ว ในทางปฏิบัติแต่ละหน่วยงานยังบัญญัติกฎหมาย (Statutes) และกฎระเบียบ (Regulations) ของตนขึ้นมาเพื่อเป็นแนวทางในวิธีการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่หน่วยงานของตนด้วย โดยยึดแนวทางของ APA เป็นกรอบ รูปแบบกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของแต่ละหน่วยงานซึ่งแตกต่างกันออกไป

ตามประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาการปกครอง หรือ APA แล้ว กฎหมายที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของภาครัฐได้แก่ พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environment Policy Act หรือ NEPA) ที่ตราขึ้นในปี 1969 ที่ถือเป็นแม่บทแห่งนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของ

¹²⁰ สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก, หน้า 47-48.

¹²¹ โภคิน พลกุล, การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์: การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน (กรุงเทพมหานคร: กราฟิคฟอร์แมท, 2540), หน้า 11.

สหรัฐอเมริกา ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการตั้งสภาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council on Environment Quality) อันเป็นหน่วยงานภายในทำเนียบประธานาธิบดี ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา ประธานาธิบดีด้านสิ่งแวดล้อม NEPA มีความสำคัญเนื่องจากเป็นเหมือนกฎหมายแม่บทของรัฐบาล จึงมีผลบังคับให้ทุกหน่วยงานต้องออกกฎหมาย ระเบียบ และวิธีปฏิบัติสอดคล้องกับ NEPA โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม ใน NEPA ได้มีข้อความที่ระบุชัดเจนว่า ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมต้องเปิดเผยให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐและประชาชนรับทราบก่อนมีการตัดสินใจ และมีข้อบัญญัติที่กำหนดให้แต่ละหน่วยงานต้องสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และให้มีการจัดทำ การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนโดยวิธีประชุมแบบเปิดเผยต่อสาธารณะและประชาธิปไตย เมื่อ มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยหน่วยงานภาครัฐที่ต้องปฏิบัติตาม NEPA ได้แก่ สำนักสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ Environmental Protection Agency (EPA), กระทรวงเกษตร, กระทรวงกลาโหม, กระทรวงพลังงาน, สำนักงานทางหลวงแห่งชาติ เป็นต้น หน่วยงานภาครัฐของอเมริกาที่กล่าวถึงเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหน่วยงานแรก ๆ ได้แก่ สำนักสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (EPA) ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นหน่วยงานระดับรัฐบาลกลางที่มีภารกิจซึ่งกระทบกับประชาชนโดยตรงมากที่สุด ตั้งแต่ เรื่องน้ำ อากาศ ยาฆ่าแมลง สารเคมี รถยนต์ ผัก ผลไม้ สถานีน้ำและก๊าซ และการผลิตของเสียจาก โรงงานและแหล่งผลิตซึ่งกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ทั้งหมดนี้ล้วนเป็นผลกระทบมาจากการตัดสินใจ ของ EPA ทั้งสิ้น โดยเหตุผลที่ EPA ต้องยอมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม คือ เกิดผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมมากขึ้น และเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจดำเนินโครงการ¹²²

3.1.1.2 ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนของประเทศ ฝรั่งเศส

ในช่วงปี ค.ศ. 1970 มีความเคลื่อนไหวทางการเมืองในด้านที่เกี่ยวข้องกับ สิ่งแวดล้อม ประกอบกับปัญหาในเรื่องสิ่งแวดล้อมได้ปรากฏชัดเจนขึ้นในสังคมของฝรั่งเศส ดังนั้น จึง ก่อให้เกิดการเรียกร้องของประชาชนและองค์กรภาคเอกชน ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการของรัฐ ที่อาจส่งผลกระทบรุนแรงต่อทรัพยากรธรรมชาติ หรือการจัดการพื้นที่ โดยเฉพาะในเรื่องการจัดการ เรื่องทรัพยากรธรรมชาติ ประเทศฝรั่งเศสได้ให้ความสำคัญอย่างมากในเรื่องการเปิดโอกาสให้ ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อโครงการต่าง ๆ ของรัฐ¹²³

การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศส ได้เริ่มมีการรับรอง ไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1971 ในการให้อำนาจอธิปไตยว่ากระทรวง สิ่งแวดล้อมให้ความรู้แก่ประชาชน และดำเนินการรวบรวมความคิดเห็นของประชาชน เพื่อ ประกอบการตัดสินใจดำเนินโครงการของรัฐ ซึ่งต่อมาได้มีการเคลื่อนไหวของประชาชนเกี่ยวกับการ จัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และได้มีการเรียกร้องให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการออก คำสั่งทางปกครองในโครงการที่เกี่ยวกับการเวนคืนที่ดิน จึงได้มีการตรารัฐบัญญัติว่าด้วยการประชา พิจารณ์ ค.ศ. 1983 ขึ้น เพื่อใช้บังคับกับกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็น

¹²² พชร สิริโรต, *เรื่องเดิม*, หน้า 5-8.

¹²³ ศาลปกครอง, *ฝรั่งเศสและกฎหมายสิ่งแวดล้อม*, คำนวณที่ 1 พุทธศักราช 2560 จาก <http://admincourt.go.th/admincourt/site/09lawdetail-364.html>

การดำเนินการโดยรัฐหรือเอกชน¹²⁴ เพื่อกำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และได้รับรองหลักการพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชน ว่าเป็นหลักการพื้นฐานทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยในปี ค.ศ. 2000 ได้มีการตราประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นหลักการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ขึ้นพื้นฐานและรวบรวมกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้เป็นหมวดหมู่ ทำให้การพิจารณาข้อพิพาททางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นไปโดยสะดวกมากขึ้น ต่อมาในปี ค.ศ. 2005 รัฐได้ให้ความสำคัญต่อสิทธิทางด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนมากขึ้น โดยได้มีการแก้ไขประเด็นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ซึ่งได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิและหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ซึ่งกฎบัตรดังกล่าว ได้กำหนดเกี่ยวกับหลักการพื้นฐานด้านสิทธิมนุษยชนทางสิ่งแวดล้อมว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในระดับรัฐธรรมนูญ และยังเป็นสิทธิส่วนบุคคลและเป็นสิทธิส่วนรวมของกลุ่มบุคคล โดยการยกระดับหลักการพื้นฐานของสิ่งแวดล้อมให้มีสถานะเทียบเท่าสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ทำให้มีผลบังคับต่อฝ่ายปกครองและองค์กรรัฐทุกองค์กร ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการตัดสินใจของรัฐที่ประเทศฝรั่งเศสให้ความสำคัญคือ การประชาพิจารณ์ ซึ่งเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการของรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ประชาพิจารณ์ ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 1983¹²⁵ โดยการประชาพิจารณ์ในประเทศฝรั่งเศส เป็นวิธีการที่เป็นประโยชน์ในการรวบรวมข้อโต้แย้ง และเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการประเมินผลประโยชน์ผลกระทบของโครงการของรัฐที่จัดทำขึ้น¹²⁶

การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการดำเนินโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นไปตามประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ประกอบกับรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 23 เมษายน ค.ศ. 1985 ซึ่งได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับประเภทของการดำเนินโครงการที่ต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ในตารางแนบท้ายรัฐกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว และตามกฎหมายอื่นอ้างอิง หรือที่กำหนดให้มีการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เช่น รัฐบัญญัติที่ 91-1381 ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 1991 ซึ่งบัญญัติให้การก่อสร้างและใช้ประโยชน์ห้องปฏิบัติการทดลองใต้ดิน เพื่อวัตถุประสงค์ในการทำการศึกษาทางธรณีวิทยา ซึ่งอาจใช้พื้นที่ดังกล่าวเป็นที่เก็บขยะมูลฝอยกัมมันตภาพรังสี รัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมก่อนเป็นต้น¹²⁷

¹²⁴ โภคิน พลกุล, *เรื่องเดิม*, หน้า 12.

¹²⁵ ประภัศสร ปานป้อมเพชร, *เรื่องเดิม*, หน้า 79-81.

¹²⁶ พิสิฐ แจ่มวัฒนะชัย, *เรื่องเดิม*, หน้า 61-62.

¹²⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ และสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์, **พระราชบัญญัติ ประชาพิจารณ์: กรณีศึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Equete Publique) ตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส** (กรุงเทพมหานคร: ธรรมดาเพรส, 2545), หน้า 10-12.

3.1.1.3 ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนของประเทศเยอรมนี

กระบวนการพิจารณาโครงการประเทศเยอรมนีที่ใช้บังคับในกระบวนการพิจารณาโครงการขนาดใหญ่ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม ได้มีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfg) ซึ่งกระบวนการดังกล่าว ถือเป็นขั้นตอนตามกฎหมายที่สำคัญ โดยเฉพาะการพิจารณาเกี่ยวกับโครงการใดโครงการหนึ่งแล้ว ย่อมมีผลผูกพันทางกฎหมายแก่ผู้เกี่ยวข้องโดยตรง กระบวนการพิจารณาโครงการดังกล่าวจึงเปรียบเสมือนกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองในลักษณะพิเศษประการหนึ่ง¹²⁸ ซึ่งกระบวนการพิจารณาโครงการดังกล่าว เป็นมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิเชิงกระบวนการทางสิ่งแวดล้อม เนื่องจากโครงการที่รัฐพิจารณาดำเนินการมักเป็นโครงการขนาดใหญ่ตามที่ได้กำหนดไว้ใน VwVfg มาตรา 72 และมาตรา 78 ว่าด้วยกระบวนการพิจารณาโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ (Planfeststellungsverfahren) อันเป็นมาตรการเชิงควบคุมทางตรงโดยประชาชนในการอนุญาตโครงการแบบพิเศษที่ต้องผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะชนอย่างแท้จริงในลักษณะที่เป็นทางการ¹²⁹

กระบวนการพิจารณาโครงการตาม VwVfg มีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือผลประโยชน์ของผู้เป็นเจ้าของโครงการ และเป็นการรักษาประโยชน์สาธารณะ เช่น การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ กระบวนการพิจารณาโครงการดังกล่าว ยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวมจากอันตราย ความเสียหาย หรือจากภาระต่าง ๆ ที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อีกทั้งยังเป็นการคุ้มครองสิทธิหรือประโยชน์บุคคลที่สาม โดยอย่างน้อยที่สุดต้องคำนึงถึงสิทธิของปัจเจกบุคคลและการทำให้บรรลุความมุ่งหมายของภาระหน้าที่ในทางมหาชน ซึ่งกระบวนการพิจารณาโครงการดังกล่าวจะทำให้เกิดความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ต่าง ๆ ความถูกต้อง และความยุติธรรมในการตัดสินใจดำเนินโครงการระหว่างผลประโยชน์ของสาธารณะกับภาคเอกชน รวมถึงความชอบธรรมในการพิจารณาโครงการดังกล่าว และการยอมรับโครงการจากสาธารณะและบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วย¹³⁰

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศเยอรมนี ได้มีการกำหนดไว้ใน VwVfg และกฎหมายปกครองเฉพาะในแต่ละเรื่อง ซึ่งมาตรา 72-78 เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดรูปแบบและขั้นตอนในการพิจารณาโครงการขนาดใหญ่เป็นหลักทั่วไป ซึ่งโดยหลักทั่วไปแล้ว มาตรา 73 ภายในขอบเขตมาตรา 2 ของกฎหมายดังกล่าว ให้นำมาใช้กับกระบวนการพิจารณาโครงการทุกเรื่อง ซึ่งเป็นโครงการที่จะต้องดำเนินการโดยกฎหมายของสหพันธ์รัฐ บทบัญญัติของมาตรา 73 ดังกล่าว จึงถือว่าเป็นบทบัญญัติพิเศษในเรื่องของหลักการรับฟังความคิดเห็น โดยมาตรา 73 มีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครอง

¹²⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ, พระราชบัญญัติ ประชาพิจารณ์: กรณีศึกษากระบวนการพิจารณาโครงการ (Planfeststellungsverfahren) ตามกฎหมายของประเทศเยอรมันนี (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 1.

¹²⁹ ประภัศสร ปานป้อมเพชร, *เรื่องเดิม*, หน้า 83.

¹³⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 4.

สิทธิของปัจเจกบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากโครงการที่ได้ดำเนินการภายใต้การพิจารณาตามมาตรา 72 โดยเหตุที่โครงการดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบ จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็น นอกจากนี้ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการได้รับข้อมูลที่เกี่ยวกับผลกระทบประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนมากที่สุดและสมบูรณ์ที่สุด อีกทั้งยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการได้ทราบทัศนะทั่ว ๆ ไปที่มีต่อโครงการนั้น ดังนั้น กระบวนการรับฟังความคิดเห็น จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบได้แสดงความคิดเห็นในโครงการของรัฐขนาดใหญ่ที่มีผลต่อกระบวนการพิจารณาโครงการ และเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ที่พิจารณาโครงการได้ทำการตรวจสอบและไตร่ตรองข้อมูลระหว่างผลประโยชน์สาธารณะกับผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าวอย่างรอบด้าน¹³¹

3.1.2 ขั้นตอนของกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น แต่ละประเทศได้มีวิธีการ และขั้นตอนการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกันไปตามที่สภาพแวดล้อม และปัจจัยทางสังคมในการดำเนินการจัดให้มีส่วนร่วมในโครงการนั้น

3.1.2.1 ขั้นตอนของกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีกระบวนการจัดให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นก่อนการดำเนินการของฝ่ายบริหารเกี่ยวกับปัญหาสำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล หรือที่เรียกได้ว่าเป็นการประชาพิจารณ์ (Public Hearing) โดยการทำประชาพิจารณ์ในประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถแบ่งออกได้สองขั้นตอนได้แก่ การประชาพิจารณ์ในการร่างนโยบาย และการประชาพิจารณ์ในทางปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา (Administrative Procedure ACT 1971) โดยเรื่องที่จะต้องทำประชาพิจารณ์ในประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถดำเนินการได้กับการกระทำทางปกครองเกือบทุกกรณี โดยในเรื่องของการทำประชาพิจารณ์ในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น

ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีกฎหมายที่กำหนดให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับประเทศและในระดับมลรัฐ ได้แก่ The National Environment Policy Act of 1969 หรือ NEPA ซึ่งได้กำหนดกฎระเบียบต่าง ๆ ไว้ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการและกิจกรรมทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนต้องนำไปดำเนินการ¹³²

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นรูปแบบที่เป็นที่เข้าใจโดยทั่วไป โดยพิจารณาจากกฎหมายหลักคือ กฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง หรือ APA และ

¹³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13-14.

¹³² อุทิศ ภูอินทร์, ดอกกรักร มารอด และประทีป ดั่งแคน, การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ (กรุงเทพมหานคร: เอส. พี. คอม อินเทอร์เน็ต, 2560), หน้า 2.

กฎหมายเฉพาะเรื่อง รวมถึงกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือ NEPA โดยมีรูปแบบการรับฟังความคิดเห็น ดังนี้

1) การรับฟังความคิดเห็นโดยทำเป็นหนังสือ เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้จัดทำร่างข้อเสนอการตัดสินใจ และประกาศให้ประชาชนรับทราบ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น โดยประกาศดังกล่าวจะประกอบด้วยข้อเสนอการตัดสินใจของรัฐ ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับข้อเสนอ ระยะเวลาการแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือ และที่อยู่สำหรับจัดส่งความคิดเห็น หลังจากที่ผู้มีส่วนได้เสียได้แสดงความคิดเห็นในโครงการดังกล่าวแล้ว หน่วยงานของรัฐจึงจะดำเนินการรวบรวมข้อมูล ข้อคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นประกอบการพิจารณาในกระบวนการสุดท้ายของตน¹³³

2) การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการประชุม เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐ และผู้มีส่วนได้เสียตามที่กฎหมายกำหนด เป็นผู้จัดทำร่างขั้นต้นเสนอข้อตัดสินใจ และประกาศให้ประชาชนได้รับทราบว่า จะมีการจัดทำประชาพิจารณ์ในโครงการดังกล่าว โดยการประกาศจะเป็นการกำหนดแนวทางในการให้ประชาชนเตรียมความพร้อมก่อนเข้าประชุม ซึ่งประกาศดังกล่าวประกอบด้วยข้อเสนอการตัดสินใจของรัฐ ข้อมูลพื้นฐาน คำอธิบายโดยสรุปเกี่ยวกับลักษณะและวัตถุประสงค์ของการรับฟัง กฎเกณฑ์และวิธีการรับฟัง และสถานที่ที่ประชาชนสามารถขอรับคำแถลงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือรายงานประเมินสิ่งแวดล้อม โดยการประกาศดังกล่าว ต้องแจ้งให้ประชาชนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30-45 วัน และเมื่อได้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียแล้ว ผู้ดำเนินการรับฟังต้องรวบรวมข้อมูลและจัดทำรายงานการประชุมโดยละเอียด และส่งรายงานพร้อมเอกสารหลักฐานให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ริเริ่มกระบวนการ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา

3) การรับฟังความคิดเห็นสำหรับการกระทำของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นกรณีที่รัฐบาลกลางได้เสนอกฎหมายหรือหลักการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มี 2 ลักษณะ คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นในร่างรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นในข้อเสนอการกระทำของรัฐ เช่น การร่างกฎก่อนทำการตัดสินใจขั้นสุดท้าย โดยรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนดังกล่าว ต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นเป็นหนังสือ ในกรณีที่มีการจัดทำประชาพิจารณ์ ให้แจ้งคำประกาศล่วงหน้าอย่างน้อย 15 วัน¹³⁴

3.1.2.2 ขั้นตอนของกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนของประเทศฝรั่งเศส

การมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศฝรั่งเศส ได้มีกฎหมายสำคัญสามฉบับที่ออกมารองรับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกฎหมายฉบับแรกคือ รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1976 เกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาธรรมชาติ ได้กำหนดให้โครงการต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบ เพื่อให้ทราบถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการต่าง ๆ กฎหมายฉบับที่สองคือรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 12

¹³³ อรฉัตร จันทรัตน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 83-84.

¹³⁴ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 84-86.

กรกฎาคม ค.ศ. 1983 หรือ กฎหมาย Bouchardeau ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการในการมีส่วนร่วมของประชาชน และการแต่งตั้งกรรมการรับฟังความคิดเห็น อันเป็นหน้าที่ของประธานศาลปกครองชั้นต้น แห่งพื้นที่ที่จะมีการกำหนดประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ส่วนกฎหมายฉบับที่สามคือรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1995 ก็ได้จัดตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะแห่งชาติ ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ดูแลการทำประชาพิจารณ์ให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้เป็นกระบวนการสำคัญที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง¹³⁵

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศฝรั่งเศส แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไปของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสำหรับการดำเนินโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

1) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามประมวลกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หมวด 1 มาตรา R 11-4 ถึง R 11-14 ว่าด้วยกระบวนการไต่สวนเบื้องต้นตามกฎหมายทั่วไป ที่ใช้กับกรณีการประชาพิจารณ์เพื่อพิจารณาและประกาศว่าโครงการดังกล่าว “เป็นประโยชน์สาธารณะ” เป็นขั้นตอนที่ใช้ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ทั่วไป โดยองค์กรทางปกครองจะดำเนินโครงการดังกล่าวได้ต่อเมื่อมีการประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งองค์กรทางปกครองจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน โดยกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีนี้ สามารถแบ่งข้อพิจารณาได้เป็น 4 ประการสำคัญ ดังนี้

(1) การเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้ดำเนินการเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยแต่งตั้งกรรมการรับฟังความคิดเห็นคนหนึ่ง หรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นคณะหนึ่ง ตลอดจนกำหนดวัตถุประสงค์ของการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ และเงื่อนไขต่าง ๆ ของการรับฟังความคิดเห็น โดยระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน และในประกาศดังกล่าว ต้องระบุ ระยะเวลา และสถานที่ที่ประชาชนจะสามารถไปขอรับเอกสารที่เกี่ยวกับงาน หรือโครงการที่เปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็น และสามารถแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ในสมุดทะเบียนรับฟังความคิดเห็น ซึ่งกระทำให้ขึ้นเป็นแผ่นกระดาษที่มีลักษณะยึดติดอยู่กับที่ ระบุรหัสและลงนามกำกับ โดยกรรมการรับฟังความคิดเห็นคนใดคนหนึ่ง

(2) การประกาศโฆษณาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน นายกเทศมนตรีเป็นผู้ดำเนินการจัดทำคำบอกกล่าวพร้อมทั้งประกาศโฆษณาให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องทราบโดยทั่วกัน เกี่ยวกับการเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยการดำเนินการดังกล่าวต้องกระทำโดยชัดแจ้งในหนังสือพิมพ์แห่งภูมิภาค หรือท้องถิ่นที่เผยแพร่ตลอดทั่วทั้งจังหวัด หรือในจังหวัดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อย่างเป็นระยะเวลา 8 วัน ก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

¹³⁵

นันทวัฒน์ บรมานันท์, **หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2551), หน้า 156-157.

และต้องประกาศโฆษณาอีกครั้งในหนังสือพิมพ์ดังกล่าวในระหว่างระยะเวลา 8 วันแรกของการรับฟังความคิดเห็น อย่างไรก็ตามก็สำหรับโครงการที่มีความสำคัญในระดับประเทศ ให้ดำเนินการโฆษณาเพิ่มเติมในหนังสือพิมพ์ที่เผยแพร่ทั่วประเทศจำนวนสองฉบับ อย่างน้อยเป็นเวลา 8 วัน ก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็น นอกจากนี้ต้องติดประกาศหรือกระทำโดยวิธีการอื่นใด ซึ่งคำบอกกล่าวนั้นในชุมชนแต่ละแห่งที่ผู้ว่าราชการกำหนด เป็นเวลาอย่างน้อย 8 วันก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็น และตลอดระยะเวลาของการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น ทั้งนี้ คำบอกกล่าวต้องระบุข้อที่ชัดเจนเกี่ยวกับขอบข่ายของโครงการ โดยปราศจากข้อผิดพลาดใด ๆ เพื่อให้ประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้รับทราบข้อมูลที่ถูกต้อง และนำไปประกอบการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพ

(3) เอกสารที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น หน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำประชาพิจารณ์ ต้องเสนอเอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อวัตถุประสงค์ในการรับฟังความคิดเห็น โดยเอกสารดังกล่าวมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการจัดทำโครงการ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ เอกสารชี้แจงรายละเอียดของงานหรือโครงการที่จะดำเนินการ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงขอบเขตที่แท้จริงของงานหรือโครงการ และเอกสารรายละเอียดอื่นที่จัดทำขึ้นตามวัตถุประสงค์ของการออกประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะ โดยแบ่งได้เป็นกรณีการออกประกาศเพื่องานก่อสร้างหรืองานโยธา และการออกประกาศเพื่อให้ได้มาซึ่งอาคาร

(4) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเริ่มจากการแต่งตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น โดยแต่งตั้งจากบุคคลที่สามารถให้ความเห็นในด้านต่าง ๆ ได้ และต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในโครงการนั้น เมื่อได้แต่งตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นแล้ว ภาครัฐต้องดำเนินการประกาศสถานที่ที่รับฟังความคิดเห็น คือ ศาลากลางจังหวัด หรือที่ว่าการอำเภอ หรือที่ทำการเทศบาลแห่งชุมชน โดยให้กำหนดระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นไม่น้อยกว่า 15 วัน โดยให้วันวันหยุดและวันอาทิตย์ด้วย แต่ทั้งนี้ไม่ควรรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในช่วงวันหยุดเว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับนักท่องเที่ยว โดยในระหว่างการเปิดรับฟังความคิดเห็น ประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถแสดงความคิดเห็นของตนเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์สาธารณะลงในสมุดทะเบียนรับฟังความคิดเห็น หรืออาจทำเป็นหนังสือส่งไปยังสถานที่ที่ผู้ว่าราชการกำหนดให้เป็นสถานที่รับฟังความคิดเห็น หรือส่งไปยังคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นได้ และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นแล้ว ให้ปิดสมุดลงทะเบียนรับฟังความคิดเห็น โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือนายกเทศมนตรี ลงชื่อกำกับไว้ และจัดส่งสมุดดังกล่าวพร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นภายใน 24 ชั่วโมง เพื่อจัดทำรายงานการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น และสรุปความเห็นของคณะกรรมการในการดำเนินโครงการดังกล่าว¹³⁶

2) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีการดำเนินโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตามบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ประกอบกับรัฐ

¹³⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ และสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 16-31.

กฎหมายที่ 85-453 ลงวันที่ 23 เมษายน ค.ศ. 1985¹³⁷ โดยการพิจารณาตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว เป็นการพิจารณาจากสภาพเนื้อหาหรือองค์ประกอบของงาน ลักษณะของงาน ตลอดจนเขตหรือท้องที่ที่เกี่ยวข้อง¹³⁸ ซึ่งกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในกรณีนี้ จะมีลักษณะคล้ายกับการรับฟังความคิดเห็นในกรณีทั่วไปตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น เพียงแต่มีการกำหนดเงื่อนไขและรายละเอียดให้มีความเคร่งครัดมากขึ้น โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นการแจ้งให้ประชาชนรับทราบและเพื่อรวบรวมความคิดเห็น หรือข้อคัดค้านของประชาชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐได้รับข้อมูลที่จำเป็นในทุกด้าน โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต้องดำเนินการตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ที่ใช้กำหนดประเภทของงานหรือโครงการดังกล่าวตามที่กำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 23 เมษายน ค.ศ. 1985 โดยขั้นตอนของกระบวนการรับฟังความคิดเห็น มีดังนี้

(1) การเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นการกระทำโดยประธานแห่งองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชนนั้น

(2) การประกาศโฆษณารับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยต้องระบุวัตถุประสงค์ของการรับฟังความคิดเห็น ชื่อ คุณสมบัติของคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น วันเริ่มรับฟังความคิดเห็น สถานที่ และระยะเวลาของการรับฟังความคิดเห็น โดยดำเนินการติดประกาศในบริเวณที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็น และประกาศโฆษณาหนังสือพิมพ์หรือทางสื่อสารทางโทรคมนาคม ซึ่งต้องดำเนินการก่อนวันเริ่มให้มีการรับฟังความคิดเห็นเป็นเวลาอย่างน้อย 15 วัน และตลอดระยะเวลาที่รับฟังความคิดเห็น โดยประกาศดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการออกภายหลังจากที่ได้ปรึกษากับกรรมการรับฟังความคิดเห็นแล้ว

(3) เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็น เป็นเอกสารที่มีลักษณะเช่นเดียวกับเอกสารที่ใช้ประกอบการรับฟังความคิดเห็นในกรณีทั่วไปตามประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนฯ แต่ต้องจัดทำเอกสารเพิ่มเติมเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับในการรับฟังความคิดเห็นในกรณีดังกล่าว และชี้แจงขั้นตอนที่จะปรากฏในกระบวนการทางปกครองที่เกี่ยวกับกับโครงการนั้น¹³⁹

(4) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ได้เริ่มขึ้นจากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ร้องขอต่อประธานศาลปกครองในเขตอำนาจแห่งท้องที่ที่จะดำเนินโครงการหรือกิจการที่เปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น โดยคัดเลือกจากบุคคลที่มีชื่อระบุอยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีความเหมาะสมซึ่งจัดทำขึ้นในแต่ละจังหวัด แต่อย่างไรก็ดี นอกจากบุคคลที่มีได้อีกด้วย รายชื่อตามบัญชีดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการอาจถูกแต่งตั้งได้

¹³⁷ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์, การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของฝรั่งเศส, (รายงานการวิจัย เสนอต่อฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2544), หน้า 7-9, 30.

¹³⁸ พิสิฐ แจ่มวัฒนะชัย, *เรื่องเดิม*, หน้า 61-62.

¹³⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ และสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 32-34.

จากบุคคลที่มีในบัญชีรายชื่อแห่งชาติ อีกทั้งยังอาจพิจารณาได้จากผู้ที่มีความเหมาะสมในด้านต่าง ๆ และผู้ที่มีส่วนได้เสียกับโครงการไม่ว่าจะในฐานะส่วนตัวหรืออันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่อีกด้วย¹⁴⁰ โดยระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็น ต้องมีระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 1 เดือน และหากมีเหตุผลอันสมควรประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นสามารถขยายระยะเวลาการรับฟังออกไปได้อีกไม่เกิน 15 วัน สำหรับขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็น คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการอย่างครบถ้วนและสามารถแสดงความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ข้อคัดค้าน ได้อย่างเต็มที่ โดยประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้ในสมุดทะเบียนรับฟังความคิดเห็น นอกจากนี้ ประชาชนยังสามารถแสดงความคิดเห็นได้โดยผ่านทางไปรษณีย์ไปที่สถานที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดให้เป็นสถานที่รับฟังความคิดเห็น หรือส่งไปยังคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นได้อีกด้วย เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็น ให้ปิดสมุดทะเบียนรับฟังความคิดเห็น และให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือนายกเทศมนตรีแล้วแต่สถานที่ที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ลงชื่อกำกับไว้ และจัดส่งสมุดดังกล่าวพร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นภายใน 24 ชั่วโมง¹⁴¹

นอกจากการแสดงความคิดเห็นตามวิธีที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น ประเทศฝรั่งเศสยังมีการจัดการรับฟังความคิดเห็นที่สำคัญต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอีกวิธีหนึ่ง นั่นคือ การอภิปรายสาธารณะหรือการโต้แย้งสาธารณะ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเตรียมจัดทำโครงการพัฒนาพื้นที่หรือจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์แห่งชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชน และหน่วยงานเอกชน ซึ่งเป็นการดำเนินงานที่มีความเสี่ยงทางสังคมและเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก หรือมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเรื่องของการพัฒนาพื้นที่หรือผังเมือง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินงานที่ขนาดใหญ่และมีความซับซ้อนในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในการดำเนินโครงการดังกล่าวมากขึ้น โดยประเทศฝรั่งเศสได้ตรากฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการอภิปรายสาธารณะไว้ในรัฐธรรมนูญปีที่ 95-101 ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1995 ว่าด้วยเรื่องการส่งเสริมรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญที่ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2002 ซึ่งถือว่าเป็นการบัญญัติตามอนุสัญญา Aarhus ที่ประเทศฝรั่งเศสได้ร่วมลงนาม¹⁴² นอกจากนี้ ประเทศฝรั่งเศสยังมีกฎหมายเฉพาะเรื่อง เช่น กฎหมายสิ่งแวดล้อม ที่ได้กำหนดให้มีการพิจารณาโดยเปิดเผยต่อสาธารณะในเรื่องเกี่ยวกับกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง ไม่ว่ากิจกรรมนั้นจะดำเนินการโดยภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ตาม สำหรับกิจการประเภทที่ต้องจัดให้มีการพิจารณาโดยการอภิปรายสาธารณะนั้น ได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น การสร้างสนามบิน การสร้างถนนที่มูลค่าสูงกว่า 1 ล้านฟรังก์ การสร้างทางรถไฟยาวกว่า 5 กิโลเมตร การสร้างอาคารสูงเกิน 5 เมตร การสร้างสะพานรถไฟข้ามภูเขาหรือชุดอุโมงค์ยาวกว่า 100 เมตร ซึ่งกระบวนการพิจารณาโดยการอภิปรายสาธารณะต่อสาธารณะ ได้เริ่มต้น

¹⁴⁰ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ, *เรื่องเดิม*, หน้า 32-33.

¹⁴¹ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 37-40.

¹⁴² วรรณภา ตีระสังขะ, *การมีส่วนร่วมของประชาชนในฝรั่งเศส: การอภิปรายสาธารณะ*, ค้นวันที่ 10 พฤศจิกายน 2560 จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=938>

ที่ประธานศาลปกครองชั้นต้นแห่งท้องที่ที่จะมีการดำเนินกิจกรรม ซึ่งเมื่อได้รับการร้องขอจากผู้ว่าราชการจังหวัด จะมีการแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะกรรมการหรือผู้พิจารณาการอภิปรายสาธารณะ ซึ่งได้ตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่ต้องพิจารณา มีความเป็นกลาง และไม่มีส่วนได้เสียกับเรื่องที่ต้องพิจารณา และเมื่อแต่งตั้งแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยการปรึกษากับคณะผู้พิจารณาจะออกประกาศเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการพิจารณาโดยเปิดเผยต่อสาธารณะ อันประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของการพิจารณา วันเวลาและสถานที่ที่ประชาชนสามารถตรวจดูรายงานการพิจารณาเพื่อเสนอความเห็นหรือเพื่อคัดค้านข้อและคุณสมบัติของคณะกรรมการหรือผู้พิจารณา วันเวลาและสถานที่ที่คณะกรรมการหรือผู้พิจารณาจะมารับข้อความเห็นหรือข้อคัดค้านจากประชาชน วันเวลาและสถานที่ที่ประชาชนจะมาตรวจดูรายงานสรุปผลการพิจารณาการอภิปรายสาธารณะหลังจากเสร็จสิ้นการพิจารณาแล้ว¹⁴³

3.1.2.3 ขั้นตอนของกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนของประเทศเยอรมัน การมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศเยอรมนีได้มีการกำหนดไว้ใน มาตรา 73 ของ VwVfG และเมื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนแล้ว หน่วยงานภาครัฐต้องจัดทำ Environment Statement (ES) ซึ่งเป็นบทสรุปโดยย่อของผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ รวมถึงมาตรการป้องกันและลดผลกระทบ อันนำไปสู่กระบวนการพิจารณาว่าควรตัดสินใจอนุมัติหรือไม่ อนุมัติโครงการ ซึ่งผลการพิจารณาอนุมัติจำต้องได้รับการเปิดเผยต่อสาธารณชน แต่หากไม่อนุมัติ หน่วยงานภาครัฐอาจใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้¹⁴⁴ โดยขั้นตอนของกระบวนการรับฟังความคิดเห็น มีดังนี้

1) การเสนอโครงการ ตาม VwVfG มาตรา 73 ได้กำหนดให้ผู้เป็นเจ้าของโครงการยื่นคำร้องเพื่อขอให้พิจารณาโครงการต่อเจ้าหน้าที่ที่รับฟังความคิดเห็น โดยเอกสารดังกล่าวประกอบด้วย แผนงาน คำอธิบายรายละเอียดของโครงการ และเขตที่ดินหรืออาคารที่ได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าว ซึ่งการแจ้งรายละเอียดของโครงการนั้น ต้องระบุรายละเอียดที่สำคัญ ทั้งในแง่ของอาคาร เทคนิค ในแง่ของสิ่งแวดล้อม และแง่มุมอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายละเอียดเกี่ยวกับผลกระทบ ข้อเสีย อันตราย หรือสิ่งที่อาจก่อให้เกิดภาระทั้งที่เป็นไปได้หรือสิ่งที่อาจเป็นไปได้ โดยการยื่นเอกสารดังกล่าวต้องมีความครบถ้วน ชัดแจ้ง เพื่อให้บุคคลทั่วไปที่ได้รับทราบการแสดงผลงานเข้าใจโครงการ และสามารถแจ้งแก่เจ้าหน้าที่ได้ว่า บุคคลนั้นจะได้รับผลกระทบหรือไม่ หรือได้รับผลกระทบมากน้อยเพียงใด จำเป็นที่จะต้องคัดค้านโครงการดังกล่าวหรือไม่ ในกรณีที่มีการยื่นเอกสารไม่ครบถ้วน สมบูรณ์ เจ้าหน้าที่อาจเรียกให้ผู้นั้นโครงการ ยื่นเอกสารต่าง ๆ ให้ครบถ้วน แต่หากผู้นั้นโครงการไม่ยื่นเอกสารตามที่เจ้าหน้าที่เรียกร้อง เจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็นสามารถปฏิเสธ

¹⁴³ สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก, หน้า 48.

¹⁴⁴ สถฤณี อาชวานันทกุล และคนอื่น ๆ, โครงการวิจัย “สู่ระบบการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่มีธรรมาภิบาล” (รายงานการวิจัย เสนอต่อ สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม, 2560), หน้า 47-54.

คำร้องได้ โดยเจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็นจะเสนอเอกสารที่เกี่ยวข้องกับแผนงานต่าง ๆ พร้อมขอความเห็นของตนไปให้เจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการ เพื่อให้เจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการวินิจฉัย¹⁴⁵

2) การเสนอความเห็นของเจ้าหน้าที่อื่น ๆ การยื่นเอกสารโครงการให้แก่เจ้าหน้าที่อื่น ๆ เจ้าหน้าที่ ผู้ยื่นโครงการต้องยื่นเอกสารให้แก่เจ้าหน้าที่ที่มีภาระหน้าที่ในขอบเขตเรื่องนั้น ๆ โดยการกำหนดว่าจะต้องยื่นเอกสารให้แก่เจ้าหน้าที่ใด ย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมาย สารบัญญัติ ประเภทโครงการ และผลกระทบของโครงการนั้น ๆ

3) การมีส่วนร่วมของสมาคมคุ้มครองธรรมชาติ ตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ข้อ 4 BNatSchG และตัวแทนผลประโยชน์มหาชน ซึ่งตามข้อกำหนดดังกล่าวได้กำหนดให้สมาคมคุ้มครองธรรมชาติ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และตรวจสอบความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ และมีสิทธิเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาโครงการได้ โดยเจ้าหน้าที่ที่รับฟังความคิดเห็น ต้องแจ้งแผนงานให้สมาคมดังกล่าวทราบด้วย

4) การแสดงโครงการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการทำให้เกิดความเข้าใจสำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่นั้น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้มีการพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ ให้มากที่สุดและชัดเจนที่สุด ทั้งความคิดเห็นที่เห็นด้วยกับโครงการและไม่เห็นด้วยกับโครงการ อีกทั้งยังมีจุดมุ่งหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ได้รับผลกระทบด้วย โดยขอบเขตขององค์กรส่วนท้องถิ่นที่การดำเนินโครงการจะมีผลกระทบนั้น ไม่ได้หมายความว่าเพียงแค่พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบเท่านั้น แต่หมายความว่ารวมถึงพื้นที่ที่วัตถุประสงค์ของโครงการจะก่อให้เกิดนิตสัมพันธกับผู้ได้รับผลกระทบด้วย โดยจุดมุ่งหมายของการแสดงโครงการดังกล่าว เพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบว่าตนจะได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าวหรือไม่

5) การประกาศให้ทราบถึงการแสดงรายละเอียดของโครงการ เป็นการแสดงให้เห็นว่ามีการแสดงรายละเอียดของโครงการที่ใด โดยประกาศดังกล่าวต้องระบุระยะเวลาของการแสดงโครงการ (ตามมาตรา 73 วรรคสาม กำหนดไว้เป็นเวลา 1 เดือน) สถานที่ที่สามารถเข้าตรวจสอบโครงการ ระยะเวลาและรูปแบบของการคัดค้าน (ตามมาตรา 73 วรรคสี่ กำหนดไว้เป็นเวลา 2 สัปดาห์) และผลของการไม่คัดค้านโครงการ ซึ่งเจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็นหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรช่วยเหลือเจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็น จะเป็นผู้ประกาศ โดยต้องประกาศให้ทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 1 สัปดาห์ก่อนการนับระยะเวลาที่กำหนด ในกรณีที่มีการละเมิดบทบัญญัติเกี่ยวกับการแสดงโครงการ ผู้ได้รับผลกระทบจากการละเมิด สามารถใช้สิทธิตามมาตรา 44a VwGO (สิทธิในการเยียวยากระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่อาจดำเนินการไปพร้อมกับการขอเยียวยาในการวินิจฉัยในทางเนื้อหา) เพื่อโต้แย้งคำวินิจฉัยเกี่ยวกับโครงการได้

6) การคัดค้าน ตามมาตรา 73 วรรคสี่ ได้กำหนดให้บุคคลธรรมดา นิติบุคคล และกลุ่มบุคคลที่มีความสามารถตามมาตรา 11 VwVfG และเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการ มีสิทธิยื่นคำคัดค้านได้ภายใน 2 สัปดาห์ หลังจากสิ้นสุดระยะเวลาในการแสดงโครงการ โดยการคัดค้านหมายความว่า การโต้แย้งเพื่อขัดขวางหรือเพื่อให้เกิดการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงการ¹⁴⁶

¹⁴⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 19-21.

¹⁴⁶ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 27-30.

โดยการคัดค้านต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรต่อเจ้าหน้าที่ที่รับฟังความคิดเห็น หรือให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้บันทึกไว้ ทั้งนี้ การคัดค้านในช่วงก่อนหรือหลังระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ไม่ถือว่าเป็นการคัดค้าน¹⁴⁷

7) การชี้แจงโครงการและข้อคัดค้าน ตามมาตรา 75 วรรคหก VwVfG ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องกำหนดให้มีการชี้แจงโครงการ และให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ เข้าร่วมการชี้แจงด้วย โดยอาจกำหนดให้มีการชี้แจงหลายครั้ง หรืออาจจัดให้มีการชี้แจงในองค์กรท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าว เพื่อให้มีการชี้แจงหรืออธิบายปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่มีประเด็นคัดค้าน เพื่อที่เจ้าหน้าที่ที่จะได้ใช้เป็นพื้นฐานในการพิจารณาโครงการ สำหรับจุดมุ่งหมายในการชี้แจงโครงการและข้อคัดค้าน คือ การให้ผู้ที่มีส่วนร่วมในกระบวนการสามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจโครงการดังกล่าว เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินการ และเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการพิจารณาประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชน ในกรณีที่ผู้มีส่วนร่วมมีความเห็นพ้องกันว่าไม่จำเป็นต้องให้มีการชี้แจงโครงการหรือผู้มีส่วนร่วมได้สละสิทธิเข้าร่วมการชี้แจงดังกล่าว อาจไม่จำเป็นต้องกำหนดให้มีการชี้แจงโครงการได้ แต่หากโครงการดังกล่าวจำเป็นต้องจัดให้มีการชี้แจงโครงการและข้อคัดค้าน แต่ไม่ได้ดำเนินการให้มีการชี้แจงขึ้น ถือได้ว่า คำวินิจฉัยโครงการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹⁴⁸

8) การส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการ ตามมาตรา 73 วรรคเก้า VwVfG กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่รับฟังความคิดเห็นต้องส่งผลการรับฟังความคิดเห็นพร้อมความเห็นของตน และรายละเอียดของโครงการพร้อมด้วยเอกสารต่าง ๆ ไปให้เจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการภายใน 1 เดือน ภายหลังจากสิ้นสุดการชี้แจงโครงการและข้อคัดค้าน ความเห็นของเจ้าหน้าที่ที่รับฟังความคิดเห็นจะเป็นสิ่งสนับสนุนเจ้าหน้าที่พิจารณาในการพิจารณาประเด็นความเห็นพ้องและความเห็นคัดค้านในโครงการดังกล่าว

9) การวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการ ตามมาตรา 74 VwVfG ได้กำหนดว่า เจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการจะต้องพิจารณาเนื้อหาของคำวินิจฉัยของการพิจารณาโครงการ รูปแบบของการประกาศให้ทราบ และการใช้สิทธิโต้แย้งทางกฎหมาย โดยคำวินิจฉัยโครงการ ถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะทั่วไป จึงต้องนำบทบัญญัติเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองมาใช้กับคำวินิจฉัย โดยการพิจารณาโครงการต้องอยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งต้องพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญในการกำหนดนิติสัมพันธ์ในเรื่องที่เกี่ยวกับการพิจารณาโครงการ รวมถึงต้องพิจารณาประโยชน์สาธารณะและประโยชน์เอกชนที่เกี่ยวข้อง¹⁴⁹ โดยเจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการต้องพิจารณาเนื้อหาของโครงการอย่างกว้างขวางและเป็นเอกภาพ และต้องมีคำวินิจฉัยเป็นลายลักษณ์อักษรโดยมีเหตุผลประกอบ¹⁵⁰ สำหรับการโต้แย้งคำวินิจฉัยเกี่ยวกับ

¹⁴⁷ อรรถจักร จันทรัตน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 69.

¹⁴⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 33-35.

¹⁴⁹ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 37-40.

¹⁵⁰ อรรถจักร จันทรัตน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 70.

โครงการ สามารถดำเนินการได้โดยฟ้องต่อศาลปกครองโดยตรง ซึ่งไม่จำเป็นต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในก่อน¹⁵¹

3.1.3 ผลของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ย่อมส่งผลผูกพันต่อการพิจารณาดำเนินโครงการนั้น ๆ ของรัฐ ซึ่งผลของการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ดังนี้

3.1.3.1 ผลของการมีส่วนร่วมของประชาชนของประเทศสหรัฐอเมริกา

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นบทบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และเป็นข้อผูกพันให้หน่วยงานของรัฐต้องนำไปประกอบการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ซึ่งผลการพิจารณาดังกล่าว ถือเป็นภาระทางปกครองและอยู่ภายใต้การทบทวนโดยศาล ซึ่งรายงานผลการพิจารณา ส่วนแนวทางปกครอง รายงานการโต้ตอบ และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง ต้องเปิดเผยให้ประชาชนได้รับทราบ¹⁵²

3.1.3.2 ผลของการมีส่วนร่วมของประชาชนของประเทศฝรั่งเศส

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นมาตรการหนึ่งที่องค์กรทางปกครองใช้ดำเนินการเพื่อรับทราบข้อคิดเห็น ข้อเสนอต่าง และข้อคัดค้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการนั้น เพื่อที่องค์กรทางปกครองจะได้นำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจว่า ควรออกประกาศเพื่อสาธารณะหรือไม่ โดยข้อคิดเห็นของฝ่ายข้างมากของประชาชนและความเห็นส่วนตัวของคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น จะไม่มีผลผูกพันให้องค์กรทางปกครองต้องปฏิบัติตาม แต่ข้อมูลดังกล่าว เป็นข้อพิจารณาที่สมควรแก่การตัดสินใจขององค์กรทางปกครอง ในกรณีที่องค์กรทางปกครองตัดสินใจในแนวทางที่ขัดหรือแย้งกับความเห็นของประชาชนและความเห็นของคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น องค์กรทางปกครองจะต้องชี้แจงเหตุผลดังกล่าวได้ โดยการออกประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะต้องดำเนินการอย่างช้าที่สุดภายใน 1 ปีนับแต่วันสิ้นสุดหรือปิดการรับฟังความคิดเห็น แต่ในกรณีที่การออกประกาศดำเนินการโดยรัฐกฤษฎีกาและผ่านความเห็นชอบจากสภาแห่งรัฐ ให้เพิ่มระยะเวลาขึ้นอีก 6 เดือน หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว องค์กรทางปกครองไม่ได้ดำเนินการออกประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะ จำต้องจัดให้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนใหม่อีกครั้งหนึ่ง¹⁵³

3.1.3.3 ผลของการมีส่วนร่วมของประชาชนของประเทศเยอรมัน

การพิจารณาโครงการตามกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง หรือ VwVfG มีจุดมุ่งหมายการกำหนดนิติสัมพันธ์ในทางกฎหมายมหาชน ระหว่าง เจ้าของโครงการ ภาครัฐ และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการ ซึ่งเมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ผู้เกี่ยวข้องไม่สามารถใช้สิทธิคัดค้านได้อีก โดยการใช้สิทธิในภายหลังจะเป็นเพียงการเรียกร้องให้ใช้มาตรการเพื่อคุ้มครองและ

¹⁵¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 43.

¹⁵² อรรถจักร จันทรัตน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 86-87.

¹⁵³ บรรเจิด สิงคะเนติ และสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ, *เรื่องเดิม*, หน้า 40-41.

เรียกร้องค่าเสียหายเท่านั้น โดยตามหลักทั่วไปแล้ว การพิจารณาโครงการจะมีผลในเรื่องของการอนุญาตให้ดำเนินการโครงการ การรวมศูนย์การอนุญาต กล่าวคือ เป็นการแทนที่การอนุญาตหรือการอนุมัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น โดยไม่ต้องขออนุญาตหรือขออนุมัติตามกฎหมายนั้นอีกครั้ง การพิจารณาโครงการ มีผลเป็นการจำกัดการใช้สิทธิตามกฎหมายแพ่งและตามกฎหมายมหาชน บุคคลผู้ได้รับผลกระทบมีสิทธิเรียกร้องให้ใช้มาตรการเพื่อคุ้มครองป้องกันผลกระทบ หรือมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายเท่านั้น ซึ่งภายหลังจากมีคำวินิจฉัยโครงการและได้ออกคำสั่งทางปกครองแล้ว ไม่สามารถโต้แย้งคำวินิจฉัยนั้นได้อีก ทั้งนี้ การยกเลิกคำวินิจฉัยโครงการนั้น ตามมาตรา 75 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการ โดยคำสั่งยกเลิกโครงการเป็นคำสั่งทางปกครอง¹⁵⁴

การทำประชาพิจารณาในกระบวนการพิจารณาโครงการขนาดใหญ่ ถือเป็นการรวมการพิจารณาทางปกครองหลายกระบวนการมาดำเนินการให้เสร็จสิ้นในกระบวนการเดียว โดยมีหน่วยงานเดียวเป็นผู้พิจารณาตัดสิน และยังเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์ของบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาหาข้อยุติระหว่างผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน รวมทั้งยังเป็นการรวบรวมข้อมูลสำหรับเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินโครงการ โดยกฎหมายที่ใช้บังคับในกระบวนการพิจารณาโครงการขนาดใหญ่ ได้แก่ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายปกครองเฉพาะในแต่ละเรื่อง โดยมาตรา 72 ถึงมาตรา 78 VwVfG เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดรูปแบบและขั้นตอนในการพิจารณาโครงการขนาดใหญ่ไว้เป็นหลักทั่วไป ส่วนในกฎหมายปกครองเฉพาะจะมีการกำหนดรายละเอียดและอาจมีการปรับเปลี่ยนรายละเอียดในบางขั้นตอนเพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของเรื่องนั้น ๆ¹⁵⁵

3.2 หลักกฎหมายเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียในการทำประชาพิจารณาของกฎหมายต่างประเทศ

การดำเนินโครงการหรือกิจการของรัฐในต่างประเทศ ได้มีการให้ความสำคัญเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการประชาพิจารณ์ก่อนดำเนินโครงการ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจดำเนินการโครงการ ซึ่งหลักกฎหมายเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียในการทำประชาพิจารณ์ จึงอาจแตกต่างกันตามการเป็นอยู่ของแต่ละประเทศ

¹⁵⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 44-49.

¹⁵⁵ คณันท์ ชัยชนะ และสุนทรียา เหมือนพะวงศ์, *กระบวนการประชาพิจารณ์และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายเยอรมัน*, ค้นวันที่ 30 ธันวาคม 2558 จาก <http://www.slideshare.net/greenklasse/ss-2911759>

3.2.1 ความหมายของผู้มีส่วนได้เสียของกฎหมายต่างประเทศ

ผู้มีส่วนได้เสียในความหมายของกฎหมายต่างประเทศ อาจไม่ได้มีการให้คำนิยามที่แน่ชัด แต่จากการพิจารณาบริบทเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อาจหมายความว่าประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยอ้อมจากการดำเนินโครงการดังกล่าว และอาจหมายความว่ารวมถึงองค์กรภาคประชาชนที่ทำหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อม เช่น NGOs ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียสำคัญในการตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทางสิ่งแวดล้อมของรัฐแทนประชาชน¹⁵⁶

3.2.1.1 ความหมายของผู้มีส่วนได้เสียของกฎหมายสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่ให้ความสำคัญพลสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่จะอยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่ดี ทำให้รัฐต้องรับผิดชอบในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้อยู่ที่สภาพที่ดี โดยผู้มีส่วนได้เสียที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ได้วางแนวทางให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการของรัฐทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมถึงผู้ที่ให้ความสนใจในการดำเนินโครงการดังกล่าว ได้มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

3.2.1.2 ความหมายของผู้มีส่วนได้เสียของกฎหมายฝรั่งเศส

ตามประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม มาตรา L. 123-3 ได้วางหลักว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นการดำเนินการเพื่อรวบรวมความคิดเห็น ข้อเสนอแนะและข้อคัดค้านของประชาชน เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของหน่วยงานรัฐในการดำเนินโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยผู้มีส่วนได้เสียที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ ตามมาตรา L. 123-7 ได้กำหนดเพียงว่า ให้ประชาชนได้รับทราบเกี่ยวกับรายละเอียดของการจัดทำโครงการ รวมถึงสมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามที่ได้รับรองตามมาตรา L. 141-1¹⁵⁷

3.2.1.3 ความหมายของผู้มีส่วนได้เสียของกฎหมายเยอรมนี

การให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในประเทศเยอรมนี ได้เปิดโอกาสให้บุคคลผู้ได้รับผลกระทบได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น รวมถึงการเปิดโอกาสให้สมาคมเพื่อการคุ้มครองธรรมชาติ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าวด้วย

3.2.2 สิทธิและหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียในกฎหมายต่างประเทศ

การที่ปฏิญญาสต็อกโฮล์ม ได้บัญญัติรับรองถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี ที่มนุษย์มีสิทธิขั้นพื้นฐานในการอยู่ในสภาวะแวดล้อมที่ดีในชีวิตร และมีความรับผิดชอบที่จะต้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมต่อไป โดยมนุษย์เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาอย่างยั่งยืนและมีสิทธิในการใช้ชีวิตที่อุดมสมบูรณ์และ

¹⁵⁶ ปวริศร เลิศธรรมเทวี, สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมกับรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2559), หน้า 53-54.

¹⁵⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ และสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 77-79.

แข็งแกร่งอย่างกลมกลืนกับธรรมชาติ¹⁵⁸ การพัฒนาประเทศโดยการอาศัยทรัพยากรธรรมชาติ จึงต้องคำนึงถึงการรักษาสีงแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติเป็นหลัก การให้ผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจึงเป็นสิ่งสำคัญ โดยการกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการดังกล่าว จำต้องกำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียในการมีส่วนร่วมดังกล่าวด้วย

3.2.2.1 สิทธิและหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียในกฎหมายสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับสิทธิของประชาชนและสิ่งแวดล้อม โดยรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนสำหรับสิทธิในด้านสิ่งแวดล้อม ได้มีการวิเคราะห์ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน ได้ครอบคลุมสิทธิในด้านสิ่งแวดล้อมด้วย โดยในบางรัฐ เช่น แคลิฟอร์เนีย ได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่จัดสรรให้ประชาชนได้อยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่ดี¹⁵⁹

1) สิทธิและหน้าที่การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางสิ่งแวดล้อมภาครัฐ

ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐตั้งแต่เริ่มโครงการ โดยประชาชนผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าร่วมการตัดสินใจดำเนินการโครงการของรัฐ ในกรณีเกี่ยวกับการดำเนินโครงการพิเศษ ซึ่งมีลักษณะเป็นโครงการขนาดใหญ่และอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง การกำหนดแผนงาน โครงการ หรือนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม และการออกกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับอื่นใดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม¹⁶⁰ โดยองค์กรของรัฐทั้งในระดับรัฐและระดับชาติของประเทศสหรัฐอเมริกาได้นิยมใช้รูปแบบหลากหลายของการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำร่างแผน นโยบาย แผนงาน รวมทั้งระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในโครงการหรือกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ได้กำหนดว่า การปรึกษากับสาธารณะ และการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเป็นบทบังคับที่ต้องปฏิบัติ โดยกฎหมายของมลรัฐแคลิฟอร์เนียกำหนดให้ต้องจัดให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเตรียมการจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบของสิ่งแวดล้อมที่เป็นรายงานตัวหลัก แต่ไม่ปรากฏว่ามีบทบังคับใดกำหนดให้ต้องจัดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในขั้นตอนแรกของกระบวนการศึกษาผลกระทบของสิ่งแวดล้อม มลรัฐเพนซิลเวเนีย ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาที่มีประชาชนเป็นกรรมการจำนวน 18 คน ถือว่าเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาที่มีฐานประชาชนกว้างที่สุด ซึ่งโดยผลของกฎหมายจะต้องให้คำปรึกษาแก่องค์กรดังกล่าวในทุกฝั่งงาน¹⁶¹ และมลรัฐ

¹⁵⁸ ปวีศร เลิศธรรมเทวี, *เรื่องเดิม*, หน้า 44-45.

¹⁵⁹ ยุทธศักดิ์ ดือรัมย์, *การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการใช้สิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 89-90.

¹⁶⁰ ประภัศร ปานป้อมเพชร, *เรื่องเดิม*, หน้า 78-79.

¹⁶¹ สถาบันพระปกเกล้า, *รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก*, หน้า 51-55.

วอชิงตัน ได้มีหลักเกณฑ์ในการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำ EIA ว่า ในกรณีที่มีจดหมายร้องเรียนขอการทำประชาพิจารณ์จากประชาชนมากกว่า 50 คน จากหน่วยงานผู้มีอำนาจในการตัดสินใจทางกฎหมาย และกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญจากข้อเสนอโครงการ หน่วยงานภาครัฐจะต้องจัดทำให้มีการทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน¹⁶²

2) สิทธิและหน้าที่ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียจะต้องได้รับข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของภาครัฐ โดยข้อมูลข่าวสารจะต้องเป็นข้อมูลที่ถูกต้องเหมาะสม และจัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย โดยประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้สิทธิแก่ประชาชนทุกคนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร โดยไม่จำกัดสัญชาติ¹⁶³

3) สิทธิและหน้าที่ในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ เช่น การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Environment Impact Assessment: EIA)

การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการช่วยประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหามาตรการลดความรุนแรงของผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการนั้น ๆ แม้ว่าสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดทำ EIA จะมีความแตกต่างกันออกไปตามกฎหมายของแต่ละประเทศ แต่สิ่งที่ทุกประเทศมีความเห็นสอดคล้องกัน คือ ประโยชน์ของการนำกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้ในกระบวนการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดย The Committee on the Challenges of Modern Society ค.ศ. 1995 ได้กล่าวถึงประโยชน์ในการดำเนินการดังกล่าวว่าเป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ ลดค่าใช้จ่าย ย่นระยะเวลา เป็นการหลีกเลี่ยงการโต้แย้ง และบรรลุมัตถุประสงค์ในการดำเนินการด้วย¹⁶⁴ อย่างไรก็ตาม การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้เกิดขึ้นระดับโลกในช่วงประมาณปี ค.ศ. 1970 โดยประชาคมโลกได้เริ่มให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมและมีมาตรการเรื่อยมา กลุ่มประเทศยุโรปได้มีการร่าง Directive 85/337/ECC ขึ้น ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบจากโครงการบางอย่างของภาครัฐและภาคเอกชนต่อสิ่งแวดล้อม และต่อมา กลุ่มประเทศในสหภาพยุโรป ได้ยอมรับว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เป็นเครื่องมือสำคัญที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามนโยบายสิ่งแวดล้อมทั้งในแง่กฎหมายและการปฏิบัติ¹⁶⁵

ตามที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้นว่า การจัดทำรายงานประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ได้มีการกำหนดไว้ใน National Environment Policy Act of 1969 โดยได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยต้องจัดทำนโยบาย แผนการ และมาตรการด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจน เพื่อเสนอต่อประธานาธิบดี คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านคุณภาพ

¹⁶² สฤณี อาชวานันทกุล และคนอื่น ๆ, *เรื่องเดิม*, หน้า 100.

¹⁶³ ยุพาพร เสรีวิวัฒนา, “เปิดโลกข้อมูลข่าวสาร,” *จดหมายข่าว สขร.* (กรกฎาคม – กันยายน 2557): 9.

¹⁶⁴ สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก, หน้า 52-53.

¹⁶⁵ อุทิศ ภูอินทร์ และคนอื่น ๆ, *เรื่องเดิม*, หน้า 2.

สิ่งแวดล้อม (Council on Environment Quality) และประชาชนก่อนเริ่มดำเนินโครงการ¹⁶⁶ และนอกจาก NEPA แล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกา ยังได้มีกฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมของรัฐ หรือ State Environment Policy Act of 1971 (SEPA) อีกด้วย ซึ่ง SEPA เป็นกฎหมายที่พัฒนามาจาก NEPA จึงถือได้ว่า SEPA เป็นกฎหมายที่หน่วยงานภาครัฐทุกระดับใช้ในการพิจารณาและบรรเทาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมต่าง ๆ ได้ โดยกฎหมายดังกล่าว ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือกลุ่มหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือมีความสนใจ เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบโครงการได้ในหลายขั้นตอน¹⁶⁷

4) สิทธิและหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งครอบคลุมถึงสิทธิในการร้องเรียนหรือฟ้องร้อง

ผู้มีส่วนได้เสียที่มีสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ ผู้ที่เห็นว่าสิทธิประโยชน์ในสิ่งแวดล้อมของตนได้ถูกละเมิด โดยที่มาของสิทธิแห่งการฟ้องคดีคือ สิทธิในการอยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่ดี อันเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมกับภาครัฐในการบังคับใช้กฎหมาย โดยการที่ผู้มีส่วนได้เสียจะใช้สิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม ไม่จำกัดเพียงว่าผู้นั้นต้องได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินการนั้นหรือไม่ เพียงแค่ผู้นั้นพบการกระทำความผิดตามกฎหมายก็มีสิทธิในการฟ้องคดีได้ ซึ่งผลที่ได้จากการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมดังกล่าว เป็นการทำให้เจ้าหน้าที่ได้ทบทวนการปฏิบัติงานของตน และเพื่อเป็นการเยียวยาหรือชดเชยความเสียหาย¹⁶⁸

3.2.2.2 สิทธิและหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียในกฎหมายฝรั่งเศส

การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียของประเทศฝรั่งเศส เป็นการแสดงให้เห็นถึงการเปิดโอกาสให้องค์กรทางปกครองได้รับทราบถึงข้อคิดเห็นของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รัฐจึงต้องกำหนดให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย มีสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ในการเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในโครงการดังกล่าว

1) สิทธิและหน้าที่การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางสิ่งแวดล้อม

ภาครัฐ

ในประเทศฝรั่งเศส การมีส่วนร่วมของประชาชนถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยได้มีการกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม โดยการรับรองดังกล่าวเป็นสิทธิเชิงเนื้อหาทางสิ่งแวดล้อมเพื่อประชาชนได้มีสิทธิในการดำรงชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดีและมีสุขภาพที่ดี โดยสิทธิในการมีส่วนร่วมดังกล่าวประชาชนทุกคนสามารถอ้างสิทธิได้แก่ต่อรัฐได้ในทุกกรณี¹⁶⁹

¹⁶⁶ ชนนันท์ ศรีทองสุข, ฐานัญญา หนูมาศ, อรุณี อภิชนพงศ์ และพงศ์เทพ จารุสุสินธ์, สิทธิที่จะมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, คำนวณที่ 12 สิงหาคม 2561 จาก <http://www.inetfoundation.or.th/picture/File/Environment Law.doc>

¹⁶⁷ สถุณี อาชวานันทกุล และคนอื่น ๆ, *เรื่องเดิม*, หน้า 85.

¹⁶⁸ ยุทธศักดิ์ ดิอร่าม, *เรื่องเดิม*, หน้า 92-100.

¹⁶⁹ ประภัศร ปานป้อมเพชร, *เรื่องเดิม*, หน้า 80-81.

2) สิทธิและหน้าที่ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ตามที่กฎบัตรสิ่งแวดล้อมมาตรา 7 และประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมฝรั่งเศส มาตรา L.124-1 ได้รับรองสิทธิของผู้ที่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานของรัฐ และได้บัญญัติรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย¹⁷⁰ โดยสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ได้เริ่มจากขั้นตอนการประกาศให้มีการทำประชาพิจารณ์ โดยเจ้าหน้าที่ผู้จัดทำประชาพิจารณ์มีหน้าที่จัดเตรียมเอกสารเพื่อใช้ประกอบการจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อให้ประชาชนได้รับไปพิจารณา ซึ่งขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของแต่ละโครงการ เช่น การกำหนดผังเมือง การอนุญาตให้จัดตั้งโรงงานที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน เช่น โรงไฟฟ้า เป็นต้น โดยเอกสารที่ต้องจัดเตรียมไว้ให้แก่ประชาชน ได้แก่ เอกสารชี้แจงรายละเอียดของโครงการ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งการให้ข้อมูลหรือเอกสารแก่ประชาชนที่ไม่ครบถ้วนอาจเป็นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในเชิงรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการในการจัดทำประชาพิจารณ์ จนเป็นเหตุแห่งการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้¹⁷¹

3) สิทธิและหน้าที่ในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ เช่น การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Environment Impact Assessment: EIA)

กฎหมาย EIA ในกลุ่มประเทศยุโรป เป็นการกำหนดว่าต้องจัดให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ต้องการ โดยกระบวนการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพจะใช้การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบของการทำขอบเขตการศึกษา EIA โดยสาธารณะ (Public Scoping of EIA) และการตรวจสอบเอกสารการศึกษา EIA โดยสาธารณะ (Public Review of EIA Documents) ซึ่งกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งสองรูปแบบ เป็นการบ่งชี้โดยสาธารณะถึงผลกระทบและทางเลือกที่จะนำมาศึกษาผลกระทบของสิ่งแวดล้อม การนำขอบเขตการศึกษาดังกล่าวมาใช้จึงเป็นขั้นตอนที่สำคัญของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม¹⁷² นอกจากนี้ ในกลุ่มประเทศยุโรปได้มีการร่าง Directive 85/337/ECC ขึ้น ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบจากโครงการบางอย่างของภาครัฐและภาคเอกชนต่อสิ่งแวดล้อม และต่อมาได้มีการยอมรับว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เป็นเครื่องมือสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินการตามนโยบายสิ่งแวดล้อมทั้งในแง่กฎหมายและการปฏิบัติ¹⁷³

ในประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการปรับใช้มาตรการทางการบริหารเพื่อยับยั้งการดำเนินโครงการใดที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม¹⁷⁴ โดย

¹⁷⁰ ปวริศร เลิศธรรมเทวี, *เรื่องเดิม*, หน้า 122.

¹⁷¹ ประภัสสร ปานป้อมเพชร, *เรื่องเดิม*, หน้า 104-106.

¹⁷² สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก, หน้า 53.

¹⁷³ อุทิศ ภูอินทร์ และคนอื่น ๆ, *เรื่องเดิม*, หน้า 2.

¹⁷⁴ ปวริศร เลิศธรรมเทวี, *เรื่องเดิม*, หน้า 121.

ประเทศฝรั่งเศสได้แบ่งการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ (1) โครงการที่ได้รับการยกเว้นจากขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โครงการสาธารณะ โครงการของเอกชนที่ต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการผังเมือง (2) โครงการที่ต้องจัดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในเบื้องต้น และ (3) โครงการที่ต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยละเอียด¹⁷⁵ นอกจากนี้ กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองธรรมชาติ เลขที่ 76-629 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1976 มาตรา 2 และกฎหมาย เลขที่ 77-1141 ลงวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ. 1977 ได้กำหนดให้ต้องดำเนินการจัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อันถือว่าเป็นสาระสำคัญในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย

4) สิทธิและหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม

การใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้มีส่วนได้เสียในประเทศฝรั่งเศสนั้น แบ่งได้เป็นการใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมและศาลปกครอง โดยการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมนั้น เป็นการตัดสินข้อพิพาทในเรื่องการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และเป็นการเยียวยาความเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้น ผู้มีส่วนได้เสียต้องเป็นผู้ทรงสิทธิในทางกฎหมาย และต้องมีความสามารถในการใช้สิทธิทางศาล รวมถึงการใช้สิทธิทางศาลโดยบุคคลตามกฎหมายมหาชนหรือนิติบุคคลทางแพ่งที่มีการจัดตั้งขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในการใช้สิทธิทางศาลในกรณีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีต้องมีส่วนได้เสียตามกฎหมายหรือส่วนได้เสียโดยชอบด้วยกฎหมายที่ได้รับการคุ้มครอง โดยผู้ฟ้องคดีต้องแสดงให้เห็นว่าตนมีส่วนได้เสียในคดีหรือต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น สำหรับการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เป็นการพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นของการออกคำสั่งทางปกครอง การกำหนดแนวทาง กฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง เช่น การอนุมัติโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบการทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น ส่วนเงื่อนไขของผู้ใช้สิทธิฟ้องคดี จะมีลักษณะเช่นเดียวกับการฟ้องคดีในศาลยุติธรรม โดยการเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิในการฟ้องคดี ต้องเป็นกรณีที่มีส่วนได้เสียที่แน่นอน และมีความเกี่ยวเนื่องกับประเด็นแห่งคดี ซึ่งการมีส่วนได้เสียดังกล่าวอาจเป็นส่วนได้เสียร่วมหรือในทางมหาชนก็ได้ เช่น การให้บริการสาธารณะ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยการใช้สิทธิฟ้องคดีดังกล่าวเพื่อเป็นการปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของตน¹⁷⁶

3.2.2.3 สิทธิและหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียในกฎหมายเยอรมนี

กระบวนการพิจารณาโครงการตามกฎหมาย VwVfG ไม่ได้มีการกำหนดว่า ผู้ใดมีสิทธิในการยื่นคำร้องขอให้มีการพิจารณาโครงการ และผู้ใดมีสิทธิขอเริ่มให้มีกระบวนการพิจารณาโครงการ โดยกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศเยอรมนีมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย

¹⁷⁵ สุทธิดา ฝากคำ, ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในประเทศไทย (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2556), หน้า 19.

¹⁷⁶ วรรณภา ติระสังขะ, ศาลและวิธีพิจารณาคดีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย, คำนวนที่ 12 สิงหาคม 2561 จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1432>

ได้มีสิทธิเข้าร่วมตรวจสอบ ยื่นคำคัดค้านและเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการดำเนินโครงการ¹⁷⁷

1) สิทธิและหน้าที่ในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางสิ่งแวดล้อมภาครัฐ

ตามที่กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หรือ VwVfG ซึ่งเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐอย่างเป็นขั้นตอน อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าในการดำเนินโครงการของรัฐได้คุ้มครองสิทธิของประชาชนอย่างเป็นระบบ ซึ่งตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้นว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศเยอรมนี เป็นการมีส่วนร่วมทั้งในระดับปัจเจกชน ชุมชน และองค์กรที่เกี่ยวข้องในด้านสิ่งแวดล้อม จึงถือได้ว่า ประเทศเยอรมนี ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกภาคส่วน

2) สิทธิและหน้าที่ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ตามที่ได้มีการบัญญัติกฎหมายกลางว่าด้วยข้อมูลข่าวสารทางสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดให้ประชาชนทุกคนเป็นผู้ทรงสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางสิ่งแวดล้อม โดยไม่จำเป็นต้องกล่าวอ้างถึงการถูกระทบสิทธิ และยังมีนิยามคำว่าผู้ใช้อำนาจรัฐ ให้หมายรวมถึงหน่วยงานภาคเอกชนที่มีหน้าที่ดำเนินการแทนภายใต้การควบคุมของหน่วยงานรัฐด้วย โดยได้กำหนดระยะเวลาในการเรียกดูข้อมูลข่าวสารทางสิ่งแวดล้อมภายใน 1 เดือน เว้นแต่กรณีที่มีข้อมูลมากเป็นพิเศษหรือเป็นข้อมูลที่มีความซับซ้อน โดยผู้เป็นเจ้าของโครงการต้องเสนอแผนงานโครงการต่อหน่วยงานที่รับฟังความคิดเห็น พร้อมทั้งเอกสารที่ปรากฏรายละเอียดตามที่กฎหมายกำหนด จากนั้นหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดทำประชาพิจารณ์จึงจะกำหนดให้มีการตรวจดูข้อมูลเอกสาร เป็นระยะเวลา 1 เดือนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งเป็นการคาดการณ์จากเอกสารของผู้เสนอโครงการประกอบแหล่งข้อมูลอื่น และที่อยู่อาศัยของผู้ที่ได้รับผลกระทบ เว้นแต่เป็นข้อมูลที่ทราบกันดี และผู้ได้รับผลกระทบได้ตรวจดูเอกสารภายในระยะเวลาที่สมควรแล้ว¹⁷⁸

3) สิทธิและหน้าที่ในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ เช่น การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Environment Impact Assessment: EIA)

สิทธิของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศเยอรมนี ได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 73 ของ VwVfG โดยกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ได้กำหนดให้มีประเภทของโครงการที่ต้องจัดทำ EIA ทั้งหมด 19 ประเภท ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ประเภทหลัก คือ โครงการที่ต้องมีการจัดทำ EIA และโครงการที่อาจจำเป็นต้องมีการจัดทำ EIA โดยขั้นตอนการดำเนินการจะเริ่มขึ้นจากกลั่นกรองโครงการว่าโครงการใดจำเป็นต้องจัดทำ EIA จากนั้น ผู้รับผิดชอบโครงการและหน่วยงานของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องจะเริ่มดำเนินการกำหนดขอบเขตและเนื้อหาในการดำเนินการ ก่อนที่จะยื่นแผนงานให้กับ

¹⁷⁷ อังคณา เสางทอง, สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 57.

¹⁷⁸ ประภัศร ปานป้อมเพชร, *เรื่องเดิม*, หน้า 106-107.

หน่วยงานภาครัฐเพื่อประเมินความถูกต้องและความเหมาะสมของข้อมูล เมื่อหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาความเหมาะสมแล้ว จึงได้ให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น จากนั้นหน่วยงานภาครัฐต้องจัดทำ Environment Statement (ES) ซึ่งเป็นบทสรุปโดยย่อของผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ รวมถึงมาตรการป้องกันและลดผลกระทบ อันนำไปสู่กระบวนการพิจารณาว่าควรตัดสินใจอนุมัติหรือไม่อนุมัติโครงการ ซึ่งผลการพิจารณาอนุมัติจำต้องได้รับการเปิดเผยต่อสาธารณชน แต่หากไม่อนุมัติ หน่วยงานภาครัฐอาจใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้¹⁷⁹

4) สิทธิและหน้าที่การคัดค้าน

ในกรณีที่มีผู้ประสงค์จะใช้สิทธิคัดค้านนั้น ได้มีการกำหนดไว้ว่า ผู้มีสิทธิคัดค้าน คือ บุคคลซึ่งได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานตามโครงการ โดยผลกระทบในกรณีดังกล่าวหมายความว่า ผลกระทบต่อสิทธิหรือผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ความคิด และทางด้านอื่น ๆ ตามที่ได้รับคุ้มครองตามกฎหมาย ทั้งนี้ สิทธิและผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบต้องเป็นสิทธิและผลประโยชน์ของผู้คัดค้านเท่านั้น กฎหมายไม่อนุญาตให้ใช้สิทธิคัดค้านอันเนื่องมาจากกรณีที่เป็นการกระทบสิทธิหรือผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะของบุคคลอื่น¹⁸⁰ โดยผู้ที่มีความประสงค์จะคัดค้าน ต้องยื่นคำคัดค้านคำให้การภายในเวลา 2 สัปดาห์หลังจากระยะเวลาการแสดงผลงานนั้นสิ้นสุดลง โดยการยื่นคำคัดค้านดังกล่าวต้องแสดงเหตุผลแห่งการคัดค้าน และผลกระทบที่เกิดขึ้น เช่น สุขภาพ ทรัพย์สิน เป็นต้น โดยการคัดค้านต้องดำเนินการเป็นลายลักษณ์อักษร หรือโดยการให้เจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็น หรือเจ้าหน้าที่องค์กรท้องถิ่นฉบับที่กเป็นลายลักษณ์อักษร¹⁸¹ อย่างไรก็ตาม เมื่อดำเนินการประชาพิจารณ์แล้ว หน่วยงานประชาพิจารณ์ต้องส่งรายงานผลไปยังหน่วยงานเพื่อพิจารณาตัดสินใจ ซึ่งรายงานดังกล่าวไม่เป็นข้อผูกมัดหน่วยงานตัดสินใจโครงการ โดยหน่วยงานดังกล่าวต้องนำข้อมูลมาประกอบการตัดสินใจเท่านั้น¹⁸²

5) สิทธิและหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม

ผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการทำโครงการของรัฐที่มีสิทธิในการโต้แย้งคำวินิจฉัยเกี่ยวกับโครงการของรัฐได้โดยตรงโดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน¹⁸³ โดยผู้มีส่วนได้เสียที่มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศเยอรมนี คือ ผู้ที่ขอให้ศาลคุ้มครองประโยชน์ที่ควรได้รับ โดยผู้นั้นอาจอ้างสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญให้ศาลคุ้มครองได้ โดยผู้มีสิทธิในการฟ้องคดีดังกล่าวคือ ประชาชนทั่วไปที่ถูกละเมิดสิทธิในสิ่งแวดล้อม องค์การด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีสิทธิฟ้องคดีแทนประชาชนโดยต้องภายใต้ขอบเขตที่

¹⁷⁹ สฤณี อาชวานันทกุล และคนอื่น ๆ, *เรื่องเดิม*.

¹⁸⁰ คณันท์ ชัยชนะ และสุนทรียา เหมือนพะวงศ์, *เรื่องเดิม*.

¹⁸¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 53.

¹⁸² คณันท์ ชัยชนะ และสุนทรียา เหมือนพะวงศ์, *เรื่องเดิม*.

¹⁸³ บรรเจิด สิงคะเนติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 43.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมรับรอง และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสิทธิในการฟ้องคดีดังกล่าว มีลักษณะเป็นข้อพิพาททางมหาชนอันอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง¹⁸⁴

3.2.3 การกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียของกฎหมายต่างประเทศ

การที่หน่วยงานภาครัฐจะกำหนดว่าผู้ใดเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการจัดทำประชานิยามนั้น รัฐจำเป็นต้องสร้างกลไกในการคุ้มครองประชาชนผู้ทรงสิทธิในการเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นหรือการจัดทำประชานิยาม ซึ่งรวมทั้งผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการและการคุ้มครองประชาชนภายนอกกระบวนการในฐานะสิทธิพลเมืองด้วย¹⁸⁵

3.2.3.1 การกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียของกฎหมายสหรัฐอเมริกา

ขั้นตอนในการทำประชานิยามในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่เป็นการประชานิยามในขั้นตอนการร่างนโยบาย ได้กำหนดให้มีขั้นตอนในการคัดเลือกบุคคลที่เกี่ยวข้องในการทำประชานิยาม ซึ่งอาจเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้ที่สนใจในการดำเนินการของหน่วยงานรัฐในเรื่องนั้น หรือผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของรัฐ¹⁸⁶ โดยบุคคลที่รับเชิญจำต้องยื่นเอกสารหลักฐานหรือดำเนินการแถลงด้วยวาจาต่อคณะกรรมการ ซึ่งมีการดำเนินการหักล้างพยานหลักฐานระหว่างกัน และในการพิจารณาจะเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปได้เข้าร่วมสังเกตการณ์ด้วย สำหรับการประชานิยามในขั้นตอนการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งเป็นขั้นตอนสืบเนื่องจากการร่างนโยบาย เมื่อรัฐได้ดำเนินการร่างนโยบายหรือออกกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินโครงการหรือกิจการของรัฐอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว ก่อนที่รัฐจะดำเนินการตามนโยบาย รัฐจำเป็นต้องดำเนินการจัดทำประชานิยามอีกครั้ง โดยมีรูปแบบในการดำเนินการ 3 รูปแบบ คือ การออกกฎหมายไม่เป็นทางการ (การพิจารณาด้วยเอกสาร) การออกกฎหมายเป็นทางการ (รูปแบบคล้ายกับกระบวนการทางศาล) และการออกกฎหมายโดยการเจรจา (ส่วนราชการจะดำเนินการคัดเลือกกลุ่มผลประโยชน์และพิจารณาหาข้อสรุป และนำเสนอต่อหน่วยงาน)

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีการแบ่งแยกประชาชนออกเป็นกลุ่ม ๆ ซึ่งมักจะรวมตัวกันตามลักษณะที่โดดเด่นเฉพาะ เช่น ตามการนับถือศาสนา ตามระดับทางสังคม และตามเชื้อชาติ เป็นต้น ในศตวรรษที่ 19 และ 20 สังคมอุตสาหกรรมได้เกิดนวัตกรรมใหม่มากมาย เป็นเหตุให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางสังคม วัฒนธรรม และทางการเมือง ส่งผลให้เกิดการรวมตัวกันของประชาชนโดยมีความสนใจในเรื่องการเมืองเป็นพื้นฐาน แต่มีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อเข้าสู่เส้นทางการเมืองโดยตรง ซึ่งการที่ประชาชนได้มีความสนใจร่วมกันและมารวมกลุ่มกันนั้น เป็นกรณีที่ประชาชนมีความเชื่อว่าความสนใจของตนสามารถผลักดันการตัดสินใจและการปฏิบัติงานของรัฐได้ สำหรับกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) ในสหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นสิ่งสำคัญในระบอบการเมืองการปกครองของสหรัฐอเมริกา ซึ่งถือได้ว่าเป็นการแสดงออกถึงความมีส่วนร่วมของประชาชนอีกรูปแบบหนึ่งในสังคมอเมริกา โดยกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศสหรัฐอเมริกา หมายความว่า กลุ่มของ

¹⁸⁴ ยุทธศักดิ์ ดือรัมย์, *เรื่องเดิม*, หน้า 119-120.

¹⁸⁵ ประภัศร ปานป้อมเพชร, *เรื่องเดิม*, หน้า 110.

¹⁸⁶ ศิริพร เอี่ยมธงชัย, *เรื่องเดิม*, หน้า 18.

ปัจเจกชนหรือชมรมที่มารวมตัวกันโดยที่ต่างมีแนวคิดและทัศนคติร่วมกันในเรื่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม โดยมีจุดมุ่งหมายเดียวกันเพื่อจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์จะมีลักษณะแตกต่างกัน กล่าวคือ กลุ่มอิทธิพลจะมุ่งเน้นการเคลื่อนไหวเรียกร้องเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมหรือสังคมเป็นหลัก เช่น องค์การนักศึกษา ในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์อาจเรียกร้องผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมเช่นกัน แต่เป้าหมายหลักจะมุ่งเน้นเพื่อเรียกร้องและปกป้องเกี่ยวกับผลประโยชน์ของกลุ่มตน เช่น การเคลื่อนไหวของกลุ่มสมาคมการค้า โดยกลุ่มผลประโยชน์จะมีหน้าที่กำหนดลักษณะเฉพาะของสมาชิก มีหน้าที่ทำให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเจริญงอกงามและป้องกันผลประโยชน์ของแต่ละบุคคล นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่กำหนดแนวความคิด และให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และข่าวสารแก่สมาชิกตามเป้าหมายของกลุ่มในแต่ละภารกิจ¹⁸⁷

ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ในสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวข้องในเรื่องของสิ่งแวดล้อมนั้น ได้มีกลุ่มรณรงค์เพื่อการรักษาและป้องกันสภาพแวดล้อม เช่น กลุ่ม EA (Environment Action) กลุ่ม FE (Friends of the Earth) กลุ่ม EDF (Environment Defence Fund) และกลุ่ม Greenpeace เป็นต้น โดยคุณลักษณะเฉพาะของกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmentalism) ซึ่งได้ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1960 และต้นปี ค.ศ. 1970 เนื่องมาจากการเกิดมลภาวะรุนแรง และสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดการรวมตัวของกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในขณะนั้นคือ กรณีน้ำมันรั่วที่ชายฝั่งแคลิฟอร์เนียใกล้ซานตาบาบารา กรณีสารปนเปื้อนดีดีทีในทะเลสาบวิสคอนซินและมินิโซตา และกรณีไฟไหม้คราบน้ำมันที่แม่น้ำใกล้คลีฟแลนด์ มลรัฐโอไฮโอ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นให้เกิดกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้นอีกหลายกลุ่ม ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ชนชั้นกลางได้เข้าร่วมเป็นอาสาสมัครในการทำงานเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม โดยไม่ได้ผลตอบแทน และต่อมาได้มีการบัญญัติกฎหมาย NEPA (The National Environment Policy Agency) โดยมี EPA (The Environment Protection Agency) เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลให้เป็นไปตามบทบัญญัติของ NEPA ซึ่งใช้ทั้งระดับประเทศ ระดับมลรัฐ และระดับท้องถิ่น¹⁸⁸

สำหรับกลุ่มผลประโยชน์ในระดับท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา ซึ่งถือได้ว่าเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญมากกว่ากลุ่มผลประโยชน์ในระดับมลรัฐหรือระดับประเทศ โดยกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Environment and Growth-Management Group) ซึ่งมักจะมามีบทบาทในการคัดค้านการก่อสร้างทางด่วน การขยายถนน การตัดต้นไม้ การก่อให้เกิดมลพิษและอากาศเสีย การพัฒนาทางการค้าและอุตสาหกรรม และสิ่งต่าง ๆ ที่จะทำลายธรรมชาติ โดยกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจะร่วมมือกับกลุ่มที่อยู่ในชุมชนนั้น ๆ เพื่อต่อต้านโครงการก่อสร้างต่าง ๆ ซึ่งโดยปกติแล้ว ปัญหาดังกล่าวได้มีการกำหนดกฎระเบียบของเทศบาลในการควบคุมอยู่แล้ว เช่น กฎหมายควบคุมการออกแบบการก่อสร้าง และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น¹⁸⁹

3.2.3.2 การกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียของกฎหมายฝรั่งเศส

ตามที่มีการดำเนินการรับฟังความเห็นของประชาชนในโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส ได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ลงวันที่ 12 กรกฎาคม

¹⁸⁷ สมบัติ อารังญวงศ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 349-354.

¹⁸⁸ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 358, 360.

¹⁸⁹ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 363-364.

ค.ศ. 1983 ประกอบกับรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 23 เมษายน ค.ศ. 1985 โดยวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รัฐจะต้องประกาศให้ประชาชนรับทราบว่าจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยทั่วไป¹⁹⁰ โดยประเทศฝรั่งเศส ได้กำหนดให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียในกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ คือ ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงหรือเป็นผู้ที่มีความสนใจประเด็นสิ่งแวดล้อมในเรื่องที่จัดทำประชาพิจารณ์ โดยบุคคลดังกล่าวสามารถขอเอกสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการรวมถึงขอพบเจ้าหน้าที่เพื่อแสดงความคิดเห็นได้ อันถือได้ว่าเป็นการเปิดรับฟังความคิดเห็นหรือข้อคัดค้านจากฝ่ายต่าง ๆ¹⁹¹

3.2.3.3 การกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียของกฎหมายเยอรมนี

ประเทศเยอรมนีมีกฎหมายที่ใช้บังคับในเรื่องกระบวนการพิจารณาโครงการขนาดใหญ่ คือ กฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง หรือ VwVfG ซึ่งมีส่วนสำคัญแยกออกเฉพาะว่าด้วยเรื่องการประชาพิจารณ์ที่กำหนดเป็นแนวปฏิบัติโดยทั่วไป และนอกจากนี้ กฎหมายที่กำหนดรายละเอียดเรื่องกระบวนการประชาพิจารณ์ในการพิจารณาโครงการพิเศษต่าง ๆ จะถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายพิเศษฉบับต่าง ๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยการปล่อยของเสีย กฎหมายการเดินอากาศ และกฎหมายโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เป็นต้น กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการจัดทำโครงการของรัฐในการก่อสร้างหรือดำเนินการโครงการขนาดใหญ่ นั้น กฎหมายได้บังคับอย่างเด็ดขาดให้ต้องดำเนินการ เนื่องจากโครงการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม จำต้องมีการบังคับอย่างจริงจัง โดย VwVfG ได้กำหนดว่า การพิจารณาแบบปกติ รัฐมีหน้าที่รับฟังความเห็นของผู้มีส่วนได้เสียที่ถูกกระทบสิทธิ อันหมายความว่า ผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการเท่านั้นที่จะมีสิทธิขอตรวจสอบเอกสาร รวมถึงมีสิทธิโต้แย้ง ในขณะที่กระบวนการพิจารณาโครงการขนาดใหญ่ นั้นได้เปิดให้บุคคลอื่น ๆ นอกเหนือจากผู้ที่ถูกกระทบสิทธิโดยตรงเข้าร่วมในกระบวนการได้¹⁹²

การกำหนดขอบเขตของผู้เข้าร่วมในกระบวนการประชาพิจารณ์ของประเทศเยอรมนีมีขอบเขตความคุ้มครองที่กว้างมาก โดยจำเพาะเพียงปัจเจกชนหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบเท่านั้น เนื่องจากกฎหมายของประเทศเยอรมนีได้ให้ความสำคัญกับสิทธิของประชาชนเป็นอย่างมาก¹⁹³ แต่อย่างไรก็ดี การกำหนดขอบเขตของผู้เข้าร่วมกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ยังคงมีความแตกต่างกันไปตามรายละเอียดที่กฎหมายฉบับต่าง ๆ กำหนด โดยหลักประชาชนผู้มีส่วนได้เสียจะมีสิทธิอย่างกว้างขวาง โดยกฎหมายพิเศษบางฉบับได้ให้สิทธิบุคคลทั่วไปที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับโครงการโดยตรง ก็สามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐได้ โดยในการพิจารณาว่าท้องถิ่นใดบ้างจะได้รับผลกระทบจากโครงการเป็นการคาดการณ์ของเจ้าหน้าที่โดยใช้ข้อมูลจากเอกสารของผู้เสนอโครงการประกอบกับแหล่งข้อมูลอื่น ๆ เป็นฐานในการพิจารณา ทั้งนี้ ท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบหมายถึงท้องถิ่นซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของผู้ซึ่งสิทธิถูกกระทบจากโครงการด้วย และเมื่อมีการกำหนดสิทธิในกระบวนการให้แก่ประชาชนในทุกขั้นตอนในการมีส่วนร่วมดังกล่าวแล้ว และหากรัฐไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ประชาชนสามารถใช้สิทธิทางศาลในการเรียกร้องบังคับ

¹⁹⁰ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ, *เรื่องเดิม*, หน้า 7-9.

¹⁹¹ ประภัศร ปานป้อมเพชร, *เรื่องเดิม*, หน้า 111.

¹⁹² คณันท์ ชัยชนะ และสุนทรียา เหมือนพะวงศ์, *เรื่องเดิม*.

¹⁹³ อังคณา เสาธงทอง, *เรื่องเดิม*, หน้า 57.

สิทธิของตนได้¹⁹⁴ โดยหลักเกณฑ์การกำหนดผู้มีส่วนร่วมในการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศเยอรมนีนั้น พิจารณาได้ ดังนี้

- 1) ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการโดยตรง ซึ่งมีลักษณะเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ โดยพิจารณาจากสิทธิส่วนบุคคล ความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ เสรีภาพในการประกอบอาชีพ ซึ่งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้มีสิทธิขอให้มีการริเริ่มการพิจารณาโครงการได้
- 2) ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการทางด้านการคุ้มครองประโยชน์ทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม รวมถึงผู้ที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ เช่น รัฐบัญญัติว่าด้วยโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดูแลและประโยชน์สาธารณะ
- 3) สมาคมด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หน่วยงานของรัฐต้องให้สมาคมดังกล่าวได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่มีผลกระทบต่อบริเวณธรรมชาติที่อยู่ในขอบเขตภารกิจตามระเบียบข้อบังคับขององค์กร โดยเจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็นต้องแจ้งแผนงานให้สมาคมดังกล่าวทราบเพื่อคัดค้าน และเป็นผู้มีสิทธิอุทธรณ์ว่ากระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์และการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมชอบด้วยกฎหมายหรือไม่¹⁹⁵

¹⁹⁴ เรื่องเดียวกัน.

¹⁹⁵ ประภัศสร ปานป้อมเพชร, *เรื่องเดิม*, หน้า 111-113.

บทที่ 4

หลักกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมของกฎหมายไทย

การที่รัฐได้ดำเนินโครงการหรือกิจการของรัฐถือว่าเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นการใช้อำนาจที่ขอบด้วยกฎหมายอันเป็นการกระทำเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งถือว่าเป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองโดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อน การตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของรัฐในฐานะเป็นมาตรการทางกฎหมายในประเทศไทย จึงเป็นการกล่าวถึงหลักการในลักษณะอย่างกว้างเท่านั้น¹⁹⁶ แต่ในการดำเนินโครงการหรือกิจการของรัฐที่ส่งผลกระทบหรืออาจส่งผลกระทบต่อประชาชน รัฐจำเป็นต้องคำนึงถึงผลดีผลเสียในการดำเนินโครงการหรือกิจการนั้น เพื่อให้การจัดทำโครงการหรือกิจการของรัฐเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทุกภาคส่วน รัฐจึงได้กำหนดให้มีมาตรการการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการหรือกิจการของรัฐ

4.1 กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำประชาพิจารณ์ในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของกฎหมายไทย

การมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย ได้เริ่มจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. 2475 ทำให้ประชาชนมีบทบาทและสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศมากขึ้น โดยช่วงระยะเวลาดังกล่าวประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมได้เพียงเล็กน้อยคือการเลือกตั้ง ในขณะที่การมีส่วนร่วมรูปแบบอื่น มักเป็นเรื่องของการเมือง การปฏิวัติ รัฐประหาร การประท้วง หรือการเดินขบวน โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนได้เริ่มขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม เมื่อได้เกิดเหตุรัฐบาลใช้ความรุนแรงกับกลุ่มมวลชน เป็นเหตุให้มีการผลักดัน

ให้ตัวแทนของแต่ละจังหวัด มีส่วนในการเข้าร่วมจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการกำหนดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการของรัฐมากขึ้น¹⁹⁷

การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการหรือกิจการของรัฐได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์อย่างเป็นรูปธรรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งได้กำหนดให้รัฐบาลวางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน

¹⁹⁶ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, ศูนย์บริการประชาชน, *เรื่องเดิม*.

¹⁹⁷ สถาบันพระปกเกล้า, *การมีส่วนร่วมของประชาชน*.

เป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ประกอบกับรัฐบาลในขณะนั้นได้มีการพัฒนาแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียกับการตัดสินใจของรัฐโดยตรงมากขึ้น¹⁹⁸

ในการพัฒนาประเทศตามระบบเศรษฐกิจที่เป็นปัจจัยอันก่อให้เกิดระบบอุตสาหกรรม ประกอบกับการดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่มีความจำเป็นและเพื่อความสะดวกของประชาชน การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงได้ถูกใช้ไปอย่างสิ้นเปลือง อันก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศ และสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อประชาชน และชุมชนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการที่สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง¹⁹⁹ การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม จึงเป็นสิ่งที่ช่วยให้สิ่งแวดล้อมดำรงอยู่ในสภาวะสมดุล โดยในการจัดการสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสภาพปกติจึงจำเป็นต้องอาศัยกฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือ กำกับ และควบคุมดูแล และจัดระเบียบสิ่งแวดล้อมในการชำระข้อพิพาทที่เกิดขึ้น เป็นการเปลี่ยนแปลงสังคมและการวางแผนแนวทางปฏิบัติ อีกทั้งยังเป็นการควบคุมสังคมให้มีมาตรฐานพฤติกรรมที่สามารถทำให้การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ²⁰⁰ ประกอบกับได้เกิดกระแสเรียกร้องให้มีการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทำให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518²⁰¹ เพื่อควบคุมดูแลการจัดการ และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสม²⁰² ต่อมา เมื่อได้มีการประชุมของสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องการพัฒนาและสิ่งแวดล้อม ที่กรุงริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อปี ค.ศ. 1992 อันส่งผลให้ชุมชนระหว่างประเทศทั่วโลกได้แปลงเป็นปณิญาสากลว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมมากมาย ซึ่งได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และมีจุดประสงค์เพื่อเร่งหามาตรการดูแลระมัดระวังเกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ประเทศไทยจึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535²⁰³ โดยพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม²⁰⁴ อีกทั้งยังได้ส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอีกด้วย²⁰⁵ ซึ่งจากหลักกฎหมายฉบับดังกล่าวถือได้ว่าประเทศไทยเริ่มมีวิวัฒนาการเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชน

¹⁹⁸ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, ศูนย์บริการประชาชน, บทความเรื่องที่ 2 เรื่อง “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน”, ค้นวันที่ 2 มกราคม 2559 จาก <http://www.publicreport.opm.go.th/uploading/uploadfile/files/200915134420article5.pdf>

¹⁹⁹ วรุณี โรมรัตน์พันธ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 99-102.

²⁰⁰ วีรวัฒน์ กนกนุเคราะห์, *เรื่องเดิม*, หน้า 332-334.

²⁰¹ โสภารัตน์ จารุสมบัติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 13-14.

²⁰² วีรวัฒน์ กนกนุเคราะห์, *เรื่องเดิม*, หน้า 341.

²⁰³ วรุณี โรมรัตน์พันธ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 115.

²⁰⁴ แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555-2559, *ราชกิจจานุเบกษา* 129 (20 กุมภาพันธ์ 2555), หน้า 24.

²⁰⁵ วีรวัฒน์ กนกนุเคราะห์, *เรื่องเดิม*, หน้า 341.

ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐในด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ²⁰⁶ ในลักษณะของการมีส่วนร่วมโดยตรง ได้แก่ สิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสารทางราชการทางด้านสิ่งแวดล้อม การให้ความร่วมมือเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมในการร้องเรียนผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ ประชาชนยังสามารถเข้ามีส่วนร่วมโดยทางอ้อม ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับองค์กรเอกชนที่ได้รับการจดทะเบียนเป็นองค์กรคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ในการมีส่วนร่วมส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอีกด้วย²⁰⁷

ตามที่รัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม และกำหนดให้ต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การดำเนินโครงการหรือกิจการของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกภาคส่วนมากที่สุด รัฐจึงได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ในการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐ ซึ่งมาตรการสำคัญทางกฎหมายในการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐคือ การทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ซึ่งเป็นกระบวนการที่ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนการออกกฎ คำสั่ง หรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหารที่จะมีผลต่อสิทธิของประชาชน โดยการประชาพิจารณ์มักจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการที่รัฐต้องการดำเนินนโยบายที่อาจมีผลกระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะชุมชนหรือประชาชนจำนวนมาก ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะดังกล่าวยังถือว่าเป็นการแสวงหาความรู้เพื่อการตัดสินใจของสังคมร่วมกัน ค้นหาทางออกร่วมกัน พิจารณาผลดีผลเสียของแต่ละทางเลือก เพื่อเป็นการเรียนรู้จากทุกฝ่ายให้สามารถร่วมกันหาทางเลือกอื่น ๆ ได้เพิ่มมากขึ้น²⁰⁸ และเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐได้แสดงความคิดเห็นให้เป็นที่ยอมรับ เพื่อปกป้องไว้ซึ่งสิทธิของตนตามกฎหมาย และเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม หรือกระทำการอันใดเพื่อประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อผู้อื่น การเปิดโอกาสให้มีการรับรู้และแสดงความคิดเห็นในด้านต่าง ๆ ก่อนจะมีการตัดสินใจในนโยบายที่สำคัญนั้น เป็นสิทธิโดยชอบธรรมของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดวิถีชีวิตของตน

²⁰⁶ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 80-81.

²⁰⁷ สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก, หน้า 70

²⁰⁸ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 84.

4.1.1 วิวัฒนาการการจัดทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ในประเทศไทย เริ่มจากการอาศัยอำนาจของบทกฎหมายเฉพาะเรื่องที่ได้กำหนดให้รัฐต้องจัดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นก่อนดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ²⁰⁹ ซึ่งต่อมา รัฐได้ตระหนักถึงหลักการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐมากขึ้น จึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังการแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้แย้งหลายฝ่าย สำหรับเป็นแนวทางให้หน่วยงานของรัฐใช้ประกอบการตัดสินใจในการดำเนินโครงการหรือกิจการของรัฐอันมีผลกระทบต่อประชาชน²¹⁰ โดยระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน สามารถกระทำได้โดยวิธีการประชาพิจารณ์

ตามที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 เป็นระเบียบของฝ่ายบริหาร ไม่ใช่เป็นพระราชบัญญัติที่มีผลผูกพันให้ทุกฝ่ายปฏิบัติตาม และการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบดังกล่าว ได้เกิดปัญหาและอุปสรรคหลายประการ เป็นเหตุให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตามแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก เช่น เมื่อรัฐกำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่หากมีประชาชน จำนวนหนึ่งมีความเห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อประชาชน และได้ต่อต้าน คัดค้าน ซึ่งหากคัดค้านแล้วไม่เป็นผลสำเร็จ ประชาชนจะดำเนินการเรียกร้องให้มีผู้รับผิดชอบหากโครงการดังกล่าวส่งผลกระทบต่อประชาชนในภายหลัง²¹¹ นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐยังคงพยายามหลีกเลี่ยงการปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็นต้องใช้กระบวนการตามระเบียบดังกล่าว เนื่องจากเกรงว่าอาจถูกคัดค้านจนไม่สามารถดำเนินการจัดให้มีการทำโครงการได้²¹² ประกอบกับระเบียบดังกล่าว ได้กำหนดแนวทางให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยตรง โดยจำกัดเพียงวิธีประชาพิจารณ์เพียงวิธีเดียว ซึ่งเหมาะสมเพียงบางกรณีเท่านั้น อีกทั้งยังมิผู้ให้ความเห็นอีกว่า การทำประชาพิจารณ์ เป็นเพียงเครื่องมือสนับสนุนการจัดทำโครงการของรัฐเท่านั้น เนื่องจากรวมทั้งเป็นการจัดทำโครงการก่อนการจัดทำประชาพิจารณ์ และการดำเนินการไม่ครบ

²⁰⁹ วรชัย แสนสีระ, *เรื่องเดิม*.

²¹⁰ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, ศูนย์บริการประชาชน, *บทความเรื่องที่ 2 เรื่อง “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน”*.

²¹¹ สุพร บัวทอง, “หลักเกณฑ์และแนวทางที่เหมาะสมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน,” *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย* (พฤษภาคม-สิงหาคม 2557): 217-236.

²¹² นันทวัฒน์ บรมานันท์, *กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน*, ค้นวันที่ 12 พฤษภาคม 2560 จาก <http://public-law/publaw/view.aspx?id=864>

กระบวนการและขั้นตอนที่ควรจะเป็น²¹³ ทบวงมหาวิทยาลัย จึงได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อรับรองสิทธิของประชาชนในการรับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากรัฐ โดยสาระสำคัญในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดไว้ว่า การที่หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ หากเป็นกรณีที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับบุคคลหรือชุมชนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล เพื่อให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบได้รับทราบ และต้องปรึกษาหารือร่วมกับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบโดยการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนที่จะตัดสินใจพิจารณาอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น โดยยังคงกำหนดข้อยกเว้นในประการที่การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของประเทศหรือสังคมส่วนรวม แต่อย่างไรก็ดี หากมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินโครงการหรือกิจกรรมตามความจำเป็นดังกล่าวข้างต้น รัฐพึงต้องมีมาตรการเพื่อป้องกันหรือเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากผลกระทบนั้นอย่างเหมาะสมด้วย ซึ่งจากสาระสำคัญดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ได้ให้ความสำคัญในกรณีที่การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ ที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ รัฐจะต้องรับฟังความเห็นของประชาชนกลุ่มดังกล่าวก่อน แต่หากมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น รัฐจะต้องจัดให้มีการเยียวยาให้แก่ประชาชนกลุ่ม ดังกล่าวตามความเหมาะสม อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า นอกจากประโยชน์สาธารณะที่รัฐพึงต้องคำนึงถึงแล้ว รัฐยังต้องคำนึงถึงผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของรัฐอีกด้วย²¹⁴

ในการกำหนดรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดการเผชิญหน้าระหว่างฝ่ายต่าง ๆ จึงเกรงว่าอาจเกิดปัญหาในอนาคต อีกทั้งผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้ปรากฏว่าประชาชนมีความเข้าใจว่าเมื่อมีการรับฟังความคิดเห็นแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามผลการรับฟังความคิดเห็นเท่านั้น ซึ่งทัศนคติดังกล่าวผิดแผกไปจากความคิดเห็นเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เป็นที่ยอมรับกันเป็นสากลว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่ประชาชน รวมทั้งให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่รอบด้านเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐ การเร่งผลักดันกฎหมายนี้โดยที่สังคมยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จึงอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงต้องใช้เวลาในการปรับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวพอสมควร²¹⁵

²¹³ สิริกร ลิ้มสุวรรณ และสุรพล ศรีวิทยา, ปัญหาและรูปแบบในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์: กรณีศึกษาเขื่อนแม่วงก์, ใน การประชุมวิชาการระดับชาติมหาวิทยาลัยรังสิต ประจำปี 2559, 29 เมษายน 2559, ณ มหาวิทยาลัยรังสิต จังหวัดปทุมธานี, หน้า 1236.

²¹⁴ สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, ศูนย์บริการประชาชน, ประวัติความเป็นมาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน.

²¹⁵ เรื่องเดียวกัน.

ในระหว่างที่ร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ยังไม่มีผลบังคับใช้ ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชานิยาม พ.ศ. 2539 ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพื่อใช้บังคับในระหว่างที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังไม่ผ่านรัฐสภา โดยการประชุมเพื่อพิจารณาแก้ไขปรับปรุงร่างระเบียบดังกล่าวได้มีการจัดทำร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และได้เสนอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาให้ความเห็นชอบ และได้มีการเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2548 เห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน นายกรัฐมนตรีจึงได้ลงนามในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2548 และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อมีผลบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติและดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบตั้งแต่วันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2548 เป็นต้นไป²¹⁶ ซึ่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวได้ถูกประกาศใช้แทนร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอีกด้วย

4.1.2 ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของการทำประชานิยามของกฎหมายไทย

การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติโดยวิธีการประชานิยามในประเทศไทย ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการที่ชัดเจนในการปฏิบัติ เมื่อรัฐได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชานิยาม พ.ศ. 2539 โดยระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน สามารถกระทำได้โดยวิธีการประชานิยาม อันเป็นการเปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อนำไปสู่แนวทางการในการตัดสินใจดำเนินโครงการของรัฐ โดยระเบียบดังกล่าวได้กำหนดขอบเขตของจัดทำประชานิยามว่า ในกรณีที่รัฐเห็นว่าการดำเนินโครงการของรัฐเรื่องใด ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย วิถีชีวิต หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนหรือสังคม และอาจนำไปสู่ข้อโต้แย้งหลายฝ่าย ควรรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย หน่วยงานของรัฐ และบุคคลอื่น ๆ เพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจ

เมื่อรัฐได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เพื่อบังคับใช้แทนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชานิยาม พ.ศ. 2539 โดยได้กำหนดให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่กำกับดูแล ส่งเสริม สนับสนุน ช่วยเหลือ และแนะนำหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการตามระเบียบดังกล่าว ซึ่งทำให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกิดผลเป็นรูปธรรมชัดเจนขึ้น โดยหลักการสำคัญของระเบียบฉบับนี้ คือ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้มีความหลากหลายเพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายและสถานการณ์มากยิ่งขึ้น รวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐอย่างกว้างขวาง โดยมีข้อกำหนดที่สำคัญสรุปได้ว่า หน่วยงานของรัฐที่จะดำเนินการโครงการของรัฐนั้น จะต้อง

²¹⁶ *เรื่องเดียวกัน.*

เผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบ ซึ่งขอบเขตของโครงการของรัฐที่กำหนดนี้ต้องเป็นโครงการที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคม โดยที่หน่วยงานของรัฐอาจเป็นผู้ดำเนินการเองหรือให้สัมปทานหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำ เช่น การสร้างถนน การสร้างสะพานลอย หรือการสร้างเขื่อน เป็นต้น และที่สำคัญโครงการนั้นเมื่อดำเนินการแล้วมีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียกับชุมชนท้องถิ่น ส่วนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น หากโครงการมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวมต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วยเสมอ หรือหากโครงการของรัฐมีผลกระทบอย่างกว้างขวาง หน่วยงานของรัฐอาจพิจารณาให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วยก็ได้ โดยวัตถุประสงค์หลักของการจัดทำประชาพิจารณินั้น เพื่อเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน และเป็นแนวทางให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐอย่างกว้างขวาง²¹⁷ เพื่อให้ประชาชนเกิดความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการดำเนินโครงการของรัฐ และรับฟังความคิดเห็นและความเดือดร้อนเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนด้วย²¹⁸

4.1.3 ขั้นตอนของกระบวนการทำประชาพิจารณ์ของกฎหมายไทย

การจัดทำประชาพิจารณ์ในกฎหมายไทย ได้เริ่มขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมเมื่อได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์พ.ศ. 2539 แต่เนื่องจากระเบียบดังกล่าวได้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ รัฐจึงได้ประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ขึ้น เพื่อใช้บังคับแทน ซึ่งระเบียบฉบับนี้เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งรวมถึงการการจัดทำประชาพิจารณ์ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน โดยขั้นตอนสำคัญของการจัดทำประชาพิจารณ์ตามระเบียบทั้งสองฉบับ มีดังนี้

4.1.3.1 ประเภทของโครงการที่ต้องจัดทำประชาพิจารณ์

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดว่า โครงการของรัฐที่มีลักษณะการดำเนินโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชน และอาจนำไปสู่ข้อโต้แย้ง โดยผู้มีอำนาจได้พิจารณาแล้วเห็นว่าควรต้องเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจ ให้ผู้มีอำนาจสั่งให้มีการประชาพิจารณ์ได้²¹⁹

โครงการที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เป็นโครงการที่หน่วยงานของ

²¹⁷ *เรื่องเดียวกัน.*

²¹⁸ ข้อ 8 วรรคหนึ่ง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 กำหนดว่า “ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องมุ่งให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการของรัฐ และรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการนั้น รวมตลอดทั้งความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนด้วย”

²¹⁹ อรรถจักร์ จันทรัตน, *เรื่องเดิม*, หน้า 32.

รัฐ ได้แก่ ส่วนราชการ หน่วยงานอื่นของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้จัดทำขึ้นไม่ว่าจะเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดทำขึ้นเอง หรือเป็นการให้สัมปทานหรืออนุญาตให้ผู้อื่นดำเนินการ โดยเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคม และโครงการนั้นอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือชุมชน²²⁰ ทั้งนี้ โครงการที่ไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตของการบังคับใช้ระเบียบฉบับนี้ คือ โครงการของรัฐที่กฎหมายบัญญัติวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียไว้เป็นการเฉพาะ และโครงการของรัฐที่เริ่มดำเนินการไปแล้วก่อนวันที่ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับ²²¹

4.1.3.2 ผู้ขอให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดว่า หากผู้มีอำนาจซึ่งได้แก่ รัฐมนตรีสำหรับการจัดทำประชาพิจารณ์ในส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าโครงการของรัฐที่ได้จัดทำขึ้น อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือชุมชน ผู้มีอำนาจดังกล่าวสามารถสั่งให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อเปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้ นอกจากนี้ ประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการทั้งทางตรงและทางอ้อม สามารถจัดทำหนังสือเสนอไปยังหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการเพื่อสอบถาม โดยหน่วยงานของรัฐต้องตอบข้อซักถามภายใน 30 วัน ซึ่งหากผลของการตอบข้อซักถามไม่เป็นที่พอใจ ประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบดังกล่าว อาจยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อผู้มีอำนาจเพื่อขอให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ได้ ทั้งนี้ หากหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ มีความประสงค์ที่จะให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ ก็สามารถเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจต่อรัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี เพื่อขอให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ก็ได้²²²

ผู้มีสิทธิในการขอให้รัฐจัดให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 นั้น ได้กำหนดว่า ในกรณีก่อนเริ่มดำเนินโครงการของรัฐโดยทั่วไป ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบต้องเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการให้ประชาชนทราบ สำหรับโครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรง หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามวิธีที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว หากหน่วยงานของรัฐไม่ได้จัดให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ ผู้มีส่วนได้เสียสามารถร้องขอต่อรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อขอให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ได้²²³

²²⁰ ข้อ 4 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (พ.ศ. 2548)

²²¹ ข้อ 14 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (พ.ศ. 2548)

²²² อรรถิธร จันทรรัตน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 33.

²²³ ข้อ 5 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (พ.ศ. 2548)

4.1.3.3 ช่วงเวลาในการจัดทำประชาพิจารณ์

การจัดทำประชาพิจารณ์สามารถมีขึ้นได้ทั้งในระหว่างขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ การศึกษาผลกระทบของการจัดทำโครงการ การพิจารณาทางเลือกอื่น ซึ่งเป็นการดำเนินการในขั้นตอนใดก็ได้ ก่อนที่รัฐจะตัดสินใจดำเนินโครงการนั้น²²⁴

4.1.3.4 รูปแบบในการจัดทำประชาพิจารณ์

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดว่า การประชาพิจารณ์ต้องดำเนินการในรูปแบบของการประชุมปรึกษาหารือ และต้องดำเนินการโดยเปิดเผย

4.1.3.5 กระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ขึ้น เพื่อมีหน้าที่ศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับโครงการที่จัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ และจัดให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ ซึ่งขั้นตอนการจัดทำประชาพิจารณ์ตามระเบียบดังกล่าวได้เริ่มจากการที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการต้องจัดทำข้อมูลเบื้องต้นในประเด็นปัญหาในการประชาพิจารณ์ วัตถุประสงค์ทางเลือก ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ และจัดส่งให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์ภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีคำสั่งให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ เมื่อคณะกรรมการประชาพิจารณ์ได้รับข้อมูลดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการประชาพิจารณ์ต้องจัดให้มีการแจ้งข้อมูลข่าวสาร โดยข้อมูลดังกล่าวประกอบด้วยข้อเสนอเบื้องต้น วัน เวลา สถานที่ลงทะเบียน คุณสมบัติของผู้ลงทะเบียน และสถานที่ที่สามารถขอข้อมูลเพิ่มเติม โดยการแจ้งข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ให้ดำเนินการโดยการปิดประกาศในสถานที่ที่สามารถเข้าถึงได้ง่าย และต้องปิดประกาศล่วงหน้าก่อนวันลงทะเบียนไม่น้อยกว่า 30 วัน เพื่อให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียได้รับทราบข้อมูล และในกรณีผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ให้ดำเนินการจัดส่งข้อมูลดังกล่าวทางระบบไปรษณีย์ด้วย อีกทั้ง ต้องจัดให้มีการประกาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียง สถานีโทรทัศน์ท้องถิ่น และหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นที่มีการจัดทำประชาพิจารณ์ ก่อนการลงทะเบียนประชาพิจารณ์อย่างน้อย 7 วัน จากนั้น คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะเป็นผู้กำหนดจำนวนของผู้มีส่วนได้เสียเพื่อลงทะเบียน รวมทั้งกำหนดประเด็น ระยะเวลา และกลุ่มของผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์ และแจ้งให้ผู้ลงทะเบียนทราบภายหลังการลงทะเบียนไม่เกิน 7 วัน สำหรับการประชุมประชาพิจารณ์ คณะกรรมการประชาพิจารณ์ต้องแจ้งกำหนดวันประชุมให้ผู้ลงทะเบียนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วันนับแต่วันสิ้นสุดการลงทะเบียน โดยในการประชุมประชาพิจารณ์ หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการจัดดำเนินการแถลงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดทำโครงการ และให้ผู้ชำนาญการและผู้มีส่วนได้เสียหรือตัวแทนของผู้มีส่วนได้เสียแถลงตามประเด็นที่กำหนดไว้ เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงแล้ว จะมีการเปิดให้ผู้เข้าร่วมประชุมได้แสดงความคิดเห็น เมื่อการประชุมประชาพิจารณ์เสร็จสิ้นตามขั้นตอนที่กำหนดแล้ว คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะเป็นผู้จัดทำรายงานการประชาพิจารณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน โดยต้องสรุปรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุม รายละเอียดของการจัดทำโครงการของรัฐ

²²⁴ อรรถจักร จันทรัตน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 34.

และการประชาสัมพันธ์ ข้อโต้แย้งและประเด็นที่กำหนดให้ประชาชนพิจารณา และสรุปผลที่ได้จากการพิจารณา ข้อเสนอแนะให้รัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาต่อไป²²⁵

กระบวนการจัดทำพิจารณาพิจารณาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เริ่มจากการที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับเหตุผลความจำเป็น วัตถุประสงค์ และสาระสำคัญของโครงการ ผู้ดำเนินการ สถานที่ดำเนินโครงการ ขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินโครงการ ผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ มาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาผลกระทบดังกล่าว และประมาณการค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ²²⁶ โดยหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการต้องประกาศข้อมูลลงในเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด (<http://www.publicconsultation.opm.go.th>) จากนั้นหน่วยงานของรัฐจะดำเนินการประกาศโดยเปิดเผยเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน²²⁷ เพื่อให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับวิธีการในการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ และรายละเอียดอื่นที่เกี่ยวข้อง และเมื่อได้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการจะเป็นผู้จัดทำสรุปรายงานการรับฟังความคิดเห็น และเปิดเผยให้แก่ประชาชนทราบ ณ สถานที่ของหน่วยงานนั้น สถานที่ดำเนินโครงการ และระบบเครือข่ายสารสนเทศของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน²²⁸

4.1.4 ผลของการทำพิจารณาพิจารณาของกฎหมายไทย

การจัดทำพิจารณาพิจารณาของประเทศไทย เป็นการดำเนินการเพื่อให้ได้แนวทางหรือข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจดำเนินโครงการของรัฐเท่านั้น ไม่ใช่ข้อสรุปที่เป็นการตัดสินใจเด็ดขาดที่จะต้องดำเนินการตามประเด็นที่มีการโต้แย้งในการพิจารณา²²⁹ โดยผลของการจัดทำพิจารณาพิจารณาแสดงให้เห็นว่าการดำเนินโครงการของรัฐได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐแจ้งแก่ประชาชน และหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ มีความจำเป็นต้องดำเนินโครงการต่อไป หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องกำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่อาจเกิดขึ้นก่อนเริ่มดำเนินการ และประกาศให้ประชาชนทราบ²³⁰

²²⁵ อรรถจักร จันทรัตน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 36-38.

²²⁶ ข้อ 7 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (พ.ศ. 2548)

²²⁷ ข้อ 11 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (พ.ศ. 2548)

²²⁸ ข้อ 12 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (พ.ศ. 2548)

²²⁹ อรรถจักร จันทรัตน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 39.

²³⁰ ข้อ 13 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (พ.ศ. 2548)

การประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เพื่อเป็นแนวทางและขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จะถูกประกาศใช้แทนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 เพื่อแก้ปัญหาในการดำเนินงาน แต่อย่างไรก็ดีระเบียบดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้หลายประการด้วยกัน โดยศาสตราจารย์นันท์วัฒน์ บรมานันท์ ได้สรุปปัญหาและอุปสรรคไว้ 2 ประเด็น ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง รูปแบบที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ศาสตราจารย์นันท์วัฒน์ ได้ให้ความเห็นไว้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติสิทธิในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยให้เป็นไปตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งจากการพิจารณาข้อความดังกล่าว จึงอาจเข้าใจได้ว่า จำต้องมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติมากำหนดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้²³¹ แต่อย่างไรก็ดี ในช่วงของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้มีการดัดบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับใช้สิทธิของประชาชนให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติออกไป จึงทำให้ประชาชนสามารถอ้างสิทธิและเสรีภาพได้โดยตรง และมีผลผูกพันองค์กรรัฐทุกองค์กร²³²

ประเด็นที่สอง ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้มีสาระหลายประการที่อาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการ คือ

1. ปัญหาที่เกิดจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามข้อ 5 ของระเบียบฉบับดังกล่าว ได้กำหนดลักษณะบังคับของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้เพียงกรณีเดียว คือ ในกรณีโครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม และในส่วนอื่นระเบียบฉบับดังกล่าวมิได้บังคับแต่อย่างใด ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว อาจก่อให้เกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐ ในการพิจารณาว่ากรณีใดจะถือได้ว่าส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชน

2. ปัญหาที่เกิดจากรูปแบบอันหลากหลายของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามข้อ 9 ของระเบียบฉบับดังกล่าว ได้กำหนดรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ 2 กรณี คือ การสำรวจความคิดเห็น คือ การสัมภาษณ์รายบุคคล การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางอื่น ๆ และการประชุมปรึกษาหารือ คือ การประชาพิจารณ์ การอภิปรายสาธารณะ การประชุมเชิงปฏิบัติการ นอกจากนี้ ยังให้อำนาจสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในการกำหนดวิธีการอื่น ๆ ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และในข้อ 10 ที่ได้ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐในการกำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามวิธีที่กำหนดไว้ในระเบียบฉบับดังกล่าวหรือที่กำหนดโดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีก็ได้ โดยการกำหนดรูปแบบที่หลากหลายดังกล่าว อาจส่งผลกระทบในภายภาคหน้าหากหน่วยงานของรัฐเลือกรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่สะดวกสำหรับโครงการของหน่วยงานตน แต่เป็นวิธีที่ประชาชนไม่ต้องการ นอกจากนี้ ในข้อ 9 (2)(ก) ของระเบียบฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้การประชาพิจารณ์เป็นรูปแบบหนึ่งของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่ไม่ได้กำหนดกระบวนการในการจัดทำประชาพิจารณ์ไว้

²³¹ นันท์วัฒน์ บรมานันท์, กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน.

²³² ประภัศร ปานป้อมเพชร, *เรื่องเดิม*, หน้า 90.

3. ปัญหาที่เกิดจากการให้อำนาจหน่วยงานของรัฐในการกำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เมื่อระเบียบฉบับดังกล่าวได้กำหนดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน สามารถดำเนินการได้ในหลายรูปแบบ ซึ่งระเบียบฉบับดังกล่าวได้ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐที่จะกำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและใช้วิธีการดังกล่าวได้ทันที โดยที่ไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจากหน่วยงานใด โดยการดำเนินการในลักษณะดังกล่าว ถือว่าเป็นการให้ดุลพินิจแก่หน่วยงานของรัฐเป็นอย่างมากจนอาจทำให้เกิดการไม่เคารพและปฏิบัติตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ระเบียบฉบับนี้กำหนดไว้

4. ปัญหาที่เกิดจากขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในข้อ 11 ของระเบียบฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ และรายละเอียดอื่น ๆ ที่เพียงพอแก่ความเข้าใจของประชาชนและประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้ โดยให้มีการปิดประกาศไว้โดยเปิดเผยที่หน่วยงานของรัฐและสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนเริ่มดำเนินการ และประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีด้วย ซึ่งการกำหนดระยะเวลาในการประกาศเป็น

เวลา 15 วันดังกล่าว อาจเป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับระยะเวลาที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาชน พ.ศ. 2539 ซึ่งระยะเวลาที่สั้นเกินไปดังกล่าว อาจทำให้ประชาชนทราบข้อมูลไม่ครบถ้วน และอาจนำไปสู่ข้อขัดแย้งในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้

5. ปัญหาที่เกิดจากผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยระเบียบฉบับดังกล่าวได้กำหนดถึงเรื่องผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ 2 เรื่อง คือ การเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามข้อ 12 ซึ่งได้กำหนดว่า ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและประกาศให้ประชาชนทราบ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากการให้ข้อมูลประชาชนที่เกี่ยวข้องทราบเป็นเรื่องที่สำคัญมาก เมื่อได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว จึงควรแจ้งรายละเอียดทั้งหมดที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้ประชาชนได้ทราบด้วย และในเรื่องที่สองคือ การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐภายหลังการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งระเบียบฉบับดังกล่าวได้ให้อำนาจหน่วยงานเจ้าของโครงการที่จะดำเนินการโครงการของตนต่อไป แม้ผลปรากฏว่าโครงการดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อประชาชน โดยระเบียบฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ กำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าว ซึ่งการแก้ไขปัญหาในกรณีที่โครงการของรัฐอาจส่งผลกระทบต่อประชาชน หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดหามาตรการในการแก้ไข ปัญหาอย่างเป็นรูปธรรมและจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในบางกรณีอาจต้องทำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหลายครั้ง หากผลออกมายังไม่เป็นที่ตกลงกันได้ เมื่อได้ข้อยุติที่ไม่สร้างข้อขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนแล้ว จึงค่อยเริ่มดำเนินโครงการต่อไป²³³

²³³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน.

4.2 หลักกฎหมายเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียในการทำประชาพิจารณ์ของกฎหมายไทย

การที่รัฐดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่ส่งผลกระทบหรืออาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ประชาชน หรือชุมชนนั้น รัฐต้องจัดให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบได้ร่วมกันแสดงความคิดเห็นเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของรัฐด้วย

4.2.1 ความหมายของผู้มีส่วนได้เสียของกฎหมายไทย

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของรัฐที่ส่งผลกระทบหรืออาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติ นั้น รัฐต้องคำนึงถึงการดำเนินการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของปวงชนชาวไทย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการให้ชุมชน ผู้มีส่วนได้เสีย และประชาชน มีสิทธิเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการดำเนินโครงการของรัฐที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในมาตรา 58 โดยได้วางหลักว่า ในการดำเนินโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องจัดให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชน และชุมชนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการที่บัญญัติว่ารัฐต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงนั้น เป็นกรณีที่รัฐได้ให้ความสำคัญกับประชาชนในทุกภาคส่วน ในการร่วมแสดงความคิดเห็นในโครงการที่อาจส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อชุมชนและประชาชน ไม่ว่าบุคคลดังกล่าวจะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือไม่ เนื่องจากการดำเนินโครงการที่อาจส่งผลกระทบอย่างรุนแรง อาจทำให้เกิดผลกระทบต่อปัญหาในหลายด้าน เช่น ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม หรือทางด้านวัฒนธรรม เป็นต้น รัฐจึงจำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนทั่วไปที่ประสงค์จะแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการดังกล่าว ซึ่งการที่รัฐได้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนหรือชุมชนในหลายภาคส่วน โดยไม่จำกัดเพียงแค่ผู้ที่ได้รับผลกระทบ ย่อมเป็นการทำให้รัฐได้รับข้อมูลที่รอบด้านมากขึ้น และทำให้รัฐมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจดำเนินโครงการที่สมบูรณ์และรอบคอบมากขึ้นอีกด้วย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดบทบัญญัติให้ภาครัฐต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน แต่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว มิได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์กระบวนการ หรือขั้นตอนวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแต่อย่างใด ซึ่งรูปแบบในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทยตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน²³⁴ รัฐมักเลือกใช้วิธีการจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยในปัจจุบัน รัฐได้ดำเนินการจัดทำ

²³⁴ สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, ศูนย์บริการประชาชน, ประวัติความเป็นมาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน.

ประชาพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งในข้อ 5 ของระเบียบดังกล่าว ได้วางหลักว่า รัฐต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลให้แก่ประชาชนทราบ และจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วยก็ได้ แต่หากเป็นการดำเนินโครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชน รัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินโครงการ แต่การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว มิได้มีการกำหนดให้หมายความรวมถึงชุมชนแต่อย่างใด อีกทั้ง การกำหนดบทนิยามคำว่าผู้มีส่วนได้เสีย ในระเบียบฉบับดังกล่าวที่ได้กำหนดว่า ผู้มีส่วนได้เสีย หมายความว่า ผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ ซึ่งการกำหนดความหมายของผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าว ก็ได้หมายความรวมถึงชุมชนแต่อย่างใด

การกำหนดความหมายของผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประเทศไทย ได้มีการกำหนดหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และได้กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งหากพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับประกอบกันจะเห็นได้ว่า ผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้มีส่วนในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีประชาพิจารณา หมายความว่า ผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชน และชุมชนที่เกี่ยวข้อง

4.2.2 สิทธิและหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียในกฎหมายไทย

การให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการดูแลสิ่งแวดล้อม เป็นแนวคิดที่ให้โอกาสประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ เพื่อให้ภาครัฐได้ทราบความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่ง²³⁵ ซึ่งในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยได้ให้ประชาชนมีสิทธิเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ รัฐยังได้กำหนดให้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของรัฐมากที่สุด²³⁶ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างชัดเจน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้ร่วมแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญที่มีข้อโต้แย้งหลายฝ่าย ประกอบกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการป้องกันไม่ให้รัฐใช้อำนาจรัฐหรือใช้อำนาจทางปกครอง (Administration) ในการละเมิดสิทธิของประชาชน²³⁷ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการของภาครัฐโดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น

²³⁵ ยุทธศักดิ์ ดือรัมย์, *เรื่องเดิม*, หน้า 125

²³⁶ มูลนิธิสืบนาคะเสถียร, *รัฐธรรมนูญกับสิ่งแวดล้อม*, ค้นวันที่ 2 มกราคม 2559 จาก http://www.seub.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=185:2009-11-19-09-37-31&catid=50:2009-11-03-07-41-46&Itemid=73

²³⁷ สุพร บัวทอง, *เรื่องเดิม*, หน้า 220.

ในนโยบายของรัฐ การกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมตามหน้าที่พลเมือง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการติดตามการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ การให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมถึงการให้สิทธิประชาชนในการเป็นผู้ริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว ประชาชนต้องดำเนินการต่อสู้เพื่อรักษาสิทธิเสรีภาพของตน และภาครัฐต้องจัดให้มีการส่งเสริมประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วย²³⁸ ต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการ และได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการมีสิทธิของบุคคลในการแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานภาครัฐ ในการดำเนินโครงการของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพอนามัย เพื่อนำข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะของประชาชน เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาดำเนินโครงการของรัฐ จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 รัฐก็ยังคงให้ความสำคัญกับการแสดงความคิดเห็นของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งถือว่ามี ความจำเป็นต่อการดำรงอยู่ของชุมชน เนื่องจากชุมชนต้องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้น เพื่อตอบสนองความต้องการและความอยู่รอด และนอกจากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติแล้ว ชุมชนยังต้องมีหน้าที่ในการร่วมกันรักษาทรัพยากรธรรมชาติไม่ให้ถูกทำลายลงอีกด้วย²³⁹

4.2.2.1 สิทธิและหน้าที่การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางสิ่งแวดล้อมภาครัฐ

การมีส่วนร่วมทางกฎหมายของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมทางสิ่งแวดล้อมของ รัฐ ได้เริ่มขึ้นเนื่องจากเกิดความเคลื่อนไหวตื่นตัวของหลายประเทศที่ได้เริ่มตระหนักเกี่ยวกับความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ การสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและสภาวะมลภาวะเป็นพิษ โดย ในระหว่างปี พ.ศ. 2513-2515 ประเทศไทยได้กำหนดนโยบายและจัดการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสม และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับแรกที่ทำให้ความสำคัญกับปัญหาของ สิ่งแวดล้อม²⁴⁰ และภายหลังจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ยังคงเป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อม และขจัดสิ่งเป็นพิษที่ทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้ให้ความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมในการส่งเสริมและดูแล

²³⁸ ลิขิต ชีวะเวส, การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ, ค้นวันที่ 29 พฤษภาคม 2560 จาก kpi.ac.th/media/pdf/M7_85.pdf

²³⁹ สมเกียรติ นากกระโทก, การมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติในร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ประเด็นสิทธิการจัดตั้งกิจการของ เอกชนที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของคนในชุมชน, ค้นวันที่ 24 สิงหาคม 2561 จาก 203.114.122.85/download/Journals/2558/p54-85_8_2.pdf

²⁴⁰ โสภารัตน์ จารุสมบัติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 118.

สิ่งแวดล้อมบนหลักการเกี่ยวกับการสงวนบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนสมดุล การควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม²⁴¹ โดยได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิและหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมทางสิ่งแวดล้อมภาครัฐ เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหลากหลายทางชีวภาพ ส่งเสริมและให้มีการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของรัฐในการปฏิบัติราชการทางการปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน²⁴²

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่น ในการมีสิทธิอนุรักษ์ พันฟูจาริต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมถึงการบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย²⁴³ โดยได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับ “สิทธิชุมชน” ซึ่งได้ให้ความคุ้มครองสิทธิชุมชนไว้อย่างกว้างขวาง และยังคงครอบคลุมไปถึงสิทธิในการที่จะฟ้องร้องหรือเรียกร้องให้มีการคุ้มครองสิทธิของตนตามที่กฎหมายได้ให้ไว้ แต่กระบวนการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของสิทธิชุมชนยังไม่อาจบังคับใช้ให้เกิดเป็นรูปธรรมได้ เนื่องจากการใช้สิทธิดังกล่าวต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น เมื่อยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในการรองรับสิทธิดังกล่าวจึงไม่อาจอ้างสิทธิชุมชนหรือเรียกร้องเพื่อให้ภาครัฐปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดได้²⁴⁴

ในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ยังคงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกันกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพียงแต่มีการเพิ่มรายละเอียดและขั้นตอนการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และสิทธิชุมชนให้มีความชัดเจนมากขึ้น²⁴⁵ โดยได้กำหนดให้เป็นหน้าที่และแนวนโยบายของรัฐที่ต้องจัดการให้ประชาชนและชุมชนได้เข้าถึงและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมนั้นได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมโดยการทำประชาพิจารณ์ อีกทั้งยังได้กำหนดหน้าที่ของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ได้แก่ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน ด้านสิ่งแวดล้อม และประชาชนทั่วไป ในการดูแลรักษาทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือเป็นวิวัฒนาการใหม่ในสังคมไทย²⁴⁶

²⁴¹ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 120.

²⁴² วรุฒิ โรมรัตนพันธ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 170-172.

²⁴³ โสภารัตน์ จารุสมบัติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 120.

²⁴⁴ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 36/2548; คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 82.

²⁴⁵ แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555-2559, *เรื่องเดิม*, หน้า 24.

²⁴⁶ ฟาดาว คงนคร, *เรื่องเดิม*, หน้า 28-30.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก และได้มีการอ้างสิทธิในกระบวนการทางสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับการบัญญัติให้มีการรับรองชุมชนท้องถิ่นขึ้น²⁴⁷ โดยให้ความสำคัญกับชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร อนุรักษ์ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและความหลากหลายทางชีวภาพ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐ และชุมชนในการคุ้มครอง รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง จะดำเนินการไม่ได้ นอกจากจะได้มีการศึกษาและผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนที่จะมีการดำเนินการ²⁴⁸ ทั้งนี้ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้กำหนดเกี่ยวกับสิทธิชุมชนอาจยังไม่สามารถใช้บังคับอย่างเป็นรูปธรรมได้ เนื่องจากสิทธิดังกล่าวต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จึงได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยนำข้อความว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออกจากบทบัญญัติ ส่งผลให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกิดขึ้นได้ทันที²⁴⁹

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้สร้างความรับรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในหลักการและเหตุผลของบทบัญญัติต่าง ๆ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญด้วยการเสนอแนะข้อควรแก้ไขเพิ่มเติม²⁵⁰ ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นในการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการของรัฐ ตั้งแต่กระบวนการจัดทำกฎหมายสูงสุดของประเทศ สำหรับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิของประชาชน ในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนยังคงกำหนดไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในหมวด 3 อันว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งในบทบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดสิทธิของบุคคลและชุมชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการของรัฐที่อาจเป็นการดำเนินกิจการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ไว้ในมาตรา 43²⁵¹ และนอกจากสิทธิของบุคคลและชุมชนที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดไว้แล้ว ยังได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่ต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณีของท้องถิ่น และของชาติ อีกทั้งรัฐยังมีหน้าที่ในการจัดให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมในการ

²⁴⁷ ประภัศร ปานป้อมเพชร, *เรื่องเดิม*, หน้า 90.

²⁴⁸ วิษุ จีระแพทย์, *มองย้อนแนวคิดสิทธิชุมชนของไทย*, ค้นวันที่ 1 กรกฎาคม 2558 จาก http://www.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/upload/Image/b/b120jul_7_3.pdf

²⁴⁹ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 82.

²⁵⁰ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, *คำชี้แจงของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญประกอบการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญ (8 กันยายน 2559)*, ค้นวันที่ 13 พฤษภาคม 2560 จาก http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution2/more_news.php?cid=61

²⁵¹ มาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

อนุรักษ์ คุ่มครอง บำรุงรักษา พื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืนอีกด้วย²⁵²

4.2.2.2 สิทธิและหน้าที่ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

สิทธิของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นปัจจัยสำคัญในการทำให้ประชาชนได้รับข้อมูลการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการแสดงความคิดเห็นได้อย่างถูกต้อง²⁵³ โดยสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นการพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มั่นคงและส่งผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่²⁵⁴ และถือเป็นสิทธิชุมชนอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการดำรงชีวิอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อม ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจทางด้านอุตสาหกรรม²⁵⁵

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้จำกัดขอบเขตสิทธิของบุคคลที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานภาครัฐว่าต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเท่านั้น โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าว เป็นการกำหนดเกี่ยวกับบทบัญญัติที่สนับสนุนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมสาธารณะ ซึ่งไม่ได้กำหนดกลไกหรือการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด²⁵⁶

การให้สิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนที่เป็นการทั่วไป ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9 (8) ประกอบกับประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ซึ่งได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทางด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ได้แก่ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม รายงานการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในส่วนที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรายงาน ให้แก่ประชาชนได้รับทราบ²⁵⁷ แต่การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ยังไม่ได้เป็นกลไกในการเปิดเผยข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาดำเนินโครงการของรัฐ โดยไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ช่วงเริ่มของโครงการ ซึ่ง

²⁵² มาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

²⁵³ สุนีย์ มัลลิกะมาส, *เรื่องเดิม*, หน้า 19.

²⁵⁴ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 72.

²⁵⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 726/2555

²⁵⁶ จันทราทิพย์ สุขุม, *พันธกรณีของประเทศไทยในการเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998* ในกรณีการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 105-106.

²⁵⁷ ประภัศร ปานป้อมเพชร, *เรื่องเดิม*, หน้า 108.

ประชาชนจะทราบข้อมูลได้หลังจากการอนุมัติโครงการไปแล้ว²⁵⁸ สำหรับการกำหนดสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง เหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ และต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นมากขึ้น โดยรัฐสามารถนำข้อมูลที่ได้จากประชาชนมาประกอบการตัดสินใจอย่างรอบคอบและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น²⁵⁹

สิทธิของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิรับรู้ข้อมูลโครงการของรัฐได้ตั้งแต่ก่อนเริ่มดำเนินโครงการ โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องประกาศให้ประชาชนได้รับทราบวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ และรายละเอียดประกอบการพิจารณา โดยปิดประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ของหน่วยงานของรัฐและสถานที่ดำเนินโครงการ เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน โดยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามระเบียบนี้ ประชาชนสามารถตรวจสอบข้อมูลผ่านทาง ระบบเครือข่ายสารสนเทศที่ <http://www.publicconsultation.opm.go.th> ซึ่งเป็นช่องทางที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้จัดให้มีขึ้น อันเป็นช่องทางที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้สะดวกมากขึ้น และเมื่อได้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว ประชาชนสามารถตรวจสอบข้อมูลสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้จากระบบเครือข่ายสารสนเทศข้างต้น หรือ ณ สถานที่ที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบโครงการ หรือสถานที่ที่จะดำเนินโครงการนั้นได้²⁶⁰

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้มีการรับรองสิทธิของบุคคลที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากภาครัฐ ก่อนอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และบุคคลดังกล่าวมีสิทธิแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องนั้น²⁶¹ การเข้าถึงข้อมูลในกรณีดังกล่าว ผู้มีส่วนได้เสียหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการของรัฐนั้น ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชน หรือคุณภาพชีวิตของตน มีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้ สำหรับผู้ที่ไม่มีส่วนได้เสียหรือไม่เกี่ยวข้องย่อมไม่สามารถขอข้อมูลนั้นได้²⁶²

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติสิทธิของประชาชนและชุมชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐไว้ในมาตรา 41 และในมาตรา 59 ได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครอง และต้องจัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยสะดวก ยกเว้นข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคง

²⁵⁸ จันทราทิพย์ สุขุม, *เรื่องเดิม*, หน้า 111.

²⁵⁹ มาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

²⁶⁰ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, ศูนย์บริการประชาชน, *บทความเรื่องที่ 2 เรื่อง “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน”*.

²⁶¹ มาตรา 57 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

²⁶² จันทราทิพย์ สุขุม, *เรื่องเดิม*, หน้า 105.

ของรัฐหรือข้อมูลที่เป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ²⁶³ สำหรับการกำหนดสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น ได้มีการกำหนดบทบัญญัติไว้ในมาตรา 58 วรรคสอง ซึ่งได้กำหนดสิทธิของประชาชนและชุมชนไว้ว่า มีสิทธิในการได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนที่รัฐจะดำเนินโครงการหรืออนุญาตให้ผู้อื่นดำเนินโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม²⁶⁴

4.2.2.3 สิทธิและหน้าที่ในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ เช่น การวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Environment Impact Assessment: EIA)

ในการจัดทำโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ รัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสำคัญที่รัฐต้องการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐ โดยประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมีหลายประการ เช่น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร เข้าใจแนวคิดในการจัดทำโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ สร้างความเข้าใจและลดปัญหาความขัดแย้ง อีกทั้งยังเป็นการแนะนำแนวทางที่เหมาะสมในการจัดโครงการหรือกิจกรรมของรัฐนั้นอีกด้วย²⁶⁵

การให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มักเลือกใช้วิธีการการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นกระบวนการวิเคราะห์ ทำนาย และประเมินขนาด ความสำคัญของผลกระทบของกฎหมาย นโยบาย โครงการ และกิจกรรมอื่น ๆ ของมนุษย์ที่มีต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อม สุขอนามัย และคุณภาพชีวิต²⁶⁶ รวมถึงการเสนอแนะมาตรการลด ป้องกัน และติดตามตรวจสอบผลกระทบ และนำเสนอข้อมูลให้อยู่ในรูปแบบที่สามารถสื่อสารเป็นที่เข้าใจกันได้อย่างชัดเจน²⁶⁷ การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงเป็นเครื่องมือชนิดหนึ่งที่ถูกนำมาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติที่สืบเนื่องมาจากการพัฒนา²⁶⁸ เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดให้โครงการต่าง ๆ ที่มีแนวโน้มที่อาจก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยมีสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้น ซึ่งได้มีการโอนงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากกระทรวงต่าง ๆ จึงได้มีการจัดตั้งสำนักงานนโยบาย

²⁶³ มาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

²⁶⁴ มาตรา 58 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

²⁶⁵ ฉัตรชัย รัตนชัย, *เรื่องเดิม*, หน้า 146–148.

²⁶⁶ ศศิณา ภารา, *ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม* (กรุงเทพมหานคร: เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2550), หน้า 372-373.

²⁶⁷ ฉัตรชัย รัตนชัย, *เรื่องเดิม*, หน้า 1.

²⁶⁸ วรุฒิ โรมรัตนพันธ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 389.

และแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ขึ้นมารับผิดชอบงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม²⁶⁹

การวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมได้ปรากฏชัดเจนขึ้น เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้กำหนดให้โครงการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Report of Environment Impact Assessment: EIA) ก่อน เพื่อประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการนั้น²⁷⁰ ต่อมา เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ยังคงกำหนดให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและคุณภาพของประชาชนในท้องถิ่นที่มีการดำเนินโครงการ โดยรัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อนดำเนินโครงการที่อาจส่งผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมต่อชุมชน²⁷¹ ในการกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบ (Public Scoping)²⁷² เพื่อนำมาเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจดำเนินโครงการของรัฐ

ในการกำหนดประเภทของโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ได้มีการกำหนดไว้ในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยได้กำหนดให้โครงการพัฒนาที่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายมี 34 ประเภท²⁷³ อย่างไรก็ตาม โครงการที่มีอิทธิพลต่อการเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมี 4 ประเภท คือ (1) ขนาดของพื้นที่โครงการอันเป็นปัจจัยหลักในการสร้างการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม (2) ขนาดกำลังผลิตของโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมอันเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดมลพิษ (3) ขนาด ปริมาณ และความรุนแรงของมลพิษ (4) ขนาดอื่น ๆ ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา เช่น งบประมาณในการก่อสร้าง เป็นต้น²⁷⁴

การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ควรประกอบด้วยสาระสำคัญต่าง ๆ ได้แก่ (1) รายงานฉบับย่อสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary) ประกอบด้วย ประเภท ขนาดโครงการพร้อมกิจกรรมประกอบที่เกี่ยวข้อง ที่ตั้งโครงการ และแสดงที่ตั้งของสิ่งต่าง ๆ ที่อาจได้รับผลกระทบในบริเวณใกล้เคียง ผลกระทบ/มลพิษหลัก มาตรการป้องกันและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ และมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ (2) รายงานหลัก (Main Report) ประกอบด้วย ที่มาและเหตุผลความจำเป็นของโครงการ วัตถุประสงค์ของการจัดทำรายงาน กำหนดการดำเนินโครงการ และขอบเขตการศึกษาและวิธีการ (3) รายละเอียดข้อมูล

²⁶⁹ อุทิศ ภูอินทร์ และคนอื่น ๆ, *เรื่องเดิม*, หน้า 81.

²⁷⁰ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 82.

²⁷¹ มาตรา 67 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

²⁷² ประภัศร ปานป้อมเพชร, *เรื่องเดิม*, หน้า 93.

²⁷³ อุทิศ ภูอินทร์ และคนอื่น ๆ, *เรื่องเดิม*, หน้า 92.

²⁷⁴ เกษม จันทรแก้ว, *เรื่องเดิม*, หน้า 118-119.

โครงการเพื่อใช้เป็นแนวทางการตัดสินใจประกอบการประเมินผลกระทบได้ (4) สภาพสิ่งแวดล้อมปัจจุบัน (5) ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการ ทั้งที่เป็นผลกระทบโดยตรงและผลกระทบโดยอ้อม ในระยะสั้นและระยะยาว (6) มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการชดเชยความเสียหาย (7) การพิจารณาทางเลือกของโครงการ (8) รายละเอียดการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และ (9) มาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม²⁷⁵ เมื่อได้มีการเสนอรายงานต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอาจมีการจัดทำประชาพิจารณ์ เพื่อให้สาธารณชนได้รับทราบผลการศึกษาแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดการแสดงความคิดเห็นก่อนนำเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาเป็นขั้นตอนสุดท้าย โดยการดำเนินการดังกล่าว อาจทำได้โดยวิธีการตีพิมพ์ประกาศ และเผยแพร่รายงานการศึกษา ซึ่งการประชาพิจารณ์ถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญเพื่อให้ชุมชนได้รับทราบและเข้าใจถึงการดำเนินโครงการของรัฐ²⁷⁶

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้โครงการหรือกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชน คุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติ อย่างรุนแรง แม้ว่าจะไม่ได้มีการกำหนดไว้ในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ย่อมสามารถอ้างสิทธิชุมชนในการร้องขอให้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้²⁷⁷ และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อนการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รัฐต้องจัดให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมก่อนดำเนินโครงการ และต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชน และชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน²⁷⁸

ในปัจจุบันรัฐได้มีการทบทวนหลักเกณฑ์การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพและสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ตามที่กำหนดในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกับมาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งบัญญัติให้มีการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นเพื่อกำหนดให้การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ หากการนั้นอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย และประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามกฎหมาย จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 เพื่อให้หลักเกณฑ์การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และระบบ

²⁷⁵ อุทิศ ภูอินทร์ และคนอื่น ๆ, *เรื่องเดิม*, หน้า 87-92.

²⁷⁶ เกษม จันทรแก้ว, *เรื่องเดิม*, หน้า 146-148.

²⁷⁷ มาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

²⁷⁸ มาตรา 58 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเพื่อให้มีมาตรฐานอันเป็นที่ยอมรับและได้รับความเชื่อมั่นจากทุกภาคส่วน โดยมีสาระสำคัญในการปรับแก้คำนิยาม กระบวนการ ขั้นตอนเกี่ยวกับการจัดทำ การเสนอ และการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้มีความทันสมัยต่อเหตุการณ์ปัจจุบัน อีกทั้งยังได้มีการเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการตรวจสอบสถานที่ที่จะดำเนินโครงการหรือประกอบกิจการ และยังเพิ่มเติมบทกำหนดโทษอีกด้วย เพื่อให้กระบวนการและขั้นตอนการจัดทำ การเสนอ และการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีความโปร่งใส สร้างการมีส่วนร่วม สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว มีกลไกในการพัฒนาระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้มีความทันสมัยและทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี ทำให้เป็นที่ยอมรับและได้รับความเชื่อมั่นจากทุกภาคส่วน ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของการจัดทำร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติควบคู่ไปกับการพัฒนาประเทศอย่างสมดุล²⁷⁹ โดยได้กำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชน และชุมชนที่เกี่ยวข้อง ได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นด้วย²⁸⁰

การวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ก่อให้เกิดประโยชน์ที่สำคัญในการวางแผนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้ทราบถึงภาพรวมของปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ เพื่อหามาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหที่อาจเกิดขึ้นอย่างเหมาะสม²⁸¹ แต่ในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ยังเกิดกรณีปัญหาเกี่ยวกับการเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ทำให้การจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่มีความเป็นกลาง ก่อให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยในการศึกษาผลกระทบ และเกิดความไม่ไว้วางใจขึ้น จึงทำให้มาตรการดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จในการดำเนินงานมากนัก²⁸²

4.2.2.4 สิทธิและหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม

การที่รัฐดำเนินโครงการใดที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการที่กฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย อันส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียหรือชุมชนนั้น หรือการดำเนินโครงการใดที่ก่อให้เกิดมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตราย ผู้ก่อให้เกิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายจากการดำเนินการดังกล่าว²⁸³ ประเทศไทยได้กำหนดให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิโดยกระบวนการยุติธรรม โดยให้ประชาชนมีอำนาจฟ้องคดีเพื่อยืนยันสิทธิของตนที่ถูกโต้แย้ง ซึ่งในกรณีที่

²⁷⁹ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, ระบบประมวลผลข้อมูลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ค้นวันที่ 29 พฤศจิกายน 2560 จาก <http://www.senate.go.th/w3c/senate/lawdraft.php>

²⁸⁰ มาตรา 48 วรยศสามแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561

²⁸¹ วรุฒิ โรมรัตน์พันธ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 390-391.

²⁸² โสภารัตน์ จารุสมบัติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 16.

²⁸³ มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

หน่วยงานภาครัฐปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชน หน่วยงานภาครัฐจะต้องเยียวยาความเสียหายด้วยการชดเชยค่าสินไหมทดแทนคืนแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากการดำเนินโครงการนั้น²⁸⁴

ประเทศไทยได้กำหนดสิทธิของบุคคลในการฟ้องหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในเรื่องนั้น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้บุคคลมีสิทธิในการฟ้องหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้หน่วยงานนั้นปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของรัฐในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการวิเคราะห์ผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม²⁸⁵

การจัดตั้งศาลปกครองได้มีการจัดตั้งศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อม เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาและดำเนินการทั้งปวงในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในเขตอำนาจศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด โดยคดีปกครองสิ่งแวดล้อม หมายความว่า คดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์ การจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด²⁸⁶ โดยในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย สามารถใช้สิทธิในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองแบ่งได้เป็น 4 ประเภทใหญ่ คือ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง²⁸⁷

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้มีการรับรองสิทธิของประชาชนในการฟ้องหน่วยงานภาครัฐเพื่อที่จะได้รับการเยียวยาหรือค่าเสียหายในการชดเชยการทำความผิด

²⁸⁴ จันทราทิพย์ สุขุม, *เรื่องเดิม*, หน้า 125.

²⁸⁵ มาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

²⁸⁶ มหาวิทยาลัยนเรศวร, คณะนิติศาสตร์, *การจัดตั้ง “แผนกคดีสิ่งแวดล้อม” ในศาลปกครอง*, ค้นวันที่ 25 สิงหาคม 2561 จาก <http://www.law.nu.ac.th/DocumentL/230330/230330-1101213-P101.pdf>

²⁸⁷ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ของรัฐ²⁸⁸ โดยการใช้สิทธิดังกล่าวเป็นการเรียกร้องเอากับรัฐซึ่งแม้ไม่ได้เป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายโดยตรงแต่อาจต้องรับผิดชอบในฐานะที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น การไม่ปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อประชาชน ซึ่งประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย สามารถยกสิทธิดังกล่าวในการฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐในฐานะผู้ก่อให้เกิดความเสียหายได้²⁸⁹ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้กำหนดให้สิทธิในการฟ้องคดีเป็นของสิทธิชุมชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในระดับการควบคุมโดยประชาชน อันถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมในขั้นสูงสุดอีกด้วย²⁹⁰ สำหรับสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้มีส่วนได้เสียตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการฟ้องหน่วยงานภาครัฐให้รับผิดชอบอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำ อันเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเสียหาย²⁹¹

4.2.3 การกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียของกฎหมายไทย

การกำหนดผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการจัดทำประชามติในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นกระบวนการสำคัญในกระบวนการ โดยกำหนดขอบเขต (Scoping) ของผู้มีส่วนได้เสียในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นขั้นตอนบังคับสำหรับการระบุปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโครงการนั้น ๆ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียทั้งที่เป็นปัจเจกชนและที่เป็นชุมชน โดยเฉพาะผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการของรัฐนั้น ได้แสดงความคิดเห็น เพื่อเป็นข้อมูลในการนำมาประกอบการศึกษาในประเด็นอื่น โดยหลักการจะเป็นการประชุมระหว่างผู้ศึกษากับผู้มีส่วนได้เสีย โดยอาจมีทั้งการประชุมใหญ่ และการประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group Meeting) รวมถึงการรวบรวมความคิดเห็นผ่านทางสื่อสารสนเทศด้วย โดยการกำหนดผู้มีส่วนได้เสียควรทำด้วยรอบคอบเพื่อให้ข้อมูลที่ได้รับครอบคลุม ครบถ้วน ซึ่งจำเป็นต้องประกอบด้วย ผู้จัดทำโครงการ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชนทั่วไป²⁹² โดยการกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียอาจพิจารณาได้ตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

4.2.3.1 การกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดขอบเขตของผู้มีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น ได้แก่ บุคคลที่อาจได้รับผลกระทบจากการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และบุคคลที่มิได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่นจากการอนุญาต หรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ

²⁸⁸ มาตรา 60 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

²⁸⁹ ปาวิศร เลิศธรรมเทวี, *เรื่องเดิม*, หน้า 117.

²⁹⁰ ยุทธศักดิ์ ดือรัมย์, *เรื่องเดิม*, หน้า 129.

²⁹¹ มาตรา 60 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

²⁹² ฉัตรชัย รัตนชัย, *เรื่องเดิม*, หน้า 35-36.

รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น โดยการใช้สิทธิแสดงความคิดเห็นนั้น ประชาชนสามารถใช้สิทธิแสดงความคิดเห็นของโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ ในโครงการที่มีแนวโน้มที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบด้านใดด้านหนึ่ง หรือหลายด้านรวมกัน คือ ผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญที่เกี่ยวข้องกับบุคคล และผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญที่เกี่ยวข้องกับชุมชนท้องถิ่น

เมื่อมีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดความหมายของคำว่าผู้มีส่วนได้เสียที่มีสิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หมายถึง ผู้ที่อาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงจากการดำเนินโครงการของรัฐ และต่อมาเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ยังคงให้ความสำคัญกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อประกอบการตัดสินใจดำเนินโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยได้กำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียในการแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ ประชาชนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ ดูแล และรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งมีบทบัญญัติที่คล้ายคลึงกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550²⁹³ โดยในมาตรา 58 ได้กำหนดว่า ก่อนที่รัฐจะดำเนินโครงการใดที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชน และชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน

4.2.3.2 การกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียในการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ในการกำหนดประเภทของผู้มีส่วนได้เสีย ในการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตามแนวทางของสำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ซึ่งจำแนกได้เป็น 7 ประเภท ดังนี้

- 1) ผู้รับผลกระทบ ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็นกลุ่มผู้เสียผลประโยชน์จากการดำเนินโครงการ และกลุ่มผู้ได้ประโยชน์จากการดำเนินโครงการ
- 2) หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่จัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้แก่ หน่วยงานเจ้าของโครงการ และหน่วยงานที่ปรึกษา
- 3) หน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณาอนุมัติรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ได้แก่ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และหน่วยงานที่มีหน้าที่ตัดสินใจอนุมัติโครงการ เช่น คณะรัฐมนตรี
- 4) หน่วยงานราชการในระดับต่าง ๆ เช่น กรมชลประทาน กรมป่าไม้ หน่วยงานบริหารและพัฒนาในพื้นที่ เป็นต้น

²⁹³ อานาจ วงศ์บัณฑิต, รัฐธรรมนูญกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม, คำนวนที่ 25 สิงหาคม 2561 จาก <http://www.deqp.go.th/media/37228/รัฐธรรมนูญ-กับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม.pdf>

5) องค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม องค์การพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษา ภายในท้องถิ่นและในระดับอุดมศึกษา และนักวิชาการอิสระ

6) สื่อมวลชน ที่มีบทบาทเกี่ยวกับการนำเสนอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับ โครงการ ผลกระทบของโครงการและความก้าวหน้าในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อม

7) ประชาชนทั่วไป หรือสาธารณะชน ที่มีความต้องการและสนใจใน โครงการ โดยจะมีบทบาทในฐานะผู้สังเกตการณ์และผู้ร่วมรับฟังข้อมูล²⁹⁴

ในปัจจุบันการกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียมีลักษณะเป็นการกำหนดขอบเขต ของแต่ละกรณี เช่น ผลกระทบทางสังคมในรัศมี 5 กิโลเมตร โดยเน้นกลุ่มเด็กและสตรี เป็นต้น²⁹⁵ และการกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียในปัจจุบันมักจะกำหนดโดยให้มีองค์ประกอบ ได้แก่ ภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคเอกชน โดยที่ไม่ได้กำหนดว่าในแต่ละองค์ประกอบควรมีการกำหนด ขอบเขตในลักษณะใด เช่น

โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหินหินกรูด อำเภอบางสะพาน จังหวัด ประจวบคีรีขันธ์ เริ่มดำเนินการเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2541 ได้มีการจัดกลุ่มผู้มีส่วนร่วม ในการเข้าร่วมการทำประชาพิจารณ์ คือ ฝ่ายภาครัฐ ได้แก่ คณะรัฐมนตรี การไฟฟ้าฝ่ายผลิต สำนักงานนโยบาย และแผนสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการจัดทำประชาพิจารณ์ ฝ่ายประชาชน ได้แก่ องค์การบริหาร ส่วนตำบลธงชัย NGOs และประชาชนในพื้นที่ และฝ่ายภาคธุรกิจ ได้แก่ บริษัทยูนิย่นเพาเวอร์

โครงการสร้างท่อก๊าซ และโรงแยกก๊าซ และโรงแยกก๊าซไทย – มาเลเซีย จังหวัด สงขลา ดำเนินการทำประชาพิจารณ์ในระหว่างเดือนกรกฎาคม ถึงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2543 ได้มีการ จัดกลุ่มผู้มีส่วนร่วม ในการเข้าร่วมการทำประชาพิจารณ์ คือ ฝ่ายภาครัฐ ได้แก่ คณะรัฐมนตรี กระทรวงอุตสาหกรรม ปตท. และคณะกรรมการจัดทำประชาพิจารณ์ ฝ่ายภาคประชาชน ได้แก่ กลุ่ม อนุรักษ์ และประชาชนในพื้นที่ และฝ่ายภาคธุรกิจ ได้แก่ บริษัท ทรานส์ ไทย-มาเลเซีย²⁹⁶

โครงการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ การก่อสร้างอาคาร และระบบสาธารณูปโภคตาม แผนงานพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ระยะที่ 2 ได้กำหนดขอบเขตพื้นที่การศึกษาครอบคลุม บริเวณที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบจากกิจกรรมในระยะก่อสร้างและระยะดำเนินการของโครงการ โดยครอบคลุมพื้นที่ชุมชนที่อยู่ในรัศมี 5 กิโลเมตรจากพื้นที่ก่อสร้างโครงการ พื้นที่อยู่ในแนวเส้นเสียง ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2550 (เส้นเสียงฤดูร้อน) และมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2553 (เส้นเสียงฤดูหนาว) พื้นที่ภายนอกแนวเส้นเสียงที่ชัดเจนแต่อยู่ในแนวเส้น เสียงตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 ซึ่งการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในโครงการ ดังกล่าวเป็นการพิจารณาจากผู้ได้รับผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบในระยะก่อสร้างและระยะ

²⁹⁴ ศศิณา ภารา, *เรื่องเดิม*, หน้า 380-381.

²⁹⁵ ฉัตรชัย รัตนชัย, *เรื่องเดิม*, หน้า 36.

²⁹⁶ สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบ มีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก, หน้า 147-148.

ดำเนินการ โดยจำแนกผู้มีส่วนได้เสียตามแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม 7 ประเภท ของสำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) โดยยึดหลักการรวมผู้ที่เกี่ยวข้องไว้ให้มากที่สุด (Inclusiveness) ดังนี้

1. ผู้ได้รับผลกระทบหลัก ได้แก่ ผู้นำชุมชน ประชาชนในพื้นที่ หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ สถานพยาบาล ศาสนสถาน และสถานประกอบการ
2. หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่จัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้แก่ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) และ บริษัท เช่าที่อีสท์เอเชียเทคโนโลยี จำกัด
3. หน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณาอนุมัติรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ได้แก่ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
4. หน่วยงานราชการในระดับต่าง ๆ ได้แก่ หน่วยงานระดับจังหวัด หน่วยงานระดับอำเภอ และหน่วยงานระดับตำบล
5. องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษาภายในท้องถิ่นและในระดับอุดมศึกษา และนักวิชาการอิสระ
6. สื่อมวลชน ได้แก่ หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น และวิทยุชุมชน
7. ประชาชนทั่วไป²⁹⁷

ตามที่ได้มีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 มาตรา 48 วรรคสอง ซึ่งได้วางหลักให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้ประกาศกำหนด ซึ่งจะกำหนดให้แตกต่างกันตามประเภทหรือขนาดของโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการก็ได้ โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการวางหลักให้รัฐมนตรีเป็นผู้ออกประกาศกระทรวงเกี่ยวกับหลักเกณฑ์วิธีการในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประเภทหรือขนาดของโครงการ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวยังไม่ได้กำหนดให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการนั้น เป็นการกำหนดในหัวข้อใดบ้าง

จากบทกฎหมายที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้นจะเห็นได้ว่า กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือการประชาพิจารณ์ในประเทศไทย ได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีพลวัต มีการปรับแก้กฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับการประชาพิจารณ์ และเพื่อให้เกิดปัญหาอันเนื่องมาจากการประชาพิจารณ์อย่างน้อยที่สุด โดยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นหรือการประชาพิจารณ์ได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายที่สำคัญของประเทศอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าร่างกฎหมายบาง

²⁹⁷ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน), รายงานฉบับสมบูรณ์ รายงานการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการ ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ: การก่อสร้างอาคาร และระบบสาธารณูปโภค ตามแผนงานพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ระยะที่ 2 (รายงานฉบับผู้บริหาร), คำนวณวันที่ 21 กรกฎาคม 2561 จาก costaot.airportthai.co.th/images/pdf/590926_EIA.pdf

ฉบับจะยังไม่ประกาศบังคับใช้ แต่เป็นการแสดงให้เห็นได้ว่าประเทศไทย ได้ให้ความสำคัญกับการ
 ประชาพิจารณ์หรือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างต่อเนื่อง แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่ารัฐได้มีการ
 การประกาศใช้ประกาศกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่ก็
 เป็นเพียงการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องจัดให้มีการประเมินผลกระทบ
 สิ่งแวดล้อมเท่านั้น และแม้ว่าในระยะปีงบประมาณที่ 2548 จะกำหนดบทนิยามของคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” หมายความว่า ผู้ซึ่งอาจได้รับ
 ความเดือดร้อนหรือความเสียหายโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ แต่ในการ
 ปฏิบัติงานตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ พบว่า ในการจัดทำโครงการของรัฐเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ
 ได้มีผู้ที่ไม่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการดังกล่าว เข้าร่วมการแสดงความคิดเห็น และเป็นเหตุ
 ให้โครงการเหล่านั้นต้องหยุดชะงัก หรือยุติการดำเนินการ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ใน
 พื้นที่ และมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ประโยชน์จากโครงการดังกล่าวอย่างแท้จริง ดังนั้น เพื่อเป็นการ
 จัดให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้รับประโยชน์จากการบริการของภาครัฐอย่างเต็มประสิทธิภาพ จึงควร
 ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการ ให้มีความชัดเจน เพื่อที่จะให้ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงและ
 แท้จริงได้เข้าร่วมการประชาพิจารณ์และแสดงความคิดเห็นในโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ
 และเพื่อเป็นแนวปฏิบัติในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐด้วย

บทที่ 5

วิเคราะห์การกำหนดกลไกของผู้มีส่วนได้เสียในการทำประชาพิจารณ์ ในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

รัฐ มีภารกิจในการจัดหาบริการหรือทรัพยากรเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งการจัดหาบริการหรือทรัพยากรดังกล่าว อาจดำเนินการได้ในลักษณะของจัดทำโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ เช่น การสร้างเขื่อน การสร้างถนน การจัดหาไฟฟ้าและประปา ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว ในบางโครงการหรือในบางกิจกรรม อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐพึงต้องคำนึงและพิจารณา ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ เกิดประโยชน์แก่ทุกภาคส่วน โดยการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ ได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งส่วนใหญ่แล้ว ภาครัฐจะใช้วิธีการประชาพิจารณ์ ในโครงการหรือกิจกรรมของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และนำข้อมูลที่ได้รับมาพิจารณาว่าควรดำเนินโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวต่อไปหรือไม่ หรือรัฐควรดำเนินโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวในทิศทางใด เพื่อให้ตอบสนองประโยชน์สาธารณะ พร้อมทั้งกำหนดวิธีการหรือแนวทางดำเนินการแก้ไขผลกระทบที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อมบางส่วนด้วย

ในการจัดให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำประชาพิจารณ์ ในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จำต้องมีกลไกในการกำหนดลักษณะของประชาชน หรือชุมชนผู้มีส่วนได้เสีย รวมถึงการกำหนดว่าผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าว ควรมีสิทธิและหน้าที่ในการจัดทำประชาพิจารณ์เพียงใด และผลของการจัดทำประชาพิจารณ์ได้มีสถานะหรือมีผลต่อการพิจารณาโครงการของรัฐมากน้อยเพียงใด ซึ่งกลไกดังกล่าวถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้โครงการของรัฐนั้น เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะมากที่สุด และส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ชุมชน และประชาชนอย่างน้อยที่สุด ในปัจจุบัน แม้ว่าการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าวจะได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งรวมถึงวิธีการจัดทำประชาพิจารณ์ไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 แล้ว แต่การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว ยังไม่ปรากฏว่ารัฐได้มีการกำหนดขอบเขตของ สิทธิ และหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียให้มีความชัดเจน จึงเป็นกรณีที่ทำให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ไม่มีหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงานที่แน่นอน และชัดเจน ทำให้การกำหนดขอบเขตและแนวทางการประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เป็นเหตุให้มีการกล่าวอ้างว่า การกำหนดขอบเขตพื้นที่ศึกษาผลกระทบ ไม่ครอบคลุมผู้ได้รับผลกระทบทั้งหมด และเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานผู้ดำเนินโครงการ และประชาชน ซึ่งนอกจากการกำหนดขอบเขตพื้นที่ศึกษาผลกระทบ

ดังกล่าวจะไม่ได้มีความชัดเจนแล้ว การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก็ไม่ได้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการพิจารณาการจัดลำดับความสำคัญของผู้มีส่วนได้เสีย ว่าหน่วยงานภาครัฐควรต้องให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มใดมากน้อยกว่ากัน อีกทั้งการดำเนินโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น ได้มีผู้ที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่ หรือผู้ที่ไม่มีส่วนได้เสียที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการดังกล่าว เข้าร่วมการจัดทำประชาพิจารณ์ โดยการแสดงความคิดเห็นดังกล่าว อาจเป็นเหตุให้รัฐไม่สามารถดำเนินโครงการต่อไปได้ ทำให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ และประชาชนที่จำต้องใช้ประโยชน์จากการดำเนินโครงการดังกล่าว ไม่ได้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะในโครงการนั้น ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงการกำหนดความหมาย และลักษณะของผู้มีส่วนได้เสียที่ควรเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำประชาพิจารณ์ รวมถึงสิทธิและหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสีย ในกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ และผลของการจัดทำประชาพิจารณ์ เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกลไกของผู้มีส่วนได้เสียในการทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตามประเด็นการวิเคราะห์ ดังต่อไปนี้

5.1 ประเด็นปัญหาของประเทศไทยเกี่ยวกับการกำหนดความหมายและขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสีย

ในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยวิธีการจัดทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม องค์ประกอบหลักที่สำคัญในกระบวนการดังกล่าว คือผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งภาครัฐต้องให้ความสำคัญในการให้ผู้มีส่วนได้เสียได้แสดงความคิดเห็นในการดำเนินโครงการนั้น ดังนั้น การกำหนดความหมายและขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสีย จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เนื่องจากหลักการสำคัญของการประชาพิจารณ์ คือ การนำความคิดเห็นของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการของรัฐมาประกอบการพิจารณาตัดสินใจดำเนินโครงการนั้น จึงถือได้ว่าการกำหนดความหมายและขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสีย เป็นการกำหนดกรอบของข้อมูลที่ภาครัฐจะได้รับ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาการดำเนินโครงการ

การกำหนดความหมายของผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการประชาพิจารณ์ในโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ได้มีการกำหนดบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งได้กำหนดหลักการไว้ว่า ในกรณีการดำเนินโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมหรือวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนหรือชุมชนที่เกี่ยวข้อง รัฐต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชนและชุมชนก่อนเริ่มดำเนินการโครงการจากการกำหนดบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดขอบเขตของผู้ที่สามารถเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในกรณีการดำเนินโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรง โดยให้หมายความถึง ผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชน และชุมชน แต่การกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าว เป็นเพียงการกำหนดบทบัญญัติในลักษณะของหลักการเท่านั้น แต่การกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ได้มีการบัญญัติไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของ

ประชาชน พ.ศ. 2548 โดยระเบียบฉบับดังกล่าว ได้กำหนดความหมายของคำว่าผู้มีส่วนได้เสีย และได้กำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ดังนี้

1. ความหมายของผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หมายถึง ผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ²⁹⁸ ซึ่งจากการกำหนดความหมายในลักษณะดังกล่าว เป็นการกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสีย เพียงว่า ต้องเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง และต้องเป็นผลกระทบที่เป็นโทษอันเนื่องมาจากการดำเนินโครงการของรัฐนั้น อีกทั้งการกำหนดความหมายของผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าว ยังมีได้หมายความรวมถึงประชาชน และชุมชน ซึ่งเป็นกลุ่มที่สามารถเข้าร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอีกด้วย

2. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในการดำเนินโครงการของรัฐ เป็นสองลักษณะ คือ การดำเนินโครงการของรัฐโดยทั่วไป หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการ ต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบ โดยจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วยก็ได้ และการดำเนินโครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชน หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการ ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินโครงการ²⁹⁹ ซึ่งจากการกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนร่วมดังกล่าว ได้ครอบคลุมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนทั่วไปด้วย ซึ่งเป็นการกำหนดขอบเขตที่เพิ่มเติมจากการกำหนดความหมายของผู้มีส่วนได้เสียตามคำนิยามในข้อ 4 ของระเบียบดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดี การกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนร่วมตามบทบัญญัติดังกล่าว ก็ยังมีได้หมายความรวมถึงชุมชนแต่อย่างใด

5.1.1 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดความหมายของผู้มีส่วนได้เสีย

จากการพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 จะเห็นได้ว่า กฎหมายทั้งสองฉบับได้กำหนดให้ภาครัฐต้องรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียก่อน แต่เนื่องจากบทบัญญัติที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นเพียงการกำหนดบทบัญญัติที่เป็นหลักการในการดำเนินการ มิได้กำหนดบทนิยามหรือวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียที่ชัดเจน ดังนั้น ในการพิจารณาความหมายของผู้มีส่วนได้เสีย จึงต้องพิจารณาจากบทนิยามที่กำหนดไว้ในข้อ 4 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งตามบทนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ผู้มีส่วนได้เสีย คือผู้ที่ต้องได้รับผลกระทบที่เป็นโทษ และต้องเป็นผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินโครงการนั้น ซึ่งในการกำหนดความหมายของผู้มีส่วนได้เสียในบริบทของกฎหมายต่างประเทศ ที่อาจไม่ได้กำหนดคำนิยามคำว่าผู้มีส่วนได้เสียอย่างชัดเจน แต่หากพิจารณาจากผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการประชาพิจารณ์ ผู้มีส่วนได้เสีย อาจหมายถึง ผู้ที่ได้รับ

²⁹⁸ ข้อ 4 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

²⁹⁹ ข้อ 5 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

ผลกระทบโดยตรงหรือโดยอ้อมจากการดำเนินโครงการนั้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดความหมายคำว่าผู้มีส่วนได้เสียของประเทศไทย มีความสอดคล้องกับบริบทของกฎหมายต่างประเทศแล้ว

อย่างไรก็ดี นอกจากการพิจารณาการกำหนดความหมายของคำว่าผู้มีส่วนได้เสียตามบริบทของกฎหมายต่างประเทศแล้ว การพิจารณาความหมายของคำว่าผู้มีส่วนได้เสียของประเทศไทยโดยเทียบเคียงกับความหมายผู้มีส่วนได้เสียโดยทั่วไปที่หมายถึง ผู้ที่สร้างผลกระทบหรือได้รับผลกระทบทั้งที่เป็นผลประโยชน์หรือผลเสีย ทั้งทางตรงและทางอ้อมอันเกิดจากความสำเร็จของภารกิจขององค์กร อาจถือได้ว่า การกำหนดความหมายของผู้มีส่วนได้เสียเป็นการกำหนดตามความหมายโดยทั่วไป แต่การกำหนดความหมายของผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าวอาจยังไม่ครอบคลุมถึงผู้ที่อาจได้รับประโยชน์จากการดำเนินโครงการ เนื่องจากคำว่า ผู้มีส่วนได้เสีย ย่อมหมายถึง ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินโครงการ และผู้เสียประโยชน์จากการดำเนินโครงการ ซึ่งในการรับฟังความคิดเห็นหน่วยงานภาครัฐควรต้องได้รับข้อมูลจากทั้งผู้ที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์จากการดำเนินโครงการควบคู่กัน เพื่อที่หน่วยงานภาครัฐจะได้รับข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินโครงการอย่างรอบด้าน และสามารถเทียบเคียงกับประโยชน์สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพอันจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ที่อยู่ในพื้นที่และเกิดประโยชน์ต่อสาธารณะมากที่สุด นอกจากนี้ การกำหนดความหมายของผู้มีส่วนได้เสียตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าว ยังไม่ครอบคลุมถึงชุมชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดอีกด้วย

5.1.2 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการประชาสัมพันธ์

จากการพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 จะเห็นได้ว่าการกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียในการทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งที่ส่งผลกระทบโดยทั่วไปและส่งผลกระทบอย่างรุนแรง ได้หมายความว่าถึง ผู้มีส่วนได้เสียซึ่งหมายถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบอันเป็นโทษจากการดำเนินโครงการนั้น ประชาชน และชุมชน และนอกจากการกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนร่วมตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ยังได้มีแนวทางการกำหนดประเภทของผู้มีส่วนได้เสียในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งจำแนกได้เป็น 7 ประเภท ได้แก่ (1) ผู้รับผลกระทบ (2) หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่จัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (3) หน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณาอนุมัติรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (4) หน่วยงานราชการในระดับต่าง ๆ (5) องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม (6) สื่อมวลชน และ (7) ประชาชนทั่วไป ซึ่งการกำหนดขอบเขตดังกล่าว เป็นเพียงการกำหนดแนวทางของหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น อีกทั้ง การกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนร่วมดังกล่าว เป็นการกำหนดหลักทั่วไปที่ให้หน่วยงานภาครัฐกำหนดประเภทของผู้มีส่วนร่วมในการจัดทำประชาพิจารณ์เท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจนว่า ในการดำเนินโครงการของรัฐประเภทใด จะต้องกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนร่วมในการจัดทำประชาพิจารณ์อย่างไร และควรต้องกำหนดขอบเขตเชิงพื้นที่ในการจัดทำประชาพิจารณ์เป็นระยะทางเท่าใด ซึ่งการกำหนดขอบเขตเชิงพื้นที่ในปัจจุบัน หน่วยงานภาครัฐผู้รับผิดชอบโครงการได้

กำหนดขอบเขตเชิงพื้นที่ซึ่งมีระยะทางที่ไม่เท่ากัน อันเป็นเหตุให้เกิดการร้องเรียนจากภาคประชาชน ว่า การกำหนดขอบเขตพื้นที่การศึกษาไม่ครอบคลุมถึงผู้ที่ได้รับกระทบทั้งหมด และเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชน จนอาจทำให้การดำเนินโครงการของรัฐนั้น ไม่อาจดำเนินการลุล่วงตามวัตถุประสงค์ต่อประโยชน์สาธารณะได้

จากข้อมูลที่ได้กล่าวมาในข้างต้นจะเห็นได้ว่า การกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนร่วมในการจัดทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ที่ยังคงไม่มีความชัดเจนในเรื่องของการกำหนดขอบเขตพื้นที่การศึกษา และสถานะของกฎหมายที่เป็นเพียงแนวทางของสำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) เท่านั้น ดังนั้น ในการพิจารณาปัญหาจึงอาจพิจารณาได้ 3 ประเด็น ดังนี้

5.1.2.1 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายในการกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนร่วมในการจัดทำประชาพิจารณ์

จากการศึกษาค้นคว้าการกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนร่วมในการจัดทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในบริบทของต่างประเทศ ได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าแนวปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนร่วมไว้ใน พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environment Policy Act หรือ NEPA) ประเทศฝรั่งเศส ได้กำหนดไว้ในตารางแนบท้ายรัฐกฤษฎีกา และประเทศเยอรมนี ได้กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfg) ซึ่งหากพิจารณาเทียบเคียงหลักเกณฑ์การกำหนดประเภทของผู้มีส่วนได้เสียของประเทศไทย ซึ่งเป็นการกำหนดเป็นแนวทางของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท่านั้น จึงอาจเป็นเป็นการก่อให้เกิดความเท่าเทียมกับบริบทของต่างประเทศ และยังอาจก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายในภายหลังอีกด้วย

5.2.2.2 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความไม่สอดคล้องกันของกฎหมายในการกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสีย

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้วางหลักให้ผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชน และชุมชน เป็นผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบอย่างรุนแรง และตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ได้วางหลักให้ผู้มีส่วนได้เสีย และประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็น แต่ไม่ได้กล่าวถึงการให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการแต่อย่างใด ดังนั้น การกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนร่วมในการจัดทำประชาพิจารณ์ดังกล่าวจึงมีความไม่สอดคล้องกันระหว่างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ นอกจากนี้ ตามแนวทางของสำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ที่ได้กำหนดประเภทของผู้มีส่วนได้เสียจำนวน 7 ประเภท ก็ได้ครอบคลุมถึงชุมชนแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าการกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนร่วมในการจัดทำประชาพิจารณ์ที่ไม่มีความสอดคล้องกันดังกล่าว อาจก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายในภายหลังได้

5.2.2.3 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียในการจัดทำ ประชาพิจารณ์

จากการพิจารณาการกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนร่วมในการจัดทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยตามข้อกำหนดที่กำหนด พบว่ามีการกำหนดประเภทของผู้มีส่วนร่วมในการจัดทำประชาพิจารณ์ ได้แก่ ผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง องค์กรด้านสิ่งแวดล้อม สื่อมวลชน และประชาชน ซึ่งหากพิจารณาเทียบเคียงกับการกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียในบริบทของประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี ที่สรุปได้ว่า การกำหนดประเภทของผู้มีส่วนร่วมในการจัดทำประชาพิจารณ์ได้แก่ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ ประชาชนทั่วไป และองค์กรด้านสิ่งแวดล้อม ย่อมอาจหมายความว่า การกำหนดประเภทของผู้มีส่วนได้เสียของประเทศไทย มีความสอดคล้องกับบริบทของต่างประเทศแล้ว แต่หากพิจารณาอย่างถี่ถ้วนในประเด็นของคำว่าผู้ได้รับผลกระทบ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ที่ได้วางหลักความหมายของคำว่าผู้มีส่วนได้เสีย หมายถึง ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงจากการดำเนินโครงการของรัฐ ดังนั้น ความหมายของคำว่าผู้มีส่วนได้เสียของประเทศไทย จึงอาจหมายความว่าผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงเท่านั้น มิได้หมายความรวมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องจากการดำเนินโครงการแต่อย่างใด

การกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนร่วมในการจัดทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามหลักเกณฑ์ในข้างต้น แม้ว่าจะมีความสอดคล้องกับการกำหนดประเภทของผู้มีส่วนร่วมในการจัดทำประชาพิจารณ์ในบางประการแล้ว แต่การที่ภาครัฐไม่ได้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตเชิงพื้นที่เพื่อกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียในการทำประชาพิจารณ์ ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้ภาคประชาชนเกิดข้อร้องเรียนว่า การกำหนดขอบเขตของพื้นที่การศึกษาไม่ครอบคลุมผู้ที่ได้รับผลกระทบทั้งหมด รัฐจึงควรกำหนดขอบเขตเชิงพื้นที่ให้ชัดเจนเพื่อเป็นมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคประชาชน อันอาจทำให้โครงการของรัฐไม่อาจดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์

อย่างไรก็ดี แม้ว่าในปัจจุบันจะได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ซึ่งได้วางหลักให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยอาจกำหนดให้แตกต่างกันตามประเภทหรือขนาดของโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการ แต่การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว ยังไม่ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขนั้น เป็นการกำหนดในหัวข้อใด และจะเป็นการกำหนดครอบคลุมถึงความหมายและขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียในการดำเนินโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ นอกจากนี้ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในปัจจุบัน เป็นการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งหากรัฐจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบของประกาศกระทรวงอีก อาจทำให้เกิดความไม่ชัดเจนและอาจทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงานได้ ซึ่งอาจส่งผลทำให้ประชาชนเกิดความไม่เข้าใจในการปฏิบัติงาน

ของหน่วยงานของรัฐ อันอาจทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในภายหลัง ในการนี้ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรต้องมีการกำหนดความหมายของคำว่าผู้มีส่วนได้เสียให้ครอบคลุมถึงผู้ที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์จากการดำเนินโครงการ และเนื่องจากความหมายของคำว่าผู้มีส่วนได้เสีย คือ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการเท่านั้น ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรกำหนดความหมายของคำว่าผู้มีส่วนได้เสียและผู้มีส่วนร่วมที่แตกต่างกัน เพื่อที่หน่วยงานภาครัฐจะได้ทราบว่า การดำเนินโครงการนั้น ส่งผลกระทบต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบอย่างไร และได้รับทราบข้อมูลอื่นจากผู้ที่มีความสนใจในโครงการนั้นซึ่งอาจเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาดำเนินโครงการ โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวควรกำหนดในรูปแบบของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เพื่อเป็นหลักเกณฑ์กลางที่ชัดเจนในการถือปฏิบัติของหน่วยงานของภาครัฐ และเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนของภาคประชาชน

5.2 ประเด็นปัญหาของประเทศไทยเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียในการทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ผู้มีส่วนได้เสียถือว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของการจัดทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งการที่ผู้มีส่วนได้เสียจะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำประชาพิจารณ์นั้น รัฐได้กำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิและหน้าที่ในการจัดทำประชาพิจารณ์ดังกล่าว โดยในแต่ละประเทศได้มีการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียให้มีลักษณะสอดคล้องกับบริบทของประเทศของตน ซึ่งการกำหนดสิทธิและหน้าที่นั้น เป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้กระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์เกิดผลประโยชน์ต่อรัฐและภาคประชาชน เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด

5.2.1 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางสิ่งแวดล้อมภาครัฐ

การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการที่บุคคลได้รวมกันเพื่อทำกิจกรรมบางอย่างโดยการสมัครใจ โดยมีลักษณะเป็นการให้บุคคลเหล่านั้นได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจควบคู่ไปกับการปฏิบัติการ ซึ่งกระบวนการมีส่วนร่วม เป็นกระบวนการสื่อสารที่ทำให้โครงการนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ภายใต้การตัดสินใจที่ตีร่วมกันของทุกฝ่าย การที่รัฐได้จัดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของรัฐ ได้กำหนดระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 5 ระดับ เพื่อให้สามารถพิจารณากำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมจากระดับการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ระดับการเข้ามามีส่วนร่วมที่น้อยที่สุด ถึงระดับการเข้ามามีส่วนร่วมที่มากขึ้นในระดับสูงสุด ได้แก่ ระดับที่ 1 การมีส่วนร่วมในระดับการให้ข้อมูล ระดับที่ 2 การมีส่วนร่วมในระดับการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ระดับที่ 3 การมีส่วนร่วมในระดับการปรึกษาหารือ ระดับที่ 4 การมีส่วนร่วมในระดับการวางแผนร่วมกัน ระดับที่ 5 การมีส่วนร่วมในระดับการร่วมปฏิบัติ และระดับที่ 6 การมีส่วนร่วมในระดับการควบคุมโดยประชาชน

ประเทศไทยได้มีการรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมทางสิ่งแวดล้อมของภาครัฐไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยได้กำหนดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการการอนุรักษ์ ฟื้นฟู ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงเปิดโอกาสให้

ประชาชนได้มีสิทธิในเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมในระดับของการให้ข้อมูล (ระดับที่ 1) และการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นด้วยวิธีการประชาพิจารณ์ ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมในระดับการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน (ระดับที่ 2) ในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมเพียงแค่การรับทราบข้อมูล และการแสดงความคิดเห็น โดยที่ไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาข้อคิดเห็น ประกอบกับรัฐยังมีดุลพินิจพิจารณาเกี่ยวกับการพิจารณาเหตุผลความจำเป็นในการดำเนินโครงการต่อไป แม้ว่าโครงการนั้นอาจส่งผลกระทบต่อประชาชน จึงเป็นเหตุให้เกิดความไม่เข้าใจกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความขัดแย้งอันนำไปสู่การประท้วงต่อต้าน การดำเนินโครงการนั้นได้ โดยจากการศึกษาค้นคว้าสิทธิและหน้าที่ในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางสิ่งแวดล้อมภาครัฐของประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี ซึ่งได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผ่านกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ เช่นเดียวกับของประเทศไทย แต่หากพิจารณาการมีส่วนร่วมของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ที่กำหนดให้มีการปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างภาครัฐและประชาชน รวมถึงการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนนโยบายภาครัฐ อันเป็นการมีส่วนร่วมในระดับที่สูงกว่าเดิม และอาจเป็นการทำให้ผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชน หรือชุมชน ได้มีความรู้สึกร่วมในการกำหนดแผนนโยบายโครงการนั้น และทำให้หน่วยงานภาครัฐสามารถดำเนินโครงการต่อไปได้ตามความเหมาะสมที่เป็นประโยชน์ต่อทั้งบริการสาธารณะและผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจทำให้อลดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนได้ รวมถึงยังเป็นการทำให้ผลของการมีส่วนร่วมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นด้วย

5.2.2 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

การให้ผู้มีส่วนได้เสียได้มีส่วนร่วมในการจัดทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียจำต้องพิจารณารายละเอียด และข้อมูลของโครงการเป็นสำคัญ ว่าการดำเนินโครงการของรัฐนั้น ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชน และส่งผลกระทบต่อชุมชน ดังนั้น การกำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในการดำเนินโครงการของรัฐนั้น จึงเป็นกลไกที่สำคัญในการทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปโดยชอบธรรม และบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ นอกจากนี้ การที่รัฐได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ยังเป็นการพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มั่นคงและส่งผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่อีกด้วย โดยการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประเทศไทย

การกำหนดสิทธิและหน้าที่ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในการจัดทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 อันเป็นข้อกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับข้อมูลโครงการของรัฐตั้งแต่ก่อนเริ่มดำเนินโครงการ โดยกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐต้องประกาศให้ประชาชนทราบ

ถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ และรายละเอียดประกอบการพิจารณา โดยปิดประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ของหน่วยงานของรัฐและสถานที่ดำเนินโครงการ เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน และประชาชนสามารถตรวจสอบข้อมูลผ่านทางระบบสารสนเทศที่กำหนดได้อีกด้วย³⁰⁰ และเมื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว ประชาชนสามารถตรวจสอบข้อมูลสรุปผลการฟังความคิดเห็นจากระบบเครือข่ายสารสนเทศข้างต้นและสถานที่ที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐ หรือสถานที่ดำเนินโครงการนั้น³⁰¹

ในการพิจารณาสิทธิและหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 58 วรรคสอง และตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 12 ซึ่งหากพิจารณาประกอบกันจะเห็นได้ว่า รัฐได้กำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชน และชุมชน ได้มีสิทธิในการรับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานภาครัฐก่อนเริ่มดำเนินโครงการ และเมื่อหน่วยงานภาครัฐได้รับผิดชอบโครงการได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว ให้ดำเนินการจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งการกำหนดบทบาทบัญญัติในลักษณะดังกล่าว ได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการกำหนดข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผยให้แก่ประชาชนรับทราบภายหลังการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ควรกำหนดให้รวมถึงรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย เนื่องจากการกำหนดเพียงว่า ให้หน่วยงานภาครัฐต้องจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อาจไม่ได้หมายความว่าความรวมถึงการเปิดเผยรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งรายงานดังกล่าวอาจมีรายละเอียดที่ครบถ้วนมากกว่าสรุปผลความคิดเห็นของประชาชนที่หน่วยงานภาครัฐจัดทำขึ้น และเมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับหลักเกณฑ์ของการออกคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ได้กำหนดว่า ในการออกคำสั่งทางปกครอง ผู้เป็นคู่กรณีย่อมมีสิทธิในการรับทราบข้อเท็จจริงที่เพียงพอ ก่อนที่ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งทางปกครองด้วย³⁰² ดังนั้น การที่ไม่ได้กำหนดข้อกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการเปิดเผยรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมดังกล่าว อาจทำให้ผู้มีส่วนได้เสียไม่ได้รับทราบข้อมูลอย่างเพียงพอ

ในการพิจารณาบทบาทบัญญัติของสิทธิและหน้าที่ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในบริบทของกฎหมายต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์เทียบเคียงตามความเหมาะสมในบริบทของกฎหมายไทย ซึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี ได้กำหนดให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ตั้งแต่ขั้นตอนของการประกาศให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ โดยรัฐเป็นผู้มีหน้าที่จัดเตรียมเอกสารและเผยแพร่เอกสารให้แก่ประชาชน ซึ่งในประเทศฝรั่งเศส ได้มีการกำหนดให้รัฐต้องจัดเตรียมรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และเผยแพร่รายงานดังกล่าว เพื่อให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้รับทราบด้วย ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า หากประเทศไทยนำหลักการของประเทศฝรั่งเศสเกี่ยวกับการกำหนดข้อกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับให้หน่วยงานภาครัฐต้องเผยแพร่รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อาจเป็นการทำให้ผู้มีส่วนได้เสียได้

³⁰⁰ ข้อ 11 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

³⁰¹ ข้อ 12 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

³⁰² มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

รับทราบข้อมูลอย่างครบถ้วน และเป็นการป้องกันความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนที่อาจเกิดขึ้นในภายภาคหน้า อย่างไรก็ตาม แม้ในปัจจุบัน หน่วยงานภาครัฐผู้รับผิดชอบโครงการจะได้มีการเผยแพร่รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระบบสารสนเทศ (เว็บไซต์) แต่การกำหนดข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเผยแพร่รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ควรกำหนดไว้อย่างชัดเจน และควรต้องกำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้เกิดความสะดวกต่อการรับทราบสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน

5.2.3 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ เช่น การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Environment Impact Assessment: EIA)

การจัดทำโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม หรือประชาชนในท้องถิ่นนั้น รัฐต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น ซึ่งเป็นกระบวนการที่ทำให้ลดความขัดแย้ง และความไม่เข้าใจระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน อีกทั้งรัฐยังได้รับทราบข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินโครงการนั้น โดยกระบวนการสำคัญที่หลายประเทศใช้เป็นเครื่องมือในการให้ประชาชนและชุมชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ คือ การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม หรือที่เรียกว่า EIA (Environment Impact Assessment) ซึ่งในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ได้ใช้กระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์เป็นเครื่องมือในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และมีขั้นตอนการดำเนินการที่สำคัญคือ การกำหนดโครงการ และขอบเขตของงาน เพื่อกำหนดขอบเขตว่าการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น ควรต้องจัดทำภายในขอบเขตใด ซึ่งการกำหนดขอบเขตดังกล่าว หมายความว่ารวมถึงการกำหนดประเภทโครงการ การกำหนดพื้นที่ที่ใช้ในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการกำหนดผู้มีส่วนได้เสียที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ได้มีการกำหนดบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเป็นการรับรองให้หน่วยงานภาครัฐต้องจัดให้มีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ในกรณีการดำเนินโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือวิถีความเป็นอยู่ของประชาชน แต่การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเพียงการบัญญัติรับรองให้หน่วยงานภาครัฐต้องมีการจัดทำโครงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท่านั้น และแม้ว่าจะได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นการกำหนดให้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมมีความชัดเจนมากขึ้น และสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน แต่การกำหนดหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดความหมายและขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียให้มีความชัดเจนมากขึ้น แต่จากการศึกษาค้นคว้าการกำหนดประเภทของผู้มีส่วนได้เสียในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยนั้น สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ได้มีการจำแนกประเภทของผู้มีส่วนได้เสียในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมไว้เป็นจำนวน 7 ประเภท แต่การกำหนดแนวทางดังกล่าว มิได้เป็นการกำหนดในรูปแบบของกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติที่มีผลใช้บังคับที่ชัดเจน อีกทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว ยังเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ไม่สอดคล้องกับ

ความหมายของผู้มีส่วนได้เสียตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 และการกำหนดแนวทางดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมถึงชุมชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอีกด้วย

จากการพิจารณาการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในบริบทของกฎหมายต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดกลไกของผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ใน National Environment Policy Act (NEPA) ค.ศ. 1969 และ State Environment Policy Act (SEPA) ค.ศ. 1971 และประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองธรรมชาติ เลขที่ 76-629 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1976 มาตรา 2 และกฎหมาย เลขที่ 77-1141 ลงวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ. 1977 ซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียไว้ในกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติ และโดยเฉพาะประเทศเยอรมนีซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองรวมถึงสิทธิและหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียในการดำเนินการดังกล่าวด้วย ซึ่งกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองของประเทศเยอรมนี หรือ VwVfg เป็นกฎหมายแม่บทอันอาจนำไปสู่การออกกฎหมายอื่นได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียในการจัดทำประชาพิจารณ์ในกระบวนการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ควรมีการกำหนดไว้ในกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติ

นอกจากการสถานะของกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมแล้ว ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 58 ได้วางหลักไว้ว่า ในการดำเนินโครงการของรัฐใดที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพประชาชนหรือชุมชน และต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียประชาชน และชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาข้อมูลดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาดำเนินโครงการต่อไป ซึ่งหากพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดบทบัญญัติในกรณีที่การดำเนินโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบอย่างรุนแรงเท่านั้น ผู้เขียนจึงมีข้อสังเกตว่าหากเป็นการดำเนินโครงการของรัฐโดยทั่วไปที่อาจส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชน หรือชุมชน โดยที่ผลกระทบดังกล่าว อาจไม่ได้เป็นผลกระทบที่รุนแรงตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกลไกของผู้มีส่วนได้เสีย ควรเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งหากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์สำคัญในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ที่เป็นกระบวนการที่ทำให้ลดความขัดแย้ง และความไม่เข้าใจระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน อีกทั้งยังเป็นการทำให้หน่วยงานภาครัฐได้รับทราบข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการดังกล่าว ผู้เขียนจึงเห็นว่า การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมในโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับที่รุนแรงตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด หรือในระดับทั่วไป ภาครัฐควรต้องกำหนดหลักเกณฑ์และกลไกของผู้มีส่วนได้เสียในการประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน เพื่อเป็นแนวปฏิบัติในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ

และเป็นการทำให้ภาคประชาชนเกิดความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมายในกระบวนการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

5.2.4 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม

การที่รัฐได้ดำเนินโครงการใดที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยที่ไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการที่กฎหมายกำหนดเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ จนนำไปสู่การเกิดผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียหรือชุมชนนั้น รัฐต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือความเสียหายอันเนื่องมาจากการดำเนินการดังกล่าว โดยการกล่าวถึงสิทธิและหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการยุติธรรมในหัวข้อนี้ เป็นการแสดงให้เห็นว่าผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ นอกจากจะมีสิทธิในการเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในการดำเนินโครงการของรัฐแล้ว หากผู้นั้นได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการดังกล่าว อันเนื่องมาจากการที่รัฐไม่ได้ปฏิบัติตามข้อกำหนด ผู้นั้นย่อมมีสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมด้วย

การกำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ได้มีการกำหนดให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการดำเนินของหน่วยงานภาครัฐ มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อม เพื่อขอให้หน่วยงานภาครัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทน และเยียวยาความเสียหายอันเนื่องมาจากการดำเนินการดังกล่าว³⁰³ แต่การกำหนดบทบัญญัติดังกล่าว เป็นการดำเนินการภายหลังจากที่หน่วยงานภาครัฐได้ดำเนินโครงการนั้นแล้ว และโครงการนั้นได้ส่งผลกระทบต่อประชาชน แต่การที่หน่วยงานภาครัฐได้รับฟังข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย และหน่วยงานภาครัฐมีดุลพินิจว่า มีความจำเป็นต้องดำเนินโครงการนั้นต่อไป ก็ให้หน่วยงานภาครัฐนั้นดำเนินโครงการต่อไปได้³⁰⁴ โดยที่ไม่มีหลักเกณฑ์ใดที่ตรวจสอบและคุ้มครองว่า เหตุใดหน่วยงานภาครัฐจึงไม่ดำเนินโครงการตามผลของการรับฟังความคิดเห็น และไม่มีหลักเกณฑ์ใดกำหนดชัดเจนว่าผู้มีส่วนได้เสียสามารถใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมในการตรวจสอบเหตุผลที่หน่วยงานภาครัฐไม่ดำเนินการตามข้อคิดเห็นนั้น ซึ่งจากกรณีปัญหาดังกล่าว อาจเกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน และอาจเป็นช่องว่างในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐได้ อย่างไรก็ดี ในการพิจารณาบทบัญญัติของการกำหนดสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมในบริบทของกฎหมายต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์เทียบเคียงตามความเหมาะสมในบริบทของกฎหมายไทย อาจวิเคราะห์ได้ ดังนี้

1. ประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดว่า ผู้ที่พบการกระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิการอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องร้องคดีได้ ซึ่งเป็นการทำให้เจ้าหน้าที่ได้พิจารณาทบทวนการปฏิบัติของตนเพื่อเป็นการเยียวยาหรือชดเชยความเสียหายแก่ประชาชนผู้ที่ได้รับการละเมิดนั้น แต่ในการกำหนดสิทธิของผู้ฟ้องคดีของประเทศไทยตามมาตรา 42 ของ

³⁰³ มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2542

³⁰⁴ ข้อ 13 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดว่าต้องเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของรัฐ จึงจะมีสิทธิเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังนั้น หากนำบริบทที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา มาใช้บังคับในบริบทของกฎหมายไทย อาจทำให้เกิดความขัดแย้งกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้

2. ประเทศฝรั่งเศสได้มีการแบ่งการใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมและศาลปกครอง โดยการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม เป็นการฟ้องคดีในกรณีที่เป็นข้อพิพาทในเรื่องการดูแลรักษาทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ต้องเป็นผู้ที่แสดงให้เห็นว่าตนมีส่วนได้เสียในคดีหรือในความเสียหายนั้น ส่วนการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เป็นการฟ้องคดีในกรณีเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง หรือการกำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง โดยผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกรณีนั้นอย่างแน่นอน และมีความเกี่ยวเนื่องกับประเด็นแห่งคดีนั้น ซึ่งหากเทียบเคียงกับบริบทของกฎหมายไทยเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีแล้ว จะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 ได้วางหลักว่า ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง รวมถึงการใดที่หน่วยงานทางปกครองได้กระทำละเมิดต่อผู้นั้น ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า สิทธิและหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย มีความสอดคล้องกับบริบทของประเทศฝรั่งเศสแล้ว

3. ประเทศเยอรมนีได้กำหนดว่า ผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิในสิ่งแวดล้อม องค์การด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งใช้สิทธิฟ้องคดีแทนประชาชนตามขอบเขตที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมรับรอง และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ โดยประเทศเยอรมนีได้มีกระบวนการที่แตกต่างจากประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส ในกรณีที่ผู้ใดได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานตามโครงการ ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำคัดค้านต่อเจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็นหรือเจ้าหน้าที่องค์กรท้องถิ่นแล้วแต่กรณี โดยผู้นั้นต้องดำเนินการยื่นคำคัดค้านภายในเวลา 2 สัปดาห์นับจากระยะเวลาในการแสดงผลงานนั้นสิ้นสุดลง เพื่อขอให้คุ้มครองประโยชน์ของตนและมีสิทธิในการเรียกร้องค่าทดแทน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การใช้สิทธิคัดค้านตามหลักเกณฑ์ของประเทศเยอรมนี เป็นกรณีที่น่าสนใจและมีความเหมาะสมต่อการนำมาปรับใช้ในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย เกี่ยวกับการกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชน และชุมชน ได้มีสิทธิในการคัดค้าน โต้แย้งเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแก้ไขโครงการก่อนเริ่มดำเนินโครงการ เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชน และชุมชน ได้มีสิทธิในการแสดงข้อคิดเห็นของตนก่อนที่หน่วยงานภาครัฐจะเริ่มดำเนินโครงการ ซึ่งอาจเป็นข้อมูลที่ทำให้หน่วยงานภาครัฐนำมาประกอบการตัดสินใจ และอาจทำให้การดำเนินโครงการของรัฐนั้นเกิดประโยชน์แก่ทุกภาคส่วนมากยิ่งขึ้น

การกำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย ควรกำหนดให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบดุลพินิจของภาครัฐ และเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้แสดงถึงข้อคับข้องใจที่เกิดจากการดำเนินโครงการดังกล่าว ซึ่งหากหน่วยงานภาครัฐ

ได้รับฟังข้อค้ำข้องใจของภาคประชาชน และสามารถชี้แจงให้ประชาชนเกิดความเข้าใจในประเด็นที่ค้ำข้องใจ อาจทำให้ลดความขัดแย้งในการดำเนินโครงการของรัฐนั้นได้

5.3 ประเด็นปัญหาของประเทศไทยเกี่ยวกับผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

การให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐ เป็นการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาแนวทางการแก้ปัญหาของชุมชนที่มีความเหมาะสม และเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาโครงการของภาครัฐ โดยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐ เป็นการเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจในการดำเนินโครงการของรัฐให้มีความรอบคอบมากขึ้น และยังเป็นการสร้างความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของการดำเนินโครงการระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยวิธีประชาพิจารณ์ในประเทศไทย เป็นการดำเนินการเพื่อให้ได้แนวทางหรือข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจดำเนินโครงการของรัฐเท่านั้น ไม่ได้มีผลผูกพันว่ารัฐจะต้องดำเนินการตามข้อคิดเห็นดังกล่าว ซึ่งผลของการจัดทำประชาพิจารณ์เป็นการแสดงให้เห็นว่าการดำเนินโครงการของรัฐได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนตามที่หน่วยงานภาครัฐประมาณการไว้หรือไม่ และหากมีความจำเป็นที่หน่วยงานภาครัฐจะต้องดำเนินโครงการนั้นต่อไป ควรกำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือการเยียวยาแก่ประชาชนและชุมชนอย่างไร ดังนั้น การแสดงความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทยโดยวิธีการประชาพิจารณ์ จึงถือได้ว่าเป็นเพียงข้อมูลประกอบการพิจารณาดำเนินโครงการของรัฐ ซึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี ก็ได้กำหนดผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐ เช่นเดียวกับประเทศไทย แต่หากพิจารณาในกรณีของประเทศฝรั่งเศสจะเห็นได้ว่า แม้ว่าผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จะเป็นเพียงข้อมูลประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐ แต่หากองค์กรทางปกครองตัดสินใจในแนวทางที่ขัดหรือแย้งกับข้อคิดเห็นดังกล่าว ต้องดำเนินการชี้แจงเหตุผลให้ทราบโดยทั่วกัน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการสร้างการเข้าใจแก่ภาคประชาชน เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน โดยจากการพิจารณาข้อกฎหมายของประเทศไทย มิได้มีการกำหนดบทบัญญัติทางกฎหมายในกรณีที่หน่วยงานภาครัฐมีข้อคิดเห็นที่แตกต่างจากข้อคิดเห็นของภาคประชาชน หน่วยงานภาครัฐควรต้องดำเนินการอย่างไร ซึ่งการที่ภาคประชาชนไม่ได้รับทราบเหตุผลในการดำเนินการดังกล่าว อาจส่งผลให้เกิดความไม่เข้าใจ และเกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคประชาชนได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรต้องมีการกำหนดบทบัญญัติในการให้หน่วยงานภาครัฐชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการดำเนินโครงการดังกล่าวต่อผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชน และชุมชน อย่างชัดเจน เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงเหตุผลและความจำเป็นของภาครัฐในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น และเพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการทำให้ผลของการมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดประโยชน์มากที่สุด

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ เพื่อตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะนั้น รัฐมีสิ่งหนึ่งที่เราเรียกว่าเอกสิทธิ์ทางปกครอง ที่รัฐจะดำเนินการอันใดโดยใช้อำนาจทางปกครองเหนืออำนาจเอกชนย่อมได้ ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ อาจดำเนินการได้ในรูปแบบของการจัดทำโครงการต่าง ๆ เช่น การสร้างเขื่อน การสร้างโรงไฟฟ้า การสร้างถนน เป็นต้น ซึ่งในการจัดทำโครงการดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในบริเวณการจัดทำโครงการและบริเวณใกล้เคียง เป็นเหตุให้ระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมเกิดความทรุดโทรม และเกิดมลพิษ ทำให้เกิดแนวคิดเกี่ยวกับการรักษาสมดุลระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่ดี เพื่อเอื้อต่อการดำรงอยู่ของมนุษย์ จึงได้มีการจัดประชุม Earth Summit ที่นครริโอ เดอ-จาเนโร (Rio Declaration) เพื่อเป็นอนุสัญญาเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกกลุ่มและทุกระดับที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรัฐจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ อันเป็นสาเหตุให้หลายประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยได้เริ่มกำหนดบทกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในการจัดทำโครงการต่าง ๆ โดยวิธีการที่หลายประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส หรือประเทศเยอรมัน รวมถึงประเทศไทย ได้ใช้เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น นั่นคือ วิธีการจัดทำประชาพิจารณ์ ซึ่งเป็นวิธีที่ให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการทั้งทางตรงและทางอ้อม องค์กรที่เกี่ยวข้องและองค์กรด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงประชาชนทั่วไปที่สนใจในกรณีดังกล่าว เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น โดยรัฐจะดำเนินการรวบรวมความคิดเห็นดังกล่าว เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจว่าควรดำเนินโครงการของรัฐหรือไม่ อย่างไร โดยการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ที่หลายประเทศทั่วโลกนิยมนำมาใช้ นั่นคือ การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environment Impact Assessment: EIA) ซึ่งมีรูปแบบในการเปิดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยวิธีการประชาพิจารณ์ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดให้การดำเนินโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต้องจัดให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อมูลมาประกอบการพิจารณา ซึ่งองค์ประกอบสำคัญในกระบวนการดังกล่าวคือ ผู้มีส่วนได้เสียที่มีสิทธิในการจัดทำประชาพิจารณ์

การกำหนดกลไกเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียในการจัดทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ซึ่งได้มีการกำหนดความหมายและขอบเขตไว้ใน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 โดยผู้มีส่วนได้เสียหมายถึง ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการดำรงชีพของประชาชนและชุมชน รวมถึงชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการนั้น แต่หากพิจารณาจากการกำหนดความหมายและขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าวในบริบทของต่างประเทศ และแนวทางการกำหนดประเภทของผู้มีส่วนได้เสียในการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ของสำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่า การกำหนดความหมายของผู้มีส่วนได้เสีย ได้หมายความรวมถึง ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ ชุมชนท้องถิ่น องค์กรภาคประชาชนที่มีหน้าที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไป ที่ให้ความสนใจโครงการ ซึ่งการกำหนดให้องค์กรภาคประชาชน สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไป อยู่ภายใต้ขอบเขตของคำว่าผู้มีส่วนได้เสีย จึงอาจเป็นการขัดแย้งกับความหมายของผู้มีส่วนได้เสียที่หมายถึงผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการตามความหมายในข้างต้น นอกจากนี้ การกำหนดความหมายของผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าว ยังมิได้หมายความรวมถึงชุมชนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดไว้อีกด้วย

ในการกำหนดความหมายของผู้มีส่วนได้เสียในบริบทของกฎหมายต่างประเทศ ได้มีการกำหนดในลักษณะคล้ายกับประเทศไทย กล่าวคือ ได้กำหนดให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมจากการดำเนินโครงการนั้น ชุมชน องค์กรภาคประชาชนที่มีหน้าที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และประชาชนทั่วไป ได้มีส่วนร่วมในการจัดทำประชาพิจารณ์ได้ โดยการกำหนดความหมายของผู้มีส่วนได้เสียในบริบทของกฎหมายต่างประเทศ มักจะกำหนดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนีได้กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองของประเทศเยอรมนี ซึ่งในประเทศไทยได้กำหนดความหมายของผู้มีส่วนได้เสียในการจัดทำประชาพิจารณ์ในกำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และแนวทางของสำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นกฎหมายในลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติ จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายได้ในภายหลัง

การกำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียให้มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ได้กำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียได้มีสิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานภาครัฐ แม้ว่าในปัจจุบันจะได้มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินโครงการของรัฐผ่านทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ ซึ่งอาจทำให้ประชาชนสามารถรับทราบข้อมูลข่าวสารทางด้านสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานภาครัฐได้มากขึ้น แต่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐเปิดเผยเพียงแค่สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเท่านั้น โดยไม่ได้บังคับว่าต้องเปิดเผยรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งอาจทำให้ผู้มีส่วนได้เสียไม่สามารถรับทราบข้อมูลได้อย่างครบถ้วน นอกจากสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวแล้ว รัฐยังได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการฟ้องร้องดำเนินคดี หรือเรียกให้หน่วยงานภาครัฐชดเชย หรือเยียวยาความเสียหายอันเนื่องมาจาก

โครงการนั้น แต่การดำเนินการดังกล่าว เป็นการดำเนินการภายหลังจากที่รัฐได้ตัดสินใจดำเนินโครงการ และโครงการนั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายแล้ว ซึ่งในการตัดสินใจดำเนินโครงการของรัฐดังกล่าว รัฐมีดุลพินิจพิจารณาว่าควรจะดำเนินโครงการนั้นต่อไปหรือไม่ โดยที่ไม่มีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจดังกล่าว

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วยวิธีประชาธิปไตย ผลของการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าว เป็นเพียงข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐเท่านั้น ซึ่งในประเทศไทยไม่ได้กำหนดว่า หากรัฐได้ตัดสินใจดำเนินโครงการที่มีแนวทางแตกต่างจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รัฐควรต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป ซึ่งหากพิจารณาในบริบทของกฎหมายต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ได้กำหนดว่า เมื่อรัฐตัดสินใจดำเนินโครงการไปในแนวทางที่แตกต่างจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รัฐจำต้องชี้แจงเหตุผลในการตัดสินใจดำเนินโครงการในแนวทางที่แตกต่างจากการรับฟังความคิดเห็นนั้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการสร้างความเข้าใจแก่ภาคประชาชน เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน

ในการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น รัฐควรต้องกำหนดความหมาย ขอบเขต สิทธิ และหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียให้เกิดความชัดเจน รวมถึงผลของการจัดทำประชาพิจารณ์ว่า เมื่อรัฐได้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการอย่างไร และหากรัฐตัดสินใจที่จะไม่ดำเนินโครงการตามข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย รัฐมีเหตุผลในการดำเนินการนั้นอย่างไร เพื่อให้การส่งผ่านข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐผู้เสนอโครงการไปยังผู้มีส่วนได้เสียได้รับทราบข้อมูลที่ชัดเจน ครบถ้วน เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ในการจัดทำโครงการ และการตัดสินใจของรัฐ อีกทั้งยังเป็นการทำให้หน่วยงานผู้เสนอโครงการได้รับทราบว่า ประชาชนในแต่ละพื้นที่ มีความต้องการที่แท้จริงประการใดบ้าง ทั้งนี้ เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และเพื่อให้การดำเนินโครงการของรัฐตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะทุกภาคส่วน อีกทั้ง ยังส่งผลให้การพัฒนาสังคม และความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี สามารถดำเนินการควบคู่ไปกับสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศที่ดี เพื่อให้สิ่งแวดล้อมเกิดความสมดุลสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้ระบบนิเวศปราศจากมลพิษ และสารปนเปื้อนต่าง ๆ อันส่งผลให้คุณภาพชีวิตของมนุษย์ทั้งทางร่างกาย อารมณ์ และจิตใจดี มนุษย์จึงจะอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข ไม่ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม เช่น อาชญากรรม คอรัปชั่น เป็นต้น

6.2 ข้อเสนอแนะ

ตามที่ได้ศึกษาและวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยนั้น เห็นได้ว่า ประเทศไทย ได้ให้ความสำคัญกับการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก โดยได้มีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการในการจัดทำประชาพิจารณ์ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 อีกทั้งยังมีการกำหนดแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้ในประกาศกระทรวง

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 แต่อย่างไรก็ดี หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดรูปแบบ ขั้นตอน และแนวทางในการรับฟังความคิดเห็นเท่านั้น อีกทั้งยังเป็นการกำหนดในภาพรวม ไม่ได้มีการแยกหมวดหมู่ของกฎหมายอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการกำหนดบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ ก็ไม่ได้มีการกำหนดความหมาย ขอบเขต สิทธิและหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน เป็นเพียงการกำหนดไว้รวมกับหลักเกณฑ์และวิธีการอื่นเท่านั้น จึงทำให้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าในการทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการดังกล่าว ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐเท่าที่ควร อีกทั้งเมื่อรัฐตัดสินใจดำเนินโครงการไปในแนวทางที่แตกต่างการจัดทำประชาพิจารณ์ ก็ไม่ได้มีข้อกำหนดกำหนดว่า รัฐต้องชี้แจงเหตุผลในการดำเนินการดังกล่าว จึงทำให้เกิดความไม่เข้าใจกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชน แม้ว่าในปัจจุบันจะได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นการออกประกาศเพื่อให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยอาจกำหนดให้แตกต่างกันตามประเภทหรือขนาดของโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการ แต่การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวยังไม่ชัดเจนว่าเป็นการกำหนดให้ครอบคลุมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่ ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับสถานะของกฎหมายในการกำหนดหลักเกณฑ์และกลไกเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียในการจัดทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ควรกำหนดในรูปแบบของพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับในบริบทของกฎหมายต่างประเทศ โดยเห็นว่าควรให้มีการยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 และดำเนินการร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดทำประชาพิจารณ์ โดยในพระราชบัญญัตินี้ควรกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความหมายของผู้มีส่วนได้เสียและผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐ สิทธิของผู้มีส่วนได้เสียและผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐ หน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียและผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐ และหน้าที่ของรัฐ โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว อาจกำหนดในลักษณะของหมวดหมู่กฎหมาย เช่น หมวดที่ 1 ความหมายของผู้มีส่วนได้เสียและผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐ หมวดที่ 2 สิทธิของผู้มีส่วนได้เสียและผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐ หมวดที่ 3 หน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียและผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐ และหมวดที่ 4 หน้าที่ของรัฐ

2. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดความหมายของผู้มีส่วนได้เสียในการจัดทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ควรกำหนดให้มีความแตกต่างกัน เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาข้อคิดเห็นของกลุ่มบุคคลดังกล่าว ซึ่งอาจกำหนดความหมายของคำว่าผู้มีส่วนได้เสียและผู้มีส่วนร่วม โดยอาจกำหนดในลักษณะ ดังนี้

1) ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการ ได้แก่ ผู้อยู่ในพื้นที่ดำเนินโครงการที่มีความจำเป็นที่จะต้องย้ายถิ่นฐานอันเนื่องมาจากการก่อสร้างโครงการ ผู้ที่ได้รับผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต รวมถึงชุมชนที่ได้รับผลกระทบดังกล่าว

2) ผู้ที่เกี่ยวข้องจากการดำเนินโครงการ ได้แก่ หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการ เช่น กรมชลประทาน กรมทางหลวง และหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอนุมัติรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

3) ผู้ที่ให้ความสนใจในการดำเนินโครงการ ได้แก่ ประชาชนทั่วไป สื่อมวลชน นักวิชาการ องค์กรภาคประชาชนที่มีหน้าที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

3. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียในการจัดทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ควรกำหนดให้มีความชัดเจน เพื่อป้องกันความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น โดยอาจกำหนดขอบเขตเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการ ซึ่งอาจกำหนดตามประเภทและระดับผลกระทบของโครงการ ซึ่งอาจใช้วิธีที่มีในการกำหนดขอบเขต เช่น การกำหนดขอบเขตตามประเภทของโครงการ ควรกำหนดขอบเขตในแต่ละประเภทและแต่ละขนาด อาทิ การสร้างโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ การสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดเล็ก หรือการสร้างถนน ควรต้องกำหนดวงรัศมีจากจุดศูนย์กลางของแต่ละโครงการเป็นระยะทางเท่าใด สำหรับการกำหนดขอบเขตตามระดับผลกระทบของโครงการ อาทิ การสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหิน การสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานลม ซึ่งมีระดับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ไม่เท่ากัน ควรต้องมีการกำหนดขอบเขตในแต่ละระดับผลกระทบที่ต่างกัน โดยการดำเนินโครงการที่ก่อให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมในระดับที่รุนแรง ควรกำหนดขอบเขตของการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมเป็นจำนวนเท่าใดจากระยะทางที่กำหนดตามประเภทและขนาดของโครงการ แต่หากเป็นโครงการที่อาจส่งผลกระทบอย่างรุนแรง ควรต้องกำหนดขอบเขตของการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมมากขึ้นเป็นจำนวนเท่าใดจากระยะทางที่กำหนดตามประเภทและขนาดของโครงการ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการจำกัดขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อให้รัฐสามารถประเมินผลกระทบที่อาจเกิดกับประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ ได้อย่างชัดเจน

4. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ควรต้องกำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียและผู้มีส่วนร่วมให้มีความชัดเจน โดยเฉพาะสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ที่ควรกำหนดข้อกฎหมายเกี่ยวกับประเภทของข้อมูลที่หน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผยให้แก่ประชาชนรับทราบ เช่น เหตุผลความจำเป็นในการดำเนินโครงการ ระยะเวลาดำเนินโครงการ ผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินโครงการ สรุปผลของการรับฟังความคิดเห็น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดเผยรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งการกำหนดประเภทของข้อมูลดังกล่าว อาจกำหนดเป็นรายอนุมาตรา นอกจากนี้ ควรต้องกำหนดเพิ่มเติมเกี่ยวกับสิทธิในการคัดค้านโต้แย้งก่อนดำเนินโครงการ โดยการกำหนดสิทธิและหน้าที่ดังกล่าว ควรกำหนดอยู่ในข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยอาจกำหนดในลักษณะของหมวดหมู่ของกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนสะดวกต่อการเข้าถึงสิทธิและหน้าที่ของตน

5. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และผลของการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ควรต้องกำหนดว่า หน่วยงานภาครัฐควรให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มใดมากน้อยกว่ากัน และผลของการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียในแต่ละกลุ่ม มีผลผูกพันต่อการดำเนินโครงการมากน้อยเพียงใด โดยอาจกำหนดในลักษณะดังนี้

1) ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการ และผู้ที่เกี่ยวข้องจากการดำเนินโครงการ ควรกำหนดให้เป็นผู้มีส่วนได้เสียที่มีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นในการดำเนินโครงการนั้น และหน่วยงานภาครัฐต้องให้ความสำคัญกับข้อคิดเห็นของกลุ่มบุคคลดังกล่าวเป็นข้อพิจารณาหลักเทียบเคียงกับประโยชน์สาธารณะ หากภาครัฐมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินโครงการดังกล่าว ภาครัฐอาจใช้วิธีการเช่นเดียวกับในประเทศฝรั่งเศส คือ ต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นให้ประชาชนทราบอย่างชัดเจน แต่ในกรณีการดำเนินโครงการของรัฐนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะดำเนินการต่อซึ่งการดำเนินโครงการนั้น อาจส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียอย่างรุนแรง โดยไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ภาครัฐอาจกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแผน นโยบาย และแผนงานต่าง ๆ รวมทั้งอาจดำเนินการให้มีการปรึกษากับประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินโครงการนั้น เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการนั้น อีกทั้งยังเป็นการยกระดับของการมีส่วนร่วมจากเดิมที่กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพียงการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (ระดับที่ 1) และการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียแสดงความคิดเห็น (ระดับที่ 2) เป็นการกำหนดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในระดับของการปรึกษาหารือ (ระดับที่ 3) หรืออาจหมายถึงการมีส่วนร่วมในระดับการวางแผนร่วมกัน (ระดับที่ 4) ซึ่งอาจเป็นการพัฒนาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีระดับสูงขึ้น

2) ผู้ที่ให้ความสนใจในการดำเนินโครงการ ควรกำหนดให้เป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียเข้าร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการดำเนินโครงการนั้น โดยหน่วยงานภาครัฐอาจนำข้อคิดเห็นที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มดังกล่าว มาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาตัดสินใจดำเนินโครงการได้

6. ในกรณีที่โครงการหรือกิจการของรัฐมีความจำเป็นอย่างยั้งที่จำต้องดำเนินการ ซึ่งการดำเนินโครงการดังกล่าว เป็นเหตุให้ชุมชนได้รับผลกระทบอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น เพื่อให้ดำเนินโครงการของรัฐตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะ จึงขอเสนอให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบดังกล่าวเป็นรายกรณี เช่น ในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าจากพลังงานขยะ อาจกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียที่อยู่ภายในขอบเขตที่กำหนด ได้รับการลดหย่อนค่าภาษียะ หรืออาจได้รับการลดหย่อนค่าไฟฟ้าตามอัตราร้อยละที่กำหนด หรืออาจได้รับสิทธิพิเศษในการไม่ต้องเสียค่าสาธารณูปโภคให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่น โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว ควรกำหนดเป็นรูปแบบของประกาศกระทรวง เพื่อความคล่องตัวในการปรับแก้ไข เพื่อให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงไปตามเวลาหรือสถานการณ์

บรรณานุกรม

- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. **กระบวนการสร้างเครือข่ายงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการสังคมในชุมชน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ มนุษย์, 2549.
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรมควบคุมมลพิษ. **เอกสารประกอบการประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็น ครั้งที่ 2 – 6 สำหรับ 5 ภูมิภาคทั่วประเทศ โครงการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม**. ค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2560 จาก http://infofile.pcd.go.th/law/Environment Law55_.pdf?CFID=1658291&CFTOKEN=50993933
- กฤษฎณะ ช่างหล่อม. **การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม กับปัญหาระบบความยุติธรรมไทย**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2556.
- กานดา ศากยะโรจน์, เกยูร เม่าทอง และสุวรรณา นาควิบูลย์. **การมีส่วนร่วมของเครือข่ายในการพัฒนาอาชีพการเกษตรให้แก่คนรุ่นใหม่ และแรงงานคืนถิ่น: กรณีศึกษาเครือข่ายอินแปง จังหวัดสกลนคร**. รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2557.
- การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. **ข่าวกระป๋อง-เทพา หนุนโรงไฟฟ้าถ่านหิน เพราะเชื่อมั่นเทคโนโลยี และป้องกันสิ่งแวดล้อมที่ตรวจสอบได้**. ค้นวันที่ 28 พฤศจิกายน 2560 จาก https://www.egat.co.th/index.php?option=com_content&viewarticle&id=1842:20170213-art01&catid=49&Itemid=251
- กิตติภูมิ มีประดิษฐ์. **มนุษย์กับสิ่งแวดล้อม**. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร: วี. เจ. พรินติ้ง, 2551.
- กิตติศักดิ์ ปรกิติ. **ขับเคลื่อนสิทธิชุมชนด้วยความเข้าใจ**. ค้นวันที่ 25 มิถุนายน 2558 จาก <http://ppvoice.thainhf.org/?module=article&page=detail&id=798>
- กิตติศักดิ์ ปรกิติ. **สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน: สิทธิชุมชน**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2550.
- เกษม จันทรแก้ว. **การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมขั้นสูง**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2554.
- เกษม จันทรแก้ว. **วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม**. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2558.
- แก้วสรร อติโพธิ์. **ประชาพิจารณ์: มาตรการยุติข้อขัดแย้งในงานจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2543.
- ขรรค์เพชร ชายทวีป. **ผู้ทรงสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. คำชี้แจงของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญประกอบการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญ (8 กันยายน 2559). ค้นวันที่ 13 พฤษภาคม 2560 จาก http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution2/more_news.php?cid=61
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ. รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2560.
- คณันท์ ชัยชนะ และสุนทรียา เหมือนพะวงศ์. กระบวนการประชาพิจารณ์และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายเยอรมัน. ค้นวันที่ 30 ธันวาคม 2558 จาก <http://www.slideshare.net/greenklasse/ss-2911759>
- เครย์ตัน, เจมส์ แอล. คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน. แปลโดย วันชัย วัฒนศัพท์. พิมพ์ครั้งที่ 3. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.
- จันทราทิพย์ สุขุม. พันธกรณีของประเทศไทยในการเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998 ในกรณีการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.
- จามะรี เชียงทอง. สังคมวิทยาการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, 2549.
- จำนง อติวัฒนสิทธิ์ และคนอื่น ๆ. สังคมวิทยา. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2547.
- จิรวรรณ ปานสุข. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน. ค้นวันที่ 30 มิถุนายน 2558 จาก <https://www.gotoknow.org/posts/479864>
- ฉัตรชัย รัตนชัย. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.
- เฉลิมชัย หิรัญญะสิริ. การประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- ชกาจ วรณไพบูลย์. การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ในฐานะขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครอง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544.
- ชนันท์ ศรีทองสุข, ฐานัญญา หนูมาศ, อรุณี อภิธนพงศ์ และพงศ์เทพ จารุสุสินธ์. สิทธิที่จะมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. ค้นวันที่ 12 สิงหาคม 2561 จาก <http://www.inetfoundation.or.th/picture/File/Environment Law.doc>
- ณัชชา คุณาทัฬห์. กฎหมายปกครอง: เอกสารประกอบการสอน. กรุงเทพมหานคร: ต้นบุญ, 2554.
- ตุลาลักษณ์ อาจสมบุญ. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ศึกษาเฉพาะกรณีประชาพิจารณ์. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2547.

ทัศนีย์ ทองสว่าง. สังคมวิทยา. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, 2549.

ท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด. รายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (ค.2) โครงการพัฒนาท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุดระยะที่ 3 การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย. ค้นวันที่ 25 กรกฎาคม 2561 จาก <http://www.maptaphutport.com/maptaphut/images/stories/CSR/meeting2.pdf>

ธีระพร ทองชะโงก. ความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2556.

ธีระพล อรุณะกสิกร และคนอื่น ๆ. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2550.

นคร พจนาวรรพงษ์. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ข้อมูลเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทยในอดีต. กรุงเทพมหานคร: พิมพ์อักษร, 2554.

นรินทร์ชัย พัฒนพงษา. การมีส่วนร่วม หลักการพื้นฐาน เทคนิค และกรณีตัวอย่าง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สิริลักษณ์การพิมพ์, 2547.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2557.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน. ค้นวันที่ 12 พฤษภาคม 2560 จาก <http://public-law/publaw/view.aspx?id=864>

นันทวัฒน์ บรมานันท์. การควบคุมฝ่ายปกครอง. ค้นวันที่ 1 มกราคม 2559 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1270>

นันทวัฒน์ บรมานันท์. สัญญาทางปกครอง: เครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ. ค้นวันที่ 1 มกราคม 2559 จาก <http://pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=693>

นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2551.

นิตยา โพธิ์นอก. ชุมชนกับสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. ค้นวันที่ 28 กรกฎาคม 2561 จาก http://www.kpi.ac.th/media_kpiacth/pdf/M10_298.pdf

นิติ เอียวศรีวงศ์. ประชาพิจารณ์. ค้นวันที่ 2 กรกฎาคม 2558 จาก http://kunginternews.blogspot.com/2012/08/blog-post_1526.html

นิธิภา อุดมสาส์. การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ในโครงการร่วมทุนก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซียกับความรู้และความคิดเห็นของประชาชน เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน และเจ้าหน้าที่รัฐบาลที่เกี่ยวข้อง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2547.

- นุชนรินทร์ ช้างป่าตี. การเรียกร้องประชาพิจารณ์นโยบายสาธารณะ: กรณีศึกษาโครงการก่อสร้างโรงงานกำจัดขยะมูลฝอยครบวงจรตำบลป่าป้อง อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2550.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. พระราชบัญญัติ ประชาพิจารณ์: กรณีศึกษากระบวนการพิจารณาโครงการ (Planfeststellungsverfahren) ตามกฎหมายของประเทศเยอรมันนี. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.
- บรรเจิด สิงคะเนติ และสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์. พระราชบัญญัติ ประชาพิจารณ์: กรณีศึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Equete publique) ตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร: ธรรมดาเพรส, 2545.
- บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน). รายงานฉบับสมบูรณ์ รายงานการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการ ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ: การก่อสร้างอาคาร และระบบสาธารณูปโภค ตามแผนงานพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ระยะที่ 2 (รายงานฉบับผู้บริหาร). ค้นวันที่ 21 กรกฎาคม 2561 จาก http://costaot.airportthai.co.th/images/pdf/590926_EIA.pdf
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.
- ปกรณ์ ปาลวงษ์พานิช. กรอบคิดทางกฎหมายสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน: ศึกษากรณีการดำเนินการกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- ปณิดา ใจดี. สิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญกับการทำประชาพิจารณ์. ใน รายงานวิชาการกฎหมายกับสังคม. เชียงใหม่: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2544. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่).
- ประเมศวร์ สุริยวรรณ. ข้อต่อสู้และการตัดสินใจในคดีสิทธิชุมชน: ศึกษากรณีไร่มุมนเวียน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2559.
- ประภัสสร ปานป้อมเพชร. การคุ้มครองสิทธิเชิงกระบวนการในการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.
- ประเวศ วะสี. กระบวนการนโยบายสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ, 2547.
- ปรีชัย ดาวอุดม. การสำรวจรูปแบบประชาพิจารณ์ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2544.
- ปวีศร เลิศธรรมเทวี. สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมกับรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2559.
- ปวันรัตน์ คงวานิช. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกลั่นกรองโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.

- ปัญญา อุดชาชน. การประชาพิจารณ์: ประเทศแคนาดา. รัฐสภาสาร. 51, 6 (มิถุนายน 2546): 99-105.
- แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555-2559. ราชกิจจานุเบกษา. 129 (20 กุมภาพันธ์ 2555).
- พงศ์เสวก อเนกจำนงพร และนพพร ศิริบันเทิงศิลป์. สิทธิชุมชนกับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย. ค้นวันที่ 3 กรกฎาคม 2558 จาก http://www.bu.ac.th/knowledge-center/executive_journal/jan_mar_12/pdf/aw026.pdf
- พรสรร กุณทลสุรกันต์. การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมของรัฐและบุคคลในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ: ศึกษาในบริบทของอนุสัญญาว่าด้วย การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- พัชรี สีโรรส. ประชาพิจารณ์กับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน: จากอเมริกาถึงไทย. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2545.
- พัทธ์ชนัน รุ่งอินทร์. ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้กับการรับรองสิทธิชุมชน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2559.
- พิทักษ์ มหบุญพาชัย, ไพฑูรย์ ดุทธะสาน และธิดิมา มหบุญพาชัย. รายงานการศึกษา การเสริมสร้าง ความเข้มแข็งให้ชุมชนโดยกระบวนการประชาธิปไตย: กรณีศึกษากิจกรรมองค์การอาสาประชาธิปไตย จังหวัดกำแพงเพชร ร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำแพงเพชร. กรุงเทพมหานคร: องค์การอาสาประชาธิปไตยจังหวัดกำแพงเพชร ศูนย์ประสานงาน องค์การอาสาประชาธิปไตยจังหวัดกำแพงเพชร, 2545.
- พิสิฐ แจ่มวัฒนะชัย. ปัญหาเกี่ยวกับการประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2555.
- ฟ้าดาว คงนคร. สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ. จุลสารสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (มีนาคม 2555).
- ภรภัทร เสวตรัตน์. การศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินการตามกระบวนการของประชาพิจารณ์ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548.
- ภาณุพันธ์ ออกซ้อ. ความคิดเห็นของชุมชนตำบลมาตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง ต่อผลกระทบจากการดำเนินงานของโรงแยกก๊าซธรรมชาติระยอง บริษัท ปตท.จำกัด มหาชน). สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2556.
- โกคิน พลกุล. การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์: การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร: กราฟิคฟอร์แมต, 2540.

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, คณะสังคมศาสตร์. **แนวความคิดพื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรม.**

เชียงใหม่: ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2553.

มหาวิทยาลัยนเรศวร, คณะนิติศาสตร์. **การจัดตั้ง “แผนกคดีสิ่งแวดล้อม” ในศาลปกครอง.** ค้นวันที่ 25 สิงหาคม 2561 จาก <http://www.law.nu.ac.thDocumentL/230330/230330-1101213-P101.pdf>

มหาวิทยาลัยรังสิต. **โครงการศึกษาวิจัย สิทธิชุมชน และ ผลกระทบจากโครงการพัฒนาภาคใต้.** ค้นวันที่ 28 กรกฎาคม 2561 จาก <http://www.nhrc.or.th/getattachment/42f77ba-3042-4223-8e4e-e6ae57f5a169/.aspx>

มานิตย์ จุมปา. **คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.** กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2547.
มีชัย ฤชุพันธุ์. **ประชาธิปไตย.** ค้นวันที่ 4 กรกฎาคม 2558 จาก <http://www.meechaithailand.com/ver1/?module=3&action=view&type=9&mcid=42>

มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน. **สิทธิชุมชน มิติประมงพื้นบ้าน.** ค้นวันที่ 3 กรกฎาคม 2558 จาก <http://www.sdfthai.org/public/สิทธิชุมชน มิติประมงพื้นบ้าน.pdf>

มูลนิธิสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม.** ค้นวันที่ 25 มกราคม 2559 จาก <http://www.tei.or.th/tai/2014-Book-EIA.pdf>

มูลนิธิสืบนาคะเสถียร. **รัฐธรรมนูญกับสิ่งแวดล้อม.** ค้นวันที่ 2 มกราคม 2559 จาก http://www.seub.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=185:2009-11-19-09-37-31&catid=50:2009-11-03-07-41-46&Itemid=73

ยุทธศักดิ์ ติ่อรัมย์. **การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการใช้สิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

ยุพาพร เสรีวัฒนา. **เปิดโลกข้อมูลข่าวสาร. จดหมายข่าว สขร.** 4 (กรกฎาคม-กันยายน 2557): 9-10.

รวินทร์ สีละพัฒนะ. **กฎหมายมหาชนเบื้องต้น อธิบายหลักกฎหมายไทยและหลักกฎหมายอังกฤษ.** กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555.

ลิขิต อีระเวคิน. **การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ.** ค้นวันที่ 29 พฤษภาคม 2560 จาก http://www.kpi.ac.th/media/pdf/M7_85.pdf

วรชัย แสนสีระ. **หลักการและข้อแตกต่าง ระหว่าง “ประชามติ” กับ “ประชาธิปไตย” ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. จุลนิติ.** (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2553): 145-154.

วรรณภา ติระสังขะ. **การมีส่วนร่วมของประชาชนในฝรั่งเศส: การอภิปรายสาธารณะ.** ค้นวันที่ 10 พฤศจิกายน 2560 จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=938>

วรรณภา ติระสังขะ. **ศาลและวิธีพิจารณาคดีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศส.** ค้นวันที่ 12 สิงหาคม 2561 จาก <http://public-law.net/publaw/view.px?id=1432>

- วรฤทธิ โธมรัตน์พันธ์. **ทุนทางสังคม กระบวนทัศน์ใหม่ในการจัดการสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพมหานคร: โครงการส่งเสริมการสร้างตำรา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, ม.ป.ป.
- วันชัย วัฒนศัพท์. **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.
- วิชช์ จีระแพทย์. **มอ้ยอนแนวคิดสิทธิชุมชนของไทย**. ค้นวันที่ 1 กรกฎาคม 2558 จาก http://www.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/upload/Image/b/b120jul_7_3.pdf
- วีรี จันทวรรณ. **ความคิดเห็นของผู้จัดทำประชาพิจารณ์ต่อปัญหาการทำประชาพิจารณ์โครงการศูนย์กำจัดมูลฝอยรวมจังหวัดชลบุรี**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ วิทยาลัยบูรพา, 2545.
- วีรวัฒน์ กนกนุเคราะห์. **มนุษย์กับสภาพแวดล้อม: มิติแห่งความหลากหลายทางชีวภาพและกฎหมายสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพมหานคร : สุวีริยาสาส์น, 2554.
- วุฒิชัย คชาทอง. **การมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบของการประชาพิจารณ์การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ: ศึกษาการแปรรูปการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2553.
- ศศิณา ภารา. **ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพมหานคร: เอ็กสเปอร์เน็ท, 2550.
- ศาลปกครอง. **ฝรั่งเศสและกฎหมายสิ่งแวดล้อม**. ค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2560 จาก <http://admincourt.go.th/admincourt/site/09lawdetail-364.html>
- ศาลปกครอง, สำนักงานศาลปกครอง. **ศาลปกครอง แผนกคดีสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพมหานคร: ดินดีไซน์, 2554.
- ศิริพร เอี่ยมธงชัย. **รายงานการศึกษาวิจัย การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearings) ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา**. รายงานการวิจัย เสนอต่อฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ม.ป.ป.
- สถาบันพระปกเกล้า. **การมีส่วนร่วมของประชาชน**. ค้นวันที่ 5 ธันวาคม 2560 จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การมีส่วนร่วมของประชาชน>
- สถาบันพระปกเกล้า. **รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก**. กรุงเทพมหานคร: ธรรมดาเพลส, 2545.
- สถาบันพัฒนาธุรกิจอย่างยั่งยืน. **ความรับผิดชอบต่อสังคมเพื่อความยั่งยืนขององค์กร**. ค้นวันที่ 29 กรกฎาคม 2561 จาก http://www.set.or.th/sustainable_dev/th/sr/publication/files/csr_for_corporate_sustainability.pdf
- สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. **ระบบประมวลผลข้อมูลการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ**. ค้นวันที่ 29 พฤศจิกายน 2560 จาก <http://www.senate.go.th/w3c/senate/lawdraft.php>

- สมเกียรติ นากกระโทก. การมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ประเด็นสิทธิการจัดตั้งกิจการของเอกชนที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของคนในชุมชน. ค้นวันที่ 24 สิงหาคม 2561 จาก 203.114.122.85/download/Journals/2558/p54-85_8_2.pdf
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. การเมืองอเมริกา. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2549.
- สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของฝรั่งเศส. รายงานการวิจัย เสนอต่อฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2544.
- สโรชนี ศิริวัฒนา. สิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีการทำเกลือสินเธาว์ในพื้นที่จังหวัดสกลนคร. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2556.
- สฤณี อาชวานันทกุล และคนอื่น ๆ. โครงการวิจัย “สู่ระบบการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่มีธรรมาภิบาล”. รายงานการวิจัย เสนอต่อสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม, 2560
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม. ค้นวันที่ 31 ธันวาคม 2558 จาก http://www.opdc.go.th/special.php?spc_id=3&content_id=301
- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, ศูนย์บริการประชาชน. คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน. ค้นวันที่ 16 พฤษภาคม 2560 จาก <http://www.publicconsultation.opm.go.th/uploading/uploadfile/files/20071211143939คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน.pdf>
- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, ศูนย์บริการประชาชน. บทความเรื่องที่ 2 เรื่อง “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน”. ค้นวันที่ 2 มกราคม 2559 จาก <http://www.publicreport.opm.go.th/uploading/uploadfile/files/200915134420article5.pdf>
- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, ศูนย์บริการประชาชน. ประวัติความเป็นมาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน. ค้นวันที่ 12 พฤษภาคม 2560 จาก http://www.publicconsultation.opm.go.th/phs/phs_history_list.asp
- สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย, สถาบันส่งเสริมและพัฒนา นวัตกรรมการเรียนรู้. ความหมายของสิทธิ. ค้นวันที่ 4 กรกฎาคม 2558 จาก <http://dnfe5.nfe.go.th/ilp/42010/42010-21.htm>
- สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย. ค้นวันที่ 25 มกราคม 2559 จาก http://www.onep.go.th/eia/index.php?option=com_content&view=article&id=30&Itemid=127
- สิริกร ลิ้มสุวรรณ และสุรพล ศรีวิทยา. ปัญหาและรูปแบบในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์: กรณีศึกษาเขื่อนแม่วงก์. ใน การประชุมวิชาการระดับชาติ มหาวิทยาลัยรังสิต ประจำปี 2559. 29 เมษายน 2559. ณ มหาวิทยาลัยรังสิต จังหวัดปทุมธานี.

- สุกาญจน์ รัตนเลิศนุสรณ์. **หลักการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน**. กรุงเทพมหานคร: สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น), 2550.
- สุทธิดา ฝากคำ. **ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในประเทศไทย**. สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2556.
- สุนีย์ มัลลิกะมาส. **การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2542.
- สุนีย์ มัลลิกะมาส. **พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.**
กรณีศึกษากฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา และ
กฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐานของประเทศญี่ปุ่น. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.
- สุพร บัวทอง. **หลักเกณฑ์และแนวทางที่เหมาะสมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน**. **วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย**. 6, 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2557): 217-236.
- โสภารัตน์ จารุสมบัติ. **นโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.
- อมรา พงศาพิชญ์. **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- อรฉัตร จันทรัตน์. **สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพิจารณาโครงการของรัฐ: ศึกษากรณีโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.
- อังคณา เสางทอง. **สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.
- อัญชลี พงษ์ประดิษฐ์. **บทบาทของประชาชนในการดำเนินคดีอาญาความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.
- อานภาพ รักษ์สุวรรณ. **นโยบายสาธารณะและการวางแผน: เอกสารประกอบการสอน**. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์หนังสือสถาบันราชภัฏสวนดุสิต, 2545.
- อารัสรา เทพจำนง. **วิธีการที่เหมาะสมในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)**. รายงานการวิจัย เสนอต่อคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, 2549.
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. **รัฐธรรมนูญกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม**. ค้นวันที่ 25 สิงหาคม 2561 จาก <http://www.deqp.go.th/media/37228/ร-ฐธรรมนูญ-การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม.pdf>
- อุทิศ ภูอินทร์, ดอกกรั๊ก มารอด และประทีป ดั่งแคว. **การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมความหลากหลายทางชีวภาพ**. กรุงเทพมหานคร: เอส. พี. คอม อินเทอร์เน็ต, 2560.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. **ภารกิจและการดำเนินการของฝ่ายปกครอง**. ค้นวันที่ 11 พฤษภาคม 2560 จาก <http://law.stou.ac.th/dynfiles/Ex.41712-3.pdf>

- Australian Government. **What is a Public Hearing?**. Retrieved July 11, 2016 from <http://www.pc.gov.au/about/core-functions/inquiries-and-studies/what-is-a-public-hearing>
- Greenpeace. **กระบวนทางแพรง: ถำนห็นสกปรกกับปล้งำนหมุ่นเวียนที่สะออด**. คำนวันท่ 25 กรกฎาคม 2561 จาก https://www.greenpeace.org/seasia/th/PageFiles/627053/2_กระบวนทางแพรง.pptx
- Legislative Strengthening Programme. **Public Hearings Manual Committee Consultations with the Public**. Retrieved July 11, 2016 from http://www.oscebih.org/documents/osce_bih_doc_2010122016042890eng.pdf
- University of Kansas. **Section 13 Conducting a Public Hearing**. Retrieved July 11, 2016 from <http://ctb.ku.edu/en/table-of-contents/advocacy/direct-action/public-hearing/main>

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล

นางสาวเบญจพร ยุติธรรมภิญโญ

ประวัติการศึกษา

นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 1)
มหาวิทยาลัยบูรพา
ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2555

ประสบการณ์ทำงาน

นิติกรปฏิบัติการ
กองกฎหมาย สำนักงานอธิการบดี
มหาวิทยาลัยบูรพา