

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้นโยบายนั้นไม่สามารถสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ผลกระทบของนโยบายของรัฐในทางปฏิบัตินั้นประชาชนเป็นผู้ประสบโดยตรง ดังนั้นการเคลื่อนไหวของประชาชนเพื่อสะท้อนความต้องการของคนและการเรียกร้องเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อกำหนดวิถีชีวิตตนเองจึงเป็นทางเลือกเพื่อแสดงออกซึ่งความต้องการของคน โดยผลักดันผ่านช่องทางต่างๆ ในระบอบประชาธิปไตย แต่จะบรรลุเป้าหมายเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับประสิทธิผลและการทำหน้าที่ของช่องทางนั้น ๆ จะเอื้อหรือเปิดรับต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนหรือไม่

จากการเคลื่อนไหวของประชาชนในกรณีการคัดค้านการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินบ้านกรูด โดยผ่านช่องทางกลไกปกติตามรัฐธรรมนูญในระยะเวลาที่ยาวนาน จนกระทั่งบางครั้งนำไปสู่การใช้กลไกที่นอกเหนือรัฐธรรมนูญ สะท้อนให้เห็นถึงการจัดการกับปัญหาของรัฐ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นต่อขบวนการเคลื่อนไหวของประชาชนอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งในบทที่ 4 ได้นำเสนอรายละเอียดในเรื่องดังต่อไปนี้ 1. การมีส่วนร่วมทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 2. การมีส่วนร่วมของชาวบ้านผ่านช่องทางและกลไกต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ 2540 รวมถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น 3. การใช้สิทธิของชาวบ้านที่อาจไม่เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับ 2540

4.1 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของชาวบ้าน ตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทยฉบับ พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศที่กำหนดสัมพันธภาพทางอำนาจของคนในสังคม และกำหนดหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งรัฐหรือผู้ปกครองจะละเมิดไม่ได้ รวมทั้งการจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครอง สำหรับประเทศไทย หลังจากได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยได้มีการใช้รัฐธรรมนูญมาแล้ว 16 ฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับจะสะท้อนถึงความสัมพันธ์ทางอำนาจและสภาพแวดล้อมทางสังคมการเมืองที่เป็นอยู่ในแต่ละช่วงแตกต่างกันออกไป

กล่าวเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เกิดขึ้นโดยแนวคิดที่คือการจะปฏิรูปการเมือง เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพ และประสิทธิภาพ โดยการกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจอธิปไตยใหม่ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิควบคุม ถ่วงดุล และตรวจสอบได้อย่างแท้จริง อันเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจการปกครองในการแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง และพวกพ้อง หรือทุจริตด้วยประการใด ๆ¹

เนื่องจากที่ผ่านมาการปกครองแบบประชาธิปไตยของไทยมีอุปสรรคปัญหาหลายประการ เช่น ความไร้เสถียรภาพของรัฐบาล การทุจริตคอร์รัปชัน การทุจริตการเลือกตั้ง การรวมศูนย์อำนาจ การผูกขาดกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ เป็นต้น ดังนั้นรัฐธรรมนูญ 2540 จึงให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางการเมือง โดยการเปิดพื้นที่สำหรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมากขึ้น กล่าวสำหรับที่มาของกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ถือเป็นมิติใหม่จนเรียกได้ว่าเป็นประวัติศาสตร์สังคมการเมืองไทยที่ภาคประชาชนเกือบจะแทบทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวางและดำเนินไปด้วยความเข้มข้น โดยมีสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นแกนกลางที่สำคัญ ซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากหลากหลายสาขาอาชีพและกระจายออกไปในหลายพื้นที่ โดยมีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นตัวแทนของแต่ละจังหวัดและสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้มีประสบการณ์ทางการเมืองการปกครองและทางนิติศาสตร์ด้วยรวม 99 คน

สำหรับในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ได้กำหนดกรอบรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็น 3 กรอบ² 1. สิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง 2. การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย 3. สถาบันการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมือง โดยเฉพาะในกรอบของสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วม ได้มีการเสนอหลักการที่ควรบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังนี้ ประการที่หนึ่ง เพิ่มสิทธิเสรีภาพ และหน้าที่ให้ครบถ้วน ประการที่สอง ขยายความในประเด็นสิทธิเสรีภาพให้ชัดเจนขึ้น ประการที่สาม กู้มครองให้สิทธิเสรีภาพมีผลบังคับใช้อย่างแท้จริง ประการที่สี่ กำหนดให้การจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยกฎหมายหรือการใช้อำนาจอธิปไตยกระทำได้เฉพาะเหตุที่รัฐธรรมนูญอนุญาตไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยจะกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพไม่ได้ ประการที่ห้า เปิดโอกาสให้พลเมืองมีส่วนร่วมในระบบการเมืองมากขึ้น

¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สภาร่างรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540), หน้า 1.

² มนตรี รูปสุวรรณและคณะ, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2540), หน้า 32-33.

ประการที่หก เพิ่มบทบัญญัติให้มีการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรม มีความชัดเจนขึ้นในทางปฏิบัติ

นอกจากกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่เปิดเน้นให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว เจตจำนงของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ยังได้สะท้อนถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนอันเป็นหัวใจของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ 2540 โดยได้ประกาศเป็นเจตนารมณ์อย่างชัดเจนในคำปรารภว่า³ “สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น” ซึ่งส่งผลให้โครงสร้างกลไกทางการเมือง และสาระสำคัญในรัฐธรรมนูญฉบับนี้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติที่มุ่งหมายให้มีการปฏิรูปการเมือง โดยเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในส่วนที่ संबัญญัติรองรับว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของพลเมืองและองค์กรตรวจสอบในระบบรัฐธรรมนูญ โดยมีเนื้อหาสาระหลักดังนี้ เป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และมาตรการในการทำให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างสุจริต มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาสาระที่ให้ความสำคัญ “การเมืองของพลเมือง” อย่างมาก ซึ่งความเป็นพลเมืองมีความสำคัญกับความคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เพราะประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมวางอยู่บนความเชื่อในเรื่องของความเท่าเทียมและอำนาจของพลเมืองที่จะควบคุมสั่งคมการเมืองเหมือน ๆ กัน⁴

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญสามารถจัดระดับของการมีส่วนร่วมในรัฐธรรมนูญได้ 5 ระดับ⁵ ระดับแรกคือ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ความเป็นไปของการบริหารราชการแผ่นดินทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ระดับที่สอง การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่วมคิดร่วมตัดสินใจกับองค์กรของรัฐ ระดับที่สาม การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกับรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระดับที่สี่ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการลงมือทำบางสิ่งบางอย่างร่วมกับองค์กรของรัฐ ระดับที่ห้าให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำ

³ โครงการเฉลิมพระเกียรติสารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540), สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (กรุงเทพมหานคร: องค์การคำครุสภา, 2544), หน้า 3.

⁴ ศิโรตม์ คล้ามไพบูลย์, “ปฏิรูปการเมือง: บนหนทางไปสู่ความเป็นอนุรักษ์นิยม,” ใน 4 ปีรัฐธรรมนูญกับการเมืองภาคประชาชน, พิมพ์เนื่องในงานสัมมนาสรุปทเรียน 4 ปีรัฐธรรมนูญกับการเมืองภาคประชาชน, 2544, หน้า 46.

⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโน, รัฐธรรมนูญนำรู้ (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2542), หน้า 61.

โดยการมีส่วนร่วมในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีทั้งที่ได้บัญญัติลงในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก และสิทธิของการมีส่วนร่วมที่มีอยู่แล้วแต่ได้ขยายรูปแบบ ขอบเขต และจำนวนผู้ที่มีสิทธิเข้าร่วมมากขึ้นดังนี้ สิทธิการมีส่วนร่วมในทางการเมืองที่ได้ขยาย รูปแบบ ขอบเขตและจำนวนผู้มีสิทธิเข้าร่วมได้แก่ สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง สิทธิทางการเมือง สิทธิตั้งพรรคการเมือง สิทธิออกเสียงประชามติ และสำหรับสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นครั้งแรกได้แก่ 1. สิทธิรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ในมาตรา 59 2. สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ในมาตรา 58 3. สิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ในมาตรา 61 และมาตรา 62 4. สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ในมาตรา 170 5. สิทธิถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง ในมาตรา 304 6. สิทธิส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น ในมาตรา 287 มาตรา 286 และมาตรา 47 7. สิทธิส่วนร่วมในการพัฒนาและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภูมิปัญญาชาวบ้าน ศิลปวัฒนธรรม ในมาตรา 46 มาตรา 56 มาตรา 58 มาตรา 59 มาตรา 69 มาตรา 79 และมาตรา 290 8. สิทธิส่วนร่วมในการจัดสรรที่ดิน ความถี่ ในมาตรา 40 ดังนั้นจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ 2540 เป็นกรอบกติกาที่มุ่งส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เพื่อให้การเมืองเป็นของพลเมืองซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย

ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับ 2540 เกิดจากการต่อสู้ทางการเมืองของภาคประชาชนและชนชั้นนำทางการเมืองเพื่อมุ่งหวังในการปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างทางการเมือง เพื่อพัฒนาทางการเมืองให้ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง แต่อย่างไรก็ตามเศรษฐกิจและการเมืองก็มีส่วนร่วมสัมพันธ์ต่อกัน สภาพทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศก็นำพาประเทศไปสู่การพัฒนา โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีเนื้อหาหลักที่สำคัญคือ เป้าหมายของการพัฒนาจะเน้นด้านเศรษฐกิจ โดยมุ่งสร้างความเจริญเติบโตตามลำดับขั้นด้วยการเพิ่มผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) และใช้วิธีการพัฒนาที่ไม่สมดุลคือเน้นการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมมากกว่าเกษตรกรรมเพื่อเร่งผลิตทดแทนการนำเข้า โดยหวังว่าในที่สุดรายได้จากภาคอุตสาหกรรมจะกระจายสู่ภาคอื่นๆ หรือภาคเกษตรในชนบท ถึงแม้ว่าแผนพัฒนาต่อ ๆ มาอาจเน้นถึงการกระจายรายได้และบริการสังคมมากขึ้น แต่เจตนารมณ์และเป้าหมายเพื่อการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจบนพื้นฐานของการสร้างอุตสาหกรรมเป็นที่แน่ชัดและสำคัญเหนือสิ่งอื่นใด⁶ ลักษณะของการกำหนดแผนและนโยบายก็จะกำหนดไปจากส่วนกลางจากระบบการเมืองและระบบราชการประจำ

⁶ เสน่ห์ จามริก, สังคมไทยกับการพัฒนาที่ก่อปัญหา (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไวกุล, 2542), หน้า

โดยกระบวนการในการเริ่มต้นนโยบายไม่ได้เปิดให้มีพื้นที่สำหรับการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน เป็นกระบวนการสั่งการจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่างโดยที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย สิ่งที่ตามมาคือปรากฏการณ์ของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นในรูปของการชุมนุมประท้วง การเรียกร้องหรือการกดดันรัฐบาลด้วยวิธีการที่รุนแรงและไม่รุนแรง

จากกรณีการคัดค้านการดำเนินการก่อสร้างโครงการของรัฐขนาดใหญ่ โครงการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินบ้านกรูด ตำบลธงชัย อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ปรากฏการณ์ดังกล่าวที่ปรากฏผลในเชิงรูปธรรมที่เห็นชัดว่าถึงแม้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 ที่ถือกันว่าเป็นจุดเริ่มต้นของ “กระบวนการปฏิรูปการเมือง” มีบทบัญญัติรองรับการมีส่วนร่วมและมีการขยายสิทธิต่าง ๆ ของประชาชนเพิ่มมากขึ้นก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญกลับไม่เห็นผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาถึงการให้สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน รวมถึงปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิเหล่านั้น และนอกจากนี้จะศึกษาถึงการมีส่วนร่วมที่นอกเหนือไปจากการที่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่บัญญัติไว้เพื่อใช้ในการแสดงสิทธิในฐานะพลเมืองของประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย

4.2 การมีส่วนร่วมของชาวบ้านผ่านช่องทางและกลไกต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2540 ได้รับการกล่าวขานว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติในเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนก้าวหน้ากว่าฉบับอื่นที่ผ่านมาโดยมุ่งหมายให้ระบบการเมืองเป็นระบบเปิด ซึ่งได้เป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนกระทั่งเป็นช่องทางใหม่ให้ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเป็นไปอย่างหลากหลาย เข้มข้นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น สำหรับบทบัญญัติที่สะท้อนการมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างเป็นรูปธรรมและพบว่าภาคประชาชนได้นำเอาเจตนารมณ์ตามบทบัญญัตินั้นมาใช้ประกอบการเคลื่อนไหวเรียกร้องเพื่อความเป็นธรรมมี ดังนี้

4.2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามบทบัญญัติมาตรา 56 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ 2540

มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม

และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง

จากบทบัญญัติในมาตรา 56 ทั้ง 3 วรรคสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องเดียวกันคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น “สิทธิ” ตามรัฐธรรมนูญ เป็นสิทธิในการเข้ามีส่วนร่วม โดยในวรรค 1 และวรรค 3 เป็นสิทธิของบุคคล และในวรรค 2 เป็นสิทธิของกลุ่มบุคคลที่จะรวมตัวกันเป็นองค์กร⁷

ถ้าพิจารณาในเรื่องระดับการมีส่วนร่วมจะพบว่ามาตรา 56 วางระดับการมีส่วนร่วมไว้ 3 ระดับ คือ 1. การมีส่วนร่วมกับรัฐในการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ในวรรคที่ 1 2. การมีส่วนร่วมในระดับของการแสดงความคิดเห็น ร่วมคิดกับรัฐ ในวรรคที่ 2 3. การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบรัฐในวรรคที่ 3

กล่าวถึงบทบัญญัติในมาตรา 56 วรรคสอง การดำเนินโครงการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะต้องมีการจัดทำประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งก็เป็นความพยายามของภาครัฐในการนำมาตรการการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมาบังคับใช้โดยอาศัยกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (environmental impact assessment) เป็นการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเพื่อนอย่างมากต่อสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น และการประเมินจะต้องทำโดยมีการ

⁷ อมรา พงศาพิชญ์, โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาฯ, 2545), หน้า 125.

ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน⁸

นอกจากนี้การเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้ประชาชนมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม มีอิทธิพลในกระบวนการพัฒนาและแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรม ไม่ว่าจะเป็นประเด็นของการสนับสนุนกระบวนการพัฒนา การแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรม และการตัดสินใจในรูปการกำหนดเป้าหมาย การวางนโยบาย การวางแผน และการปฏิบัติตามแผน ทั้งในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ถึงแม้ว่าบทบัญญัติในมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ 2540 ได้บัญญัติรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการมีส่วนร่วมประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยการเปิดโอกาสให้บุคคลมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินโครงการที่อาจมีผลต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการก็ตาม แต่ก็พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จากกรณีศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโรงไฟฟ้าถ่านหินบ้านกรูด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งต้องมีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) 2 ส่วนคือ ส่วนของโรงไฟฟ้า และส่วนของท่าเทียบเรือ โดยบริษัทยูนิยอน เพาเวอร์ ดีเวลลอป ได้จ้างให้บริษัทสร้างสรรค์ คอนซัลแตนต์ จำกัด เป็นผู้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้มีมติเห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการท่าเทียบเรือน้ำลึกโรงไฟฟ้าถ่านหินบ้านกรูดเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2541 และมีมติเห็นชอบในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของส่วนโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินบ้านกรูดเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2541 นั้น ได้เกิดการต่อต้านอย่างรุนแรงจากประชาชนในพื้นที่และได้แสดงเจตจำนงเพื่อขอมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเมื่อพบว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวไม่มีคุณภาพ และมีความบกพร่องในประเด็นต่างๆ เช่น แนวปะการังที่สมบูรณ์ เรื่องมลพิษในอากาศ ระบบนิเวศทางทะเลและการทำประมงผลกระทบทางสังคม ความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจส่วนรวม เป็นต้น

โดยชาวบ้านได้ยื่นหนังสือถึงกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมให้ตรวจสอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการอนุมัติจากสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมของบริษัทยูนิยอน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ซึ่งจัดทำ

⁸ ตัจจา เข้มมันงาน, “การบังคับใช้มาตรการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 224-225.

โดยบริษัทสร้างสรรค์ คอนซัลแตนท์ จำกัด ซึ่งผลการจัดทำไม่ตรงกับข้อเท็จจริงคือ ประการแรก รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมของบริษัทสร้างสรรค์ คอนซัลแตนท์ ไม่ได้ระบุว่ามิแนวปะการังที่ หินกรูด ประการที่สอง รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมระบุว่าควรตั้งตะกอนทรายที่เกิดจากการก่อสร้างลงไปบนแนวปะการังหินกรูด โดยมีแผนที่ยืนยันอย่างชัดเจนถึงจุดที่ตั้งตะกอนทรายเป็นจุดเดียวกับที่ชาวบ้านรายงานว่ามิแนวปะการัง⁹ ทั้งนี้ชาวบ้านเสนอให้ยึดใบอนุญาตประกอบการและดำเนินคดีทางอาญากับบริษัทสร้างสรรค์ คอนซัลแตนท์จำกัดแต่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการใด ๆ จากกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ต่อมาเมื่อพบว่ารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีความผิดพลาดจริง รัฐได้มีการสั่งชะลอการสร้างโรงไฟฟ้าและมีมติให้บริษัทยูนิย่น เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ทำการศึกษาเพิ่มเติม¹⁰ และสั่งพักใบอนุญาตของบริษัทสร้างสรรค์ คอนซัลแตนท์ เวลา 8 เดือน เริ่มตั้งแต่ 26 สิงหาคม 2542¹¹ ซึ่งทำให้เกิดการคัดค้านจากชาวบ้านเนื่องจากว่าโทษไม่เพียงพอ เห็นควรให้ถอนใบอนุญาตและยกเลิกรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งหมดเพราะกว่าชาวบ้านจะตรวจสอบข้อผิดพลาดและเรียกร้องให้มีการตรวจสอบใหม่ต้องใช้เวลารวบรวมกว่า 1 ปี ส่วนสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมก็บกพร่องต่อหน้าที่ในการพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพราะผ่านสาระสำคัญในการอนุมัติรายงาน ซึ่งมีความผิดในด้านกฎหมายอาญา

อย่างไรก็ตามต่อมาสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้อนุมัติรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่จัดทำโดยบริษัทเทสโก้ ซึ่งชาวบ้านได้ยื่นหนังสือคัดค้านอย่างน้อย 4 ฉบับต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากตรวจพบว่ามีข้อมูลหลายประเด็นที่ไม่ตรงกับความเป็นจริงเช่น จำนวนครัวเรือนของชาวประมง จำนวนเรือประมง และยังไม่ได้ทำการศึกษาในอีก 3 ประเด็นสำคัญ คือ 1.ความผูกพันระหว่างวิถีชีวิตของชาวประมงกับการใช้ทรัพยากรทะเลบ้านกรูด 2.การศึกษาไม่ละเอียดและครอบคลุมถึงสัตว์น้ำทุกชนิด 3.การศึกษาในเรื่องผลกระทบจากสารฟลูออไรด์ที่มีผลต่อสิ่งมีชีวิตเช่น พืช ตลอดจนอายุโครงการ 25ปี¹² ซึ่งผลจากการอนุมัติรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับเพิ่มเติมทำให้บริษัทโรงไฟฟ้าเอกชนสามารถนำไปขออนุญาตเพื่อนำไปสู่การก่อสร้างโรงไฟฟ้าต่อไป ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีก็มีมติสนับสนุนโดยมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างความเข้าใจเพื่อทำความเข้าใจกับชาวบ้านที่คัดค้าน จากการศึกษาได้พบถึงปัญหาอุปสรรคของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังนี้

⁹ สัมภาษณ์จินตนา แก้วขาว, แกนนำคัดค้านการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินบ้านกรูด, 18 สิงหาคม 2546.

¹⁰ กรุงเทพมหานคร (15 กรกฎาคม 2542).

¹¹ กรุงเทพมหานคร (9 กันยายน 2542).

¹² ผู้จัดการรายวัน (15 กันยายน 2543).

4.2.2 ปัญหาและอุปสรรคของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามบทบัญญัติมาตรา 56 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ 2540

4.2.2.1 ระดับของการมีส่วนร่วม

รัฐและประชาชนมีความต้องการในระดับของการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกัน โดยรัฐเชื่อว่าแผนการดำเนินงานหรือ นโยบายของรัฐเป็นแนวทางที่เหมาะสมและดีที่สุดต่อสังคมส่วนรวม โดยเฉพาะนโยบายด้านพลังงานของชาติ รัฐจึงต้องทำการตัดสินใจดำเนิน โครงการเพื่อให้เป็นไปตามแผนและนโยบายที่กำหนดไว้ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกิจกรรมที่รัฐเป็นผู้นำ เป็นผู้สั่งการ หรือขอความร่วมมือ โดยรัฐบาลจะเป็นผู้นำ เป็นผู้ผลักดันพร้อมทั้งกำหนดยุทธศาสตร์ ยุทธวิธีในการควบคุมการใช้ทรัพยากรและสิ่งต่าง ๆ โดยมีประชาชนเป็นผู้ปฏิบัติตาม ดังนั้นทัศนคติการมองจากรัฐ (top-down approach) ดังกล่าวจึงต้องการให้การมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับต่ำ ไม่ควรเป็นไปเพื่อกำหนดการตัดสินใจในโครงการของรัฐที่รัฐได้ตัดสินใจไปแล้ว แต่ควรจำกัดอยู่ที่การพิจารณาหาแนวทางในการลดผลกระทบของโครงการ และหากไม่สามารถลดผลกระทบ ดังกล่าวได้ก็อาจเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาค่าชดเชย¹³

สำหรับความต้องการในการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมีอยู่ในระดับสูง มีความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมโดยสมัครใจในการมีส่วนร่วมกับการจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการพัฒนาร่วมกับภาครัฐ (bottom up approach) ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของการพยายามยื่นหนังสือถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำเสนอข้อมูลของสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ การเชิญนักวิชาการประจำภาควิชาวิทยาศาสตร์ทางทะเล คณะประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มาร่วมศึกษาสำรวจข้อมูลปะการังเพื่อยืนยันข้อเท็จจริง การจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้แบบข้ามพื้นที่ การเดินทางเข้าสู่กรุงเทพมหานครเพื่อเรียกร้องให้หลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (สผ.) กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กรมประมง เป็นต้น ให้มีการทบทวนกระบวนการในการอนุมัติรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและตระหนักถึงปัญหาอย่างแท้จริง เช่น รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมของบริษัทสร้างสรรค์ คอนซัลแตนท์ จำกัด ระบุในรายงานว่า “ไม่มีปะการังในทะเลบ้านกรูด” โดยเฉพาะผลกระทบต่อระบบนิเวศวิทยาทางทะเลที่จะมีผลต่อห่วงโซ่อาหารและการดำรงชีวิตของสัตว์น้ำทุกชนิดรวมทั้งแนวปะการัง ผล

¹³ เชนรัตน์ สุขกำเนิด, “กรณีศึกษาความขัดแย้งและการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการทางด้านพลังงานของประเทศไทย,” ใน ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2544), หน้า 243.

กระทบต่อการประมงที่เกิดขึ้นจากการก่อสร้างโครงการ ความผูกพันระหว่างวิถีชีวิตชาวประมงกับการใช้ทรัพยากรทะเลบ้านกรูดเป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้การตัดสินใจนั้นมีข้อมูลอย่างรอบคอบ ครบ ทุก ด้านไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม

การเข้าไปมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประชาชนทำได้ในลักษณะที่จำกัด อยู่ในระดับของการให้ข้อมูลข่าวสารเท่านั้นแต่ไม่สามารถมีส่วนร่วมในรูปแบบของการตัดสินใจร่วม การเจรจาต่อรองหรือแม้กระทั่งการปรึกษาหารือร่วม

นอกจากนี้การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอยู่ในระดับต่ำเนื่องจากรัฐได้ตัดสินใจในการดำเนินการและได้มีข้อสัญญาผูกพันกับบริษัทเอกชนในสัญญาการซื้อขายกระแสไฟฟ้า ระหว่างการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยกับบริษัทเอกชน พร้อมทั้งได้ตัดสินใจในการดำเนินการไปก่อนแล้ว จึงต้องมีการผลักดันจากฝ่ายรัฐบาลและผู้ประกอบการให้ดำเนินโครงการต่อไป ดังเช่น กรณี พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้กล่าวว่า โครงการโรงไฟฟ้าได้ผ่านความเห็นจากคณะรัฐมนตรี (ครม.) หลายครั้ง และได้มีการลงทุนไปแล้วจะยกเลิกไม่ได้¹⁴ สำหรับนายบัญญัติ บรรทัดฐาน กล่าวว่า พื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์เป็นพื้นที่ถูกกำหนดชัดเจนในเรื่องแผนพัฒนาซึ่งจะมีอุตสาหกรรมมาเกี่ยวข้องมากมายจำเป็นต้องมีพลังงานเพิ่มเติมในพื้นที่คงปฏิเสธโรงไฟฟ้าไม่ได้¹⁵ เป็นต้น

เมื่อปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐมีความรุนแรงมากขึ้น กระบวนการในการแก้ปัญหาเพื่อสร้างความชอบธรรมในโครงการ รัฐก็ได้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลกระทบสิ่งแวดล้อมและชุมชนโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินบ้านกรูดขึ้น โดยมีหน้าที่รวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงในทุกด้าน เพื่อประกอบการตัดสินใจของรัฐ แต่กลับพบว่าประชาชนไม่สามารถมีส่วนร่วมในการเลือกสรรคณะกรรมการที่จะมารับฟังข้อเท็จจริง ซึ่งกระบวนการคัดเลือกกรรมการก็เป็นแบบไม่โปร่งใส บทบาทของประชาชนกลับมีหน้าที่เพียงเป็นผู้ให้ข้อมูลเท่านั้น ซึ่งยิ่งส่งผลให้เกิดความขัดแย้งที่รุนแรงและขยายวงมากขึ้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำต่อโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐเช่นนี้ จึงอาจนำไปสู่การไม่ยอมรับและต่อต้านคัดค้านโครงการในที่สุด ซึ่งโครงการอาจจะล้มเหลวไม่สามารถดำเนินการสร้างในพื้นที่นั้น ๆ ได้

¹⁴ ข่าวสด (12 ธันวาคม 2542).

¹⁵ ข่าวสด (6 พฤศจิกายน 2543).

4.2.2.2 ขั้นตอนของการมีส่วนร่วมในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินบ้านกรูดเริ่มมีการทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายหลังจากที่มีการเลือกพื้นที่แล้วและการทำงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็เริ่มไปพร้อมๆกับที่บางส่วนของโครงการเริ่มลงมือทำงาน เช่น มีการจ้างคนในพื้นที่ไปทำงานเรียบร้อยแล้ว ซึ่งขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น¹⁶

ขั้นตอนในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม รัฐไม่ได้มีการบัญญัติกฎหมายรองรับไว้อย่างชัดเจน ในการกำหนดขั้นตอน และกระบวนการในการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะ ทั้งนี้กระบวนการเพื่อรองรับการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนควรให้ความสำคัญตั้งแต่ขั้นตอนการริเริ่มโครงการ และต่อเนื่องมาในขั้นตอนของการพิจารณาขอบเขต การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม การพิจารณาร่างรายงาน การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนขั้นตอนในการติดตาม และตรวจสอบผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากโครงการเพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละขั้นตอนจะช่วยให้เกิดความรู้และความเข้าใจมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการที่ถือเป็นผู้เชี่ยวชาญที่คอยตรวจสอบความถูกต้องร่วมกับเจ้าหน้าที่กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักนโยบายแผนและสิ่งแวดล้อม ซึ่งตัวของคณะกรรมการผู้ชำนาญการไม่มีการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลด้วยการลงสำรวจพื้นที่ หรือให้ชาวบ้านในพื้นที่เข้าร่วมในการชี้แจงข้อเท็จจริง ทั้งที่มีการทักท้วงจากชาวบ้านหลายครั้ง จึงทำให้ข้อมูลในพื้นที่ที่ปรากฏในรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมกับข้อมูลในพื้นที่ที่มีความไม่ตรงกัน จึงทำให้เกิดผลของการตัดสินใจของคณะกรรมการผู้ชำนาญการที่ผิดพลาด

4.2.2.3 รูปแบบการมีส่วนร่วมในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การมีส่วนร่วมของประชาชนบางครั้งเกิดขึ้นในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ไม่มีการรองรับจากบทบัญญัติของกฎหมายทำให้การมีส่วนร่วมมีลักษณะของการขาดความชอบธรรมในการแสดงออกซึ่งสิทธิในทางการเมืองของประชาชน เช่น การยื่นหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้เอื้อต่อกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

¹⁶ สัมภาษณ์จินตนา แก้วขาว, แกนนำคัดค้านการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินบ้านกรูด, 22 สิงหาคม 2546.

นอกจากนี้รูปแบบของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (decision making) ซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ในทางปฏิบัติการให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจต่อประเด็นปัญหานั้น ไม่สามารถดำเนินการให้เกิดขึ้นได้ง่าย ๆ ไม่มีรูปแบบรองรับที่ชัดเจน เช่น อาจมีการดำเนินการให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการชุดใดชุดหนึ่งขึ้นมามีอำนาจในการตัดสินใจ แต่จะมีการดำเนินการให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลเท่านั้น ประชาชนไม่มีสิทธิเลือกตัวแทนของตนเข้าไปนั่งในคณะกรรมการ ดังเช่นคณะกรรมการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าถ่านหินบ้านกรูด ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร เป็นต้น ซึ่งทำให้บทบาทในการชี้แนะการตัดสินใจของภาคประชาชนมีสัดส่วนและน้ำหนักน้อยลง

รูปแบบโดยทั่วไปของการมีส่วนร่วมที่รัฐนำมาใช้นั้น เป็นเพียงรูปแบบของการรับรู้ ข้อมูลข่าวสาร ในลักษณะของการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย บุคคล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้รับทราบในการดำเนินโครงการ ซึ่งเป็นเพียงผลในเชิงบวกเท่านั้น ประเด็นที่สำคัญคือเป็นการรับทราบหลังจากจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสร็จแล้ว

4.2.2.4 การจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ก. กระบวนการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำจะทำให้สามารถเก็บรวบรวมผลกระทบที่เกิดจากโครงการได้อย่างครอบคลุมและเป็นเชิงลึกมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้เห็นผลกระทบที่ชัดเจน แต่จากกรณีศึกษาการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโรงไฟฟ้าถ่านหินบ้านกรูด พบว่าในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น บริษัทผู้จัดทำไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการตั้งแต่เริ่มต้นของการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทำให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียไม่สามารถเสนอแนะข้อกังวล ข้อคิดเห็นได้ตั้งแต่เริ่มต้นและไม่สามารถมีส่วนร่วมควบคู่ไปกับทุกขั้นตอนของการจัดทำรายงานได้ ทั้งนี้เพราะบริษัทได้จัดทำรายงานเสร็จเรียบร้อยแล้วจึงจะแจ้งให้ชาวบ้านทราบ การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก็จัดขึ้นเมื่อรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ทำเสร็จแล้ว ซึ่งประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโครงการที่เป็นประเด็นใหญ่ ๆ เช่น แนวปะการัง วิถีชีวิตชาวประมง ระบบนิเวศทางทะเล ฯลฯ ที่เห็นได้ชัดเจนจากการเรียกร้องของชาวบ้านก็ยังไม่ได้รับการยอมรับและเสนอแนะทางในการแก้ไขข้อห่วงใยของประชาชน ความบกพร่องที่เกิดขึ้นทำให้รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับสังคมได้

ข. บริษัทผู้จัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการให้โครงการไปว่าจ้างบริษัทเพื่อให้จัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนั้นเมื่อบริษัทได้รับการว่าจ้างจากเจ้าของโครงการทำให้รายงานออกมาในลักษณะที่มีทิศทางที่เห็นชอบสนับสนุนให้เกิดโครงการและไม่นำเสนอข้อเท็จจริงที่เป็นผลกระทบทั้งหมด เพราะขาดความเป็นอิสระเนื่องจากต้องรับเงินค่าจ้างจากเจ้าของโครงการ ดังนั้นการว่าจ้างในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ปฏิเสธการมีส่วนร่วมของประชาชน และทำให้รายงานขาดคุณภาพ ความน่าเชื่อถือ ไม่เป็นที่ยอมรับของหลายฝ่าย

4.2.2.5 การพิจารณาอนุมัติรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม

รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเมื่อจัดทำเสร็จสมบูรณ์จะถูกเสนอเข้าสู่การพิจารณาเห็นชอบในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยหน่วยงานที่มีอำนาจในการพิจารณา ซึ่งในขั้นตอนของการพิจารณารายงานไม่มีการเปิดให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณา ซึ่งทำให้การพิจารณากันกรองประเด็นต่าง ๆ ในรายงานมีความบกพร่อง ในกรณีการคัดค้านการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินบ้านกรูดพบว่า รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่มีการรายงานถึงเรื่องที่ดินสาธารณะ แนวปะการัง โดยในรายงานได้รายงานเพียงว่าในแนวชายทะเลบ้านกรูดไม่แนวปะการังมีแต่หินดินดาน ชาวบ้านพยายามยื่นหนังสือเพื่อยื่นยันเรื่องแนวปะการังก่อนการมีมติเห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2541 โดยในช่วงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2540 ชาวบ้านพยายามนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับทะเลบ้านกรูดมีปะการังอยู่จริง ให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (สผ.) ลงพื้นที่ไปตรวจสอบ ทั้งนี้เพื่อความรอบคอบก่อนการอนุมัติโครงการ แต่สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมไม่รับฟังคำท้วงติง ปฏิเสธการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยตัดสินใจอนุมัติ รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการ โรงไฟฟ้าถ่านหินบ้านกรูด โดยอ้างจากการทำรายงานของบริษัทและรายงานจากกรมประมงว่าไม่มีแนวปะการังในทะเลบ้านกรูดและมีแนวปะการัง ที่เกาะลำร่าเท่านั้น บริเวณนี้ไม่เคยมีรายงานมาก่อนว่ามีแนวปะการัง ซึ่งสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมอนุมัติโดยที่ไม่มีการตรวจสอบโดยการลงพื้นที่เพื่อศึกษาข้อเท็จจริง

นอกจากนี้ถึงแม้ชาวบ้านในพื้นที่พยายามนำเสนอข้อมูลเท็จจริงในพื้นที่ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การให้ชาวประมงในพื้นที่ออกเรือสำรวจบริเวณแนวปะการัง “ครั้งแรกเขาบอกเราว่าถ้าอยากให้เราเชื่อว่ามีแนวปะการังก็ต้องไปเอารูปใต้น้ำมาให้ดู เราไม่มีเงินแต่เรารู้อันนั้น เขาบอกว่ามีผู้ชำนาญการเหมือนกับเขาไม่เชื่อเรา ให้เอารูปมาดู เพราะฉะนั้นถ้าเขาว่าจริง เขาก็ไม่กล้าพูดอย่างนี้ เขาก็ไม่กล้าทำกับเราอย่างนี้ เขาต้องรีบมาทบทวนเพราะนี่เป็นปัญหาใหญ่ เขาไม่เชื่อเราเขาเชื่อ

ฝ่ายบริษัทที่จัดทำ”¹⁷ การขอความช่วยเหลือจากนักวิชาการ ได้แก่ ดร. ธรรม์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ อาจารย์จากคณะประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ให้ตรวจสอบแนวปะการัง และผลการตรวจสอบได้ยืนยันว่าแนวปะการังทะเลบ้านกรูดมีอยู่จริงและเหมาะสมสำหรับเป็นแหล่งท่องเที่ยว เป็นที่เรียนรู้ทางธรรมชาติ เป็นห้องเรียนทางธรรมชาติที่สำคัญ ซึ่งในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของบริษัทสร้างสรรค์ คอน เซาแทนด์ จำกัด กลับระบุไม่มีแนวปะการังและให้ทิ้งตะกอนจากการก่อสร้างลงบนแนวปะการัง จากการนำเสนอข้อมูลต่าง ๆ ของชาวบ้านเพื่อให้สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมนำมาประกอบการตัดสินใจ กลับพบว่าข้อมูลของชาวบ้านไม่มีน้ำหนักพอในการสร้างอิทธิพลต่อการตัดสินใจ และกระบวนการตัดสินใจมีลักษณะปิด

ปัญหาอีกประการจากรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมคือ เมื่อชาวบ้านยื่นเรื่องเพื่อขอคูรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับจริง ซึ่งได้รับการชี้แจงว่ารายงาน การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีแต่ฉบับภาษาอังกฤษ ซึ่งรายงานการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมเป็นการรายงานถึงผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับชาวบ้าน โดยตรงแต่ไม่ได้รับการบริการ จากหน่วยงานของรัฐ ในการแปลเป็นภาษาไทย การปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐดังกล่าวจึงทำให้การมีส่วนร่วมของชาวบ้านเกิดช่องว่างระหว่างรัฐกับชาวบ้านมากยิ่งขึ้น

4.2.2.6 องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในมาตรา 56 วรรค 2 เรื่ององค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมยังไม่มี การออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อรองรับในเรื่องนี้ ทำให้ไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่ถ่วงดุล อำนาจทางความรู้ในการพิจารณาตรวจสอบตลอด โครงการตั้งแต่ขั้นตอนการถ่วงดุล การ ไปจนกระทั่งขั้นตอนการติดตามผล ดังนั้นการกระจายอำนาจของรัฐไปสู่ประชาชน โดยการให้ ผู้แทนจากภายนอกราชการเข้ามาถ่วงดุลการใช้อำนาจของระบบราชการจึงยังไม่เกิดขึ้น ทำให้บทบาทการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังคงอยู่กับรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว

4.2.2.7 การทำหน้าที่ของฝ่ายการเมือง

การทำหน้าที่ของฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง หลังจากมีการพิสูจน์ว่าแนวปะการังมีจริง รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีความผิดพลาดจริง ชาวบ้านก็ได้ไปยื่นหนังสือถึงรัฐมนตรีสุวิทย์ คุณกิตติ ให้ตรวจสอบ แต่นายสุวิทย์ คุณกิตติ ก็ไม่ยอมรับว่ามีความผิดพลาด ทั้งที่มีผลการยืนยันจาก ดร. ธรรม์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ ซึ่งเป็นนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยของรัฐ รัฐบาลไม่

¹⁷ สัมภาษณ์จินตนา แก้วขาว, แกนนำคัดค้านการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินบ้านกรูด, 22 สิงหาคม 2546.

ได้เชื่อในเหตุผลที่ชาวบ้านนำเสนอว่าเป็นเรื่องจริง หลังจากไปยื่นหนังสือ นายสุวิทย์ คุณกิตติ กิ่งส่งทีมงานมาสำรวจ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมสั่งพัก ใบอนุญาตบริษัท สร้างสรรค์ 8 เดือน¹⁸ และไม่มีการลงโทษนักวิชาการที่ศึกษา และไม่มีมติยกเลิกรายงานผลกระทบ สิ่งแวดล้อม แต่ให้มีการศึกษาเพิ่มเติมเรื่องแนวปะการัง โดยอ้างอิงฐานข้อมูลเดิม¹⁹ ซึ่งทำให้ชาวบ้านไม่ยอมรับกับผลการตัดสินใจของรัฐที่ไม่มีมติให้ยกเลิกEIAฉบับที่ไม่ถูกต้อง จึงส่งผลทำให้ เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ลายความชอบธรรมของรัฐ ระหว่างรัฐกับชาวบ้าน

หลังจากรัฐมีมติให้จัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติม จึงทำให้บริษัทยูเนี่ยนเพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด บริษัทเทคโนโลยีให้จัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งนักวิชาการ ที่อยู่ใน บริษัทสร้างสรรค์ คอนซัลแตนท์มาทำในนามของบริษัทเทคโนโลยี ชาวบ้านจึงคัดค้านและไม่ยอมรับใน นักวิชาการที่จะมาทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยการไม่ให้ลงพื้นที่ เมื่อนักวิชาการเอาเรือ วิจัยจุฬาฯ มา ชาวบ้านก็ล้อมเรือเพื่อไล่ให้ออกนอกพื้นที่ ไล่อยู่ 3-4 ครั้ง จนกระทั่งเมื่อนักวิชาการ เอาแท่นเหล็กไปตอกแนวปะการัง อ้างว่าจะศึกษาตะกอนบนแนวปะการัง ชาวบ้านก็ไปแจ้งความ ซึ่งชาวบ้านพยายามใช้สันติวิธีโดยการบอกให้ออกจากพื้นที่ 5-6 ครั้ง จนกระทั่งครั้งที่ 7 นักวิชา การกลุ่มเดิมมาศึกษา เช่น นายธรรมศักดิ์ ยิมิน นายศักดิ์ชาย นิลนารถ เข้ามาศึกษาเรื่องตะกอน ทราบ เรื่องน้ำ ชาวบ้านก็จับไล่แต่ปรากฏว่านักวิชาการเอาน้ำยาเคมีที่ใส่เรือเทบนปะการัง ส่งผล ให้เกิดการใช้ความรุนแรงโดยชาวบ้านใช้กำลังทำร้ายนักวิชาการจนได้รับบาดเจ็บ²⁰

การทำงานของรัฐบาล เนื่องจากวันที่ 10 ตุลาคม 2543 รัฐบาลชวน หลีกภัยจะหมดวาระ ในการเป็นรัฐบาล ในช่วงระยะเวลาที่ใกล้หมดวาระได้มีการประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) ปรากฏ ว่ารายงานผลการวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมฉบับเพิ่มเติม ซึ่งกำหนดให้ศึกษาเพิ่มเติมเป็นระยะเวลา 1 ปี ซึ่งในเดือนตุลาคม 2543 การศึกษาทำได้เพียง 7 เดือน ซึ่งต้องศึกษาต่ออีก 5 เดือน แต่ปรากฏว่ารัฐ บาลชวน หลีกภัย มีความเร่งรีบสั่งให้ ศพ. อนุมัติรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม(EIA)ฉบับเพิ่มเติม ในวันที่ 9 ตุลาคม 2543 และนำเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) วันที่ 10 ตุลาคม 2543 โดยมี มติให้ดำเนินโครงการต่อไป ซึ่งเป็นกรณีอนุมัติที่อยู่บนข้อขัดแย้ง

การอนุมัติรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมครั้งที่ 2 ในวันที่ 9 ตุลาคม 2543 อยู่บนพื้นฐาน ที่ รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับเพิ่มเติมนั้นยังมีข้อบกพร่องในประเด็นการศึกษาเรื่องสมุทร

¹⁸ กรุงเทพธุรกิจ (9 กันยายน 2542):10.

¹⁹ กรุงเทพธุรกิจ (15 กรกฎาคม 2542).

²⁰ สัมภาษณ์ณีนี เพชรแก้ว, ชาวบ้านคัดค้านการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินบ้านกรูด, 20 สิงหาคม 2546.

การศึกษาเรื่องนกอพยพซึ่งไม่ได้ทำการศึกษา แต่ก็มีกรอนุมัติเพื่อจะให้ทันต่อการตัดสินใจของรัฐบาลชนวน หลีกภัยในวันที่ 10 ตุลาคม 2543 ซึ่งยืนยันให้คงมติเดิมของรัฐบาลชนวน หลีกภัยเมื่อปี 2537 ก็คือ สร้างโรงไฟฟ้า

ต่อมามีการเปลี่ยนรัฐบาลเป็นรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ชาวบ้านก็มีการเรียกร้องให้ตรวจสอบรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยทำหนังสือถึงรัฐบาลและนายสนธยา คุณปลื้ม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ถึงแม้ EIA จะมีบทลงโทษแล้ว ชาวบ้านเรียกร้องขอให้ตรวจสอบ EIA อีกครั้งเพราะมีการอนุมัติโดยยังไม่ครบกำหนดและยังมีข้อผิดพลาดหลายประการ โดยการให้รัฐบาลตั้งคณะทำงานขึ้นมา 1 ชุด เพื่อศึกษา EIA ทั้ง 2 ฉบับ เพราะมีประเด็นที่ชาวบ้านไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบหรือร่วมจัดทำรายงานฉบับนี้ และประเด็นของความเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นต้น ซึ่งรัฐบาลได้แต่งตั้งผู้ตรวจราชการ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเป็นหัวหน้าชุดก็มี อ.สุรวิทย์ เปี่ยมไพศาลและ ชาวบ้านก็เรียกร้องให้แต่งตั้งนักวิชาการเข้ามาเกี่ยวข้อง คือ ดร.เชาวลิต วิชานนท์ จากกรมประมง ที่จะมาศึกษาเรื่องความอุดมสมบูรณ์ และความหลากหลายของพื้นที่ไว้ และที่ ดร. ธรรม ธำรงนาวาสวัสดิ์ ที่มาศึกษาเรื่องแนวปะการังและปลาวาฬ พบประมาณในการตรวจสอบได้จากกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เมื่อการศึกษาจัดทำเสร็จ สผ. กลับชี้แจงว่า รายงานฉบับนี้ไม่เป็นงานทางวิชาการเพราะว่าชาวบ้านเป็นผู้จัดทำไม่ใช่ นักวิชาการจัดทำ ในขณะที่ชาวบ้านนำเสนอเรื่องจริงแต่ไม่ถูกนำไปใช้ให้เป็นประโยชน์ และกระบวนการมีส่วนร่วมของชาวบ้านที่พยายามจะมีส่วนร่วมกับรัฐก็ไม่ประสบผลสำเร็จกลายเป็นการสร้างแรงกดดันที่รัฐ ไม่ยอมรับฟังข้อมูลทั้ง ๆ ที่ชาวบ้านเป็นผู้ที่ใช้ชีวิตอยู่ในพื้นที่นั้น ๆ จริง

การเปลี่ยนรัฐมนตรี การเรียกร้องของชาวบ้านตั้งแต่ในสมัยนายสุวิทย์ คุณกิตติ จนกระทั่งมีการเปลี่ยนเป็นนายสนธยา คุณปลื้ม การเปลี่ยนรัฐมนตรีก็ไม่ส่งผลในเชิงบวกในการเคลื่อนไหวของชาวบ้าน ถึงแม้ว่าในสมัยของนายสุวิทย์ คุณกิตติจะมีการส่งทีมงานมาตรวจสอบจนทำให้เกิดการพักใบอนุญาตของบริษัทสร้างสรรค์ คอนซัลแตนท์ และในสมัยของนายสนธยา คุณปลื้ม ที่มีการตั้งคณะกรรมการให้ตรวจสอบ แต่ทั้งสองสมัยก็ไม่มีกรกระทำใดที่เป็นรูปธรรมให้เห็นได้ชัดในการเปิดรับกรมีส่วนร่วมของชาวบ้าน ซึ่งทำให้ชาวบ้านเกิดการทู่หมัดอย่างสูญเปล่า ไม่ได้ผลตอบกลับมาอย่างทีควรจะเป็น

นอกจากนี้บทบาทบทบาทขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญคือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็เข้ามามีบทบาทที่เข้ามาช่วยชาวบ้านในเรื่องรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ในเรื่องที่ดินสาธารณะ โดยพยายามตรวจสอบเรื่องที่ดินสาธารณะ ซึ่งทำให้การเรียกร้องของ

ชาวบ้านมีความชอบธรรมมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามท่ามกลางการคัดค้านของชาวบ้านและความบกพร่องของรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ดำรงอยู่ก็ไม่มีผลกระทบต่อการศึกษาของรัฐบาลเพราะผลสุดท้ายรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ผ่านการอนุมัติเรียบร้อยแล้ว

กล่าวโดยสรุปกระบวนการศึกษาผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและผลกระทบทางสังคมยังผูกขาดโดยผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการ แม้รัฐธรรมนูญมาตรา 56 จะมีเจตนารมณ์ในการเปิดกว้างให้ภาคประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวก็ตาม แต่เนื่องจากปัจจุบันพบว่ายังไม่มีกฎหมายลูกออกมารองรับมาตราดังกล่าว ด้วยเหตุคั้งนั้นกรอบปฏิบัติในเรื่องนี้ยังเป็นการเสริมกีดกันการมีส่วนร่วมของชุมชน ในขณะที่เดียวกันบริษัทเอกชนผู้ได้รับสัมปทานเองก็ฉวยโอกาสว่าจ้างนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญศึกษาผลกระทบให้ ซึ่งมักพบว่าผลการศึกษาผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมส่วนใหญ่มีข้อสรุปในลักษณะสนับสนุนให้เกิดการดำเนินโครงการ โดยอ้างว่าผลกระทบเหล่านั้นมีมาตรการและช่องทางที่จะลดปัญหาหรือควบคุมผลกระทบได้ ซึ่งหลายครั้งก็พบเช่นกันว่าผู้ชำนาญการและผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมออกมาทักท้วงผลการศึกษาเหล่านั้นว่าไม่ได้มาตรฐานบ้าง ไม่ครอบคลุมในบางประเด็นบ้าง แต่สุดท้ายก็ไม่มีผลไปยับยั้งการตัดสินใจดำเนินโครงการของภาครัฐและเอกชนแต่อย่างใด

4.2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาตามบทบัญญัติมาตรา 59 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ 2540

มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับคนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่อง ดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ 2540 ได้วางระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน 5 ระดับ คือ 1. การมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร 2. การมีส่วนร่วมในการคิด 3. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ 4. การมีส่วนร่วมในการลงมือกระทำบางสิ่งบางอย่างร่วมกับองค์กรของรัฐ 5. การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบองค์กรที่ใช้อำนาจของรัฐ สำหรับบทบัญญัติในมาตรา 59 รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือพลเมืองในระบบการเมืองใหม่ตามรัฐธรรมนูญในระดับที่หนึ่งและระดับที่สอง กล่าวคือเป็นการบัญญัติถึงสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชา

ชน และการให้ประชาชนมีสิทธิมีส่วนร่วมในการร่วมคิดกับองค์กรทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้น เพื่อไม่ให้องค์กรของรัฐตัดสินใจไปโดยไม่ยอมรับฟังเสียงและการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำหรับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา 59 ถือเป็นสิทธิภายหลังจากการได้รับข้อมูลข่าวสาร คำชี้แจง และเหตุผลแล้ว ซึ่งสามารถให้สิทธิได้ภายใน 3 เดือน ใจ คือประการแรก ตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประชาพิจารณ์ เป็นฐานรองรับ แต่ยังไม่มียกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญรองรับอย่างแท้จริง ประการที่สอง สิทธิในการขอข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นในโครงการสาธารณะ อยู่ภายใต้กฎหมาย พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ประการที่สาม การแสดงความคิดเห็นภายใต้กระบวนการประชาพิจารณ์ตามรัฐธรรมนูญเป็นการบังคับให้หน่วยงานของรัฐรับฟังข้อมูลข้อเท็จจริงเท่านั้น เพื่อให้ได้ข้อมูล ทศนะ มุมมอง เพิ่มขึ้น และทำให้กระบวนการตัดสินใจ เปิดเผย โปร่งใสและได้รับการยอมรับมากขึ้น ซึ่งผลของการประชาพิจารณ์ไม่ได้มีผลผูกมัดต่อการตัดสินใจของรัฐแต่อย่างใด²¹

สำหรับประเทศไทยการทำประชาพิจารณ์ปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกอย่างเป็นทางการ ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2539 ในช่วงสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี โดยได้แสดงหลักการและเหตุผลไว้ว่า “เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการรับฟังความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติ ที่มีข้อโต้แย้งหลายฝ่าย สำหรับเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรับในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชน”

ประชาพิจารณ์เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นภายใต้หลักการ “การใช้เหตุใช้ผล” ดังนั้น กระบวนการประชาพิจารณ์ เป็นกระบวนการการมีส่วนร่วมเพื่อประกอบการตัดสินใจอย่างหนึ่ง ที่อยู่ในกระบวนการมีส่วนร่วมระดับการปรึกษาหารือ โดยรัฐนำเสนอ โครงการหรือ นโยบายที่จะดำเนินการด้วยการให้ข้อมูลทั้งข้อดีและข้อด้อยต่อสาธารณชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในการประชุมกลุ่มขนาดใหญ่ ซึ่งประชาชนมีการเตรียมการและนำเสนอความคิดเห็นมีการบันทึกข้อวิจารณ์อย่างเป็นทางการเป็นระบบ เพื่อกรรมการประชาพิจารณ์จะได้นำมาประมวลวิเคราะห์ และสรุปผลการประชาพิจารณ์เสนอผู้มีอำนาจต่อไป²² โดยมีหัวใจของการประชาพิจารณ์คือ การนำ

²¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐธรรมนูญนำรัฐ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2542), หน้า 61-65.

²² ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ, “ประชาพิจารณ์,” มติชน (13 กันยายน 2542): 8.

เอาผู้ที่มีความคิดเห็นแตกต่างทุกฝ่ายมาพุดจาศด้วยเหตุผลและบนเวทีเดียวกัน โดยแต่ละฝ่ายมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร มีสิทธิและศักดิ์ศรีที่จะแถลงข้อเรียกร้องต้องการและจุดยืนในการคัดค้านได้อย่างทัดเทียมและเสมอหน้ากัน²³

ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายประชานิยามที่กระทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการระงับข้อขัดแย้งทางสังคม โดยจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ตั้งคำถามต่อโครงการ โด้แย้งและคัดค้านอย่างมีเหตุผล²⁴ และทำให้กระบวนการตัดสินใจมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ไม่ปิดลับอยู่ในมือของผู้บริหารเพียงไม่กี่คน เพราะประชานิยามก่อให้เกิดข้อมูลและการตรวจสอบจากคนหลายฝ่ายต่อหน้าสังคมสาธารณะทั้งหมด แม้ในที่สุดแล้วผู้บริหารจะตัดสินใจอย่างไรก็ต้องสามารถอธิบายการตัดสินใจของคนให้แก่สังคมพอใจได้²⁵

ตามหลักการของประชานิยามนั้น ประชานิยามเป็นมาตรการที่กำหนดให้มีขึ้นเพื่อการควบคุมให้การปฏิบัติราชการของรัฐส่วนที่เรียกว่าการกระทำทางปกครอง ซึ่งกระทบถึงส่วนได้เสียอีกหลายฝ่ายของผู้คนในสังคม ให้เป็นไปโดยโปร่งใส สุจริตและมีประสิทธิภาพ โดยมีมาตรการดังนี้ 1. จะต้องเกิดขึ้นก่อนการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ 2. ข้อสรุปจากการไต่สวน มีฐานะเป็นเพียงข้อเสนอให้ผู้มีอำนาจวินิจฉัยเท่านั้น 3. การรับฟังต้องมีลักษณะเป็นการไต่สวน คือเป็นไปโดยเที่ยงตรง เปิดเผย และยุติธรรม 4. มีฐานะเป็น "สิทธิ" ของผู้เสียหาย ที่บังคับตามสิทธิได้โดยกระบวนการยุติธรรม²⁶

นอกจากประชานิยามจะต้องทำก่อนที่จะริเริ่มโครงการแล้ว ประชานิยามจะต้องเป็นการปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจของฝ่ายต่าง ๆ โดยอำนาจต้องเสมอกัน เพื่อเป็นการทำให้คู่กรณีมีความเสมอภาคกัน โดยเป็นเครื่องมือขจัดความแตกต่างด้านต่าง ๆ ของผู้เข้าร่วมประชานิยาม รวมทั้งทำให้เสมอภาคทางด้านข้อมูลข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วนด้วย เพื่อให้ทางเลือกทุกทางได้ถูกเปิดออก

²³ ศิริโรตม์ กล้าม ไพบูลย์, "คำถาม 3 ข้อ ถึงประชานิยาม," มติชน (22 พฤศจิกายน 2543) :6.

²⁴ เกศมณี เทพวัลย์, "กระบวนการจัดทำประชานิยาม: ผลกระทบต่อโครงการของรัฐ," เอกสารผลงานวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2543.

²⁵ นิธิ เอียวศรีวงศ์, "ประชานิยาม," มติชน (12 มีนาคม 2543): 6.

²⁶ แก้วสรร อติโพธิ, ประชานิยาม: มาตรการยุติข้อขัดแย้งในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2543), หน้า 24.

ถึงแม้ว่าประชาพิจารณ์ถูกคาดหวังให้เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาการเมืองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย เป็นเครื่องมือในการเรียนรู้ทั้งของสังคมและของผู้ตัดสินใจในการเข้าสู่กระบวนการการใช้เหตุใช้ผล เป็นกลไกพิทักษ์ผลประโยชน์ของสังคม รวมทั้งเป็นเครื่องมือที่จะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเจ้าของโครงการกับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการ แต่กลับพบว่ากระบวนการประชาพิจารณ์ได้กลายเป็นส่วนที่ส่งเสริมให้เกิดความขัดแย้งให้มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ไม่สามารถทำให้คู่กรณีเกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกันได้ และเกิดความหวาดระแวงระหว่างฝ่ายมากยิ่งขึ้น ดังกรณีของการประชาพิจารณ์โครงการ โรงไฟฟ้าถ่านหินบ้านกรูด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

เดือนตุลาคมในปี 2540 ชาวบ้านได้เดินทางไปที่สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (สผ.) และสำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติ (สพช.) เพื่อเรียกร้องให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์แต่ชาวบ้านได้รับการชี้แจงว่าได้ผ่านขั้นตอนแล้วเพราะโครงการขนาดใหญ่ถ้าชาวบ้านจะเรียกร้องประชาพิจารณ์ต้องเรียกร้องก่อนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี (ครม.) จึงส่งผลให้ชาวบ้านหยุดการเรียกร้องประชาพิจารณ์ เพราะเชื่อในคำชี้แจงของรัฐ แต่ชาวบ้านยังคงมีการยื่นหนังสือถึงหน่วยงานรัฐอื่น ๆ อย่างต่อเนื่อง โดยยื่นหนังสือต่อหน่วยงานต่าง ๆ มากกว่า 10 หน่วยงานตั้งระดับองค์การบริหารส่วนตำบลไปจนถึงนายกรัฐมนตรี จดหมายในการยื่นเรียกร้องดังกล่าวเฉลี่ยเดือนละ 2 ฉบับ²⁷ “เราระดมยื่นหนังสืออีกนั่นแหละ ยื่นแล้วทิ้ง คือเราเชื่อหมดใจ เพราะหลายคนบอกว่ายื่นหนังสือแปลว่าเราค้านอยู่ เขาจะไม่เอา เขาจะไม่สร้าง ก็ยื่น อะไรที่เกี่ยวข้องยื่นหมด ยื่นเสร็จก็กลับบ้านนอน รอดู แต่ทุกอย่างมันไม่ของมันเหมือนเราลูกโกหก ยื่นกลับมาถึงอนุมติ ไอ้นี่อนุมติ ไอ้นั้นอนุมติ ไอ้โน้นเห็นด้วย ไอ้นี้ก็เห็นชอบ สุดท้ายต้องเปลี่ยนแนวรบเหมือนแผนแรกมันไม่สำเร็จก็เปลี่ยนแผนรบอีก ไอ้นั้นก็บอกไม่ต้องไม่เชื่อ พวกเราคิดกันนะว่าอะไรที่รัฐบอกว่าใช่ เราต้องไม่เชื่อ อันไหนรัฐบอกไม่ใช่เราต้องบอกว่าใช่ต้องเดินคนละทางกับรัฐ คิดอย่างนี้เลย กลายเป็นแนวคิดของชาวบ้านเลย ว่าไม่เชื่อมั่นอีกแล้ว”²⁸

ต่อมาการจัดทำประชาพิจารณ์ก็มีการดำเนินการขึ้น โดยรัฐหลังช่วงเหตุการณ์การปิดถนน โดยเป็นการจัดทำที่สวนทางกับความต้องการของชาวบ้าน เนื่องจากชาวบ้านไม่ต้องการการทำประชาพิจารณ์แล้วเพราะชาวบ้านเรียกร้องขอให้รัฐทำประชาพิจารณ์ในปี 2540 เพราะเป็นช่วงที่

²⁷ สันติ โชคชัยชำนาญกิจและไอคา อรุณวงศ์, “สิทธิชุมชน”ไม่มี “นอกพยานรัฐธรรมนูญ”, ใน 4 ปีรัฐธรรมนูญกับการเมืองภาคประชาชน พิมพ์เนื่องในงานสัมมนาสรุปบทเรียน 4 ปีรัฐธรรมนูญกับการเมืองภาคประชาชน (ม.ป.ท., 2544), หน้า 98.

²⁸ สัมภาษณ์จินตนา แก้วขาว, แกนนำคัดค้านการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินบ้านกรูด, 22 สิงหาคม 2546.

ใบอนุญาตต่างๆยังไม่ได้รับการอนุมัติ กระบวนการต่าง ๆ ยังดำเนินการไม่เสร็จ ซึ่งถ้าจัดทำประชาพิจารณ์ในตอนนั้นจะส่งผลต้องมีการพิจารณาขบวนการการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ร่วมด้วย การจัดทำประชาพิจารณ์ที่จัดขึ้นในปี 2542 รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ได้มีการอนุมัติเห็นชอบตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2541 และใบอนุญาตก็ออกตามมาหมดแล้ว เช่น ใบอนุญาตของกรมโรงงาน ใบอนุญาตของกรมเจ้าท่า ใบอนุญาตขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ธงชัย จึงทำให้ชาวบ้านไม่เห็นด้วยกับการทำประชาพิจารณ์

การจัดทำประชาพิจารณ์เมื่อวันที่ 24-25 กุมภาพันธ์ 2543 โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2541 กำหนดให้มีการประชาพิจารณ์กรณีแก้ไขปัญหาชุมชนคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ขึ้นมาหนึ่งชุด โดยมีนายสิปปนนท์ เกตุทัต เป็นประธานคณะกรรมการประชาพิจารณ์ เพื่อทำหน้าที่รับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 เป็นหลัก โดยพบปัญหาและอุปสรรคของประชาชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการประชาพิจารณ์ดังนี้

4.2.4 ปัญหาและอุปสรรคของประชาชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการประชาพิจารณ์ตามบทบัญญัติมาตรา 59 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2540

การจัดทำประชาพิจารณ์ในโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินบ้านกรูดในวันที่ 24-25 กุมภาพันธ์ 2543 สะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวของการจัดทำประชาพิจารณ์ของรัฐได้เป็นอย่างดี เพราะประชาชนกลุ่มผู้คัดค้านโครงการได้ปฏิเสธที่จะเข้าร่วมในเวทีประชาพิจารณ์ ด้วยเหตุผลประการสำคัญดังนี้

4.2.4.1 การตัดสินใจจัดทำประชาพิจารณ์เกิดจากการตัดสินใจของรัฐเพียงฝ่ายเดียว

การตั้งกรรมการประชาพิจารณ์ กำหนดหัวข้อประชาพิจารณ์ กำหนดสถานที่ กำหนดเวลา ประชุมย่อย ชาวบ้านไม่มีส่วนร่วมในการรับรู้ โดยมีการนัดชาวบ้านคุยเพียงครั้งเดียวและชาวบ้านก็ยืนยันว่าไม่เห็นกับการจัดทำประชาพิจารณ์²⁹ หลังจากนั้นชาวบ้านก็ได้กลไกของการยื่นหนังสือแสดงความไม่เห็นด้วยต่อนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยงาน เพื่อแสดงความไม่เห็นด้วยเรื่อง

²⁹ สัมภาษณ์จินตนา แก้วขาว, แกนนำคัดค้านการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินบ้านกรูด, 22 สิงหาคม 2546.

กำหนดการทำประชาพิจารณ์โดยไม่ให้ชาวบ้านเข้าร่วมปรึกษาหารือเพราะที่ผ่านมาโครงการเกิดขึ้นโดยที่ชาวบ้านไม่เห็นชอบด้วยซึ่งชาวบ้านก็เรียกร้องการมีส่วนร่วมมาตลอด และเมื่อประชาพิจารณ์เกิดหลังจากชาวบ้านคัดค้าน รัฐก็ควรมีการปรึกษากับชาวบ้านต้องการการทำประชาพิจารณ์หรือไม่ จะตั้งหัวข้ออะไร กรรมการควรจะเป็นใคร ขอบเขตการทำประชาพิจารณ์ คนที่มีส่วนได้เสียมาจากส่วนไหน ซึ่งประเด็นทั้งหมดรัฐควรมีการปรึกษาหารือร่วมกับชาวบ้านก่อนการจัดทำประชาพิจารณ์

นอกจากนี้ถ้ารัฐยืนยันจะมีการจัดทำประชาพิจารณ์ ก็ควรมีการยกเลิกใบอนุญาตต่างๆ เช่น ใบอนุญาตจากกรมเจ้าท่า ใบอนุญาตของกรมโรงงานอุตสาหกรรม ใบอนุญาตขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ธงชัย รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เพื่อให้เหลือเพียงหลักการเห็นชอบให้มีโรงไฟฟ้าหรือไม่ เพราะว่าถ้ามีการอนุญาตไปแล้วเกินร้อยละ 80 แล้วจัดทำประชาพิจารณ์ก็จะทำให้เกิดการขาดความชอบธรรม

4.2.4.2 เวทีประชาพิจารณ์เกิดขึ้นภายหลังการตัดสินใจอนุมัติโครงการ

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นกระบวนการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับระบบการควบคุมก่อนการดำเนินการมากกว่าที่จะให้ความสำคัญกับระบบการควบคุมภายหลังการดำเนินการ โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเตรียมการก่อนการดำเนินการกระทำหรือคำสั่งทางปกครองอันมีผลกระทบต่อสิทธิ ประโยชน์ หรือสถานภาพของคน ซึ่งต้องผ่านกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ ก่อนที่จะตัดสินใจ ซึ่งก็คือการค้นหาและรวบรวมข้อเท็จจริงทั้งหมดเพื่อการตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งและทำคำสั่งการปกครองตามที่ตัดสินใจนั้น

โดยหลักการของมาตรการประชาพิจารณ์การจัดเวทีประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังปัญหาใดปัญหาหนึ่งเพื่อประกอบการตัดสินใจ ช่วงเวลาของการทำประชาพิจารณ์จะต้องทำก่อนที่จะเริ่มต้นโครงการคือต้องเกิดขึ้นก่อนการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ ดังระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 11 บัญญัติไว้ว่า “การจัดทำประชาพิจารณ์อาจมีขึ้นในระหว่างขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการของรัฐ การพิจารณาทางเลือกอื่นที่เหมาะสม การศึกษาผลกระทบด้านต่าง ๆ หรือในระหว่างขั้นตอนใดก็ได้ ก่อนที่รัฐจะตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการรัฐ” เพราะการจัดทำประชาพิจารณ์ก็เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลสำหรับใช้ประกอบการตัดสินใจในกระบวนการกำหนดนโยบาย หากรัฐมีการตัดสินใจในนโยบาย

ก่อนการจัดทำประชาพิจารณ์ก็จะผิดหลักการ และไม่มีประโยชน์ ในแง่ที่ต้องการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในระดับของการปรึกษาหารือ

สำหรับการจัดเวทีประชาพิจารณ์โรงไฟฟ้าถ่านหินบ้านกรูด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์พบว่ารัฐได้มีการตัดสินใจดำเนินโครงการไปแล้ว โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ได้ลงนามซื้อขายไฟฟ้ากับบริษัทยูเนี่ยน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ ตั้งแต่เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2540 ซึ่งได้มีการจัดทำสัญญาผูกมัดไว้ก่อน และนอกจากนี้ได้มีการออกใบอนุญาตไปแล้วหลายขั้นตอน เช่น สัญญาซื้อขายกระแสไฟฟ้า การอนุมัติรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การอนุญาตก่อสร้างท่าเทียบเรือ การอนุญาตก่อสร้างโรงงานจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม แต่เมื่อเกิดปัญหาการคัดค้านจากประชาชนอย่างรุนแรง จนกระทั่งมีการชุมนุมปิดถนนของชาวบ้าน จึงได้มีการประกาศนำการประชาพิจารณ์มาใช้โดยจัดให้มีการประชาพิจารณ์ในระหว่างวันที่ 24-25 กุมภาพันธ์ 2543 ขึ้น โดยในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2543 เปิดทำประชาพิจารณ์ในประเด็นเรื่องระบบนิเวศทางทะเล การประมง และมลพิษทางอากาศ ในวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2543 เปิดทำประชาพิจารณ์ในประเด็นผลกระทบต่อสังคม การเมือง และการท่องเที่ยว³⁰ ซึ่งทำให้การประชาพิจารณ์ครั้งนี้เป็นเพียงการประชาสัมพันธ์ เป็นการให้ข้อมูลข่าวสาร (informatoion) เพื่อทำความเข้าใจและเพื่อความชอบธรรมและให้เกิดการยอมรับในโครงการมากกว่าจะเป็นการรับฟังเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน ซึ่งในกรณีศึกษานี้พบว่าประชาพิจารณ์ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับการให้ข้อมูลข่าวสารซึ่งต่ำกว่าระดับของการปรึกษาหารือ ซึ่งเป็นความเคยชินของรัฐในการกำหนดนโยบายสาธารณะจากบนลงล่างที่มีมานาน โดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายของรัฐ ทั้งที่เป็นเจตนารมณ์สำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง

ทั้งนี้กระบวนการประชาพิจารณ์เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะรูปแบบหนึ่ง แต่รัฐให้ความสำคัญกับการประชาพิจารณ์ในลักษณะเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลโครงการมากกว่าการที่จะทำความเข้าใจหรือให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ถึงแม้ว่ากระบวนการประชาพิจารณ์จะถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในมาตรา 59 เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นที่เน้นการใช้เหตุผลและการยอมรับความคิดเห็นจากฝ่ายต่าง ๆ มาประกอบการตัดสินใจเพื่อให้การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐมี

³⁰ ไทยโพสท์ (25 กุมภาพันธ์ 2543).

ความถูกต้อง ชัดเจน ไม่โปร่งใสและเป็นธรรม แต่ประชาพิจารณ์ก็ถูกนำมาเป็นเครื่องมือเพียงเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่โครงการที่มีการตัดสินใจไปแล้ว และเพื่อบรรเทากระแสการคัดค้านโครงการจากประชาชน ทำให้กระบวนการประชาพิจารณ์แทนที่จะเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการคลี่คลายความขัดแย้งในสังคม แต่กลับทำให้เกิดความขัดแย้งลุกลามและขยายผลมากขึ้น

4.2.4.3 กระบวนการในการให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้าร่วมในการจัดทำประชาพิจารณ์

กระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ทำโดยให้บริษัทเป็นหลักคือให้บริษัทเป็นฝ่ายจัดหารายชื่อ ซึ่งพบว่ามีการจ้างชาวบ้านออกหารายชื่อ ซึ่งมีทั้งชื่อคนตาย ชื่อคนบ้า ชื่อคนที่เขียนหนังสือไม่ได้ คนสติไม่ดี เพื่อให้มาลงชื่อในการสนับสนุนโครงการ “ฝ่ายที่พ่อแม่คัดค้าน ก็จับลูกเขาไปประจาน คนปัญญาอ่อน ถ้าเห็นข่าวก็จะเห็นได้เลยว่า เขาก็เอาลูกเขาแต่งสูทไป เขียนชื่อ หัวกระเป๋่า เป็นปัญญาอ่อนที่เขียนหนังสือไม่ได้ เรียนหนังสือไม่ได้ แต่มีชื่อ นี่คือนี่สิ่งหนึ่งที่เห็นว่ารัฐพยายามทำกระบวนการครั้งนี้ให้สมบูรณ์โดยไม่คิดถึงหลักความจริงว่า ต้องให้ร่วมทั้ง 2 ฝ่าย บริษัทเป็นคนกว้านหารายชื่อ สมมุติมีรายชื่อ 3,000 ก็มาเลือกเอา 100 ต่อ 1 คน เพื่อจะให้เข้าร่วมเวทีวันนี้เข้า 3,000 ไม่ได้ ก็หารายชื่อมาให้ได้มากเท่านั้นเอง ได้มา 3,000 คนก็จะมีคน 300 คน คุณใช้วิธีนี้เท่านั้นเอง แต่ประสานกับบริษัท ชาวบ้านเป็นยังไงช่าง คือใช้หลักให้ครบ หลักการมีความชอบธรรมเท่านั้นเอง คุณคิดว่าก็มันชาวบ้านเหมือนกัน เอาอะไรมาแยกว่าชาวบ้านฝ่ายไหน คือใช้หลักเกณฑ์ครั้งนี้เพราะฉะนั้นคือครั้งนี้ไม่ถูก”³¹

กระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ที่จัดทำขึ้นกระบวนการคัดเลือกผู้มีส่วนได้เสีย มีความได้เปรียบเสียเปรียบไม่ครอบคลุมทั่วถึง ทำให้ชาวบ้านส่วนหนึ่งรู้สึกไม่ได้รับความยุติธรรม เช่น มีรายชื่อของผู้ที่เสียชีวิตไปแล้วแต่มีรายชื่อเป็นผู้ที่เข้าร่วมประชาพิจารณ์ ผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์ส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างของบริษัทที่จ้างมาทำงาน นอกจากนี้มีการนำเอารายชื่อของผู้พิการทางสมองใช้ในรายชื่อของผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์ เป็นต้น³²

ทั้งนี้ถ้ารัฐจะให้ชาวบ้านเข้าร่วมประชาพิจารณ์ชาวบ้านในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงกับโครงการ ได้ตั้งเงื่อนไขในการเข้าร่วมประชาพิจารณ์คือก็ต่อเมื่อมีการยกเลิก EIA ที่ไม่ถูกต้องยกเลิกใบอนุญาตของกรมโรงงาน ยกเลิกใบอนุญาตขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ชงชัยยกเลิกใบอนุญาตของกรมเจ้าท่า คณะกรรมการประชาพิจารณ์ต้องให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการตั้ง

³¹ สัมภาษณ์อัสรา แก้วขาว, ชาวบ้านคัดค้านการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินบ้านกรูด, 20 สิงหาคม 2546.

³² มติชน (22 กุมภาพันธ์ 2543).

คณะกรรมการเพื่อให้เกิดการคานกัน และขอให้เปลี่ยนตัวคณะกรรมการประชาพิจารณ์คือ นายสิปปนนท์ เกตุทัต ซึ่งเคยเป็นรัฐมนตรีในสมัยที่นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี และเป็นน้ำเสียงของนายอานันท์ ปันยารชุน³³ เพราะชาวบ้านไม่เชื่อว่าจะมีความเป็นธรรม ซึ่งข้อเรียกร้องของชาวบ้านถ้ารัฐยอมปฏิบัติตามก็จะเกิดการมีส่วนร่วมระหว่างกระบวนการของรัฐในการประชาพิจารณ์กับชาวบ้าน แต่รัฐก็ไม่ยอมปฏิบัติตามซึ่งก็เป็นการปฏิเสธการมีส่วนร่วมโดยรัฐเอง ดังนั้นการแสวงหาการมีส่วนร่วมของชาวบ้านก็ไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐ

4.2.4.3 คณะกรรมการประชาพิจารณ์

การจัดทำประชาพิจารณ์นั้นหลักการไม่ลำเอียง (impartiality) เป็นหลักการหนึ่งที่สำคัญ ที่คณะกรรมการประชาพิจารณ์โครงการจะต้องเป็นอิสระไม่ถูกแทรกแซง มีความเป็นกลาง ไม่มีส่วนได้เสียกับปัญหาที่จะทำประชาพิจารณ์ ดังระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ในข้อ 12 วรรคสอง บัญญัติว่า “ประธานกรรมการและกรรมการต้องไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการของรัฐ”

จากกรณีการจัดทำประชาพิจารณ์ของโรงไฟฟ้าถ่านหินบ้านกรูด สำนักนายกรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีสาวิตรี โพธิวิหค มีคำสั่งเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2542 แต่งตั้งคณะกรรมการ ประชาพิจารณ์โรงไฟฟ้าถ่านหินบ้านกรูด จำนวน 11 คน คือ 1. นายสิปปนนท์ เกตุทัต เป็นประธานคณะกรรมการประชาพิจารณ์ 2. พลเรือเอกเกาะกติก เจริญรุทซ์ 3. นายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ 4. นายพรายพล คุ่มทรัพย์ 5. นายวิรัช จิระแพทย์ 6. นายวันชัย วัฒนศัพท์ 7. นายสุจิต บุญบงการ 8. นายเกียรติพงษ์ น้อยใจบุญ 9. นายทองโรจน์ อ่อนจันทร์ 10. นายนิพนธ์ สุวรรณาวา 11. นายวรินทร์ เทียมจรัส ซึ่งทำให้เกิดการคัดค้านและไม่ยอมรับในคณะกรรมการที่รัฐแต่งตั้งขึ้น เนื่องจากความไม่โปร่งใสในตัวคณะกรรมการที่มีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับโครงการ และคณะกรรมการทุกคนล้วนมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล โดยชาวบ้านได้ทำหนังสือเรียกร้องเพื่อขอมีส่วนร่วมในการคัดเลือกเพื่อส่งตัวแทนไปเป็นคณะกรรมการ และเรียกร้องให้มีการถอดถอนคณะกรรมการบางคน เช่น นายสิปปนนท์ เกตุทัต ประธานคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นประธานคณะกรรมการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มีส่วนผลักดัน โครงการโรงไฟฟ้าถ่านหิน นายทองโรจน์ อ่อนจันทร์ ซึ่งมีตำแหน่งในสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย ที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธานสถาบัน โดยนายอานันท์มีส่วนได้เสียกับโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าเพราะเป็นประธาน

³³ มติชน (10 มีนาคม 2542).

บริษัทสหยูเนี่ยน ซึ่งมีหุ้นส่วนอยู่ในบริษัทยูเนี่ยนเพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ เจ้าของโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินบ้านกรูด เป็นต้น

ดังนั้นกระบวนการจัดทำประชาพิจารณาดังกล่าวต้องเริ่มจากการตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ที่เป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่ายขัดแย้งกันและคนในสังคมยอมรับ โดยให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีสิทธิ มีส่วนร่วมในการเลือกเสนอชื่อกรรมการได้เท่ากัน เพื่อให้เกิดการยอมรับของทุกฝ่ายซึ่งจะนำไปสู่ความร่วมมือในการให้ข้อมูลที่รอบด้านเพื่อเสนอแก่ผู้บริหารที่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจและสาธารณชนต่อไป

4.2.4.4 ผลการประชาพิจารณ์

การไม่เปิดเผยรายงานผลประชาพิจารณ์ต่อสาธารณะก่อนการตัดสินใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจ ทำให้ผู้มีส่วนได้เสียขาดโอกาสในการโต้แย้งรายงานดังกล่าว รวมทั้งทำให้ประชาชนไม่สามารถตรวจสอบการตัดสินใจของรัฐได้ การหาข้อสรุปจากการจัดทำประชาพิจารณ์ไม่สามารถทำให้ชาวบ้านเรียนรู้จากประชาพิจารณ์ได้ว่าเป็นอย่างไรเนื่องจากรัฐไม่ทำให้ชาวบ้านรับรู้ในผลของการจัดทำประชาพิจารณ์ ซึ่งชาวบ้านต้องทำหนังสือขอหลังจากการจัดทำประชาพิจารณ์เป็นระยะเวลาหนึ่งปีครึ่ง ซึ่งในความเป็นจริงผลการทำประชาพิจารณ์ควรจะเปิดได้หลังจากทำเสร็จเพื่อให้เกิดการรับรู้ร่วมกัน อย่างไรก็ตามเมื่อผลการประชาพิจารณ์ทำเสร็จแล้วรัฐกลับไม่ให้ประชาชนอ่านทำให้ชาวบ้านไม่สามารถจะรู้ว่าบทสรุปเป็นอย่างไร ชาวบ้านต้องทำเรื่องขอหลายครั้งทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อชาวบ้าน “การเปิดเวทีประชาพิจารณ์ก็เป็นการเปิดให้มีการออกข่าวโดยสร้างความชอบธรรมต่อฝ่ายรัฐเท่านั้น”³⁴ หลักประชาพิจารณ์เป็นทางหนึ่งที่จะแนะนำรัฐบาล แต่จากการแนะนำรัฐก็ตัดสินใจไม่ได้

4.2.4.5 ผู้ที่จัดทำประชาพิจารณ์จะต้องไม่ใช่คนตัดสินใจโครงการ

จากเงื่อนไขประชาพิจารณ์ผู้ที่จะทำประชาพิจารณ์โครงการใด ๆ จะต้องไม่ใช่ผู้ที่มีความเห็นไปแล้ว เพราะการเห็นด้วยเท่ากับมีความเห็นแล้ว มีการเลือกข้างยื่น ในกรณีของโรงไฟฟ้าบ้านกรูดผู้ที่ประกาศทำประชาพิจารณ์โครงการหินกรูดคือนายสาวิตรี โพธิวิหค ซึ่งทำหน้าที่ ควบคุมดูแลกระทรวงเกี่ยวกับเรื่องพลังงาน เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่ควบคุมเกี่ยวกับหน่วยงานเรื่องพลังงาน และมีความเห็นชอบกับคณะรัฐมนตรีว่าให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

³⁴ ตัมภานันท์หวีด ชาวพวง, แกนนำการคัดค้านการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินบ้านกรูด, 20 สิงหาคม 2546.

(กฟผ.) รับซื้อไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าบ้านกรูด รัฐไม่ควรเลือกผู้ที่เห็นด้วยกับการสร้างโรงไฟฟ้าให้ไปทำหน้าที่อนุมัติให้มีการทำประชาพิจารณ์

4.2.4.6 ทำที่ของรัฐ

ในกรณีที่ชาวบ้านใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญในการเรียกร้องการจัดทำประชาพิจารณ์ รัฐกลับมองว่าชาวบ้านพูด ไม่มีเหตุผล กรณีที่ชาวบ้านเปิดเผยข้อมูล กลับกลายเป็นรัฐไม่ยอมรับฟังข้อมูลของชาวบ้านแค่ไปฟังข้อมูลฝ่ายเดียวจากโรงไฟฟ้า จากฝ่ายตำรวจ จนเข้าใจว่าสิ่งที่ชาวบ้านพูดผิดตลอด ทั้ง ๆ ที่ชาวบ้านพยายามจะชี้แจงข้อมูลข้อเท็จจริงเหล่านั้น

ในช่วงของการจัดทำประชาพิจารณ์ก็ไม่มีหน่วยงานของรัฐเข้ามามีส่วนช่วยเหลือชาวบ้านแต่อย่างใด มีแต่เพียงนักวิชาการบางคนที่เป็นพวกบนเวทีเสวนาบางเวที เช่น อาจารย์ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ ก็พยายามจะพูดหลายเวทีว่ากรณีทำประชาพิจารณ์บ้านกรูดไม่ถูกต้องเพราะประชาพิจารณ์ไม่ใช่การประชาสัมพันธุ์ อาจารย์แก้วสรร อติโพธิ ก็มีท่าทีสนับสนุนว่าการจัดทำประชาพิจารณ์ครั้งนี้ไม่ถูกต้องและเห็นควรให้ยุติ

นอกจากนี้สื่อมวลชนบางแขนงยังมีท่าทีที่เป็นอุปสรรคต่อการเคลื่อนไหวเรียกร้องของชาวบ้าน เช่น รายการลานบ้านลานเมืองของ ดร. เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง ซึ่งไม่เข้าใจความต้องการของชาวบ้านคือต้องการกระบวนการการมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นคือจากรากไปปลาย ไม่ต้องการการมีส่วนร่วมแต่เพียงแค่เปลือกกริม ๆ โดยสื่อมองว่าชาวบ้านคือค่าน รัฐให้ทำประชาพิจารณ์ก็ไม่ยอมเข้าร่วมทั้งนี้สื่อไม่เข้าใจว่าชาวบ้านไม่ต้องการไปนั่งเป็นตุ๊กตา ชาวบ้านต้องการมีส่วนร่วมในการคิดร่วมกับรัฐ เช่น ชาวบ้านต้องการมีส่วนร่วมในการเลือกกรรมการประชาพิจารณ์ ถ้ารัฐกำหนด 10 คน ชาวบ้านขอเลือกกรรมการ 5 คน หรือถ้าบริษัทกำหนด 3 คน ชาวบ้านก็มีส่วนกำหนด 3 คน รัฐกำหนด 4 คน เป็นต้น หรือกรณีที่รัฐเลือกประธานคณะกรรมการ ประชาพิจารณ์ที่เป็นลูกน้องเจ้าของโรงไฟฟ้ามาเป็นประธานกรรมการซึ่งชาวบ้านก็ไม่ยอมรับ เป็นต้น

4.2.4.7 ความไม่สมบูรณ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีการประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539

ประชาพิจารณ์สำหรับเมืองไทยเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการในสมัยนายกรัฐมนตรีธานินทร์เกษียรราช ได้มีการประกาศใช้ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539” เพื่อใช้เป็นแนวทางให้แก่หน่วยงานของรัฐในการจัด

รับฟังความคิดเห็นของประชาชน สำหรับนำมาเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจในการดำเนินโครงการของรัฐ³⁵

โดยรัฐบาลได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง” เพื่อจัดทำร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ ซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณา ลงนามแล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อ วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2539 รวมทั้งมีการออก “ประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยการประชาพิจารณ์ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์” เพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ตลอดจนองค์กรอื่น ๆ ของรัฐใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ

อย่างไรก็ตามจะพบว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ รับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ได้วางเพียงกฎเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเท่านั้น แต่ไม่ได้วางแนวทางในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยรวมไว้ ซึ่งเป็นลักษณะที่รัฐให้ความสำคัญของประชาพิจารณ์เป็นตัวตั้ง แทนที่จะนำเอาหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นตัวตั้ง เพราะกระบวนการประชาพิจารณ์เป็นเพียงส่วนหนึ่งในการมีส่วนร่วมของ ประชาชน ซึ่งประชาพิจารณ์เป็นประเด็นรอง คือ เป็นประเด็นที่ปรากฏก่อน ในรูปของระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2539 ขณะที่ประเด็นหลักอย่างการมีส่วนร่วมประชาชนกลับเพิ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 และเมื่อประเด็นหลักการใหญ่ได้เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแล้ว ภาครัฐก็มิได้ปรับปรุงระเบียบประชาพิจารณ์หรือดำเนินการตรากฎหมายให้สอดคล้องและรองรับหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

นอกจากนี้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีไม่มีฐานะเป็นกฎหมาย กล่าวคือไม่ผูกพันหรือมีสภาพบังคับให้รัฐต้องยึดปฏิบัติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เป็นเพียงระเบียบปฏิบัติของฝ่ายบริหารที่บังคับใช้กับส่วนราชการฝ่ายบริหารให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ดังนั้นจึงไม่มีผลผูกพันให้ประชาชนทั่วไปต้องปฏิบัติตามโดยตรงและการทำประชาพิจารณ์ยังอยู่บนมูลฐานของความไม่ชัดเจนในกติกาเพราะไม่ได้เขียนอยู่ในบริบทของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแต่อยู่ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

³⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์, การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์: การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540), หน้า 18-20.

สำหรับเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณา พบว่าตามบทบัญญัติในข้อ 12 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณานั้น กำหนดให้ผู้มีอำนาจแล้วแต่กรณีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณาเพียงฝ่ายเดียวโดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการเลือกคณะกรรมการประชาพิจารณา จึงทำให้เกิดภาวะการที่ไม่ได้รับยอมรับจากประชาชนผู้มีส่วนได้เสียกับโครงการ เนื่องจากเห็นว่าคณะกรรมการไม่มีความเป็นกลาง จึงส่งผลให้ประชาชนไม่เข้าร่วมในกระบวนการประชาพิจารณา

กล่าวโดยสรุปกระบวนการประชาพิจารณาภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2539 ไม่ได้อยู่ในฐานะหรือกลไกที่จะเป็นเครื่องมือของรัฐและสังคมในการคลี่คลายปัญหาความขัดแย้งหรือสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนได้แต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบหรือกระบวนการประชาพิจารณา และตัวคณะกรรมการประชาพิจารณาจึงมักไม่ได้รับการยอมรับจากชาวบ้านอย่างแท้จริง กระทั่งมีการปฏิเสธการเข้าร่วมจากประชาชนอีกกลุ่มหนึ่ง ในขณะเดียวกันก็ยังไม่มีความหมายลูกออกมารองรับรัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าว ภาครัฐจึงมักอาศัยระเบียบสำนักนายฯ ฉบับดังกล่าวมาเป็นกรอบปฏิบัติ ซึ่งในทางปฏิบัติเนื้อหาสาระภายใต้ระเบียบนี้ยังไม่สนองเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง จากการศึกษาจึงพบว่ากระบวนการประชาพิจารณายิ่งตอกย้ำความขัดแย้งให้มีระดับความตึงเครียดสูงขึ้น จนอาจพร้อมเผชิญหน้ากันได้ตลอดเวลา และเกิดสภาพหวาดระแวงไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนหรือภาคประชาชนกับภาคประชาชนด้วยกันเอง

4.2.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนในสิทธิชุมชนตามบทบัญญัติมาตรา 46 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลย์และยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ได้กล่าวถึงสิทธิชุมชนในหลายมาตราซึ่งเป็นสิทธิใหม่ที่ยังไม่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน ดังเช่น ในมาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อม.... มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาต

หรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับคนหรือชุมชนท้องถิ่น... มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรม....

จากบทบัญญัติในแต่ละมาตราดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ได้ให้ความสำคัญกับสิทธิของชุมชนและท้องถิ่น ในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและกำหนดวิถีชีวิตแห่งตนเป็นสำคัญ

กล่าวถึงบทบัญญัติในมาตรา 46 ในประเด็นของการมีส่วนร่วมนั้น รัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ได้กำหนดโครงสร้างของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในหลายระดับสำหรับบทบัญญัติในมาตรา 46 รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับของการตัดสินใจร่วมกับรัฐและมีส่วนร่วมในการลงมือกระทำบางสิ่งบางอย่างร่วมกับองค์กรของรัฐที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้น

ดังนั้นจากบทบัญญัติในมาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลย์และยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งหมายความว่ารัฐจะต้องออกกฎหมายมาเปิดโอกาสให้บุคคลที่รวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่นที่มีมาแต่เดิม สามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องของการอนุรักษ์ฟื้นฟูหรือจัดการที่เกี่ยวกับจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือศิลปวัฒนธรรมและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้³⁶ ทั้งนี้เพื่อให้สิทธิชุมชนเป็นการสร้างหลักประกันไม่ให้เกิดการกีดกันสิทธิและอำนาจที่พึงมีพึงได้ของทุกกลุ่มชนและส่งเสริมให้มีการมีส่วนร่วมของทุกกลุ่มชนอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นการเคารพหลักความเสมอภาคในสังคมประชาธิปไตยและเคารพในการปฏิบัติต่อทุกกลุ่มชนอย่างเท่าเทียมกัน

ทั้งนี้จากทิศทางในการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา เน้นการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจที่มุ่งการเติบโตของภาคธุรกิจอุตสาหกรรม ทำให้ภาคเกษตรและชนบทถูกแยกส่วนออกและถูกกำหนดให้รองรับเป็นต้นทุนฐานทรัพยากรในการสร้างความเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรม โดยแนวทางการพัฒนาจะดึงเอาทรัพยากรท้องถิ่นที่ประชาชนใช้อยู่ไปทำให้เกิดการผลิตในระบบอุตสาหกรรม ผลิต

³⁶ บรรศักดิ์ อวรรณโณ, รัฐธรรมนูญน่ารู้, หน้า 66-68.

ในเชิงพาณิชย์เพื่อให้ได้ตัวเงิน ซึ่งเป็นแนวทางพัฒนาที่มุ่งให้เกิดผลกำไรมากกว่าการที่จะให้ประชาชนเข้าถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร จนกระทั่งเกิดผลที่ตามมา คือ เกิดการใช้และทำลายทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นต้นทุนทางสังคมอย่างมากและรวดเร็ว ความยากจน ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางและรุนแรง โดยเฉพาะปัญหาของการแย่งชิงทรัพยากรของกลุ่มต่างๆ ภาครัฐก็พยายามผูกขาดการจัดการทรัพยากร โดยรัฐเข้าไปถือสิทธิว่าทรัพยากรเหล่านั้นเป็นของรัฐ รัฐเป็นตัวแทนทั้งหมดและมีสิทธิในทรัพยากรที่จะจัดให้ใครหรือไม่ให้ใครก็ได้ ซึ่งเป็นลักษณะของการรวมศูนย์ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้มีการละเมิดสิทธิชุมชนทั้งโดยอำนาจรัฐและอำนาจทุนในหลายช่วงปีที่ผ่านมา ส่งผลให้เกิดปรากฏการณ์ของความขัดแย้งระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับรัฐมากขึ้นเรื่อย

หลายปีที่ผ่านมากลุ่มชนท้องถิ่นได้พยายามเรียกร้องสิทธิอย่างชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญ 2540 โดยใช้มาตรา 46 เป็นเครื่องมือในการพิทักษ์ปกป้องสิทธิชุมชนและสร้างการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรที่เคยผูกขาดอยู่กับภาครัฐ โดยมีเป้าหมายหลักในการเสนอให้ปรับเปลี่ยนทิศทางของการพัฒนาและแนวทางในการจัดการทรัพยากร โดยหลักการสำคัญคือ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนทั้งในการพัฒนา และการจัดการทรัพยากรที่สำคัญ เพื่อให้เกิดพลังอำนาจในการต่อรองกับส่วนต่างๆ ในสังคม โดยสร้างความชอบธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรเพื่อเปิดพื้นที่ทางสังคมให้ชุมชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรส่วนรวม

จากกรณีการคัดค้านการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินบ้านกรูด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ชาวบ้านได้อ้างสิทธิชุมชนในการปฏิเสธการสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่ ซึ่งปรากฏว่าพบปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิดังกล่าวดังต่อไปนี้

4.2.6 ปัญหาและอุปสรรคของประชาชนในการมีส่วนร่วมในสิทธิชุมชนตามบทบัญญัติมาตรา 46 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ปัญหาและอุปสรรคของประชาชนในการมีส่วนร่วมในสิทธิชุมชนตามบทบัญญัติมาตรา 46 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีดังต่อไปนี้

4.2.6.1 การไม่มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญรองรับเจตนารมณ์ในมาตรา 46

สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นอกจากจะเป็นประเด็นใหม่แล้ว ยังไม่มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญใด ๆ รองรับเจตนารมณ์ดังกล่าวเพื่อให้หน่วยงานองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องนำ

เนื้อหาสาระเหล่านี้มาใช้ให้เป็นประโยชน์อย่างแท้จริง ทั้งนี้ปัญหาที่ตามมาและเห็นได้ชัดคือ ทำให้เกิดการตีความที่หลากหลาย โดยเฉพาะการตีความของภาครัฐกับของภาคประชาชนจนเกิดความขัดแย้งและนำมาสู่ปัญหาการเผชิญหน้ากัน

กล่าวสำหรับการตีความของนักวิชาการ ปัญญาชนแนวชุมชนนิยม กระทั่งคนในชุมชนท้องถิ่น ได้นิยามความหมายของคำว่า สิทธิ หมายถึง การที่สามารถเป็นผู้กำหนดวิถีชีวิตตนเองได้³⁷ และความเป็นชุมชน คือภาพสะท้อนทางอุดมการณ์ อำนาจ หรือสิทธิของประชาชนในพื้นที่หนึ่งๆ กับการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรร่วมกับภาครัฐ³⁸ ภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนและรัฐ ซึ่งชุมชนมีความหมายสองอย่างซึ่งสัมพันธ์กัน คือ ประการแรก ชุมชนต้องมีความสัมพันธ์กันทั้งในแง่ของการทำกิจกรรมร่วมกันหรืออุดมการณ์ หรืออุดมคติบางอย่างตรงกัน เพราะความสัมพันธ์กัน ทำให้ชุมชนรู้สึกมีตัวตนมีลักษณะบางอย่างเหมือนกัน สามารถแสดงตัวตนแก่ผู้อื่นได้ โดยสามารถแสดงสิทธิเข้าไปต่อรองผลประโยชน์หรือพิทักษ์รักษาสิทธิของตนได้ ประการที่สอง คือ การฟื้นฟูหรือการสร้างความสัมพันธ์ใหม่ที่เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมปัจจุบัน ในสถานการณ์ใหม่ก็ต้องสร้างความสัมพันธ์แบบใหม่เพื่อให้เกิดชุมชนที่มีตัวตนในการต่อรองและรักษาสิทธิชุมชน³⁹ ทั้งนี้คำว่า “ชุมชน” นั้นมีหลายมิติที่เกี่ยวข้องกันอยู่ ได้แก่ มิติในเชิงคุณค่าคือเรื่องชุมชนเป็นเรื่องของอุดมการณ์ความคิด สองมิติของภูมิปัญญา สาม มิติที่เกี่ยวข้องกับองค์กร การจัดการองค์กรต่าง ๆ ประการสุดท้ายมิติที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ คือความมีตัวตน⁴⁰

ดังนั้นเมื่อสิทธิชุมชนมีคำนิยามที่แตกต่างหลากหลาย ไม่ตรงกัน แต่ละความหมายใช้ชุมชนตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังนั้นเมื่อชุมชนไม่มีนิยามที่ชัดเจนว่าชุมชนใดเป็นชุมชนหรือไม่ จะทำให้การพิทักษ์สิทธิและการบังคับใช้สิทธิไม่เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงตามบทบัญญัติมาตรา 46

³⁷ นิธิ เอียวศรีวงศ์, ใน อานูภาพ นุ่นสง. “สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรจะขึ้นทันทีเมื่อชุมชนจัดองค์กรเข้าไปจัดการ,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (11-17 เมษายน 2546): 24-25.

³⁸ อานันท์ กาญจนพันธ์, มิติชุมชน : วิถึคิดท้องถิ่นว่าด้วยสิทธิ อำนาจ และการจัดทรัพยากร (กรุงเทพมหานคร: สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544),หน้า 57.

³⁹ เรื่องเดียวกัน.

⁴⁰ อานันท์ กาญจนพันธ์, “ชุมชนกับกฎหมาย: เราจะไปทางไหนกัน” เอกสารประกอบการสัมมนา, หน้า 3.(เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

4.2.6.2 แนวทางการพัฒนาประเทศ

แนวทางการพัฒนาประเทศที่มุ่งเน้นในการดึงทรัพยากรชุมชนท้องถิ่นไปรองรับการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก แนวทางการพัฒนาแบบนี้เปิดช่องให้ภาครัฐผูกขาดอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรภายใต้ข้ออ้างเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์แห่งชาติซึ่งรัฐยึดติดอยู่กับการใช้แนวทางในระบบการจัดการทรัพยากรเชิงเดี่ยวโดยการพึ่งพากลไกรัฐ โดยเฉพาะกฎหมายในการควบคุม⁴¹ ซึ่งเป็นแนวทางที่กีดกันประชาชนไม่ให้มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรได้ ทำให้ชุมชนท้องถิ่นไม่มีสิทธิเพื่อร่วมนิยามคำว่าพัฒนาและผลประโยชน์แห่งชาติ

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับ 2540 ได้บัญญัติรองรับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร แต่การตีความหมายของสิทธิชุมชนระหว่างประชาชนและผู้ใช้อำนาจรัฐก็แตกต่างกัน ทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะยังอยู่ภายใต้วัฒนธรรมการเมืองแบบเก่าคือกำหนดจากส่วนกลาง ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนและชุมชนเป็นสำคัญ

4.2.6.3 ระบบกฎหมาย

ระบบกฎหมายเดิมไม่ได้ให้ความสำคัญกับบทบาทชุมชนในการจัดการทรัพยากรร่วมกับภาครัฐเนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาการพัฒนาแนวความคิดเรื่องรัฐชาติ ซึ่งเป็นการสร้างความปักแผ่นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐ ทำให้กฎหมายอยู่ภายใต้กรอบความคิดของรัฐชาติซึ่งเป็นแนวคิดที่ไม่เน้นเรื่องชุมชน ดังนั้นจึงทำให้กลไกกฎหมายถูกตราขึ้นมาเพื่อสร้างความชอบธรรมและรองรับอำนาจของรัฐในการจัดการทรัพยากรฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงบทบาทของชุมชน นอกจากนี้สภาพการรวมอำนาจเหนือทรัพยากรเข้ามาเป็นของราชการส่วนกลางอย่างเต็มที่ที่เกิดขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยเฉพาะหลังปี 2490 ได้มีกระบวนการโอนอำนาจเหนือทรัพยากรชุมชนท้องถิ่นมาเป็นของราชการส่วนกลางโดยผ่านการใช้อำนาจออกกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษร⁴² เช่น พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองป่าซึ่งออกในปี 2481 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เป็นต้น ซึ่งกฎหมายกลายเป็นเครื่องมือกลไกที่ให้อำนาจแก่รัฐและทุนในการครอบครองทรัพยากรและเบียดขับชุมชนจนทำให้เกิดความขัดแย้งเกิดขึ้น อย่างไรก็ตามถึงแม้จะมี

⁴¹ อานันท์ กาญจนพันธ์, มิติชุมชน: วิถีคิดท้องถิ่นว่าด้วยสิทธิ อำนาจ และการจัดการทรัพยากร, หน้า 221.

⁴² วิวัฒน์ คติธรรมนิศย์ บรรณาธิการ, สิทธิชุมชน การกระจายอำนาจจัดการทรัพยากร (กรุงเทพมหานคร: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 494.

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ 2540 แล้วภาครัฐเองก็ไม่ได้ปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติถึงบทบาทและสิทธิของชุมชน

4.2.6.4 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 นอกจากจะได้มีการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชน ในฐานะบุคคล และชุมชนแล้วดังมาตรา 46 มาตรา 56 มาตรา 59 เป็นต้น ยังได้มีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งสะท้อนเจตนารมณ์อย่างเห็นได้ชัดในมาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมในนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

ดังนั้นจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับชุมชนและประชาชนมีบทบาทและอำนาจในการจัดการทรัพยากร จากกรณีการคัดค้านการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินบ้านกรูด ในเบื้องต้นองค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.)ธงชัยมีมติเห็นชอบในการสร้าง โรงไฟฟ้าเมื่อเดือนมิถุนายน 2540 ซึ่งการทำหน้าที่ในครั้งนั้นไม่ตรงกับความต้องการคนในชุมชน ทำให้ชาวบ้านคัดค้านการทำหน้าที่ของอบต. และเห็นว่ามติเห็นชอบของ อบต. ไม่ใช่การตัดสินใจของชุมชนเพราะเป็นตัวแทนของชาวบ้านตามระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนซึ่งไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงได้ และนอกจากนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ถือได้ว่าเป็นองค์กรของรับไม่ใช่ส่วนของชุมชน

ดังนั้นต่อมาชาวบ้านได้มีการยื่นหนังสือและกดดันให้อบต.มีมติยกเลิกมติเดิม ซึ่งอบต.ได้มีการยกเลิกมติเดิมเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2540 และมีมติใหม่คือไม่เห็นด้วยกับการสร้างโรงไฟฟ้า ดังนั้นจึงทำให้ความต้องการของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทิศทางในทิศทางเดียวกันคือไม่มีการอนุมัติให้มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่ตำบลธงชัย

ต่อมาในปี 2542 ได้มีการยกฐานะสภาเทศบาลบ้านกรูดเป็นเทศบาลตำบลบ้านกรูด ในเขตพื้นที่ของสภาเทศบาลบ้านกรูด ชาวบ้านได้ฝ่ายคัดค้านได้ส่งตัวแทนลงสมัครสมาชิกสภาเทศบาล โดยฝ่ายแกนนำได้รับการเลือกตั้งและเป็นเสียงส่วนใหญ่ในสภาเทศบาล ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบ้านกรูดได้ลงมติเอกฉันท์ไม่เห็นชอบให้มีการสร้างโรงไฟฟ้า อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าการสร้างโรงไฟฟ้าจะอยู่นอกเขตพื้นที่ของสภาเทศบาล แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวได้มีการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเข้าไปมีส่วนร่วมสำหรับเรื่องที่อยู่นอกเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีเมื่อการบริหารจัดการนอกเขตพื้นที่นั้นอาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในเขตพื้นที่ของตน

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าทั้งมติขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ชงชัย และมติของสภาเทศบาลบ้านกรูดเป็นการยืนยันถึงเจตนารมณ์ของชุมชนเป็นสำคัญในการไม่ให้มีการสร้างโรงไฟฟ้าแต่มติดังกล่าวก็ไม่เป็นผล เมื่อการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้ายังคงดำเนินต่อไปตามมติของคณะรัฐมนตรี (ครม.)

กล่าวโดยสรุปสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นอกจากจะเป็นประเด็นใหม่แล้ว ปัจจุบันยังไม่มีมาตรการกฎหมายลูกออกมารองรับเจตนารมณ์มาตราดังกล่าว จนเปิดช่องให้มีการตีความที่หลากหลาย โดยเฉพาะการตีความของภาครัฐกับของภาคประชาชน ซึ่งภาครัฐยังยึดมั่นถือมั่นว่าอำนาจตัดสินใจสูงสุดเด็ดขาดในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นอำนาจรัฐส่วนกลางหรือรัฐบาลเท่านั้นชุมชนท้องถิ่นมีหน้าที่เพียงให้ความร่วมมือหรือแม้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นแต่ก็ไม่มีผูกพันต่อการตัดสินใจของภาครัฐแต่อย่างใด

พื้นฐานของปัญหาที่ไม่ยอมรับสิทธิชุมชนในการร่วมส่วนจัดการและจัดสรรทรัพยากรเช่นนี้กลายเป็นช่องโหว่ให้มีการใช้อำนาจทางการเมืองไปในทางที่มีชอบ โดยแฝงอยู่ในกระบวนการและกลไกต่างๆของอำนาจรัฐและระบบกลไกตลาดที่อาศัยความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับอำนาจรัฐ เพื่อสร้างความได้เปรียบในการใช้ทรัพยากร ซึ่งเงื่อนไขของโครงสร้างทางสังคมในความสัมพันธ์ระหว่างชาวบ้าน ภาครัฐ และตลาดที่ไม่ลงตัวและไม่เป็นธรรมเช่นนี้ ทำให้ชุมชนท้องถิ่นต้องกลายเป็นผู้เสียสละอย่างถาวรเพื่อสังคมส่วนรวมและแบกรับภาระผลกระทบไว้เพียงฝ่ายเดียว

4.2.7 การมีส่วนร่วมของประชาชนในสิทธิชุมนุมตามบทบัญญัติมาตรา 44 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

มาตรา 44 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบถือเป็นสิทธิเสรีภาพพื้นฐานที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยและหลักสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ยังเป็นเสรีภาพที่สำคัญของประชาชนที่รองรับโดยหลักกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องสิทธิมนุษยชน และหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นเสรีภาพของประชาชน หลักกฎหมายระหว่างประเทศที่มีการบัญญัติรองรับเสรีภาพในการชุมนุมคือ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 ที่รองรับสิทธิการชุมนุมในมาตรา 21 ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ค.ศ. 1948 ที่บัญญัติเพื่อกำหนดมาตรฐานและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน แต่ไม่มีสภาพบังคับในทางปฏิบัติ ซึ่งได้มีบทบัญญัติรองรับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในมาตรา 19 และมาตรา 20 สำหรับหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญคือ แนวคิดเกี่ยวกับหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองในการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ทำให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกัน

กล่าวถึงบทบัญญัติเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นับตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับได้มีบัญญัติรองรับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ที่ได้รองรับสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม อย่างไรก็ตามก็เป็นเพียงบทบัญญัติสั้น ๆ และจำกัดอำนาจไว้โดยอยู่ภายใต้การบังคับแห่งกฎหมาย

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรองรับเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในมาตรา 44 ซึ่งเนื้อหายังคงเดิมกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2534 ซึ่งได้ให้เสรีภาพใน

การชุมนุมมากยิ่งขึ้น โดยมีการบัญญัติรายละเอียดและข้อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมเฉพาะกรณีคือ เพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศหรือรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นหลักสำคัญ

แม้ว่าการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธถือเป็นสิทธิโดยชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อศึกษาถึงการนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้ในกรณีการคัดค้านการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินบ้านกรูด พบว่า โดยปกติชาวบ้านเมื่อได้รับความเดือดร้อน โดยทั่วไปจะใช้กลไกปกติในการแก้ไขปัญหา เช่น ยื่นเรื่องร้องเรียนหน่วยงานราชการที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหา การตัดสินใจชุมนุมส่วนใหญ่มักจะเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการต่อสู้เรียกร้องของชาวบ้าน โดยหากพบว่ากลไกแก้ไขปัญหาปกติไม่ประสบความสำเร็จหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบแสดงท่าทีเพิกเฉยต่อปัญหา หรือช่องทางเจรจาโดยปกติไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ เมื่อถึงเวลานั้นชาวบ้านก็จึงเลือกใช้วิธีการชุมนุม ซึ่งโดยส่วนของชาวบ้านเองไม่ได้หมายความว่าทุกคนอยากจะมาชุมนุม แต่เนื่องจากไม่มีทางเลือก ทำให้พวกเขาต้องเข้าร่วมชุมนุม

การชุมนุมของชาวบ้านเป็นการชุมนุมเพื่อบอกเรื่องต่อสาธารณะภายใต้เหตุผลข้อมูลข้อเท็จจริงที่มีอยู่ การใช้สิทธิชุมนุมทั้งนี้เพื่อเป็นเครื่องมือในการสื่อสารเรียกร้องต่อสังคมของชาวบ้านผู้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม

กรณีบ้านกรูดชาวบ้านเรียนรู้สิทธิในการชุมนุมตั้งแต่เริ่มมีการคัดค้านการสร้างโรงไฟฟ้า โดยมีการจัดเวทีเชิญนักวิชาการ นักกฎหมายจากสภาทนายความมาให้ความรู้ชาวบ้านในเรื่องสิทธิของชาวบ้านในการเข้ามามีส่วนร่วมโครงการโรงไฟฟ้า ชาวบ้านมีสิทธิอะไรบ้าง ซึ่งการให้ข้อมูลจากนักวิชาการทำให้สร้างความมั่นใจแก่ชาวบ้านว่าถ้าชาวบ้านใช้สิทธิในการคัดค้านการสร้างโรงไฟฟ้าก็ จะไม่มีความผิดต่อกฎหมายที่จะนำไปสู่การติดคุก เพราะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิเหล่านี้เอาไว้ นอกจากนี้จะทำให้ชาวบ้านไม่ถูกข่มขู่ในการทำกิจกรรมในการเคลื่อนไหว เพราะการชุมนุมเป็นสิ่งที่ถูกต้อง การชุมนุมคือการทำกิจกรรมทางการเมืองอย่างหนึ่ง

อย่างไรก็ตามสิทธิการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 เมื่อชาวบ้านนำมาใช้จริงพบ ปัญหาและอุปสรรคดังต่อไปนี้

4.2.8 ปัญหาและอุปสรรคของประชาชนในการมีส่วนร่วมในสิทธิชุมนุมตามบทบัญญัติ มาตรา 44 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ปัญหาและอุปสรรคของประชาชนในการมีส่วนร่วมในสิทธิชุมนุมตามบทบัญญัติมาตรา 44 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีดังต่อไปนี้

4.2.8.1 การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ

ในการชุมนุมสาธารณะจะมีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องคือ กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง กรมตำรวจ ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมตำรวจ ซึ่งทำหน้าที่ในการสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาดูแลการชุมนุมให้อยู่ในความสงบเรียบร้อย โดยมีเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง 2 ส่วนคือ 1. ส่วนภูมิภาค ซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอและหัวหน้าตำรวจในจังหวัด 2. ในส่วนกลาง ซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมตำรวจ ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องทำหน้าที่ในการดูแลรักษาความปลอดภัยหรือเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในการจัดการชุมนุม

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่าสิทธิการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ไม่ได้เป็นตัวนำพาชาวบ้านไปสู่การเดินขบวน การปิดถนน หรือกิจกรรมที่มีลักษณะรุนแรง แต่การปฏิบัติหน้าที่รัฐต่อชาวบ้านตั้งแต่ในช่วงปี 2540 และปี 2541 ก่อนที่ชาวบ้านจะมีการปิดถนน เช่น ในขณะที่ชาวบ้านมีการจัดเวทีสาธารณะในการแลกเปลี่ยนความรู้เกี่ยวกับการคัดค้านการสร้างโรงไฟฟ้าที่บ่อยมก ตำรวจจะมีการเกณฑ์มาภาคเพื่อทำหน้าที่สกัดเส้นทางทุกทางที่จะไปสู่เวทีของชาวบ้าน⁴³ โดยจะตั้งค่านักประมาณ 30 คน ตั้งค่านักกรรณงค์ รถมอเตอร์ไซด์ เพื่อไม่ให้เข้ามาสู่เวทีสาธารณะที่ชาวบ้านจัดขึ้น “คำสั่งออกมาจากภาคเลย เขาเห็นกันหมด หัวไม่ส่ายหางไม่กระดิกแต่นี้หัวมันส่าย หางก็ช่วยกระดิก”⁴⁴ เช่นในกรณีที่ชาวบ้านเชิญนายพิภพ ธงไชย ตัวแทนจากคณะกรรมการณรงค์เพื่อประชาธิปไตย(ครป.) เพื่อมาร่วมแลกเปลี่ยนในเรื่องสิทธิของประชาชนในการชุมนุม ระหว่างการเดินทางมาบ้านกรูดจะถูกตำรวจถ่ายรูปทุกคนในรถ ขอบุ๊ตรถประชาชน จดหมายเลขทะเบียนรถ ซึ่งการกระทำลักษณะนี้ของเจ้าหน้าที่รัฐถึงแม้จะไม่สร้างความหวาดกลัวแก่นักวิชาการ แต่ก็มีผลทำให้ชาวบ้านที่จะไปร่วมในเวทีเพื่อร่วมแลกเปลี่ยนและรับฟังข้อมูลข่าวสารมีความกลัวไม่กล้าที่จะเข้าร่วมกิจกรรม

ดังนั้นสิทธิในการชุมนุมที่รองรับด้วยรัฐธรรมนูญว่าชาวบ้านมีสิทธิในการชุมนุมจริง แต่ในทางปฏิบัติสิทธินั้นก็ไม่สามารถใช้ได้จริงเท่าที่ควรเพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีปฏิบัติหน้าที่

⁴³ ข่าวสด (11 ธันวาคม 2541).

⁴⁴ สัมภาษณ์จินตนา แก้วขาว, แกนนำคัดค้านการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินบ้านกรูด, 22 สิงหาคม 2546.

ที่ไม่เอื้อหรือสนับสนุนต่อการใช้สิทธิของชาวบ้าน อย่างไรก็ตามถึงแม้เจ้าหน้าที่จะทำหน้าที่ที่เป็นอุปสรรคในการใช้สิทธิของชาวบ้านในการจัดเวทีแลกเปลี่ยนปราศรัย ทำให้ชาวบ้านชุมนุมกันไม่ได้ แต่ชาวบ้านก็ยังดำเนินการเปิดเวทีในลักษณะดังกล่าวอย่างต่อเนื่องเพื่อยืนยันในสิทธิของตน

ทั้งนี้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐต่อชาวบ้านและโรงไฟฟ้ามีความแตกต่างกัน เส้นทางที่จะนำชาวบ้านไปสู่เวทีของชาวบ้านที่คัดค้าน โครงการ ถนนจะถูกสกัดกั้นด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีการตรวจตราอย่างแน่นหนา ตรวจค้นอาวุธ ตรวจค้นบัตรประชาชน ใบอนุญาตขับขี่ สิ่งผิดกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในลักษณะดังกล่าวส่งผลให้ชาวบ้านบางส่วนมีการตัดสินใจกลับบ้านไม่ไปเข้าร่วมกิจกรรมทั้งที่มีความปรารถนาและความตั้งใจที่จะไปเข้าร่วมกิจกรรม ในทางตรงกันข้ามในขณะที่ชาวบ้านจัดเวทีบริษัทเจ้าของโรงไฟฟ้าก็จะมีการจัดเวทีซึ่งเป็นลักษณะของเวทีคนตรี เช่น วงของสุนารี ราชสีมา โก๊ะตี๋ ผีนารัก และมีการกินเลี้ยง ซึ่งจะจัดควบคู่ขนานกับเวทีของชาวบ้าน แต่เส้นทางที่จะมางานของบริษัทจะไม่มีการตรวจตราหรือตั้งด่านสกัดจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ

การเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่และการกระทำของโรงไฟฟ้าทำให้เกิดการลิดรอนสิทธิในการรวมกลุ่มชุมนุมของชาวบ้านและ เมื่อเกิดสภาพการณ์เช่นนี้บ่อยครั้งขึ้น ส่งผลให้ชาวบ้านเริ่มหาวิธีการที่จะทำให้การใช้สิทธิในการชุมนุมไม่มีอุปสรรคจากเจ้าหน้าที่รัฐ โดยการตั้งทีมเฉพาะกิจเพื่อจัดการปัญหา ถ้าชาวบ้านไม่สามารถผ่านจุดตรวจได้ให้โทรมาบอกทีมเฉพาะกิจที่ชาวบ้านจัดตั้งขึ้น ซึ่งทีมเฉพาะกิจจะไปเคลียร์ปัญหาตรงจุดนั้น “ในการรับมือตำรวจ ตำรวจจะรายงานยังไงก็ช่างตรงไหนมีตำรวจขัดขวาง หักแขนหักขาไปเลย เพื่อให้เปิดทางให้ได้ เป็นปฏิบัติการลุยด่าน ปฏิบัติการโค่นหักกันวันต่อวันมันเพราะฉะนั้นแผนปฏิบัติการล้ม หัก โค่น จัดการระบบ มีเกิดขึ้นตั้งแต่นั้น”⁴⁵ หลังจากนั้นจึงทำให้ชาวบ้านใช้สิทธิได้มากยิ่งขึ้น

การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจเป็นการกระทำที่ตัดกำลังในการชุมนุมของชาวบ้าน ตัดความคิดของชาวบ้านซึ่งเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เป็นการลดทอนความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมและขัดขวางกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมาก

อย่างไรก็ตามถ้าเวทีชุมนุมชาวบ้าน ตำรวจให้ความสนับสนุนมีการเปิดการจราจรให้อย่างดี ช่วยดูแลเรื่องความปลอดภัย เข้ามาช่วยเสริมในเรื่องความปลอดภัย ก็จะทำให้ทัศนคติของชาวบ้านดีขึ้นและความรุนแรงช่วงหลังอาจจะไม่เกิด แต่เมื่อชาวบ้านมีกิจกรรมในการเคลื่อนไหว เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้วิธีมัดมือชกหรือใช้การได้เปรียบในเรื่องกำลังคน และเรื่องความชอบธรรมทางกฎหมายเข้า

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน.

มาจัดการกับชาวบ้าน ทำให้สร้างแรงกดดันต่อชาวบ้านเกิดความรู้สึกทำให้กิจกรรมครั้งหน้าต้องทำให้มากกว่านี้คือมากไปเรื่อย ๆ จนกลายเป็นความรุนแรงขึ้นจากการถูกกดดันจาก เจ้าหน้าที่ของรัฐ การที่มองเห็นชาวบ้านชุมนุมเป็นการปล้นสะดม และจัดการโดยการระดมตำรวจที่ภาคมากกว่าต่าง เป็นการกระทำไม่ถูกต้องเพราะฉะนั้นการเรียนรู้เรื่องสิทธิในการชุมนุมของชาวบ้านหรือสิทธิในการรวมกลุ่ม สิทธิในการปกป้องทรัพยากร สิทธิในการปกป้องวิถีชีวิต เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือรัฐจะต้องให้ความสำคัญอย่างมาก ไม่มองว่าทุกครั้งที่มีรัฐมีนโยบายแล้ว ชาวบ้านคนใดก็แล้วแต่ที่ต่อต้านคนพวกนี้จะเป็นโจรผู้ร้าย คนกลุ่มนี้เป็นผู้ก่อการร้ายหรือเป็นคนที่ต้องปราบ ซึ่งเป็นวิธีคิดที่ทำให้เกิดความรุนแรงขึ้นในสังคม

4.2.8.2 ข้อจำกัดด้านกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ถูกนำมาใช้เพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม

เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบไม่สามารถบรรลุถึงจุดหมายได้เนื่องจากการนำกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมาใช้ในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม ดังเช่น

1. พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493

ในการชุมนุมสาธารณะของชาวบ้านทุกครั้งจะต้องมีการใช้เครื่องเสียง ซึ่งโดยทั่วไปจะใช้เครื่องขยายเสียง โดยไม่มีการขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้นจึงทำให้มีความผิดตาม มาตรา 4 ผู้ที่จะกระทำการโฆษณาโดยใช้เครื่องเสียงด้วยกำลังไฟฟ้าจะต้องขอรับอนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน เมื่อได้รับการอนุญาตแล้วจึงทำการโฆษณาได้ มาตรา 5 ผู้ทำการโฆษณา ผู้ใช้เสียง และผู้ควบคุมเครื่องขยายเสียงต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาต ซึ่งในแต่ละมาตราจะมีบทลงโทษปรับไม่เกิน 200 บาท ทั้งนี้เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐนำกฎหมายฉบับนี้ไปใช้จะทำให้มีส่วนในการลดทอนเสรีภาพในการชุมนุมโดยตรง

2. พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 บัญญัติเพื่อความสะดวกของประชาชนในการใช้การจราจรทางบก โดยกำหนดกฎเกณฑ์การใช้ซึ่งนำไปสู่การสร้างข้อจำกัดในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมในมาตรา 108 ห้ามมิให้ผู้ใดเดินแถว เดินเป็นขบวนแห่ หรือเดินเป็นขบวนใดๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่

1. เป็นแถวทหารหรือตำรวจที่มีผู้ควบคุมตามระเบียบแบบแผน

2. แถวหรือขบวนแห่หรือขบวนใดๆที่เจ้าพนักงาน ได้อนุญาตและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานจราจรกำหนด

มาตรา 109 ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำความผิดด้วยประการใดๆบนทางเท้า หรือทางใดๆซึ่งจัดไว้สำหรับคนเดินทางในลักษณะที่เป็นการกีดขวางผู้อื่น โดยไม่มีเหตุอันสมควร

3. พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535

การใช้พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 เพื่อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม ดังมาตราต่อไปนี ้ มาตรา 39 ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการปิดกั้นทางหลวง หรือวัตถุที่แหลม หรือมีคม หรือนำสิ่งใดมาขวางหรือวางบนทางหลวง หรือกระทำความผิดด้วยประการใดๆบนทางหลวงในลักษณะที่อาจเกิดอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะ หรือบุคคล

บทลงโทษจากการกระทำผิดคือ จำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

4. ประมวลกฎหมายอาญา

การชุมนุมหรือการเดินขบวนของประชาชนอาจก่อให้เกิดความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาได้ตามมาตราดังต่อไปนี้ มาตรา 116 ความผิดฐานบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยภายในประเทศคือ การก่อให้เกิดการปั่นป่วนก่อความกระด้างกระเดื่องในกลุ่มประชาชนถึงก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมือง

มาตรา 215 ผู้ใดมั่วสุมกันตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ใช้กำลังประทุษร้าย ชูเชิญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง

มาตรา 216 ถ้าเจ้าพนักงานสั่งให้เลิกมั่วสุมแล้วไม่เลิก ก็ถือว่ามีความผิดตามกฎหมายนี้

5. พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522

กฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในการจัดการหรือระงับเหตุกับการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนที่ก่อให้เกิดความวุ่นวายหรือความปั่นป่วนในบ้านเมือง โดยจัดให้มีคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแห่งชาติโดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ ถ้าการชุมนุมเดินขบวนของประชาชนก่อให้เกิดความปั่นป่วนในบ้านเมือง ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ ถือเป็นก่อกวนวินาศกรรมอย่างหนึ่งที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนสามารถเข้าจัดการการชุมนุมสาธารณะได้

จากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวข้างต้นถ้ากลไกของภาครัฐยึดติดกับกฎหมายไม่ยืดหยุ่นในทางปฏิบัติและเมื่อนำพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาใช้จะทำให้เกิดการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ ทำให้สิทธิอันชอบธรรมของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยถูกลิดรอน

4.2.8.3 การทำหน้าที่ของฝ่ายการเมือง

นอกจากเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เป็นอุปสรรคในการใช้สิทธิในชุมนุมโดยสงบแล้ว ฝ่ายการเมืองก็เป็นตัวขัดขวางการใช้สิทธิด้วย ดังเช่น กรณีที่กรณีที่นายกรัฐมนตรีของประเทศญี่ปุ่นมาประเทศไทย ชาวบ้านนัดประชุมร่วมกันเห็นว่าโครงการโรงไฟฟ้าทั้ง 2 พื้นที่ในบ้านกรุดและบ่อนอกเป็นการร่วมลงทุนของญี่ปุ่นทั้ง 2 พื้นที่ ชาวบ้านจึงต้องการยื่นหนังสือแสดงความไม่ต้องการโรงไฟฟ้าต่อนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่น โดยเริ่มดำเนินการในการเคลื่อนไหว โดยการเตรียมจอร์รถ และกำหนดคนที่จะร่วมเคลื่อนไหว แต่ในขณะเดียวกันชาวบ้านก็ได้รับการติดต่อจากรัฐบาลไม่ให้เคลื่อนไหวจนเข้าสู่กรุงเทพมหานครเพราะรัฐบาลเกรงว่าการเดินทางเข้ากรุงเทพมหานครของชาวบ้านจะส่งผลให้การเจรจาเรื่องต่าง ๆ ระหว่างประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่นจะมีปัญหา ทั้งที่รัฐบาลยังไม่เห็นถึงรูปแบบการเคลื่อนไหวเดินทางของชาวบ้านว่าจะนำไปสู่ปัญหาที่วิกฤตหรือไม่ ต่อมานายกรัฐมนตรีได้มีการติดต่อทางโทรศัพท์กับชาวบ้าน โดยตรงเพื่อให้ชาวบ้านยุติการเคลื่อนไหวจนเข้าสู่กรุงเทพโดยจะจ่ายเงินค่าเดินทางที่ชาวบ้านจ่ายไปกับการจอร์รถ และพร้อมที่จะจ่ายเงินค่าเดินทางให้ชาวบ้านอีกครั้งเมื่อชาวบ้านยินยอมที่เคลื่อนไหวจนเข้าสู่กรุงเทพในวันจันทร์ ซึ่งความต้องการระหว่างรัฐกับชาวบ้านก็ตรงกันข้าม เพราะชาวบ้านไม่ต้องการเคลื่อนไหวภายใต้เงื่อนของรัฐบาล แต่เคลื่อนไหวภายใต้เงื่อนไขในการยื่นหนังสือนั้นต้องการสื่อสารกับใคร และต้องการผลอะไรจากการกระทำนั้น ซึ่งเป็นจุดประสงค์ที่ชาวบ้านต้องการจากการเคลื่อนไหว

ดังนั้นระหว่างการเดินทางเข้าสู่กรุงเทพของชาวบ้านก็พบว่ามีระคมเจ้าหน้าที่ตำรวจสกัดการเดินทางของผู้ชุมนุมที่จะเข้ากรุงเทพมหานคร ทำให้ชาวบ้านเปิดเรื่องดังกล่าวต่อสาธารณะโดยการโทรเข้าสู่อายการร่วมด้วยช่วยกัน เพื่อคุยกับผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ถึงเรื่องทางจังหวัดมีนโยบายปิดกั้นการชุมนุมของชาวบ้าน ทางผู้ว่าราชการจังหวัดชี้แจงว่าไม่มีนโยบายปิดกั้นแต่มีนโยบายในการดูแลความปลอดภัยเนื่องจากมีคนจำนวนมาก ดังนั้นชาวบ้านจึงสามารถเดินทางต่อได้ แต่เมื่อเลยเขตจังหวัดประจวบคีรีขันธ์มีการสกัดกั้นการเดินทางจากเจ้าหน้าที่ตำรวจทำให้รถของชาวบ้านไม่สามารถเคลื่อนได้เป็นเวลานานกว่าหนึ่งชั่วโมง ซึ่งทำให้สิทธิในการเดินทางของชาวบ้านถูกสกัดกั้น ด้านสกัดของเจ้าหน้าที่ตำรวจจากจังหวัดประจวบคีรีขันธ์จนกระทั่งถึงกรุงเทพมีด่านสกัดของเจ้าหน้าที่ตำรวจรวมทั้งหมด 8 ด่าน ซึ่งเป็นแผนปิดกั้นการเดินทางของผู้ชุมนุม จึงทำให้ชาวบ้านในฐานะที่เป็นคนไทยไม่สามารถเดินทางได้อย่างสะดวก จึงทำให้ชาวบ้านต้องแบ่งการเดินทางออกเป็น 2 ชุด เพื่อเดินทางไปในเส้นทางสายเก่าครึ่งหนึ่ง และเส้นทางสายใหม่ครึ่งหนึ่ง เพื่อให้สามารถเดินทางเข้ากรุงเทพมหานครได้ทันเวลา ซึ่งจากการกระทำรัฐเป็นการแสดงถึงการลิดรอนสิทธิในการชุมนุม ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดต่อเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ

สิทธิในการชุมนุมของชาวบ้านกลายเป็นความรุนแรงอีกครั้ง เมื่อผลต่อเนื่องจากการเรียกร้องของชาวบ้านเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2541 ชาวบ้านได้ยื่นหนังสือถึงรัฐบาลให้มีการทบทวนมติการสร้างโรงไฟฟ้า ซึ่งเป็นการตกลงกันระหว่างชาวบ้านกับรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลได้ให้สัตยาบันชาวบ้านว่าในวันที่ 8 ธันวาคม 2541 ให้ชาวบ้านมารอที่ศาลากลางเพราะรัฐบาลจะแถลงการณ์ว่าจะมีการทบทวนมติคณะรัฐมนตรี (ครม.) หรือไม่ จากการชุมนุมของชาวบ้านในวันที่ 8 ธันวาคม 2541 พบว่ารัฐบาลไม่มีความจริงใจในการแก้ปัญหา คือ ประการแรกคือ ไม่มีการรายงานข่าวตามสภาพที่เกิดขึ้น ประการที่สอง ไม่รายงานจำนวนคนที่ชุมนุมตามความเป็นจริง ประการที่สาม ไม่มีการรายงานข่าวตามหัวข้อที่ชาวบ้านเรียกร้องจริง ประการที่สี่ ไม่มีการอำนวยความสะดวกให้กับชาวบ้านจนทำให้เกิดแรงกดดัน การชุมนุมของชาวบ้านในคืนวันที่ 8 ธันวาคม 2541 มีกลุ่มคนที่ป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมด้วยกลุ่มอิทธิพลเข้าไปตรวจค้นเดินไปทั่ว ทำให้ชาวบ้านที่เป็นแกนนำในการเคลื่อนไหวต้องไปอยู่ในบริเวณที่ปลอดภัย ทำให้ชาวบ้านขวัญผวา ไม่มีความสงบปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งสร้างแรงกดดันต่อชาวบ้านทำให้ชาวบ้านตัดสินใจที่จะเดินทางด้วยเท้าเพื่อจะเข้ากรุงเทพในลักษณะที่กลุ่มสมัชชาคนจนกระทำ ซึ่งเมื่อชาวบ้านเดินได้เพียงหนึ่งกิโลเมตรก็เดินไม่ไหว จึงโบกรถไปรวมกันที่สี่แยกบ่อนอก จึงทำให้สี่แยกบ่อนอกกลายเป็นที่ชุมนุมตั้งแต่บ่ายโมงจนกระทั่งหกโมงเย็น โดยรัฐก็บอกให้ชาวบ้านรอรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามรัฐมนตรีก็ยังไม่ยอมลงมาเจรจากับชาวบ้าน หลังจากหกโมงเย็นรัฐก็ใช้กำลังเข้าสลายชาวบ้าน ทำให้เกิดการปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับชาวบ้าน และหลังจากนั้นชาวบ้านก็สามารถยึดถนนคืนได้อีก 22 ชั่วโมง จึงส่งผลให้มีรัฐมนตรีลงมาเจรจาและรับทราบความต้องการของชาวบ้าน

อย่างไรก็ตามชาวบ้านเชื่อว่าการชุมนุมจะเป็นการสร้างอำนาจต่อรองให้กับพวกเขาเพื่อกดดันให้รัฐบาลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาเปิดโต๊ะเจรจาเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหา อย่างไรก็ตามการชุมนุมแต่ละครั้งก็ไม่ได้หมายความว่า จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้ทั้งหมด ในทางตรงกันข้ามการชุมนุมกลับเพิ่มภาระความรับผิดชอบให้ชาวบ้านมากขึ้นไปอีก เพราะการชุมนุมแต่ละครั้งใช้ต้นทุนสูงเช่น ต้องเตรียมข้าวปลาอาหาร ที่พักมาเอง และบางครั้งการชุมนุมที่ต้องใช้เวลานานๆ ทำให้ชาวบ้านต้องเสียโอกาสในการประกอบอาชีพ ทำให้เกิดการหนี้สิน นอกจากนี้ภาครัฐเองก็ไม่ได้เคารพสิทธิดังกล่าวอย่างแท้จริง เพราะพยายามข่มขู่ชาวบ้านต่าง ๆ นานาเพื่อสกัดกั้นมิให้มีการชุมนุม เช่น ขู่ถ้าปีถนนหรือทำให้คนอื่นเดือดร้อนจะโดนดำเนินคดีหรือการใส่ร้ายป้ายสีว่าเป็นการชุมนุมที่มีเบื้องหลังรับจ้างมาชุมนุม เป็นต้น

ประการสำคัญหลายครั้งรัฐบาลก็เกรงว่าการชุมนุมจะทำให้รัฐบาลเสียภาพพจน์ รัฐบาลจึงหาวิธีทำลายความชอบธรรมของกลุ่มผู้ชุมนุมและบางครั้งใช้วิธีนำกำลังเจ้าหน้าที่เข้าสลายการชุมนุมก็มี ซึ่งส่งผลให้แกนนำชาวบ้านหลายคนขาดความมั่นใจที่จะใช้สิทธิการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ

บุญ นอกจากนี้รัฐบาลก็พยายามปรับแก้กฎหมายเพื่อควบคุมการชุมนุมหรือทำให้การชุมนุมเป็นไป ด้วยความยากลำบากมากขึ้น

4.2.8.4 การทำหน้าที่ของสื่อมวลชน

สื่อมวลชนให้ความสนใจปัญหาการชุมนุมเรียกร้องน้อย นอกจากนี้สื่อบางสื่อไม่เข้าใจถึง การที่ชาวบ้านรวมตัวกันแต่ละครั้งเพื่อเรียกร้องขอมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นเป็นวัฒนธรรมของ การรณรงค์อย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้เกิดความชอบธรรมกับชาวบ้าน สื่อบางสื่อจะตั้งคำถามต่อชาว บ้านทำไมต้องทำอย่างนี้ ทำไมต้องทำอย่างนั้น หรือถ้าชาวบ้านเรียกร้องต่อสื่อว่าการรวมตัวกันขึ้น หนึ่งสื่อเป็นแนวหนึ่งที่สื่อควรจะเสนอภาพต่อสาธารณะ แต่สื่อกลับมองว่าไม่มีอะไรที่โดดเด่นน่า สนใจ แต่ถ้าเกิดเหตุการณ์การทุบตีทำร้ายกัน สื่อจะลงข่าว ซึ่งการทำเช่นนี้เปรียบเสมือนเป็นการช่วย ุ้ให้เกิดความรุนแรงไปในตัว ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการส่งสัญญาณให้ชาวบ้านต้องทำอะไรที่ รุนแรงเพื่อให้หน้าสนใจมากกว่านี้ ในขณะที่จริง ๆ ยิ่งทำกิจกรรมให้หน้าสนใจมากชาวบ้านก็จะถูก กล่าวหาจากรัฐได้มาก ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่สื่อไม่เข้าใจถึงวิธีการเคลื่อนไหวซึ่งบางครั้งเพียงแค่ ชาวบ้านนั่งรวมกันเฉย ๆ หลายคน มากกว่า 200 คนก็ควรจะได้รับความสนใจแต่บางทีก็ไม่เป็น อย่างนั้น ทำให้สื่อไม่สามารถที่จะรองรับความเคลื่อนไหวได้ เช่นกรณีเหตุการณ์ที่ปิดถนนมีชาว บ้านรวมตัวที่ศาลากลางจังหวัดประมาณ 5-6 พัน แต่มีการรายงานข่าวว่าจำนวนชาวบ้านมีไม่ถึง หนึ่งพันคน เมื่อจำนวนคนไม่ถึงหนึ่งพันคนรัฐบาลกลางก็ไม่ส่งรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องลงมาดูแล เหตุการณ์เพราะถือว่าจำนวนคนขนาดนี้ทางจังหวัดสามารถจัดการได้ ซึ่งการรายงานข่าวที่ไม่ตรงข้อ เท็จจริงก็เป็นสาเหตุที่ทำให้เหตุการณ์บานปลายเกินจะควบคุมสถานการณ์ได้

กล่าวโดยสรุปแม้ว่าการชุมนุมโดยสันติและปราศจากอาวุธจะเป็นสิทธิโดยชอบตาม รัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าสิทธิดังกล่าวมักถูกจำกัด กีดกัน ขัดขวางทุกรูปแบบ จากภาครัฐ ด้วยเหตุเพราะทัศนคติของภาครัฐยังมองว่าการชุมนุมหรือการเดินขบวนเป็นการแสดง ออกทางการเมืองที่ไม่พึงปรารถนา เป็นการกระด้างกระเดื่องทำทนายต่ออำนาจรัฐ ขาดความเป็นเหตุ เป็นผล กระทั่งเป็นการสร้างความวุ่นวาย ภายได้ทัศนคติดังกล่าวภาครัฐเองก็พร้อมจะใช้ความ รุนแรงเข้าปราบปรามหรือจัดการกับผู้ชุมนุมอย่างเด็ดขาดได้ง่ายเช่นกัน และนอกจากนี้กฎระเบียบ ต่างๆ ในบางครั้งก็เป็นอุปสรรคโดยตรงต่อการใช้สิทธิชุมนุมของประชาชน ซึ่งภาครัฐมักจะอ้างกฎ ระเบียบที่มีศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญเพื่อมิให้มีการชุมนุม

4.3 การใช้สิทธิทางการเมืองของชาวบ้านที่อาจไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

โครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินบ้านกรูดมีการดำเนินการที่ขาดการมีส่วนร่วมรับรู้และตัดสินใจของประชาชน โดยเริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบายที่มาของโครงการจนถึงขั้นการตัดสินใจดำเนินโครงการ การมีส่วนร่วมในระดับการกำหนดนโยบายนั้นหน่วยงานที่ผลักดันในการเกิดนโยบายไม่ได้นำทางเลือกเชิงนโยบายอื่นใด นอกจากนโยบายที่ต้องนำไปสู่การสร้างโรงไฟฟ้า โดยมีจุดเริ่มต้นจากการคาดการณ์ว่าปริมาณการใช้ไฟฟ้าของประเทศไทยจะเติบโตสูงขึ้นมา จึงจำเป็นต้องมีการสร้างโรงไฟฟ้าใหม่เพิ่มขึ้น คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2535 เห็นชอบให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (สพช.) และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ร่วมกันรับร่างประกาศรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน โดยมีเกณฑ์การคัดเลือกที่สำคัญคือ สถานที่ตั้งโครงการจะต้องเป็นไปตามแผนพัฒนาภูมิภาคของสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ที่กำหนดให้จังหวัดประจวบคีรีขันธ์พัฒนาเป็นเขตอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากอุตสาหกรรมเหล็กและกระจายความเสี่ยงด้านเชื้อเพลิงของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (สพช.)

ดังนั้นการกำหนดนโยบายรับซื้อไฟฟ้าไปจนถึงการคัดเลือกมีเพียง 3 หน่วยงานเท่านั้น คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) สำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติ และสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ที่เป็นหลักสำคัญในการผลักดันนโยบาย โดยเชื่อว่าอัตราเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศจะสูงขึ้นจำเป็นต้องหาพลังงานมาสำรองโดยการสร้างโรงไฟฟ้า แนวคิดดังกล่าวจึงนำไปสู่นโยบายที่ไม่เปิดทางเลือกอื่นใด และเป็นสาเหตุที่ทำให้ช่องทางการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ระดับนโยบายถูกปิดกั้น หลังจากประชาชนในพื้นที่รู้ว่ามีโครงการตัดสินใจในโครงการ โดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นรวมถึงความไม่โปร่งใสในการดำเนินโครงการ ปรากฏรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่บกพร่อง และการดำเนินโครงการที่ไม่เป็นตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงจึงทำให้ประชาชนเรียกร้องในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและคัดค้านโครงการ

การเรียกร้องสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในฐานะที่เป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตยโดยอาศัยกลไกช่องทางปกติที่เป็นทางการ รองรับด้วยกฎหมายและบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 กลับพบว่าจากการเรียกร้องต่อสู้ที่ยาวนานของประชาชน กลไกของรัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้ หลายครั้งกลับพบว่าภาครัฐตีความตีความกฎหมายและบทบัญญัติมาตราต่างๆ ในรัฐธรรมนูญคนละความหมายกับกลุ่มผู้เคลื่อนไหว

ประกอบกับกลไกการมีส่วนร่วมที่มีอยู่ก็ถูกนำมาใช้อย่างบิดเบือน จนทำให้ประชาชนมองว่ารัฐไม่จริงใจและปฏิเสธกระบวนการมีส่วนร่วมต่าง ๆ จากภาครัฐ

นอกจากนี้ทัศนคติของภาครัฐยังผูกอยู่กับวัฒนธรรมการเมืองแบบเก่าที่ยึดถือเอาการตัดสินใจจากฝ่ายการเมืองเป็นที่สิ้นสุดเด็ดขาดจึงไม่เห็นความสำคัญและความจำเป็นในบทบาทของชุมชน ในขณะที่เดียวกันจากปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวชาวบ้านกลุ่มผู้คัดค้านโครงการเองก็เห็นถึงต้นทุนของการมีส่วนร่วมที่ต้องจ่ายไปค่อนข้างสูง เช่น ระยะเวลาในระหว่างที่ต้องรอคำตอบหรือความชัดเจนจากหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบในแต่ละเรื่อง บางเรื่องใช้เวลานานกว่าจะได้คำตอบและบางเรื่องไม่มีคำตอบหรือความชัดเจนใด ๆ กลับมา และชาวบ้านกลุ่มผู้คัดค้านยังต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายเพื่อเป็นค่าเดินทาง ซึ่งชาวบ้านต้องระดมการสนับสนุนจากสมาชิกของกลุ่มเพื่อเป็นค่าเดินทางเข้ากรุงเทพมหานครมาทวงถามความคืบหน้าของข้อเรียกร้องต่างๆ ที่ชาวบ้านเคยยื่นเรื่องไว้กับหน่วยงานรัฐ นอกจากนี้ความเสี่ยงจากความพยายามเข้ามามีส่วนร่วมของชาวบ้านไม่ว่าจะเป็นกรณีที่แกนนำถูกลอบสังหารชีวิต ถูกข่มขู่คุกคามในรูปแบบต่าง ๆ ถูกใบปลิวโจมตีกล่าวหาเพื่อลดความน่าเชื่อถือ รวมทั้งการถูกดำเนินคดี ก็เป็นอีกประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อการเคลื่อนไหวของชุมชนให้ต้องแสวงหาแนวทางการต่อสู้ที่มีลักษณะหลากหลายและมีความเข้มข้นแหลมคมยิ่งขึ้น

ด้วยสาเหตุนอกจากจากกลไกและบทบาทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญจะไม่สนองตอบต่อข้อเรียกร้องของกลุ่มผู้คัดค้าน โครงการแล้ว ทัศนคติและบทบาทของรัฐก็ไม่ได้คลี่คลายหรือเป็นกลไกที่จะหาทางออกให้กับความขัดแย้งแต่อย่างใด ประกอบกับต้นทุนการมีส่วนร่วมมีต้นทุนสูงในหลายๆ ด้าน ปรากฏการณ์ดังกล่าวกลุ่มผู้คัดค้านจึงสรุปบทเรียนว่าขบวนการต่อสู้เคลื่อนไหวที่พึ่งพากลไกที่เป็นทางการหรือบทบาทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแต่เพียงอย่างเดียวอาจตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของกลุ่มได้เท่าที่ควร

ดังนั้นจึงส่งผลให้เกิดรูปแบบใหม่ของการแสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองและวิถีการเคลื่อนไหว เพื่อสะท้อนถึงความต้องการและเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนต่อรัฐที่กำหนดคน โยบายกระทบบต่อวิถีชีวิตและชุมชนของตน ซึ่งได้รวมเอาการกระทำกิจกรรมที่รุนแรงและหมิ่นเหม่ต่อความผิดทางกฎหมายเข้ามาเป็นรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมที่ชอบธรรม เช่น การชุมนุมปิดถนน การเข้ายึดพื้นที่สาธารณะโดยการปลุกบ้านและเข้าไปอยู่อย่างถาวร การชุมนุมหน้าศาลากลาง หน้าที่ว่าการอำเภอ การนำตัวตระเวนมาปล่อยประณามรัฐมนตรีที่ทำเนียบรัฐบาล การเผาหุ่นรัฐมนตรีและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่เกี่ยวข้อง การปาซากปลาวาฬเน่าจนเกิดการจับกุมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น

เนื่องจากบริหารงานของรัฐภายใต้กฎหมาย นโยบายที่ไม่มีความยุติธรรมรวมทั้งกลไกของกฎหมายไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ตามบทบัญญัติ ประชาชนในฐานะพลเมืองที่อยู่ภายใต้ระบอบการปกครองประชาธิปไตยสามารถแสดงเจตนารมณ์ ทำที่ต่อนโยบายของรัฐได้ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของการประท้วงหรือกิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบอื่นๆ ทั้งที่เคารพต่อกฎหมายและปฏิเสศกฎหมายอย่างสันติ ซึ่งจะเป็นรูปแบบการต่อสู้ทางการเมืองที่สอดคล้องกับระบบประชาธิปไตย และเป็นการทำตามโนธรรมที่เป็นการกระทำที่มุ่งไปสู่จิตสำนึกถึงความยุติธรรม เป็นความตั้งใจจะเข้าถึงความยุติธรรมของคนส่วนใหญ่ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ โดยสร้างความกดดันแก่รัฐ โดยใช้พลังประชาชนเป็นตัวต่อรองในการใช้อำนาจ

การแสดงออกซึ่งสิทธิทางการเมืองของกลุ่มชนหนึ่ง แต่ไปละเมิดสิทธิของผู้อื่นซึ่งถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การปิดกั้นหรือกีดขวางทางจราจร การปิดสถานที่ราชการ เป็นต้น การกระทำในลักษณะดังกล่าวเรียกว่าเป็นการดื้อแพ่งต่อกฎหมาย (civil disobedience) แต่เป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่มีความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นช่องทางให้ประชาชนมีพื้นที่ในการแสดงสิทธิที่ถูกปิดกั้นกดทับเอาไว้ ซึ่งเป็นการเคลื่อนไหวเรียกร้องผ่านช่องทางที่นอกเหนือช่องทางกลไกปกติ การกระทำในลักษณะดังกล่าวเป็นสิ่งที่เริ่มปรากฏให้เห็นอย่างแพร่หลายและเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ไม่เฉพาะเพียงในสังคมไทยเท่านั้น ซึ่งเป็นการกระทำของประชาชนที่เกิดขึ้นเพื่อคัดค้านนโยบาย เช่น การคัดค้านโครงการขนาดใหญ่ของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อกว้างขวาง และการกระทำนั้นก็อาจเป็นการละเมิดกฎหมายบางอย่างได้ มาตรการการเคลื่อนไหวที่นอกเหนือจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เป็นลักษณะของการดื้อแพ่งต่อกฎหมายควรได้รับการยอมรับจากรัฐว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการปกครองหรือพิทักษ์สิทธิของตนไม่ให้ถูกละเมิดจากการกระทำตามกฎหมายหรือนโยบายต่าง ๆ กระทั่งการตัดสินใจที่ดำเนินการโดยหน่วยงานรัฐ

การดื้อแพ่งต่อกฎหมายของประชาชนเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นบนพื้นฐานของมโนธรรม สำนึกว่ากฎหมายหรือนโยบายบางด้านของรัฐที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่นั้น เป็นสิ่งที่ปราศจากความยุติธรรมแล้ว การกระทำตามกฎหมายหรือนโยบายนั้น ๆ ก็อาจเป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรม ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง ฉะนั้นการดื้อแพ่งต่อกฎหมายจึงเป็นการปฏิเสธภาระผูกพันต่อกฎหมาย ซึ่งเห็นว่าไม่มีความยุติธรรม หรืออาจไม่สอดคล้องกับมโนธรรมส่วนตัว ดังนั้นจึงไม่ควรปฏิบัติตาม การดื้อแพ่งต่อกฎหมายจึงเป็นการกระทำที่มีพื้นฐานแรงจูงใจที่ดีที่จะแตกต่างไปจากผู้กระทำความผิดอันเป็นอาชญากรรม ซึ่งอาจยอมรับความชอบธรรมในเนื้อหาของกฎหมายอยู่แล้ว นอกจากนี้การดื้อแพ่งต่อกฎหมายเป็นสิ่งที่กระทำขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะนำไปสู่การปรับปรุง

การแก้ไขกฎหมาย นโยบายบางประการของรัฐให้เป็นไปในทิศทางที่ผู้กระทำเชื่อว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องและสอดคล้องกับมโนธรรมสำนึกส่วนตัว⁴⁶

แต่ทว่ามุมมองของภาครัฐกลับปราศจากการแยกแยะถึงการกระทำเหล่านี้ ด้วยการมองเพียงว่าเป็นอาชญากรที่ทำความผิดอย่างรุนแรงจึงต้องใช้มาตรการทางกฎหมายเข้ามาจัดการ หรือใช้กำลังเจ้าหน้าที่เข้ามาสลายการชุมนุมอย่างเด็ดขาด ดังการสลายการชุมนุมของชาวบ้านบ้านกรูดและการดำเนินคดีกับแกนนำหลายคนด้วยกัน

การต่อต้านด้วยวิธีการเช่นนี้จะมีผลหรือไม่ขึ้นอยู่กับการยอมรับในคุณค่าของการเคลื่อนไหวของฝ่ายตรงข้ามที่มีอำนาจทางการเมืองจะตัดสินใจว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย เป็นอาชญากรรมขัดกับรัฐธรรมนูญ หรือเป็นการกระทำที่ถูกต้องเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญและเป็นส่วนที่ส่งเสริมการพัฒนาสังคมให้ดีขึ้น โดยนำไปสู่การเติบโตของระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นการยอมรับการเรียกร้องเคลื่อนไหวของประชาชนก็เป็นการส่งเสริมประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง

การแก้ไขปัญหารัฐในเรื่องการเคลื่อนไหวทางสังคมในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการนั้นพบว่า ภาครัฐขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการเชื่อมโยงระหว่างปัญหาของประชาชนในระดับรากหญ้ากับกลไกทางการเมืองแบบเก่า ทำให้ความขัดแย้งมีความรุนแรงมากขึ้น และสถานการณ์ของปัญหามีความตึงเครียดสูงและมีแนวโน้มของการเผชิญหน้าตลอดเวลา การจัดการกับปัญหาของรัฐจึงเป็นเพียงการใช้กำลังตำรวจเข้าปราบปรามและสลายการชุมนุม ดังเช่นเหตุการณ์สลายกลุ่มผู้ชุมนุมปิดถนนเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2541 เป็นต้น หรือการออกหมายจับดำเนินคดีกับแกนนำชาวบ้านด้วยข้อหาต่าง ๆ และให้ความสำคัญกับกิจกรรมการเคลื่อนไหวของประชาชนเป็นเพียงการก่อความเดือดร้อน สร้างความไม่สงบ ทำให้เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศเกิดความเสียหาย ซึ่งเป็นวิธีการที่จัดการกับความขัดแย้งที่ไม่เหมาะสม โดยไม่ทำความเข้าใจกับรากเหง้าแห่งปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนและสะสมอย่างต่อเนื่องยาวนาน

จากปรากฏการณ์ที่ศึกษาข้างต้นกล่าวได้ว่าสังคมการเมืองไทยกำลังอยู่ภายใต้สถานการณ์ที่กำลังเปลี่ยนผ่านจากระบบการเมืองแบบเก่าสู่ระบบการเมืองแบบใหม่ ที่บทบาทของภาคประชาชนถือเป็นพลังขับเคลื่อนสำคัญ ทั้งนี้ภาคประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองสูงมากขึ้นกว่าเดิมและพยายามใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ กระทั่งการแสวงหารูปแบบการเคลื่อนไหวในลักษณะต่างๆ

⁴⁶ สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, “ปรัชญาแห่งการคือแฟงต่อกฎหมาย,” เนชั่นสุดสัปดาห์ (18-24 พฤศจิกายน 2542): 26.

เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่ในขณะเดียวกันระบบการเมืองและวัฒนธรรมการเมืองแบบเก่าก็ได้เป็นอุปสรรคสำคัญในการขัดขวางการเคลื่อนตัวเข้าสู่การเมืองใหม่ ในสภาวะการณ์เช่นนี้จึงมีความเป็นไปได้สูงที่การเผชิญหน้ากันระหว่างการเมืองทั้งสองแบบของสังคมการเมืองไทยจะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น

นอกจากนี้ยังพบว่าภาคประชาชนเริ่มตั้งคำถามต่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในฐานะที่เป็นพันธสัญญาหรือกติกาอยู่ร่วมกันของคนในสังคม เพราะพบว่ากลไกในรัฐธรรมนูญหลายมาตราและหลายๆ กลไกไม่สามารถสนองตอบต่อการแก้ไขปัญหาของประชาชนได้ตามเจตนารมณ์อย่างแท้จริง ส่งผลให้ขบวนการเคลื่อนไหวในอนาคตอาจจะลดการพึ่งพิงกลไกในรัฐธรรมนูญหรือการใช้ช่องทางตามรัฐธรรมนูญ และเลือกใช้แนวทางการเคลื่อนไหวที่อยู่นอกเหนือกลไกที่เป็นทางการตามรัฐธรรมนูญมากขึ้น

บทสรุป

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ได้เปิดพื้นที่สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มากขึ้น ทำให้ประชาชนพยายามเข้ามามีส่วนร่วมโดยผ่านกลไกของรัฐธรรมนูญ จากการใช้จริงโดยอ้างสิทธิการมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญพบว่าประชาชนสามารถเข้าถึงการมีส่วนร่วมแต่เพียงในระดับของการรับรู้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็น แต่ไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในระดับของการตัดสินใจในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาข้อจำกัดจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ยังไม่มีการตราขึ้นมารองรับ กฎหมายเก่าที่ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง ความไม่ชัดเจนในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญทำให้แต่ละฝ่ายตีความถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แตกต่างกันเป็นต้น ทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้กลไกทางรัฐธรรมนูญได้เท่าที่ควร ทำให้เกิดรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่นอกเหนือกลไกรัฐธรรมนูญ เช่น การถือแฟ่งต่อกฎหมาย รวมทั้งมีการกระทำกิจกรรมที่มีความรุนแรงเข้ามาเกี่ยวข้องเพื่อสร้างทางเลือกในการมีส่วนร่วมทางการเมือง นอกเหนือไปจากช่องทางปกติ

การเคลื่อนไหวของประชาชนในการเรียกร้องการมีส่วนร่วมจะมีการผสมผสานกันในแนวทางการเมืองแบบใหม่และการเมืองแบบเก่า คือ การเลือกตั้งโดยมีการส่งตัวแทนลงสมัครสมาชิกในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การใช้วิธีการลือขีบ การกดดัน โน้มน้ำวภายใต้บริบทการเมืองแบบเก่าเพื่อให้ได้มาซึ่งการตอบสนองต่อประเด็นที่เรียกร้อง ขณะเดียวกันได้ใช้การเคลื่อนไหวในรูปแบบการเมืองแบบใหม่ที่พยายามย้ายศูนย์กลางไปที่ขบวนการเคลื่อนไหวโดยภาคประชาชนจะเป็นผู้แสดงออกซึ่งความต้องการที่จะกำหนดประเด็นต่าง ๆ รวมทั้งพื้นที่การเคลื่อนไหว

ไหวจะอยู่นอกการเมืองของภาครัฐ เป้าหมายในการเคลื่อนไหวย่างไกลไปกว่า ผลประโยชน์ของกลุ่มแต่เป็นผลประโยชน์ของส่วนรวม วิธีการที่ใช้ในการเคลื่อนไหวต่อสู้จะใช้วิธีการปะทะ เผชิญหน้าหรือวิธีการที่แตกหัก ไม่ใช้วิธีการประนีประนอมต่อรองหรือประสานผลประโยชน์อย่างการเมืองแบบเก่า พลังในการขับเคลื่อนมาจากภาคประชาชนเองเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตามเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองนั้นก็เพื่อสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่เข้มแข็ง ทั้งนี้เงื่อนไขหนึ่งที่สำคัญเป็นรากฐานของส่วนร่วมของพลเมืองคือการทำให้ภาคประชาสังคมเข้มแข็ง แต่กลับพบว่าขบวนการเคลื่อนไหวของประชาชนถูกลดทอนเป็นเพียงผู้ก่อความไม่สงบ และถูกใช้กำลังและกฎหมายเข้าปราบปราม ซึ่งทำให้มีเกิดลักษณะของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเพียงบางส่วนเนื่องจากการเปิดระดับของการมีส่วนร่วมของ ประชาชนภายในขอบเขตที่จำกัด และยังคงไปไม่ถึงระดับของการตัดสินใจในขั้นสุดท้าย ซึ่งประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจะเน้นให้ความสำคัญในการกำหนดวิถีชีวิตตนเอง ความเท่าเทียมทางการเมือง เปิดพื้นที่ให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน โดยให้ความสำคัญในระดับของอำนาจการตัดสินใจในพื้นที่สาธารณะของประชาชน

ดังนั้นการยอมรับการเคลื่อนไหวต่อสู้ทางการเมืองของประชาชนให้เป็นทางเลือกใหม่เพื่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่นอกเหนือกลไกช่องทางปกติ จะเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและทำให้เกิดการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยและนำไปสู่ความยั่งยืนของประชาธิปไตย