

กรอบคิดทางกฎหมายสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน
: ศึกษากรณีการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย

นายปกรณ์ ปาลวงษ์พานิช

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2554
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository(CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

LEGAL FRAMEWORK FOR PUBLIC PARTICIPATION
: A CASE STUDY ON THE OPERATION OF NUCLEAR POWER PLANT IN THAILAND

Mr. Pakorn Palawongpanich

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2011

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

กรอบคิดทางกฎหมายสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน
: ศึกษากรณีการดำเนินการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย
ไทย

โดย

นายปกรณ์ पालวงษ์พานิช

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ดา ธิติกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(อาจารย์ ดร.ชัชชม อรรถมภิษฎา)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.พัชรี สีโรรส)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์นารี ตันตเสถียร)

ปกรณัม ปาลวงษ์พานิช : กรอบคิดทางกฎหมายสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน :
 ศึกษากรณีการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย. (LEGAL
 FRAMEWORK FOR PUBLIC PARTICIPATION : A CASE STUDY ON THE
 OPERATION OF NUCLEAR POWER PLANT IN THAILAND) อ. ที่ปรึกษา
 วิทยานิพนธ์หลัก : ผศ.ดร.คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม, 335 หน้า.

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาถึงระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของ
 ประชาชนที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย โดยการ
 ศึกษาวิจัยเอกสาร คือ กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันว่ามี
 บทบัญญัติหรือข้อกำหนดใดบ้างที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการ
 โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ พร้อมทั้งศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้า
 นิวเคลียร์ในต่างประเทศ คือ ประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)

ผลการศึกษาพบว่า กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายของประเทศไทยใน
 ขณะนี้ มีบทบัญญัติ ข้อกำหนด หรือแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่แล้ว แต่ไม่ชัดเจน
 ไม่ครอบคลุมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมต่อการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้า
 นิวเคลียร์ในประเทศไทย

ผู้วิจัยจึงได้นำเสนอระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม ดังนี้
 การเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้าฯ ใช้ระดับการสร้างความร่วมมือ การออกแบบโรงไฟฟ้าฯ ใช้ระดับ
 การรับทราบข้อมูลข่าวสาร การก่อสร้างโรงไฟฟ้าฯ ใช้ระดับการเข้ามามีบทบาท และในขั้นตอน
 การเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ ใช้ระดับการรับทราบข้อมูลข่าวสาร โดยแต่ละขั้นตอนซึ่งใช้
 ระดับการมีส่วนร่วมที่ต่างกันออกไปนั้น เสนอให้ใช้รูปแบบการมีส่วนร่วมแบบคณะกรรมการที่
 ปรึกษาชุมชน เป็นฐานสนับสนุนรูปแบบการมีส่วนร่วมอื่น ๆ พร้อมทั้งกำหนดผู้มีส่วนได้เสียที่
 ควรเข้ามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ของการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย ซึ่ง
 อุปสรรคสำคัญที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่บรรลุผล คือ ประชาชนขาดความรู้ความ
 เข้าใจเรื่องนิวเคลียร์ จึงเสนอให้รัฐต้องให้ความรู้แก่ประชาชนเสียก่อน

สาขาวิชา นิติศาสตร์ ลายมือชื่อนิติส
 ปีการศึกษา 2554 ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

5185980534 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : LEGAL FRAMEWORK / PUBLIC PARTICIPATION / NUCLEAR POWER PLANT

PAKORN PALAWONGPANICH: LEGAL FRAMEWORK FOR PUBLIC PARTICIPATION : A CASE STUDY ON THE OPERATION OF NUCLEAR POWER PLANT IN THAILAND. ADVISOR: ASST. PROF. KANONGNIJ SRIBUAIAM, Ph.D., 335 pp.

The objectives of this research are to study suitable level and nature of the public participation in the operation of nuclear power plant in Thailand. The documentary research involved studying the current laws, rules, regulations and policies to determine whether there are any provisions or articles relating to the issue. In addition, researcher also studied public participation in the operation of nuclear power plants in oversea countries namely Japan and the Republic of Korea (South Korea).

The study results showed that, currently, Thailand already has laws, provisions, regulations and policies regarding the issue. However, these regulations are unclear. That is, although they prescribe that the public should be involved in the issue at a certain level or take some form of action, they do not cover suitable level of participation in the operation of nuclear power plants.

In this regard, the researcher has proposed suitable levels and forms of the public participation. The siting process should use collaboration level, design process should use inform level, construction process should use involve level and finally the operation process should use inform level. At all levels, community advisory committee should be used to support other forms of public participation. In addition, stakeholders who should participate in each stage of the operation of nuclear power plants in Thailand must be specified. The main obstacle of public participation in the operation of nuclear power plant is the public's lack of understanding about nuclear power. Hence, it is suggested that the government should educate the public first.

Field of Study :LAWS..... Student's Signature

Academic Year :2011..... Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้วิจัยขอกราบ ขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูงที่ท่านได้ให้ความรู้ในทางวิชาการ ความรู้ในการใช้ชีวิต และ ความรู้ในการทำงานที่ไม่สามารถหาได้ในตำราฉบับใด ผู้วิจัยขอระลึกถึงความเมตตาของท่าน อาจารย์ตลอดไป นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้รับความกรุณาจาก อาจารย์ ดร.ชัชชม อรรถภิญญ์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.พัชรี สีโรส และอาจารย์นารี ตันตเสถียร กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่านเป็นอย่างยิ่งที่กรุณาใช้เวลาอันมีค่ามาร่วมเป็น กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ของผู้วิจัย และกรุณาให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ รวมทั้งสนับสนุน เอกสารที่เกี่ยวข้องด้วยความกรุณาตลอดมา ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณและสำนึกในพระคุณของ ทุกท่านตลอดไป

ขอขอบพระคุณ ผอ.ธนัช จังพานิช ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาโครงการโรงไฟฟ้า นิวเคลียร์ และคุณปภาณิสรา จันทร์แจ่ม สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน ที่ให้ความช่วยเหลือแก่ ผู้วิจัยในการติดต่อประสานงานด้านการสัมภาษณ์บุคคลต่าง ๆ ขอบพระคุณประชาชน นักวิชาการ ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกท่านที่เปิดโอกาสให้ผู้วิจัยเข้าสัมภาษณ์ ได้แก่ ผอ.ยงยุทธ จันทร์-โรทัย, คุณภพชัย ศิริภิรมย์, อาจารย์ชาคริต สิทธิเวช, ผศ.ปรีชา การสุทธิ, คุณสมโภชน์ วาสุกี, คุณปรานค์รัตน์ วิเชียรเทียบ, และประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อพลอย อำเภอบ่อ ไร่ จังหวัดตราด ทุกท่านที่กรุณาให้ข้อคิดเห็นที่สำคัญแก่วิทยานิพนธ์ ที่สุดต้องขอบพระคุณ คุณไพรัตน์ นาถพรายพันธ์ พลังงานจังหวัดตราด ที่อำนวยความสะดวกในพื้นที่จะจังหวัดตราดให้ การวิจัยภาคสนามสำเร็จไปได้ด้วยดี

ขอบพระคุณอาจารย์ธีระวุฒิ เต็มสิริวัฒนกุล ผู้จุดประกายความคิดที่มาจาก วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านผู้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้วิจัยในด้าน ต่าง ๆ ขอบพระคุณผู้สนับสนุนข้อมูลทุกท่าน บรรณารักษ์หอสมุดทุกแห่ง ขอขอบคุณเพื่อนร่วมชั้น เรียนปริญญาโททุกคนที่คอยติดตามสอบถามความคืบหน้าของวิทยานิพนธ์อันเป็นแรงกระตุ้นให้ วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลงได้

ท้ายที่สุดและเหนือสิ่งอื่นใด ขอกราบเท้าขอบพระคุณเตี่ยและคุณแม่ที่คอยอบรม เลี้ยงดู สั่งสอน ให้กำลังใจ ปลุกฝังให้ผู้วิจัยรักเรียน และส่งเสริมให้ผู้วิจัยได้มีโอกาสเรียนใน ระดับสูง ความดีทั้งหลายอันอาจเกิดจากวิทยานิพนธ์นี้ ขออุทิศเป็นกุศลแด่ดวงวิญญาณของ นายสันติ ปาลวงษ์พานิช และบุพการีทุกท่าน ขอมอบความดีทั้งหลายเป็นเครื่องบูชาพระคุณ บิดามารดา และเป็นสิ่งตอบแทนความเมตตากรุณาของทุกท่านที่ได้กล่าวไปแล้วและที่ไม่ได้ กล่าวถึง

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ด
สารบัญแผนภาพ.....	ต
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	7
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	8
1.4 สมมติฐานของการวิจัย.....	8
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	9
1.7 บทนิยามศัพท์.....	9
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	10
2.1 หลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	10
2.1.1 ระบอบประชาธิปไตยกับการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	10
2.1.1.1 ความหมายของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม.....	13
2.1.1.2 ความสำคัญของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม.....	20
2.1.1.3 ระดับขั้นและเครื่องมือของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Levels and Instruments of Participatory Democracy).....	22
2.1.1.4 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการหรือกิจกรรม.....	41

	หน้า
2.1.1.5 ที่มาของการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	44
2.1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมของประชาชนกับหลักสิทธิเสรีภาพ.....	57
2.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมของประชาชนกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน.....	62
2.2 การเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในต่างประเทศ.....	70
2.2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายระดับชาติ (Public Participation in Nation Policies Planning).....	71
2.2.1.1 ประเทศในยุโรป.....	71
2.2.1.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	73
2.2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกฎ (Public Participation in Rule-making).....	73
2.2.2.1 ประเทศในยุโรป.....	74
2.2.2.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	75
2.2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจอนุมัติโครงการและการออกใบอนุญาต (Public Participation in Projects Decision-making and Permitting).....	76
2.2.3.1 ประเทศในยุโรป.....	80
2.2.3.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	80
2.3 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการตัดสินใจออกใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการต่าง ๆ....	81
2.3.1 แบบสอบถามและแบบสำรวจข้อมูล (Questionnaires and Surveys).....	82
2.3.2 การประกาศโฆษณา (Advertisements).....	82
2.3.3 เอกสารเผยแพร่ (Leafleting).....	83
2.3.4 การใช้สื่อเผยแพร่ (Use of the Media).....	83
2.3.5 การจัดแสดงต่อสาธารณะและการแสดงนิทรรศการ (Displays and Exhibitions).....	83

	หน้า
2.3.6 การเปิดเวทีชาวบ้าน (Open Houses).....	84
2.3.7 การโทรศัพท์สายด่วน (Telephone “Hot Lines”).....	84
2.3.8 การติดต่อเป็นส่วนตัว (Personal Contract).....	85
2.3.9 การจัดบุคลากรด้านชุมชนสัมพันธ์ (Community Liaison Staff).....	85
2.3.10 คณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชน (Community Advisory Committee).....	85
2.3.11 การนำเสนอต่อกลุ่ม (Groups Presentations).....	86
2.3.12 การประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshops).....	86
2.3.13 การประชุมในเวทีสาธารณะ (Public Meetings).....	86
2.3.14 การทำประชาพิจารณ์และการไต่สวนสาธารณะ (Public Hearing and Inquiries).....	87
2.3.15 การไกล่เกลี่ย (Mediation).....	87
บทที่ 3 วิวัฒนาการกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย.....	89
3.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมไทยก่อนปี พ.ศ. 2540.....	90
3.1.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการเมือง.....	92
3.1.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการพัฒนา.....	95
3.1.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ..	96
3.1.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม.....	97
3.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.....	100
3.2.1 บทบัญญัติที่รองรับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.....	105
3.2.2 ประเด็นสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.....	108
3.2.2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย ระดับชาติ (Public Participation in National Policy Planning).....	109

	หน้า
3.2.2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกฎ (Public Participation in Rule-making).....	111
3.2.2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจอนุมัติโครงการและการออกใบอนุญาต (Public Participation in Project's Decision-making and Permitting).....	115
3.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.....	118
3.3.1 บทบัญญัติที่รองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	119
3.3.2 ประเด็นสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.....	125
3.3.2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายระดับชาติ (Public Participation in National Policy Planning).....	125
3.3.2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกฎ (Public Participation in Rule-making).....	127
3.3.2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจอนุมัติโครงการและการออกใบอนุญาต (Public Participation in Project's Decision-making and Permitting).....	129
3.4 ข้อสังเกตการเปรียบเทียบด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในประเด็นสำคัญโดยสรุป.....	132
บทที่ 4 มาตรการทางกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์.....	138
4.1 ปฏิญญากองริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration on Environment and Development 1992).....	139

4.2 อนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998 (The UNECE: Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters 1998 (Aarhus Convention)).....	148
4.3 ทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency : IAEA).....	153
4.4 กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศญี่ปุ่น.....	158
4.4.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีทั่วไป.....	160
4.4.2 กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์.....	163
4.4.2.1 โรงไฟฟ้านิวเคลียร์คาชิวซากิ คาริวะ จังหวัดนีตากะ (Kashiwazaki Kariwa Nuclear Power Plant in Niigata Prefecture).....	164
4.4.2.2 โรงไฟฟ้านิวเคลียร์เกินไค จังหวัดซากะ (Genki Nuclear Power Plant in Saga Prefecture).....	172
4.4.3 สิ่งที่ได้รับจากการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของประเทศญี่ปุ่น.....	176
4.5 กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้).....	178
4.5.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีทั่วไป.....	181
4.5.2 กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์.....	184
4.5.3 สิ่งที่ได้รับจากการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้).....	187

4.6	มาตรการทางกฎหมาย กฎเกณฑ์ และองค์กรที่มีความเกี่ยวข้องกับ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ของประเทศไทย.....	188
4.6.1	กฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของประเทศไทย.....	188
4.6.1.1	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.....	189
4.6.1.2	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียง ประชามติ พ.ศ. 2552.....	191
4.6.1.3	พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535.....	194
4.6.1.4	พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542.....	196
4.6.1.5	พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.....	199
4.6.1.6	พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504.....	201
4.6.1.7	พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550.....	202
4.6.1.8	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชน พ.ศ. 2548.....	204
4.6.1.9	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.....	208
4.6.2	ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ ดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์.....	214
4.6.2.1	องค์กรภาครัฐ.....	214
4.6.2.2	ภาคประชาชน.....	225
บทที่ 5	วิเคราะห์กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับการ ดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย.....	233
5.1	การเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ (Siting).....	236

	หน้า
5.1.1 ความเห็นจากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์.....	239
5.1.2 วิเคราะห์กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมกับการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์.....	244
5.1.2.1 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์.....	244
5.1.2.2 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์.....	246
5.1.2.3 ผู้มีส่วนได้เสียสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์.....	247
5.1.3 ข้อจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และแนวทางแก้ไข.....	247
5.2 การออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ (Design).....	248
5.2.1 ความเห็นจากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์.....	250
5.2.2 วิเคราะห์กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมกับการออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์.....	256
5.2.2.1 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับการออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์.....	256
5.2.2.2 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับการออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์.....	256
5.2.2.3 ผู้มีส่วนได้เสียสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์.....	257
5.2.3 ข้อจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และแนวทางแก้ไข.....	258
5.3 การก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ (Construction).....	258
5.3.1 ความเห็นจากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์.....	259

	หน้า
5.3.2 วิเคราะห์กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมกับการ ก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์.....	264
5.3.2.1 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับการ ก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์.....	264
5.3.2.2 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับการ ก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์.....	266
5.3.2.3 ผู้มีส่วนได้เสียสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ ก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์.....	267
5.3.3 ข้อกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการก่อสร้างโรงไฟฟ้า นิวเคลียร์ และแนวทางแก้ไข.....	268
5.4 การเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ (Operation).....	268
5.4.1 ความเห็นจากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์.....	270
5.4.2 วิเคราะห์กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมกับการ เดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์.....	275
5.4.2.1 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับการ เดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์.....	275
5.4.2.2 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับการ เดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์.....	276
5.4.2.3 ผู้มีส่วนได้เสียสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ ก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์.....	276
5.4.3 ข้อกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเดินเครื่องปฏิกรณ์ นิวเคลียร์ และแนวทางแก้ไข.....	277
5.5 ข้อคิดเห็นอื่น ๆ ที่ได้จากการสัมภาษณ์.....	277
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	285
6.1 บทสรุป.....	285
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	290

	หน้า
6.2.1 ข้อเสนอแนะสำหรับภาครัฐเพื่อส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์.....	290
6.2.2 ข้อเสนอแนะสำหรับภาคประชาชนเพื่อส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์.....	294
6.2.3 ข้อเสนอแนะอื่นเพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์.....	295
รายการอ้างอิง.....	300
ภาคผนวก.....	311
ภาคผนวก ก.....	312
ภาคผนวก ข.....	325
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	335

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	แสดงความเห็นจากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์.....	239
2	แสดงความเห็นจากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์.....	250
3	แสดงความเห็นจากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์.....	259
4	แสดงความเห็นจากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์.....	270
5	แสดงข้อคิดเห็นอื่น ๆ ที่ได้จากการสัมภาษณ์.....	278

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
1	แสดงวงจรการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวคิดของ Cohen และ Uphoff....	23
2	แสดงระดับการให้ประชาชนมีส่วนร่วมของปราณี พันธุ์สินชัย.....	25
3	แสดงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง.....	26
4	แสดงระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน 6 ระดับ.....	28
5	แสดงระดับการมีส่วนร่วม 5 ระดับของ IAP2.....	31
6	แสดงรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน 4 ขั้นตอน.....	40
7	แสดงแนวทางการดำเนินเพื่อนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน 4 ระดับ.....	68

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

มนุษย์ได้เรียนรู้ที่จะอยู่รวมกันเป็นกลุ่มชนเพื่อต้องการความมั่นคงปลอดภัย และความสะดวสบายในการดำเนินชีวิต เมื่อกลุ่มชนของมนุษย์มีขนาดใหญ่มากขึ้นจนกลายเป็นครอบครัว หมู่บ้าน สังคม และประเทศก็จำเป็นต้องมีการปกครองเข้ามาเป็นกลไกในการควบคุมให้สังคมสามารถดำรงอยู่ได้อย่างสงบสุข สมาชิกทุกคนในสังคมต้องสละอำนาจส่วนตัวของแต่ละคนไปให้กับบุคคลคนหนึ่งที่จะใช้อำนาจนั้นเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองดูแลสังคม เรียกผู้มีอำนาจว่า “ผู้ปกครอง” ภารกิจสำคัญของผู้ปกครองต้องหน้าที่เป็นเสมือนหนึ่งผู้รักษากฎเกณฑ์ของสังคมไม่ให้เกิดความวุ่นวายภายในสังคม และต้องปกป้องสังคมให้พ้นจากภัยทั้งหลายที่มาจากภายนอก อันเป็นวัตถุประสงค์สูงสุดในการอยู่รวมกันเป็นสังคม จากแนวความคิดนี้เห็นได้ว่าอำนาจในการปกครองสังคมหรือประเทศนั้น ต่างก็เป็นอำนาจของสมาชิกแต่ละคนในสังคมนั้นที่สละออกให้ตัวแทนไปใช้ในการปกครองส่วนรวม

ระบอบการเมืองการปกครองในโลกมีหลากหลายระบอบด้วยกัน เช่น ระบอบเผด็จการ ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ระบอบประชาธิปไตย เป็นต้น ระบอบการปกครองแต่ละระบอบย่อมมีข้อดีข้อเสียทั้งสิ้น ไม่มีระบอบใดจะสมบูรณ์ไปทุกด้าน บางประเทศอาจใช้การปกครองหลายระบอบในช่วงระยะเวลาแห่งพัฒนาการที่แตกต่างกันไป เพื่อความเหมาะสมในการพัฒนาประเทศ ประเทศไทยก็เช่นกัน จากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาพบว่า ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันประเทศไทยมีลักษณะการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไปหลายช่วงเวลา กล่าวคือ ตั้งแต่สมัยสุโขทัย อยุธยา และรัตนโกสินทร์จนถึงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ไทยมีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ คือ การปกครองที่อำนาจสูงสุดอยู่ที่พระมหากษัตริย์เพียงผู้เดียว จนกระทั่งในยุคการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ยุคที่เรียกว่าจุดเริ่มต้นของประชาธิปไตย แต่ในความเป็นจริงนั้นมีลักษณะของคณาธิปไตย คือ อำนาจสูงสุด

อยู่ที่กลุ่มบุคคลมากกว่าจะอยู่ที่ประชาชน ต่อมาจึงมีพัฒนาการมาสู่ระบอบประชาธิปไตยโดยลำดับ ถึงแม้ว่าบางช่วงบางตอนของพัฒนาการจะมีอุปสรรคมากมายทั้งการต่อสู้ทางแนวความคิดและการใช้อำนาจทางการเมืองเข้ายึดอำนาจการปกครองก็ตาม

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่มีข้อเสียน้อยที่สุดในการปกครองทั้งหลาย เพราะการปกครองระบอบประชาธิปไตย หัวใจสำคัญ คือการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ หรืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชนทุกคน อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศนี้ เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย”

“ประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน” จากความหมายนี้เห็นได้ว่าสาระที่แท้จริงของระบอบประชาธิปไตยอยู่ที่ประชาชนเป็นสำคัญ ประชาชนต้องมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศซึ่งตนเองเป็นสมาชิกอยู่ หากพิจารณาตามขอบเขตของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว สามารถแบ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยออกได้เป็น 3 รูปแบบหลัก คือ¹ ประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) ประชาธิปไตยโดยอ้อมหรือโดยตัวแทน (Indirect or Representative Democracy) และประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

ประชาธิปไตยทางตรง เป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนทุกคนเป็นผู้ตัดสินใจบริหารบ้านเมืองได้ด้วยตนเองทุกประการ ไม่ผ่านผู้แทน ทุกคนสามารถเสนอความเห็นของตนได้โดยตรง การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนนี้เหมาะสมที่จะใช้กับประเทศที่มีประชากรจำนวนน้อย และประชาชนทุกคนมีความรู้ความสามารถที่เท่าเทียมกัน

ประชาธิปไตยโดยอ้อมหรือโดยตัวแทน เป็นระบอบการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ แทนตนเอง การปกครองใน

¹ คณิงนิจ ศรีบัวเข็ม และคณะ, รายงานวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 1.

ลักษณะนี้เหมาะสำหรับประเทศที่มีประชากรจำนวนมาก ไม่สามารถให้ประชาชนทุกคนเข้าไปนั่งประชุมตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ได้ทุกคน จึงจำเป็นต้องจัดให้มีการใช้ระบบเลือกผู้แทนเข้าไปตัดสินใจแทนตนเองในเรื่องต่าง ๆ

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม คือ นอกจากประชาชนจะเลือกตัวแทนเข้าไปบริหารประเทศแทนตนเองแล้ว ประชาชนยังมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลด้วย ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนี้ เป็นระบบที่ได้รับความสนใจเป็นอย่างยิ่งจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีความมั่นคงและมีพัฒนาการทางด้านการเมืองการปกครองสูง เนื่องจากจากประชาชนจะให้ความเอาใจใส่ในอำนาจหน้าที่ของตนเองเป็นอย่างดี ทั้งประชาชนมีจิตสำนึกในหน้าที่ของตนที่จะตรวจสอบ หรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของรัฐ สำหรับในประเทศที่กำลังพัฒนา ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมก็กำลังได้รับความสนใจเป็นอย่างยิ่งในฐานะกระบวนการที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับประเทศไทย มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนมาเป็นระยะเวลานานพอสมควรแล้ว แต่ระบอบประชาธิปไตยของไทยที่ผ่านมา อาจมีปัญหาอุปสรรคอยู่หลายประการแต่ก็สามารถดำรงระบอบอยู่ได้มาจนถึงปัจจุบันนี้ ช่วงเวลาที่ผ่านมามีทำให้สังคมไทยได้เรียนรู้ว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองในแต่ละยุคสมัยนั้นย่อมแตกต่างกันไป แต่ระบอบการปกครองของไทยก็ได้รับการพัฒนามาโดยลำดับ

ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศหลายฉบับ แต่ละฉบับได้กำหนดรูปแบบการปกครองประเทศภายใต้หลักประชาธิปไตยที่มีรายละเอียดต่างกันไป บางประการตามความเหมาะสม จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 16 ของไทยหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตย 65 ปีเต็ม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นับว่าเป็นฉบับที่มีความสำคัญในเชิงการเมือง และเชิงวิชาการหลายประการจนได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนฉบับแรกของไทย สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นำมาบัญญัติไว้

ชัดแจ้ง คือ การกำหนดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการบริหารประเทศมากยิ่งขึ้น
 อย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในรัฐธรรมนูญฉบับใดของไทยที่ผ่านมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม
 ของประชาชนโดยการให้บุคคล 5 กลุ่มเข้ามามีส่วนร่วม คือ² รัฐบาล (มาตรา 76 และ 79) องคกร
 ปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 290) ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (มาตรา 46) องคกรอิสระ (มาตรา 56)
 และประชาชน (มาตรา 58 และ 59) รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนิน
 กิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐอีกหลายประการ เช่น ให้สิทธิกับประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของ
 หน่วยงานราชการ (มาตรา 58) รวมทั้งให้บุคคลได้มีสิทธิรับรู้ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงาน
 ของรัฐก่อนการอนุญาต หรือดำเนินโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขอนามัย
 หรือคุณภาพชีวิต (มาตรา 59) เป็นต้น

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้ประชาชนเข้าไป
 มีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ หรือตัดสินใจดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐได้นั้น เป็น
 แนวความคิดที่มีประโยชน์เป็นอย่างมากในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เมื่อ
 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลบังคับอยู่
 ในปัจจุบันจึงได้มีการรับเอาหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่ง
 ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ด้วย
 แต่ในทางปฏิบัติยังคงปรากฏว่า มีความเข้าใจผิดในคำว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” อยู่
 กล่าวคือ ยังเข้าใจคำว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ในนัยอย่างแคบ โดยเข้าใจว่าการมีส่วน
 ร่วมของประชาชนคือการทำประชาพิจารณ์ ดังนั้น เมื่อมีการทำประชาพิจารณ์แล้วเท่ากับผ่าน
 กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ทั้งที่ความจริงแล้วการมีส่วนร่วมของ
 ประชาชนไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการทำประชาพิจารณ์เท่านั้น การทำประชาพิจารณ์เป็นเพียงรูปแบบ
 หนึ่ง หรือส่วนหนึ่งในกระบวนการใหญ่ที่เรียกว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” นั่นเอง

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายระดับขั้นและหลายวิธีการ การวิเคราะห์ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องใดจะเหมาะสมกับระดับการมีส่วนร่วมใดและวิธีการใด จึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป เพราะแต่ละเรื่องย่อมมีลักษณะพิเศษปลีกย่อยที่แตกต่างกันไป

ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่ยุคของการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ และด้านอุตสาหกรรมที่เติบโตอย่างรวดเร็ว ทำให้ภาครัฐต้องเร่งหาทรัพยากรมารองรับความเจริญเติบโตดังกล่าว เมื่อภาคอุตสาหกรรมเจริญเติบโตมาก ความต้องการใช้พลังงานที่เป็นปัจจัยหลักในการผลิตก็มีมากขึ้นเช่นกัน โดยเฉพาะกำลังการผลิตไฟฟ้า

คณะกรรมการพลังงานแห่งชาติ (กพช.) มีมติเห็นชอบตามแผนพัฒนาการกำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2550 – พ.ศ. 2564 (PDP 2007) โดยตั้งเป้าหมายให้มีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ขนาด 1,000 เมกะวัตต์ จำนวน 2 โรง ในปี พ.ศ. 2563 และให้มีอีก 2 โรง ในปี พ.ศ. 2564 ดังนั้น หากเป็นไปตามแผนพัฒนาการกำลังการผลิตไฟฟ้านี้ เมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2564 ประเทศไทยจะมีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยทั้งสิ้น 4 โรง กำลังการผลิตไฟฟ้ารวม 4,000 เมกะวัตต์

พลังงานนิวเคลียร์นับว่าเป็นพลังงานที่มีประโยชน์มหาศาล หากเกิดความผิดพลาดหรือนำไปใช้ในทางที่ผิดก็เป็นพลังงานที่มีโทษมหันต์เช่นกัน อีกทั้งหากจะมีการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยขึ้นจริงก็เป็นโครงการที่รัฐต้องเป็นผู้ดำเนินการ โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ซึ่งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้หลายประการ (มาตรา 87) อีกทั้งยังกำหนดให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน (มาตรา 67 วรรคสอง) ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นเพียงวิธีการหนึ่งในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเท่านั้น

สังคมใช้ประโยชน์จากพลังงานนิวเคลียร์มาเป็นเวลานานแล้ว โดยเฉพาะในทางการแพทย์ ประชาชนทั่วไปยอมรับว่าพลังงานนิวเคลียร์นั้นมีประโยชน์มากมาย และยอมรับที่จะใช้ประโยชน์ต่าง ๆ โดยเฉพาะพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานนิวเคลียร์ได้ แต่ในทางกลับกันพลังงานนิวเคลียร์ก็มีโทษมหันต์เช่นกันหากเกิดอุบัติเหตุขึ้นจากโรงงานนิวเคลียร์ การยอมรับให้โรงงานนิวเคลียร์หรือโรงไฟฟ้านิวเคลียร์มาตั้งในบริเวณพื้นที่ใกล้เคียงที่อยู่อาศัยของประชาชนหรือชุมชนโดยอ้อมถูกต้องตาม ฏีกิริยาของประชาชนหรือชุมชนเช่นนี้ เกิดขึ้นในทุกสังคม และเกิดขึ้นในหลายกรณี ไม่เพียงแต่เรื่องนิวเคลียร์เท่านั้น เรียกปฏิกริยาเช่นนี้ว่า NIMBY Syndrom หรือ NIMBY ย่อมาจาก Not in My Back Yard แปลตรงตามความหมายได้ว่า “ไม่ใช่สวนหลังบ้านของฉัน”

คำว่า NIMBY เกิดขึ้นมากกว่า 30 ปีแล้ว โดยถูกนำมาใช้ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์รายวันของสหรัฐอเมริกา ซึ่งศัพท์คำนี้มีความหมายว่า บุคคลหรือกลุ่มคนซึ่งไม่ต้องการให้สิ่งที่เป็นอันตราย สิ่งที่มีแนวโน้มว่าจะเป็นอันตราย หรือสิ่งไม่น่าพึงพอใจ อย่างกรายเข้ามาในชุมชนหรือละแวกบ้านเรือนที่ตนเองอาศัยอยู่ อาทิ โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ โรงไฟฟ้าถ่านหิน บ่อบำบัดน้ำเสีย นิคมอุตสาหกรรม โรงงานผลิตสารเคมีอันตรายหรือวัตถุไวไฟ หลุมฝังกลบขยะ ทางด่วน เป็นต้น³ ซึ่งการพัฒนาโครงการเหล่านี้ มักนำเหตุผลเรื่องผลประโยชน์ส่วนรวมหรือผลประโยชน์ของประเทศชาติมาอ้างต่อประชาชนในพื้นที่ที่จะได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างหรือดำเนินโครงการนั้น ๆ แต่สำหรับประชาชนที่จะได้รับผลกระทบแล้ว มีแนวคิดที่ว่า “สร้างที่ไหนก็ได้ที่ไม่ใช่ในบริเวณบ้านของฉัน” วลีนี้จึงสามารถนำกลับมาใช้ได้อีกในกรณีการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการขจัดปัญหาปฏิกริยา NIMBY Syndrom นี้ได้

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยสำหรับการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย นอกจากเหตุผลในทางกฎหมายที่ภาครัฐจะต้องดำเนินการแล้ว

³ มุลนิธิโลกสีเขียว, **ห้องสมุด : ศัพท์สิ่งแวดล้อม** [ออนไลน์], 1 พฤษภาคม 2555. แหล่งที่มา <http://www.greenworld.or.th/library/environment-vocabulary>

การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ ยังเป็นการแสดงความจริงใจของภาครัฐในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริงอีกด้วย อีกทั้งในเรื่องของพลังงานนิวเคลียร์หรือพลังงานปรมาณูเป็นเรื่องที่ถูกมองในแง่ลบอยู่แล้ว การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกกระบวนการอาจเป็นการเสนอมุมมองใหม่ให้ประชาชนยอมรับพลังงานจากนิวเคลียร์มากยิ่งขึ้น

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะศึกษาถึงทบทวนปฏิบัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย รวมทั้งมาตรการอื่น ๆ เพื่อจะนำเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย และเพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีหลายระดับและวิธีการ อันจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจอื่น ๆ ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงระดับและรูปแบบที่เหมาะสมของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และมาตรการอื่น ๆ ของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในขั้นตอนการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ การออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ การก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้มีขอบเขตในการศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย รวมถึงมาตรการต่าง ๆ และศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และพลังงานอื่นในต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นแนวทางสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย และการมีส่วนร่วมของประชาชนตัดสินใจร่วมกับรัฐในกิจกรรมอื่น ๆ ด้วย

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

การดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นับว่าเป็นโครงการของรัฐที่ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ แต่ยังมีอุปสรรคทั้งในทางบทบัญญัติของกฎหมาย และในทางปฏิบัติอยู่หลายประการที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์อาจไม่ประสบผลสำเร็จ จำเป็นต้องมีการกำหนดแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องดังกล่าวให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ การออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ การก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้จะใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร (Documentary research) ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยทั่วไป ศึกษากฎหมายไทยในระดับรัฐธรรมนูญ กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และมาตรการต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้กับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย โดยมีการศึกษาตัวอย่างในบางประเทศ เพื่อกำหนดแนวทางที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยต่อไป

นอกจากนี้ยังมีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิธีการการสัมภาษณ์ประชาชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และนักวิชาการสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาซึ่งผลการออกแบบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ดี และมีประโยชน์สูงสุด

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงระดับ รูปแบบต่าง ๆ ของการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหา และอุปสรรค ในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สามารถใช้เป็นกรณีศึกษา
2. ทำให้ทราบถึงระดับ รูปแบบต่าง ๆ ของการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหา และอุปสรรค ในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ในประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงระดับ รูปแบบต่าง ๆ ของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ต่างประเทศเลือกใช้ในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และจากพลังงานอื่น
4. ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย รวมถึงกฎเกณฑ์อื่นที่เกี่ยวข้อง
5. สามารถสะท้อนให้เห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ได้จำกัดอยู่เพียงระดับใดระดับหนึ่งหรือวิธีการใดวิธีการหนึ่งเท่านั้น อันจะนำมาสู่การเปิดกว้างและยอมรับให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจกับรัฐมากยิ่งขึ้น

1.7 บทนิยามศัพท์

“การดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์” ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ให้ความหมายถึง การเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ การออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ การก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ การเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

หัวใจสำคัญของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) คือ ประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถเกิดขึ้นได้ในหลายลักษณะ เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง ได้แก่ การเลือกตั้ง การลงประชามติ การเสนอกฎหมาย การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเกิดขึ้นไม่ได้เลย หากรัฐไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ และประชาชนไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของตนเอง กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ดีจึงควรเกิดจากความร่วมมือกันระหว่างรัฐและประชาชน

ในบทนี้จะนำเสนอแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอันเป็นประเด็นหลักของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการวิเคราะห์ในบทต่อไป

2.1 หลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.1.1 ระบอบประชาธิปไตยกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประชาธิปไตยเป็นเรื่องของการจัดการรัฐหรือประเทศด้วยตนเอง¹ ประชาธิปไตยเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองอุดมการณ์หนึ่งที่ได้รับการยอมรับมากที่สุด ในหลายประเทศทั่วโลก มี

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2548), หน้า 3-

นักปราชญ์จำนวนมากที่พยายามชี้ให้เห็นว่า โดยประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติสังคมต่าง ๆ จะมีการพัฒนาไปสู่การปกครองแบบนี้²

ในทางวิชาการมีผู้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ประชาธิปไตย” ไว้ 2 ประเภท³ คือ ความหมายอย่างแคบ หมายถึง การที่ประชาชนมีอำนาจปกครองตนเอง และความหมายอย่างกว้าง หมายถึง ประชาธิปไตยเป็นวิถีชีวิตแบบหนึ่งซึ่งมีแบบแผนแห่งพฤติกรรมในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

มีนักรัฐศาสตร์ให้ข้อสังเกตหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยไว้ 4 ประการ⁴ คือ 1) อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (Popular Sovereignty) 2) ต้องมีความเสมอภาคทางการเมือง (Political Equality) 3) ต้องรับฟังความเห็นของประชาชน (Popular Consultation) 4) ต้องใช้หลักเสียงข้างมาก (Majority Rule) นอกจากนี้ ยังมีผู้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยว่า ประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่มีความเปลี่ยนแปลงไปตามเงื่อนไขของสังคมนั้น ๆ ประชาธิปไตยของแต่ละสังคมย่อมแตกต่างกันไป แต่มิติที่สำคัญของประชาธิปไตยก็คือ การแข่งขัน การมีส่วนร่วม และเสรีภาพในทางการเมือง⁵

จากการศึกษาความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” พบว่าประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่มีประชาชนเป็นตัวแสดงสำคัญ ในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุด หรือเป็นประธานแห่งสิทธิทั้งปวงในการปกครองรัฐ ดังนั้น สามารถสรุปได้ว่า “ประชาธิปไตย” หมายถึง ระบอบการปกครองที่อำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐเป็นของประชาชน หรือประชาชนมีอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ ทั้งนี้ระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่มีความสัมพันธ์กับ

² ทินพันธุ์ นาคะตะ, รัฐศาสตร์: ทฤษฎี แนวความคิด ปัญหาสำคัญ และแนวทางการศึกษาวิเคราะห์การเมือง, (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหายบลิ๊กและการพิมพ์, 2543), หน้า 185.

³ จรูญ สุภาพ, ลัทธิการเมือง และเศรษฐกิจเปรียบเทียบ, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2538), หน้า 29.

⁴ Austin Ranney and Willmoore Kendall, Democracy and the American Party System, (New York: Harcourt, Brace and World, 1956), p. 23.

⁵ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก, หน้า 7.

สภาพแวดล้อมทางสังคม และวัฒนธรรมของสังคมนั้น ๆ ด้วย ประชาธิปไตยในแต่ละสังคมจึงมีลักษณะที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อยที่แตกต่างกันไป ไม่สามารถนำลักษณะปลีกย่อยในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของสังคมหนึ่งไปเป็นบรรทัดฐานกับอีกสังคมหนึ่งได้ แต่มีหลักสำคัญแห่งความเป็นประชาธิปไตยร่วมกัน และจากการศึกษาพบว่า ไม่ว่าจะจะมีผู้ให้ความหมายประชาธิปไตยไว้ อย่างไรก็ตาม “ประชาชน” ต้องได้รับความสำคัญเหนือสิ่งอื่นใดในระบอบประชาธิปไตย อาจให้คำจำกัดความสั้น ๆ ตามสุนทรพจน์ของอดีตนายกาธิบดีสหรัฐอเมริกา อับบราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) ว่า “ระบอบประชาธิปไตย คือ การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน”⁶

การปกครองระบอบประชาธิปไตยสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ ประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) ประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) และประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

ประชาธิปไตยแบบโดยตรง (Direct Democracy) เป็นการปกครองที่ประชาชนทุกคนเข้าไปร่วมกับบริหารประเทศหรือใช้อำนาจในการปกครองประเทศได้โดยตรง เกิดขึ้นในสังคมที่ประชาชนทุกคนมีความรู้ความสามารถเท่าเทียมกัน และเป็นสังคมขนาดเล็ก เมื่อสังคมมีขนาดใหญ่มากขึ้น จำนวนประชากรมากขึ้น โครงสร้างทางสังคมมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ระบบประชาธิปไตยโดยตรงจึงเปลี่ยนมาสู่ระบบประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) โดยให้ประชาชนในสังคมเลือกตั้งตัวแทนขึ้นมา เพื่อไปทำหน้าที่ในการบริหารประเทศแทนตนเอง ประชาธิปไตยแบบผู้แทนนี้มีปัญหา คือ ผู้แทนที่เข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนนั้น ไม่ได้บริหารประเทศให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชน จึงทำให้มีการนำเสนอระบบประชาธิปไตยแบบใหม่ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว เรียกว่า ระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เป็นการนำข้อดีของระบบประชาธิปไตยโดยตรงและประชาธิปไตยแบบผู้แทนมาผสมผสานกัน (ซึ่งรายละเอียดจะกล่าวถึงในหัวข้อ 2.1.1.5)

⁶ วิชาญ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2530), หน้า 247.

สาระสำคัญของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้อยู่ที่ระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งจะเป็นฐานรองรับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย

2.1.1.1 ความหมายของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับ “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” จำเป็นต้องทำความเข้าใจกับ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” เสียก่อน ในหัวข้อนี้จึงแบ่งออกเป็น 2 หัวข้อย่อย คือ หัวข้อแรกระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และหัวข้อที่สองการมีส่วนร่วมของประชาชน

1) ระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

“ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” (Participatory Democracy) ในแง่ของหลักการถือเป็นแนวคิด “ทฤษฎีใหม่ของประชาธิปไตย” ที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ทศวรรษ 1960 พร้อมกับแนวคิดทฤษฎีสตรีนิยมศึกษา (Feminism) ทฤษฎีความเป็นพลเมือง (Citizenship Theories) เป็นต้น⁷

สำหรับสาระสำคัญหรือหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม คือ เป็นประชาธิปไตยแบบที่มีการตัดสินใจอย่างไตร่ตรองรอบคอบ หมายความว่า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนี้ สมาชิกทุกคนสามารถมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น รับฟัง และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับสมาชิกคนอื่นได้อย่างทั่วถึงก่อนจะมีการตัดสินใจร่วมกัน นอกจากนี้ยังมีผู้เห็นว่า “แก่นแท้ของประชาธิปไตย” ไม่ใช่อยู่ที่ “ความเป็นตัวแทน” (Representation) หากแต่อยู่ที่ “การมีส่วนร่วม” (Participation)⁸

⁷ Jean Grugel, *Democratization: A Critical Introduction*, (New York: Palgrave, 2002), p. 23. อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช, *พัฒนาการทางการเมือง อำมาตยาธิปไตย ธนาธิปไตย หรือประชาธิปไตย*, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 299.

⁸ C. Pateman, *Participation and Democratic Theory*, (Cambridge: Cambridge University press, 1970) อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นระบบหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองมากขึ้น ส่งเสริมให้ประชาชนมีบทบาทมากยิ่งขึ้นในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของรัฐ ไม่ใช่อำนาจอธิปไตยในการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว และรอกการใช้อำนาจในการเลือกตั้งครั้งต่อไปเท่านั้น กล่าวคือระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยในเชิงรุกมากยิ่งขึ้น

ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่า “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เกี่ยวข้องกับวิธีการกระจายอำนาจ และทรัพยากรต่าง ๆ ที่ไม่เท่าเทียมกันอันมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และวิธีการที่ประชาชนเหล่านั้นมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อตน ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงหมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุก ๆ คนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม”⁹

สำหรับประเทศไทยได้เปลี่ยนการปกครองจากประชาธิปไตยแบบตัวแทนมาสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่เป็นพัฒนาการอีกก้าวหนึ่งของกระบวนการประชาธิปไตยในประเทศไทย ทำให้สังคมไทยเริ่มต้นตัวและเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมแบบมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น

2) การมีส่วนร่วมของประชาชน

“การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง การที่ประชาชนสมัครใจเข้าร่วมในกระบวนการต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจดำเนินการกิจกรรมของรัฐหรือของส่วนรวมที่อาจส่งผลกระทบต่อตนเอง ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในทางการเมือง การมีส่วนร่วมในการดูแลปกป้อง จัดสรรทรัพยากรในท้องที่หรือในระดับชาติ การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเรื่องต่าง ๆ การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นสิ่งพบได้ในทุก

⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม, หน้า 14-15.

กิจกรรมของสังคม อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมในทางทฤษฎีสามารถแบ่งออกเป็น 4 ประเด็นหลัก ครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ในสังคมประชาธิปไตย คือ¹⁰

1. การมีส่วนร่วมทางการเมือง
2. การมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
3. การมีส่วนร่วมในการพัฒนา
4. การมีส่วนร่วมในการบริหาร

การมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – 2529) เป็นต้นมา¹¹ รัฐได้เริ่มส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐมากยิ่งขึ้น โดยมีความมุ่งหมายให้เป็นพื้นฐานไปสู่การกระจายอำนาจการปกครองลงไปสู่ส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นในการปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ในท้องถิ่นของตนเองต่อไป เช่น การติดตามการดำเนินงานต่างขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ตนเองอาศัยอยู่ ไม่ว่าจะเป็นการสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการ การก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ การสาธารณสุข เป็นต้น เมื่อประชาชนเรียนรู้ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นอย่างดีแล้ว ก็จะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการต่าง ๆ ของรัฐในระดับที่สูงขึ้นไปได้

การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการหรือกิจกรรม ยังเป็นหลักประกันว่าโครงการหรือกิจกรรมของรัฐที่ดำเนินการไปนั้นจะสำเร็จลุล่วงไปได้ เพราะเมื่อประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นแล้ว ย่อมเป็นการสร้างการยอมรับให้กับโครงการหรือกิจกรรมด้วย ทั้งยังจะส่งผลให้เมื่อโครงการหรือกิจกรรมนั้นสำเร็จลุล่วงไปแล้วกลไกของโครงการหรือกิจกรรมย่อมจะสามารถดำเนินต่อไปได้ กล่าวคือ

¹⁰ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก, หน้า 13.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

เป็นการทำให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณเป็นเจ้าของร่วมในโครงการหรือกิจกรรมนั้น เมื่อรู้สึกว่าคุณเป็นเจ้าของร่วมแล้วก็ต้องร่วมต้องดูแลรักษาให้สิ่งที่ตนเองเป็นเจ้าของดำเนินต่อไป

นอกจากนี้แล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ของรัฐ อาจทำให้การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุดด้วย คือ เมื่อรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนโดยเฉพาะในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการของรัฐ รัฐย่อมได้รับข้อมูลข่าวสาร ข้อเท็จจริง และที่สุดรัฐย่อมจะได้รับความรู้ถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อที่รัฐจะได้ดำเนินการให้เป็นไปตามความต้องการ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมแตกต่างกันออกไปตามวัฒนธรรม ประเพณี ลักษณะทางภูมิศาสตร์ ซึ่งเป็นสิ่งเฉพาะของท้องถิ่นที่รัฐต้องเรียนรู้จะประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ หากรัฐดำเนินการไปโดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม ไม่เพียงแต่จะทำให้สูญเสียงบประมาณไปโดยไร้ประโยชน์ อาจทำให้เกิดความขัดแย้งกับประชาชนในท้องถิ่นอีกด้วย

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นพื้นฐานทางสังคมประชาธิปไตย สามารถพบการมีส่วนร่วมได้ตั้งแต่ในสังคมระดับปฐมภูมิ คือ ครอบครัว ครอบครัวที่เป็นประชาธิปไตยจะมีการเปิดโอกาสให้สมาชิกในครอบครัวร่วมกันแสดงความคิดเห็นต่อกิจกรรมในครอบครัว เช่น แสดงความคิดเห็นว่าจะไปพักผ่อนอากาศที่ไหน หรือทำกิจกรรมอะไรในวันหยุด เป็นต้น ในระดับสังคมที่กว้างขึ้น เช่น ระดับหมู่บ้าน หรือระดับชุมชน สมาชิกทุกคนก็ต้องมีส่วนร่วมในการช่วยกันตัดสินใจในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การเลือกสถานที่จัดงานประเพณีของชุมชน การร่วมกันดูแลทรัพย์สินของชุมชน เป็นต้น หากการมีส่วนร่วมได้รับการนำไปปฏิบัติให้เป็นปกติในทุกระดับสังคมแล้ว ก็จะนำไปสู่สังคมประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง

นอกจากการแบ่งประเด็นหลักของการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว เพื่อความมีประสิทธิภาพสูงสุดของกระบวนการมีส่วนร่วม จำเป็นต้องมีการระบุเงื่อนไข และองค์ประกอบของกระบวนการมีส่วนร่วมให้ชัดเจน เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ถูกต้องและแท้จริงจากประชาชน

เงื่อนไขการมีส่วนร่วมของประชาชน มี 3 ประการ¹² คือ

ก. ต้องมีอิสรภาพ (Freedom) หมายถึง ประชาชนต้องมีอิสระ ไม่ถูกบังคับขู่เข็ญ ในการเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วม คือ จะเข้ามาสู่กระบวนการมีส่วนร่วมหรือไม่ก็ได้ ไม่เพียงแต่มีอิสรภาพในการเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมเท่านั้น แต่ต้องมีอิสรภาพในทุกขั้นตอนของโครงการหรือกิจกรรมนั้น เมื่อประชาชนคนใดเห็นว่า ตนไม่มีอิสรภาพอีกต่อไปจากการถูกบังคับ ขู่เข็ญ หลอกลวงประการใด ๆ ก็สามารถถอนตัวออกจากกระบวนการมีส่วนร่วมได้ทันที

ข. ต้องมีความเสมอภาค (Equality) หมายถึง ประชาชนผู้เข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมทุกคนจะต้องมีสิทธิที่เท่าเทียมกันกับผู้เข้าร่วมคนอื่น ๆ และได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกันทุกคน ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ไปจนกระทั่งการควบคุมตรวจสอบ ผู้ดำเนินการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมไม่สามารถเลือกให้ข้อมูล หรือรับฟังความเห็นจากคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้โดยเฉพาะต้องทำเป็นการทั่วไป

ค. ต้องมีความสามารถ (Capacity) หมายถึง ประชาชน หรือกลุ่มเป้าหมายที่เข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมจะต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น หมายความว่า ในบางกิจกรรมแม้จะกำหนดว่าผู้เข้าร่วมมีเสรีภาพและเสมอภาค แต่กิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย การมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้ เช่น การเลือกตั้ง มีการกำหนดอายุผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้มีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ เป็นการคำนึงถึงความสามารถของผู้มีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง เป็นต้น

เงื่อนไขทั้ง 3 ประการของการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากจะคุ้มครองตัวผู้เข้าร่วมมีส่วนร่วมให้มีอิสรภาพ และได้รับความเสมอภาคแล้ว การวางเงื่อนไขให้ผู้เข้าร่วมมีส่วนร่วมต้องมีความสามารถเป็นการคุ้มครองผลสัมฤทธิ์สูงสุดของกิจกรรมที่เข้าไปมีส่วนร่วมด้วย

¹² เฉลิม เกิดโมลี, “แนวทางการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย”, ใน เอกสารประกอบการเสวนา วิพากษ์ตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน, (กรุงเทพฯ: 2543), หน้า 2. อ้างถึงใน คณิงนิจ ศรีบัวเยี่ยม และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก, หน้า 13.

องค์ประกอบของการมีส่วนร่วม มี 3 องค์ประกอบ¹³ คือ

ก. มีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน คือ โครงการหรือกิจกรรมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ต้องมีความชัดเจนตั้งแต่วัตถุประสงค์ของโครงการหรือกิจกรรม การมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน เพื่อที่จะให้ประชาชนสามารถตัดสินใจในเบื้องต้นได้ว่าควรจะเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการหรือกิจกรรมนั้นหรือไม่ และทำให้ประชาชนสามารถประเมินความสามารถในการเข้าร่วมของตนเองได้ด้วย

ข. มีรูปแบบหรือลักษณะของกิจกรรมที่ชัดเจน การระบุรูปแบบหรือลักษณะของกิจกรรมที่ชัดเจนว่าจะมีรูปแบบหรือลักษณะอย่างไร เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้ประชาชนสามารถตัดสินใจได้ว่าควรจะเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการหรือกิจกรรมนั้นหรือไม่

ค. มีกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน การมีกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจนเป็นการวางกรอบผู้ที่จะเข้ามามีส่วนร่วม การกำหนดกลุ่มเป้าหมายเป็นเรื่องสำคัญ เพราะเป็นการจำกัดว่าผู้ใดจะเข้ามามีส่วนร่วมได้บ้าง อาจเป็นการจำกัดสิทธิของคนบางกลุ่มให้เสียประโยชน์ การระบุกลุ่มเป้าหมายจึงต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนสามารถตอบคำถามของผู้เสียประโยชน์ได้

ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเด็นหลัก ดังต่อไปนี้

ก. ประโยชน์ต่อภาคประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของรัฐจะส่งเสริมเกิดการพัฒนาในภาคประชาสังคม ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างมากในการเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักคิดตัดสินใจ และตระหนักถึงความสำคัญ

¹³ คณิงนิจ ศรีบัวเยี่ยม และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก, หน้า 13.

ของสิทธิและหน้าที่ของตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการฝึกอบรมผู้นำในอนาคตอีกด้วย¹⁴

ข. ประโยชน์ต่อโครงการหรือกิจกรรม

เมื่อประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ของรัฐแล้วจะทำให้โครงการหรือกิจกรรมของรัฐมีความมั่นคงมากขึ้น กล่าวคือ เมื่อประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระหว่างดำเนินโครงการหรือกิจกรรมแล้ว ประชาชนก็จะให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีในการดำเนินการต่าง ๆ ทำให้โครงการหรือกิจกรรมนั้นใช้ระยะเวลาไม่มากเกินไป ส่งผลให้มีการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า หลังจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมสิ้นสุดแล้วประชาชนก็จะร่วมกันดูแล ใช้ประโยชน์จากโครงการหรือกิจกรรมนั้นเป็นอย่างดี เป็นประโยชน์ต่อโครงการหรือกิจกรรมทั้งในระยะสั้นและในระยะยาว

ค. ประโยชน์ต่อรัฐ

ในฐานะผู้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรม การที่รัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ เป็นสร้างระบบธรรมาภิบาล (Good Governance) ให้เกิดขึ้นกับรัฐบาล รัฐไม่ต้องเผชิญหน้ากับภาคประชาชนในภายหลัง สร้างความโปร่งใส และตรวจสอบได้ให้กับรัฐบาลตลอดระยะเวลา ประชาชนให้การยอมรับ ในส่วนของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ได้รับความปลอดภัย สามารถทำงานในภาคประชาสังคมได้โดยสะดวก มีความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่

เมื่อได้ศึกษาความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว สามารถสรุปได้ว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง การสื่อสารระหว่างบุคคลสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่ง คือ รัฐ ในฐานะผู้จัดทำนโยบาย อีกฝ่ายหนึ่ง คือ ประชาชน ในฐานะผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ของรัฐ ตั้งแต่เริ่มโครงการหรือกิจกรรม จนกระทั่งเข้าถือเอาประโยชน์จากโครงการหรือกิจกรรมนั้น

¹⁴ เจมส์ แอล. เครย์ตัน, คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม, แปลโดย วันชัย วัฒนศัพท์. (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2551), หน้า 21-24.

โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว ประชาชนจะต้องมีเสรีภาพ ความเสมอภาคในการเข้าร่วม และผู้จัดให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการหรือกิจกรรม ต้องพิจารณาถึงความสามารถของกลุ่มเป้าหมายที่จะเข้ามามีส่วนร่วมด้วยว่ามีความสามารถเหมาะสมกับโครงการหรือกิจกรรมนั้นหรือไม่ กล่าวคือ ต้องพิจารณาเลือกกลุ่มเป้าหมายที่เหมาะสมกับโครงการหรือกิจกรรม ทั้งนี้เพื่อให้การมีส่วนร่วมเกิดประโยชน์สูงสุด การมีส่วนร่วมของประชาชนมีองค์ประกอบสำคัญ คือ ต้องมีจุดมุ่งหมายชัดเจนว่าเป็นเพื่ออะไร ต้องมีลักษณะและรูปแบบของกิจกรรมที่ชัดเจนว่าจะดำเนินการอย่างไร และสุดท้ายต้องมีกลุ่มเป้าหมายชัดเจนว่าประชาชนผู้เข้ามามีส่วนร่วมนั้น คือ บุคคลกลุ่มใด ทั้งนี้โดยใช้กิจกรรมและวัตถุประสงค์เป็นกรอบพิจารณา

2.1.1.2 ความสำคัญของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่อำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ประชาชนจึงเป็นบ่อเกิดแห่งอำนาจทั้งปวงในการปกครองประเทศ ทุกคนต่างสละอำนาจกันคนละส่วนให้กับส่วนกลางในการปกครองประเทศกลายเป็นอำนาจอธิปไตย รัฐจะต้องใช้อำนาจที่ได้รับมาจากประชาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย คือ หลักนิติรัฐ (Legal State) นั่นเอง เมื่อรัฐตระหนักว่าอำนาจในการปกครองนั้นเป็นอำนาจของประชาชน รัฐจึงไม่สามารถลิดรอนอำนาจมาจากประชาชนได้ อำนาจอธิปไตยยังเป็นของประชาชนอยู่ตลอดเวลา

ระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ประชาชนเป็นผู้ที่มีบทบาทเป็นอย่างมากในการส่งเสริม สนับสนุน หรือคัดค้านกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐที่มีผลกระทบ หรืออาจจะมีผลกระทบต่อประชาชน รัฐต้องนำข้อมูลที่ได้รับจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไปเป็นปัจจัยในการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ

ประชาธิปไตยแบบตัวแทนแตกต่างกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตรงที่ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเน้นความสำคัญกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชนให้เด่นชัดยิ่งขึ้น ปลูกฝังให้ประชาชนกระตือรือร้นที่จะติดตามการทำงานของรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา ไม่ให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ และส่งผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนดูแลรักษาผลประโยชน์ของตนเองอยู่ตลอดเวลา ให้ละทิ้งความคิดเดิมที่ว่า ประชาชนสามารถใช้อำนาจอธิปไตยได้เพียงช่วงเวลาที่อยู่ในคูหาเลือกตั้งเท่านั้น แต่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจะมี

กลไกและเงื่อนไขทั้งทางกฎหมายและประเพณีที่ภาครัฐต้องเปิดให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจและกำหนดนโยบาย เพื่อให้แน่ใจว่าผลลัพธ์ที่ออกมาจากระบบการเมืองดังกล่าว คือ การตัดสินใจและนโยบายที่ชอบธรรม และได้รับการสนับสนุนจากประชาชน¹⁵

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน และส่งเสริมธรรมาภิบาล ตลอดจนการบริหารงาน หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น¹⁶

กล่าวโดยสรุป ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาชนในการเข้ามามีบทบาทในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐที่จะมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนเอง ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด และยังเป็น การควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลให้มีความโปร่งใส (Transparency) ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน (Responsiveness) และมีความรับผิดชอบหรือสามารถตอบคำถามต่อประชาชนได้ (Accountability) อีกด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น¹⁷

¹⁵ พัชรี สิริโรต และคณะ, คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เรื่อง การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน, (กรุงเทพฯ : สหมิตรพรินต์ติ้ง, 2549), หน้า 10.

¹⁶ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก, หน้า 15.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

2.1.1.3 ระดับชั้นและเครื่องมือของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Levels and Instruments of Participatory Democracy)

ระดับชั้นและเครื่องมือของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นเสมือนเส้นทางที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หากจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยไม่ได้คำนึงถึงระดับและเครื่องมือที่เหมาะสมแล้ว อาจส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ระดับชั้นและเครื่องมือของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงมีความสำคัญไปไม่น้อยกว่าองค์ประกอบ และเงื่อนไขของการมีส่วนร่วมของประชาชนดังที่ได้กล่าวไปแล้ว

เพื่อสะดวกต่อการศึกษาค้นคว้าจะแบ่งหัวข้อออกเป็น 2 เรื่อง คือ ระดับชั้นของการมีส่วนร่วม และเครื่องมือของการมีส่วนร่วม ดังต่อไปนี้

1) ระดับชั้นของการมีส่วนร่วม

จากการศึกษาพบว่า มีนักวิชาการหลายท่านได้แบ่งระดับชั้นของการมีส่วนร่วมไว้แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงหลักการสำคัญแล้ว พบว่ามีความคล้ายคลึงกันอยู่หลายประการ การแบ่งระดับการมีส่วนร่วมที่สำคัญ ได้แก่

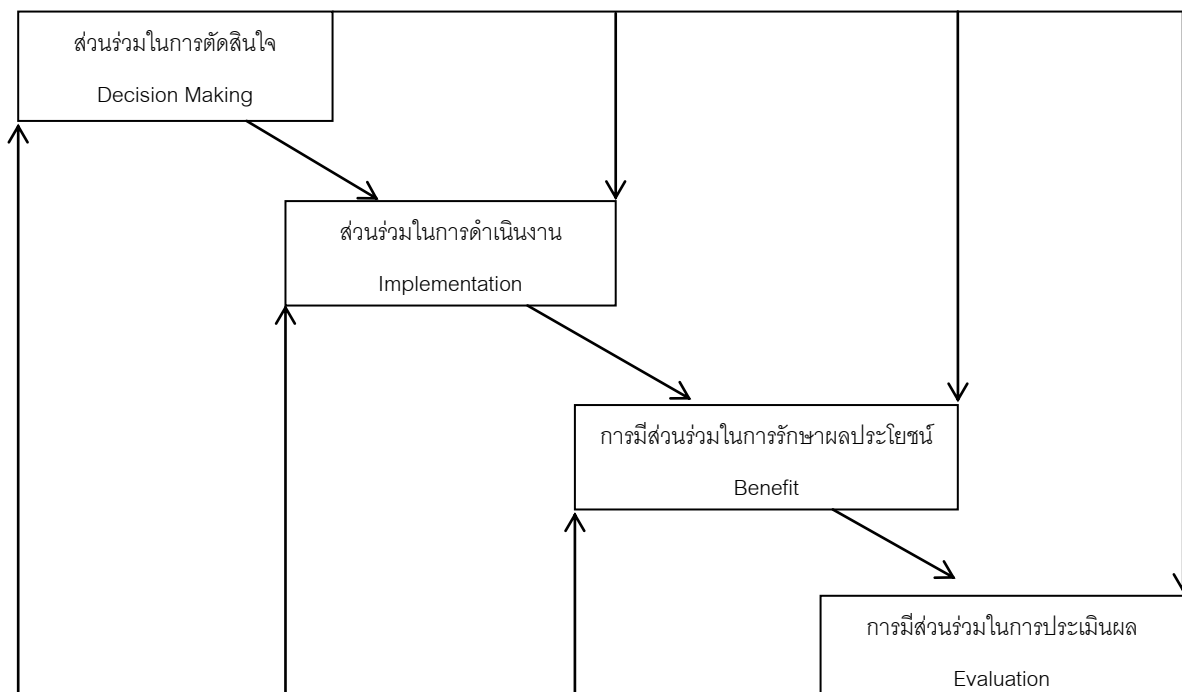
1.1) ระดับการมีส่วนร่วมตามแนวคิดของ Cohen และ Uphoff

Cohen และ Uphoff ได้จำแนกการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ระดับ¹⁸ ตามที่ปรากฏในแผนภาพที่ 1 ดังต่อไปนี้

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

แผนภาพที่ 1

แสดงวงจรการมีส่วนร่วมตามแนวคิดของ Cohen และ Uphoff



ที่มา : ดัดแปลงมาจาก Cohen และ Uphoff¹⁹

¹⁹ สนาน ธรรมรส, “การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการวัดการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ: กรณีศึกษา กลุ่มโรงเรียนปราสาทเขย อำเภอบึง จังหวัดศรีสะเกษ.” ภาคนิพนธ์ปริญญา พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) สาขาการจัดการพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2541. อ้างถึงใน คณิตกิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหาอุปสรรค และทางออก, หน้า 17.

1.2) ระดับการให้ประชาชนมีส่วนร่วมของปราณี พันธุ์สินชัย

ปราณี พันธุ์สินชัย กล่าวว่า การให้ประชาชนมีส่วนร่วมสามารถทำได้ในหลายระดับ²⁰ คือ

1) *ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจ* หมายถึง ให้ประชาชนเข้าจัดการหรือดำเนินการเอง โดยไม่มีการติดต่อกับรัฐบาลก่อนซึ่งอาจมีการตอบโต้จากรัฐบาล ตัวอย่างเช่น การตั้งศาลเตี้ย การเดินขบวน การเข้ายึดสถานที่ของทางราชการเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรม เป็นต้น

2) *ประชาชนและรัฐบาลร่วมกันแก้ปัญหา* โดยมีอำนาจเท่าเทียมกัน ตัวอย่างเช่น โครงการทำความสะอาดหมู่บ้าน การสร้างถนน และการขุดบ่อน้ำในหมู่บ้าน เป็นต้น

3) *ประชาชนเป็นที่ปรึกษา* หมายถึง รัฐบาลขอความคิดเห็นจากประชาชน และตั้งใจที่จะกระทำการตามความเห็นนั้น แต่ก็ยังมีอำนาจที่จะไม่รับความคิดเห็นนั้นไปปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น การตั้งคณะกรรมการเพื่อการประสานงานระหว่างประชาชนและส่วนราชการ การแต่งตั้งคณะที่ปรึกษา การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เฉพาะกลุ่ม เป็นต้น

4) *ประชาชนแสดงความคิดเห็น* รัฐบาลให้โอกาสประชาชนในการแสดงความคิดเห็นในบางเรื่อง แต่มักจะไม่นำความเห็นไปปฏิบัติและยังมีอำนาจที่จะไม่รับฟังความคิดเห็นนั้น ตัวอย่างเช่น การประชุมใหญ่เพื่อให้โอกาสประชาชนทุกคนได้แสดงความคิดเห็น การขอความในกฎระเบียบที่กำลังจะนำออกมาใช้

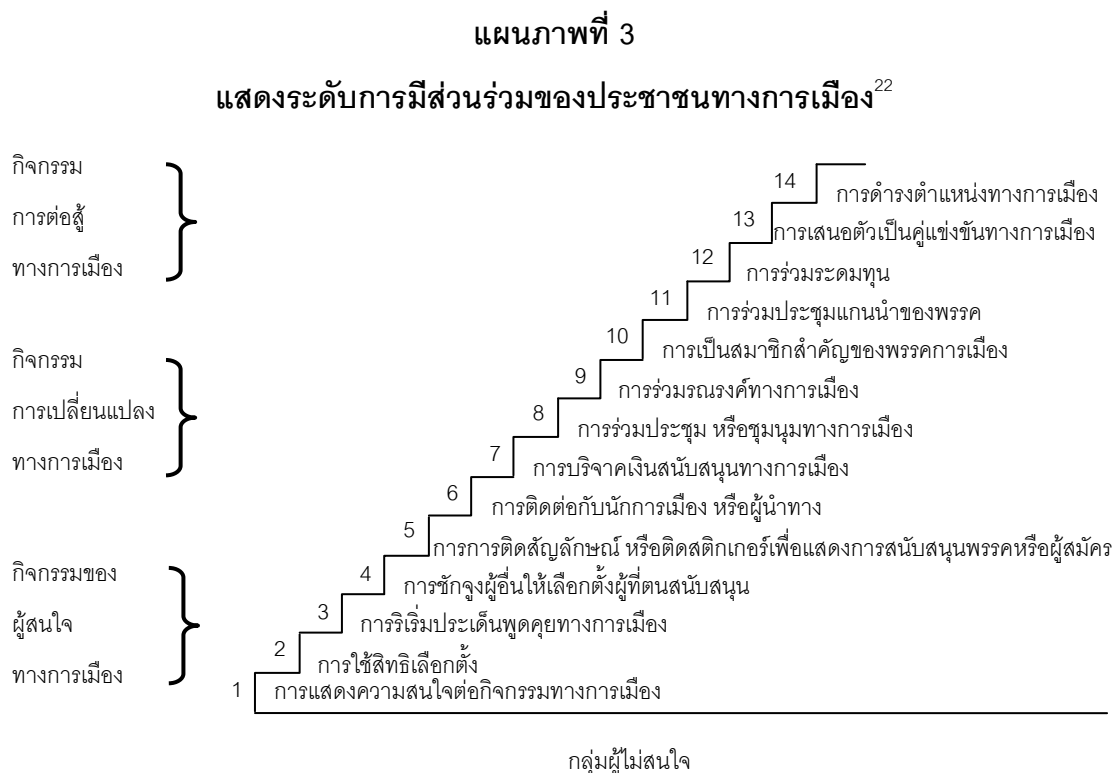
5) *ประชาชนรับทราบ* เป็นการแถลงข่าวสาร และ/หรือมติของรัฐบาลให้ประชาชนได้ทราบ ประชาชนอาจมีปฏิกิริยาตอบโต้หรือไม่ก็ได้ เช่น การแถลงถึงโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้มีมติให้ดำเนินการ การริเริ่มกฎหมายต่าง ๆ และการเวนคืนที่ดิน เป็นต้น

6) *รัฐบาลใช้อำนาจ* กล่าวคือ รัฐบาลใช้อำนาจจัดการโดยไม่แจ้งให้ประชาชนทราบก่อนล่วงหน้า ตัวอย่างเช่น การสืบสวน จับกุมผู้กระทำผิดกรณีต่าง ๆ โดยไม่แจ้งให้ทราบล่วงหน้า เป็นต้น

²⁰ คเนิงนิจ ศรีบัวเยี่ยม และคณะ. รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก, หน้า 17-18.

1.3) ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีหลายระดับ ตั้งแต่ผู้ที่ไม่มีความสนใจในทางการเมือง จนกระทั่งผู้มีส่วนร่วมในทางการเมืองในระดับต่าง ๆ ซึ่งสามารถแสดงให้ตามแผนภาพที่ 3 ต่อไปนี้



1.4) ระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน 6 ระดับ

ระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น สามารถแบ่งได้หลายระดับขั้น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และลักษณะของโครงการหรือกิจกรรม เพื่อประโยชน์สูงสุดของมีส่วนร่วมของประชาชนระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจำเป็นต้องถูกออกแบบให้เหมาะสมกับโครงการหรือกิจกรรม อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า มีผู้แบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 6 ระดับ คือ (1) ระดับการให้ข้อมูล (2) ระดับการเปิดรับฟังความคิดเห็นของ

²² สมบัติ อารงธัญวงศ์, การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา, (กรุงเทพฯ: เอส แอนด์ เจ กราฟฟิค, 2537), หน้า 337.

ประชาชน (3) ระดับการศึกษาหรือ (4) ระดับการวางแผนร่วมกัน (5) ระดับการร่วมปฏิบัติ (6) ระดับการควบคุมโดยประชาชน²³ ที่น่าสนใจนั้น คือ การแบ่งระดับของงานวิจัยชิ้นนี้ ได้ระบุว่า จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในแต่ละระดับจะเป็นปฏิภาคกับการมีส่วนร่วม กล่าวคือ ถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะมาก และยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นมากเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับ²⁴

การที่ระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นปฏิภาคกับจำนวนของประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมนั้น อาจอธิบายได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละระดับมีความสัมพันธ์กับความสามารถของประชาชนที่จะเข้าร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย กล่าวคือ ระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ ไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงความสามารถของประชาชนมากเท่าใดนัก เมื่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนสูงขึ้นก็มีความจำเป็นที่จะต้องนำประเด็นเรื่องความสามารถของประชาชนมาเป็นปัจจัยพิจารณาประกอบด้วย คือ อาจเป็นประชาชนเฉพาะกลุ่มที่มีความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษในกิจการประเภทนั้น ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อประสิทธิภาพสูงสุดของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ตัวอย่างเช่น การสร้างเขื่อนกักเก็บน้ำ จะให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ในระดับต่ำสุด คือการให้ข้อมูลว่าจะมีการสร้างเขื่อนในพื้นที่ใด ประชาชนทุกคนสามารถเข้ามาส่วนร่วมในรับข้อมูลนั้นได้ เรื่อยไปจนกระทั่งระดับการร่วมปฏิบัติซึ่งอาจต้องใช้ความรู้ความสามารถเฉพาะทาง ผู้เข้ามามีส่วนร่วมอาจมีจำนวนน้อย หรือมีเพียงตัวแทนที่ได้รับการคัดเลือกมาจากประชาชนเท่านั้น เพราะหากเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมเป็นการทั่วไปอาจทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการด้วย

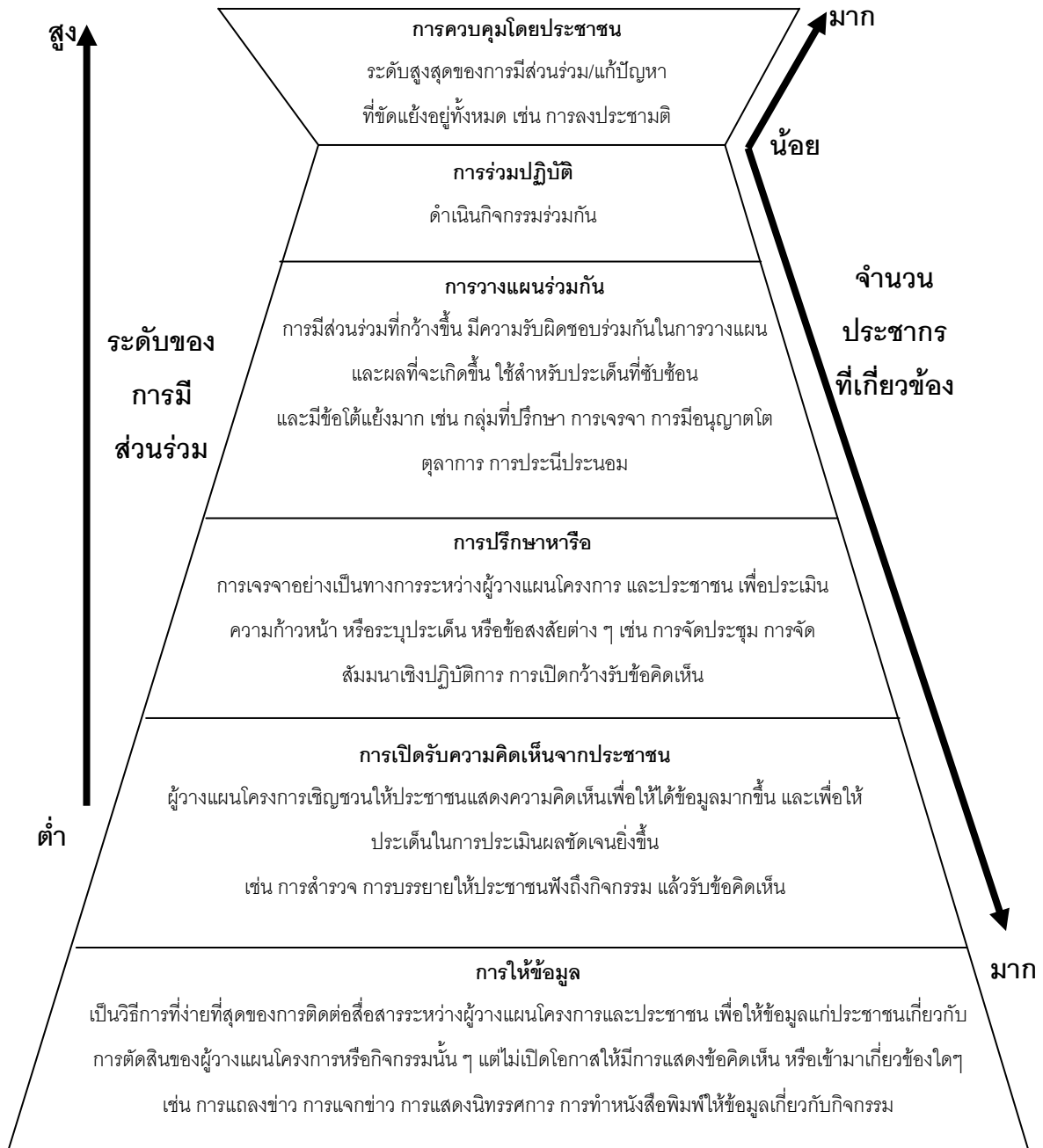
ระดับขั้นการมีส่วนร่วม 6 ระดับนี้ สามารถแสดงเป็นรูปเพื่อความเข้าใจได้ตาม แผนภาพที่ 4 ดังนี้

²³ คินีจิก ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก, หน้า 22.

²⁴ เรื่องเดียวกัน. หน้าเดียวกัน.

แผนภาพที่ 4

แสดงระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน 6 ระดับ²⁵



²⁵ เรื่องเดียวกัน. หน้า 24.

1.5) ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน 5 ระดับของ IAP2

ผู้วิจัยได้นำเสนอการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไปแล้วหลายลักษณะ และจากการศึกษาพบว่ามี การแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนอีกหนึ่งลักษณะที่มีความน่าสนใจมาก เหมาะสมที่จะนำมาใช้เป็นกรอบความคิดการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เพราะเป็นการแบ่งระดับที่เข้าใจง่าย และครอบคลุมการมีส่วนร่วมทุกประเด็น คือ แนวคิดระดับการมีส่วนร่วมของ International Association for Public Participation (IAP2) ซึ่งเป็นสถาบันฝึกอบรมการมีส่วนร่วมของประชาชนของสหรัฐอเมริกา แบ่งออกเป็น 5 ระดับ²⁶ ได้แก่

- **การมีส่วนร่วมในระดับรับทราบข้อมูลข่าวสาร (Inform)** เป็นระดับการมีส่วนร่วมระดับล่างสุด ประชาชนมีบทบาทเพียงการรับรู้ข่าวสารเท่านั้น มีลักษณะเป็นการสื่อสารทางเดียว เช่น การออกแผ่นพับ โบปปลิว จุดหมายข่าว การทำสื่อเผยแพร่ตามวิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น ระดับการมีส่วนร่วมระดับนี้เห็นได้ว่าประชาชนมีบทบาทน้อยมาก แต่เป็นพื้นฐานที่สำคัญของการมีส่วนร่วมในระดับสูงขึ้นไป
- **การมีส่วนร่วมในระดับหารือ (Consult)** ในระดับนี้ประชาชนจะเปลี่ยนฐานะจากผู้รับข้อมูลเพียงอย่างเดียว เป็นผู้ให้ข้อมูล หรือข้อเท็จจริงอื่น ๆ ที่จำเป็นแก่รัฐ แต่การตัดสินใจในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมยังคงเป็นอำนาจของรัฐอยู่ เช่น การสำรวจความคิดเห็น การประชุมสาธารณะ เป็นต้น
- **การมีส่วนร่วมในระดับการเข้ามามีบทบาท (Involve)** การมีส่วนร่วมในระดับนี้ประชาชนจะเข้ามามีบทบาทเป็นอย่างมากในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ มีลักษณะเป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลระหว่างรัฐกับประชาชนอย่างจริงจังและมีจุดมุ่งหมายชัดเจน ระดับการเข้ามามีบทบาทนี้มีลักษณะใกล้เคียงกับระดับหารือ ข้อแตกต่างคือระดับนี้จะมีความเข้มข้นหรือความถาวรของการมีส่วนร่วมมากกว่าระดับหารือ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ เป็นต้น

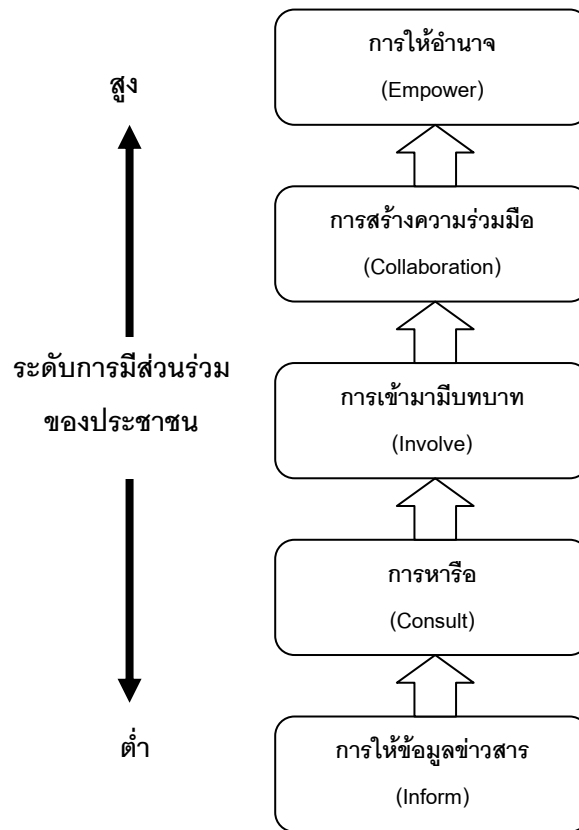
²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

- **การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสร้างความร่วมมือ (Collaboration)** เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ประชาชนเข้ามามีบทบาทเป็นอย่างยิ่งในการตัดสินใจของรัฐ กล่าวคือ ความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะสะท้อนออกมาในการตัดสินใจดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ อย่างมาก อีกนัยหนึ่ง คือ ความคิดเห็นของประชาชนมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐมากยิ่งขึ้น เช่น การตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน เป็นต้น

- **การมีส่วนร่วมในระดับให้อำนาจแก่ประชาชน (Empower)** ระดับการมีส่วนร่วมในระดับนี้เป็นระดับสูงสุด ประชาชนจะเข้าไปมีอำนาจในการตัดสินใจสูงสุด ภาครัฐมีหน้าที่จัดหาข้อมูล สร้างความเข้าใจแก่ประชาชน และนำเสนอทางเลือก เพื่อให้ประชาชนตัดสินใจ และดำเนินการตามที่ประชาชนตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในระดับนี้มักจะเกิดขึ้นกับกรณีที่โครงการหรือกิจกรรมนั้นส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ตัวอย่างการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้ คือ การทำประชาคมติ

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน 5 ระดับ ของ IAP 2 สามารถแสดงได้ตามแผนภาพที่ 6 ดังนี้

แผนภาพที่ 5
แสดงระดับการมีส่วนร่วม 5 ระดับของ IAP2



2) เครื่องมือของการมีส่วนร่วม

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีความสำคัญไม่น้อยกว่าระดับขั้นการมีส่วนร่วม คือ เครื่องมือของการมีส่วนร่วม เครื่องมือการมีส่วนร่วมนี้อาจเรียกได้ว่าเป็น “กลไกสำคัญ” ที่จะเป็นตัวส่งให้การมีส่วนร่วมตามระดับขั้นต่าง ๆ สำเร็จไปได้ตามจุดมุ่งหมาย

เครื่องมือของการมีส่วนร่วมที่ดี จะสามารถตอบโจทย์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่นเดียวกันหากเครื่องมือที่นำมาใช้กับระดับการมีส่วนร่วมไม่เหมาะสมก็ไม่สามารถนำสิ่งที่ได้รับมาจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง

เครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชนมีอยู่หลายประเภท ได้แก่

ก. ประชาพิจารณ์ (Public Hearing)

“Public Hearing” เป็นคำศัพท์ที่ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีการแปลคำศัพท์นี้เป็นภาษาไทยที่ยังแตกต่างกันอยู่ เช่น “ได้สวนสาธารณะ” บ้าง “ประชาพิจารณ์” บ้าง

คำว่า “Hearing” นั้นโดยทั่วไปในทางกฎหมาย หมายถึง การนั่งพิจารณาของศาลหรือในองค์กรระดับที่คล้ายคลึงกัน “Public Hearing” นั้น แต่เดิม หมายถึง การพิจารณาโดยเปิดเผยของศาลเพื่อให้สาธารณชนได้รับรู้ ต่อมาได้มีการนำคำนี้มาใช้กับการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร โดยหมายถึงการนั่งพิจารณาพยานหลักฐานโดยเปิดเผย และมีกระบวนการที่เคร่งครัดอย่างศาลเท่านั้น จากนั้นได้มีการนำคำศัพท์นี้ไปใช้กับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย

“Public Hearing” เป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนการออกกฎ คำสั่ง หรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหารที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลต่าง ๆ เป็นกระบวนการที่นิยมใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา²⁷

ในประเทศสหรัฐอเมริกาประชาพิจารณ์เป็นเทคนิคอย่างหนึ่งของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และสหรัฐอเมริกาจะมองเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญ ส่วนเทคนิคการมีส่วนร่วมจะเป็นอย่างไร จะใช้เมื่อไหร่เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่จะมีการพิจารณานำมาใช้ตามความเหมาะสมของสถานการณ์²⁸

²⁷ โภคิน พลกุล, การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์: การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน, (กรุงเทพฯ: กราฟฟิคฟอร์แมท (ไทยแลนด์), 2540), หน้า 11.

²⁸ พัชรี สีโรต, ประชาพิจารณ์กับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน: จากอเมริกาถึงไทย, (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2545), หน้า 5.

ข. การสอบถามสาธารณะ (Public Inquiry)

“Public Inquiry” เป็นคำศัพท์ที่ใช้อยู่ในกฎหมายของประเทศอังกฤษ สำหรับในคำศัพท์ภาษาไทยนั้นยังมีการแปลออกเป็นหลายความหมาย อย่างเช่น “การไต่สวนสาธารณะ” “การสอบสวนโดยเปิดเผย” และ “การรับฟังทางมหาชน” เป็นต้น

“Public Inquiry” หมายถึง²⁹ มาตรการทางปกครองที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่จะถูกระทบเตือนหรือเสียหายในเรื่องนั้น ๆ ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้งคัดค้าน ก่อนที่ฝ่ายบริหารจะออกกฎ หรือมีคำสั่งในเรื่องนั้น ๆ โดยให้องค์กรหรือบุคคลที่มีความเป็นอิสระ เป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

มีข้อสังเกตว่า การสอบถามสาธารณะสามารถดำเนินการในสองลักษณะด้วยกัน คือ เป็นลักษณะของการควบคุมหลังการดำเนินการ และเป็นลักษณะของการควบคุมหลังการดำเนินการ เช่น ในประเทศฝรั่งเศส³⁰ เดิมได้ให้ความสำคัญกับระบบการควบคุมหลังการดำเนินการมากกว่าการควบคุมก่อนการดำเนินการ แต่ในระยะหลังประเทศฝรั่งเศสก็หันมาให้ความสำคัญกับระบบการควบคุมก่อนการดำเนินการมากขึ้น โดยมีการนำระบบการไต่สวนสาธารณะมาใช้ในบางกรณี เช่น มีการตรากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยให้มีการไต่สวนสาธารณะ ค.ศ. 1983 ขึ้นใช้บังคับกับ “กิจการ” ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยรัฐหรือเอกชนก็ตาม ทั้งนี้ ตามที่จะได้มีการตรากฎีกากำหนด “กิจการ” ดังกล่าวอีกชั้นหนึ่ง โดยผู้ที่ประสงค์จะดำเนินการดังกล่าว จะต้องจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะเสียก่อน จึงจะได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการดังกล่าวได้

กระบวนการนี้มีข้อดี คือ ทำให้ฝ่ายบริหารได้รับทราบข้อมูลต่าง ๆ อย่างเต็มที่และเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้เสนอข้อมูลและแสดงความคิดเห็นโต้แย้งอย่างเต็มที่อื่น จะทำให้การตัดสินใจเรื่องนั้นอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่สมบูรณ์ที่สุด แต่ก็มีข้อเสีย คือ เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ และต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นค่อนข้างมาก³¹

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

³⁰ ชาญชัย แสงวงศ์, ประชาธิปไตย, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2540), หน้า 15.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ถึงแม้จะมีความล่าช้าและเสียเวลาค่อนข้างมาก แต่จะทำให้โครงการหรือกิจกรรมมีความมั่นคงสูง คือ ได้การยอมรับจากประชาชนเป็นอย่างดี เพราะผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว ทั้งนี้ รัฐหรือผู้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต้องแสดงความจริงใจที่จะนำข้อมูลที่ได้รับจากประชาชนไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อโครงการหรือกิจกรรมด้วย

ค. การออกเสียงประชามติ (Referendum)

การออกเสียงประชามติเป็นกระบวนการของการจัดทำกฎหมายที่ขอให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนเพื่อลงมติวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายที่สำคัญ ซึ่งมีหลายประเทศที่นำระบบนี้ไปใช้ เช่น อิตาลี ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น³²

สำหรับประเทศไทยปัจจุบันมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสิ้น 18 ฉบับ แต่มีเพียง 6 ฉบับเท่านั้น ที่มีการบัญญัติให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ ทั้ง 6 ฉบับ คือ

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ได้แก่ มาตรา 50 มาตรา 173 มาตรา 174 มาตรา 175 และมาตรา 176
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ได้แก่ มาตรา 49 มาตรา 170 มาตรา 171 และมาตรา 172
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ได้แก่ มาตรา 58 มาตรา 229 มาตรา 230 และมาตรา 231
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 ได้แก่ มาตรา 211 ปันรด มาตรา 211 โสฬส และมาตรา 211 สัตตรส
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้แก่ มาตรา 214
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้แก่ มาตรา 165 มาตรา 235 และมาตรา 236

³² โภคิน พลกุล. การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชามติ: การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน, หน้า 12-13.

ง. การลงชื่อ (Public Registries)

การลงชื่อหรือลงทะเบียน ตัวอย่างปรากฏในกฎหมายของประเทศแคนาดาเกี่ยวกับการประเมินผลสิ่งแวดล้อม กำหนดให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งที่สำคัญในกฎหมาย ซึ่งเป็นการกำหนดให้มีการมีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการการประเมินผลสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสม โดยมีเครื่องมือหนึ่งที่ใช้ คือ การลงชื่อ (Public Registries) เป็นการลงชื่อของประชาชนที่แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการการประเมินผลกระทบบสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้เป็นรายงานและข้อมูลที่จะใช้ในการประเมินผล³³

อย่างไรก็ตาม หากจะนำการลงชื่อ หรือลงทะเบียนอย่างของประเทศแคนาดา มาบัญญัติในประเทศไทย ต้องสร้างกระบวนการตรวจสอบความโปร่งใสของการลงชื่อ ให้มีการตรวจสอบรายชื่อและคุณสมบัติของผู้ลงชื่ออย่างเข้มงวด ที่สำคัญที่สุด คือ ต้องสร้างความเข้มแข็งให้ภาคประชาชนทั้งในด้านความรู้และประสบการณ์ ให้ประชาชนตระหนักว่าการลงชื่อคืออะไร ส่งผลดีผลเสียอย่างไร เพราะหากประชาชนไม่มีความเข้าใจแล้ว อาจตกเป็นเครื่องมือของผู้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรม ทำให้การลงชื่ออาจไร้ประโยชน์เลยก็ได้

เพื่อให้เกิดความเข้าใจเรื่องเครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชนมากยิ่งขึ้น ยังมีผู้นำเสนอเครื่องมือของการมีส่วนร่วมในมิติทางการเมืองโดยเฉพาะ ซึ่งเครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชนในมิติทางการเมืองนี้เป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งซึ่งแสดงให้เห็นถึงความ เป็นประชาธิปไตยในการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่จะกำหนดแนวทาง หรือทิศทางของประเทศชาติของตน

³³ คินีนิจ ศรีบัวเยี่ยม และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก, หน้า 26.

เครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชนในมิติทางการเมืองสามารถแบ่งออกได้หลายวิธี³⁴

ก. การเลือกตั้ง (Election) เป็นเครื่องมือสำคัญในระบบประชาธิปไตยแบบผู้แทน เมื่อประชาชนทุกคนไม่สามารถเข้าไปบริหารประเทศโดยตรงได้ตามระบบประชาธิปไตยโดยตรง ก็จะใช้วิธีการเลือกตั้ง คือ เลือกคนที่จะไปเป็นผู้แทนในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน การเลือกตั้งเป็นสิ่งที่แสดงออกได้อย่างชัดเจนถึงความเป็นประชาธิปไตยของแต่ละประเทศ

ข. การลงประชามติ (Referendum) เป็นการแสดงความเห็นหรือความต้องการของประชาชน โดยการหย่อนบัตรจะรับหรือไม่รับเรื่องสำคัญ ๆ เช่น การลงประชามติว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ สำหรับประเทศไทยที่ผ่านมา คือ การลงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ค. การแสดงประชามติ (Plebiscite) เป็นการวินิจฉัยหรือถามความต้องการของประชาชนในเขตชุมชนใดชุมชนหนึ่งว่าต้องการสิ่งนั้น ๆ หรือไม่

ง. การประชาพิจารณ์ (Public Hearing) การที่รัฐจะทำโครงการใหญ่ ที่จะมีผลกระทบได้เสียถึงสาธารณะ ชุมชน หรือประชาชนเป็นจำนวนมากจะต้องให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย มีโอกาสแสดงความคิดเห็นโดยวิธีประชาพิจารณ์เพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจดำเนินการตามโครงการของรัฐ

จ. การเสนอร่างกฎหมาย (Initiative) ประชาชนจำนวนหนึ่งมีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายตามที่ประชาชนต้องการได้

ฉ. การระงับยับยั้งการออกกฎหมาย หรือโครงการของรัฐ (Veto) กฎหมายหรือโครงการของรัฐที่ออกมาแล้วมีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก ประชาชนมีสิทธิที่จะระงับยับยั้งการออกกฎหมาย หรือโครงการของรัฐได้

ช. การถอดถอน (Recall) ประชาชนมีสิทธิยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือข้าราชการระดับสูงได้หากมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ผู้เขียนเห็นว่า

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ยื่นถอดถอนนี้เป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งที่แสดงให้เห็นว่าอำนาจอธิปไตยของประชาชนตลอดเวลาตามคำบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน” คือ ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยได้ตลอดเวลา ไม่ใช่เพียงในคุหาเลือกตั้งเท่านั้น ส่วนเงื่อนไขการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือข้าราชการระดับสูงนั้นก็ก็เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดจำนวนประชาชนที่สามารถเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ 50,000 คน (มาตรา 304) * รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดจำนวนประชาชนที่สามารถเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ 20,000 คน (มาตรา 271) **

* มาตรา 304 “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 303 ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

** มาตรา 271 “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้ตามมาตรา 164”

ข. การแสดงมติมหาชน (Public Opinion) เป็นการแสดงอาการพอใจ หรือไม่พอใจของประชาชน เช่น การเดินขบวน แสดงอาการเห็นชอบ ส่งเสียงด้วยความพอใจ หรือแสดงอาการต่อต้านคัดค้านด้วยอาการ หรือส่งเสียงด้วยความไม่พอใจ

ฅ. การประชุมสาธารณะ (Public Meeting) เป็นการที่ประชาชนรวมตัวกันมาประชุมเพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมือง หรือเป็นการแก้ไขปัญหาร่วมกันของประชาชน เพื่อประชาชนเองหรือสาธารณะ

3) รูปแบบของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง หลักหรือแนวทางของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ยอมรับกันทั่วไป รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งออกได้หลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์การแบ่งเป็นสำคัญ หรือขึ้นอยู่กับจะให้เกิดเหตุใดเป็นตัวกำหนดรูปแบบ เช่น แบ่งตามจำนวนของผู้มีส่วนร่วม หรือแบ่งรูปแบบตามลักษณะของการเข้ามามีส่วนร่วม

รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนแบ่งตามจำนวนของผู้มีส่วนร่วมสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบ³⁵ คือ

- 1) การมีส่วนร่วมโดยตัวบุคคล ถือเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรง
- 2) การมีส่วนร่วมโดยองค์การจัดตั้งของประชาชน อาจถือเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงได้อีกวิธีการหนึ่ง
- 3) การมีส่วนร่วมโดยผ่านตัวแทนที่มีลักษณะทั่วไป ถือเป็นการมีส่วนร่วมโดยอ้อม ซึ่งการมีส่วนร่วมที่แท้จริงต้องเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงเท่านั้น

³⁵ เฉลิม เกิดโมลี, แนวทางการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย, หน้า 3. อ้างใน คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก, หน้า 27.

หากแบ่งตามลักษณะการเข้ามามีส่วนร่วม รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งอีกลักษณะหนึ่งได้เป็น 3 รูปแบบ³⁶ คือ

1) การชักชวนให้เข้ามามีส่วนร่วม รัฐบาลชักชวนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินโครงการที่รัฐบาลจะเป็นผู้เริ่มวางแผน โดยไม่มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน

2) การเจรจาต่อรอง รัฐบาลและประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาและการตัดสินใจ โดยรัฐบาลส่วนกลางยังคงเป็นผู้ริเริ่มโครงการก่อน ส่วนการกำหนดจุดทำโครงการจะอยู่ในมือของรัฐบาลท้องถิ่น หรือองค์กรประชาชน และสามารถเจรจาต่อรองกับรัฐบาลเพื่อรักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่นได้

3) การจัดการวางแผนด้วยตนเอง รูปแบบนี้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้จัดการ และวางแผนพัฒนาทรัพยากรด้วยตนเองทุกขั้นตอน ตั้งแต่การวิเคราะห์ปัญหา การตัดสินใจเลือกแนวทางพัฒนา ดำเนินโครงการไปจนถึงการติดตามประเมินผลสำเร็จด้วยตนเอง

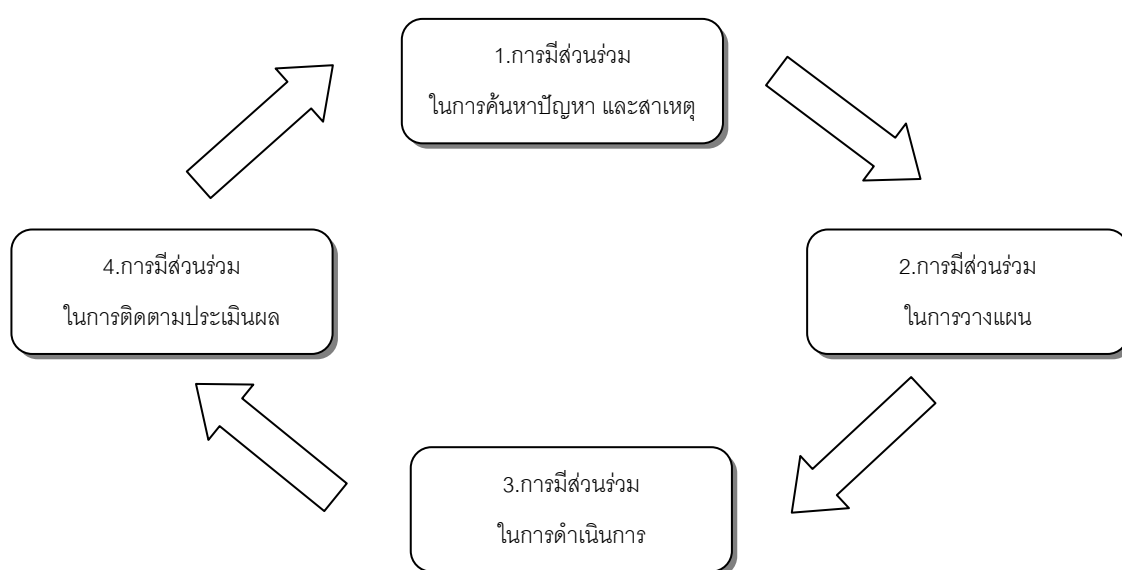
รูปแบบที่ 3) การจัดการวางแผนด้วยตนเองนี้ผู้วิจัยเห็นว่า เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่สมบูรณ์เป็นอย่างมาก เพราะให้ประชาชนบริหารจัดการทุกขั้นตอนได้ด้วยตนเอง เป็นการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม ต้องคำนึงถึงศักยภาพของประชาชนในท้องถิ่นด้วยว่ามีความพร้อมถึงขนาดนั้นหรือไม่ เพราะทรัพยากรบางอย่างนั้นไม่ได้เป็นทรัพยากรที่มีประโยชน์สำหรับประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น หากบริหารจัดการได้ไม่ดีอาจกลายเป็นความขัดแย้งต่อประชาชนในท้องถิ่นใกล้เคียงก็ได้ ซึ่งในส่วนนี้วิธีการแก้ไข คือ ต้องเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นใกล้เคียงที่อาจได้รับผลกระทบเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการในลักษณะและรูปแบบที่เหมาะสมด้วย ตัวอย่างเช่น การจัดการทรัพยากรน้ำ เป็นต้น

³⁶ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, “การมีส่วนร่วมของประชาชน”, เอกสารประกอบการสัมมนาวันสิ่งแวดล้อมไทย ณ ห้องบอลรูม ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์, (4-6 ธันวาคม 2543, 2543), หน้า 1-2. อ้างถึงใน คณิศร ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก, หน้า 27.

เมื่อพิจารณารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะต่าง ๆ แล้ว จะพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมี 4 ขั้นตอน คือ การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุ การมีส่วนร่วมในการวางแผน การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล ตามแผนภาพที่ 5 ต่อไปนี้

แผนภาพที่ 6

แสดงรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน 4 ขั้นตอน



เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดประโยชน์สูงสุด ประชาชนควรเข้ามามีส่วนร่วมทั้งโดยตรงหรือโดยอ้อมตั้งแต่ขั้นตอนของการวางแผน กระทั่งขั้นตอนของการติดตามประเมินผล ไม่ว่าจะเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมด้วยตนเองหรือจากการชักชวนของรัฐบาล กล่าวคือ ต้องมีความกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมด้วยตนเองและไม่มีอคติต่อรัฐบาล ในกรณีที่รัฐบาลชักชวนให้เข้ามามีส่วนร่วม หากไม่เห็นด้วยกับโครงการที่รัฐบาลเสนอก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิด เพื่อจะได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นว่าไม่เห็นด้วยอย่างไร หากเพิกเฉยเพราะมีอคติกับโครงการหรือกิจกรรมของรัฐบาลเสียแล้วก็ไม่สามารถแสดงความคิดเห็นของตนเองต่อรัฐบาลได้

2.1.1.4 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนใน โครงการหรือกิจกรรม

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่ประชาชนจะเข้ามา มีบทบาทในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อความมีประสิทธิภาพที่จะเกิดขึ้นกับโครงการหรือกิจกรรมอย่างแท้จริง และสามารถบรรลุผลสำเร็จของการมีส่วนร่วมของประชาชนสูงสุด มีข้อควรพิจารณาดังต่อไปนี้

1) ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders)

ข้อพิจารณาประการแรก คือ ผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่จะมีส่วนร่วมในโครงการหรือกิจกรรมนั้น คือใคร ซึ่งโดยหลักการควรเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ของโครงการหรือกิจกรรม แต่ด้วยข้อจำกัดบางประการ เช่น ประชาชนทุกคนอาจไม่มีความสนใจ หรือไม่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรม และการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทุกคนจะส่งผลต่อค่าใช้จ่าย และทำให้เสียเวลาในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมมาก สิ่งสำคัญ คือ ต้องสร้างความมั่นใจว่าผู้ที่ต้องการมีส่วนร่วมหรือผู้ที่ควรมีส่วนร่วมอยู่ในกระบวนการมีส่วนร่วมได้รับโอกาส โดยภาครัฐต้องยึดหลักการไม่กีดกันกลุ่มใด³⁷

ผู้มีส่วนได้เสีย หมายถึง บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะผลกระทบที่ได้รับนั้นจะเป็นประโยชน์หรือโทษ ซึ่งแต่ละโครงการหรือกิจกรรมจะมีกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่แตกต่างกัน การกำหนดผู้มีส่วนได้เสียที่ถูกต้องและชัดเจนจะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดประโยชน์สูงสุด ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อโครงการหรือกิจกรรมอย่างแท้จริง และยังสามารถนำไปถึงการสร้างรูปแบบและเทคนิคที่เหมาะสมกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนได้

³⁷ พัชรีย์ สิโรต และคณะ, คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เรื่อง การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน, หน้า 16.

2) ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Level of Participation)

ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียจะเข้ามามีส่วนร่วมได้ในระดับใด ในแต่ละขั้นตอนของโครงการหรือกิจกรรมอาจมีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละขั้นตอน เช่น การสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ ประชาชนอาจมีส่วนร่วมได้เพียงการรับรู้ข้อมูลในขั้นตอนการออกแบบโครงสร้างเขื่อน เพราะเป็นเรื่องที่ใช้เทคนิคและความรู้ความสามารถเฉพาะ เป็นต้น

สำหรับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนมีรายละเอียดอย่างไรนั้น ผู้วิจัยได้นำเสนอไปแล้ว (โปรดดู 2.1.1.3)

3) เทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation Techniques)

ข้อพิจารณาประการสุดท้ายของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ คือ เทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชน เทคนิค หมายถึง สิ่งที่น่าใช้เพื่อทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนประสบความสำเร็จ การออกแบบเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญเป็นอย่างยิ่งไม่น้อยไปกว่าระดับการมีส่วนร่วม ในหนึ่งขั้นตอนของโครงการหรือกิจกรรมอาจมีระดับการมีส่วนร่วมได้หลายระดับ ในแต่ละระดับการมีส่วนร่วมอาจประกอบไปด้วยหลายเทคนิค การออกแบบเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องคำนึงถึงสิ่งดังต่อไปนี้ คือ

ประการแรก คือ จุดประสงค์ของการจัดการมีส่วนร่วมนั้นต้องการอะไร หากต้องการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารก็ต้องออกแบบเทคนิคว่าจะใช้เทคนิคใดในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารนั้นให้เกิดประโยชน์สูงสุด *ประการที่สอง* คือ เทคนิคการมีส่วนร่วมต้องคำนึงว่ามีกรอบกฎหมายใดกำหนดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมนั้นหรือไม่ว่าต้องดำเนินการอย่างไร เช่น การทำ EIA ต้องผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นต้น *ประการที่สาม* คือ ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของกลุ่มเป้าหมายที่อยู่ในกระบวนการมีส่วนร่วม กล่าวคือ การออกแบบเทคนิคการมีส่วนร่วมจะต้องให้ตอบสนองต่อกลุ่มเป้าหมายด้วย เช่น ใช้การสื่อสารทางระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเหมาะสมกับกลุ่มวัยรุ่น แต่เป็นอุปสรรคต่อชาวชนบท *ประการที่สี่* คือ ต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านงบประมาณในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะเทคนิคบางอย่างต้องใช้

งบประมาณที่ค่อนข้างสูง *ประการที่ห้า* คือ ระยะเวลาในการดำเนินการทางเทคนิค หากเป็นโครงการหรือกิจกรรมระยะสั้นก็ควรออกแบบเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สะดวกรวดเร็ว *ประการสุดท้าย* คือ ปัจจัยด้านบุคลากรของหน่วยงานรัฐหรือผู้ที่จัดการมีส่วนร่วมของประชาชน ต้องมีความพร้อมในการใช้เทคนิคประเภทต่าง ๆ

เทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม³⁸ คือ

กลุ่มที่ 1 เทคนิคการมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล เทคนิคการมีส่วนร่วม ได้แก่ เอกสารข้อเท็จจริง จุดหมายข่าว รายงานการศึกษา การจัดทำวิดีทัศน์ การจัดตั้งศูนย์ข้อมูล ข่าวสาร การแถลงข่าว เวทีนำเสนอข้อมูล การสื่อสารผ่านวิทยุกระจายเสียง การจัดสัมมนา วิชาการให้แก่สื่อมวลชน หอกระจายข่าวชุมชน ทัศนศึกษาหรือเยี่ยมชมโครงการหรือกิจกรรม การนำเสนอ การชี้แจงต่อประชาชนในการประชุมของทางราชการ

กลุ่มที่ 2 เทคนิคการมีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็น เทคนิคการมีส่วนร่วม ได้แก่ การสัมภาษณ์รายบุคคล การสนทนากลุ่มย่อย การแสดงความคิดเห็นผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต การสำรวจความเห็น สายด่วนสายตรง การปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการ (ประชาพิจารณ์)

กลุ่มที่ 3 เทคนิคการมีส่วนร่วมแบบปรึกษาหารือ เทคนิคการมีส่วนร่วม ได้แก่ เวทีสาธารณะ การพบปะแบบไม่เป็นทางการ คณะทำงานเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล การประชุมเชิงปฏิบัติการคณะที่ปรึกษา

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการหรือกิจกรรมทั้ง 3 ประเด็น จะต้องมีความสัมพันธ์กัน คือ ต้องระบุให้ได้ว่าใครคือผู้มีส่วนได้เสีย การมีส่วนร่วมของประชาชนจะอยู่ในระดับใด และจะใช้เทคนิคใดในการนำไปสู่กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อทั้ง 3 ประเด็นมีความสัมพันธ์กันเป็นอย่างดีจะส่งผลสำคัญ 2 ด้าน คือ ตัวโครงการหรือกิจกรรมจะได้รับการยอมรับจากประชาชน และดำเนินการต่อไปได้โดยไม่มีอุปสรรค

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19 – 20.

และส่งผลดีต่อประชาชนที่จะได้เข้ามาจับบทบาทในโครงการหรือกิจกรรม นอกจากนั้น ยังเป็นการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ

2.1.1.5 ที่มาของการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำหรับการพิจารณาที่มาของการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 กรณีหลัก คือ กรณีทั่วไปและกรณีทางสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

1) กรณีทั่วไป

ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนเป็นใหญ่ บ่อเกิดแห่งอำนาจรัฐทั้งปวงมาจากประชาชน หรืออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนนั่นเอง การปกครองระบอบประชาธิปไตยถือว่า คนเราทุกคนควรมีเสรีภาพในการเลือกเป้าหมาย และวิธีการในการดำรงชีวิตของตนเอง³⁹ การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแยกไม่ออก แต่ในละยุคสมัยการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจมีมากหรือน้อยก็แตกต่างกันไป

ในที่นี้จะขอแบ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยออกเป็น 3 ระบบ คือ ประชาธิปไตยทางตรง ประชาธิปไตยแบบผู้แทน และประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ก) ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)

ประชาธิปไตยทางตรงเป็นระบบการปกครองที่ให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตัวเอง หรือร่วมใช้อำนาจอธิปไตย⁴⁰ ประชาธิปไตยทางตรงสามารถแบ่งองค์ประกอบออกเป็น 2 ประการ⁴¹ คือ

³⁹ ทินพันธุ์ นาคะตะ, รัฐศาสตร์: ทฤษฎี แนวความคิด ปัญหาสำคัญ และแนวทางการศึกษาวิเคราะห์การเมือง, หน้า 187.

⁴⁰ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความ เป็นประชาธิปไตยทางตรง,” วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 17 ตอน 2 (สิงหาคม 2541): หน้า 64.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 69.

(1) ประชาชนเป็นผู้ริเริ่ม โดยการริเริ่มนั้นต้องมีสภาพบังคับให้มีการเริ่มต้นกระบวนการ และ

(2) ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย หากการตัดสินใจของประชาชนไม่ได้มีผลเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ประชาธิปไตยทางตรงก็ไม่สามารถเกิดขึ้นได้

ทั้งสององค์ประกอบนี้เป็นสิ่งสำคัญสำหรับประชาธิปไตยทางตรง หากขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งไปความเป็นประชาธิปไตยทางตรงก็ไม่สามารถที่จะเกิดขึ้นได้ นักวิชาการทางยุโรปถือว่าการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของประชาธิปไตยทางตรง⁴² แต่สำหรับผู้วิจัยเห็นว่าองค์ประกอบทั้งสอง มีความสำคัญเท่าเทียมกัน หากให้ความสำคัญเพียงการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชนเพียงอย่างเดียว ประชาธิปไตยทางตรงก็ไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่แรกจึงจะทำให้ประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นเป็นประชาธิปไตยทางตรงอย่างสมบูรณ์ การที่นักวิชาการทางยุโรปเห็นว่า การตัดสินใจขั้นสุดท้ายของประชาชนเป็นองค์ประกอบสำคัญ คงเป็นเพราะว่าการตัดสินใจขั้นสุดท้ายเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดเจนกว่าการริเริ่มโดยประชาชน อีกทั้งการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชนนั้นใกล้ชิดกับผลสำเร็จของโครงการหรือกิจกรรมมากกว่าการริเริ่มโดยประชาชนก็ได้

ประชาธิปไตยทางตรงเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยรูปแบบแรกที่เกิดขึ้นในนครรัฐกรีก โดยประชาชนจะมารวมตัวกันในฤดูใบไม้ผลิ⁴³ เพื่อประชุมลงมติ หรือกำหนดแนวทางอย่างใดอย่างหนึ่ง ประชาธิปไตยทางตรงนี้มีทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนเป็นหลักการสำคัญ ประชาธิปไตยทางตรงนี้เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 16 – 17 เพื่อต่อต้านระบอบการปกครองที่อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์เพียงผู้เดียว

รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) นักปรัชญาเมธีคนสำคัญที่ได้ก่อให้เกิดทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน รูสโซได้เขียนไว้ในหนังสือเรื่อง “สัญญาประชาคม”

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

⁴³ โกสินทร์ วงศ์สุวรรณ, ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย. (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 59.

(du contrat social) รุสโซยืนยันว่าเพื่อให้เกิดเจตนารมณ์ร่วมกันจริง ๆ จะต้องไม่มีองค์กรใดมา คั่นกลางระหว่างการแสดงเจตนารมณ์โดยปวงชนโดยตรงกับเจตนารมณ์ที่แสดงออก จากทฤษฎีนี้ จะเห็นได้ว่า ประชาธิปไตยโดยตรงจากประชาชนเท่านั้น ที่รุสโซให้ความสำคัญ⁴⁴

ดังที่ได้กล่าวมา ประชาธิปไตยทางตรงนั้นเป็นประชาธิปไตยรูปแบบที่ ประชาชนใกล้ชิดกับอำนาจอธิปไตยมากที่สุด กล่าวได้ว่า เป็นรูปแบบประชาธิปไตยในอุดมคติก็ได้ แต่ด้วยข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้ประชาธิปไตยทางตรงไม่สามารถจะใช้ได้กับทุกสังคม จึงเกิด การพัฒนารูปแบบการปกครองประชาธิปไตยออกไปเป็นรูปแบบอื่นอีก เพื่อให้เข้ากับสภาพสังคมที่ เปลี่ยนแปลงไป

ข) *ประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy)*

ประชาธิปไตยแบบผู้แทนเป็นระบบที่พัฒนามาจากประชาธิปไตย ทางตรง อาจเรียกว่าเป็น “ประชาธิปไตยทางอ้อม” (Indirect Democracy) ประชาธิปไตยแบบ ผู้แทนเกิดขึ้นมา เพราะสมาชิกในสังคมไม่สามารถจะเข้าไปร่วมประชุมหรือแสดงความคิดเห็นได้ ด้วยตนเองอย่างประชาธิปไตยทางตรงอีกต่อไป อันเนื่องมาจากจำนวนของประชากรที่มีเพิ่ม มากขึ้น ข้อจำกัดด้านสถานที่ที่จะดำเนินการประชุม หรือแม้กระทั่งข้อจำกัดด้านความรู้ความสามารถ ของสมาชิกในสังคมเอง ดังนั้น จึงนำมาสู่รูปแบบการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทน ตนเอง

การที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเลือกตั้งตัวแทนไปทำหน้าที่ แทนตน ในทางกฎหมาย คือ การมอบอำนาจนั่นเอง⁴⁵ แต่การมอบอำนาจสำหรับตัวแทนนี้เป็นการ มอบอำนาจล่วงหน้า เพราะผู้มอบอำนาจไม่สามารถทราบได้ว่าในอนาคตนั้นจะเกิดอะไร

ประชาธิปไตยแบบผู้แทนมีทฤษฎีสันับสนุนที่แตกต่างไปจาก ประชาธิปไตยทางตรงอย่างเห็นได้ชัดเจน คือ ประชาธิปไตยทางตรงมีทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็น

⁴⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมาย มหาชนยุคต่างๆ. (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2545), หน้า 68-69.

⁴⁵ โกลิโนทร์ วงศ์สุรวัฒน์, ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย, หน้า 60.

ของปวงชนมาสนับสนุน แต่ประชาธิปไตยแบบผู้แทนนั้นมีทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติมาสนับสนุน นักปรัชญาคนสำคัญที่เสนอแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน คือ เซอียแยส์ (Sieyès)

แนวคิดนี้ชี้ให้เห็นว่า ชาติเกิดขึ้นก่อนสิ่งอื่นและเป็นจุดกำเนิดของทุกสิ่ง และชาติเกิดขึ้นจากการรวมตัวของพลเมืองทุกคน⁴⁶ หรือชาติเป็นส่วนร่วมของสมาชิกในสังคม⁴⁷ เซอียแยส์ให้ความสำคัญกับการรวมตัวกันของพลเมืองว่าเป็นทุกสิ่งทุกอย่าง แต่หากแยกพลเมืองออกเป็นรายบุคคล หรือเป็นปัจเจกชนแล้วก็จะไม่มีอำนาจอะไรเลย ดังนั้น หากจะมีอำนาจอธิปไตยได้ก็ต้องรวมตัวกันเป็นชาติเสียก่อน การแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของชาตินั้นสามารถแสดงออกโดยผ่านทางผู้แทนของชาติ ผู้แทนของชาตินี้ คือ ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนแล้วจะกลายเป็นผู้แทนของชาติ ไม่ได้เป็นผู้แทนของประชาชนในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

ผู้แทนของชาติตามแนวคิดของเซอียแยส์จึงไม่ต้องดูแลรักษาผลประโยชน์ของท้องที่ หรือกลุ่มบุคคลใด ๆ แต่จะต้องปกป้องผลประโยชน์ของชาติเท่านั้น อันเป็นการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของชาติ อาจกล่าวได้ว่า เซอียแยส์ เห็นว่าอำนาจอธิปไตยแบ่งแยกไม่ได้ (Indivisible) ผลที่ตามมาก็คือ ประชาชนแต่ละคนไม่ได้เป็นเจ้าของในหนึ่งส่วน (une parcelle) ของอำนาจอธิปไตย แต่กลับมองว่าการรวมตัวของประชาชนทั้งหมดในนามชาติ (la nation) นั้นเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย⁴⁸

สรุปได้ว่า ประชาธิปไตยแบบผู้แทนให้ความสำคัญกับการรวมตัวของพลเมืองมากกว่าปัจเจกชน หากปัจเจกชนไม่รวมตัวกันก็ไม่อาจแสดงเจตนารมณ์ได้ เจตนารมณ์ของพลเมืองที่รวมกันนั้น คือ เจตนารมณ์ของชาติ ด้วยเหตุนี้ ประชาธิปไตยแบบผู้แทน ประชาชน

⁴⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, หน้า 72.

⁴⁷ โกลินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, รัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แพรวพิทยา, 2526), หน้า 141.

ยังคงมีความสำคัญอยู่ เพราะการได้มาซึ่งผู้แทนของชาติยังคงต้องอาศัยประชาชน หรือปัจเจกชน เป็นผู้เลือกในเบื้องต้น หลังจากนั้นผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนจึงจะกลายเป็นผู้แทน ในการแสดงเจตนารมณ์ของชาติ

ค. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเกิดขึ้นจากการนำจุดเด่นและจุดด้อยของ ประชาธิปไตยทางตรง และประชาธิปไตยแบบผู้แทนมาปรับปรุงและพัฒนาเสียใหม่ กล่าวคือ ประชาธิปไตยทางตรงมีจุดเด่นตรงที่ประชาชนทุกคนสามารถใช้อำนาจอธิปไตยได้อย่างเต็มที่ มีความใกล้ชิดกันอย่างมากระหว่างประชาชนและอำนาจอธิปไตย ประชาชนสามารถใช้อำนาจ อธิปไตยโดยไม่ต้องผ่านองค์กรใด ๆ ทำให้ประชาชนสามารถแสดงเจตนารมณ์ออกไปได้อย่าง ชัดเจน ไม่ถูกบิดเบือนโดยตัวกลางหรือผู้แทน ส่วนจุดด้อยของประชาธิปไตยแบบผู้แทน คือ เมื่อ สังคมใหญ่ขึ้นข้อจำกัดด้านจำนวนประชากร สถานที่ในการจัดการประชุม แสดงความคิดเห็น และ โครงสร้างสังคมอื่น ๆ ที่สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นทำให้การดำเนินกิจการของประชาธิปไตยทางตรง ไม่สามารถทำได้จริงในทางปฏิบัติ สำหรับประชาธิปไตยแบบผู้แทนนั้นมีจุดเด่น คือ ประชาชน สามารถเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ ปกป้อง ผลประโยชน์ส่วนรวมได้ โดยไม่มีความจำเป็นที่ประชาชนทุกคนจะต้องเข้าไปดำเนินการเอง เป็น การรองรับกับความสลับซับซ้อนของสังคมที่เพิ่มขึ้น จุดด้อยของประชาธิปไตยแบบผู้แทน คือ ประชาชนมอบอำนาจล่วงหน้าให้กับผู้แทนโดยการเลือกตั้งโดยไม่ทราบว่าในอนาคตจะเกิดเหตุ อะไรขึ้น การพิจารณาคคุณสมบัติของผู้แทนเพียงอย่างเดียวไม่สามารถเป็นหลักประกันได้ว่า ผู้ แทนที่ตนเลือกไปนั้นจะสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งการใช้ระบบผู้แทนอาจทำให้ เจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชนถูกบิดเบือนไปได้

ระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม จึงเป็นการนำจุดเด่นของ ประชาธิปไตยทางตรง และประชาธิปไตยแบบผู้แทนมาผสมผสานกันเพื่อป้องกันไม่ให้จุดด้อย

⁴⁸ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. “ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยกับการลงประชามติ”. *บทบัญญัติ เล่ม 54 ตอน 4* (ธันวาคม 2541): หน้า 176.

สร้างปัญหาได้ คือ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีบทบาทในการปกครองประเทศ หรือในการใช้อำนาจอธิปไตยมากยิ่งขึ้น ไม่ใช่เพียงเลือกตั้งผู้แทนทุก 4 ปี หลังจากการเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนเองแล้ว ประชาชนยังมีโอกาสในการเข้าไปร่วมในกระบวนการดำเนินกิจการหรือโครงการต่าง ๆ ของรัฐได้อีกด้วย เช่น การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ การรับรู้ข้อเท็จจริงของโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ การเข้าไปแสดงความคิดเห็น และตรวจสอบผลการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจบริหาร เช่น การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อันเป็นการตรวจสอบผู้ทำหน้าที่เป็นผู้แทนของตน เป็นต้น การเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ เช่น การเข้าชื่อเสนอหรือยับยั้งร่างกฎหมาย เป็นต้น การเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจตุลาการ เช่น การเข้าร่วมรับฟังการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล เป็นต้น

สรุปได้ว่า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นระบบที่ผสมผสานกันระหว่างจุดเด่นของระบบประชาธิปไตยทางตรงและระบบประชาธิปไตยแบบผู้แทน เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศตลอดเวลา ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสารจนกระทั่งตรวจสอบการดำเนินการของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการของรัฐเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง เกิดประโยชน์สูงสุดและเพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้แทนบิดเบือนเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชนส่วนรวม ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของชาติ

เมื่อได้ศึกษาระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมแล้ว สามารถสรุปหลักการหรือองค์ประกอบสำคัญของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้ ดังต่อไปนี้⁴⁹

- 1) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร
- 2) เน้นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ และการจัดสรรทรัพยากรในระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกัน
- 3) อำนาจในการตัดสินใจและจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ นั้น จะส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์

⁴⁹ คณิงนิจ ศรีบัวเยี่ยม และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก, หน้า 15.

- 4) เพิ่มการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 5) มีความยืดหยุ่นได้ กล่าวคือ มีโครงสร้างการทำงานที่ตรวจสอบได้ มีความโปร่งใส และคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วม
- 6) การมีส่วนร่วมของประชาชนมีทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับชาติ
- 7) ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กระบวนการทางนโยบาย และกระบวนการยุติธรรม⁵⁰

2) กรณีประเด็นทางสิ่งแวดล้อม

นอกจากที่มาของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีทั่วไป ซึ่งมีประชาธิปไตยระบบต่าง ๆ มาเป็นพื้นฐานแล้ว ยังปรากฏว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นยังมีพื้นฐานหรือที่มาจากกรณีประเด็นทางสิ่งแวดล้อมด้วย ประเด็นทางสิ่งแวดล้อมนี้เป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมถูกนำมาใช้อย่างชัดเจน อันเนื่องมาจากสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนได้โดยง่าย การมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีประเด็นทางสิ่งแวดล้อมจึงมีความชัดเจนเป็นอย่างมาก

ก) ระดับสากล

ในปี ค.ศ. 1972 องค์การสหประชาชาติได้จัดการประชุมสิ่งแวดล้อมโลก (The United Nations Conference on the Human Environment : UNCHE) เป็นครั้งแรกที่กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน (Stockholm Conference 1972) การประชุมครั้งดังกล่าวมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นทางสิ่งแวดล้อม โดยมีกล่าวถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อม (Right of Environment) ส่งผลให้หลายประเทศได้นำหลักสิทธิในสิ่งแวดล้อมดังกล่าวไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของตนเอง เช่น สิทธิที่บุคคลพึงได้รับทราบถึงแผนการจัดการหรือโครงการต่าง ๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สิทธิที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมใน

⁵⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม, หน้า 15.

กระบวนการตัดสินใจที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งหัวใจของกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน⁵¹

จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1992 ได้มีการจัดการประชุมสิ่งแวดล้อมโลกขึ้นเป็นครั้งที่สอง ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล การประชุมครั้งนี้ก่อให้เกิดการตื่นตัวทางด้านสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง อันเป็นที่มาของปฏิญญารุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development 1992) ปฏิญญารุงริโอฯ ส่งผลให้เกิดการพัฒนาหลักการสำคัญในข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมต่อมาอีกหลายฉบับ หลายประเทศนำหลักการไปบัญญัติไว้ในกฎหมายภายในของตน เช่น หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) หลักการระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) หลักสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to a Healthful or Decent Environment) หลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคน (Intergenerational Equity) เป็นต้น ที่สำคัญ คือ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้เอง ทำให้ปฏิญญารุงริโอฯ เป็นรากฐานสำคัญของข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับต่อมา คือ อนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรม (The UNECE : Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters : Aarhus Convention) ซึ่งรายละเอียดจะกล่าวในบทต่อไป

ข) ระดับภูมิภาค

มีความพยายามที่จะนำหลักการเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไปปฏิบัติโดยเฉพาะประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อม ที่สำคัญ คือ Asia-Europe Meeting (ASEM) ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างภูมิภาคเอเชียและยุโรป เพื่อหาวิธีการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยความร่วมมือระหว่างสองทวีป ทั้งนี้ โดยอ้างอิงหลักการในข้อ 10 ของปฏิญญารุงริโอฯ ที่กำหนดว่า “ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมสามารถจัดการได้ดีที่สุด โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกคนที่

⁵¹ คณิงนิจ ศรีบัวเยี่ยม และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก, หน้า 41.

เกี่ยวข้องในทุกระดับ” ASEM เชื่อว่าการสร้างจิตสำนึกและวิธีการสร้างความตระหนักรู้ด้านสิ่งแวดล้อมจะเป็นวิธีที่ทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมมีประสิทธิภาพมากที่สุด และวิธีการที่จะทำให้เกิดจิตสำนึกและวิธีการสร้างความตระหนักรู้ที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดก็คือ การรับรองให้มีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการรับรู้เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้มากที่สุด⁵²

ASEM ได้จัดทำร่างแนวทางซึ่งเป็นหลักการของการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นมา เรียกว่า Guiding Principles on Public Involvement in Environmental Aspects in the ASEM Countries โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกของ ASEM ได้ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นในประเทศของตนตามแนวทางที่จัดทำขึ้น โดยร่างดังกล่าวแบ่งออกเป็น 4 ส่วน⁵³ คือ

ส่วนที่ 1 การเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (Access to Environment Information)

ส่วนที่ 2 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

ส่วนที่ 3 การเข้าถึงกระบวนการให้ได้มาซึ่งความยุติธรรม (Access to Justice)

ส่วนที่ 4 การนำแนวทางไปสู่การปฏิบัติ (Implementation of the Guidelines)

สำหรับส่วนที่ 2 การมีส่วนร่วมของประชาชน ได้มีการจัดทำร่างแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกของ ASEM อำนวยความสะดวกเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นในกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม ร่างแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวมีหลักการสำคัญ คือ⁵⁴

1. สมาชิก ASEM จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยไม่เลือกเพศ ในการจัดทำนโยบายและในการตัดสินใจที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นประเด็นที่มี

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 43-44.

ผลประโยชน์โดยเฉพาะต่อชุมชน ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น ทั้งในสภาพแวดล้อมที่เป็นเมืองและชนบท

2. สมาชิก ASEM จะให้การรับรองว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิภาพนั้นจะไม่เกิดขึ้นจนกว่าจะมีการสื่อสารภายในที่มีประสิทธิภาพ และจนกว่าจะมีการจัดการที่ตอบสนองภายในภาครัฐที่เกี่ยวข้องด้วยกันเองเสียก่อน กล่าวคือ เป็นการบังคับให้ภาครัฐต้องดำเนินการภายในองค์กรของรัฐเองให้เรียบร้อยเสียก่อน แล้วจึงนำไปสู่กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

3. ก่อนจะมีการตัดสินใจสำคัญซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สมาชิกของ ASEM จะแนะนำมาตรการและกระบวนการต่าง ๆ เพื่อให้แน่ใจว่าความคิดของประชาชนรวมทั้งความเห็นขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ความเห็นของกลุ่มผลประโยชน์หรือองค์กรให้คำปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ได้นำมาพิจารณาด้วย

หลักการนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เรื่องสิทธิชุมชน มาตรา 67 วรรคสอง “...จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว”

4. สมาชิก ASEM จะได้รับการสนับสนุนให้สร้างเครือข่ายทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมทั้งได้รับการปรึกษา เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมให้เข้าไปมีบทบาทในการตัดสินใจที่มีผลต่อทางปฏิบัติด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ และเพื่อขอจัดข้อขัดข้องหรืออุปสรรคต่าง ๆ ของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการในข้อนี้เป็นส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิก ASEM จัดการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

5. การปรึกษากับประชาชนจะเกิดขึ้นในระยะเริ่มแรกของกระบวนการตัดสินใจ ในขั้นตอนที่โอกาสยังเปิดกว้างสำหรับทางเลือก และความเห็นของสาธารณชนยังสามารถส่งไปถึงผู้มีอำนาจตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมาชิกของ ASEM จะจัดกระบวนการในการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างโปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการปรึกษากับประชาชนใน

ช่วงเวลาที่นานเพียงพอ โดยอาจจัดให้มีการอธิบาย และการแนะนำเพิ่มเติมต่อสาธารณชนด้วย กล่าวคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนควรจะเกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นตอนแรกของการเริ่มโครงการหรือกิจกรรม ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ความคิดเห็นของประชาชนยังได้รับความสำคัญจากผู้มีอำนาจตัดสินใจ หากล่วงเลยขั้นตอนแรกไปแล้ว ความเห็นของประชาชนอาจเป็นเพียงข้อคิดเห็นที่ไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติ เนื่องมาจากอาจจะเป็นเรื่องของเทคนิคที่ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญของบุคคลบางกลุ่มโดยเฉพาะ

6. สมาชิกของ ASEM จะรับรองให้การมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายบริหารในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างคำที่ชัดเจนซึ่งมีผลต่อกระบวนการที่สำคัญ เช่น กระบวนการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายรวมถึงผลกระทบทางสังคมด้วย หรือในกระบวนการออกใบอนุญาตให้ดำเนินการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การสร้างคำที่ชัดเจนดังกล่าวอาจรวมถึงสิทธิในการต้องรับฟัง (Right to be Heard) สิทธิในการเสนอทางเลือกอื่น (Right to Propose Alternatives) สิทธิที่จะได้รับการตัดสินใจที่มีเหตุผล (Right to a Reasoned decision) และสิทธิในการฟ้อง (Right of Recourse)

7. ผู้มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะส่งเสริมการอบรมที่มีประสิทธิภาพให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อปรับปรุงและยกระดับการรับรู้และความเข้าใจของตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีต่อขอบเขตความรับผิดชอบของตัวเจ้าหน้าที่เองที่จะต้องเปิดโอกาสให้สาธารณะสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ และที่จะต้องอำนวยความสะดวกให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การปรับปรุงและยกระดับความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐนี้เป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนองค์การภาครัฐให้ดำเนินต่อไปได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องทำงานติดต่อกับประชาชนตลอดเวลา การเพิ่มความรู้ความเข้าใจในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติงาน การสร้างมาตรฐานให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรู้ความเข้าใจเท่าเทียมกันก็เป็นสิ่งสำคัญเช่นกัน เพราะหากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีมาตรฐานที่ไม่เท่าเทียมกันแล้วก็จะเท่ากับว่าองค์กรของรัฐไม่มีมาตรฐานในการอำนวยความสะดวกการมีส่วนร่วมของประชาชนได้

8. สมาชิกของ ASEM จะให้การศึกษาระดับสูงและให้ความรู้ต่อสาธารณะในเรื่องความรับผิดชอบ และกฎกติกาในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยสมาชิกของ ASEM จะให้การรับรองว่าบุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมจะไม่ถูกลงโทษไม่ว่าในรูปแบบใดในกิจกรรมต่าง ๆ ที่ได้กระทำลงอย่างถูกต้องตามกฎหมาย หลักการข้อนี้เป็นกรวางแบบแผนให้การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องมีกติกาที่ชัดเจนในการควบคุม และคุ้มครองทั้งภาคประชาสังคมที่จะเข้ามาสู่กระบวนการมีส่วนร่วม และภาครัฐที่เป็นผู้จัดให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งทั้งสองฝ่ายต้องเคารพกติกาและผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจากกระบวนการมีส่วนร่วม

ดังที่ได้กล่าวมา จะเห็นได้ว่า ASEM เป็นตัวอย่างที่ดีของการมีส่วนร่วมของประชาชนในภูมิภาคกรณีประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อม ASEM ได้วางแนวทางไว้หลายประการในการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมเกิดประโยชน์อย่างแท้จริง ASEM ไม่ได้เกิดขึ้นในภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่ง หรือทวีปใดทวีปหนึ่งแต่เป็นความร่วมมือระหว่างสองภูมิภาค การทำให้แนวทางของ ASEM ถูกนำไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยาก แต่ถ้าสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงจะเกิดประโยชน์อย่างมาก

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมทั้งระดับสากลและระดับภูมิภาคที่มีความเกี่ยวพันกันอยู่นั้น ล้วนแต่เป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนได้รับการพัฒนา และทำให้หลายประเทศรวมถึงประเทศไทยนำมาเป็นแนวทางในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อม

ค) คุณค่าของการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อม

การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมมีประโยชน์หลายประการ ซึ่ง Ruth Greenspan Bell แห่ง Resources for the Future ใน Washington D.C. ประเทศ

สหรัฐอเมริกา ได้ให้เหตุผลสำคัญ 3 ประการ⁵⁵ ที่ทำให้เห็นคุณค่าของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

- ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

การที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมตั้งอยู่บนพื้นฐานของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นการปกครองที่ประชาชนต้องมีส่วนร่วมใช้อำนาจในการบริหารจัดการเรื่องใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อตนเองกับผู้แทนของตนเอง ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปเพื่อใช้อำนาจรัฐ กล่าวคือ เป็นการแสดงความเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับรัฐบาลในการใช้อำนาจบริหารประเทศ ประชาชนมีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนมาก

- ข้อจำกัดของนักนิติบัญญัติ

นักนิติบัญญัติ คือ ผู้แทนของประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ แต่ข้อจำกัดของนักนิติบัญญัติที่ไม่สามารถมีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ที่ครอบคลุมทุกประเด็นปัญหา ทำให้การตัดสินใจของนักนิติบัญญัติอาจผิดพลาดหรือไม่สามารถจะนำไปปฏิบัติได้จริง การที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้ ความคิด ประสบการณ์นั้น จะเป็นตัวช่วยส่งเสริมให้นักนิติบัญญัติมีความรอบรู้มากยิ่งขึ้น และนำไปสู่การวางมาตรการหรือวิธีการที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง โดยเฉพาะในด้านสิ่งแวดล้อมที่ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะมีความรู้ความเข้าใจอย่างลึกซึ้ง

- ความจำเป็นในการสร้างความเชื่อมั่น และไว้ใจของประชาชนที่มีต่อกระบวนการในการตัดสินใจ และที่มีต่อบุคคลที่ทำหน้าที่ตัดสินใจ

การที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการตัดสินใจนั้นจะส่งผลให้ ประชาชนยอมรับในผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ ไม่ว่าจะผลลัพธ์ที่ออกมาจะส่งผลอย่างไรก็ตาม เป็นการสร้างเสถียรภาพให้เกิดขึ้นกับโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ นอกจากนั้น ยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใส ตรวจสอบ

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 44-45.

ได้ของโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ ซึ่งเป็นหลักสำคัญของหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) และเมื่อประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากยิ่งขึ้น จะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องทำงานในพื้นที่ร่วมกับประชาชนได้รับการยอมรับ และได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากประชาชนให้สามารถดำเนินงานได้อย่างสะดวก รวดเร็ว เป็นการช่วยลดภาระในด้านงบประมาณของรัฐที่ไม่จำเป็นอีกด้วย ถึงแม้การที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจะทำให้โครงการหรือกิจกรรมล่าช้าไปบ้างก็ตาม แต่ก็คุ้มค้ำกับความมั่นคงของโครงการหรือกิจกรรม

2.1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมของประชาชนกับหลักสิทธิเสรีภาพ

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่มีอยู่ตามระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เพียงแต่บางช่วงเวลากการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจมีมาก บางช่วงเวลากการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจมีน้อย การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย เช่นเดียวกับหลักเรื่องสิทธิและเสรีภาพที่มุ่งคุ้มครองประชาชนเป็นสำคัญ ตามหลักรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)⁵⁶

การพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างหลักเรื่องสิทธิเสรีภาพกับการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถพิจารณาได้โดยอาศัยหลักการแบ่งประเภทสิทธิและเสรีภาพตามแนวคิดคลาสสิกของเยอรมัน ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประเภท⁵⁷ ดังต่อไปนี้

1. สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ปราศจากการแทรกแซงของรัฐ หมายถึง การใช้สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ บุคคลสามารถดำเนินการใช้สิทธิและเสรีภาพไปได้ด้วยตนเอง รัฐไม่ต้องเข้ามาดำเนินการใด ๆ หากรัฐเข้ามาแทรกแซงการใช้สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ของบุคคล

⁵⁶ เกียรติไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550), หน้า 114-116.

⁵⁷ บรรเจิด สิงหนะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 52 – 53.

บุคคลสามารถเรียกร้องให้มีการแก้ไขเยียวยาจากรัฐ หรือเรียกร้องให้รัฐละเว้นการกระทำที่เป็น การแทรกแซงนั้นได้ เช่น สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพใน เคหสถาน เป็นต้น สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม สิทธิชุมชน

2. สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ต้องอาศัยการดำเนินการของรัฐ หมายถึง บุคคล จะสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ได้ต้องอาศัยการดำเนินการของรัฐ หากรัฐไม่ดำเนินการ ให้บุคคลก็สามารถเรียกร้องให้รัฐดำเนินการให้ได้ สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้จึงมีลักษณะเป็น “สิทธิเรียกร้อง” คือ เรียกร้องให้รัฐกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อตน เช่น สิทธิในการรับ การศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิในการรับบริการทางสาธารณสุข เป็นต้น สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ที่ เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน

3. สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการเข้าไปมีส่วนร่วมสร้างเจตจำนงทาง การเมือง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรของรัฐ สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ที่เกี่ยวข้องกับการมี ส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ สิทธิของผู้เลือกตั้ง สิทธิลงสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิในการจัดตั้งพรรค การเมือง

เมื่อพิจารณาตามการแบ่งประเภทของสิทธิเสรีภาพตามแนวคลาสสิกของ เยอร์มันดังกล่าวแล้วจะพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิทธิเสรีภาพประเภทหนึ่ง กล่าวคือ เป็นสิทธิเสรีภาพในการเข้าไปมีส่วนร่วมสร้างเจตจำนงทางการเมือง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมกับ องค์กรของรัฐ ด้วยเหตุนี้ หลักสิทธิและเสรีภาพจึงมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชน

“สิทธิ” (Right) หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำ การเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น หรือเป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลคนหนึ่งใน

อันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างบางประการให้เกิดประโยชน์แก่ตนเอง⁵⁸

จากความหมายของ “สิทธิ” จะเห็นได้ว่า “สิทธิ” มีความสัมพันธ์กับคำว่า “หน้าที่” เนื่องจากเมื่อกฎหมายรับรองให้บุคคลหนึ่งมีสิทธิที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน หรือบุคคลอื่นแล้ว หมายความว่าบุคคลอื่นนั้นต้องมีหน้าที่ที่จะต้องกระทำการให้เป็นไปตามที่บุคคลผู้มีสิทธิ นั้นอ้างสิทธิที่ตนมี แต่การอ้างสิทธิต้องเป็นอำนาจโดยชอบธรรม คือ มีกฎหมายรองรับสิทธินั้นไว้ หากไม่มีกฎหมายรองรับก็ไม่มีสิทธิ ไม่สามารถเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการใด ๆ ได้ ดังนั้น สิทธิและหน้าที่จึงเป็นสิ่งที่ต้องเกิดขึ้นควบคู่กัน

ส่วน “เสรีภาพ” (Liberty) หมายถึง อำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเอง (Self-Determination) โดยอำนาจนี้บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนได้ด้วยตนเองตามใจปรารถนา⁵⁹ เสรีภาพเป็นอำนาจในการกำหนดตนเอง บุคคลสามารถเลือกได้ด้วยตนเองว่าจะกระทำการหรือไม่กระทำการก็ได้⁶⁰

“เสรีภาพ” จึงหมายถึง ความสามารถของบุคคลที่จะกระทำการอย่างใดในการกำหนดสิ่งต่าง ๆ ด้วยตนเอง หรือไม่กระทำการอย่างใดก็ได้ตามที่ตนเองปรารถนา โดยไม่อยู่ใต้บังคับของบุคคลใด ๆ เสรีภาพ จึงเป็นสิ่งที่ทุกคนมีอยู่เท่าเทียมกัน เมื่อเสรีภาพเป็นสิ่งที่ต่างคนมีตามความปรารถนาของตนเอง โดยไม่อยู่ใต้บังคับของบุคคลใด ๆ การใช้เสรีภาพของแต่ละบุคคล จึงไม่สามารถไปล่วงละเมิดเสรีภาพของบุคคลอื่นได้ กล่าวคือ การใช้เสรีภาพของตนต้องไม่เดือดร้อนผู้อื่น

⁵⁸ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543), หน้า 21.

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

⁶⁰ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ, หน้า 24.

สิทธิและเสรีภาพได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหลายประการ แต่เมื่อพิจารณาแล้วสามารถแบ่งลักษณะของสิทธิและเสรีภาพออกเป็น 2 ลักษณะ⁶¹ ต่อไปนี้ คือ

ก. สิทธิและเสรีภาพบริบูรณ์ (Absolute Rights) หมายถึง สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นสิทธิเสรีภาพเด็ดขาดไม่สามารถจำกัดได้ ทั้งนี้ อาจโดยสภาพของสิทธิเสรีภาพนั่นเองที่เป็นนามธรรมจึงไม่สามารถจะจำกัดได้ เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา

ข. สิทธิและเสรีภาพที่เป็นสิทธิสัมพัทธ์ (Relative Rights) หรือสิทธิที่มีเงื่อนไข (Qualified Rights)⁶² หมายถึง สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ให้ แต่มีเงื่อนไขบางประการที่อาจถูกจำกัดได้ เช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เป็นต้น

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของสิทธิและเสรีภาพไปแล้วสามารถกล่าวได้ว่า หลักเรื่องสิทธิและเสรีภาพจะถูกจำกัดไม่ได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของไทย เพราะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างมากที่สุด จนได้ชื่อว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” แน่หนอนว่าในเรื่องสิทธิและเสรีภาพย่อมได้รับการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนและกว้างขวาง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้รับเอาหลักสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาบัญญัติเอาไว้ ซึ่งปรากฏอยู่ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 26 ถึงมาตรา 69 สามารถสรุปได้ดังนี้

1. ความเสมอภาค
2. สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล

⁶¹ มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2546), หน้า 52.

⁶² วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 647.

3. สิทธิในกระบวนการยุติธรรม
4. สิทธิในทรัพย์สิน
5. สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ
6. เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน
7. สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา
8. สิทธิในการรับบริการสาธารณสุข และสวัสดิการจากรัฐ
9. สิทธิในการรับข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน
10. เสรีภาพในการชุมนุมและสมาคม
11. สิทธิชุมชน
12. สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ

สิทธิและเสรีภาพที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญเหล่านี้บางเรื่องเป็นประเด็นที่มีความเชื่อมโยงกับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างใกล้ชิด เช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการชุมนุม สิทธิในการรับข้อมูลข่าวสาร สิทธิชุมชน เป็นต้น

จากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างหลักสิทธิและเสรีภาพกับการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมีลักษณะเป็นสิทธิและเสรีภาพอย่างหนึ่ง ดังนั้น หลักสิทธิและเสรีภาพจึงมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในลักษณะที่การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิทธิเสรีภาพประเภทหนึ่งนั่นเอง

2.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมของประชาชนกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในฐานะที่การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นองค์ประกอบหนึ่งของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน⁶³

“การมีส่วนร่วมของประชาชน” (Public Participation) เป็นเครื่องมือสำคัญในการดูแลรักษาและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ทั้งยังเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน เนื่องจากประชาชนเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับสิ่งแวดล้อม และต้องพึ่งพาอาศัยสิ่งแวดล้อมอยู่ตลอดเวลา เมื่อใดก็ตามที่สิ่งแวดล้อมเกิดปัญหาจากมลพิษต่าง ๆ มนุษย์จึงเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง ดังนั้น การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจึงเป็นการสร้างเครื่องมือป้องกันสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ

การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพจะเกิดขึ้นโดยรัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนก่อนเริ่มโครงการหรือกิจกรรมไปจนถึงสิ้นสุดโครงการหรือกิจกรรม นอกจากนั้น รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างสมบูรณ์ กล่าวคือ ต้องสร้างองค์ความรู้ให้กับประชาชนในด้านต่าง ๆ ที่จะนำไปเป็นปัจจัยในการคิดวิเคราะห์และมีส่วนร่วมในเรื่องนั้น ๆ โดยเริ่มตั้งแต่การให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง และครบถ้วนแก่ประชาชน ไปจนถึงการส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้อำนาจ และทำหน้าที่ที่ตนเองมีอยู่ในการติดตามประเมินผล ควบคุม ตรวจสอบโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนปรากฏในปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา หลักการข้อ 10 ระบุว่า “การจัดการสิ่งแวดล้อมจะทำได้ดีที่สุดก็ด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกคนที่เกี่ยวข้อง ในระดับประเทศทุกคนจะเข้าถึงข้อมูลสิ่งแวดล้อมที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลด้านวัตถุอันตราย และกิจกรรมที่ดำเนินการในชุมชนได้

⁶³ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 29-44.

ตามความเหมาะสม และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ รัฐจะต้องอำนวยความสะดวกและจูงใจให้ประชาชนตื่นตัวและมีส่วนร่วมด้วยการจัดทำข้อมูลไว้อย่างกว้างขวาง การเข้าถึงข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพในกระบวนการทางศาล และฝ่ายบริหาร อันประกอบไปด้วยการแก้ไขและเยียวยาเป็นสิ่งที่รัฐจะต้องจัดให้”*

การพัฒนาเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีอยู่ตลอดเวลา จะเห็นได้ว่าการพัฒนาจะมีความสัมพันธ์กันเป็นอย่างดีกับคำว่า “ทรัพยากร” เนื่องจากการพัฒนาต้องอาศัยทรัพยากรมาเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนา ในยุคสมัยที่การพัฒนาเจริญก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว จึงพบว่าทรัพยากรธรรมชาติจะได้รับความเสียหายอย่างหนัก และเมื่อทรัพยากรทางธรรมชาติได้รับความเสียหาย จึงส่งกระทบมาสู่ปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development : SD) เป็นหลักของการพัฒนารูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นในขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสียหายไป และยังเป็นอีกหลักการหนึ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนดังที่ได้กล่าวไปแล้ว

* The Rio Declaration on Environment and Development Principle 10 “Environmental issues are best handled with participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided.”

“การพัฒนาอย่างยั่งยืน” หรือ “การพัฒนาที่ยั่งยืน” มีผู้ให้ความหมายไว้อย่างหลากหลาย ที่สำคัญ ได้แก่

คณะกรรมการธิการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UN Commission on Environment and Development) ให้ความหมายของ “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” ว่าหมายถึง “การพัฒนาที่สนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นอนาคตต้องยอมลดความสามารถของพวกเขาในการที่จะสนองความต้องการของพวกเขาเอง” (“Sustainable Development” is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generation to meet their own needs)⁶⁴

พระธรรมปิฎก * (ป.อ. ปยุตโต) ได้ให้ข้อสังเกตว่า “การพัฒนาที่ยั่งยืนนี้มีลักษณะที่เป็นบูรณาการ (Integrated) คือ ทำให้เกิดเป็นองค์รวม (Holistic) หมายความว่า องค์ประกอบทั้งหลายที่เกี่ยวข้องจะต้องมาประสานกันครบองค์ และมีลักษณะอีกอย่างหนึ่งคือ มีดุลยภาพ (Balance)”⁶⁵ นอกจากนี้ท่านยังกล่าวว่า ตัวรากฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน ก็คือ “การทำให้กิจกรรมของมนุษย์สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของธรรมชาติ”⁶⁶

ศาสตราจารย์ ดร. สุณีเย มัลลิกะมาลย์ ให้ความหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้ว่า “เป็นการพัฒนาที่มีการดำเนินไปอย่างต่อเนื่องที่ทุกกระบวนการของการพัฒนาจะผนวกเอาการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเข้าไปควบคู่ด้วยอยู่ตลอดเวลา โดยมีเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาที่ให้คงไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ และความสะอาดของสิ่งแวดล้อมที่มีไว้ให้

⁶⁴ คณินิจ ศรีบัวเชียม, กระบวนการยุติธรรมสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ บทเรียนจากคดีมาบตาพุด, (กรุงเทพฯ: บริษัท ที คิว พี จำกัด, 2552), หน้า 245.

* ปัจจุบัน (พ.ศ. 2555) ดำรงสมณศักดิ์ที่ พระพรหมคุณาภรณ์

⁶⁵ พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต), การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development), (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ธนรัช, 2543), หน้า 68.

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 69.

สำหรับชนรุ่นปัจจุบันได้ใช้อย่างเพียงพอ และคงมีเหลือไว้สำหรับชนยุคอนาคตที่จะได้ใช้ประโยชน์ ดังเช่นชนในยุคปัจจุบันได้ใช้กัน”⁶⁷

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม กล่าวว่า “การพัฒนาที่ยั่งยืน คือ ความสมดุลระหว่างการพัฒนา (Development) กับสิ่งแวดล้อม (Environment) หรือการพัฒนาที่ยั่งยืน คือ การแต่งงานระหว่างเศรษฐกิจ (Economy) กับนิเวศวิทยา (Ecology) นั่นเอง”⁶⁸

สรุปได้ว่า “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” หมายถึง การสร้างความเจริญก้าวหน้า โดยคำนึงถึงความมั่นคงของทรัพยากรธรรมชาติ กล่าวคือ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนไม่ได้ต่อต้านการพัฒนา หรือความเจริญเติบโตในด้านเศรษฐกิจ แต่กลับส่งเสริมให้การพัฒนาหรือความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีความมั่นคงและมีความต่อเนื่องมากขึ้น ความมั่นคงและความต่อเนื่องดังกล่าวจะเกิดได้จากการสร้างฐานทางทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิตให้มีความมั่นคงเสียก่อน หลักง่าย ๆ ของการพัฒนาอย่างยั่งยืนก็คือ การพัฒนาที่เกิดขึ้นต้องตั้งอยู่บนความไม่เห็นแก่ตัว ต้องรู้จักเผื่อแผ่ไปยังคนรุ่นอนาคตด้วยนั่นเอง

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้น มีแนวคิดเชิงปรัชญาสนับสนุนอยู่ 2 แนวคิด⁶⁹ คือ

1. มนุษย์เป็นศูนย์กลางของทุกสิ่ง (Anthropocentric Philosophy) เมื่อมนุษย์เป็นศูนย์กลางของทุกสิ่ง การดำเนินการใด ๆ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของมนุษย์ หรือตอบสนองต่อความต้องการของมนุษย์เป็นสำคัญ การดำเนินการเพื่อการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมก็เช่นกัน เป็นการกระทำไปเพื่อประโยชน์ของมนุษย์ทั้งหลายทั้งในปัจจุบันและในอนาคต การพัฒนาสำหรับแนวคิดนี้จะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ คือ การอนุรักษ์ (Conservation) การใช้

⁶⁷ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, หน้า 7.

⁶⁸ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, กระบวนการยุติธรรมสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ บทเรียนจากคดีมาบตาพุด, หน้า 245-246.

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

ประโยชน์ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Resource Use Efficiency) และมีการจัดการที่ดี (Good Management) ผู้ที่ยึดถือแนวปรัชญานี้ คือ กลุ่มนักนิเวศวิทยาแนวตื้น (Shallow Ecologist)

แนวปรัชญานี้พบได้ในความตกลงด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศหลายฉบับ เช่น ปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ในหลักการข้อ 1 ระบุว่า “มนุษย์เป็นศูนย์กลางของทุกสิ่งทุกอย่างเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน มนุษย์มีสิทธิในความอุดมสมบูรณ์และชีวิตที่ยั่งยืนในการประนีประนอมกับธรรมชาติ” (Human beings are at the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature)

2. ธรรมชาติเป็นศูนย์กลางของทุกสิ่ง (Biocentric Philosophy) แนวคิดนี้ต่างจากแนวคิดแรก เพราะมนุษย์ไม่ได้เป็นศูนย์กลางของทุกสิ่ง แต่มนุษย์เป็นเพียงส่วนหนึ่งของธรรมชาติ การดำเนินการใด ๆ มีขึ้นเพื่อการรักษาคุณภาพของธรรมชาติ หลักการสำคัญของแนวคิดนี้ คือ มนุษย์กับสรรพสิ่งทั้งหลายในโลกนี้มีชีวิตอยู่รวมกันในรูปแบบของประชาคมธรรมชาติ และเป็นระบบนิเวศที่มีการเกื้อกูลซึ่งกันและกันอยู่ตลอดเวลา หากส่วนใดของระบบนิเวศที่มีการเกื้อกูลกันอยู่นี้ถูกทำลายไปส่วนอื่น ๆ ก็จะได้รับผลกระทบไปด้วยเช่นกัน มนุษย์ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติจึงไม่มีสิทธิเข้าไปทำลายคุณภาพของธรรมชาติ ผู้ที่ยึดถือแนวทางเช่นนี้จะมีวิธีการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมที่เด็ดขาดและเคร่งครัด จนอาจจะถึงขั้นรุนแรงในบางกลุ่ม กลุ่มที่มีแนวทางเช่นนี้ เรียกว่า กลุ่มนิเวศวิทยาแนวลึก (Deep Ecologist)

แนวคิดทางปรัชญาทั้งสองแนวคิดนี้ ไม่ได้ปฏิเสธการพัฒนาอย่างยั่งยืนแต่อย่างใด เพียงแต่เป็นการมองจากคนละมุมกัน กล่าวคือ กลุ่มแรกมองว่าการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นไปเพื่อประโยชน์ของมนุษย์ เพราะมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางของทุกสิ่ง แต่แนวคิดที่สองมองว่าการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของธรรมชาติเอง เพราะธรรมชาติต่างหากคือศูนย์กลางของทุกสิ่ง

แนวคิดทางปรัชญาของการพัฒนาที่ยั่งยืนที่กล่าวมานั้น นำมาสู่แนวทางในการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ระดับ⁷⁰ คือ

ระดับที่ 1 การพัฒนาของระบบทุนนิยมแบบตลาดเสรีแนวเก่า (Treadmill) เป็นแนวทางที่ไม่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมอย่างใด คำนึงถึงตัวเองแต่เพียงอย่างเดียว มุ่งแสวงหาแต่ผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ เท่านั้น เป็นตัวอย่างของการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน พวกนี้จัดเป็นพวกที่ไม่มีสีเขียวอยู่เลย (Without Green)

ระดับที่ 2 การพัฒนาตามแนวทางของระบบทุนนิยม (Weak Sustainable Development) เป็นแนวทางการพัฒนาที่ยังมุ่งหาประโยชน์ให้แก่ตนเองเป็นสำคัญอยู่ แต่เริ่มมีความตระหนักถึงคุณภาพสิ่งแวดล้อมขึ้นมาบ้าง เรียกได้ว่าเริ่มมีแนวคิดของการพัฒนาที่ยั่งยืนอยู่บ้าง ตามชื่อภาษาอังกฤษ คือ เป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนแบบอ่อน พวกนี้จัดเป็นกลุ่มสีเขียวอ่อน (Light Green)

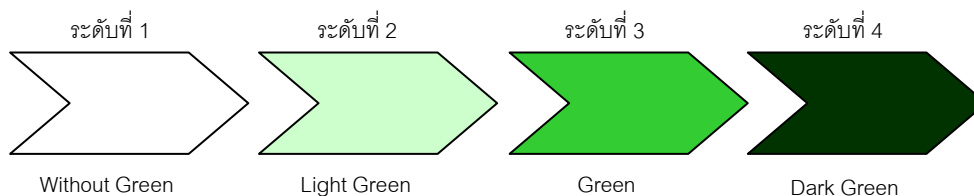
ระดับที่ 3 การพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับเรื่องคุณภาพสิ่งแวดล้อมมากกว่าผลประโยชน์ตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจ (Strong Sustainable Development) แนวทางนี้เป็นแนวทางที่ให้ความสำคัญด้านสิ่งแวดล้อมมากกว่าแนวทางที่ 2 ขึ้นมาอีกระดับหนึ่ง สำหรับระดับนี้ประเด็นทางสิ่งแวดล้อมได้รับความสำคัญมากกว่าผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ เป็นระดับที่มีจิตสำนึกตระหนักคุณค่าในทางสิ่งแวดล้อมเข้มแข็งมากขึ้น นับเป็นแนวทางในระดับที่เป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน จัดเป็นพวกสีเขียว (Green)

ระดับที่ 4 รูปแบบในอุดมคติของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Ideal Model of Sustainable Development) แนวทางนี้จะให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมมากที่สุด เรียกว่าเป็นแบบสุดโต่ง ถึงขนาดยอมสละชีวิตเพื่อพิทักษ์รักษาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งเป็นกลุ่มที่หากได้ยากมาก ด้วยเหตุนี้จึงเรียกว่าเป็นรูปแบบในอุดมคติ การพัฒนาที่ยั่งยืนจึงสมบูรณ์ที่สุดสำหรับระดับนี้ พวกนี้จัดเป็นสีเขียวเข้ม (Dark Green)

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13-14.

แผนภาพที่ 7

แสดงแนวทางในการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน 4 ระดับ



ปี ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) องค์การสหประชาชาติได้จัดการประชุมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้นอีกครั้งหนึ่งที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล โดยใช้ชื่อการประชุมครั้งนี้ว่า “การประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา” (The United Nations Conference on Environment and Development : UNCED) หรือ The Earth Summit การประชุมครั้งดังกล่าวมีหัวข้อสำคัญอยู่ที่ประเด็นทางสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืน การประชุมครั้งนี้นับเป็นการประชุมครั้งแรกที่ได้กำหนดแนวทางการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะต้องดำเนินการพัฒนาให้ครอบคลุม 3 ประเด็นหลักของการพัฒนาอย่างยั่งยืน คือ สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม⁷¹ ที่สำคัญในการประชุมมีการรับรองเอกสาร 3 ฉบับ และอนุสัญญา 2 ฉบับ⁷² คือ

1. แผนปฏิบัติการที่ 21 (Agenda 21) ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการระดับโลกที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม
2. ปฏิญญารุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The Rio Declaration on Environment and Development)
3. คำแถลงการณ์ว่าด้วยหลักเรื่องป่าไม้ (The Statement of Forest Principles) ซึ่งเป็นแนวทางในการพัฒนา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้อย่างยั่งยืน

⁷¹ กรมควบคุมมลพิษ, **คุณรู้ไหมว่าการพัฒนาที่ยั่งยืนหมายถึงอะไร** [ออนไลน์], 9 เมษายน 2552. แหล่งที่มา http://www.pcd.go.th/info_serv/pol_sustainable.html

⁷² United Nations, **UN Conference on Environment and Development (1992)** [online], 9 April 2009. Available from <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html>

4. กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (The United Nations Framework Convention on Climate Change) กรอบอนุสัญญานี้มีวัตถุประสงค์ที่จะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกขึ้นสู่บรรยากาศ

5. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (The United Nations Convention on Biological Diversity)

เอกสารสำคัญที่ได้รับการรับรองทั้ง 5 ฉบับนี้ มีเพียงเอกสาร 2 ฉบับเท่านั้นที่มีลักษณะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่มีสภาพบังคับ คือ กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ส่วนที่เหลือเป็นเพียงบันทึกความเข้าใจเท่านั้นไม่มีสภาพบังคับแต่อย่างใด

เห็นได้ว่า หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมีความสำคัญอย่างมากในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ในระดับสากล สะท้อนออกมาทางข้อตกลงระหว่างประเทศหลายฉบับด้วยกัน ที่ชัดเจน คือ ปฏิญญากรุงสตอกโฮล์ม (The Stockholm Declaration, 1972) และปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The Rio Declaration on Environment and Development, 1992) นอกจากนี้ ยังมีองค์กรที่มีความสัมพันธ์ต่อพัฒนาการของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่สำคัญ คือ คณะกรรมาธิการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา หรือ WCED ที่พยายามผลักดันให้เกิดข้อบังคับในระดับสากลที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืน⁷³

สำหรับประเทศไทย ได้ให้ความสำคัญกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ เริ่มจากการเข้ามีส่วนร่วมในเวทีระดับสากล คือ การเข้าเป็นสมาชิกของคณะกรรมาธิการโลกว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน (CSD) ในระดับประเทศได้มีการตั้ง “คณะกรรมการระดับชาติเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน” (*National Council for Sustainable Development : NCSD*) ซึ่งตามโครงสร้างของคณะกรรมการดังกล่าวมีนายกรัฐมนตรีเป็น

⁷³ World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, (New York, Oxford Press, 1987), p. 332.

ประธาน และมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่
เลขาธิการ คณะกรรมการ NCSO มีภารกิจในการจัดทำกลยุทธ์ว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน

สรุปว่า หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมีความสำคัญในทางสิ่งแวดล้อมและการ
พัฒนาเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นหลักการสร้างสมดุลให้กับการพัฒนาที่ต้องดำเนินต่อไป
อย่างต่อเนื่อง และยังเป็นหลักการสร้าง ความมั่นคงให้กับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
นอกจากนั้น หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนยังเป็นที่มาสำคัญของหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน
กล่าวคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ด้วย
เหตุนี้จึงกล่าวได้ว่า การพัฒนาอย่างยั่งยืนมีความสัมพันธ์และเป็นพื้นฐานแนวคิดของหลักการมี
ส่วนร่วมของประชาชน

2.2 การเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในต่างประเทศ

การศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในต่างประเทศ โดยเฉพาะในประเทศที่
กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปอย่างเข้มแข็งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับการ
ออกแบบกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย การศึกษาแบบเปรียบเทียบก็จะ
ทำให้เห็นถึงข้อดีข้อเสียของแต่ละรูปแบบในแต่ละประเทศ จะทำให้สามารถเลือกกระบวนการที่
เหมาะสมที่จะนำมาปรับปรุงให้เข้ากับสภาพสังคมของประเทศไทยได้เป็นอย่างดี เรียกได้ว่าเป็น
การเรียนรู้จากประสบการณ์ของประเทศอื่นที่ได้ผ่านสถานการณ์จริงมาแล้ว

ในหัวข้อนี้จะทำการศึกษาเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในต่างประเทศ ใน 3
ลักษณะด้วยกัน คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดระดับชาติ การมีส่วนร่วมของ
ประชาชนในการสร้างกฎ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจอนุมัติโครงการและออก
ใบอนุญาต ซึ่งในแต่ละหัวข้อจะแบ่งศึกษาออกเป็นประเทศ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มประเทศในยุโรป และ
ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศทั้งสองกลุ่มนี้ล้วนแต่เป็นประเทศที่กระบวนการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนเข้มแข็งเป็นอย่างยิ่ง

2.2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายระดับชาติ (Public Participation in National Policies Planning)

นโยบายระดับชาติ มีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารประเทศ และส่งผลถึงความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่วไป เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะประโยชน์ นโยบายระดับชาติอาจเกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐบาลเองหรือเกิดจากความต้องการแก้ไขเหตุการณ์บางประการที่เกิดขึ้นในขณะนั้น นโยบายระดับชาติสามารถเปลี่ยนแปลงไปได้ตามยุคสมัยขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลแต่ละสมัยว่าต้องการจะพัฒนาด้านใดเป็นหลัก และขึ้นอยู่กับความจำเป็นในแต่ละช่วงเวลา ตัวอย่างนโยบายระดับชาติ เช่น การขจัดยาเสพติด การแก้ไขปัญหาความยากจน การจัดการทรัพยากรน้ำ การก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ การลดปริมาณการใช้พลังงาน การปรับปรุงระบบการศึกษา การยกระดับระบบสาธารณสุขมูลฐาน เป็นต้น

การศึกษาเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายระดับชาตินี้ แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มประเทศในยุโรป และประเทศสหรัฐอเมริกา

2.2.1.1 ประเทศในยุโรป

กลุ่มประเทศในยุโรปหลายประเทศที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายระดับชาติมีความเข้มข้นเป็นอย่างมาก ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายระดับชาติได้โดยตรง หรือโดยผ่านองค์กรพัฒนาเอกชนก็ได้ตามกฎหมายของแต่ละประเทศ ในที่นี้จะขอยกตัวอย่าง 2 ประเทศ คือ ประเทศเดนมาร์ค และประเทศไอร์แลนด์

ประเทศเดนมาร์ค การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายระดับชาติในประเทศเดนมาร์คมีกฎหมายรองรับ คือ กฎหมายการวางแผน (Planning Act) ค.ศ. 1997 ที่กำหนดให้รัฐต้องนำร่างแผนเสนอขอคำปรึกษาต่อประชาชนตั้งแต่ระยะเริ่มแรก เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องจัดให้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวางต่อสาธารณะเกี่ยวกับร่างแผนดังกล่าว และ

ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ต้องมีโอกาสในการวิจารณ์ร่างแผนนั้นอย่างทั่วถึง⁷⁴ จากข้อกำหนดของกฎหมายการวางแผนดังกล่าวจะเห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายระดับชาติของประเทศเดนมาร์ก กำหนดให้การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องทำในขั้นตอนเริ่มแรกของโครงการ ที่สำคัญคือ กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ด้วยว่าต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนวิจารณ์ร่างแผนอย่างทั่วถึง ซึ่งอาจจะทำให้เป็นอุปสรรคเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินการตามแผนงาน ไม่ว่าจะในด้านของงบประมาณในการจัดการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือความล่าช้าของแผนงานที่ไม่สามารถเริ่มดำเนินการได้จนกว่าจะผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างสมบูรณ์เสียก่อน แต่มีบางกรณีที่การแสดงผลเกี่ยวกับแผนจะถูกจำกัดเฉพาะประชาชน หรือองค์กรที่มีสิทธิในการร้องเรียนเท่านั้น

สำหรับในระดับท้องถิ่นองค์กรพัฒนาเอกชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับกระบวนการตัดสินใจโดยผ่านองค์กรที่ปรึกษาที่เรียกว่า “Green Council” ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนขนาดใหญ่ที่ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมายและการจัดทำนโยบาย⁷⁵ ด้วยเหตุนี้ร่างแผนนโยบายของรัฐจึงมักจะผ่านความเห็นชอบขององค์กรพัฒนาเอกชนขนาดใหญ่ที่อยู่เสมอ ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ระยะแรกเริ่มสามารถเกิดขึ้นได้จริง อย่างไรก็ตาม การมีองค์กรพัฒนาเอกชนหลายองค์กรจะต้องมีการสร้างบรรทัดฐานทางคุณภาพและเทคนิคที่เท่าเทียมกัน เพื่อคำปรึกษาที่ออกมาจากองค์กรต่าง ๆ นั้น มีประสิทธิภาพและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงเหมือนกันทุกองค์กร และเมื่อสร้างบรรทัดฐานให้กับองค์กรพัฒนาเอกชนได้แล้ว องค์กรพัฒนาเอกชนก็也将มีความเข้มแข็ง รัฐไม่สามารถเข้าแทรกแซงได้

สำหรับประเทศไอร์แลนด์ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายระดับชาติ ซึ่งกฎหมายของไอร์แลนด์กำหนดเรื่องเกี่ยวกับแผนพัฒนาและแผนสิ่งแวดล้อมจะต้องจัดทำและได้รับการอนุมัติทุก 5 ปี โดยตัวร่างของแผนดังกล่าวจะต้องแสดงต่อสาธารณชนอย่างน้อยเป็นเวลา 3 เดือน ประชาชนทุกคนสามารถจะวิจารณ์ร่างแผนดังกล่าวได้

⁷⁴ คีนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก, หน้า 49.

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

และหากมีการปรับเปลี่ยนแผนดังกล่าวไปจากเดิมอย่างไรจะต้องแสดงต่อสาธารณชนอย่างน้อยอีก 1 เดือน ภายหลังจากที่มีการอนุมัติแผนดังกล่าวแล้ว การแสดงความคิดเห็นของประชาชนเป็นลายลักษณ์อักษรที่ยื่นต่อเจ้าหน้าที่จะต้องได้รับการพิจารณาโดยผู้มีอำนาจตัดสินใจในการอนุมัติแผนต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแผนจัดการคุณภาพน้ำ และแผนจัดการคุณภาพอากาศ⁷⁶

องค์กรพัฒนาเอกชนในไอร์แลนด์ กฎหมายการวางแผน (Planning Act) ของประเทศไอร์แลนด์ได้กำหนดให้องค์กรพัฒนาเอกชนที่มีฐานะเป็นองค์กรที่ปรึกษาที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่ออนุมัติแผนสิ่งแวดล้อมโดยตรง เช่น มีสิทธิได้รับสำเนาร่างแผนต่าง ๆ และมีสิทธิได้รับเอกสารเกี่ยวกับการนำแผนเหล่านั้นไปปฏิบัติ⁷⁷

2.2.1.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาทั้งระดับรัฐและระดับชาติต่างก็เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายระดับชาติ ไม่ว่าจะเป็นการร่วมจัดทำร่างแผนนโยบาย แผนงาน รวมทั้งระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายระดับชาติของสหรัฐอเมริกาคืออยู่รูปแบบของคณะกรรมการซึ่งมีองค์ประกอบที่มาจากภาคประชาชนทั้งสิ้น

2.2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกฎ (Public Participation in Rule-making)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกฎนับว่าเป็นประเด็นที่มีความใกล้ชิดกับระบอบประชาธิปไตยมากที่สุดประเด็นหนึ่ง เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกฎหมายถึง ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยที่ตนเองมีออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับมาบังคับใช้กับตนเอง เป็นวิธีการที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตยที่เป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชน

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50.

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

และเพื่อประชาชน วิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกฎที่มักจะนิยมใช้กันมากที่สุดที่ผ่านมา คือ การเสนอกฎหมาย (Initiative) โดยประชาชน และการลงประชามติ (Referendum)

2.2.2.1 ประเทศในยุโรป

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกฎเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1874 ในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ และได้แพร่หลายไปยังหลายประเทศในเวลาต่อมา แต่ไม่ได้หมายความว่าทุกประเทศจะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างกฎเช่นเดียวกัน กล่าวคือ หลายประเทศนำวิธีการลงประชามติไปใช้ เช่น ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ออสเตรเลีย เยอรมัน เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ โปรตุเกส กรีซ และสเปน เป็นต้น แต่มีใช้ทุกประเทศที่จะใช้วิธีการเสนอกฎหมายโดยประชาชน ประเทศที่มีการนำเอาวิธีการเสนอกฎหมายโดยประชาชนมาใช้ เช่น ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ เดนมาร์ก สเปน เป็นต้น

ถึงแม้ว่าการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศบางประเทศในยุโรปจะสามารถกระทำได้ แต่ในทางปฏิบัติก็มีข้อจำกัดที่ทำให้กระบวนการดังกล่าวไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างกว้างขวางและไม่ได้เป็นไปโดยง่าย เช่น ประเทศสเปน การเสนอกฎหมายโดยประชาชนไม่มีผลผูกพันในทางกฎหมาย และจำนวนผู้ที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายก็มีจำนวนมากจนไม่อาจจะทำได้โดยง่าย ในประเทศเดนมาร์ก มีเพียงองค์กร Danish Society for the Conservation of Nature (DSCN) ซึ่งมีจำนวนสมาชิก 210,000 คนเท่านั้นที่มีสิทธิเสนอกฎหมายได้ และกฎหมายที่เสนอนั้นต้องเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พื้นที่ธรรมชาติด้วย⁷⁸

สำหรับการลงประชามติในกฎหมายใหม่ที่จะมีผลใช้บังคับในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ก่อนที่จะประกาศใช้กฎหมาย รัฐสภาจะต้องดำเนินการเผยแพร่ผลสรุปสุดท้ายของกฎหมายใหม่นั้นพร้อมกับกำหนดช่วงเวลาที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิร้องขอให้มีการลงประชามติด้วย ซึ่งการร้องขอให้มีการลงประชามตินั้นต้องมีการรวบรวมรายชื่อให้ครบ 50,000 รายชื่อ ภายในระยะเวลา 3 เดือน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่สั้นมาก ในทางปฏิบัติจึงมีการจัดตั้งคณะกรรมการการลงประชามติ (Referendum Committee) เพื่อช่วยกันดำเนินการในการรวบรวม

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

รายชื่อให้ทันกำหนดเวลา เมื่อรวบรวมรายชื่อได้ครบภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้วจะต้องมอบรายชื่อดังกล่าวให้กับหน่วยงานที่มีหน้าที่รับเรื่อง หลังจากนั้นหน่วยงานจะต้องจัดให้มีการลงประชามติ ซึ่งมีขั้นตอนในการเตรียมการหลายประการ⁷⁹

2.2.2.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าด้านแนวคิดการปรึกษาหารือกับสาธารณะในประเด็นที่มีความสำคัญ แต่ในระดับประเทศสหรัฐอเมริกากลับไม่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกกฎ ไม่ว่าจะด้วยวิธีการเสนอกฎหมายโดยประชาชน หรือวิธีการลงประชามติ อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกกฎกลับปรากฏในระดับรัฐ ซึ่งรัฐที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเสนอกฎหมายได้มากที่สุด คือ รัฐแคลิฟอร์เนียและรัฐอริโซนา ส่วนรัฐที่ให้ความสำคัญกับวิธีการลงประชามติ คือ รัฐโรดไอแลนด์⁸⁰

ผู้วิจัยเห็นว่า เหตุที่การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ปรากฏในการออกกฎระดับประเทศของสหรัฐอเมริกา อาจเป็นเพราะกฎหมายในระดับประเทศ หรือกฎหมายกลาง มีลักษณะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยความมั่นคงของประเทศ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการทหาร กฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ เป็นต้น เมื่อเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ การออกกฎหมายเหล่านั้นมาบังคับใช้ต้องเกิดจากความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ ทั้งต้องอาศัยประสบการณ์ของผู้จัดทำร่างกฎหมาย ซึ่งอาจมีบางประเด็นที่เหตุผลเบื้องหลังของบทบัญญัติเป็นความลับที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ จึงไม่เหมาะสมที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการออกกฎหมายดังกล่าว ตลอดจนนิพากษ์วิจารณ์ในที่สาธารณะ ส่วนกฎหมายในระดับรัฐนั้น

⁷⁹ โปรดดูเพิ่มเติมใน คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก, หน้า 51-52.

⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 52.

เป็นกฎหมายที่ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เป็นสิ่งที่เปิดเผยได้ในที่สาธารณะ ประชาชนจึงสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย และวิพากษ์วิจารณ์ในที่สาธารณะได้

2.2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจอนุมัติโครงการและออกใบอนุญาต (Public Participation in Projects Decision-making and Permitting)

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจอนุมัติโครงการและออกใบอนุญาต มีกระบวนการที่ได้นำมาใช้อย่างแพร่หลายที่สุด คือ การศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) ซึ่งเป็นกระบวนการที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในโครงการต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ส่วนโครงการใดจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมได้มากน้อยอย่างไรนั้น เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายของแต่ละประเทศ

การศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากรัฐสภา (Congress) ได้ออกกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมของชาติ ค.ศ. 1966 (The National Environmental Policy Act of 1969 : NEPA) กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมความปรองดองระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม การป้องกันและขจัดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมสุขภาพและสวัสดิการของมนุษย์ รวมทั้งเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจต่อระบบนิเวศน์ และทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีความสำคัญต่อชาติ พร้อมทั้งก่อตั้งคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม* กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐบาลกลาง (Federal Agencies) ซึ่งจัดทำข้อเสนอแนะหรือรายงานเกี่ยวกับการออกกฎหมาย และการทำ

* The National Environmental Policy Act Section 2 “The purposes of this Act are: To declare a national policy which will encourage productive and enjoyable harmony between man and his environment; to promote efforts which will prevent or eliminate damage to the environment and biosphere and stimulate the health and welfare of man; to enrich the understanding of the ecological systems and natural resources important to the Nation; and to establish a Council on Environmental Quality.”

กิจกรรมสำคัญอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ มีหน้าที่ในการจัดทำรายงานโดยละเอียดเกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของกิจกรรมดังกล่าว ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในเชิงลบหากมีการจัดทำกิจกรรมนั้นจริง ทางเลือกอื่น ๆ ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้งบประมาณของท้องถิ่นในระยะสั้นกับการบำรุงรักษาและปรับปรุงเพื่อผลประโยชน์ระยะยาว รวมทั้งการใช้ทรัพยากรที่ไม่สามารถนำกลับคืนได้หากมีการดำเนินกิจกรรมที่เสนอมาข้างต้น⁸¹

การจัดทำ EIA ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีวัตถุประสงค์หลัก⁸² คือ เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนว่าโครงการที่จะเกิดขึ้นนั้นมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างรอบด้าน สร้างแนวทางเลือกใหม่ที่เพิ่มมากขึ้นในการดำเนินการโครงการนั้น ๆ และเป็นการสร้างเงื่อนไขให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้มีโอกาสทบทวนรายละเอียดของโครงการอีกครั้งหนึ่ง เพื่อการตัดสินใจที่ดีขึ้น

สำหรับประเทศไทยได้นำการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 และในกฎหมายสิ่งแวดล้อมทุกฉบับก็ยังคงปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตลอดมา การศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนี้เป็นประเด็นสำคัญที่รัฐธรรมนูญได้นำไปกำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างยิ่ง

การศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือ EIA บางตำราเรียกว่า การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีผู้ให้ความหมายไว้หลากหลาย ที่สำคัญ เช่น

องค์การสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (*United Nations Environmental Programme : UNEP*) ให้ความหมายของการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมว่า

⁸¹ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550), หน้า 114-115.

⁸² สถาบันวิจัยสังคม และสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการศึกษาพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 80-81.

หมายถึง “การศึกษาเพื่อคาดการณ์ถึงผลที่จะเกิดต่อสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินการของโครงการ อีกทั้งเสนอแนะวิธีลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการเพื่อให้โครงการสามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสมโดยไม่ทำลายทรัพยากรสิ่งแวดล้อม”⁸³

ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank) กล่าวถึงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ใน Strengthening the Environmental Impact Assessment in Thailand : Final Report ว่าหมายถึง “กระบวนการในการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจเกิดจากการตัดสินใจเริ่มกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงาน หรือผู้ที่ดำเนินการ กิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ได้ตัดสินใจอย่างรอบคอบก่อนการดำเนินการ ด้วยเหตุนี้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงมีความสัมพันธ์กับการวางแผนอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะการวางแผนในขั้นศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ (Feasibility Study)”⁸⁴

สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ความหมายของการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมว่า หมายถึง “การใช้หลักวิชาการในการทำนายหรือคาดการณ์เกี่ยวกับผลกระทบทั้งในทางบวกและทางลบ ของการดำเนินโครงการพัฒนาที่จะมีต่อสิ่งแวดล้อมในทุก ๆ ด้าน ทั้งทางทรัพยากรธรรมชาติและทางเศรษฐกิจสังคมเพื่อจะได้หาทางป้องกันผลกระทบในทางลบที่เกิดขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งส่วนใหญ่ไม่สามารถฟื้นกลับมาได้อย่างมีประโยชน์ มีประสิทธิภาพสูงสุดและคุ้มค่าที่สุด ตลอดจนการเสนอแนะมาตรการในการแก้ไขผลกระทบ (Mitigation Measure) และแผนการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Monitoring Plan) ทั้งในระหว่างการก่อสร้างและดำเนินการโครงการ”⁸⁵

รองศาสตราจารย์ ดร. ทวีวงศ์ ศรีบุรี ให้ความหมายของการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมว่า หมายถึง “การวิเคราะห์ผลกระทบจากโครงการหรือกิจการประเภทต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นต่อสภาพแวดล้อม หรือสภาพแวดล้อมที่อาจจะมีผลกระทบต่อโครงการหรือกิจการนั้น ทั้งในทางบวกและทางลบ เพื่อเป็นการเตรียมการควบคุมป้องกันและแก้ไข ก่อนการตัดสินใจดำเนิน

⁸³ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), หน้า 201.

⁸⁴ อำนวย วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน้า 116.

⁸⁵ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม [ออนไลน์], 5 สิงหาคม 2010. แหล่งที่มา http://www.onep.go.th/eia/T_data/T_EIA.html

โครงการหรือกิจการนั้น ๆ การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นหนึ่งในจำนวนหลาย ๆ ระบบสำหรับการวางแผนเพื่อการตัดสินใจเตรียมการควบคุมและป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม ที่อาจจะเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐบาล หรือเอกชน”⁸⁶

รองศาสตราจารย์ อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์ กล่าวว่ การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรืออีกนัยหนึ่งคือการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หมายถึง “กระบวนการที่กำหนดขึ้นเพื่อคาดการณ์ วิเคราะห์และประเมินผลกระทบทั้งในทางบวกและลบของโครงการหรือกิจการ เพื่อการพัฒนาต่าง ๆ ที่จะมีผลต่อสิ่งแวดล้อมในทุก ๆ ด้าน ทั้งสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งผลกระทบต่อมนุษย์ พืช สัตว์ และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ ในระบบนิเวศน์ เพื่อที่จะได้กำหนดมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหที่อาจจะเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าวนั้นให้เหลือน้อยที่สุด และในขณะเดียวกันก็เพื่อที่จะให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยใช้หลักการทางวิชาการและระบบการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งในระหว่างการจัดสร้างและดำเนินโครงการหรือกิจการดังกล่าวนั้น”⁸⁷

จากการศึกษาความหมายของการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สามารถสรุปความหมายได้ว่า การศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หมายถึง กระบวนการที่ใช้ความรู้ทางวิชาการ และประสบการณ์ด้านต่าง ๆ มาคาดการณ์ว่าโครงการหรือกิจการที่จะดำเนินการนั้น มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างไร และสิ่งแวดล้อมบริเวณนั้นจะได้รับผลกระทบอย่างไรบ้างจากโครงการหรือกิจการ รวมทั้งเสนอแนวทางในการแก้ไขเยียวยาปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น เพื่อเสนอต่อผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการนำไปเป็นข้อมูลในการตัดสินใจดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับโครงการหรือกิจการดังกล่าว สิ่งแวดล้อมที่จะต้องนำมาวิเคราะห์ประเมินผล ไม่ใช่เพียงสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติเท่านั้น แต่หมายรวมถึงสิ่งแวดล้อมทางสังคมศาสตร์ เช่น ระบบเศรษฐกิจ วัฒนธรรมประเพณี การดำเนินชีวิตของประชาชนในท้องที่ เป็นต้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หมายถึง การคาดการณ์ความเป็นไปได้ในการสร้างความสมดุลระหว่างการพัฒนาและสิ่งแวดล้อมนั่นเอง

⁸⁶ ทวีวงศ์ ศรีบุรี, การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโลกสีเขียว, 2538), หน้า 9.

⁸⁷ อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, หน้า 202.

2.2.3.1 ประเทศในยุโรป

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจอนุมัติโครงการ และออกใบอนุญาตเพื่อการประกอบกิจการใด ๆ ประเทศในยุโรปส่วนใหญ่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่การมีส่วนร่วมก็มีอยู่จำกัด คือ อนุญาตให้เฉพาะบุคคลผู้ที่มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับโครงการที่ได้รับอนุญาตเท่านั้นที่จะมีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาต ส่วนบุคคลผู้มีส่วนได้เสียคือใคร จะเป็นไปตามกฎหมายของแต่ละประเทศ เช่นในประเทศสาธารณรัฐเช็ก ฮังการี โปแลนด์ และเนเธอร์แลนด์ ได้ให้คำนิยามของบุคคลผู้มีส่วนได้เสียไว้ค่อนข้างที่จะกว้างมาก นอกจากนี้ ยังเปิดโอกาสให้กับองค์กรพัฒนาเอกชนในระดับภูมิภาคที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีสิทธิเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจออกใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการต่าง ๆ ได้

ที่สำคัญ คือ ในประเทศไอร์แลนด์เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปสามารถตรวจสอบการยื่นเรื่องร้องขอใบอนุญาตในการวางแผน และยื่นเรื่องเพื่อแสดงความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับการขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตัดสินใจในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาต การคัดค้านการออกใบอนุญาตสามารถทำได้ด้วยวาจาและลายลักษณ์อักษร ในทำนองเดียวกันบุคคลทั่วไปสามารถอุทธรณ์ต่อการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ได้โดยร้องขอต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ด้านการวางแผน (Planning Appeals Board)⁸⁸

2.2.3.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในรัฐเวอร์มอนท์ของสหรัฐอเมริกามีกฎหมายที่ระบุว่า หากจะมีโครงการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่นทุกประเภท เช่น การปรับปรุงทุ่งนาแต่เดิมให้กลายเป็นที่อยู่อาศัย การก่อสร้างโรงแรมริมทะเลสาบ เป็นต้น โครงการเหล่านี้จะต้องผ่านการพิจารณาและได้รับใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการจากคณะกรรมการด้านสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น (Local Environmental Commission) เสียก่อน สำหรับในภาคประชาชนก็สามารถที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการ

⁸⁸ คินีนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก, หน้า 54-55.

พิจารณาออกไปอนุญาตในการประกอบกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่นได้โดยการ
 แสดงความเห็นด้วยวาจาในการทำประชาพิจารณ์ การแสดงความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรต่อ
 ร่างโครงการต่าง ๆ ที่ขอรับใบอนุญาต เป็นต้น นอกจากนี้ประชาชนที่มีฐานะเป็นคู่กรณีใน
 กระบวนการดังกล่าวสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการออกใบอนุญาตได้ด้วย เช่น แสดง
 ความเห็นในขั้นตอนการเจรจาต่อรอง⁸⁹

จากการศึกษาเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในต่างประเทศในด้านการกำหนด
 นโยบายระดับชาติ การสร้างกฎ และการตัดสินใจอนุมัติโครงการและออกใบอนุญาตนั้น เห็นได้ว่า
 การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นในทุกกิจกรรมในสังคม ในบางกิจกรรม
 ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ในฐานะบุคคลทั่วไปหรือปัจเจกบุคคล บางกิจกรรม
 ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้ในฐานะสมาชิกขององค์กรที่มีสิทธิและอำนาจหน้าที่ในการมีส่วน
 ร่วมประเภทนั้น ๆ

การจะนำความรู้ที่ได้รับจากการศึกษาเปรียบเทียบนี้มานำเสนอรูปแบบการมีส่วนร่วมของ
 ประชาชนสำหรับประเทศไทยในโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ นั้น จะต้องศึกษาถึงค่านิยม ความ
 เชื้อ วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และลักษณะทางสังคมวิทยาอื่นของประเทศไทยร่วมด้วย จึงจะสามารถ
 ออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมได้อย่างเหมาะสม

2.3 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และในการตัดสินใจออกใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการต่าง ๆ

รูปแบบการมีส่วนร่วมเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่จะนำกระบวนการมีส่วนร่วมของ
 ประชาชนไปสู่ความสำเร็จ รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้มีหลายรูปแบบ บางรูปแบบมี
 ลักษณะเป็นการสื่อสารฝ่ายเดียว บางรูปแบบมีลักษณะเป็นการสื่อสารสองฝ่าย ซึ่งมีความ
 เหมาะสมในการนำไปใช้ที่แตกต่างกัน หากเลือกรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ไม่เหมาะสมกับ

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

วัตถุประสงค์ของโครงการหรือกิจกรรม อาจทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการหรือกิจกรรมนั้นไม่ประสบผลสำเร็จตามที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้

โครงการหรือกิจกรรมหนึ่ง ๆ อาจมีรูปแบบการมีส่วนร่วมหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับขั้นตอนของโครงการหรือกิจกรรม ดังนั้น การจะนำรูปแบบการมีส่วนร่วมไปใช้ให้เหมาะสม และเกิดประโยชน์สูงสุดต้องศึกษาข้อดีข้อเสียของรูปแบบการมีส่วนร่วมในรูปแบบต่าง ๆ ก่อนนำไปใช้สำหรับตัวอย่างรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่⁹⁰

2.3.1 แบบสอบถามและแบบสำรวจข้อมูล (Questionnaires and Surveys)

รูปแบบนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะทราบทัศนคติ และการรับรู้ของประชาชนในประเด็นต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้น โดยผ่านขั้นตอนการสอบถามสาธารณะอย่างเป็นระบบซึ่งออกแบบคำถามโดยผู้นำเสนอซึ่งเป็นผู้เปิดประเด็น การมีส่วนร่วมของประชาชนรูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่พบได้มากที่สุด เนื่องจากจุดเด่นของรูปแบบนี้ คือ สามารถสอบถามประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ได้เป็นจำนวนมาก ด้วยเทคนิคการสุ่มตัวอย่าง เพื่อให้ได้มาซึ่งตัวแทนของประชาชนกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ตามทฤษฎีความน่าจะเป็น การดำเนินการมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ใช้เวลาและเสียค่าใช้จ่ายไม่มากนัก จุดอ่อนของรูปแบบนี้ คือ เป็นการสื่อสารทางเดียว ข้อมูลที่ได้รับมาอาจเป็นข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ ผู้ตอบแบบสอบถามอาจไม่เข้าใจคำถามได้อย่างชัดเจน

2.3.2 การประกาศโฆษณา (Advertisements)

การประกาศโฆษณา เป็นการออกประกาศแจ้งต่อสาธารณะ เพื่ออธิบายรายละเอียดและประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรม โดยอาจตีประกาศไว้ในที่สาธารณะที่คนทั่วไปสามารถมองเห็นได้ง่าย จุดเด่นของรูปแบบนี้ คือ สามารถให้ข้อมูลต่อสาธารณะได้อย่างรวดเร็ว ครอบคลุมถึงคนทุกกลุ่มในสังคม สามารถสื่อสารได้ในวงกว้าง จุดอ่อนของรูปแบบนี้ คือ เป็นการสื่อสารทางเดียว ผู้รับสารไม่สามารถตอบโต้กับผู้ส่งสารได้อย่างทันทีทันใด ไม่สามารถสื่อสารไปถึงกลุ่มบุคคลที่มีการศึกษาต่ำหรืออยู่ในท้องถิ่นห่างไกลได้

⁹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 55 - 59.

2.3.3 เอกสารเผยแพร่ (Leafleting)

รูปแบบการแจกเอกสารเผยแพร่ในการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นสามารถดำเนินการได้ง่าย สามารถใช้บุคคลในการแจกจ่ายเอกสาร หรือสามารถวางเอกสารเผยแพร่ไว้ในสถานที่ต่าง ๆ โดยรายละเอียดในเอกสารจะเป็นการแนะนำ และสรุปภาพรวมของโครงการหรือกิจกรรม ข้อความที่ปรากฏในเอกสารเผยแพร่จึงเป็นข้อความที่สั้นกะทัดรัด ไม่นิยมระบุรายละเอียดทั้งหมด แต่จะเปลี่ยนเป็นการบอกช่องทางในการติดต่อเพื่อขอรายละเอียดเพิ่มเติม เช่น ที่อยู่ หมายเลขโทรศัพท์ Website เป็นต้น อย่างไรก็ตาม รูปแบบเช่นนี้เป็นการยังคงเป็นรูปแบบการสื่อสารฝ่ายเดียว ประชาชนทั่วไปไม่สามารถโต้ตอบแลกเปลี่ยนความคิดเห็นได้ทันที ทำให้ประชาชนขาดความกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วม

2.3.4 การใช้สื่อเผยแพร่ (Use of the Media)

การใช้สื่อเผยแพร่ หมายความว่า การใช้ช่องทางการสื่อสารประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ วิทยุ ในการเผยแพร่ข้อมูลสู่ประชาชนโดยทั่วไปเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ของโครงการหรือกิจกรรม การใช้สื่อเผยแพร่สามารถทำได้อย่างรวดเร็วและกว้างขวาง แต่มีข้อเสียคือ สื่อสารมวลชนในปัจจุบันเป็นองค์กรทางธุรกิจ การจะใช้พื้นที่บนสื่อจึงอาจต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก การสื่อสารกับประชาชนเป็นการสื่อสารทางเดียว ประชาชนไม่สามารถโต้ตอบแลกเปลี่ยนความคิดเห็นได้อย่างทันทีทันใด

2.3.5 การจัดแสดงต่อสาธารณะและการแสดงนิทรรศการ (Displays and Exhibitions)

การจัดแสดงต่อสาธารณะและการจัดแสดงนิทรรศการเป็นรูปแบบการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์โครงการหรือกิจกรรม เพื่อนำไปสู่กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอีกรูปแบบหนึ่งที่ได้รับการนำมาใช้เป็นอย่างมาก รูปแบบนี้สามารถเลือกวิธีการนำเสนอโครงการหรือกิจกรรมได้อย่างหลากหลาย หรือจะนำเสนอโดยวิธีผสมผสานเทคโนโลยีที่ทันสมัย เพื่อเพิ่มความสนใจให้ประชาชนทั่วไปและง่ายต่อการสื่อสาร เช่น การนำเสนอเป็นภาพยนตร์สั้น นำเสนอผ่านภาพประกอบ แผนภูมิ แผนผังที่มีรูปแบบและสีสันสวยงาม เป็นต้น การจัดรูปแบบของการจัด

แสดงสาธารณะและการแสดงนิทรรศการนั้น เป็นประเด็นที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง หากมีรูปแบบที่ดีอาจเป็นการเปิดโอกาสให้มีการสื่อสารสองทางระหว่างประชาชนทั่วไป กับผู้เสนอโครงการหรือกิจกรรมในขณะนั้น แต่การจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนรูปแบบนี้อาจจะต้องประสบปัญหาในการเลือกสถานที่ในการจัดกิจกรรมที่จะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมหลายด้าน เช่น การเดินทางของผู้เข้าชม ค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดงาน วิธีการประชาสัมพันธ์ให้บุคคลทั่วไปสนใจเข้าชมงาน เป็นต้น

2.3.6 การเปิดเวทีชาวบ้าน (Open Houses)

การเปิดเวทีชาวบ้านเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สามารถลดช่องว่างระหว่างกับประชาชน กับผู้เสนอโครงการหรือกิจกรรม หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ ทั้งสองฝ่ายสามารถร่วมแลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิดเห็นต่าง ๆ ต่อกันได้ทันทีและเป็นกันเอง เพราะการจัดเวทีชาวบ้านจะจัดขึ้นในพื้นที่ชุมชน มีลักษณะที่ไม่เป็นทางการ การจัดรูปแบบนี้จึงเหมาะสำหรับประชาชนที่ไม่ยินดีที่จะเข้ามีส่วนร่วมในรูปแบบอื่น ๆ ที่เคยจัดมาก่อนที่มีลักษณะที่เป็นทางการ ปัญหาของวิธีการนี้ คือ ค่าใช้จ่ายจะสูงมากกว่าที่เจ้าหน้าที่จะใช้เวลาพูดคุยกับประชาชนจนได้ทราบความคิดเห็น และข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมอย่างครบถ้วน การเปิดเวทีชาวบ้านอาจได้รับข้อคิดเห็นที่หลากหลาย ข้อสำคัญ คือ ต้องกำหนดกรอบประเด็นในการพูดคุยให้ชัดเจน

2.3.7 การโทรศัพท์สายด่วน (Telephone “Hot Lines”)

ประชาชนบางกลุ่มไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในรูปแบบได้ เพราะข้อจำกัดบางประการ การเปิดบริการโทรศัพท์สายด่วนให้ประชาชนที่ต้องการสอบถามข้อมูล หรือเสนอข้อคิดเห็นต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมนั้น เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะอำนวยความสะดวกให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมได้อย่างทั่วถึง ข้อเสียของวิธีการนี้ คือ การดำเนินการในรูปแบบนี้มีค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างสูง และยังคงต้องคำนึงถึงคุณภาพของเจ้าหน้าที่ให้บริการทางโทรศัพท์ให้สามารถรับทราบข้อเท็จจริง และปัญหาที่เกิดจากการสะท้อนของผู้โทรศัพท์เข้ามา ทั้งต้องสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนกับโครงการหรือกิจกรรมด้วย

2.3.8 การติดต่อเป็นส่วนตัว (Personal Contact)

การติดต่อเป็นส่วนตัวเป็นอีกรูปแบบหนึ่งที่จะทำให้ได้ข้อคิดเห็นที่ดี เพราะเมื่อผู้เสนอโครงการหรือกิจกรรมมีโอกาสพูดคุยกับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมเป็นการส่วนตัวแล้วย่อมจะได้รับทราบข้อเห็นคิด หรือปัญหาที่แท้จริงในส่วนบุคคล ซึ่งจะสะท้อนออกมาในปัญหาส่วนรวม แต่มีข้อจำกัด คือ การพูดคุยเป็นการส่วนตัวนี้อาจให้ระยะเวลาในการรวบรวมข้อมูลนาน ทั้งประชาชนผู้ให้ข้อคิดเห็นอาจไม่สะดวกให้เจ้าหน้าที่พูดคุยเป็นการส่วนตัวเท่าใดนัก

2.3.9 การจัดบุคลากรด้านชุมชนสัมพันธ์ (Community Liaison Staff)

บุคลากรด้านชุมชนสัมพันธ์เป็นตัวแทนของโครงการหรือกิจกรรมที่จะออกไปสร้างความเข้าใจอันดีให้กับประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรม บุคลากรด้านชุมชนสัมพันธ์นี้จึงเป็นภาพสะท้อนของโครงการหรือกิจกรรมออกสู่ชุมชน การใช้บุคลากรด้านชุมชนสัมพันธ์จะได้ผลดียิ่งขึ้นหากได้ประชาชนในพื้นที่มาเข้าร่วมเป็นบุคลากรดังกล่าว เพราะประชาชนในพื้นที่เท่านั้นที่จะทราบถึงความต้องการของประชาชนของคนในพื้นที่ได้เป็นอย่างดีและสามารถสื่อสารได้อย่างตรงประเด็น ข้อจำกัดของวิธีการนี้ คือ บุคลากรที่จะมาทำหน้าที่ต้องศึกษาถึงความหลากหลายทางเชื้อชาติ ค่านิยม ความเชื่อ วัฒนธรรมของประชาชนในพื้นที่ให้ลึกซึ้ง ไม่เช่นนั้นนอกจากจะไม่สามารถสร้างความสัมพันธ์อันดีแล้ว ยังจะก่อให้เกิดกระแสการต่อต้าน อีกทั้งในบางพื้นที่ต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของบุคลากรด้านชุมชนสัมพันธ์ด้วย

2.3.10 คณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชน (Community Advisory Committee)

คณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชนจะประกอบไปด้วยตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ของสังคม ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่ผู้เสนอเกี่ยวกับตัวโครงการหรือกิจกรรม และการสื่อสารกับชุมชนส่วนใหญ่ วิธีการนี้มีข้อจำกัด คือ การคัดเลือกตัวแทนผู้ที่จะมาเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการต้องให้ได้มาจากหลากหลายกลุ่มผลประโยชน์อย่างแท้จริง และถ้าได้ตัวแทนมาจากระดับผู้นำกลุ่มผลประโยชน์ก็จะทำให้โครงการหรือกิจกรรมประสบความสำเร็จในการสื่อสารกับชุมชน

2.3.11 การนำเสนอต่อกลุ่ม (Group Presentations)

การนำเสนอโครงการหรือกิจกรรมของผู้เสนอต่อประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยเฉพาะในชุมชนนั้น เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่จะทำให้ผู้เสนอสามารถกำหนดประเด็นในการนำเสนอได้ และเมื่อกำหนดประเด็นในการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรม ร่วมกับกลุ่มประชาชนในชุมชนได้แล้ว การสร้างความเข้าใจในโครงการหรือกิจกรรมก็จะทำได้ง่ายขึ้น ข้อควรระวัง คือ การนำเสนอต่อกลุ่มในชุมชนนั้น ถึงจะเป็นการนำเสนอต่อประชาชนเฉพาะกลุ่มแต่ต้องกระจายให้ได้ทุกกลุ่มในชุมชน มิฉะนั้นจะกลายเป็นการเลือกปฏิบัติต่อประชาชนบางกลุ่ม

2.3.12 การประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshops)

การประชุมเชิงปฏิบัติการเป็นอีกวิธีการหนึ่งที่ได้ผลเป็นอย่างดีในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะในการประชุมเชิงปฏิบัติการจะมีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น วิธีการนี้มีข้อจำกัด คือ ผู้แสดงความคิดเห็นหรือผู้อภิปรายอาจเป็นกลุ่มเล็ก ๆ ที่มีความรู้ความสามารถและมีความชำนาญเท่านั้น ประชาชนทั่วไปที่ได้รับผลกระทบโดยตรงอาจประสบปัญหาด้านเทคนิคที่จะนำมาแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม

2.3.13 การประชุมในเวทีสาธารณะ (Public Meetings)

การประชุมในเวทีสาธารณะผู้นำเสนอโครงการหรือกิจกรรมจะเป็นผู้เสนอข้อมูลที่เกี่ยวข้องของโครงการหรือกิจกรรม หลังจากนั้นจะเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมประชุมซักถาม เสนอข้อคิดเห็นต่าง ๆ และจะมีการตอบคำถามโดยผู้นำเสนอ รูปแบบนี้เป็นการสื่อสารระหว่างผู้นำเสนอกับผู้เข้าร่วมประชุมในฐานะประชาชนได้อย่างทันทีทันใด ข้อควรคำนึง คือ การเตรียมข้อมูลมานำเสนอในที่ประชุมควรจะเป็นข้อมูลที่เข้าใจง่าย เพราะผู้เข้าร่วมประชุมอาจมีหลากหลาย หากข้อมูลที่เตรียมมาเป็นข้อมูลที่ยากและมีความสลับซับซ้อนมากเกินไป ผู้นำเสนอจะต้องเสียเวลามากกับการอธิบายให้เข้าใจหรืออาจไม่ได้รับความสนใจจากผู้เข้าร่วมเลย

2.3.14 การทำประชาพิจารณ์ และการไต่สวนสาธารณะ (Public Hearings and Inquiries)

รูปแบบการทำประชาพิจารณ์ และการไต่สวนสาธารณะเป็นสื่อสารสองทางซึ่งเหมาะสมเป็นอย่างยิ่งกับการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่รูปแบบนี้มีลักษณะที่เป็นทางการ ทำให้การเสนอความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมอาจถูกจำกัดด้วยระเบียบ วิธีปฏิบัติที่เข้มงวด ประชาชนอาจไม่สะดวกที่จะเข้ามีส่วนร่วมในรูปแบบเช่นนี้ อีกทั้งวิธีการนี้ยังมีค่าใช้จ่ายที่สูงอีกด้วย

2.3.15 การไกล่เกลี่ย (Mediation)

การไกล่เกลี่ย คือ กระบวนการประสานประโยชน์ระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่ายให้สามารถยอมรับในเงื่อนไขของฝ่ายตรงข้ามได้ ในที่นี้คือผู้เสนอกับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรม การไกล่เกลี่ยที่ดีต้องเกิดจากความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย อีกทั้งคู่กรณีต้องมีฐานะและอำนาจในการต่อรองที่เท่าเทียมกัน ผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ยหรือคนกลางต้องได้รับการยอมรับจากคู่กรณี อาจเป็นบุคคลคนเดียวหรืออาจเป็นรูปแบบของคณะกรรมการก็ได้

เหล่านี้คือรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และในการตัดสินใจออกใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการต่าง ๆ การพิจารณาว่ารูปแบบใดเหมาะสมกับโครงการหรือกิจกรรม ไม่ใช่เพียงพิจารณาจากข้อดีข้อเสียเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาว่าขณะนั้นโครงการหรือกิจกรรมอยู่ในขั้นตอนใด เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนบางรูปแบบไม่เหมาะสมกับบางขั้นตอนของโครงการหรือกิจกรรม ในขั้นตอนหนึ่ง ๆ ของโครงการหรือกิจกรรม อาจใช้รูปแบบการมีส่วนร่วมมากกว่าหนึ่งรูปแบบก็ได้ หากเลือกรูปแบบที่ไม่เหมาะสมกับโครงการหรือกิจกรรม หรือขั้นตอนในขณะนั้นอาจส่งผลให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ประสบความสำเร็จตามที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในเบื้องต้น

ในบทที่ 2 ได้แสดงให้เห็นถึงแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกล่าวถึงระบอบประชาธิปไตยกับการมีส่วนร่วมของประชาชน แนวคิดทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของประชาชนกับหลักสิทธิเสรีภาพ แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

กับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นแนวคิดพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง ต่อมาได้นำเสนอการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในต่างประเทศ เพื่อให้เห็นภาพรวมของการมีส่วนร่วมของประชาชนในต่างประเทศในด้านต่าง ๆ โดยมุ่งศึกษาประเทศในแถบยุโรปบางประเทศ และประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งล้วนเป็นประเทศที่มีประสบการณ์ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ ยังได้ศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และในการตัดสินใจออกใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการต่าง ๆ เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์รูปแบบที่เหมาะสมสำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต่อไป

บทที่ 3

วิวัฒนาการกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย

พ.ศ. 2475 ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเด็ดขาดและสูงสุดในการปกครอง มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อำนาจสูงสุดในการปกครองเป็นของปวงชนชาวไทย แต่การปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยที่เกิดขึ้นในขณะที่ยังไม่มีความพร้อม ส่งผลให้ประเทศไทยประสบกับปัญหาในระบอบการปกครองตลอดมา ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งที่ไม่โปร่งใส รัฐบาลขาดเสถียรภาพ การรัฐประหารที่ไม่เป็นไปตามกระบวนการทางประชาธิปไตย หรือแม้กระทั่งการขาดความตระหนักถึงหน้าที่ของพลเมืองของประชาชนเอง เป็นต้น

เหตุการณ์ทางเมืองหลายเหตุการณ์ในหน้าประวัติศาสตร์การเมืองไทย เป็นเครื่องชี้วัดแรงขับเคลื่อนของภาคประชาชนที่เพิ่มมากขึ้น กระทั่งเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 เกิด “เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ” ที่เป็นจุดเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่แสดงให้เห็นว่าประชาชนต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ทางการเมืองอย่างแท้จริง นอกจากนี้ การตื่นตัวเรื่องการจัดการทรัพยากรและกระแสการอนุรักษ์ที่มีมากขึ้น ทำให้ประชาชนเริ่มเห็นความจำเป็นที่จะต้องเข้ามาร่วมวางแผนรับรู้ ร่วมตัดสินใจ ร่วมแก้ปัญหาของสังคม ร่วมติดตามการทำงานของเจ้าหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ มากขึ้น การวางเฉยไม่สนใจในเรื่องต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อตนเองอาจนำความเดือดร้อนมาสู่ตนในอนาคตได้ การเรียกร้องให้มีการปฏิรูปทางการเมือง และการเล็งเห็นถึงความสำคัญของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ได้นำมาสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี พ.ศ. 2540 ที่ระบุชัดเจนถึงความสำคัญของประชาชนในการมีส่วนร่วม และเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถร่วมแสดงความคิดเห็นในการร่างรัฐธรรมนูญ¹

¹ ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ, เอกสารการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 2 เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ความยั่งยืนของประชาธิปไตย, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 2.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่สะท้อนความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการต่าง ๆ ของรัฐมากยิ่งขึ้น จนได้ชื่อว่าเป็น **“รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน”** ไม่เพียงบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างชัดเจนเท่านั้น แม้แต่ขั้นตอนการร่างรัฐธรรมนูญก็เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนอย่างแท้จริง

ถึงแม้ว่าก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ประเทศไทยจะมีนโยบายบางประการและกฎหมายบางฉบับที่เปิดโอกาส และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่แล้ว เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นต้น แต่ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญทำให้เมื่อรัฐธรรมนูญนำหลักเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนมีบัญญัติเอาไว้ การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นเรื่องที่ได้รับความสนใจมากขึ้น

การศึกษาวិวัฒนาการของการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงต้องศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นหลัก เพราะถือเป็นจุดกำเนิดของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

ในบทนี้จะนำเสนอวิวัฒนาการของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย โดยยึดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นแกนกลางในการศึกษาก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจะประกาศใช้ ขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีผลบังคับใช้ จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

3.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมไทยก่อนปี พ.ศ. 2540

นับตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อปี พ.ศ. 2475 นั้น การ

ปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยได้มีพัฒนาการมาเป็นลำดับ แม้ในบางช่วงจะคล้ายกับว่า กำลังเดินถอยหลังก็ตาม อุปสรรคที่มาขัดขวางระบอบประชาธิปไตยของไทยเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้มองเห็นปัญหาได้ว่า แท้จริงแล้วอะไรคืออุปสรรคสำคัญที่ต้องการการแก้ไขที่ถูกต้อง เพื่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทย

ความพยายามพัฒนาประเทศชาติให้ก้าวไปสู่รัฐชาติสมัยใหม่ของไทยได้มีการวางรากฐานมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ต่อเนื่องมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 และในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 แสดงให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์ของไทยในฐานะผู้นำทรงมีสายพระเนตรอันยาวไกลในการปรับปรุงการปกครองเสียใหม่ให้ทันสมัย แต่ไม่ได้ทรงเปลี่ยนแปลงในทันทีทันใด เพราะทรงตระหนักว่าหากสังคมไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างกะทันหัน สิ่งที่ได้รับคงจะเป็นโทษมากกว่าประโยชน์ พระมหากษัตริย์ทุกพระองค์ที่กล่าวถึงทรงมีความพยายามที่จะให้ประชาชนคุ้นเคยกับคำว่าประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น แต่ทรงใช้วิธีการแบบค่อยเป็นค่อยไป คือ เริ่มแทรกความคิดแบบประชาธิปไตยเข้าไปในการบริหารราชการแผ่นดินทีละเล็กละน้อย อย่างไรก็ตาม กระแสการเรียกร้องประชาธิปไตยมารุนแรงในสมัยรัชกาลที่ 7 นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองที่สุด

เหตุการณ์ทางการเมืองหลายครั้งที่เกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองนับเป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่าภาคประชาชนเริ่มต้องการเข้ามามีบทบาทในกระบวนการต่าง ๆ ทางการเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มชนชั้นกลางในเมือง และกลุ่มนิสิตนักศึกษา ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์ “วันมหาวิปโยค” วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เหตุการณ์ปิดล้อมนักศึกษาที่ชุมนุมอยู่ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นเหตุให้มีนักศึกษาเสียชีวิตหลายราย เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 และเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” ในเดือนพฤษภาคม 2535 เหตุการณ์ทั้งหมดนี้ล้วนเกิดจากความไม่สมดุลงบระหว่งการเมือง เศรษฐกิจ สังคม

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดการปกครองประเทศ การตรารัฐธรรมนูญจึงมาจากข้อเท็จจริงในสังคมว่าแท้จริงแล้วในขณะนั้นประเทศมีปัญหาอะไร ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยต้องการอะไร และนำวิธีการแก้ไขเยียวยาปัญหาหรือความต้องการเหล่านั้นไป

บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ในขณะนั้น ๆ เป็นเสมือนกระจกสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับนั้นจะประกาศใช้ รัฐธรรมนูญจึงเป็นเหมือนยาที่จะมาแก้ไขความบกพร่องของสังคมที่เปรียบเหมือนร่างกาย ดังนั้น หากต้องการทราบถึงความสาเหตุเบื้องหลังของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ต้องศึกษาถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่าง ๆ ในสังคมไทยก่อนที่จะประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เสียก่อน

3.1.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการเมือง

การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เต็มไปด้วยความไม่แน่นอนทางการเมือง เนื่องจากหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้เผชิญกับปัญหาทั้งภายในและภายนอกหลายประการ คือ ภายนอกต้องประสบปัญหาการคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ ผู้นำของประเทศในขณะนั้น มีความจำเป็นต้องสร้างความมั่นคงให้กับประเทศเป็นสำคัญเหนือกว่าสิ่งอื่น การพัฒนาประเทศในขณะนั้นก็มีอยู่บ้าง ภายใต้แนวทางของความมั่นคงเป็นหลัก ที่เห็นได้ชัดที่สุดในด้านการพัฒนาประเทศ คือ การเสนอแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรก (พ.ศ. 2504 – 2509) แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับนี้มุ่งสร้างชนชั้นกลางตามแบบประเทศตะวันตก โดยเน้นเรื่อง “มาตรฐานการครองชีพ” หรือ “การกินดีอยู่ดี” ของประชาชนเป็นสำคัญ² เมื่อความจำเป็นในการสร้างความมั่นคงของชาติมีมากกว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง กระบวนการขับเคลื่อนต่าง ๆ ของภาคประชาชนจึงไม่เกิดขึ้นในยุคนั้น ในทางตรงกันข้าม ภาคราชการกลับมีอำนาจและบทบาทเป็นอย่างมาก ในฐานะที่เป็นกลไกของรัฐในการสร้างความมั่นคง

² คณิ่งนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก, หน้า 64.

การที่ระบบราชการมีความเข้มแข็งเป็นอย่างมาก นอกจากไม่สามารถแก้ไข ปัญหาทางสังคมและเศรษฐกิจในขณะนั้นได้แล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาใหม่ คือ การซื้อราษฎร์บัง หลวงในวงราชการอย่างกว้างขวางส่งผลให้ชนชั้นกลางในกรุงเทพมหานครเกิดความไม่พอใจ นำมาสู่เหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 หรือ “วันมหาวิปโยค” ซึ่งมูลเหตุสำคัญของ เหตุการณ์ดังกล่าวสามารถรวบรวมได้ 4 ประการ³ คือ

ประการแรก คือ การขาดความชอบธรรมในการบริหารประเทศของรัฐบาลใน ขณะนั้น กล่าวคือ มีการทุจริตกันอย่างกว้างขวางในวงราชการ และรัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหา เหล่านี้ได้

ประการที่สอง คือ ระบบการเมืองที่ไม่เข้มแข็ง กล่าวคือ การเมืองในสมัยจอม พลสุชาติ ธนะรัชต์ เป็นระบบอุปถัมภ์อาศัยบุคลิกภาพของผู้มีอำนาจเพื่อสร้างความนับถือเกรง กลัวให้กับประชาชนทั่วไป เมื่อจอมพลสุชาติฯ ถึงแก่อนิจกรรม จอมพลถนอม กิตติขจร จึงเข้ามา สืบทอดอำนาจแทน อย่างไรก็ตาม ด้วยบุคลิกภาพที่แตกต่างกันไปทำให้กลุ่มต่าง ๆ ที่ไม่กล้า ออกมาเคลื่อนไหวและแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ทางการเมืองในสมัยจอมพลสุชาติฯ เริ่มออกมา เคลื่อนไหว และแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น

ประการที่สาม การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมสมัยจอมพลสุชาติฯ และจอม พลถนอมฯ ทำให้สังคมก้าวไปสู่ความซับซ้อนที่มากยิ่งขึ้น ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ใน สังคมจึงเพิ่มมากขึ้นและรุนแรงมากขึ้น ถึงแม้รัฐบาลจะพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่ จะลดความรุนแรงลงก็ไม่เป็นผล เพราะแท้จริงแล้วระบบราชการก็ยังเป็นแบบเดิมอยู่

ประการที่สี่ พฤติกรรมส่วนตัวของคณะผู้บริหารประเทศและบุคคลในครอบครัว บางคนไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน

หลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ได้มีคณะรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศ หลายคณะภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ผู้นำคณะรัฐบาลช่วงนั้นมาจาก พลเรือน กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเริ่มต้นตัวขึ้น ทั้งกลุ่มชนชั้นกลางในเมืองและกลุ่ม

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

ชาวบ้านในต่างจังหวัด ความสนใจในกิจกรรมทางการเมืองภายนอกสภาของภาคประชาชนเริ่มมีมากขึ้นและรุนแรงขึ้น และนำไปสู่เหตุการณ์ในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 หลังเหตุการณ์ดังกล่าวสภาพทางการเมืองของไทย เรียกได้ว่าไร้เสถียรภาพ เพราะมีการเปลี่ยนรัฐบาลหลายครั้ง

จนมาถึง พ.ศ. 2523 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐบาลของพลเอกเปรมฯ เป็นรัฐบาลแรกที่มีอายุยาวนานที่สุด ระบบการเมืองในยุคของพลเอกเปรมฯ เริ่มมีการพัฒนาอีกครั้งหนึ่ง จนมีผู้เรียกรัฐบาลชุดนี้ว่าเป็น “รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ”

พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อจากพลเอกเปรมฯ การเมืองในสมัยพลเอกชาติชายฯ เป็นยุคที่เรียกได้ว่าเป็นยุคเริ่มต้นของ “ประชาธิปไตยเต็มใบ” การเมืองภายใต้การนำของพลเอกชาติชายฯ ดูเหมือนว่าจะมีเสถียรภาพ แต่ต้องถูกยึดอำนาจโดยกลุ่มทหาร

หลังจากยึดอำนาจการปกครองจากพลเอกชาติชายฯ แล้ว คณะผู้รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้ตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ด้วยความที่จุดมุ่งหมายของนายอานันท์ฯ และคณะ รสช. แตกต่างกัน กล่าวคือ รัฐบาลภายใต้การนำของนายอานันท์ฯ ต้องการปฏิรูประบบเศรษฐกิจ แต่คณะ รสช. ในฐานะผู้ปฏิบัติต้องการให้กองทัพกลับเข้ามามีบทบาททางการเมืองและสามารถควบคุมรัฐสภาได้ จึงพยายามผลักดันให้พลเอกสุจินดาฯ ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีแทน เมื่อพลเอกสุจินดาฯ เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ภาคประชาสังคมได้ออกมาต่อต้านอย่างกว้างขวาง จนนำมาสู่เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ในปี พ.ศ. 2535

ในปี พ.ศ. 2535 หลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ประเทศไทยมีการเลือกตั้งทั่วไปอีกครั้งหนึ่ง ผลการเลือกตั้งในครั้งนั้นส่งผลให้นายชวน หลีกภัย ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา การเมืองไทยได้แปรสภาพมาเป็นการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่รัฐบาลมาจากการเลือกตั้งอย่างเต็มรูปแบบ⁴

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 66.

ดังที่กล่าวมา เห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการเมืองในประเทศไทย ก่อน พ.ศ. 2540 มีวิวัฒนาการมาตามลำดับ ถึงแม้ว่าบางช่วงจะเต็มไปด้วยอุปสรรคหลายประการ เช่น การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ไม่เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยหรือการรัฐประหารหลายครั้ง แต่ในที่สุดการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการเมืองการก็มีทิศทางพัฒนาที่ดีขึ้น ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลายครั้ง แสดงให้เห็นว่าประชาชนมีความต้องการมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น

3.1.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการพัฒนา

ในด้านการพัฒนาตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงก่อน พ.ศ. 2540 สังคมไทยยังต้องการการพัฒนาอย่างมาก โดยเฉพาะสังคมในชนบทที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังประกอบอาชีพเกษตรกรรม รายได้ต่ำ คุณภาพชีวิตต่ำ ระบบการสาธารณสุขูปโภค สาธารณูปการ ยังเข้าไม่ถึงในหลายท้องที่ รัฐบาลหลายคณะจึงมุ่งเน้นการพัฒนาไปสู่ชนบท นโยบายส่วนมากจึงมุ่งเน้นไปที่การยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชน กระจายรายได้ และความเจริญด้านต่าง ๆ ไปสู่ท้องถิ่น ก่อให้เกิดโครงการการพัฒนามากมาย เช่น โครงการพัฒนาจังหวัด (คพจ.) โครงการพัฒนาตำบล (คพต.) ทั้งสองโครงการนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาชนบท และโครงการพิเศษอื่น ๆ อีก เช่น โครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (งบ สส. 5 ล้าน) และโครงการพัฒนาจังหวัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (งบ สส. 15 ล้าน)⁵ เป็นต้น

โครงการเหล่านี้ถึงแม้จะมีลักษณะเป็นการพัฒนาชนบทที่มีประชาชนเป็นผู้รับผลประโยชน์โดยตรง แต่ประชาชนกลับมีส่วนร่วมในโครงการดังกล่าวน้อยมาก กล่าวคือ โครงการ

⁵ ศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมได้ใน ธงชัย วงศ์สุวรรณ และคณะ, การศึกษาวิจัย โครงการพัฒนาพิเศษ ข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โครงการพัฒนาจังหวัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โครงการพัฒนาจังหวัด (งบประมาณสนับสนุนส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น) และโครงการพัฒนาตำบล, (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540).

ต่าง ๆ มีลักษณะเป็นการจัดการจัดสรรงบประมาณ ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการเสนอความคิดตั้งแต่เริ่มโครงการ ประชาชนมีบทบาทเพียงผู้ร่วมโครงการเท่านั้น ส่งผลให้การดำเนินโครงการต่าง ๆ ไม่ประสบผลสำเร็จ และสูญเสียงบประมาณไปโดยเปล่าประโยชน์ ผลประโยชน์ในการใช้จ่ายงบประมาณกลับตกไปเป็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และข้าราชการในหน่วยงานต่าง ๆ โดยทุจริต

สรุปว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการพัฒนา ก่อน พ.ศ. 2540 ประชาชนยังไม่มีส่วนร่วมเท่าที่ควร สถานะของประชาชนเป็นเพียงผู้เข้าร่วมในโครงการที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากโครงการได้อย่างเต็มที่ด้วยซ้ำไป เพราะโครงการเกิดขึ้นโดยไม่ได้รับฟังความเห็นของประชาชนให้ได้มาซึ่งความต้องการที่แท้จริงก่อน ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มโครงการ สิ่งที่ได้มาจึงเป็นสิ่งที่ไม่ได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และประชาชนก็ไม่มีความสามารถที่จะเข้าไปควบคุมหรือตรวจสอบโครงการนั้น ๆ หลังจากสิ้นสุดโครงการแล้ว ทำให้เกิดการทุจริตกันอย่างกว้างขวาง

3.1.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เป็นสิ่งที่ปรากฏอยู่กับสังคมไทย โดยเฉพาะในสังคมชนบทที่ใกล้ชิดกับธรรมชาติมานานแล้ว เห็นได้จากการแสดงออกทางความเชื่อ วัฒนธรรมประเพณี เช่น การบวชต้นไม้ การเคารพนับถือต้นไม้ใหญ่ ความเชื่อเรื่องรุกขเทวดา เป็นต้น วัฒนธรรมประเพณีเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยเสริมสร้างให้ประชาชนในชนบทรู้จักใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นมิตร และยังส่งเสริมให้สมาชิกของชุมชนรักและหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในท้องถิ่นของตนเองด้วย วัฒนธรรมประเพณีเหล่านี้จึงเป็นกรอบแห่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติได้เป็นอย่างดีกว่ากฎหมาย

เมื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจเริ่มก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายไปเป็นอันมากทั้งจากภาคอุตสาหกรรมที่สร้างรายได้มหาศาลให้กับประเทศแต่ทำลาย

สิ่งแวดล้อมอย่างมากมาย และวิถีชีวิตของชาวชนบทที่เปลี่ยนแปลงไปล้วนทำให้ความเชื่อ วัฒนธรรมประเพณีที่มีส่วนปกป้องทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายไปด้วย กฎหมายจึงต้องเข้ามา มีบทบาทในการปกป้องคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติแทน

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535) เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับแรกที่มีบทบัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในสังคมไทยก่อน พ.ศ. 2540 เป็นส่วนหนึ่งของความเชื่อ วัฒนธรรมประเพณี และเป็นกระบวนการที่มีอยู่อย่างต่อเนื่อง เพราะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งที่ใกล้ชิดกับประชาชน จนเมื่อภาคอุตสาหกรรมเจริญก้าวหน้ามาก ความต้องการทรัพยากรธรรมชาติไปเป็นปัจจัยในการผลิตของภาคอุตสาหกรรมจึงมีมากขึ้น การใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่ขาดการวางแผนที่ดีส่งผลให้สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายไปอย่างรวดเร็ว ความเชื่อ วัฒนธรรมประเพณีเกี่ยวกับการคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติถูกลดความสำคัญลง ทำให้กฎหมายจึงต้องเข้ามา มีบทบาทในการคุ้มครองและอนุรักษ์แทน บทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดแนวทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหลายประการ แต่ในทางปฏิบัติ กลับพบปัญหาว่ากระบวนการมีส่วนร่วมไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง เพราะระบบราชการยังคงเป็นระบบปิด การบริหารราชการยังใช้วิธีคิดที่เอาส่วนราชการและงานนโยบายเป็นหลัก ไม่ได้คำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ การมีส่วนร่วมของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติจึงยังไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร เมื่อเทียบกับระบบราชการที่ใช้อำนาจรัฐเหนือประชาชน

3.1.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม

กฎหมายไทยได้นำหลักการเรื่องการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 (พระราชบัญญัติ

สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518) เพิ่มเติม พ.ศ. 2521 และ พ.ศ. 2522 แต่การดำเนินการด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้เริ่มต้นอย่างเป็นทางการเมื่อ พ.ศ. 2524 ที่ได้มีประกาศประเภทโครงการหรือกิจการที่ต้องศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และต่อมาเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2527 ได้กำหนดให้มีการจดทะเบียนในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งใช้คำว่า “ผู้มีสิทธิขอรับใบอนุญาตทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบเพื่อต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม” (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 101 ตอนที่ 184 ฉบับพิเศษ หน้า 1 วันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2527)

ในระยะแรกเริ่มของการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น มีอุปสรรคหลายประการ เช่น ความไม่พร้อมของผู้จัดทำรายงาน และความไม่พร้อมของหน่วยงานผู้ตรวจสอบรายงาน การจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมในยุคแรก จึงมีลักษณะเป็นเพียงการจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Examination) เท่านั้น บางโครงการเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ต้องตรวจรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมกลับเป็นผู้จัดทำรายงานดังกล่าวเสียเอง

การจดทะเบียนผู้ชำนาญการเพื่อการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม ใน พ.ศ. 2527 เป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้การทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีความละเอียดมากขึ้น แต่ยังมีปัญหาอยู่ที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมในขณะนั้น คือ พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 ไม่มีบทบัญญัติใดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทำรายงานดังกล่าว ประชาชนจึงไม่มีส่วนร่วมในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด จนกระทั่งมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อก่อนหน้านี้ รวมถึงประชาชนก็สามารถมีส่วนร่วมในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน

เมื่อพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ประกาศใช้แล้ว เจ้าของโครงการหรือกิจกรรม และประชาชนต่างตื่นตัวในการเปิดโอกาสและการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่การประชาสัมพันธ์ และรับทราบข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ของโครงการหรือกิจกรรม การแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรม ตลอดจนไปจนกระทั่งการควบคุมตรวจสอบการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม การศึกษาด้านการมีส่วนร่วมโดยการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นภายหลัง

การศึกษาด้านความเหมาะสมและการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม ถึงขั้นร่างรายงานฉบับสุดท้าย มีการเชิญบุคคลกลุ่มต่าง ๆ มาประชุม⁶ การเชิญบุคคลในกลุ่มต่าง ๆ มาร่วมประชุมนี้ต้องคำนึงถึงความหลากหลายของกลุ่มผู้เข้าร่วมประชุม ไม่ควรเชิญเฉพาะกลุ่มที่เห็นด้วยนั้น เพราะจะทำให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นนั้นไม่สมบูรณ์ ได้รับข้อมูลที่หลากหลาย

การที่โครงการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะสามารถศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ขึ้นอยู่กับ 2 เงื่อนไข คือ⁷

1) เจ้าของโครงการได้กำหนดไว้ในเงื่อนไขการศึกษา (Term of Reference: TOR) ว่าจะต้องมีการศึกษาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ดี ในแต่ละโครงการอาจใช้ถ้อยคำสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แตกต่างกันไป ต้องพิจารณาให้รอบคอบ เช่น คำว่า “ประชาสัมพันธ์” หรือ “มวลชนสัมพันธ์” เป็นต้น ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมเช่นกัน แต่เป็นการสื่อสารทางเดียวเท่านั้น

2) บริษัทที่ปรึกษาเห็นว่าจะต้องมีการศึกษาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงกำหนดเอาไว้ในข้อเสนอโครงการเพื่อให้เจ้าของโครงการพิจารณา

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมนับว่าเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจมากจากภาคประชาชน และเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน กระบวนการหนึ่งที่สามารถแสดงให้เห็นถึงการยอมรับสถานะความเป็นเจ้าของร่วมกันในสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การดำเนินการเพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนบรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

⁶ คณิงนิจ ศรีบัวเยี่ยม และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก, หน้า 79.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 80.

วิวัฒนาการกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมไทยก่อน พ.ศ. 2540 เป็นไปอย่างล่าช้า บางช่วงเวลากการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่าง ๆ ไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย ถึงแม้ว่าจะเป็น การปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงของรัฐผู้นำในขณะนั้นจึงต้องจำกัดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเอาไว้ เพื่อนำพาประเทศให้รอดพ้นจากภัยคุกคามจากภายนอก หลังจากภัยคุกคามจากภายนอกหมดไป การมีส่วนร่วมของประชาชนเหมือนว่าจะพัฒนาได้ แต่กลับต้องเผชิญหน้ากับระบบราชการแบบเดิมที่ให้ความสำคัญกับข้าราชการมากกว่าประชาชน การรัฐประหารหลายครั้งที่เกิดขึ้นในสังคมไทยเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อพัฒนาการของการมีส่วนร่วมของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย เหตุการณ์สำคัญในหน้าประวัติศาสตร์การเมืองไทยหลายครั้งที่เกิดจากการออกมาเคลื่อนไหวของภาคประชาชนนำมาสู่การเปลี่ยนแปลง และดูเหมือนว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีทิศทางที่ดีขึ้น แต่รัฐบาลกลับไร้เสถียรภาพอย่างสิ้นเชิง เมื่ออุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งด้านการเมือง ระบบราชการ ความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลเริ่มหมดไป กลับพบว่าภาคประชาชนโดยเฉพาะประชาชนในชนบทเองยังไม่มีความพร้อมที่จะเข้ามีส่วนร่วมในโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ อย่างไรก็ตาม ก่อน พ.ศ. 2540 ภาคประชาชนเริ่มมีความเข้มแข็งมากขึ้นและพร้อมที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการและ กิจกรรมต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น จนนำมาสู่การร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามา มีบทบาทและมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง

3.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เกิดขึ้นจากกระแสความต้องการเข้ามามี ส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองมากยิ่งขึ้น สืบเนื่องจากเหตุการณ์การพฤษภาทมิฬ เมื่อ พ.ศ. 2535 มีการเรียกร้องให้รัฐสภาปฏิรูปการเมืองโดยการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ รัฐสภาใน ขณะนั้นจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการศึกษาแนวทางในการจัดทำร่าง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เรียกว่า “คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย” (คปพ.)

เมื่อนายบรรหาร ศิลปอาชา เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้แสดงความจริงจั่งที่จะ ปฏิรูปการเมืองให้เป็นไปตามข้อเสนอของ คปพ. จึงมีคำสั่งแต่งตั้ง “คณะกรรมการปฏิรูป

การเมือง” (คปก.) ทำหน้าที่ศึกษาและนำเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อรัฐสภา ในที่สุด คณะกรรมาธิการวิสามัญได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญที่ได้แก้ไขปรับปรุงใน 5 ประเด็นหลัก และที่ประชุมรัฐสภาได้พิจารณาลงมติเห็นชอบ ดังนี้⁸

ประเด็นที่ 1 องค์กรในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เห็นชอบให้มีองค์กรในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในรูปแบบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ 2 องค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญให้มีสมาชิก 2 ประเภท คือ ประเภทหนึ่ง มาจากการเลือกตั้งจากจังหวัดต่าง ๆ จังหวัดละ 1 คน รวม 76 คน และประเภทที่สองมาจากการเสนอบัญชีรายชื่อโดยสถาบันอุดมศึกษาที่มีการให้ปริญญาสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 23 คน รวมทั้งสองประเภทเท่ากับ 99 คน

ประเด็นที่ 3 ที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เป็นการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต่าง ๆ ของผู้ที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งสองประเภท

ประเด็นที่ 4 การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสภาร่างรัฐธรรมนูญและรัฐสภา

ประเด็นที่ 5 การลงประชามติ หากรัฐสภาให้ความเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอด้วยคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นออกให้ประชาชนทำการลงมติตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กฎหมายกำหนด

การทำงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญอยู่ภายใต้เงื่อนไขสำคัญ 3 ประการ คือ⁹

- (1) ต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 240 วัน
- (2) ต้องร่างรัฐธรรมนูญโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นสำคัญ
- (3) ต้องร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปเพื่อปฏิรูปการเมือง

⁸ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540), (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2546), หน้า 8 – 9.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

แนวคิดสำคัญที่เป็นกรอบของการยกร่างรัฐธรรมนูญที่สภาว่่างรัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นมา คือ “การปฏิรูปการเมือง” (Political Reform) ซึ่งมีจุดประสงค์ในการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพ และประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยการกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจของรัฐเสียใหม่ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิควบคุมและตรวจสอบได้อย่างแท้จริง อันเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจการปกครองบ้านเมืองแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องในทางที่มีชอบหรือทุจริตด้วยประการใด ๆ¹⁰ ดังนั้น การปฏิรูปการเมืองจึงต้องเป็นการปฏิรูปที่มีพื้นฐานมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงในกระบวนการทางการเมืองทุกขั้นตอน และจากประชาชนทุกระดับชั้นในสังคม¹¹

เพื่อความชัดเจนของกรอบการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาว่่างรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดกรอบความคิดพื้นฐาน โดยแยกออกเป็น 3 เรื่องใหญ่ คือ¹²

กรอบที่ 1 สิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง ซึ่งมีหลักการที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญดังนี้

- (1) เพิ่มสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ให้ครบถ้วน
- (2) ขยายความสิทธิ เสรีภาพ ให้ชัดเจนขึ้น
- (3) คุ้มครองให้สิทธิเสรีภาพมีผลบังคับได้จริง
- (4) กำหนดให้การจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยกฎหมายหรือโดยการใช้อำนาจรัฐ จะกระทำได้

เฉพาะเหตุที่รัฐธรรมนูญอนุญาตไว้แบะเท่าที่จำเป็น โดยจะกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพมิได้ อีกทั้งกฎหมายเช่นว่านั้นต้องใช้เป็นกาทั่วไป และต้องระบุบทมาตราในรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิเสรีภาพไว้ด้วย

- (5) เปิดโอกาสให้พลเมืองมีส่วนร่วมในระบอบมากขึ้น

¹⁰ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สภาว่่างรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540), หน้า 1.

¹¹ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540), หน้า 10.

¹² มนต์วี รูปสุวรรณ และคณะ, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2542), หน้า 32.

(6) เพิ่มบทบัญญัติให้การกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นเป็นรูปธรรมชัดเจนขึ้นในทางปฏิบัติ

กรอบความคิดพื้นฐานกรอบที่ 1 นี้ มีส่วนสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่ส่งเสริมให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในรัฐธรรมนูญฉบับอื่น

กรอบที่ 2 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

กรอบที่ 3 สถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง

การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ตั้งแต่ขั้นตอนการเริ่มจัดทำและยกย่องรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ขั้นตอนการจัดทำและการยกย่องได้กระทำโดยผ่านตัวแทนของประชาชน และได้นำความคิดเห็นของประชาชนไปเป็นส่วนสำคัญในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ โดยเมื่อพิจารณาขั้นตอนดังกล่าวแล้วจะพบว่าประชาชนมีส่วนร่วมดังนี้

เมื่อร่างรัฐธรรมนูญได้รับการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมไทยก็ได้ปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้นในบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว อีกทั้งในคำปรารภที่เปรียบเสมือนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า

“...โดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น...”

สรุปว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากของการเมืองการปกครองของไทยในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในรัฐธรรมนูญฉบับใด ๆ ในส่วนของบทบัญญัติต่าง ๆ ที่ให้ความสำคัญกับภาคประชาชนมากกว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมาในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทย การศึกษาพัฒนาการของการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนในประเทศไทย จึงอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นสำคัญ วัตถุประสงค์สำคัญอีกประการหนึ่งของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 คือ ความต้องการจะปฏิรูปการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ และในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐมากยิ่งขึ้น เป็นการเปลี่ยนจากระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนหรือประชาธิปไตยโดยอ้อม มาสู่ระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มากขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้น เป็นการยืนยันถึงหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังที่ปรากฏในบททั่วไปของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 3 บัญญัติว่า **“อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย...”**

ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจอธิปไตยกับปวงชนชาวไทยได้รับการรองรับไว้ในรัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองประเทศทุกฉบับ แต่สิ่งที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจอธิปไตยกับปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แตกต่างไปจากฉบับอื่นก่อนหน้านั้น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติรับรองว่า อำนาจอธิปไตย **“เป็นของ”** ปวงชนชาวไทย แต่รัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองประเทศก่อนหน้านั้นใช้คำว่า อำนาจอธิปไตย **“มาจาก”** ปวงชนชาวไทย การใช้ถ้อยคำที่เปลี่ยนแปลงไปนั้น แสดงให้เห็นว่าประชาชนมีความสัมพันธ์กับอำนาจอธิปไตยมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ หากบัญญัติคำว่า อำนาจอธิปไตย **“เป็นของ”** ปวงชนชาวไทย แสดงให้เห็นว่า ประชาชนสามารถใช้อำนาจอธิปไตยโดยการเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎรได้เท่านั้น คือ ประชาชนต้องใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางองค์กรใดของรัฐ มีลักษณะเหมือนกับประชาชนเป็นเพียงบ่อเกิดแห่งอำนาจอธิปไตย เมื่ออำนาจอธิปไตยเกิดขึ้นมาแล้ว ประชาชนก็ไม่มีอำนาจใดไปควบคุมอำนาจอธิปไตยได้อีก เมื่อมีการบัญญัติคำว่า อำนาจอธิปไตย **“เป็นของ”** ปวงชนชาวไทย เป็นการสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนไม่ใช่บ่อเกิดแห่งอำนาจอธิปไตยเท่านั้น แต่ประชาชนคือเจ้าของอำนาจอธิปไตย ถึงแม้ว่าประชาชนยังต้องใช้

อำนาจอธิปไตยผ่านทางองค์กรของรัฐโดยการเลือกตั้งผู้แทน แต่ประชาชนก็ยังคงมีสิทธิที่จะเข้าร่วมดำเนินการต่าง ๆ กับภาครัฐ รัฐมีฐานะเป็นเพียงกลไกที่อำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตย อำนาจอธิปไตยยังคงเป็นสิทธิขาดของประชาชนอยู่นั่นเอง

3.2.1 บทบัญญัติที่รองรับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่รองรับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถแยกพิจารณาออกเป็น 2 ด้าน คือ พิจารณาจากสิทธิของภาคประชาชน และพิจารณาจากแนวทางของภาครัฐ

1) ภาคประชาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรองรับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะที่เป็นสิทธิของภาคประชาชนดังต่อไปนี้

(1) บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 58) กฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ออกตามความในมาตรานี้ คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรานี้เป็นเรื่อง Public Information ซึ่งก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 การรับทราบข้อมูลข่าวสารของทางราชการจะกระทำต่อเมื่อเป็นผู้มีส่วนได้เสียเท่านั้น ไม่ตรงกับหลักการของ Public Information อย่างแท้จริง¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงขยายให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้อย่างทั่วถึง

(2) บุคคลย่อมมีสิทธิในการรับทราบข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการ

¹³ มนต์วี รูปสุวรรณ และคณะ, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ, หน้า 139.

ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว (มาตรา 59)

มาตรานี้เป็นเรื่องของการทำประชาพิจารณ์ บุคคลที่จะได้รับผลกระทบที่เกิดจากโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ มีสิทธิได้รับคำชี้แจงจากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ และมีสิทธิเสนอความเห็น การบัญญัติคำว่า “ส่วนได้เสียสำคัญอื่นใด” เพื่อขยายความถึงกรณีอื่นนอกจากสิ่งแวดล้อม เช่น การออกกฎกระทรวงกำหนดพิกัดศุลกากร หรือ Shipping¹⁴

(3) ในด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จัดการ และรับผล โดยบัญญัติไว้ว่า

“สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง” (มาตรา 56)

(4) ด้านวัฒนธรรม รัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ โดยกำหนดให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 141.

การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน (มาตรา 46)

(5) ในด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าไปตรวจสอบเจ้าหน้าที่รัฐในระดับสูงและระดับท้องถิ่น กล่าวคือ ในระดับสูง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อกันร้องต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้ถอดถอนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐในระดับสูง ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด รวมทั้งกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และ ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (มาตรา 303 ประกอบมาตรา 304) ส่วนของการถอดถอนเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถลงคะแนนเสียงให้ผู้บริหารส่วนท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งได้ (มาตรา 287)

(6) สำหรับกระบวนการนิติบัญญัติ ประชาชนก็สามารถมีส่วนร่วมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น กล่าวคือ ในระดับชาติ รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพของประชาชน และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐต่อรัฐสภาได้ (มาตรา 170) ส่วนการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือกระบวนการนิติบัญญัติในระดับท้องถิ่นนั้น ประชาชนมีส่วนร่วมได้โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ (มาตรา 287)

2) *ภาครัฐ* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดแนวทางให้รัฐดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วม ดังต่อไปนี้

(1) รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดยุทธศาสตร์ การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (มาตรา 76)

(2) รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน (มาตรา 79)

(3) รัฐต้องสร้างเสริมและพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชน (มาตรา 80)

หลักการของระบอบประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่กล่าวมานี้ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญดังกล่าว และเป็นสิ่งใหม่ที่เกิดขึ้นในระบอบประชาธิปไตยของไทย บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงครอบคลุมทุกกิจกรรมที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งในทางการเมือง การพัฒนา วัฒนธรรมประเพณี การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ

3.2.2 ประเด็นสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ในหัวข้อนี้จะนำเสนอให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ปรากฏตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีประเด็นใดบ้างที่นำไปสู่กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งจะแยกออกเป็น 3 ประเด็นหลัก คือ 1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายระดับชาติ 2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกฎ และ 3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจอนุมัติโครงการและออกใบอนุญาต ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.2.2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายระดับชาติ (Public Participation in National Policy Planning)

การกำหนดนโยบายระดับชาติเป็นหน้าที่ที่สำคัญยิ่งของฝ่ายบริหาร โดยการกำหนดนโยบายนั้นฝ่ายบริหารจะยึดถือเอารัฐธรรมนูญหมวด 5 แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นแนวทางหลักในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ที่ผ่านมาคณะรัฐมนตรีได้จัดตั้งหน่วยสนับสนุนทางวิชาการสำหรับการจัดทำนโยบาย คือ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่ให้ความเห็นในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่อรัฐบาลและรัฐบาลก็ได้ยึดถือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดังกล่าวมาโดยตลอด¹⁵

แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไม่ได้เป็นเพียงแนวทางที่ไม่มีผลบังคับเท่านั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน และยังกำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนถึงแนวทางที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าว และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง (มาตรา 88) *

สำหรับแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรองรับไว้ 3 ประการ คือ *ประการแรก* รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (มาตรา 76) *ประการที่สอง* รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้

¹⁵ คณิศ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก, หน้า 114.

* มาตรา 88 “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา 211 คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง”

ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครอง คุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดการมลพิษที่มี ผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน (มาตรา 79) และ *ประการที่สาม* รัฐต้องเสริมสร้างและพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชน (มาตรา 80)

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยังได้กำหนดให้มีหน่วยงานขึ้นมาอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของ ประชาชนเป็นอย่างยิ่ง คือ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ซึ่งรายละเอียดจะกล่าวถึง ในบทต่อไป)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายระดับชาตินอกเหนือจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายระดับชาติได้อีกกรณีหนึ่ง คือ การทำประชามติ ซึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 214 บัญญัติว่า

“ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจ ปรึกษา ประธานสภา ผู้แทนราษฎร และ ประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษา ความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรค หนึ่งซึ่งมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ การออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคล หนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้

ประกาศตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติซึ่ง จะต้องไม่ก่อนเก้าสิบวันแต่ไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และ วันออกเสียงประชามติต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

ในระหว่างที่ประกาศตามวรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับ รัฐต้องดำเนินการให้ บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น แสดงความคิดเห็นของตนได้โดยเท่าเทียมกัน

บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิออกเสียง ประชามติ

ในการออกเสียงประชามติ หากผลปรากฏว่ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียง ประชามติเป็นจำนวนไม่มากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ถือว่า

ประชาชนโดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น แต่ถ้ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติมากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติและปรากฏว่าผู้ออกเสียงประชามติโดยเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น

การออกเสียงประชามติตามมาตรา^{๑๖}นี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ”

โดยสรุปแล้ว กิจกรรมที่จะให้มีการออกเสียงประชามติมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ

1) เรื่องที่จะออกเสียงประชามติต้องเป็นเรื่องที่อาจกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติ หรือประชาชน

2) การออกเสียงประชามติที่จะทำนั้น ต้องเป็นประโยชน์ในการขอคำปรึกษาจากประชาชนว่าเห็นด้วยหรือไม่

3) กิจกรรมที่จะทำการออกเสียงประชามติต้องเป็นกิจกรรมที่ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ

4) กิจกรรมที่ทำการออกเสียงประชามติจะต้องไม่เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติตามบทบัญญัติมาตรา^{๑๖}นี้ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541

3.2.2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกฎ (Public Participation in Rule-Making)

การสร้างกฎเป็นกระบวนการทางนิติบัญญัติที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะระบอบประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วม จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการออกกฎด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างกฎทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมกัน 3 กรณี คือ *กรณีที่หนึ่ง* การสร้างกฎโดยการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย (มาตรา 170) *กรณีที่สอง* การสร้างกฎโดยการเข้าชื่อร้องขอเพื่อออกข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา 287) *กรณีที่สาม* การสร้างกฎโดยการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการวิสามัญ (มาตรา 190)

1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกฎโดยการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 170 บัญญัติว่า

“ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมายังหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

การเสนอร่างกฎหมายเพื่อรัฐสภาพิจารณาตามบทมาตรานี้ต้องจัดทำมาในรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติ และต้องเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ (หมวด 3) และร่างกฎหมายเกี่ยวกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (หมวด 5) เท่านั้น

สำหรับประเทศไทยได้มีการตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรานี้ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 โดยมีข้อสังเกตที่น่าสนใจอยู่ที่วิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นสามารถกระทำได้ 2 วิธี¹⁶ คือ โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง (มาตรา 7)* อีกวิธีหนึ่งคือ ร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายก็ได้ (มาตรา 9)** และเพื่อเป็นการคุ้มครองให้การดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการเข้าชื่อเสนอร่าง

¹⁶ มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, หน้า 234.

* มาตรา 7 “ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเองครบจำนวนห้าหมื่นคน ให้ยื่นเรื่องเสนอต่อประธานรัฐสภา...”

** มาตรา 9 “ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนตั้งแต่หนึ่งร้อยคนขึ้นไปประสงค์จะขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้ยื่นคำขอต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งพร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา”

กฎหมายให้สามารถกระทำได้อย่างสะดวก พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังได้กำหนดโทษผู้ที่ขัดขวางการเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้ต้องรับโทษทางอาญา (มาตรา 15)*

2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกฎโดยการเข้าชื่อร้องขอเพื่อออกข้อบัญญัติท้องถิ่น สำหรับการรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อร้องขอเพื่อออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 287 บัญญัติว่า

“ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมายด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

การเข้าชื่อร้องขอเพื่อขอออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนับเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าระดับชาติ ประชาชนในท้องถิ่นย่อมทราบดีว่าความต้องการของท้องถิ่นที่แท้จริงคืออะไร และข้อบัญญัติในลักษณะใดจะสามารถนำไปสู่จุดมุ่งหมายเช่นนั้นได้

กฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อร้องขอเพื่อออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญมาตรานี้ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งเป็นแนวทางให้ประชาชนในท้องถิ่นผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอออกข้อบัญญัติท้องถิ่น และฝ่ายนิติบัญญัติของท้องถิ่น คือ ประธานสภาท้องถิ่นปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดเอาไว้ และมีบทลงโทษแก่ผู้ขัดขวางกระบวนการดังกล่าว (มาตรา 7)**

* มาตรา 15 “ผู้ใดกระทำการใดโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือขัดขวางการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

** มาตรา 7 “ผู้ใดกระทำการใดโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือขัดขวางการดำเนินการเข้าชื่อ

3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกฎโดยการเข้าร่วมเป็น คณะกรรมาธิการวิสามัญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกฎโดยการเข้าร่วมเป็นกรรมาธิการวิสามัญไว้ในมาตรา 190 ซึ่งบัญญัติว่า

“การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎร วินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา ให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด”

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกฎตามบทมาตรานี้ มี สาระสำคัญ คือ

- ต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ
- ร่างพระราชบัญญัติต้องอยู่ในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร
- เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ได้พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา
- ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมได้ในฐานะผู้แทนองค์การเอกชนที่เกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ ยังไม่ได้เปิดโอกาสให้เข้าไปมีส่วนร่วมในลักษณะส่วนบุคคล และ
- ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของกรรมาธิการทั้งหมด

เสนอกฎหมายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกฎหมายได้บัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีตัวอย่างที่สำคัญ คือ การเสนอร่าง พระราชบัญญัติป่าชุมชน โดยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามมาตรา 170 ประกอบกับ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของภาค ประชาชนดังกล่าว ได้ดำเนินการไปพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนของรัฐบาล เป็นการดำเนินการคู่ขนานระหว่างรัฐกับประชาชนในร่างพระราชบัญญัติที่มีต้นร่างเดียวกัน แต่มี สาระบางประการที่แตกต่างกัน ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ที่มาจากการเข้าชื่อของประชาชนได้ ผ่านกระบวนการขอความเห็นจากสาธารณะด้วยวิธีประชาพิจารณ์ และมีการปรับปรุงหลายครั้ง จึงถือได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่ประชาชนเข้าชื่อกันเสนอนั้นเป็นร่างกฎหมายที่ ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง¹⁷

3.2.2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจอนุมัติโครงการและการออกใบอนุญาต (Public Participation in Project's Decision-making and Permitting)

การตัดสินใจอนุมัติโครงการและการออกใบอนุญาตเป็นการตัดสินใจของ ฝ่ายบริหารในฐานะฝ่ายปกครองที่จะใช้ดุลยพินิจอนุมัติโครงการและออกใบอนุญาตให้กับเอกชน ในการดำเนินกิจการประเภทต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุมัติ หรือขออนุญาตจากรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมใน กระบวนการตัดสินใจดังกล่าวของรัฐด้วย ซึ่งสามารถแยกพิจารณาออกเป็น 2 ประเด็นใหญ่¹⁸ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบขององค์การ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบที่ เป็นกระบวนการ

¹⁷ คณิศ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมี ส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก, หน้า 123 - 125.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 127.

1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบขององค์การ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจอนุมัติโครงการและการออกใบอนุญาตนั้น ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐได้ในลักษณะของการรวมกลุ่มเป็นองค์การ ไม่ได้เป็นลักษณะของปัจเจกบุคคล ตามรัฐธรรมนูญใช้คำว่า “องค์การอิสระ” หมายถึง องค์การที่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมจัดตั้งขึ้น เพื่อดูแลผลประโยชน์ของกลุ่มและทำหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์สาธารณะ โดยการเป็นตัวแทนของประชาชนตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ องค์การที่จัดตั้งขึ้นต้องเป็นอิสระจากรัฐ เพื่อให้้องค์การมีความเข้มแข็งโดยภาคประชาสังคม ไม่ถูกแทรกแซงจากอำนาจรัฐไม่ว่าในทางใด ๆ

“องค์การอิสระ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มี 2 ประเภทสำคัญ คือ 1) องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม และ 2) องค์การอิสระด้านคุ้มครองผู้บริโภค

(1) องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม เป็นองค์การอิสระที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติรองรับไว้ในมาตรา 56 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า

“การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

(2) องค์การอิสระด้านคุ้มครองผู้บริโภค เป็นองค์การอิสระที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติรองรับไว้ในมาตรา 57 ซึ่งบัญญัติว่า

“สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มี้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค”

2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบที่เป็นกระบวนการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไม่ได้บัญญัติรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะขององค์การอิสระเท่านั้น แต่ยังได้บัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบที่เป็นกระบวนการอีกด้วย รูปแบบที่เป็นกระบวนการ หมายถึง วิธีการหรือแนวทางที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เพื่อให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐที่จะอนุมัติโครงการและออกใบอนุญาตต่าง ๆ ให้กับเอกชน วิธีการหรือแนวทางดังกล่าวปรากฏอยู่ในมาตรา 59 ซึ่งบัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ”

ประเด็นสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ได้นำเสนอไป คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายระดับชาติ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกฎ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจอนุมัติโครงการและออกใบอนุญาตนั้น มีกรอบความคิดใหญ่เดียวกัน คือ ต้องการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ ของรัฐมากยิ่งขึ้น แต่บางเรื่องก็เป็นเรื่องที่รัฐยังคงต้องสงวนเอาไว้ เช่น ประชาชนยังไม่สามารถมีส่วนร่วมในการเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงได้ เพราะเป็นความลับของชาติ เป็นเรื่องที่เปิดเผยมต่อสาธารณะไม่ได้ และต้องอาศัยความรู้ความชำนาญอย่างยิ่ง เป็นต้น สำหรับในรายละเอียดปลีกย่อยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งสามประเด็น อาจแตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของประเด็นนั้น ๆ เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกฎระดับชาติ และระดับท้องถิ่นอาจแตกต่างกันไป คือ ระดับท้องถิ่นอาจทำได้ง่ายกว่าในระดับชาติ เนื่องจากข้อบัญญัติท้องถิ่นมีผลกระทบกับราษฎรในท้องถิ่นเท่านั้น แต่กฎหมายในระดับชาติกระทบต่อทุกคนในชาติ ถึงแม้จะแตกต่างกันในรายละเอียด แต่ก็มีจุดประสงค์ที่จะเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้ประชาชนมีสิทธิทางการเมืองหลายประการที่ไม่ถึงขนาดเป็นประชาธิปไตยโดยตรง แต่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองเพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิของตนเองหรือต่อชุมชนท้องถิ่น¹⁹ การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นับว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นใหม่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากกระแสการเรียกร้องของภาคประชาสังคมที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงเป็นเสมือนอุปกรณ์สำคัญที่จะทำให้ความต้องการของภาคประชาสังคมประสบความสำเร็จได้ ย่อมเป็นเรื่องปกติที่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นใหม่จะมีอุปสรรคการมีส่วนร่วมของประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 บางประการยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริงหรือเกิดขึ้นได้ยาก เพราะความไม่พร้อมของภาคประชาสังคมเอง หรืออาจไม่สามารถเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติ เช่น การกำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจมีจำนวนมากเกินไป เป็นต้น แต่ก็นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีที่จะทำให้ภาคประชาสังคมตื่นตัวที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ ของรัฐมากยิ่งขึ้น

3.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ฉบับปัจจุบัน เป็นรัฐธรรมนูญที่รับเอาหลักการต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาหลายประการ โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่าง ๆ จะแตกต่างกันเพียงรายละเอียดบางประการ

¹⁹ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง 6 สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน, (กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544), หน้า 120.

3.3.1 บทบัญญัติที่รองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน

บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่รองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถแยกพิจารณาออกเป็น 2 ด้าน คือ พิจารณาจากสิทธิของภาคประชาชน และพิจารณาจากแนวทางของภาครัฐ

1) ภาคประชาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะที่เป็นสิทธิของภาคประชาชนดังต่อไปนี้

(1) บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 56)

เจตนารมณ์ของมาตรานี้ คือ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ทำให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารงานของรัฐ และง่ายต่อการตรวจสอบ เป็นหลักการที่คงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่เพิ่มการคุ้มครองถึงข้อมูลส่วนบุคคลด้วย²⁰

(2) เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมในการรับรู้และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในการวางแผนและการดำเนินกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อบุคคลและส่วนรวม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จึงบัญญัติให้ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมี

²⁰ คณะกรรมาธิการวิสามัญยกร่างรัฐธรรมนูญ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, (กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), หน้า 50.

สิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว (มาตรา 57 วรรคแรก)

นอกจากนี้ การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการด้วยเช่นกัน (มาตรา 57 วรรคสอง)

หลักการของบทบัญญัตินี้คงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่เพิ่มสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐ รวมทั้งการออกกฎที่จะมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่โดยปกติของประชาชน ซึ่งรัฐจะต้องมีหน้าที่ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนดำเนินการ ทั้งนี้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด²¹

(3) เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมอนุรักษ์ บำรุงรักษา และได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ มาตรา 67 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จึงบัญญัติว่า

“สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 52.

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

บทมาตรานี้กำหนดให้บุคคลได้รับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะเข้าร่วมกับรัฐหรือชุมชนหรือชุมชนท้องถิ่น ในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา การได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ หรือในการคุ้มครอง ส่งเสริม หรือรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติสุขและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิต

นอกจากนั้น ยังกำหนดห้ามมิให้มีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างร้ายแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

เพื่อเป็นการคุ้มครองประชาชนในฐานะชุมชน ชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มาตรานี้ยังให้สิทธิในการฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้

(4) ในด้านวัฒนธรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนในฐานะบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ที่จะอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน (มาตรา 66)

หลักการนี้คงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเพิ่มให้ชุมชนและชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิรวมตัวกันการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีต

ประเพณีได้ ไม่จำเป็นต้องเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้ทุกชุมชนสามารถอนุรักษ์ประเพณีของตน รวมทั้งดูแลทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในชุมชนนั้น²²

(5) ในด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ทั้งในระดับประเทศ และในระดับท้องถิ่น

ระดับประเทศ ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด รวมทั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และพิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (มาตรา 270)* โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (มาตรา 271 วรรคท้าย ประกอบมาตรา 164 วรรคท้าย)

ส่วนในระดับท้องถิ่นนั้น เมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 285) สำหรับประเด็นการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในส่วน

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 59.

* มาตรา 270 “ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุดผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(1) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

ท้องถิ่นนี้คงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แตกต่างกันในเรื่องของการกำหนดจำนวนผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียง และจำนวนคะแนนเสียงที่จะมีผลให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่ง ที่แต่เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ระบุว่า “มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น” แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ฉบับปัจจุบันให้ไปกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารหรือผู้บริหาร โดยให้คำนึงถึงความแตกต่างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งด้วย²³

(6) สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น กล่าวคือ ในระดับชาติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายต่อประธานรัฐสภา โดยให้จัดทำร่างกฎหมายที่ต้องการเสนอมาด้วยอย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจำกัดอยู่ในเฉพาะเรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเท่านั้น (มาตรา 163)* แต่หากเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยการเงินประชาชนจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อได้รับคำรับรองของนายกรัฐมนตรี (มาตรา 142)**

ส่วนในระดับท้องถิ่น ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา 286 วรรคหนึ่ง)

²³ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่กเจตนาธรรมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ, เจตนาธรรมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 277.

* มาตรา 163 “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาว่าพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้ คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย...”

** มาตรา 142 “ภายใต้บังคับมาตรา 139 ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย

... (4) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามมาตรา 163 ในกรณีที่ว่าร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีผู้เสนอตาม (2) (3) หรือ (4) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวข้องด้วยการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี...”

2) ภาครัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดแนวทางให้ ภาครัฐดำเนินการส่งเสริม และสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในประเด็นดังต่อไปนี้

(1) ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยให้รัฐจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการ สาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน (มาตรา 78 (5)) บทบัญญัตินี้แสดงให้เห็นถึงหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หรือที่เรียกว่า “หลักธรรมาภิบาล” (Good Governance) นั้นเอง

(2) ด้านการศาสนา สังคม สาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสุขภาพและการจัดบริการสาธารณสุข (มาตรา 80 (2)) และรัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียม และสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (มาตรา 80 (4))

(3) ด้านกฎหมายและการยุติธรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นในกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ โดยให้ประชาชนและองค์กรวิชาชีพมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม และการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย (มาตรา 81 (1)) และรัฐต้องสนับสนุนดำเนินการขององค์กรภาคเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน โดยเฉพาะผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงในครอบครัว (มาตรา 81 (5))

(4) ด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดให้ต้องดำเนินการเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ฝืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย (มาตรา 85 (1)) และรัฐต้องดำเนินการเพื่อส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนตลอดจน ควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการ กำหนดแนวทางการดำเนินงาน (มาตรา 85 (5))

(5) เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จึงกำหนดให้รัฐต้องมีแนวนโยบายในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยเปิดโอกาสให้หญิงชายมีส่วนร่วมในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันในด้านต่าง ๆ ดังนี้²⁴ (มาตรา 87)

(5.1) ส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

(5.2) ส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้าถึงข้อมูลและมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และร่วมตัดสินใจทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

(5.3) ส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

(5.4) จัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีความเข้มแข็งและมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้างขวาง โดยสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนทุกรูปแบบ รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างสุจริตและเที่ยงธรรม

3.3.2 ประเด็นสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

3.3.2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายระดับชาติ (Public Participation in National Policy Planning)

การกำหนดนโยบายระดับชาติไม่ได้เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารฝ่ายเดียวอีกต่อไป เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายระดับชาติได้โดยผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น การทำประชามติ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้รับเอาหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายระดับชาติมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันอยู่หลายประการ และบางประเด็นก็มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 87.

ในที่นี้จะกล่าวถึงเรื่องการออกเสียงประชามติ เนื่องจากการออกเสียงประชามติเป็นวิธีการที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายระดับชาติ และนับว่าเป็นประเด็นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในเรื่องผลของการออกเสียงประชามติที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้การออกเสียงประชามติที่มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ๆ กล่าวคือ ไม่มีผลผูกพันให้คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตามผลของการออกเสียงประชามติ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 165* กำหนดให้การออกเสียงประชามติที่มีผลเป็นข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ (มาตรา 165 วรรคสาม) การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดให้การออกเสียงประชามติสามารถมีผลเป็นข้อยุติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติได้ด้วยนั้น แสดงให้เห็นว่าประชาชนมีบทบาทมากยิ่งขึ้นในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายระดับชาติโดยวิธีการออกเสียงประชามติ

* มาตรา 165 “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ
การจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้กระทำได้ในเหตุ ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

(2) ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติตาม (1) หรือ (2) อาจจัดให้เป็นการออกเสียงเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

การออกเสียงประชามติต้องเป็นการให้ออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการตามที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ และการจัดการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคล จะกระทำมิได้

ก่อนการออกเสียงประชามติ รัฐต้องดำเนินการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการออกเสียงประชามติ ระยะเวลาในการดำเนินการ และจำนวนเสียงประชามติ เพื่อมีข้อยุติ”

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดให้การจัดให้มีการออกเสียงประชามติสามารถกระทำได้ในเหตุ ดังต่อไปนี้ (มาตรา 165 วรรคสอง)

(1) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

(2) ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามตินับว่าเป็นการให้โอกาสประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศโดยให้ออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายหรือนโยบายที่สำคัญของประเทศ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงอำนาจอธิปไตยโดยตรงของประชาชนที่จะแสดงความคิดเห็นต่อสิ่งที่จะมากำหนดแนวทางของประเทศหรือต่อกฎหมายที่จะใช้บังคับกับประชาชนต่อไป²⁵ ด้วยเหตุนี้ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติวิธีการออกเสียงประชามติเอาไว้ จึงเป็นการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายระดับชาติอย่างแท้จริง

3.3.2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกฎ (Public Participation in Rule-Making)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกฎเป็นการแสดงออกถึงระบอบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนิติบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างกฎได้ใน 3 กรณี คือ *กรณีที่หนึ่ง* การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกฎโดยการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย (มาตรา 163) *กรณีที่สอง* การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกฎโดยการเข้าชื่อร้องขอเพื่อออกข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา 286) และ*กรณีที่สาม* การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกฎโดยการเข้าเป็นคณะกรรมการวิสามัญ (มาตรา 152)

²⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, ระบบการออกเสียงประชามติ, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยแห่งชาติ, 2538), หน้า 11.

(1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกฎโดยการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 163 บัญญัติว่า

“ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติและคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดด้วย”

หลักการตามมาตรานี้ยังคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่เปลี่ยนแปลงจำนวนประชาชนที่จะเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายจากเดิมห้าหมื่นคนเป็นหนึ่งหมื่นคน เพื่อให้การดำเนินการรวบรวมรายชื่อในทางปฏิบัติกระทำได้จริง และกำหนดให้ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอมา จะต้องประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายนั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดด้วย

(2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกฎโดยการเข้าชื่อร้องขอเพื่อออกข้อบัญญัติท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 286 บัญญัติว่า

“ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

หลักการนี้คงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่ตัดข้อความที่กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อและการที่ประชาชนจะต้องเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นไปพร้อมกันด้วยออก แล้วให้นำรายละเอียดของการดำเนินการไปบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เพื่อให้สามารถปรับให้แตกต่างกันได้ตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น

กฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ นั้น คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

(3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกฎโดยการเข้าเป็นคณะกรรมการวิสามัญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 152 บัญญัติว่า

“การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา ให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด ทั้งนี้ โดยมีสัดส่วนหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน”

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามบทมาตรานี้ ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพได้ในฐานะผู้แทนองค์การเอกชนเกี่ยวกับบุคคลข้างต้น หลักการนี้เป็นหลักการที่คงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่เพิ่มเรื่องการกำหนดสัดส่วนหญิงและชายให้ใกล้เคียงกัน

3.3.2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจอนุมัติโครงการ และออกใบอนุญาต (Public Participation in Project's Decision-making and Permitting)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจอนุมัติโครงการ และการออกใบอนุญาตเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารในฐานะผู้ใช้อำนาจทางปกครองที่จะใช้ดุลยพินิจอนุมัติโครงการ และออกใบอนุญาตตามที่ได้กล่าวไปในหัวข้อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอนุมัติโครงการและการออกใบอนุญาตได้ ซึ่งสามารถแยกพิจารณาออกเป็น 2 ประเด็นใหญ่ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบขององค์การ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบที่เป็นกระบวนการ

1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบองค์การ

“องค์การอิสระ” ที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจอนุมัติโครงการและการออกใบอนุญาตตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้แก่ องค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค (มาตรา 61) และองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (มาตรา 67 วรรคสอง)

(1) องค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค เป็นองค์การอิสระที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติรองรับไว้ในมาตรา 61 ซึ่งบัญญัติว่า

“สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองในการได้รับข้อมูลที่เป็นความจริง และมีสิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย รวมทั้งมีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค

ให้มีองค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐในการตราและการบังคับใช้กฎหมายและกฎ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภครวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ ให้รัฐสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการขององค์การอิสระดังกล่าวด้วย”

หลักการในมาตรานี้คงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่เพิ่มการคุ้มครองให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น สิทธิในการได้รับข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าและบริการที่เป็นความจริง สิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย สิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค รวมทั้งกำหนดให้มีองค์การเพื่อคุ้มครองอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคแยกต่างหากจากการดำเนินการของรัฐ

(2) องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เป็นองค์การอิสระที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติรองรับไว้ในมาตรา 67 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า

“การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้ง

ได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว”

ตามหลักการของบทบัญญัติมาตรานี้คงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นทางด้านสุขภาพมากยิ่งขึ้น และตัดคำว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ที่มีมาแต่เดิม เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิได้ทันที การมีส่วนร่วมของประชาชนในมาตรานี้เป็นการแสดงให้เห็นว่าประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอนุมัติโครงการและการออกใบอนุญาตได้อย่างชัดเจน

2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบที่เป็นกระบวนการ

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบที่เป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการตัดสินใจอนุมัติโครงการและการออกใบอนุญาตของรัฐนั้น ปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 57 ซึ่งบัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ”

หลักการนี้คงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้เพิ่มสิทธิประชาชนในการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐ รวมทั้งการออกกฎที่จะมี

ผลกระทบต่อความเป็นอยู่โดยปกติของประชาชน²⁶ ซึ่งรัฐมีหน้าที่จะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นก่อนดำเนินการ ทั้งนี้ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้รับเอาหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาบัญญัติเอาไว้ทุกประการ เพียงแต่เพิ่มเนื้อหาสาระในบทบัญญัติให้การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถเกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติ เช่น การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การเข้าชื่อยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดจำนวนประชาชนผู้ที่จะเข้าชื่อให้น้อยลง เป็นต้น และเป็นการเพิ่มความศักดิ์สิทธิ์ให้กับการตัดสินใจของภาคประชาชนให้เด่นชัดยิ่งขึ้น เช่น การกำหนดให้ผลของการออกเสียงประชามติสามารถเป็นข้อยุติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติได้ ทั้งที่แต่เดิมผลของการออกเสียงประชามติมีสถานะเป็นเพียงคำปรึกษาที่ไม่มีผลผูกพันให้รัฐต้องปฏิบัติตาม

3.4 ข้อสังเกตการเปรียบเทียบด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในประเด็นสำคัญโดยสรุป

หลังจากที่ได้กล่าวถึงวิวัฒนาการการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ไปแล้ว จึงได้สรุปข้อสังเกตความแตกต่างในประเด็นสำคัญแต่ละประเด็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้ และได้นำเสนอตารางเปรียบเทียบความแตกต่างไว้ในภาคผนวก ก

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้รับเอาหลักการเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการรับทราบข้อมูลข่าวสารจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ทุกประการ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม อันจะ

²⁶ คณะกรรมาธิการวิสามัญยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 52.

นำไปสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในลักษณะอื่นหรือในระดับที่สูงขึ้นไปได้เป็นอย่างดี แต่มีข้อสังเกตคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เพิ่มการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมิให้ถูกเปิดเผยด้วย

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการแสดงความเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือชุมชน

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต สุขภาพอนามัยหรือคุณภาพสิ่งแวดล้อม บุคคลหรือชุมชนที่มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิได้รับคำชี้แจงและร่วมแสดงความคิดเห็น ก่อนที่รัฐจะอนุญาตให้ดำเนินโครงการ

นอกจากนี้ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตลอดจนการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง จะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเช่นกัน²⁷

หลักการนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้รับมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่เพิ่มสิทธิประชาชนในการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐ รวมทั้งการออกกฎที่จะมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่โดยปกติของประชาชน ซึ่งรัฐจะต้องมีหน้าที่ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นก่อนดำเนินการ

3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

หลักการนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 คงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยกำหนดให้บุคคลได้รับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะเข้าร่วมกับรัฐ หรือชุมชนหรือชุมชนท้องถิ่น ในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา การได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ หรือในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 51-52.

มีการกำหนดให้ การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังเพิ่มการศึกษาและประเมินผลกระทบสุขภาพของประชาชนในชุมชนเข้าไปด้วย พร้อมทั้งต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งให้องค์กรต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการด้วย

4. การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านวัฒนธรรม

หลักการตามมัตราณี้คงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่เพิ่มให้ชุมชนและชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิรวมตัวกันในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีได้ ไม่จำเป็นต้องเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมหรือเป็นท้องถิ่นที่รวมตัวกันมาเป็นเวลานานจนถึงถือว่าเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้ทุกชุมชนสามารถอนุรักษ์ประเพณีของตน รวมทั้งดูแลทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในชุมชนนั้น²⁸

5. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้รับหลักการมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่เพิ่มกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง โดยได้ตัดบทบัญญัติเดิมที่กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ ออก และให้นำไปกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองแทน

6. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ

หลักการนี้คงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพียงแต่มีการแก้ไขจำนวนประชาชนที่จะเข้าชื่อ จากเดิมห้าหมื่นคนเป็นหนึ่งหมื่นคน เพื่อให้การดำเนินการตาม

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 59.

มาตรานี้เป็นไปได้ง่ายขึ้นในทางปฏิบัติ และกำหนดให้ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอมานั้น จะต้องประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด และได้ตัดข้อความที่กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อและการที่ประชาชนจะต้องเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นไปพร้อมกันด้วยออก โดยให้นำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรอง

7. รัฐต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่าง ๆ

หลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยเพิ่มประเด็นดังต่อไปนี้ให้ชัดเจนและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น คือ

- รายละเอียดการดำเนินการตามแนวนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน²⁹
- รายละเอียดการดำเนินการตามแนวนโยบายในด้านสังคม การศึกษา การสาธารณสุข และวัฒนธรรม³⁰
- ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทั้งในชั้นบังคับใช้กฎหมาย การพัฒนากฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม โดยต้องจัดให้มีองค์อิสระในการพัฒนากฎหมายและปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม³¹
- เพิ่มรายละเอียดการดำเนินการตามแนวนโยบายในด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม³²
- เพิ่มเติมรายละเอียดการดำเนินการตามแนวนโยบายในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน³³

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 76.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 77.

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 85.

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 87.

8. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายระดับชาติ

ในเรื่องการออกเสียงประชามติ มีหลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพียงแต่เพิ่มเรื่องผลของการออกเสียงประชามติว่า อาจมีผลเป็นข้อยุติหรือเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลก็ได้

9. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกฎ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกฎ เป็นหลักการเดิมที่ปรากฏแล้วในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพียงเพิ่มรายละเอียดเรื่องสัดส่วนหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน

10. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจอนุมัติโครงการและการออกใบอนุญาต

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจอนุมัติโครงการและการออกใบอนุญาต ได้รับเอาหลักการมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และบัญญัติไว้ แต่มีการเพิ่มการคุ้มครองผู้บริโภคให้ชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งกำหนดให้มีองค์กฤษฎีการะเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค แยกต่างหากจากการดำเนินการของรัฐ

ในบทที่ 3 ได้กลับมาศึกษาวิวัฒนาการการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมไทย โดยเริ่มศึกษาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งสาเหตุที่นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาเป็นตัวช่วงแบ่งช่วงเวลานั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่เปลี่ยนแปลงรูปแบบประชาธิปไตยแบบผู้แทนของประเทศไทย มาเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน จนได้ชื่อว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ในที่สุดบทนี้ได้นำเสนอการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ได้รับเอาหลักการต่าง ๆ จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาหลายประการ โดยเฉพาะประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่าง ๆ นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้รับอิทธิพลมาจากหลักการและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

ไทย พ.ศ. 2540 เป็นอย่างมาก เพียงแต่แตกต่างกันในรายละเอียดบางประการอันจะทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น

บทที่ 4

มาตรการทางกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของรัฐเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยเฉพาะระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เพื่อส่งเสริมและผลักดันให้มีการนำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนไปปฏิบัติจริง แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงปรากฏอยู่ในข้อตกลงระหว่างประเทศหลายฉบับ ส่งผลให้ประเทศสมาชิกนำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนไปบัญญัติไว้ในกฎหมายภายใน ทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมในหลายประเทศพัฒนาไปเป็นอย่างมาก ในขณะที่อีกหลายประเทศการมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นเพียงตัวอักษรเท่านั้น

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เป็นอีกกิจการหนึ่งของภาครัฐที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง หลายประเทศที่มีการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ รัฐได้จัดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการดังกล่าว ทำให้กิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์สามารถเกิดขึ้นและดำเนินการได้จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีนโยบายที่จะสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในอนาคตอันใกล้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศต่าง ๆ เพื่อนำมาเป็นแนวทางสำหรับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย นอกจากนี้ ต้องพิจารณาไปถึงกฎหมาย กฎเกณฑ์ และระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วว่ารองรับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เพียงใด และภาคส่วนต่าง ๆ ในประเทศไทยจะเข้ามามีบทบาทได้อย่างไรบ้าง

ในบทนี้จะนำเสนอให้เห็นถึงข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีผลต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศที่น่าสนใจ และกฎหมาย กฎเกณฑ์ ระเบียบปฏิบัติ รวมถึงภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมไทยที่จะเข้ามามีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

4.1 ปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration on Environment and Development 1992)

ในปี ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) องค์การสหประชาชาติได้จัดการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UN Conference on Environment and Development : UNCED) ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล หรือการประชุมริโอ (Rio Conference) การประชุมครั้งนี้ เรียกได้ว่าเป็นการประชุมสุดยอดของโลก (Earth Summit) การประชุมจัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกำหนดยุทธศาสตร์ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาสำหรับประชาคมโลก ปฏิญญากรุงริโอฯ ได้กำหนดหลักการสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อม โดยจะต้องดำเนินการพัฒนาให้ครอบคลุมประเด็นหลัก 3 ประการของการพัฒนาที่ยั่งยืน คือ สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม¹

หลักการสำคัญที่กำหนดในปฏิญญากรุงริโอฯ มีดังต่อไปนี้²

¹ กรมควบคุมมลพิษ, คพ.กับการมีส่วนร่วมด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน [ออนไลน์], 30 พฤศจิกายน 2553. แหล่งที่มา : http://www.pcd.go.th/info_serv/pol_sustainable.html

² จุมพต สายสุนทร, กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2550), หน้า 51 – 62.

1. หลักการว่าด้วยสิทธิอธิปไตยและความรับผิดชอบของรัฐ

หลักการนี้กล่าวถึงความสมดุลกันระหว่างสิทธิอธิปไตยและความรับผิดชอบของแต่ละรัฐ กล่าวคือ กำหนดให้รัฐแต่ละรัฐต้องควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ภายในเขตอำนาจรัฐของตน ไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐใกล้เคียง เนื่องมาจากสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่ไม่มีขอบเขต หากเกิดมลพิษใดขึ้นแล้วมลพิษนั้นอาจแพร่กระจายไปก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐใกล้เคียงได้ เช่น มลพิษทางอากาศ หรือมลพิษทางน้ำสามารถแพร่กระจายไปยังรัฐที่ใกล้เคียงกัน หรือใช้แม่น้ำร่วมกัน เป็นต้น รัฐไม่สามารถอ้างสิทธิอธิปไตยเหนือดินแดนของตนในการดำเนินกิจกรรมใด ๆ โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อรัฐใกล้เคียง อีกนัยหนึ่งคือเป็นหลักในการสร้างความรับผิดชอบต่อส่วนรวมนั่นเอง

หลักการนี้ปรากฏในปฏิญญากรุงริโอ หลักการที่ 2* ที่กำหนดว่า รัฐมีสิทธิอธิปไตยตามกฎหมายระหว่างประเทศและหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของตนเองตามนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและด้านการพัฒนาของตน และมีความรับผิดชอบที่จะประกันว่ากิจกรรมต่าง ๆ ภายในเขตอำนาจหรือการควบคุมของตนไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่นหรือของบริเวณที่อยู่นอกขอบเขตอำนาจของตน³

2. หลักการว่าด้วยการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อม

หลักการนี้ปรากฏในปฏิญญากรุงริโอ หลายประการ มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก โดยแสดงให้เห็นว่าการพัฒนาและการรักษาสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการควบคู่กันไป ตามหลักการดังต่อไปนี้⁴

* Rio Declaration, Principle 2 "States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental and developmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction."

³ จุมพต สายสุนทร, กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ, หน้า 51.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

ในหลักการที่ 4* ระบุว่า การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนา และไม่สามารถแยกออกจากการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ หลักการที่ 7 เรียกร้องให้รัฐต่าง ๆ ร่วมมือกันเพื่ออนุรักษ์ คุ้มครอง และฟื้นฟูสุขภาพและบูรณาภาพของระบบนิเวศน์ของโลก และเนื่องจากรัฐต่าง ๆ มีส่วนก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อมในระดับโลก รัฐทั้งหลายจึงต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันแต่ในลักษณะที่แตกต่างกัน โดยรัฐที่พัฒนาแล้วจะต้องยอมรับความรับผิดชอบในการพัฒนาที่ยั่งยืนในทางระหว่างประเทศโดยคำนึงถึงความกดดันที่สังคมของประเทศที่พัฒนาแล้วก่อให้เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมในระดับโลกและเทคโนโลยีและเงินทุนซึ่งตนมีอยู่** โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐจะต้องเคารพกฎหมายระหว่างประเทศในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในยามที่มีการขัดกันทางอาวุธ (Arm Conflict) เนื่องจากการสู้รบเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน ตามหลักการที่ 24*** นอกจากนี้ ยังมีหลักการอีกประการหนึ่งที่มีความสำคัญกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างยิ่ง คือ มีการกำหนด “มาตรการป้องกันไว้ก่อน” (Precautionary approach) ตามหลักการที่ 15**** เพื่อให้รัฐ

* Rio Declaration, Principle 4 “In order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it.”

** Rio Declaration, Principle 7 “States shall cooperate in a spirit of global partnership to conserve, protect and restore the health and integrity of the Earth's ecosystem. In view of the different contributions to global environmental degradation, States have common but differentiated responsibilities. The developed countries acknowledge the responsibility that they bear in the international pursuit to sustainable development in view of the pressures their societies place on the global environment and of the technologies and financial resources they command.”

*** Rio Declaration, Principle 24 “Warfare is inherently destructive of sustainable development. States shall therefore respect international law providing protection for the environment in times of armed conflict and cooperate in its further development, as necessary.”

**** Rio Declaration, Principle 15 “In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of

ต่าง ๆ นำมาใช้ตามความสามารถของตนและไม่ต้องการให้รัฐอ้างว่าตนไม่มีความชัดเจนแน่นอนทางวิทยาศาสตร์เพื่อชะลอการใช้มาตรการในการป้องกันการเสื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อม

3. หลักการป้องกันภาวะมลพิษ

ปฏิญญากรุงริโอฯ ได้กล่าวถึงหลักการป้องกันภาวะมลพิษในหลักการที่ 14* โดยกล่าวเป็นการเฉพาะถึงความร่วมมือของรัฐต่าง ๆ ในการยับยั้งหรือป้องกันการย้ายและการโอนกิจกรรมและสารต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมอย่างร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม หรือที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ไปยังรัฐอื่น

4. หลักการว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศ

ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่ไม่มีขอบเขตดังที่ได้กล่าวไปแล้ว เมื่อปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่มีขอบเขตการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างรัฐต่าง ๆ ไม่จำกัดเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศที่กำลังพัฒนา อย่างไรก็ตาม การที่โลกกำลังเผชิญปัญหาสิ่งแวดล้อมอยู่ในขณะนี้เนื่องมาจากประเทศต่าง ๆ ยังไม่ให้ความสำคัญกับการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเท่าที่ควร

ปฏิญญากรุงริโอฯ จึงได้กำหนดหลักการว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมหลายหลักการ⁵ เช่น หลักการที่ 9** สนับสนุนให้รัฐต่าง ๆ เสริมสร้างความ

serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.”

* Rio Declaration, Principle 14 “States should effectively cooperate to discourage or prevent the relocation and transfer to other States of any activities and substances that cause severe environmental degradation or are found to be harmful to human health.”

⁵ จุมพต สายสุนทร, กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ, หน้า 60.

** Rio Declaration, Principle 9 “States should cooperate to strengthen endogenous capacity-building for sustainable development by improving scientific understanding through

เข้าใจด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และโดยการขยาย การพัฒนา การปรับใช้ การกระจายและ การถ่ายทอดเทคโนโลยี รวมตลอดทั้งเทคโนโลยีใหม่ ๆ ด้วย หลักการที่ 18 * ยังกล่าวว่า ความร่วมมือในการแจ้งให้ทราบถึงความเสียหายทางธรรมชาติ หรือเหตุฉุกเฉินอื่นใดที่อาจจะส่งผลที่เป็น อันตรายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่นและประชาคมโลกควรให้ความช่วยเหลือแก่รัฐที่ได้รับผลร้ายจาก เหตุดังกล่าว นอกจากนั้น หลักการที่ 19 ** ได้กำหนดถึงความร่วมมือของรัฐในการแจ้งให้รัฐอื่นที่ น่าจะประสบผลร้ายทราบถึงกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนอย่าง ร้ายแรงต่อรัฐนั้น และจะต้องปรึกษาหารือกับรัฐดังกล่าวโดยเร็วและด้วยความสุจริต

5. หลักการว่าด้วยความรับผิดชอบและการชดใช้เยียวยา

หลักการนี้ปรากฏในหลักการที่ 13 *** กำหนดให้รัฐพัฒนากฎหมายแห่งชาติของตน เกี่ยวกับความรับผิดชอบและการชดใช้เยียวยาสำหรับผู้ที่ได้รับความเสียหายจากภาวะมลพิษและ สำหรับความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ และรัฐต้องร่วมมือกันโดยไม่ชักช้าและในลักษณะที่

exchanges of scientific and technological knowledge, and by enhancing the development, adaptation, diffusion and transfer of technologies, including new and innovative technologies.”

* Rio Declaration, Principle 18 “States shall immediately notify other States of any natural disasters or other emergencies that are likely to produce sudden harmful effects on the environment of those States. Every effort shall be made by the international community to help States so afflicted.”

** Rio Declaration, Principle 19 “States shall provide prior and timely notification and relevant information to potentially affected States on activities that may have a significant adverse transboundary environmental effect and shall consult with those States at an early stage and in good faith.”

*** Rio Declaration, Principle 13 “States shall develop national law regarding liability and compensation for the victims of pollution and other environmental damage. States shall also cooperate in an expeditious and more determined manner to develop further international law regarding liability and compensation for adverse effects of environmental damage caused by activities within their jurisdiction or control to areas beyond their jurisdiction.”

ชัดเจนแน่นอนขึ้นเพื่อพัฒนาหลักกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความรับผิดชอบและการชดใช้ เยียวยาสำหรับผลร้ายของความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากกิจกรรมที่อยู่ในเขตอำนาจ หรือการควบคุมของรัฐต่อบริเวณที่อยู่ถัดออกไปจากขอบเขตอำนาจแห่งชาติของตน⁶

6. หลักการระงับข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมโดยสันติ

สำหรับการระงับข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อม ปฏิญญากรุงริโอฯ ได้ระบุไว้ในหลักการที่ 26* ว่า รัฐจะต้องดำเนินการระงับข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมด้วยวิธีการสันติและมีความเหมาะสม ตามที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งหมายถึงกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 2(3) และข้อ 33 (1)⁷

7. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

ปฏิญญากรุงริโอฯ นับว่าเป็นตราสารระหว่างประเทศที่มีความสำคัญต่อหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง เพราะหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองและรักษา สิ่งแวดล้อมไม่ได้ถูกกล่าวถึงในปฏิญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศใดมาก่อน แต่ปรากฏอย่าง ชัดเจนอยู่ในปฏิญญากรุงริโอฯ เป็นครั้งแรก และยังได้กำหนดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ สำคัญไว้หลายประการอันเป็นที่มาของบทบัญญัติแห่งกฎหมายภายในของประเทศต่าง ๆ ซึ่งได้แก่

หลักการที่ 10** กำหนดว่า ประเด็นต่าง ๆ ด้านสิ่งแวดล้อมจะสามารถจัดการได้ดี ที่สุดหากประชาชนทั้งหมดที่เกี่ยวข้องในทุกระดับมีส่วนร่วม โดยในระดับชาตินั้น บั้จเจกชนแต่ละ

⁶ จุมพต สายสุนทร, กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ, หน้า 61.

* Rio Declaration, Principle 26 “States shall resolve all their environmental disputes peacefully and by appropriate means in accordance with the Charter of the United Nations.”

⁷ จุมพต สายสุนทร, กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ, หน้า 62.

** Rio Declaration, Principle 10 “Environmental issues are best handled with participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity

คนจะต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เจ้าพนักงานของรัฐเก็บรักษาไว้ได้ รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุและกิจกรรมที่เป็นอันตรายในชุมชนของตน โดยประชาชนจะต้องมีโอกาที่จะเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้วย และรัฐจะต้องอำนวยความสะดวกและสนับสนุนจิตสำนึกการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยจัดหาข้อมูลให้อย่างกว้างขวาง ตลอดทั้งการเข้าถึงกระบวนการทางตุลาการและทางปกครอง รวมทั้งการชดใช้และเยียวยาความเสียหายด้วย⁸

หลักการที่ 10 นี้ เป็นหลักการที่สะท้อนให้เห็นว่าปฏิญญากรุงริโอฯ ให้ความสำคัญกับประชาชนเป็นอย่างยิ่งที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการประเด็นต่าง ๆ ด้านสิ่งแวดล้อม เนื่องจากประชาชนเป็นผู้ที่จะได้ผลกระทบโดยตรงหากมีความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในบริเวณที่เกิดปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมนั้น ซึ่งตามหลักการที่ 10 ใช้ถ้อยคำว่า “ประชาชนทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง” เมื่อประชาชนที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมแล้วย่อมจะสามารถนำเสนอแนวทางจัดการประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ได้ดีที่สุด หลักการนี้ยังสนับสนุนให้ประชาชนสามารถรับข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เจ้าพนักงานของรัฐเก็บรักษาเอาไว้ รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุและกิจกรรมที่เป็นอันตรายในชุมชนของตน อันเป็นการรับรองสิทธิในการรับรู้ ตลอดทั้งสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐในการจัดการประเด็นต่าง ๆ ด้านสิ่งแวดล้อม โดยรัฐต้องสนับสนุนด้านข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการตัดสินใจ ไม่เพียงเท่านั้น หลักการนี้ยังมุ่งคุ้มครองประชาชนไปถึงขั้นตอนสุดท้าย คือ การสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางตุลาการและทางปกครอง รวมทั้งการชดใช้และเยียวยาความเสียหาย กล่าวโดยสรุปคือ หลักการที่ 10 สนับสนุนให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการประเด็นต่าง ๆ ด้านสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ขั้นตอนแรก ขั้นตอนตัดสินใจ จนถึงขั้นตอนสุดท้าย คือ รับการชดใช้และเยียวยาความเสียหายนั่นเอง

to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided.”

⁸ จุมพต สายสุนทร, กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ, หน้า 57 - 58.

หลักการที่ 20* กำหนดรับรองการมีส่วนร่วมของสตรีในการจัดการและการพัฒนา ด้านสิ่งแวดล้อมตลอดทั้งการพัฒนาที่ยั่งยืน⁹ หลักการนี้เป็นหลักการที่ให้ความสำคัญกับสตรีที่จะ เข้ามีบทบาทในการจัดการและการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน

หลักการที่ 21** กำหนดว่า การมีส่วนร่วมของคนหนุ่มสาวที่เต็มไปด้วยความคิด สร้างสรรค์ อุดมการณ์ และความกล้าหาญในการพัฒนาที่ยั่งยืน หลักการนี้ให้ความสำคัญกับคน รุ่นใหม่ เพราะเล็งเห็นว่าคนรุ่นใหม่มีความสามารถที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนได้ การที่หลักการ นี้ให้ความสำคัญกับคนรุ่นใหม่นั้น ผู้วิจัยเห็นว่า คนรุ่นใหม่เป็นผู้ที่จะเข้ามาเป็นผู้ใช้ประโยชน์จาก สิ่งแวดล้อม การที่ให้คนรุ่นใหม่เข้ามามีส่วนร่วมก็เป็นการปลูกฝังให้คนหนุ่มสาวรุ่นใหม่ตระหนักถึง ความสำเร็จของสิ่งแวดล้อม และคนรุ่นใหม่เองที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนได้ เพราะเมื่อ สิ้นสุดคนรุ่นเก่า คนรุ่นใหม่ก็ต้องขึ้นมาแทนที่ในการสืบทอดเจตนารมณ์ในการพัฒนาจึงจะเรียกได้ ว่าเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน อีกนัยหนึ่งคือ เป็นการสืบทอดจากคนรุ่นหนึ่งไปสู่คนรุ่นหนึ่งนั่นเอง

และหลักการที่ 22*** ได้กำหนดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชนพื้นเมือง ตลอดทั้ง ชุมชนของชนพื้นเมืองและของชุมชนท้องถิ่นอื่น ๆ ในการจัดการและการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม อันเนื่องมาจาก ภูมิปัญญาของชนพื้นเมืองและการปฏิบัติที่สืบทอดกันมา ดังนั้น รัฐจึงควรยอมรับ และสนับสนุนตัวตน วัฒนธรรมและผลประโยชน์ของชนพื้นเมืองดังกล่าวและส่งเสริมให้ชน

* Rio Declaration, Principle 20 "Women have a vital role in environmental management and development. Their full participation is therefore essential to achieve sustainable development."

⁹ จุมพต สายสุนทร, กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ, หน้า 58.

** Rio Declaration, Principle 21 "The creativity, ideals and courage of the youth of the world should be mobilized to forge a global partnership in order to achieve sustainable development and ensure a better future for all."

*** Rio Declaration, Principle 22 "Indigenous people and their communities and other local communities have a vital role in environmental management and development because of their knowledge and traditional practices. States should recognize and duly support their identity, culture and interests and enable their effective participation in the achievement of sustainable development."

พื้นเมืองมีส่วนร่วมในการบรรลุถึงการพัฒนาที่ยั่งยืนด้วย¹⁰ ชนพื้นเมือง ชุมชนของชนพื้นเมือง และชุมชนท้องถิ่นอื่น ๆ เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะการพัฒนาจะเข้าไปถึง การที่กลุ่มคนดังกล่าวอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมในบริเวณนั้นมาเป็นเวลายาวนาน ย่อมจะก่อให้เกิดภูมิปัญญาที่สั่งสมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ตนเองสามารถดำรงชีพอยู่ในสิ่งแวดล้อมนั้นได้ กล่าวได้ว่า เมื่อกลุ่มคนต้องอาศัยสิ่งแวดล้อมในบริเวณนั้นก็ต้องเรียนรู้ที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้คุ้มค่าพร้อมกับอนุรักษ์ให้สามารถให้สามารถใช้สอยต่อไปให้นานที่สุด จึงเกิดภูมิปัญญาในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร การมีส่วนร่วมของชนพื้นเมือง ตลอดจนทั้งชุมชนของชนพื้นเมืองและของชุมชนท้องถิ่นอื่น ๆ จึงมีความสำคัญมากในการที่จะจัดการและพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสม

จากหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ปรากฏในปฏิญญากรุงริโอฯ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น ล้วนเป็นหลักการที่มีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อกฎหมายภายในของแต่ละประเทศเป็นอย่างยิ่ง แม้แต่ประเทศไทยก็ได้นำหลักการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามปฏิญญากรุงริโอฯ นี้มาบัญญัติไว้ในกฎหมายภายใน เช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นต้น จึงอาจกล่าวได้ว่าปฏิญญากรุงริโอฯ เป็นที่มาของหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนนั่นเอง

หลักการทั้ง 7 ประการที่กล่าวมา ปรากฏในปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวไม่มีผลผูกพันอย่างใดในทางระหว่างประเทศ เพราะไม่ใช่สนธิสัญญา ต่อมาหลักการเหล่านี้ล้วนถูกนำไปกำหนดไว้ในสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ และในหลายประเทศก็ได้นำหลักการดังกล่าวไปบัญญัติไว้ในกฎหมายภายในเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

การที่ปฏิญญากรุงริโอฯ ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว เป็นไปตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการจัดการประชุมครั้งนี้ ที่

¹⁰ จุมพต สายสุนทร, กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ, หน้า 58.

ต้องการให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยครอบคลุมประเด็นหลัก 3 ประการ คือ สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในเบื้องต้น ดังนั้น ปฏิญญารุงริโอฯ จึงมีความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างยิ่ง

4.2 อนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998 (The UNECE : Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters 1998 (Aarhus Convention))

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง อันเนื่องมาจากสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่ไม่มีขอบเขตตามที่ได้กล่าวไปแล้ว หากเกิดมลพิษอย่างรุนแรงขึ้นในสิ่งแวดล้อมบริเวณใดก็ย่อมแพร่กระจายไปสู่บริเวณอื่นได้อย่างรวดเร็ว เช่น มลพิษทางน้ำและมลพิษทางอากาศ เป็นต้น ในหลายกรณีมลพิษที่เกิดขึ้นได้แพร่กระจายข้ามประเทศ ส่งผลให้หลายประเทศบริเวณใกล้เคียงไปปรับผลกระทบไปด้วย หากประเทศเหล่านั้นได้รับการแจ้งเตือนหรือสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมก่อน อาจสามารถหาทางระงับหรือแก้ไขสถานการณ์ได้ทัน แต่หากแหล่งมลพิษปิดข้อเท็จจริงเสียแล้วอาจทำให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงมากกว่าก็ได้ ตัวอย่างที่สำคัญของกรณีนี้ คือ การระเบิดของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่เมืองเชอร์โนบิล (Chernobyl) ประเทศยูเครน (อดีตสหภาพโซเวียต) ในปี ค.ศ. 1986 ซึ่งเป็นเหตุการณ์ระเบิดของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่สำคัญที่สุดในประวัติศาสตร์ ผลของการระเบิดครั้งดังกล่าวส่งผลให้เกิดผลกระทบบริเวณกว้าง กล่าวคือ ทำให้เกิดฝุ่นละอองปนเปื้อนกัมมันตภาพรังสีฟุ้งกระจายสู่บรรยากาศปกคลุมทางตะวันตกของสหภาพโซเวียต ยุโรปเหนือ ยุโรปตะวันออก และยุโรปตะวันตก ประเทศยูเครนไม่ได้ดำเนินการให้ข้อมูลหรือแจ้งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแก่ประเทศต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว จึงทำให้ประเทศเหล่านั้นไม่สามารถป้องกันผลกระทบที่เกิดขึ้นได้ทันเหตุการณ์ที่

เกิดขึ้น องค์การอนามัยโลกประมาณว่ามีผู้เสียชีวิตเฉพาะที่เกิดจากโรคมะเร็งโดยสัมผัสกับมันตรังสีประมาณ 4,000 ราย¹¹

จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้นานาประเทศเห็นความสำคัญของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม และได้เริ่มพัฒนาหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม กระทั่งในปี ค.ศ. 1998 “คณะกรรมการนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม” (Committee on Environmental Policy) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้ “คณะกรรมการเศรษฐกิจของยุโรปแห่งสหประชาชาติ” (United Nations Economic Commission for Europe : UNECE) ได้นำเสนอหลักการดังกล่าวในที่ประชุมรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมแห่งยุโรป ณ เมือง Aarhus ประเทศเดนมาร์ก เป็นที่มาให้เกิดอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจ และการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า Aarhus Convention

Aarhus Convention ได้กำหนดหลักการสำคัญทางด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมในทางระหว่างประเทศ และส่งผลให้รัฐต่าง ๆ มีความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น¹² ซึ่งหลักการสำคัญดังกล่าวมี 3 ประการ คือ

1. การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม (Access to Environmental Information)

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้อนุสัญญาฯ นี้ ได้กำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมของภาครัฐได้มากยิ่งขึ้น กล่าวคือ สนับสนุนให้รัฐที่

¹¹ Peter Finn, Chernobyl's Harm Was Far Less Than Predicted, U.N. Report Says [Online], The Washington Post (6 September 2005), 25 January 2011. Available from : <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/09/05/AR2005090501144.html>

¹² พรสวรรค์ กุณฑลสุรกันต์, “การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมของรัฐและบุคคลในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ : ศึกษาในบริบทของอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998,” (ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547). หน้า 119.

เป็นภาคีเปิดเผยข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐ (Information on the state of the environment) โดยกำหนดแนวทางให้รัฐภาคีได้เปิดเผยข้อมูลอันเกี่ยวกับกิจกรรมของภาครัฐอันอาจมีผลกระทบต่อประชาชน เช่น ข้อมูลของรัฐอันอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของประชาชน (Human health and safety)¹³ เป็นต้น

2. การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม (Public Participation in Environmental Decision-making)

อนุสัญญาฯ เห็นว่าสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่ใกล้ชิดกับมนุษย์ การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนทั่วไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐจึงต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องที่จะส่งผลกระทบต่อตัวประชาชนโดยตรงด้วย

อนุสัญญาฯ จึงเสนอให้ภาคประชาชน และองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมที่ไม่มุ่งแสวงหาผลกำไรสามารถเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐได้ การให้สิทธิในการให้ความเห็นหรือวิพากษ์วิจารณ์โครงการด้านสิ่งแวดล้อมของภาครัฐด้านต่าง ๆ อันอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือแผนและโครงการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม (Comment on proposals for projects affecting the environment, or plans and programmes relating to the environment)¹⁴ เป็นต้น

¹³ ปีติเทพ อยู่เย็นง, อนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998 (อนุสัญญาอาร์ฮูส) กับความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน [ออนไลน์], 25 มกราคม 2554. แหล่งที่มา <http://www.publaw.net/publaw/view.aspx?id=1538>

¹⁴ เรื่องเดียวกัน.

3. การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม (Access to Justice in Environmental Matters)

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมเป็นกระบวนการที่สำคัญกระบวนการหนึ่ง เนื่องจากการสร้างหลักประกันในการคุ้มครองไม่ให้เกิดการกระทบสิทธิของประชาชนที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐ

อนุสัญญาฯ ให้ความสำคัญกับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างยิ่ง โดยการกำหนดให้รัฐภาคีกำหนดมาตรการส่งเสริมให้ประชาชนที่ถูกกระทบสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมได้รับความเป็นธรรมจากภาครัฐ กล่าวคือ กำหนดให้รัฐภาคีต้องคุ้มครองประชาชนผู้ถูกกระทบสิทธิดังกล่าว โดยการจัดให้มีกระบวนการพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายภายใต้กระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม และภายใต้กฎหมายภายในประเทศของรัฐภาคีนั้น¹⁵ นอกจากนี้ อนุสัญญาฯ ยังกำหนดให้รัฐภาคีต้องปฏิบัติต่อประชาชนผู้ถูกกระทบสิทธิที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมหรือเสมอภาคกัน ภายใต้กระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพด้วย เรียกได้ว่าเป็นการส่งเสริมให้เกิด “หลักการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม” และ “หลักการไม่เลือกปฏิบัติ” ต่อประชาชนผู้ได้รับผลกระทบนั่นเอง

หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม หลักการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม และหลักการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม เป็นหลักการสำคัญของอนุสัญญาฯ ที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ ดังกล่าวพบว่า มีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองสิทธิของบุคคลทั้งในปัจจุบันและอนาคต อันทำให้เกิดความเหมาะสมทางสิ่งแวดล้อม เป็นผลดีต่อสุขภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน และรับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วม

¹⁵ เรื่องเดียวกัน.

ของสาธารณชนในการตัดสินใจ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม* ดังนั้น อนุสัญญาฯ จึงไม่ได้กำหนดเพียงหลักการสำคัญที่กล่าวไปแล้วทั้ง 3 ประการเท่านั้น ยังปรากฏว่ามีหลักการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างสมบูรณ์ หลักการนั้น ได้แก่ การสนับสนุนให้เกิดการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม และการไม่เลือกปฏิบัติ¹⁶ ซึ่งเป็นหลักการที่สอดแทรกอยู่ในหลักการสำคัญที่ได้กล่าวไปแล้ว

สรุปได้ว่า อนุสัญญาฯ ด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม หรือ Aarhus Convention เป็นอนุสัญญาที่มุ่งส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ อนุสัญญาหนึ่ง เพราะหลักการสำคัญและหลักการอื่น ๆ ที่ปรากฏในอนุสัญญาฯ ตามที่ได้กล่าวไปแล้วเป็นหลักที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้เป็นอย่างดี ตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวคือ เริ่มให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในเบื้องต้น มีการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจที่เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แสดงออกถึงการมีอำนาจที่แท้จริงของประชาชนตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย และหลักการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นเสมือนเครื่องมือขั้นสุดท้ายที่จะคุ้มครองให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมในกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิ สำหรับการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่เป็นโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ควร

* Aarhus Convention, Article 1 “In order to contribute to the protection of the right of every person of present and future generations to live in an environment adequate to his or her health and well-being, each Party shall guarantee the rights of access to information, public participation in decision-making, and access to justice in environmental matters in accordance with the provisions of this Convention”

¹⁶ ปิติเทพ อยู่ยืนยง, อนุสัญญาฯ ด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998 (อนุสัญญาอาร์ฮุส) กับความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน [ออนไลน์].

ที่จะนำหลักการสำคัญตามอนุสัญญาฯ นี้ไปประกอบการดำเนินโครงการด้วยจะเป็นการสร้าง
ความยอมรับให้กับประชาชนได้อย่างดี

4.3 ทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency : IAEA)

ทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (IAEA) ได้รับการก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1957
(พ.ศ. 2500) เป็นทบวงการชำนัญพิเศษของสหประชาชาติเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กกลางในการ
ตรวจพิสูจน์นิวเคลียร์ (Nuclear Verification) ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ (Nuclear Safety)
และส่งเสริมการใช้พลังงานนิวเคลียร์ในทางสันติ ปัจจุบัน (ข้อมูล ณ พ.ศ. 2554) ทบวงการฯ มี
สมาชิกทั้งสิ้น 151 ประเทศ¹⁷ ไทยถือเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกก่อตั้งทบวงการฯ

กลไกสูงสุดในการกำหนดนโยบายการดำเนินงานของทบวงการฯ ทั้งด้านการเมืองและ
เทคนิค คือ การประชุมใหญ่สมัชชาสามัญ (General Conference : GC) โดยประเทศสมาชิกจะเข้า
ร่วมการประชุมปีละครั้ง ทั้งนี้ ทบวงการฯ จะมีคณะกรรมการผู้ว่าการ (Board of Governors :
BoG) ซึ่งเป็นผู้แทนจากประเทศสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่สมัชชาสามัญ จำนวน 35
ประเทศ เป็นกลไกให้ข้อเสนอต่าง ๆ แก่ที่ประชุมใหญ่สมัชชาสามัญ

สำหรับประเทศไทยในฐานะสมาชิกของทบวงการฯ มีพันธกรณีในการปฏิบัติตามข้อมติ
ต่าง ๆ ของ ทบวงการฯ และปฏิบัติตามสนธิสัญญา อนุสัญญา รวมทั้งระเบียบและมาตรการต่าง ๆ
ที่ออกโดยทบวงการฯ ซึ่งในปัจจุบันมีดังนี้

- ความตกลงพินัยกรรมความปลอดภัยวัสดุนิวเคลียร์ (Agreement between the
Government of the Kingdom of Thailand and the International Atomic Energy Agency for
the Application of Safeguards in Connection with the Treaty on the Non-Proliferation of
Nuclear Weapons) ไทยลงนามและให้สัตยาบันแล้ว เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2517 (ค.ศ.
1974)

- พิธีสารเพิ่มเติม (Additional Protocol : AP) ของความตกลงพิทักษ์ความปลอดภัยวัสดุนิวเคลียร์พิเศษ (Safeguards Agreement) ประเทศไทยลงนามในพิธีสารเพิ่มเติมโดยผ่านการเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2548 แต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบัน

- อนุสัญญาว่าด้วยการแจ้งเหตุทางนิวเคลียร์โดยเร็ว (Convention on Early Notification of a Nuclear Accident) ประเทศไทยลงนามเมื่อ 25 กันยายน 2530 และให้สัตยาบันเมื่อ 21 มีนาคม 2532 (สนธิสัญญาฯ มีผลใช้บังคับ 21 เมษายน 2532)

- อนุสัญญาว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือ ในกรณีเกิดอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์หรือเหตุฉุกเฉินทางรังสี (Convention on Assistance in the Case of Nuclear or Radiological Emergency) ประเทศไทยลงนามเมื่อ 25 กันยายน 2530 และให้สัตยาบันเมื่อ 21 มีนาคม 2532 (สนธิสัญญาฯ มีผลใช้บังคับ 21 เมษายน 2532)

นอกจากนี้ ประเทศไทยกำลังดำเนินการเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาการป้องกันวัสดุนิวเคลียร์ (Convention on Physical Protection of Nuclear Materials) และอนุสัญญาความปลอดภัยด้านนิวเคลียร์ (Convention on Nuclear Safety)¹⁸

ขอบเขตภารกิจหน้าที่ของทบวงการฯ สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ คือ¹⁹

- 1) การป้องกันและการตรวจสอบ (Safeguards and Verification)
- 2) ความปลอดภัยและความมั่นคง (Safety and Security)
- 3) วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Science and Technology)

ถึงแม้ว่าภารกิจหน้าที่ของทบวงการฯ จะเน้นไปทางด้านเทคนิคในการนำพลังงานนิวเคลียร์ไปใช้ในด้านต่าง ๆ ก็ตาม แต่ทบวงการฯ ยังได้เสนอแนะหลักการพื้นฐาน (Fundamental

¹⁷ International Atomic Energy Agency, List of IAEA Member States [Online], 25 January 2011. Available from <http://www.iaea.org/About/Policy/MemberStates/index.html>

¹⁸ กระทรวงการต่างประเทศ, ทบวงการพลังงานปรมาณูประเทศ [ออนไลน์]. 1 ธันวาคม 2553. แหล่งที่มา: <http://www.mfa.go.th/web/57.php?p=3904>

¹⁹ International Atomic Energy Agency, Pillars of Nuclear Cooperation [Online], 25 January 2011. Available from <http://www.iaea.org/OurWork/index.html>

Principles) ใ้ว่า รัฐต่าง ๆ ที่ประสงค์จะใช้พลังงานนิวเคลียร์ในทางสันติ สมควรที่จะต้องมีการปฏิบัติตามหลักการพื้นฐานเพื่อการใช้พลังงานนิวเคลียร์อย่างมีประสิทธิภาพ ปลอดภัยและยั่งยืน รวมถึงการบัญญัติกฎหมายภายในรัฐของตนที่เกี่ยวกับนิวเคลียร์ ประกอบไปด้วยหลักการสำคัญดังต่อไปนี้²⁰

1. หลักความปลอดภัย (Safety Principle) ในทุกขั้นตอนของกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิวเคลียร์หรืออยู่ภายในบริเวณใกล้เคียงจะต้องคำนึงถึงความปลอดภัยเสมอที่ดีที่สุด โดยยึดหลักปลอดภัยไว้ก่อนในการทำงานให้เกิดความเสี่ยงน้อยที่สุด หรือไม่มีความเสี่ยงเลย

2. หลักความมั่นคง (Security Principle) การใช้พลังงานนิวเคลียร์ต้องใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในทางสันติเท่านั้น รัฐจะต้องมีกฎหมายลงโทษผู้ที่นำนิวเคลียร์ไปใช้ในทางที่ไม่สันติ และมีมาตรการใช้บังคับกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

3. หลักความรับผิดชอบ (Responsibility Principle) ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะต้องร่วมกันรับผิดชอบในส่วนที่ตนควบคุมหรือดูแลอยู่ อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการหรือผู้ได้รับใบอนุญาตนิวเคลียร์จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในขั้นแรก

4. หลักการอนุญาต (Permission Principle) กฎหมายนิวเคลียร์เป็นกฎหมายที่ต่างกับกฎหมายอื่น ๆ เนื่องจากนิวเคลียร์เป็นสิ่งที่อันตรายมากในสายตาของประชาชน และเป็นสิ่งที่ประชาชนกังวลเรื่องความปลอดภัยเป็นที่สุด ดังนั้น เรื่องการอนุญาตในแต่ละขั้นตอนจึงต้อง

²⁰ Stoiber, Baer, Pelzer and Tonhauser, Handbook on Nuclear Law, International Atomic Agency, 2003, p 5-10; อ้างใน สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ, รายงานการวิจัย เล่ม 1 โครงการศึกษาและจัดทำร่างกฎที่ออกตามความในพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติว่าด้วยการกำกับดูแลความปลอดภัยโรงไฟฟ้านิวเคลียร์, (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า ก-154 – ก-156.

นำมาเป็นหลักการ กฎหมายที่ดีจะต้องไม่อนุญาตครั้งเดียวแล้วทำได้ทุกขั้นตอน แต่ควรจะต้องมีการตรวจสอบก่อนอนุญาตหลาย ๆ ขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็น “การให้อำนาจ (Authorization)” “การให้ใบอนุญาต (License)” “การให้ความเห็นชอบ (Permit)” “การให้การรับรอง (Certificate)” “การอนุมัติ (Approve)” เป็นต้น

5. หลักการควบคุมอย่างต่อเนื่อง (Continuous Control Principle) กฎหมายนิเวศสิทธิ์ที่ดีจะต้องไม่นิ่งเฉยต่อความปลอดภัย เพราะอันตรายอาจเกิดขึ้นได้เมื่อประมาท ดังนั้นการเฝ้าระวังจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นไม่น้อยไปกว่าการให้การอนุญาตที่ต้องทำทุกขั้นตอน

6. หลักการชดเชยเยียวยาความเสียหาย (Compensation Principle) ในกรณีที่กิจกรรมทางนิเวศสิทธิ์ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่น รัฐจะต้องมีกฎหมายเพื่อให้ผู้ได้รับความเสียหายเหล่านั้นได้รับการชดเชยอย่างรวดเร็วและเพียงพอ รวมทั้งต้องมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อไม่ให้ความเสียหายได้ขยายวงกว้างขึ้นไป

7. หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Principle) พลังงานนิเวศสิทธิ์เป็นพลังงานที่สามารถใช้ได้ยาวนาน หากผู้ใช้รู้จักการบริหารจัดการการใช้ แต่หากใช้อย่างไม่ระมัดระวังหรือขาดแผนการใช้ที่ดี พลังงานนิเวศสิทธิ์ก็อาจไม่เหลือให้กับคนในยุคต่อไป ดังนั้น ในเรื่องของการพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงเน้นการบริหารจัดการพลังงานนิเวศสิทธิ์อย่างคุ้มค่าที่สุด ซึ่งหลักนี้เป็นหลักเดียวกับที่ใช้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป

8. หลักการปฏิบัติตาม (Compliance Principle) พันธกรณีทั้งหลาย หลักนี้กำหนดให้รัฐทั้งหลายจะต้องคำนึงถึงพันธกรณีระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่รัฐมีอยู่ในด้านนิเวศสิทธิ์ ไม่ว่าจะเป็นพันธกรณีในรูปของความตกลงระหว่างประเทศ หรือจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และปฏิบัติตามโดยไม่ฝ่าฝืนพันธกรณีเหล่านั้น

9. หลักความเป็นอิสระ (Independence Principle) ขององค์กรกำกับดูแล ตามหลักนี้ องค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลความปลอดภัยจะต้องมีความเป็นอิสระซึ่งหมายถึงการไม่ถูกแทรกแซงการวินิจฉัยหรือการตัดสินใจในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นการถูกแทรกแซงโดยรัฐบาลหรือองค์กรส่งเสริมพลังงานนิวเคลียร์

10. หลักความโปร่งใส (Transparency Principle) หลักการนี้กำหนดให้ผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจกรรมทางนิวเคลียร์ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการ ผู้พัฒนา ผู้ใช้ หรือองค์กรกำกับดูแลจะต้องมีความโปร่งใสในข้อมูลทั้งหลายเกี่ยวกับการใช้พลังงานนิวเคลียร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไม่ปกปิดข้อมูลถึงอุบัติเหตุหรือความไม่ปกติของกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิวเคลียร์อันจะมีผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม

11. หลักความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Co-operation Principle) เนื่องจากพลังงานนิวเคลียร์มีทั้งประโยชน์มหาศาลและโทษร้ายแรงส่งผลกระทบต่อข้ามชาติ เทคโนโลยีนิวเคลียร์มีการพัฒนาเรื่องความปลอดภัยเรื่อยมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่นี้โดยตรง ดังนั้น รัฐทั้งหลายควรที่จะให้ความร่วมมือกันในการพัฒนาพลังงานนิวเคลียร์ในด้านความปลอดภัย หรือความร่วมมือทางอาญาในการนำตัวผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับนิวเคลียร์มาลงโทษเพื่อไม่ให้มีการใช้นิวเคลียร์ไปในทางที่ไม่สันติ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากหลักการพื้นฐานตามคำแนะนำของทบวงการช แล้วไม่พบว่าทบวงการช ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างชัดเจนนัก แต่หลักการพื้นฐานดังกล่าวได้กล่าวถึง หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเอาไว้ซึ่งหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้เอง มีหลักเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเครื่องมือสำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2

นอกจากนั้น หลักการพื้นฐานตามคำแนะนำของทบวงการช ยังได้กล่าวถึงหลักความโปร่งใสเอาไว้เช่นกัน หลักความโปร่งใส กำหนดให้ผู้ประกอบการ ผู้พัฒนา ผู้ใช้ หรือองค์กรกำกับดูแลจะต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการใช้พลังงานนิวเคลียร์ที่จะมีผลกระทบต่อสุขภาพของ

มนุษย์ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะเป็นโอกาสให้ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ได้ อันเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนรูปแบบหนึ่งนั่นเอง

4.4 กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่นกำหนดให้สมเด็จพระจักรพรรดิทรงเป็นสัญลักษณ์ของชาติ และเป็นศูนย์รวมของชนชาวญี่ปุ่น* สำหรับกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศของญี่ปุ่น ปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น ปี ค.ศ. 1947 ตั้งอยู่บนหลักพื้นฐานสำคัญ 3 ประการ²¹ คือ อำนาจอธิปไตยของปวงชน การเคารพในสิทธิมนุษยชน และการประกาศเลิกทำสงคราม ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง ถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐบาลบ่อยครั้ง แต่ก็เป็นการแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบทางการเมืองของ นักการเมือง ในด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ญี่ปุ่นเป็นประเทศผู้นำทางด้านอุตสาหกรรมอันดับต้น การผลิตในภาคอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นจึงก่อให้เกิดมลภาวะขึ้นมากมาย แต่ด้วยการนำของรัฐบาล ญี่ปุ่นทำให้ปัจจุบันชาวญี่ปุ่นต่างมีส่วนร่วมในความพยายามที่จะดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม

ในสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศญี่ปุ่นอยู่ในฐานะประเทศผู้แพ้สงคราม และได้รับความเสียหายอย่างหนักจากการถูกทิ้งระเบิดปรมาณูหรือระเบิดนิวเคลียร์ที่เมืองฮิโรชิมา และนางาซากิ ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1945 (พ.ศ. 2488) การที่สหรัฐอเมริกาเลือกใช้ระเบิดนิวเคลียร์กับญี่ปุ่นใน ขณะนั้นเป็นการสิ้นสุดสงครามที่มีมายาวนาน แต่กลับเป็นการสร้างความเสียหายอย่างประเมินค่าไม่ได้ให้กับญี่ปุ่น และเป็นเหตุการณ์ที่ถูกบันทึกไว้ในประวัติศาสตร์สงครามว่าเป็นระเบิดที่มีความรุนแรงต่อมนุษยชาติที่สุด ผลของระเบิดนิวเคลียร์ในครั้งนั้นส่งผลกระทบร้ายแรงต่อชีวิตของ

* The Constitution of Japan 1946, Article 1 “The Emperor shall be the symbol of the State and of the unity of the people, deriving his position from the will of the people with whom resides sovereign power.”

²¹ สำนักข่าวสารญี่ปุ่น, สำรวจญี่ปุ่น, (กรุงเทพฯ: สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่น, 2547), หน้า 21.

ประชาชนชาวญี่ปุ่นต่อมาอีกหลายสิบปี ประชาชนชาวญี่ปุ่นจึงมีทัศนคติที่ไม่ดีกับพลังงานนิวเคลียร์

ด้านการใช้ประโยชน์จากพลังงานนิวเคลียร์ ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ใช้ประโยชน์จากพลังงานนิวเคลียร์ในการผลิตพลังงานเพื่อไปใช้ในทางอุตสาหกรรมเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก กล่าวคือ ประเทศญี่ปุ่นมีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่พัฒนาแล้ว โดยมีเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ที่กำลังเดินเครื่องอยู่จำนวน 55 เครื่อง มีศักยภาพในการตั้งโรงไฟฟ้าได้ทั้งสิ้น 48.5 GWe ในปี ค.ศ. 2007 เครื่องปฏิกรณ์เหล่านี้สามารถผลิตกระแสไฟฟ้าได้ 317.2 TWh ซึ่งสูงถึงร้อยละ 33.7 ของปริมาณกระแสไฟฟ้าทั้งหมดที่ผลิตได้ภายในประเทศ นอกจากนี้ ประเทศญี่ปุ่นยังมีเครื่องปฏิกรณ์เพื่อการทดลองและการวิจัยที่ยังเดินเครื่องอยู่จำนวน 15 เครื่อง²²

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ได้รับความเสียหายจากพลังงานนิวเคลียร์เป็นอย่างมาก แต่ปัจจุบันกลับนำพลังงานนิวเคลียร์มาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาประเทศดังที่ได้กล่าวไป การศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศญี่ปุ่นที่ยอมรับให้มีการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ภายในประเทศหลายโรง มีความสำคัญ คือ รัฐบาลญี่ปุ่นมีวิธีการ ขั้นตอน หรือรูปแบบให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างไรบ้าง เพื่อให้ประชาชนยอมรับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่ครั้งหนึ่งเคยสร้างความเสียหายต่อชาวญี่ปุ่นมาแล้ว อีกทั้งลักษณะทางสังคม วัฒนธรรม และการเมืองการปกครองของญี่ปุ่นก็มีความใกล้เคียงกับสังคมไทย ผู้วิจัยจึงเห็นว่า มีความเหมาะสมที่จะศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศญี่ปุ่น เพื่อนำมาเป็นแบบอย่างในการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย โดยเฉพาะประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

²² Nuclear Legislation in OECD Countries, Regulatory and Institutional Framework for Nuclear Activities: Japan. OECD 2008. p. 3. อ้างใน สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ, รายงานการวิจัย เล่ม 1 โครงการศึกษาและจัดทำร่างกฎที่ออกตามความในพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติว่าด้วยการกำกับดูแลความปลอดภัยโรงไฟฟ้านิวเคลียร์, หน้า ก- 101.

ในหัวข้อนี้ จะศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีทั่วไป และกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ในประเทศญี่ปุ่นเพื่อให้ได้มาซึ่งแนวคิดที่จะนำมาปรับใช้กับการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย

4.4.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีทั่วไป

ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีทั่วไป ที่สำคัญ 3 ฉบับ ได้แก่

1) กฎหมายแม่บทด้านสิ่งแวดล้อม (Basic Environment Law) ค.ศ. 1993

ในกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่น (Basic Environment Law) ค.ศ. 1993 นั้น มีบทบัญญัติสำคัญที่รองรับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่

มาตรา 9 แห่งกฎหมายฉบับดังกล่าววางหลักการเกี่ยวกับความรับผิดชอบของประชาชนเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดว่า*

1. ประชาชนจะใช้ความพยายามที่จะลดภาระด้านสิ่งแวดล้อมอันเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน เพื่อป้องกันการรบกวนกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมตามหลักการพื้นฐาน
2. นอกเหนือจากความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ในวรรคก่อนที่ประชาชนมีความรับผิดชอบในการทำให้ความพยายามเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและการให้ความร่วมมือกับ

* 1. Citizens shall make efforts to reduce the environmental loads associated with their daily lives so as to prevent interference with environmental conservation, pursuant to the basic principles.

2. Besides the responsibility prescribed in the preceding Paragraph, citizens are responsible for making efforts to conserve the environment and for cooperating with the policies implemented by the State or local governments with regard to environmental conservation, pursuant to the basic principles.

นโยบายที่ดำเนินการโดยรัฐบาลหรือราชการท้องถิ่นที่มีการคำนึงถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมตามหลักการพื้นฐาน

แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะไม่ได้บัญญัติโดยชัดแจ้งให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่ในวรรคแรกกำหนดให้ประชาชนมีความรับผิดชอบที่จะลดภาระด้านสิ่งแวดล้อมในชีวิตประจำวัน ซึ่งเป็นเรื่องใกล้ตัวที่สุด อันเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ในวรรคสองกำหนดให้ ประชาชนมีความรับผิดชอบที่จะให้ความร่วมมือกับภาครัฐในการดำเนินนโยบายเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม อันเป็นการกำหนดบทบาทให้พลเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมโดยการให้ความร่วมมือกับภาครัฐนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า “การให้ความร่วมมือ” นี้ ไม่ได้หมายถึง “การสนับสนุน” นโยบายต่าง ๆ ของภาครัฐเท่านั้น แต่ “การให้ความร่วมมือ” น่าจะหมายถึง “การเข้ามามีส่วนร่วม” ในการให้ความคิดเห็น หรือแสดงออกโดยวิธีใด ๆ อันเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนประการหนึ่ง

2) กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Administrative Procedure Act) ค.ศ. 1993 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2005²³

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฉบับนี้ ได้บัญญัติเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในมาตรา 39 ระบุว่า

“หน่วยงานทางปกครองที่ได้จัดทำคำสั่งทางปกครองและคำสั่งนั้นมีผลต่อส่วนรวม หน่วยงานนั้นจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องได้แสดงความคิดเห็น...” ซึ่งในญี่ปุ่นได้ระบุว่า เป็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน (Public Comment Procedure)

นอกจากนั้น ในกฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดขั้นตอนในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามบทบัญญัติต่อไปนี้ คือ

²³ ชาญวิทย์ ชัยกันย์, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการการพัฒนากฎหมายและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดการปัญหาพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศญี่ปุ่น: บทเรียนต่อประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2553), หน้า 79.

มาตรา 40 กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต้องทำภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีคำสั่งทางปกครองให้ดำเนินโครงการ

มาตรา 41 กำหนดให้มีการนำความคิดเห็นของประชาชนที่ได้รับไปปรับปรุงการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมีการเปิดเผยข้อมูลต่อประชาชนอย่างต่อเนื่อง

บทบัญญัติแห่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนี้ มีบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นว่าญี่ปุ่นให้ความสำคัญต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง คือ การกำหนดให้ฝ่ายปกครองนำความคิดเห็นของประชาชนที่ได้รับไปปรับปรุงการดำเนินงาน

3) กฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment Law) ค.ศ. 1999²⁴

กฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่น เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา (National Environmental Policy Act) ค.ศ. 1969 และญี่ปุ่นได้นำมาปรับใช้ครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1972 โดยบังคับเฉพาะโครงการของรัฐเท่านั้น เช่น โครงการก่อสร้างท่าเรือ โครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าชินคันเซน และโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้า เป็นต้น กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่กำหนดกระบวนการต่าง ๆ ในการดำเนินโครงการ คือ ตั้งแต่เริ่มต้น (การขออนุญาต) ไปจนกระทั่งสิ้นสุดโครงการ (การปิดโครงการหรือประเมินโครงการ) ว่าต้องดำเนินการอย่างไร นอกจากนั้น ยังมีการกำหนดเรื่องของประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ด้วยว่าให้กระทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) ที่เป็นที่ตั้งของโครงการนั้น ๆ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับรายงานข้อมูลผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดให้ดำเนินการจากหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบแล้วมาจัดเวทีประชาพิจารณ์โดยให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเข้ามาร่วมอย่างแท้จริง ขั้นตอนหรือกระบวนการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ ได้แก่²⁵

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

1. ทำประชาพิจารณ์ เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Holding a public hearing to ask citizens' comments)
2. ดำเนินการให้บุคคลที่สามที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่มีส่วนได้เสียเข้ามาร่วมประเมิน (Providing procedures regarding third party organization evaluation)
3. ฝ่าฝืนติดตามว่าได้ดำเนินการตามผลการทำประชาพิจารณ์ที่ได้รับหรือไม่ (Requiring follow-up monitoring after going through the procedures)

ตามกฎหมายฉบับนี้ นับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่จะทำให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ และเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดเวทีประชาพิจารณ์ได้อย่างถูกต้อง ประเทศญี่ปุ่นจึงได้มีระเบียบว่าด้วยการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (The Environmental Impact Assessment Ordinances of Local Governments)²⁶

กฎหมายทั้งสามฉบับของประเทศญี่ปุ่นดังกล่าวเป็นกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศญี่ปุ่นในกรณีทั่วไป รวมถึงโครงการโรงไฟฟ้าเชื้อเพลิงธรรมชาติทั่วไปด้วย อย่างไรก็ตาม สำหรับโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้น มีความพิเศษแตกต่างไปจากโครงการอื่น จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนแตกต่างไปจากกรณีทั่วไป ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

4.4.2 กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศญี่ปุ่นสำหรับการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้น มีความสำคัญเป็นอย่างมากเพราะมีผลต่อการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้า

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 79.

นิวเคลียร์ ที่ผ่านมามีปรากฏว่ามีโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์บางโครงการไม่สามารถดำเนินโครงการได้เพราะประชาชนไม่ยอมรับ ประกอบกับญี่ปุ่นมีความทรงจำที่ไม่ดีกับเรื่องนิวเคลียร์ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ประชาชนจึงให้ความสนใจกับการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นอย่างมาก

ประเทศญี่ปุ่นเชื่อว่า **ไม่มีรูปแบบการมีส่วนร่วมใดจะสามารถใช้ได้กับทุกกรณี (No One Model Fits All)** ดังนั้น ในแต่ละกรณีจะต้องมีการศึกษาวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และอุปสรรคให้ถี่ถ้วนก่อนตัดสินใจเลือกรูปแบบการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมต่อไป²⁷

ในหัวข้อนี้จะนำเสนอกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศญี่ปุ่นที่เกิดขึ้นในโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ 2 แห่ง คือ โรงไฟฟ้านิวเคลียร์คาชิวาซากิคาริวะ จังหวัดนีตาคะ (Kashiwasakikariwa Nuclear Power Plant in Niigata Prefecture) และโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เกินไค จังหวัดซากะ (Genki Nuclear Power Plant in Saga Prefecture) ซึ่งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ทั้งสองแห่งนี้ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

4.4.2.1 โรงไฟฟ้านิวเคลียร์คาชิวาซากิ คาริวะ จังหวัดนีตาคะ (Kashiwazaki Kariwa Nuclear Power Plant in Niigata Prefecture)²⁸

1) ข้อมูลทั่วไป

โครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในจังหวัดนีตาคะ เป็นโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในโลก (ข้อมูล ณ ปี พ.ศ. 2552) ตั้งอยู่ในเขตเมืองคาชิวาซากิ และเมืองคาริวะในจังหวัดนีตาคะทางตอนเหนือของญี่ปุ่นซึ่งเป็นที่มาของชื่อโรงไฟฟ้าว่า “คาชิวาซากิ คาริวะ” (Kashiwazaki Kariwa Nuclear Power Plant) โครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แห่งนี้ได้รับแรงต่อต้านจากประชาชนในจังหวัดนีตาคะตั้งแต่เริ่มก่อสร้าง จึงเป็นตัวอย่างที่ดีที่จะนำมาศึกษากระบวนการ

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 114.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 87 – 104.

มีส่วนร่วมของประชาชนที่ทำให้โรงไฟฟ้าแห่งนี้ประสบความสำเร็จในที่สุด แม้ว่าจะต้องผ่านเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งสำคัญเมื่อปี พ.ศ. 2550 ที่มีผลต่อโครงสร้างของโรงไฟฟ้างดจะกล่าวต่อไป

พ.ศ. 2503 เมืองคาซิวาซากิที่เป็นสถานที่ตั้งของโรงไฟฟ้าแห่งนี้ต้องใช้พลังงานไฟฟ้าที่ส่งมาจากเมืองอื่นที่อยู่ใกล้เคียง มีสายไฟฟ้ากำลังส่งเพียง 3 หมื่นโวลต์ และพลังงานไฟฟ้าก็ไม่มี ความมั่นคง กล่าวคือ เมื่อเกิดลมพายุหรือหิมะตกหนักจะทำให้ไฟฟ้าในเมืองคาซิวาซากิดับ จนชาวบ้านเห็นว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดา จึงเกิดแนวคิดที่จะให้เมืองคาซิวาซากิมีการโรงไฟฟ้าประจำเมือง เพื่อรองรับการพัฒนาในอนาคต แนวคิดในการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในเมืองคาซิวาซากิแต่แรกนั้นจะสร้างเป็นโรงไฟฟ้าบีโตรเลียมโดยใช้พื้นที่รกร้างแห่งหนึ่ง แต่โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าบีโตรเลียมดังกล่าวไม่ได้รับความสนใจจากผู้ลงทุน อีกทั้งหลายฝ่ายในญี่ปุ่นเห็นว่าอีกสิบปีข้างหน้าพลังงานนิวเคลียร์จะมีบทบาทมากยิ่งขึ้น เมืองคาซิวาซากิเป็นเมืองที่มีพื้นที่รกร้างมากและมีเนินทรายที่เรียกว่า “เนินทรายอาราฮะมะ” ซึ่งเป็นพื้นที่รกร้างไม่มีการใช้ประโยชน์ ส่วนราชการท้องถิ่นมีความพยายามพัฒนาบริเวณเนินทรายดังกล่าวให้เกิดประโยชน์สูงสุด ที่ผ่านมามีความพยายามสร้างท่าเรืออุตสาหกรรมแต่ไม่ประสบความสำเร็จ

พ.ศ. 2506 เมืองคาซิวาซากิได้นำเรื่องการพัฒนาท้องที่ดังกล่าวเข้าหารือกับคณะกรรมการพลังงานเพื่อองค์กรทางเศรษฐกิจแห่งชาติญี่ปุ่น คณะกรรมการฯ ดังกล่าวเสนอให้ใช้พื้นที่เนินทรายอาราฮะมะเป็นสถานที่ก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ซึ่งเบื้องต้นแนวคิดที่จะสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ไม่ได้รับการยอมรับจากท้องถิ่น ต่อมาเมื่อเห็นว่าหลายพื้นที่ในญี่ปุ่นมีการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่มีความปลอดภัย และทำให้พื้นที่นั้นเกิดความเจริญเป็นอย่างมาก หลายฝ่ายในเมืองคาซิวาซากิเห็นว่าโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จะสามารถทำให้เมืองมีความเจริญ จึงได้ยอมรับแนวคิดในการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ตามคำแนะนำของคณะกรรมการพลังงานเพื่อองค์กรทางเศรษฐกิจแห่งชาติญี่ปุ่น

2) การดำเนินการช่วงแรก

ในเบื้องต้นโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่ดังที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น การดำเนินการในช่วงแรกจึงเป็นการสำรวจพื้นที่และสร้างความเข้าใจกับประชาชน

สำหรับการสำรวจพื้นที่ รัฐบาลกลางจะมอบหมายให้จังหวัดทำการสำรวจพื้นที่ที่จะก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้หรือไม่ จังหวัดนี้ก็จะเริ่มทำการสำรวจบริเวณเนินทรายอาราฮามะในเมืองคาซิวาซากิ โดยการตรวจสอบสภาพทางธรณีวิทยา การทดสอบคลื่นความยืดหยุ่นโดยการสั่นของระเบิด และมอบหมายให้สมาคมอุตุนิยมนิวเคลียร์แห่งชาติญี่ปุ่นดำเนินการตรวจสอบสภาพภูมิอากาศ เช่น ทิศทางลม ความเร็วลม ความเข้มของแสง สภาพทางทะเล เป็นต้น

ด้านการสร้างความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่นั้น ได้มีการจัดตั้ง "คณะวิจัยโรงไฟฟ้านิวเคลียร์" ขึ้นจากสมาชิกที่มีความเป็นกลาง คณะวิจัยฯ ได้ดำเนินการศึกษาในด้านต่าง ๆ เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในพื้นที่รับทราบ โดยใช้เวลาประมาณ 1 ปี คณะวิจัยฯ ได้จัดการสัมมนาให้ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และจัดทำคู่มือเผยแพร่ความรู้ด้านนิวเคลียร์เพื่อสร้างความเข้าใจให้กับประชาชน นอกจากนี้ ยังมีการเปิดสัมมนาบ่อยๆ เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับประชาชน การดำเนินการสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนนี้ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของส่วนท้องถิ่นร่วมกับและบริษัทไฟฟ้าโตเกียวที่จะเข้ามาดำเนินการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

ในการประชุมสมัชชาสามัญของสภาผู้แทนราษฎรญี่ปุ่น เมื่อวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2512 มีการอภิปรายเกี่ยวกับการตัดสินใจก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่เมืองคาซิวาซากิ โดยมีการนำผลการวิจัยของคณะวิจัยโรงไฟฟ้านิวเคลียร์มาประกอบการพิจารณา การประชุมครั้งนั้นมีความเห็นเป็น 2 ฝ่าย คือ พรรคสังคมนิยมเห็นว่า เร็วเกินไปที่จะใช้พลังงานนิวเคลียร์ และพรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP) ที่มีเสียงเกินกว่าครึ่งเห็นว่า ได้มีการวิจัยมาเป็นเวลา 1 ปีแล้ว และไม่สามารถพัฒนาองค์ความรู้ไปได้มากกว่านี้ กล่าวคือ มีความเห็นที่แตกต่างกันระหว่างฝ่ายอนุรักษ์นิยมและฝ่ายก้าวหน้า แต่ในที่สุดที่ประชุมได้มติให้มีการดำเนินโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ดังกล่าว โดยมีการบันทึกที่น่าสนใจจากการประชุมครั้งนั้นว่า

“ประเทศของเราเชื่อมั่นในพื้นฐานความคิดที่จะใช้พลังงานนิวเคลียร์ในเชิงสันติเท่านั้น องค์ความรู้ในเรื่องพลังงานนิวเคลียร์บางส่วนอยู่ระหว่างการวิจัย บางส่วนได้ดำเนินการสำเร็จแล้ว พลังงานนี้มีประโยชน์มหาศาล ทั้งในวงการแพทย์ อุตสาหกรรม ตลอดจนการพัฒนาสินค้า ประเทศที่พัฒนาแล้ว รวมทั้งประเทศของเรานับวันยังมีการใช้พลังงานเพิ่มขึ้น พลังงานนิวเคลียร์จึงเป็นตัวเลือกที่ดีที่สุด เมื่อพิจารณาแล้วจึงเชื่อมั่นว่า การก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่คณาวิชาคาริจะส่งเสริมอุตสาหกรรมและสามารถพัฒนาท้องถิ่นโดยรอบให้เจริญขึ้นได้ เราคาดหวังให้ประสบผลสำเร็จในการเชิญชวนเมืองต่าง ๆ ให้คล้อยตามได้”

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบให้มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่คณาวิชาคาริแล้ว เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างรวดเร็ว ส่วนท้องถิ่นได้จัดอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ทั้งหมด 3 ครั้ง โดยมีผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่ของบริษัทโรงไฟฟ้าเป็นวิทยากรให้ความรู้เกี่ยวกับความจำเป็นและความปลอดภัยของพลังงานนิวเคลียร์ และมีการตั้ง “คณะทำงานเร่งรัดมาตรการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์” โดยคณะทำงานฯ นี้จะทำหน้าที่ในการจัดสัมมนาสัญจรไปทำความเข้าใจเรื่องโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ให้ประชาชนในหมู่บ้านต่าง ๆ ตอนแรกยังไม่ได้รับการยอมรับเท่าใดนัก มีประชาชนที่ไม่เห็นด้วย และมีการขอความร่วมมือไปยังผู้ใหญ่บ้านหรือผู้นำชุมชน ให้มีการจัดสัมมนาย่อย เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจของประชาชนอีกด้วย ต่อมาได้มีการจัด “การประชุมมาตรการเชิญชวนในการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์” มีสภาเกษตรกรรม สภาหอการค้า สหกรณ์ชาวบ้านในลักษณะต่าง ๆ เข้าร่วมประชุมด้วย

วันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2512 บริษัทไฟฟ้าโตเกียวได้แถลงข่าวการเข้าไปดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์คณาวิชาคาริอย่างเป็นทางการ

3) การต่อต้าน

การดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์คณาวิชาคาริ มีทั้งกลุ่มต่อต้านและกลุ่มสนับสนุน ในที่นี้จะกล่าวถึงกระบวนการคัดค้านของกลุ่มต่อต้าน

กลุ่มต่อต้านโรงไฟฟ้านิวเคลียร์คณาวิชาคาริมีหลายกลุ่มด้วยกัน การรวมตัวกันของกลุ่มต่อต้านเหล่านี้เกิดขึ้นในระหว่าง พ.ศ. 2506 – 2533 มีการประท้วง การเจรจากับทางจังหวัดและบริษัทไฟฟ้าโตเกียว รวมทั้งมากกว่า 470 ครั้ง มีผู้เข้าร่วมการต่อต้าน

ประมาณ 128,000 คน มีการจัดสัมมนาโดยกลุ่มต่อต้าน 34 ครั้ง ผู้เข้าร่วมสัมมนา 6,700 คน และมีการเจรจากับนายอำเภอ 120 ครั้ง อย่างไรก็ตาม ยังมีการรวมตัวกันของผู้สนับสนุน มีบทบาทตามหน้าหนังสือพิมพ์ และสื่อต่างประเทศ ปัญหาสำคัญของการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์คาซิวาซากิคาริวะ คือ ปัญหาด้านการเวนคืนที่ดิน

เดือนมีนาคม พ.ศ. 2516 มีการจัดประชุมเรื่อง “โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในมุมมองของชุมชนท้องถิ่น” และมีการยื่นข้อเสนอต่อรัฐบาล เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในการดำเนินโครงการดังกล่าวต่อประชาชน ข้อเสนอดังกล่าวมี 9 ข้อ คือ

- (1) ต้องการให้รัฐบาลเสริมสร้างกิจกรรมการศึกษาให้แก่ประชาชน เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้พลังงานนิวเคลียร์
- (2) ต้องการให้มีการจัดตั้งองค์ความรู้ด้านงานวิจัยเพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจในผลกระทบเพื่อบรรเทาความกังวล
- (3) กำหนดให้มีการจัดตั้งระบบตรวจสอบสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น
- (4) สร้างระบบให้ชัดเจน โปร่งใส และมีความรับผิดชอบร่วมกันในการประชาสัมพันธ์เรื่องระบบการผลิตไฟฟ้า
- (5) กำหนดให้มีการออกกฎหมายการบริหารจัดการพื้นที่โดยรอบอย่างชัดเจน
- (6) ให้ค่าตอบแทนแก่หมู่บ้าน อำเภอ หรือเมืองที่เป็นพื้นที่เป้าหมายอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม
- (7) กำหนดให้มีการจัดตั้งระบบการผลิตไฟฟ้าที่ได้มาตรฐานสากล
- (8) ส่งเสริมให้บริษัทไฟฟ้าโตเกียวและประชาชนในพื้นที่เกิดความรู้สึกที่ได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน
- (9) ให้ความร่วมมือและสร้างความเข้าใจเพื่อให้คาซิวาซากิเป็นพื้นที่นำร่องของการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในด้านความปลอดภัยและการพัฒนาท้องถิ่น

ระบบการผลิตไฟฟ้าของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จะทำให้เกิดความร้อนต่อน้ำทะเลที่จะเข้าไปช่วยระบายความร้อน ส่งผลต่อการประมงจึงต้องมีการเจรจาเรื่องการชดเชยค่าเสียหายกับชาวประมงที่ได้รับผลกระทบด้วย

สำหรับการต่อต้านโรงไฟฟ้านิวเคลียร์คาซิวาซากิคาริวะนั้น กลุ่มต่อต้านได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์หลายคดี เนื่องจากกลุ่มต่อต้านเห็นว่าระบบการตรวจสอบภายในไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด คดีนี้ได้มีการต่อสู้กันมาอย่างยาวนานกว่า 30 ปี จนเมื่อ เมษายน พ.ศ. 2552 ศาลฎีกาญี่ปุ่นได้ยกฟ้อง ส่งผลให้คดีนี้สิ้นสุดลง โครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์คาซิวาซากิคาริวะสามารถดำเนินการต่อไปได้

กลุ่มต่อต้านให้เหตุผลว่า ญี่ปุ่นยังมีประสบการณ์ในการบริหารจัดการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ และแม้ว่าในบางประเทศจะมีประสบการณ์มาก แต่ก็พบว่ายังประสบปัญหาในการจัดการเมื่อเกิดอุบัติเหตุขึ้น เช่น โรงไฟฟ้าเชอร์โนบีลส์ โรงไฟฟ้าทรีไมล์ เป็นต้น นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังเป็นประเทศที่เสี่ยงต่อการเกิดแผ่นดินไหวที่อาจเป็นอันตรายต่อโครงสร้างของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นเทคโนโลยีที่ยังพัฒนาไม่สมบูรณ์ กล่าวคือ ยังมีปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้อีกหลายประการ เช่น การจัดการกากกัมมันตรังสี เป็นต้น ทั้งเมื่อเกิดอุบัติเหตุแล้วเจ้าหน้าที่ของโรงไฟฟ้าไม่ยอมแจ้งให้ประชาชนทราบความจริง นอกจากนั้น ปัญหาที่สำคัญ คือ การใช้พลังงานจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์อีก 50 ปี 100 ปีจะเป็นอย่างไร

กลุ่มต่อต้านยังโจมตีว่าเมืองนี้ค้ำนึ่งถึงแต่เรื่องเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ไม่ค้ำนึ่งถึงเรื่องความปลอดภัย และเนื่องจากพลังงานไฟฟ้าที่โรงไฟฟ้านิวเคลียร์คาซิวาซากิคาริวะผลิตได้นั้นถูกส่งไปยังเมืองอื่น จึงมีการเรียกร้องให้มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับเมืองอื่น ๆ ด้วย โดยเฉพาะกรณีหลังจากเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่เมืองคาซิวาซากิ เมืองโตเกียวก็ควรที่จะเข้ามาช่วยฟื้นฟูเมืองคาซิวาซากิด้วย เช่น ให้เงินสนับสนุนให้แก่ผู้ที่มาท่องเที่ยวเมืองคาซิวาซากิ เป็นต้น

4) ประโยชน์ของชุมชนที่ได้รับโดยการกำหนดกฎหมายแม่บทด้านพลังงาน

ระหว่างการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์คาซิวาซากิคาวิระ เมื่อ พ.ศ. 2517 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศใช้กฎหมายแม่บทด้านพลังงานขึ้น ประกอบไปด้วยกฎหมาย 3 ฉบับ คือ

(1) กฎหมายเร่งรัดพัฒนาแหล่งไฟฟ้า คือ การจัดเก็บภาษีที่ได้จากบริษัทไฟฟ้าให้แก่ประเทศ คำนวณจากการขายไฟฟ้า 1 กิโลวัตต์ ซึ่งมาจากค่าไฟฟ้าที่ประชาชนเป็นผู้จ่ายนั่นเอง

(2) กฎหมายเร่งรัดพัฒนาแหล่งไฟฟ้าบัญชีแบบพิเศษ คือ การนำเงินที่ได้รับมานั้นมาเก็บเป็นบัญชีพิเศษ สามารถนำมาพัฒนาท้องที่ที่เป็นที่ตั้งของโรงไฟฟ้าได้โดยตรง ได้แก่ การก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในพื้นที่

(3) กฎหมายบริหารจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกในการผลิตไฟฟ้าของท้องถิ่นโดยรอบ คือ การนำเงินที่ได้รับจากการจัดเก็บจากโรงไฟฟ้ามาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นโดยรอบ โดยใช้เป็นส่วนลดของค่าไฟฟ้าหรือใช้ในการศึกษาวิจัยต่าง ๆ

กฎหมายทั้งสามฉบับมีอิทธิพลอย่างมากต่อการตัดสินใจสนับสนุนให้เกิดการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จากกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นที่เป็นพวกหัวก้าวหน้า เมื่อกฎหมายทั้งสามฉบับได้มีการประกาศใช้แล้ว ประชาชนในพื้นที่โรงไฟฟ้านิวเคลียร์คาซิวาซากิคาวิระก็ให้การยอมรับมากขึ้น

ภายหลังจากมีการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์คาซิวาซากิคาวิระแล้ว 9 ปี บริษัทไฟฟ้าโตเกียวได้เปิดโอกาสให้ตัวแทนประชาชนเข้าศึกษาดูงานเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ และจัดให้มีการประชาพิจารณ์ พบว่ามีผู้ต่อต้านและผู้ส่งจดหมายแสดงความเห็นกว่า 500 ฉบับ ภายในเวลา 3 เดือน ในปีถัดมาเกิดเหตุการณ์การต่อต้านขึ้นในการประชุมนัดพิเศษเกี่ยวกับเรื่องการขายที่ดินให้กับบริษัทไฟฟ้าโตเกียวในฐานะผู้ดำเนินโครงการ โดยกลุ่มผู้ต่อต้านได้ยึดศาลากลางจังหวัดนีตากะไว้ ตำรวจจึงต้องบุกเข้าไปจับกุมกลุ่มผู้ต่อต้าน อย่างไรก็ตาม การประชุมครั้งนั้นผ่านพ้นไปได้ด้วยดี มีการลงคะแนนเสียงจากผู้เห็นด้วย 23 เสียง และไม่เห็นด้วยเพียง 1 เสียง

5) ข้อสังเกตจากกรณีศึกษาโรงไฟฟ้านิวเคลียร์คาซิวาซากิคาริวะ

จากการศึกษากรณีตัวอย่างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์คาซิวาซากิคาริวะ พบว่าการที่โครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ดังกล่าวดำเนินโครงการก่อสร้างได้จนสำเร็จนั้นเกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญแล้ว ยังพบว่าการรับฟังความเห็นจากประชาชนทั้งกลุ่มสนับสนุนและกลุ่มต่อต้านอย่างเท่าเทียมกันของตัวแทนรัฐบาล (ในที่นี้คือนายอำเภอ) นั้น เป็นการสร้างความไว้วางใจให้กับประชาชนได้เป็นอย่างดี ทั้งการสื่อสารกับประชาชนในพื้นที่ตลอดเวลาก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่จะสร้างการยอมรับจากประชาชนได้

แม้จะมีการต่อต้านที่ค่อนข้างรุนแรงในบางครั้ง แต่โดยภาพรวมแล้ว ทั้งกลุ่มสนับสนุนและกลุ่มต่อต้านต่างก็อยู่ร่วมกันอย่างสงบ การดำเนินกิจกรรมของกลุ่มต่อต้านยังคงมีอยู่ถึงแม้ว่าโรงไฟฟ้าจะก่อสร้างเสร็จแล้ว แต่เปลี่ยนแปลงกิจกรรมเป็นการตรวจสอบการดำเนินกิจการของโรงไฟฟ้าให้เกิดความปลอดภัยแทน มีการเลือกสมาชิกสภาเมืองคาซิวาซากิทั้งที่เป็นผู้สนับสนุนและผู้ต่อต้านโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ซึ่งสมาชิกเหล่านี้จะมีบทบาทในพิจารณาว่าจะอนุญาตให้โรงไฟฟ้างดงกล่าวดำเนินกิจการต่อไปได้หรือไม่ ที่ผ่านมาเมื่อ พ.ศ. 2550 เกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวขึ้นทำให้โครงสร้างของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ดังกล่าวได้รับความกระทบกระเทือน สมาชิกสภาเมืองคาซิวาซากิได้มีมติให้หยุดการเดินเครื่องเตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์ทั้งหมดไปก่อนจนกว่าจะมั่นใจว่าจะไม่เกิดอันตรายใด ๆ และบริษัทไฟฟ้าโตเกียวจะต้องดำเนินการพิสูจน์ความปลอดภัยดังกล่าวจนกว่าคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนของทุกฝ่ายในเมืองจะเห็นชอบ และเสนอให้สมาชิกสภาเมืองอนุญาตให้ดำเนินการต่อไปได้ (ข้อมูลเมื่อปี พ.ศ. 2553 ระบุว่าโรงไฟฟ้านิวเคลียร์คาซิวาซากิคาริวะเดินเครื่องปฏิกรณ์เพียง 1 เครื่องเท่านั้น อีก 6 เครื่องยังต้องรอความเห็นชอบจากคณะกรรมการและต้องส่งไปให้สภาเมืองคาซิวาซากิพิจารณาอนุญาตเสียก่อน)

การที่โครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์สามารถดำเนินการได้จนสำเร็จทำให้กลุ่มผู้สนับสนุนมองว่าทำให้ชีวิตของคนส่วนใหญ่ที่เมืองคาซิวาซากิดีขึ้น เกิดการจ้างงานเศรษฐกิจของเมืองขยายตัว คนในพื้นที่ไม่ต้องออกไปหางานทำในเมืองใหญ่ เมืองจึงดูมีชีวิตชีวามากขึ้น

4.4.2.2 โรงไฟฟ้านิวเคลียร์เกินไค จังหวัดซากะ (Genki Nuclear Power Plant in Saga Prefecture)²⁹

1) ข้อมูลทั่วไป

หมู่บ้านเกินไค (Genki Village) มีพื้นที่กว้างมากและอยู่ติดกับทะเล จึงเหมาะสมที่จะใช้เป็นสถานที่สร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ในยุคที่ญี่ปุ่นต้องการใช้พลังงานเป็นอย่างมาก หรือเรียกได้ว่าเป็นยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมของญี่ปุ่น อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับพลังงานไฟฟ้านับเป็นอุตสาหกรรมพื้นฐานที่จะต้องมีการสร้างความมั่นคงเป็นอันดับแรก ๆ ในปี พ.ศ. 2508 มีการวางแผนก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่หมู่บ้านเกินไค เรียกว่า “แผนการดำเนินโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในหมู่บ้านเกินไค” ผู้ริเริ่มคนแรก คือ นายนาามาซากิ เททสึจิ (Yamazaki Tetsuji) ผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านเกินไคที่ต้องการให้หมู่บ้านเกิดการพัฒนามากขึ้น และต้องการให้คนในหมู่บ้านที่เดินทางไปหางานทำในเมืองใหญ่กลับมาทำงานและร่วมกันพัฒนาบ้านเกิด ทั้งที่เห็นว่าโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้นเสี่ยงต่อความอันตรายเป็นอย่างมาก เมื่อแผนการดำเนินโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นี้ถูกเผยแพร่ออกไปสู่ประชาชนในพื้นที่แล้ว มีทั้งกลุ่มที่สนับสนุนและกลุ่มที่ต่อต้าน

เดือนตุลาคม พ.ศ. 2508 ได้มีการตั้ง “คณะกรรมการพิเศษพิจารณาเกี่ยวกับการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์” ขึ้น ประกอบไปด้วยตัวแทนของชาวบ้านในพื้นที่ นักวิชาการ และนักวิจัยในสาขาที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ประชุมหารือ ตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์และผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยมีการประชุมครั้งแรกเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2509 เพื่อศึกษา สืบหาพื้นที่ที่เหมาะสมในการก่อสร้าง และแผนการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ชาวบ้านและชาวประมงที่อยู่บริเวณใกล้เคียงด้วย

บริษัทไฟฟ้าคิวชู (Kyushu Electric Company) เป็นผู้ได้รับสัมปทานการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เกินไคจากรัฐบาลญี่ปุ่น ในปี พ.ศ. 2510 บริษัทฯ ได้ส่งตัวแทนเข้า

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 105 – 110.

ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของจังหวัดซากะ เพื่อทำความเข้าใจเรื่องโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ให้แก่ประชาชน ไม่เพียงแต่ประชาชนในพื้นที่หมู่บ้านเกินไคเท่านั้น แต่รวมถึงหมู่บ้านใกล้เคียงด้วย พร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวด้วย

พ.ศ. 2511 บริษัทไฟฟ้าคิวชูได้เริ่มเจรจาซื้อที่ดินบางส่วนจากประชาชน ซึ่งการเจรจาซื้อที่ดินดังกล่าวเป็นไปด้วยดี ไม่มีการออกกฎหมายเวนคืนที่ดินมาบังคับแต่อย่างใด คือเป็นไปโดยความสมัครใจของเจ้าของที่ดิน และมีการจ่ายเงินชดเชยให้กับชาวประมงซึ่งได้รับผลกระทบจากการที่ไม่สามารถประกอบอาชีพประมงได้ตามเดิม กระทั่งปี พ.ศ. 2512 จึงมีการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ดังกล่าวอย่างแท้จริง โรงไฟฟ้านิวเคลียร์เกินไคก่อสร้างแล้วเสร็จใน ปี พ.ศ. 2517

2) การต่อต้าน

การดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เกินไคเป็นไปโดยเรียบร้อยเมื่อเปรียบเทียบกับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์คาซากิคาอิระ อย่างไรก็ตาม ยังคงมีกลุ่มผู้ต่อต้านเช่นกัน กลุ่มผู้ต่อต้านใช้ประเด็นเรื่องความปลอดภัยในการคัดค้าน โดยอ้างว่าพลังงานนิวเคลียร์ไม่ปลอดภัย ประกอบกับช่วงเวลานั้นเกิดอุบัติเหตุโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ทรีไมล์ที่สหรัฐอเมริกา ทำให้แผนการก่อสร้างเตาปฏิกรณ์ลำดับที่ 3 และ 4 ของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แห่งนี้ประสบปัญหาจากการต่อต้านอยู่บ้าง

กลุ่มต่อต้านโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เกินไคนี้ มีจำนวนผู้ต่อต้านไม่มากนัก รูปแบบการต่อต้านก็ไม่รุนแรง มีเพียงการจัดทำป้ายและแผ่นโปสเตอร์เขียนข้อความต่อต้านมุ่งประเด็นเกี่ยวกับความปลอดภัยและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก แล้วนำแผ่นป้ายดังกล่าวไปติดบริเวณริมถนน มีการแจกใบปลิวที่เขียนข้อความต่อต้าน จำนวน 6,000 แผ่น เพื่อจูงใจให้ประชาชนหันมาต่อต้าน มีการจัดสัมมนาเกี่ยวกับการต่อต้านโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ แต่ก็มีประชาชนเข้าร่วมจำนวนน้อย

ในปี พ.ศ. 2517 ได้เกิดอุบัติเหตุที่โรงไฟฟ้านิวเคลียร์โตโคมูระ (Tokaimura) ในจังหวัดชิบะราชิ ซึ่งเป็นโรงไฟฟ้าที่ผลิตเชื้อเพลิงนิวเคลียร์บางส่วนให้กับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เกินไค ประชาชนจึงเกิดความวิตกว่าจะส่งผลกระทบต่อร่างกาย จึงรวมตัวกันเพื่อยื่นข้อ

เรียกเรื่องต่อคณะกรรมการจังหวัด ทางคณะกรรมการจังหวัดได้มีการตรวจสอบและให้โรงไฟฟ้านิวเคลียร์เกินไคหยุดการดำเนินการชั่วคราว ด้วยเหตุผลด้านความปลอดภัยที่ประชาชนให้ความสนใจเป็นอย่างมากนี้เอง ส่งผลให้การก่อสร้างเตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์เครื่องที่ 3 และ 4 ต้องยุติลง คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นได้จัดประชาพิจารณ์เป็นครั้งแรก โดยรับฟังความคิดเห็นปัญหาต่าง ๆ ที่ประชาชนกังวล เพื่อนำไปแก้ไขให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในความปลอดภัยมากขึ้น ซึ่งพบว่า มีกลุ่มต่อต้านประมาณ 800 คน ได้ร่วมแสดงความคิดเห็น

สิ่งสำคัญที่ทำให้การจัดประชาพิจารณ์ในโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เกินไคไม่เกิดความรุนแรงเป็นเพราะผู้ดำเนินโครงการคือบริษัทไฟฟ้าวชิกุ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้นำชุมชนได้ให้คำสัญญาต่อกลุ่มผู้ต่อต้านให้เชื่อมั่นในความปลอดภัยในด้านต่าง ๆ และมีการจัดตั้งกลุ่มต่าง ๆ ที่ตอบโจทก์ความเป็นห่วงของกลุ่มผู้ต่อต้าน เช่น กลุ่มศึกษาและอนุรักษ์ธรรมชาติ เป็นต้น อีกทั้งผู้นำชุมชนยังมีการทำหนังสือร่วมกับหน่วยงานของรัฐและผู้มีส่วนร่วมเพื่อรับประกันว่าการดำเนินการต่าง ๆ จะเป็นไปอย่างโปร่งใส เป็นไปเพื่อประโยชน์ของชาวบ้านอย่างแท้จริง ทำให้การต่อต้านค่อย ๆ หายไป การก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เกินไคจึงสำเร็จลงได้ อย่างไรก็ตาม กลุ่มต่อต้านยังมีอยู่เช่นเดิม แต่เปลี่ยนบทบาทมาเป็นการตรวจสอบการดำเนินการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ว่ามีความปลอดภัยหรือไม่ เพื่อให้เกิดความปลอดภัยสูงสุดต่อประชาชนในพื้นที่

3) การเปลี่ยนแปลงภายหลังการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

การเปลี่ยนแปลงย่อมเกิดขึ้นในพื้นที่ก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์อยู่แล้ว อันเนื่องมาจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ต้องใช้พื้นที่มาก ประชาชนที่ประกอบอาชีพในพื้นที่อยู่เดิมย่อมได้รับผลกระทบเป็นธรรมดา ไม่ว่าจะเป็นอาชีพเกษตรกรรม หรือประมง เป็นต้น สำหรับประชาชนในพื้นที่โรงไฟฟ้านิวเคลียร์เกินไคได้รวมตัวกันก่อตั้ง “บริษัทอุตสาหกรรมแห่งเกินไค” (Genki Industrial Company) ขึ้น มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งพนักงานไปทำความสะอาดพื้นที่ต่าง ๆ ของบริษัทไฟฟ้าวชิกุ พื้นที่สาธารณะที่บริษัทไฟฟ้าวชิกุสร้างไว้ รวมถึงการดูแลรักษาสภาพแวดล้อมในหมู่บ้านและพื้นที่ใกล้เคียง เป็นต้น การดำเนินกิจการของบริษัทอุตสาหกรรมแห่งเกินไคนี้ทำให้มีประชาชนในพื้นที่มีงานทำกว่า 200 คน ทำกำไรได้หลายล้านเยน

ในด้านการเกษตร มีความร่วมมือกันระหว่างบริษัทโรงไฟฟ้าคิงชู รัฐบาล และประชาชนในพื้นที่ก่อสร้างอาคารควบคุมอุณหภูมิขนาดใหญ่ 3 หลัง เพื่อทำการเกษตรภายในห้องที่มีอุณหภูมิที่เหมาะสม ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่หันมาทำอาชีพเกษตรกรรม สามารถปลูกพืชผลทางการเกษตรได้หลากหลายและส่งผลผลิตออกได้ตลอดทั้งปี ทั้งเป็นต้นแบบให้กับเกษตรกรหันมาทำการเกษตรแบบใหม่ในห้องควบคุมอุณหภูมิด้วย

การเกิดขึ้นของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของเกินไค ทำให้เกิดความเจริญในพื้นที่เป็นอย่างมาก เช่น ถนน ไฟฟ้า อาคารเพื่อสาธารณะประโยชน์ต่าง ๆ โรงพยาบาล โรงเรียน เป็นต้น ถึงแม้ว่าโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เกินไคจะสร้างเสร็จและเดินเครื่องเพื่อจ่ายกระแสไฟฟ้าแล้ว แต่ทางบริษัทไฟฟ้าคิงชูยังคงสื่อสารกับภาคประชาชนอยู่ตลอดเวลา มีการสร้างอาคารประชาสัมพันธ์ เพื่อแสดงการดำเนินงานต่าง ๆ ของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เกินไค

4) ข้อสังเกตจากกรณีศึกษาโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เกินไค

โรงไฟฟ้านิวเคลียร์เกินไคมีจุดเด่นที่มีการต่อต้านค่อนข้างน้อย เนื่องจากประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์จากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ดังกล่าวอย่างแท้จริง กระแสไฟฟ้าที่ผลิตได้ก็จ่ายให้แก่ประชาชนในพื้นที่เท่านั้น ประชาชนจึงรู้สึกว่าตนเองเป็นเจ้าของร่วมกัน นอกจากนี้ บริษัทไฟฟ้าคิงชูได้รับสัมปทานได้สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่เริ่มต้น จนกระทั่งโครงการก่อสร้างเสร็จแล้วก็ยังมีการดูแลชุมชน ส่งเสริมให้มีการจ้างงานประชาชนในพื้นที่มีงานทำ มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

บริษัทไฟฟ้าคิงชูได้สร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนในพื้นที่ให้มั่นใจว่าทางโรงไฟฟ้าจะดำเนินการด้วยความโปร่งใส การยอมรับจากประชาชนจะเกิดขึ้นไม่ได้เลย หากขาดความร่วมมือจากผู้ประกอบการ ผู้นำชุมชน และภาครัฐที่พยายามสื่อสารกับประชาชนให้เข้าใจโครงการ

4.4.3 สิ่งที่ได้รับจากศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของประเทศญี่ปุ่น

เมื่อศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศญี่ปุ่นแล้ว พบว่าภาคประชาชนมีส่วนสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่จะทำให้โครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์สำเร็จลุล่วงไปได้หรือต้องยุติโครงการลง จากการศึกษาตัวอย่างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ทั้งสองแห่งของญี่ปุ่นนั้น เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ แต่ไม่ใช่ทุกโรงไฟฟ้าที่ใช้พลังงานนิวเคลียร์ในญี่ปุ่นจะสามารถดำเนินการได้ บางโครงการต้องยุติไป เพราะประชาชนในพื้นที่ไม่ให้การยอมรับ

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศญี่ปุ่น กรณีดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ แสดงให้เห็นว่าการมีสื่อสารกันระหว่างรัฐ ผู้ประกอบกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และประชาชนตลอดเวลาของโครงการ ตั้งแต่ก่อนเริ่มดำเนินโครงการ และระหว่างดำเนินโครงการ การสื่อสารที่ดีระหว่างทั้งสามฝ่าย ส่งผลให้เกิดการยอมรับ ความไว้วางใจ นำมาสู่ความสำเร็จของโครงการในที่สุด

การดำเนินโครงการไม่ได้เป็นที่ยอมรับของประชาชนในพื้นที่ทุกคน แต่ไม่ได้เกิดความรุนแรง สิ่งที่น่าสนใจ คือ **ประชาชนที่ต่อต้านโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการ ได้เปลี่ยนบทบาทตัวเองมาทำหน้าที่ในการตรวจสอบความปลอดภัยในการดำเนินโครงการแทน เมื่อโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ได้เริ่มผลิตกระแสไฟฟ้าแล้ว**

ส่วนราชการท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น นายอำเภอ หรือผู้นำชุมชน นับว่ามีบทบาทอย่างยิ่งต่อกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ จากการศึกษาพบว่า ผู้นำท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ เข้าใจความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ทราบว่าจะต้องพัฒนาท้องถิ่นไปในแนวทางใด และมีการดำเนินนโยบายนั้นอย่างเอาจริงเอาจัง กล่าวคือ การดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เริ่มจากความคิดของผู้นำท้องถิ่นคนหนึ่ง แล้วผู้นำท้องถิ่นคนต่อ ๆ มา ก็ดำเนินการตามนโยบายมาเป็นลำดับ เมื่อนโยบายได้รับการสานต่อจึงเกิดการยอมรับในที่สุด นอกจากนั้น การที่ผู้นำชุมชนยอมรับฟังความเห็นของทุกกลุ่มทั้งที่สนับสนุนและ

ต่อต้านนับว่าเป็นเรื่องที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรับฟังความเห็นจากกลุ่มผู้ต่อต้านทุกครั้งและนำข้อคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งต่าง ๆ ไปแก้ไขปรับปรุงจนเป็นที่ยอมรับของกลุ่มผู้ต่อต้านทำให้เสียงของกลุ่มผู้ต่อต้านค่อย ๆ จางหายไปนั้น เป็นเรื่องที่ทำให้โครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์มีความมั่นคง และสร้างความยอมรับให้กับคนในชุมชนเป็นอย่างดี

ประเทศไทยจึงควรนำกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของประเทศญี่ปุ่นมาเป็นแนวทางที่จะส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งรุนแรงที่สุดของญี่ปุ่นและเกิดคลื่นยักษ์สึนามิ เมื่อกลางเดือนมีนาคม พ.ศ. 2554 ที่ผ่าน ส่งผลให้โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ฟูกูชิมะได้รับความเสียหาย ส่งผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมในบริเวณกว้าง ทำให้ทั่วโลกหันมาให้ความสนใจในความปลอดภัยของพลังงานนิวเคลียร์อีกครั้งหนึ่ง หลังจากเหตุการณ์โรงไฟฟ้านิวเคลียร์เชอร์โนบิล ประเทศยูเครน เมื่อปี พ.ศ. 2532 (ค.ศ. 1986) โดยเฉพาะชาวญี่ปุ่นเกิดความไม่เชื่อมั่นในความปลอดภัยของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์มากขึ้น ประเทศญี่ปุ่นต้องกลับมาทบทวนความปลอดภัยของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และชะลอโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่อยู่ระหว่างดำเนินการไว้ก่อนจนกว่าจะสร้างความเชื่อมั่นในระบบความปลอดภัย และความจำเป็นที่จะต้องใช้พลังงานจากนิวเคลียร์

ปฏิเสธไม่ได้ว่าเหตุการณ์โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ฟูกูชิมะ ส่งผลต่อประเทศที่อยู่ระหว่างการตัดสินใจจะสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์อย่างแน่นอน โดยเฉพาะประเทศไทย หากภาครัฐยังคงต้องการจะเดินหน้าโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ต่อไป ต้องเผชิญกับการต่อต้านจากภาคประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การเกิดขึ้นของโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ย่อมเป็นไปได้ยากกว่าเดิม หากมองในแง่ดีก็จะพบว่า เมื่อประชาชนให้ความสนใจกับนโยบายด้านพลังงานนิวเคลียร์ของรัฐบาลมากขึ้น กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก็จะเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นด้วย

4.5 กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)

สาธารณรัฐเกาหลีหรือประเทศเกาหลีใต้ ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ประมุขของประเทศคือประธานาธิบดี กฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศคือรัฐธรรมนูญ เกาหลีใต้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญครั้งแรกเมื่อ ค.ศ. 1948 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุดเมื่อ ค.ศ. 1987 โดยสาระสำคัญที่มีการแก้ไข เช่น ให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี* และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว** มีการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นให้มีอิสระ*** เป็นต้น

สำหรับการใช้ประโยชน์จากพลังงานนิวเคลียร์ ประเทศเกาหลีใต้ นับว่าเป็นประเทศที่มีลักษณะเด่นที่แตกต่างไปจากประเทศอื่น กล่าวคือ โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่สร้างขึ้นในเกาหลีใต้เป็นโรงไฟฟ้าที่สร้างขึ้นในสองยุค คือ สร้างขึ้นในยุครัฐบาลเผด็จการ และสร้างขึ้นในยุคที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย การเกิดขึ้นของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ทั้งสองยุคจึงมีความยากง่ายที่แตกต่างกัน ในยุครัฐบาลเผด็จการ ไม่มีการต่อต้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เพราะกระบวนการทางสังคมมุ่งเคลื่อนไหวไปในการเรียกร้องประชาธิปไตยมากกว่า เห็นได้ว่าการเลือกสถานที่ตั้งของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่มีอยู่ทั้ง 20 แห่งนั้น เป็นเรื่องที่ได้เคยดำเนินการมาในระหว่างทศวรรษ 1960 และ 1970 ซึ่งเป็นยุคที่ยังไม่มีการต่อต้านแต่อย่างใด เพราะรัฐบาลเผด็จการทำให้ประชาชนคาดหวังว่าโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จะช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนพลังงานในอนาคต และโรงไฟฟ้า

* Constitution of Republic of Korea, Article 67 (1) "The President is elected by universal, equal, direct, and secret ballot by the people."

** Constitution of Republic of Korea, Article 70 "The term of office of the President is five years, and the President cannot be reelected."

*** Constitution of Republic of Korea, Article 117 (1) "Local governments deal with administrative matters pertaining to the welfare of local residents, manage properties, and may enact provisions relating to local autonomy, within the limit of laws and regulations."

นิวเคลียร์จะช่วยนำมาซึ่งความเจริญรุ่งเรือง³⁰ ต่อมาเมื่อเกาหลีใต้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตย ในทศวรรษ 1990 การก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จึงถูกต่อต้านโดยประชาชนที่ไม่เห็นด้วย อย่างไรก็ตาม รัฐบาลของเกาหลีใต้หาทางแก้ไขในการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แห่งใหม่ โดยการเลือกสถานที่ตั้งใกล้เคียงกับสถานที่ตั้งเดิมที่เป็นโรงไฟฟ้านิวเคลียร์อยู่ก่อนแล้ว ทำให้กลายเป็นศูนย์รวมโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ขนาดใหญ่ในบริเวณเดียวกัน และการที่มีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จำนวนมากรวมอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกันนี้เอง ส่งผลให้บริเวณนั้นเป็นบริเวณที่มีความเสี่ยงสูง

นโยบายด้านนิวเคลียร์ของเกาหลีใต้เน้นการพัฒนานิวเคลียร์เพื่อสันติ ความปลอดภัยและความโปร่งใสของการดำเนินงาน มีการกำหนดหน่วยงานที่ดูแลเรื่องพลังงานนิวเคลียร์ ซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศและการค้า กระทรวงศึกษาธิการ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และกระทรวงเศรษฐกิจฐานความรู้ (Ministry of Knowledge Economy) หน่วยงานของภาครัฐดังกล่าวต้องประสานงาน ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานอย่างใกล้ชิดกับภาคเอกชนที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมนิวเคลียร์ และสถาบันความปลอดภัยด้านนิวเคลียร์ของเกาหลี (Korea Institute of Nuclear Safety)³¹

³⁰ Sung-Jin Leem. Nuclear and Energy Policy in Korea: Unchanging Illusion of Nuclear Energy and Citizens' Challenge. Institute of Environmental and Energy Policy, Jeonju University, South Korea. อ้างอิง สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ, รายงานการวิจัย เล่ม 1 โครงการศึกษาและจัดทำร่างกฎที่ออกตามความในพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติว่าด้วยการกำกับดูแลความปลอดภัยโรงไฟฟ้านิวเคลียร์, หน้า ก- 101.

³¹ จากการอภิปรายของ Mr. Kim Eun-Seok: Ambassador for Energy and Resources Ministry of Foreign Affairs and Trade, Republic of Korea จัดโดยกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพลังงาน และสถานเอกอัครราชทูตเกาหลีใต้ประจำประเทศไทย เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554 ณ ห้องนราธิป กระทรวงการต่างประเทศ คัดจาก East Asian Watch, **สรุปและเอกสารประกอบการสัมมนา “Understanding nuclear power through success story of the Republic of Korea's nuclear power industry”** [ออนไลน์], 19 กรกฎาคม 2554. แหล่งที่มา <http://www.eastasiawatch.in.th/article.php?section=6&id=804>

ประเทศเกาหลีใต้พัฒนาจากศูนย์ คือ ต้องพึ่งพาชาวต่างชาติในการดำเนินกิจการ โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ทั้งหมด กระทั่งเกาหลีใต้เรียนรู้จากชาวต่างชาติจนมีเทคโนโลยีด้านโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นของตนเองและได้รับการยอมรับจากทั่วโลก เนื่องจากมีต้นทุนในการก่อสร้างที่ถูกกว่าประเทศอื่น จึงทำให้ประเทศเกาหลีใต้ได้รับการว่าจ้างก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ให้กับสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ (UAE) ดำเนินการโดยบริษัท Korea Electric Power Corporation (KEPCO)

เดิมประเทศเกาหลีใต้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมเป็นอย่างมาก และมองข้ามปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมไป ถึงแม้จะมีกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่ไม่ได้มีการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง จนกระทั่งปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น เมื่อประมาณ 30 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลเกาหลีใต้ได้เริ่มจริงจังกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมากขึ้น มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดและจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมขึ้น พร้อมทั้งจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสม

โดยพื้นฐานทางสังคมวัฒนธรรมของเกาหลีใต้ มีความใกล้เคียงกับสังคมไทยเป็นอย่างมากเช่นเดียวกับญี่ปุ่น และเหตุการณ์ที่ระเบิดนิวเคลียร์ที่เมืองฮิโรชิมาและนางาซากิของญี่ปุ่น ในสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้น ชาวเกาหลีที่ถูกญี่ปุ่นเกณฑ์แรงงานไปก็ได้รับผลกระทบจากระเบิดนิวเคลียร์กว่า 20,000 คน ชาวเกาหลีจึงมีทัศนคติเกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์ไม่ต่างไปจากญี่ปุ่น แต่ในที่สุดก็ยอมรับที่จะใช้พลังงานไฟฟ้าจากนิวเคลียร์ ทั้งการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในเกาหลีใต้เกิดขึ้นในสองยุคดังที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น อาจทำให้เห็นได้ชัดเจนว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละยุคแตกต่างกันอย่างไร ดังนั้น การศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมในประเทศเกาหลีใต้จึงมีความน่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง ที่จะนำมาเป็นแนวทางในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยเฉพาะในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

ในหัวข้อนี้จึงมุ่งศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีทั่วไป และกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศเกาหลีใต้ เพื่อนำมาเป็นแนวทางสำคัญในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย

4.5.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีทั่วไป

การมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศเกาหลีใต้มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการทั่วไปและโครงการโรงไฟฟ้าเชื้อเพลิงธรรมชาตินั้นมีลักษณะและรูปแบบเดียวกัน คือ เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ต่างจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นพิเศษแตกต่างจากโครงการทั่วไป ซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อถัดไป ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีทั่วไป

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในเบื้องต้นว่า กฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญฉบับหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง และส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกนำหลักเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายในประเทศ คือ อนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจ และการคุ้มครองการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม หรือ Aarhus Convention (หัวข้อ 4.2) แต่ประเทศเกาหลีใต้ไม่ได้ลงนามหรือให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับดังกล่าวจึงไม่ได้รับหลักการตาม Aarhus Convention มาใช้ ระบบกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของเกาหลีใต้ได้เปิดช่องให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้หลากหลายรูปแบบ³²

1) การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Access to Information)

ประเทศเกาหลีใต้มีกฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ (The Administrative Information Disclosure Act 1996 : AIDA) กำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ ศาลรัฐธรรมนูญของเกาหลีใต้วางหลักไว้ว่าสิทธิที่จะรู้ซึ่งเป็นพื้นฐานของเสรีภาพในการพูด รวมถึงสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ

³² So Byungchun, SJD Dissertation on Public Participation in South and North Korean Environmental Law [online], 5 January 2012. Available from <http://digitalscommons.pace.edu/lawdissertations/5>. p41.

ตามกฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทางราชการของเกาหลีใต้ ได้กำหนดกฎเกณฑ์ในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการว่า เมื่อเจ้าพนักงานของรัฐได้รับคำร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการแล้ว ต้องดำเนินการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นภายใน 15 วัน คำว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” นั้น หมายรวมถึง ข้อมูลใด ๆ ที่รัฐเป็นเจ้าของ รูปแบบของข้อมูลของราชการ ไม่จำกัดแต่เพียงเอกสารลายลักษณ์อักษรเท่านั้น แต่หมายรวมถึงรูปภาพ ภาพยนตร์ เทป สไลด์ และข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ ดังนั้น จึงเป็นการนำไปสู่การเข้าถึงข้อมูลผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ต อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการก็มีข้อจำกัด คือ ต้องไม่เป็นข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศ ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล และความลับทางการค้า กฎหมายฉบับดังกล่าวยังบัญญัติคุ้มครองผู้ร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารว่า หากถูกรัฐปฏิเสธไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ร้องขอสามารถให้สิทธิทางศาลได้ด้วย³³

2) การเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อมของฝ่ายปกครอง

การเข้าถึงกระบวนการเป็นหลักสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน ต่างจากการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การเข้าถึงกระบวนการมีความสำคัญ เพราะเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง โดยทั่วไปการเข้าถึงกระบวนการ หมายรวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดกฎหมาย และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของฝ่ายปกครอง การมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญในการเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อมของฝ่ายปกครอง คือ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ซึ่งหมายรวมถึง การทำประชาพิจารณ์ การให้ข้อสังเกต และระบบการแสดงความคิดเห็น³⁴

ระบบการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศเกาหลีใต้ได้ถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกในกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1977 อย่างไรก็ตาม สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังไม่ปรากฏในกฎหมายฉบับนี้ กระทั่งต่อมา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมปรากฏในกฎหมายหลัก

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 48.

พื้นฐานว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1993 (the Basic Environmental Preservation Act : BEPA) และ กฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1993 (the Environmental Impact Assessment Act : EIAA) โดยมีหลักว่า เมื่อผู้ขอดำเนินโครงการเตรียมการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือ EIA ผู้ขอดำเนินโครงการต้องรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนจากการจัดการประชุมชี้แจงและรับความคิดเห็นของประชาชน เมื่อได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้วให้จัดทำร่าง EIA เสนอต่อกระทรวงสิ่งแวดล้อม หน่วยงานด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมระดับภูมิภาค และหน่วยงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อหน่วยงานระดับภูมิภาครับร่าง EIA แล้วให้ประกาศภาพรวมของ EIA ให้สาธารณชนรับทราบโดยผ่านทางหนังสือพิมพ์เกาหลีใต้ภายใน 10 วันนับแต่วันที่ได้รับ และต้องจัดทำสำเนาอย่างน้อย 5 สำเนา วางไว้ในสถานที่ที่เข้าถึงได้โดยง่ายในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ หน่วยงานระดับภูมิภาคต้องจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่าง EIA นั้น และส่งผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนครั้งสุดท้ายต่อร่าง EIA ไปยังผู้ดำเนินโครงการ³⁵

ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของเกาหลีใต้จะต้องอนุญาตให้ทุกคนที่มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วม นอกจากนี้ ความคิดเห็นของประชาชนที่ต้องการจะปกป้องสิ่งแวดล้อม การรับรู้และการแสดงความคิดเห็นของสาธารณชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นจุดเริ่มต้นหรือบันไดขั้นแรกที่จะนำไปสู่กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สูงขึ้นไปได้

3) การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมมีความหมายกว้างมาก และเป็นลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งสำหรับพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งตาม Aarhus Convention ที่ได้กล่าวไปแล้ว ได้กำหนดให้การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นประเด็นสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำหรับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศเกาหลีใต้ ได้มีการจัดตั้งศาลพิเศษด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นภายใต้อำนาจของกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาล การ

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 52-53.

จัดตั้งศาลพิเศษด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศเกาหลีใต้เป็นก้าวสำคัญสำหรับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตาม ประเทศเกาหลีใต้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม คือ เกาหลีใต้ไม่มีทฤษฎีที่ครอบคลุมเพียงพอเพื่อการปกป้องและคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ยกเว้นแต่สิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะมีสุขภาพที่ดีและสิ่งแวดล้อมที่สะอาด การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อมของเกาหลีใต้ยังไม่คุ้มครองผู้เสียหายด้านสิ่งแวดล้อมเท่าที่ควร โจทก์มีภาระต้องพิสูจน์ถึงความเสียหายเพื่อให้ได้รับการพิจารณาคดีในชั้นศาล ผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการไม่สามารถฟ้องร้องรัฐในการออกใบอนุญาตได้หากโครงการนั้นเป็นโครงการสาธารณะประโยชน์ หรือเป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น

ถึงแม้ว่าประเทศเกาหลีใต้จะมีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว แต่การที่ประเทศเกาหลีใต้ไม่ได้ลงนามหรือให้สัตยาบันใน Aarhus Convention นั้น ส่งผลให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศเกาหลีใต้ยังไม่เป็นไปตามหลักสากล จึงมีการเสนอให้ประเทศเกาหลีใต้ลงนามหรือให้สัตยาบันใน Aarhus Convention เพื่อนำหลักการในอนุสัญญาดังกล่าวมาบัญญัติเป็นกฎหมายภายในประเทศ เพื่อสร้างระบบที่เหมาะสมกับพลเมืองของตนเอง³⁶

4.5.2 กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

การพิจารณากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของประเทศเกาหลีใต้ แบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงแรกระหว่าง พ.ศ. 2493 – 2523 เป็นช่วงที่มุ่งพัฒนาประเทศในทางเศรษฐกิจเป็นหลัก รัฐบาลเกาหลีใต้มีอำนาจมาก ประชาชนยังไม่มีความรู้ด้านพลังงานนิวเคลียร์ จึงยังไม่มี การต่อต้านจากภาคประชาชน การก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จึงดำเนินการได้ง่าย ช่วงที่สอง ตั้งแต่ พ.ศ. 2529 เป็นต้นมา ประชาชนชาวเกาหลีใต้เริ่ม

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 66.

มีบทบาทในการประท้วงคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์มากขึ้น ส่งผลให้มีการชะลอการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์หลายโรง นอกจากนี้มีการประท้วงการสร้างตัวโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แล้ว ยังมีการประท้วงคัดค้านการสร้างโรงเก็บกากกัมมันตรังสี ส่งผลให้มีการชะลอการสร้างโรงเก็บกัมมันตรังสีดังกล่าวมานานเกือบ 20 ปี คือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2529 – 2547 ทั้งนี้ สาเหตุที่ประชาชนไม่เห็นด้วยเนื่องจากขาดความเข้าใจและการมีส่วนร่วม ขาดการคัดเลือกสถานที่ก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่เหมาะสม ประชาชนมีความรู้และมีข้อมูลที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์ ขาดโครงสร้างด้านองค์กร งบประมาณ และกฎหมายในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว³⁷

ในการสัมมนาเรื่อง “Understanding nuclear power through success story of the Republic of Korea's nuclear power industry” ที่จัดขึ้นโดยกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพลังงาน และสถานเอกอัครราชทูตเกาหลีใต้ประจำประเทศไทย Mr. Moon Jae-do Director-General for Energy Resources Development and Nuclear Power, Ministry of Knowledge Economy ของเกาหลีใต้ให้คำแนะนำว่า รัฐบาลจะต้องดำเนินการเพื่อให้ประชาชนยอมรับโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ โดย³⁸

- (1) สำหรับประเทศเกาหลีใต้ รัฐบาลมีนโยบายที่แน่นอนเกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์และมีสถิติการดำเนินงานด้านพลังงานนิวเคลียร์ที่ดี
- (2) สร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชน โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้

³⁷ จากการอภิปรายของ Mr. Moon Jae-do: Director-General for Energy Resources Development and Nuclear Power, Ministry of Knowledge Economy, Republic of Korea จัดโดยกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพลังงาน และสถานเอกอัครราชทูตเกาหลีใต้ประจำประเทศไทย เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554 ณ ห้องนราธิป กระทรวงการต่างประเทศ สืบค้นจาก East Asian Watch, สรุปและเอกสารประกอบการสัมมนา “Understanding nuclear power through success story of the Republic of Korea's nuclear power industry” [ออนไลน์], 19 กรกฎาคม 2011. Available from <http://www.eastasiawatch.in.th/article.php?section=6&id=804>

³⁸ เรื่องเดียวกัน.

(3) มีขั้นตอนการตัดสินใจที่ยุติธรรมและเป็นประชาธิปไตย ให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้รับรู้ข้อมูลและหารือร่วมกัน และ

(4) มีสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจและสังคม (Socio-economic Incentives) สำหรับประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ การประชาสัมพันธ์เรื่องนิวเคลียร์ไม่ใช่เรื่องวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จึงจำเป็นต้องใช้วิธีการและมุมมองด้านสังคมและวัฒนธรรมในการสื่อสารและเมืองค์กรหรือหน่วยงานที่ให้ข้อมูลด้านความปลอดภัยและประโยชน์ของพลังงานนิวเคลียร์เป็นการเฉพาะ ประเทศเกาหลีใต้จัดตั้งหน่วยงานที่ชื่อว่า Korea Nuclear Energy Promotion Agency (KONEPA) เพื่อสร้างความเข้าใจและความมั่นใจเกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์ และแก้ไขปัญหาการประท้วงและไม่เห็นด้วย กิจกรรมต่าง ๆ ที่ KONEPA จัดทำขึ้น เช่น

(4.1) กิจกรรม One Day Teacher โดยผู้เชี่ยวชาญให้ข้อมูลแก่นักเรียน

(4.2) กิจกรรม Nuclear Power Plant Fam Tour จัดให้ประชาชนไปดูงานที่โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์

(4.3) กิจกรรม Nuclear Lecture ให้ความรู้ด้านนิวเคลียร์แก่ประชาชนทั่วไป

(4.4) กิจกรรม Nuclear Festival

การดำเนินการสร้างความเข้าใจของ KONEPA ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี โดยในปี พ.ศ. 2553 ชาวเกาหลีใต้ร้อยละ 71.1 เห็นว่าพลังงานนิวเคลียร์ปลอดภัย เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2538 ที่ชาวเกาหลีใต้เพียงร้อยละ 30.5 เท่านั้นที่เห็นว่าพลังงานนิวเคลียร์ปลอดภัย รวมทั้งสามารถสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เพิ่มเติมและได้รับการเห็นชอบจากประชาชนในพื้นที่ให้สร้างโรงเก็บกากกัมมันตรังสี

โดยสรุป เห็นได้ว่าโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศเกาหลีใต้ประสบความสำเร็จได้ ต้องอาศัยการยอมรับจากประชาชน รัฐบาลต้องมีนโยบายที่แน่นอน มีการเตรียมความพร้อมในด้านต่าง ๆ รองรับการผลิตขึ้นของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ทุกด้าน มีกฎหมายที่คุ้มครองประชาชนในพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ มีองค์กรที่ทำหน้าที่สื่อสารทำความเข้าใจกับประชาชนตลอดเวลา

4.5.3 สิ่งที่ได้รับจากศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)

เมื่อได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศเกาหลีใต้แล้วพบว่า การเกิดขึ้นของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของประเทศเกาหลีใต้นั้นเกิดขึ้นใน 2 ยุค ด้วยกัน คือ ยุคที่รัฐบาลมีอำนาจมากกว่าประชาชน การเกิดขึ้นของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ปราศจากการต่อต้านจากภาคประชาชน ส่วนหนึ่งคือประชาชนยังขาดความรู้เรื่องพลังงานนิวเคลียร์ และยุคที่ประชาชนเริ่มมีความรู้ด้านพลังงานนิวเคลียร์มากขึ้น มีการต่อต้านคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์มากขึ้น การก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์หลายโครงการต้องยุติลง

รัฐบาลเกาหลีใต้ได้ใช้ความพยายามในการสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนถึงประโยชน์ของการมีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ไม่ได้ใช้อำนาจในการบังคับให้ประชาชนยอมรับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ แต่ดำเนินการสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องพลังงานนิวเคลียร์ให้กับประชาชนตั้งแต่วัยเด็ก สร้างความเชื่อมั่นและไว้วางใจให้กับภาคประชาชนโดยการจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่เฉพาะในการสื่อสารกับประชาชนด้านพลังงานนิวเคลียร์ มีการดำเนินโครงการต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรมที่สามารถสื่อสารกับประชาชนได้เป็นอย่างดีจนประชาชนเกิดความมั่นใจในรัฐบาลของตนเอง และไว้วางใจสนับสนุนโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ทำให้การต่อต้านคัดค้านเบาบางลงไป

ที่สำคัญที่สุด คือ รัฐบาลเกาหลีใต้มีแนวนโยบายที่แน่นอนและเอาจริงเอาจังว่าจะเดินหน้าโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ความแน่นอนในนโยบายนี้เองที่รัฐบาลไทยควรนำมาเป็นตัวอย่าง เมื่อนโยบายของรัฐบาลชัดเจนแล้วการดำเนินการวางแผนโครงการย่อมเป็นรูปธรรมได้อย่างชัดเจนตามไปด้วย เมื่อรัฐบาลเห็นว่าจะดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แน่นอนแล้วก็ควรที่จะกำหนดเป็นกฎหมาย นโยบาย หรือวิธีการอื่นให้ชัดเจนในลักษณะของโครงการระยะยาว เพื่อจะได้ดำเนินการวางแผนได้อย่างถูกต้อง ความไม่แน่นอนของนโยบายภาครัฐเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้โครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างจริงจัง กล่าวคือ เมื่อเปลี่ยนรัฐบาลความชัดเจนในโครงการก็เปลี่ยนไป โดยเฉพาะประเทศไทย ข้อเท็จจริงปรากฏว่ารัฐบาลไร้เสถียรภาพนโยบายโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จึงเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เพราะโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของไทยผูกโยงอยู่กับการเมืองที่ไร้เสถียรภาพ ถึงแม้ว่าผู้กำหนดนโยบายด้านพลังงานนิวเคลียร์ใน

เกาหลีใต้คือรัฐบาลเช่นกัน แต่เกาหลีใต้มีความชัดเจนเรื่องโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นอย่างดี ไม่ว่าจะเปลี่ยนรัฐบาลก็รัฐบาลก็ยังคงนโยบายด้านนิวเคลียร์อย่างชัดเจน

ดังนั้น สิ่งสำคัญที่สุดของรัฐบาลเกาหลีใต้ที่รัฐบาลไทยควรนำมาเป็นแบบอย่าง ในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์คือความแน่นอนของนโยบายรัฐเรื่องส่งเสริมการใช้ พลังงานนิวเคลียร์ และการสร้างความเชื่อมั่นและไว้วางใจของประชาชน

4.6 มาตรการทางกฎหมาย กฎเกณฑ์ และองค์กรที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของประเทศไทย

การดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยนั้น มีกฎหมาย กฎเกณฑ์ ที่เกี่ยวข้อง หลายฉบับ และมีองค์กรที่เกี่ยวข้องหลายองค์กร แต่ในหัวข้อนี้จะนำเสนอเฉพาะกฎหมาย กฎเกณฑ์ และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในส่วนของ การมีส่วนร่วมของประชาชนเท่านั้น โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วนหลัก คือ 1) กฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย และ 2) ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนิน กิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

4.6.1 กฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของประเทศไทย

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ได้รับการรองรับอยู่ในกฎหมายและกฎเกณฑ์หลายฉบับ ในหัวข้อนี้จะนำเสนอบทบัญญัติแห่ง กฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการ โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ดังต่อไปนี้

4.6.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

สำหรับกรณีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้น รัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติรับรองไว้ในเรื่องสิทธิชุมชน มาตรา 67 ว่า

“การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว”

ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง โครงการหรือกิจกรรมเกี่ยวกับการอุตสาหกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างร้ายแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ³⁹ กำหนดให้โรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างร้ายแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ

โครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จึงต้องด้วยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมิให้กระทำการ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

ดังนั้น การดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จะดำเนินการมิได้ เว้นแต่จะได้ประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม (EIA) และสุขภาพ (HIA) ของประชาชนในชุมชนที่

³⁹ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนพิเศษ 159 ง วันที่ 30 ตุลาคม 2552

โรงไฟฟ้านิวเคลียร์จะตั้งอยู่ และยังคงจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน

ผู้วิจัยมีข้อสังเกต 2 ประการในกรณีที่รัฐธรรมนูญฯ ใช้คำว่า “**รับฟังความคิดเห็นของประชาชน**” คือ *ประการแรก* การที่ใช้คำว่า “รับฟังความคิดเห็นของประชาชน” อาจจะแคบไปสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีหลายระดับ ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 เมื่อบัญญัติว่า “รับฟังความคิดเห็นของประชาชน” ก็จะถูกจำกัดแค่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเท่านั้น ซึ่งอาจมีกระบวนการอื่นที่มีประสิทธิภาพมากกว่า *ประการที่สอง* คือ การที่รัฐธรรมนูญฯ ใช้ถ้อยคำดังกล่าว เป็นการบังคับมิให้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วยกระบวนการที่ดีมีประสิทธิภาพไปมากกว่านั้น กล่าวคือ หากบัญญัติคำว่า “จัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน” แทน อาจเป็นช่องว่างให้รัฐดำเนินโครงการหรือกิจกรรมได้ง่ายมากเกินไป โดยไม่คำนึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับชุมชน เช่น อาจใช้กระบวนการประชาสัมพันธ์โครงการ จดหมายข่าว จัดเผยแพร่ความรู้ เป็นต้น ซึ่งเหล่านี้ล้วนเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนเช่นกัน แต่เป็นเพียงการสื่อสารด้านเดียว ประชาชนไม่มีบทบาทในการแสดงความคิดเห็นคัดค้านแต่อย่างใด

ผู้วิจัยจึงเห็นว่า รัฐธรรมนูญควรบัญญัติคำว่า “**จัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน**” แทน คำว่า “**รับฟังความคิดเห็นของประชาชน**” และสร้างเงื่อนไขการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดให้ประชาชนมีอำนาจคัดค้านโครงการหรือกิจกรรม และกำหนดให้รัฐหรือผู้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้นต้องดำเนินการตามที่ประชาชนผู้คัดค้านยื่นข้อเสนอเสียก่อน ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการและขั้นตอนการคัดค้านโครงการหรือกิจกรรม และการปฏิบัติตามข้อเสนอของประชาชนของรัฐนั้นเป็นเรื่องที่จะต้องศึกษาต่อไป

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญฯ ยังกำหนดให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าวด้วย องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพนี้ นับว่าเป็นช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนอีกช่องทางหนึ่ง แต่เป็นรูปแบบขององค์กรที่มีผู้แทนขององค์การภาคเอกชนด้าน

สิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนของสถาบันอุดมศึกษาเข้าไปร่วมให้ความเห็นก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั่นเอง

สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติรองรับให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยได้ โดยกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการแสดงความคิดเห็นขององค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ที่ประกอบไปด้วยตัวแทนขององค์การภาคเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา (ตามมาตรา 67 วรรคสอง)

4.6.1.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 ตราขึ้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 302 ที่บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ⁴⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีสาระเป็นการวางขั้นตอนและวิธีการในการออกเสียงประชามติ ซึ่งเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนประการหนึ่ง ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 2

รัฐธรรมนูญฯ (มาตรา 165(1)) กำหนดว่า ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้ หากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นกิจการที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน โครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ก็สามารถผ่านขั้นตอนประชามติได้เช่นกัน

⁴⁰ โปรดดู หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอน 98 ก วันที่ 28 ธันวาคม 2552

ในการออกเสียงประชามติเรื่องโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้น เป็นเรื่องที่สามารถกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน จึงต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552 คือ นายกรัฐมนตรีจะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติ โดยมีรายละเอียด ดังนี้ (มาตรา 5)

(1) กำหนดเรื่องในการจัดทำประชามติ ซึ่งจะต้องมีข้อความที่ชัดเจนเพียงพอที่จะให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติ

(2) กำหนดว่าการจัดให้มีการออกเสียงดังกล่าวเป็นไปเพื่อให้มีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียง หรือเป็นไปเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี

สิ่งสำคัญของการออกเสียงประชามติในเรื่องใด ๆ คือ การประกาศในราชกิจจานุเบกษาต้องระบุให้ชัดเจนว่าผลของการออกเสียงประชามติในครั้งนั้น เพื่อให้มีข้อยุติในเรื่องนั้นโดยเสียงข้างมากหรือมีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น ดังนั้น หากจะมีการออกเสียงประชามติสำหรับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ก็จะต้องระบุด้วยว่าการออกเสียงประชามตินั้นจะให้ผลเป็นที่ยุติ หรือเป็นเพียงให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี

เพื่อให้การออกเสียงประชามติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนผู้ออกเสียงประชามติจะต้องมีความรู้ และรับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องที่จะทำประชามติให้ดีเสียก่อน ด้วยเหตุนี้ กฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติจึงกำหนดให้ หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องที่จะทำประชามติต้องดำเนินการให้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชามติแก่ผู้มีสิทธิออกเสียงได้ทราบอย่างเพียงพอ (มาตรา 10 วรรคแรก) โดยกฎหมายได้กำหนดรายละเอียดที่จะต้องจัดทำเป็นข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่จะทำประชามติไว้อย่างน้อย 5 ประเด็น คือ (มาตรา 10 วรรคสอง)

1) ชื่อเรื่องที่จะจัดทำประชามติ และเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีการทำประชามติ

2) สาระสำคัญของกิจการในเรื่องที่จะทำประชามติ

3) ขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการในเรื่องที่จะทำประชามติ

4) ประมวลการค่าใช้จ่ายและที่มาของงบประมาณที่จะนำมาใช้จ่ายสำหรับกิจการในเรื่องที่ทำประชาคมติ

5) ประโยชน์ได้เสียที่อาจเกิดขึ้นกับประเทศชาติ ท้องถิ่นหรือประชาชน รวมทั้งมาตรการป้องกัน แก้อันตราย หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการพร้อมสรุปเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียด้วย

การจัดทำและการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่จะทำประชาคมนั้น ต้องไม่มีลักษณะเป็นการชี้้นำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเกี่ยวกับเรื่องที่จะต้องประชามตินั้น (มาตรา 10 วรรคสาม) ส่วนลักษณะใดเป็นการชี้้นำหรือไม่ เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาต่อไป มีตัวอย่างที่น่าสนใจ คือ เมื่อครั้งการออกเสียงประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 อาจมีลักษณะเป็นการชี้้นำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การออกเสียงประชามติครั้งนั้น ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2552

การออกเสียงประชามตินับว่าเป็นเครื่องมือหนึ่งของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิภาพมาก การออกเสียงประชามติอาจมีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่ผู้มีอำนาจตัดสินใจ หรืออาจมีผลเป็นการยุติเรื่องใด ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การออกเสียงประชามติไม่สามารถทำได้กับทุกเรื่อง แต่สำหรับการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แล้ว เห็นว่าเป็นโครงการที่ส่งผลกระทบต่อประเทศชาติและประชาชน และยังมีความขัดแย้งกันอยู่มาก จึงเป็นโครงการที่สามารถทำประชาคมติได้

ผู้วิจัยเห็นว่า หากรัฐต้องการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จริง การทำประชาคมติเป็นอีกหนทางหนึ่งที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ อย่างไรก็ตาม รัฐไม่สามารถจัดการลงประชามติได้อย่างทันที จำเป็นที่จะต้องเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเป็นอย่างดีเสียก่อน การออกเสียงประชามติจึงจะได้ประโยชน์อย่างแท้จริง

4.6.1.3 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่มีลักษณะคล้ายกับ Basic Law ในต่างประเทศ คือ เป็นกฎหมายแม่บทด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย บทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้เกี่ยวข้องกับจัดการและบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างรอบด้าน ครอบคลุมถึงการจัดการปัญหามลพิษทุกรูปแบบและสอดคล้องประสานกันอย่างเป็นระบบ⁴¹ นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ยังตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญที่ถือได้ว่าเป็นการพัฒนาาระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ดี คือ⁴²

- (1) ส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (2) จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (3) กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่น ให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานได้รับผิดชอบโดยตรง
- (4) กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ
- (5) กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน

⁴¹ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, หน้า 50.

⁴² โปรดดู หมายเหตุ ท้ายพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอน 37 วันที่ 4 เมษายน 2535

(6) กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

เห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ข้อแรกมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่จะช่วยส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในกฎหมายฉบับนี้จึงมีบทบัญญัติที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของประชาชนไว้หลายประการ เช่น สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ (มาตรา 6 (1)) สิทธิในการได้รับชดเชยค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐ (มาตรา 6 (2)) สิทธิในการร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิด (มาตรา 6 (3)) หน้าที่ในการให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 6 (4)) หน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเคร่งครัด (มาตรา 6 (5)) เป็นต้น

โครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศ และเป็นโครงการที่จะต้องใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวปราศจากการวางแผนที่ดี และขาดความระมัดระวังในการดำเนินการย่อมจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 จึงได้สร้างกระบวนการขึ้นมาเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เรียกว่า “รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม” (Environmental Impact Assessment : EIA)

EIA ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมนี้ เป็นกระบวนการที่กำหนดให้เจ้าของโครงการหรือกิจกรรมบางประเภทต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งทางด้านกายภาพและชีวภาพในระบบนิเวศของสิ่งแวดล้อม ผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัย ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของมนุษย์⁴³ โดยกฎหมายกำหนดให้จัดทำเป็นรายงาน เรียกว่า “การทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม” ซึ่งตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง โครงการหรือกิจกรรมเกี่ยวกับการอุตสาหกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างร้ายแรงทั้งทางด้านคุณภาพ

⁴³ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, หน้า 205.

สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ กำหนดให้โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ทุกขนาดต้องผ่านการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมก่อนจึงจะสามารถดำเนินโครงการได้ ซึ่งภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 รัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้ต้องทำการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในชุมชน (HIA) ด้วย

การพิจารณารายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยหลักการแล้ว ควรจะให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้เสียหรือผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจการได้มีโอกาสรับรู้และแสดงความคิดเห็นต่อโครงการหรือกิจการดังกล่าวนั้น ในการพิจารณารายงานควรประกอบไปด้วย 2 ส่วน คือ การพิจารณารายงานโดยสาธารณชน (Public Review) และการพิจารณารายงานทางเทคนิค (Technical Review) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังไม่เปิดโอกาสให้มีการพิจารณารายงานโดยสาธารณชนอย่างแท้จริง มีเพียงการพิจารณาทางเทคนิคโดยผ่านทางคณะกรรมการผู้ชำนาญการซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเท่านั้น (มาตรา 47 ประกอบมาตรา 48)⁴⁴ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด และประกาศใช้ภายหลังพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะต้องผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสียก่อน การทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพจึงต้องผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนอยู่นั่นเอง

4.6.1.4 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เป็นโครงการที่จะต้องดำเนินการขออนุมัติ ขออนุญาตจากหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เป็นต้น การที่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ จะ

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 231.

อนุวัติ อนุญาตให้ผู้ประกอบกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ดำเนินการใด ๆ ซึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น เรียกว่า เป็นการพิจารณาออก “คำสั่งทางปกครอง” หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ⁴⁵

การออกคำสั่งอนุวัติ อนุญาตต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐ ในการดำเนินการกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วย เมื่อเป็นการออกคำสั่งทางปกครองย่อมกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลตามที่ได้กล่าวไปแล้ว ซึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คู่กรณีที่ถูกกระทบกระเทือนสิทธิสามารถอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้⁴⁶

เมื่อประชาชนในฐานะคู่กรณีได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว และยังเห็นว่าตนเองได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ผู้นั้นก็ยังมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองด้วย⁴⁷

ดังนั้น เมื่อประชาชนเห็นว่าคำสั่งที่หน่วยงานทางปกครองออกมานั้น ทำให้ตนได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ก็มีสิทธิที่จะฟ้องต่อศาลปกครอง กล่าวคือ การอนุญาตให้ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในเขตที่ใกล้เคียงกับชุมชนอาจทำให้ประชาชนในชุมชนนั้นได้รับความเดือดร้อนเสียหาย และอาจส่งผลถึงชุมชนใกล้เคียงให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายไปด้วย ประชาชนในพื้นที่นั้นหรือพื้นที่

⁴⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5

⁴⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 21 และมาตรา 44

⁴⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคแรก

ใกล้เคียงก็ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองมีคำสั่งบังคับอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไป* อย่างไรก็ตาม ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนดังกล่าวจะต้องดำเนินการตามที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ หมายถึง ประชาชนจะฟ้องหน่วยงานทางปกครองต่อศาลปกครองเพื่อให้มีคำสั่งใด ๆ นั้น จะต้อง

* พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 “ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 บรรคหนึ่ง (1)

(2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการโดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ในการมีคำสั่งบังคับตามวรรคหนึ่ง (1) ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งให้ผู้ใดชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา ถ้าผู้นั้นไม่ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้”

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งบังคับตามวรรคหนึ่ง (5) หรือตามวรรคสี่ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ในการพิพากษาคดี ให้ศาลปกครองมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามส่วนของการชนะคดี

ดำเนินการตามที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะเสียก่อน

สรุปว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการออกคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองได้ โดยการให้สิทธิประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่งทางปกครอง หรือการดำเนินการใดของหน่วยงานทางปกครองสำหรับการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ สามารถอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ที่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และยังสามารถฟ้องหน่วยงานทางปกครองต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองออกคำสั่งบังคับให้หน่วยงานทางปกครองดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ เรียกว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกคำสั่งทางปกครองนั่นเอง

4.6.1.5 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นับว่าเป็นกฎหมายฉบับแรก ๆ ที่ให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ โดยให้สิทธิเบื้องต้นแก่ประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยระบุเหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้ไว้ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า

ในระบอบประชาธิปไตย การให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น สมควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ่มชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงและจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่งด้วย ประกอบกับสมควรคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมกัน

เมื่อพิจารณาเหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้แล้ว สามารถแยก
วัตถุประสงค์แห่งการตราพระราชบัญญัติได้ 3 ประการ คือ⁴⁸

1. ให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการมากขึ้น
2. ให้ประชาชนสามารถปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้ดีขึ้น
3. ให้ความคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล

แต่เดิมนั้น ข้อมูลข่าวสารของราชการนับว่าเป็นสิ่งที่ยากยิ่งที่ประชาชน
จะเข้าถึง ต่อมาเมื่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยเปลี่ยนมาสู่ระบบที่ประชาชนมีส่วนร่วม
มากขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถึง
ข้อมูลข่าวสารของราชการได้ง่ายขึ้น นำมาสู่การตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ
พ.ศ. 2542 เมื่อประชาชนมีโอกาสเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการมากยิ่งขึ้น ประชาชนก็มีบทบาท
ในการตรวจสอบการทำงานของผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชน
นำมาสู่สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองอีกหลายประการ เช่น สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูง การออกเสียงประชามติในกิจการที่อาจกระทบ
ต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน เป็นต้น เหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีสิทธิในการรับรู้
ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นพื้นฐานทั้งสิ้น กล่าวคือ หากประชาชนยังถูกปิดกั้นหรือบิดเบือนจาก
ข้อมูลข่าวสารของราชการก็ย่อมไม่สามารถตัดสินใจเข้าร่วมกิจกรรมใด ๆ ได้ทั้งสิ้น แต่หากประชาชน
ได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องชัดเจน ก็จะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้ประชาชนตัดสินใจใน
กิจกรรมต่าง ๆ ได้ดียิ่งขึ้น อันเป็นการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตนเองและประเทศชาติ
อย่างไรก็ตาม มิใช่ข้อมูลข่าวสารทุกประเภทจะต้องเปิดเผยทั้งหมด รัฐธรรมนูญฯ ยังคุ้มครองมิให้
เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้
เสียอันพึงได้รับการคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล (มาตรา 56) อันเป็นการ
คุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลให้กับประชาชนทั่วไป

⁴⁸ ฤทัย หงส์ศิริ และมานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2542), หน้า 7-8.

การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่สูงขึ้นไปนั้น ย่อมต้องมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเป็นพื้นฐาน หากประชาชนไม่ได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและชัดเจนในเบื้องต้น การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมใด ๆ ย่อมไร้ประสิทธิภาพ ในทางกลับกัน เมื่อประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเป็นอย่างดีแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนก็จะมีประสิทธิภาพมากขึ้น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงเป็นการตัวชี้วัดความโปร่งใสและจริงจังของรัฐ อีกประการหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่ารัฐต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการหรือกิจกรรมอย่างแท้จริง

เหตุผลและวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ สอดคล้องกับหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์ของรัฐหรือประโยชน์สาธารณะ และในขณะเดียวกันก็คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน⁴⁹

การดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นโครงการของรัฐที่มีรายละเอียดจำนวนมาก ทั้งการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ต้องขออนุมัติ ขออนุญาตจากหน่วยงานรัฐหลายหน่วยงาน ซึ่งบางหน่วยงานอาจพิจารณาไม่อนุมัติอนุญาตตามที่ผู้ประกอบกิจการร้องขอ ซึ่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2542 กำหนดให้ประชาชนทั่วไปมีสิทธิรับทราบถึงเหตุผลของการพิจารณานั้น และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ได้ (มาตรา 9) เพื่อนำไปเป็นข้อเท็จจริงในการตัดสินใจเข้ามีส่วนร่วมในระดับต่าง ๆ กับโครงการ

ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2542 จึงเป็นกฎหมายสำคัญอีกฉบับหนึ่งที่รองรับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย

4.6.1.6 พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504

พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504 นับว่าเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งเกี่ยวกับการใช้พลังงานปรมาณูใน

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

ประเทศไทย ตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติฉบับนี้แสดงให้เห็นว่า การใช้พลังงานปรมาณูเพื่อประโยชน์ในทางสันติเป็นความจำเป็น และสมควรส่งเสริมเพื่อการพัฒนาของประเทศ และโดยที่การใช้พลังงานปรมาณูเพื่อประโยชน์ในทางสันติจำเป็นต้องมีการควบคุมให้การใช้เป็นไปตามหลักวิชาและปลอดภัย จึงต้องมีกฎหมายว่าด้วยการนี้ พระราชบัญญัตินี้จึงตราขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักที่จะส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์ที่ได้จากพลังงานปรมาณูให้เป็นไปในทางสันติ และเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศเป็นสำคัญ

การสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ หรือพลังงานปรมาณูนั้นก็เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ และเป็นไปในทางสันติ การสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จึงตกอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันตินี้ด้วย

ในส่วนของกรณีมีส่วนร่วมของประชาชน พระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ ได้กำหนดให้ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วม ได้แก่ ในส่วนของอำนาจหน้าที่ทั่วไปของคณะกรรมการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ (พ.ป.ส.) มาตรา 9 (5) กำหนดให้คณะกรรมการ พ.ป.ส. มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับพลังงานปรมาณู การส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้นี้ นับว่าเป็นสิ่งสำคัญเป็นอย่างยิ่งในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน การที่พระราชบัญญัติฯ นี้ กำหนดให้คณะกรรมการ พ.ป.ส. มีอำนาจหน้าที่ในการเผยแพร่ความรู้ เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ในเบื้องต้น ซึ่งเป็นพื้นฐานที่จะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.6.1.7 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ตราขึ้นเมื่อ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2550 โดยมีเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ⁵⁰

1) ปรับโครงสร้างการบริหารกิจการพลังงานโดยแยกงานนโยบาย งานกำกับดูแล และการประกอบกิจการพลังงานออกจากกัน

⁵⁰ โปรดดู หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอน 89 ก วันที่ 10 ธันวาคม 2550

2) เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน ชุมชน และประชาชนมีส่วนร่วมและมีบทบาทมากขึ้น

3) เพื่อให้การประกอบกิจการพลังงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความมั่นคง มีปริมาณเพียงพอและทั่วถึงในราคาที่เป็นธรรมและมีคุณภาพที่ได้มาตรฐานตอบสนองต่อความต้องการภายในประเทศและการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม อันสอดคล้องกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้วจะพบว่า หนึ่งในเจตนารมณ์ของการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็เพื่อที่จะส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมและมีบทบาทในการบริหารกิจการพลังงานมากยิ่งขึ้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนี้จึงมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมในประชาชนมีส่วนร่วมการบริหารกิจการพลังงานไปด้วย

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ (มาตรา 7)

(1) ส่งเสริมให้มีบริการด้านพลังงานอย่างเพียงพอ มีความมั่นคง และมีความเป็นธรรมต่อผู้ใช้พลังงานและผู้รับใบอนุญาต

(2) ปกป้องผลประโยชน์ของผู้ใช้พลังงานทั้งทางด้านอัตราค่าบริการและคุณภาพการให้บริการ

(3) ส่งเสริมการแข่งขันในกิจการพลังงาน และป้องกันการใช้อำนาจในทางมิชอบในการประกอบกิจการพลังงาน

(4) ส่งเสริมให้การบริการของระบบโครงข่ายพลังงานเป็นไปด้วยความเป็นธรรม โปร่งใสและไม่มีการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

(5) ส่งเสริมให้การประกอบกิจการพลังงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นธรรมต่อผู้รับใบอนุญาตและผู้ใช้พลังงาน

(6) ปกป้องสิทธิเสรีภาพของผู้ใช้พลังงาน ชุมชนท้องถิ่น ประชาชน และผู้รับใบอนุญาตในการมีส่วนร่วม เข้าถึง ใช้ และจัดการด้านพลังงาน ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

(7) ส่งเสริมการใช้พลังงานและการใช้ทรัพยากรในการประกอบกิจการพลังงานอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพโดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติ

(8) ส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนในการประกอบกิจการไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย

เห็นว่าใน (6) มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 คือ การปกป้องสิทธิเสรีภาพของชุมชนท้องถิ่นและประชาชน หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

4.6.1.8 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เป็นระเบียบที่ตราขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กล่าวคือ มาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติรับรองหลักการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ”

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามหลักสากลในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยนั้น มี 2 แนวทาง คือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผ่านทางผู้แทนราษฎร และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียกับการตัดสินใจของรัฐโดยตรง โดยใช้สองแนวทางควบคู่กันไป กล่าวคือ นอกจากรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผ่านทางผู้แทนราษฎรตามกลไกของรัฐสภาแล้ว รัฐบาลยังจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยตรงด้วย และมีข้อสังเกตว่าในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

โดยตรงนี้ รัฐบาลมิได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพียงอย่างเดียว แต่ให้ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องที่รับฟังแก่ประชาชนด้วย ส่วนวิธีการให้ข้อมูลและวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้นก็มีความหลากหลาย หน่วยงานของรัฐที่จะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสามารถเลือกดำเนินการได้ตามสถานการณ์⁵¹

สำหรับประเทศไทย การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2539 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะกระทำโดยผ่านทางผู้แทนราษฎรเท่านั้น ต่อมาประชาชนเริ่มขึ้นมามีส่วนร่วมมากขึ้นในการตัดสินใจของภาครัฐ ในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการตัดสินใจของรัฐ ในปี พ.ศ. 2539 รัฐบาลได้ออก “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539” เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นแนวทางในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยตรง อย่างไรก็ตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 นั้น มีข้อจำกัดอยู่หลายประการ กล่าวคือ จำกัดวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพียงวิธีประชาพิจารณ์ (Public Hearing) เท่านั้น ซึ่งวิธีการประชาพิจารณ์เป็นเพียงวิธีการหนึ่งของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถนำไปใช้ได้กับบางสถานการณ์ที่เหมาะสมเท่านั้น การรับฟังความเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ดังกล่าว จึงประสบกับปัญหาในการนำไปใช้ เนื่องจากไม่สามารถเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมของแท้จริง จึงได้มีการปรับปรุงระเบียบดังกล่าว โดยการออก “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548” ขึ้นมาแทนระเบียบฉบับเดิม

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เป็นระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

⁵¹ โปรดดู เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีระเบียบนี้ ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน รวมตลอดทั้งเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการโครงการของรัฐอย่างกว้างขวาง

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ฉบับนี้ กำหนดว่าก่อนที่จะมีการดำเนินการโครงการของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการ ต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการนั้นให้ประชาชนทราบ และจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ก็ได้ ทั้งยังกำหนดให้โครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวมต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ (ข้อ 5)

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินการโครงการของรัฐ เมื่อผู้มีส่วนได้เสียร้องขอ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ฉบับนี้ก็ให้อำนาจแก่รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณี จะสั่งให้หน่วยงานของรัฐรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนก็ได้ เมื่อรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณีมีคำสั่งดังกล่าวแล้วให้หน่วยงานของรัฐนั้นดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยเร็ว (ข้อ 6)

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องมุ่งให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการของรัฐ และรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการนั้น รวมตลอดทั้งความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนด้วย (ข้อ 8)

วิธีการรับฟังความเห็นของประชาชนมีหลายวิธี ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี นี้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐสามารถใช้วิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีก็ได้ ดังต่อไปนี้ (ข้อ 9)

(1) การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจทำได้โดยวิธีดังต่อไปนี้

(ก) การสัมภาษณ์รายบุคคล

(ข) การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์หรือ โทรสาร ทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือทางอื่นใด

(ค) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็น ต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ

- (ง) การสนทนากลุ่มย่อย
- (2) การประชุมปรึกษาหารือ
 - (ก) การประชาพิจารณ์
 - (ข) การอภิปรายสาธารณะ
 - (ค) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร
 - (ง) การประชุมเชิงปฏิบัติการ
 - (จ) การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย
- (3) วิธีอื่นที่สำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด

หากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอื่น นอกจากที่กำหนดไว้ในระเบียบฉบับนี้ ที่สามารถทำให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนบรรลุ วัตถุประสงค์ที่มุ่งให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการของรัฐ และรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการนั้น รวมถึงลดทั้งความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจ เกิดขึ้นแก่ประชาชนแล้ว หน่วยงานของรัฐก็สามารถดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีนั้นก็ได้ แต่เมื่อดำเนินการแล้ว ให้แจ้งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทราบ (ข้อ 10) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ฉบับนี้ไม่ใช้บังคับแก่โครงการ 2 ลักษณะด้วยกัน คือ โครงการของรัฐที่กฎหมายบัญญัติวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียไว้เป็นการ เฉพาะ และโครงการของรัฐที่เริ่มดำเนินการไปแล้วก่อนวันที่ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับ (ข้อ 14)

ดังนั้น โครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่นับว่าเป็นโครงการที่มีขนาดใหญ่ ส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างรุนแรง และเป็นโครงการที่เป็นที่สนใจแก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง เพราะเป็นเรื่องใหม่สำหรับสังคมไทย การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินโครงการ โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ จึงอาจจะต้องกำหนดวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นใหม่ ไม่เพียงแต่การรับ ฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ฉบับนี้เท่านั้น แต่อาจมีขั้นตอน

วิธีการ หรือกระบวนการอย่างอื่นที่มีความเหมาะสมมากกว่ากระบวนการที่ระบุไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ดังกล่าวก็ได้

อย่างไรก็ตาม ได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์วิธีการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตลอดมาเพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุด เช่น มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ... จากหลายฝ่าย แต่ก็ยังไม่ได้มีการตราเป็นกฎหมายออกมาบังคับใช้ ความพยายามเช่นนี้เป็นการแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนมากยิ่งขึ้น

4.6.1.9 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (แผนพัฒนา) เป็นแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศที่เริ่มจัดทำขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2504 เป็นครั้งแรก เรียกว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) แผนพัฒนาฯ เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดแนวทางการพัฒนาของประเทศ กล่าวคือ เป็นเครื่องกำหนดเป้าหมาย หรือกำหนดกรอบแนวทางในการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ดังนั้น แผนพัฒนาฯ แต่ละฉบับจึงมีสาระสำคัญหรือมีแนวทางสำคัญในการพัฒนาประเทศแตกต่างกันไป

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการวางแผนพัฒนาประเทศ และเป็นแผนปฏิรูปความคิดและคุณค่าของสังคมไทยที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม และมุ่งให้ **“คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา”** และใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือช่วยพัฒนาให้คนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น กล่าวคือ ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เป็นต้นมา ความสำคัญของการพัฒนาอยู่ที่คนนั่นเอง จนเมื่อมาถึงปี พ.ศ. 2545 ได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้บัญญัติ **“ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง”** มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ และยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มี **“คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา”** ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จัดทำขึ้นระหว่างการประชุมภาคีใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559) จึงขอกล่าวถึงแผนพัฒนาฯ ทั้งสองฉบับ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554) ยังคงมุ่งมั่นที่จะพัฒนาคนเป็นสำคัญตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และฉบับที่ 9 ในส่วนของการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ก็ได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก พิจารณาได้จากวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับดังกล่าวที่กำหนดวัตถุประสงค์หนึ่งว่า เพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศสู่ภาคีรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน และขยายบทบาทขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคู่กับการเสริมสร้างกลไกและกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้เกิดผลในทางปฏิบัติต่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศไว้หลายประการ ในส่วนที่เกี่ยวข้องของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ได้ถูกกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ ที่มุ่งเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคมอย่างยั่งยืน โดยให้ความสำคัญกับ⁵²

(1) การเสริมสร้าง และพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลให้เป็นส่วนหนึ่งของวิถีการดำเนินชีวิตในสังคมไทย โดยสร้างกระบวนการเรียนรู้ ปลูกฝังจิตสำนึก ค่านิยมวัฒนธรรมประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลแก่เยาวชน และประชาชนทุกระดับอย่างต่อเนื่องจริงจัง พร้อมทั้งพัฒนาภาวะความเป็นผู้นำประชาธิปไตยที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ในสังคมทุกระดับเพื่อให้เป็นแบบอย่างที่ดีในสังคม ตลอดจนวางรากฐานกระบวนการประชาธิปไตยโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และเพิ่มประสิทธิภาพกลไกและกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐและการเมืองให้เข้มแข็งและเป็นอิสระมากขึ้น

⁵² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10** [ออนไลน์], 20 มกราคม 2554. แหล่งที่มา <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=139>

(2) เสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนให้สามารถเข้าร่วมในการบริหารจัดการประเทศ โดยส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวและรวมกลุ่มสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกันให้เข้มแข็ง ส่งเสริมให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียม และร่วมในกระบวนการบริหารจัดการประเทศให้เกิดความเป็นธรรมและความโปร่งใสในการพัฒนาประเทศ เสริมสร้างความเข้มแข็ง และสร้างเครือข่ายการทำงานของกลไกตรวจสอบภาคประชาชน เพื่อติดตามตรวจสอบการใช้อำนาจของภาครัฐได้อย่างเข้มแข็งมีประสิทธิภาพ

(3) สร้างภาคราชการที่มีประสิทธิภาพและมีธรรมาภิบาล เน้นการบริการแทนการกำกับควบคุม และทำงานร่วมกับหุ้นส่วนการพัฒนา เน้นการพัฒนาประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการปฏิบัติการกิจด้วยการปรับบทบาทโครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการภาครัฐและรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพ ทันสมัย ลดการบังคับควบคุม คำนึงถึงความต้องการของประชาชนและทำงานร่วมกับหุ้นส่วนการพัฒนา เพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐและรัฐวิสาหกิจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการให้บริการสาธารณะ และลดภาระการลงทุนของภาครัฐ ตลอดจนพัฒนากลไกการกำกับดูแลที่เข้มแข็งเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม โปร่งใส โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศและคุ้มครองผู้ใช้บริการ โดยดำเนินการควบคู่ไปกับการปลูกฝังจิตสำนึกข้าราชการให้เห็นความสำคัญและยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาล และยึด/ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างเคร่งครัด

(4) การกระจายอำนาจการบริหารจัดการประเทศสู่ภูมิภาค ท้องถิ่น และชุมชนเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง โดยพัฒนาศักยภาพ และกระจายอำนาจการตัดสินใจให้ท้องถิ่นมีบทบาทสามารถรับผิดชอบในการบริหารจัดการบริการสาธารณะ ตลอดจนแก้ไขปัญหาที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และสามารถสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

(5) ส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชนให้เกิดความเข้มแข็ง สุจริต และมีธรรมาภิบาล โดยมีมาตรการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้ธุรกิจเอกชนทั้งที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ และธุรกิจเอกชนทั่วไปเป็น “บรรษัทภิบาล” เพิ่มมากขึ้น สร้างจิตสำนึกในการประกอบธุรกิจอย่างซื่อสัตย์ ยุติธรรมต่อผู้บริโภค และเป็นธรรมกับธุรกิจคู่แข่ง พร้อมทั้งยึดมั่นในความ

รับผิดชอบต่อสังคม แบ่งปันผลประโยชน์คืนสู่สาธารณะ ตลอดจนสนับสนุนสถาบันวิชาชีพธุรกิจ ประเภทต่าง ๆ ให้มีบทบาทในการสร้างธรรมาภิบาลแก่ภาคธุรกิจมากขึ้น

(6) การปฏิรูปกฎหมาย กฎระเบียบ และขั้นตอน กระบวนการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อสร้างความสมดุลในการจัดสรรประโยชน์จากการพัฒนา ด้วยการเปิดโอกาสให้ภาคีและกลุ่มต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการเสนอแนะและตรากฎหมายเพื่อประสานประโยชน์ของภาคส่วนต่าง ๆ ให้เสมอภาคและมีความสมดุล โดยการปฏิรูปกฎหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ ลดการใช้ดุลพินิจของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ รวมทั้งสร้างความเข้มแข็งของกลไกการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจ เพื่อสร้างความเป็นธรรมต่อผู้ประกอบการขนาดเล็กและผู้ประกอบการใหม่

(7) การรักษาและเสริมสร้างความมั่นคงเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการประเทศสู่ดุลยภาพและความยั่งยืน โดยการพัฒนาศักยภาพ บทบาท และภารกิจของหน่วยงานด้านการป้องกันประเทศ ความมั่นคง และการรักษาความสงบเรียบร้อย ให้มีประสิทธิภาพมีความพร้อมในการป้องกันประเทศและตอบสนองต่อภัยคุกคามในทุกรูปแบบสถานการณ์ได้ฉับไว พร้อมทั้งผนึกพลังร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ ดำเนินการป้องกันและพัฒนาประเทศให้สามารถพิทักษ์รักษาเอกราช สถาบันพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์ของชาติ และการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งสามารถสร้างความมั่นคงของประชาชนและสังคมให้มีความอยู่รอดปลอดภัยโดยยึดหลักธรรมาภิบาลในทุกระดับ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 มีความสำคัญเป็นอย่างมากที่จะส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ อันเป็นการพัฒนาคนตามแนวคิดหลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับดังกล่าว จึงได้สะท้อนออกมาทางยุทธศาสตร์ด้านการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ ซึ่งหลักธรรมาภิบาลก็มีหลักการมีส่วนร่วมเป็นองค์ประกอบสำคัญ

เมื่อมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559) ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้หลายประการ ดังต่อไปนี้

พันธกิจของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 กำหนดว่า⁵³

1) สร้างสังคมเป็นธรรมและเป็นสังคมที่มีคุณภาพ ทุกคนมีความมั่นคงในชีวิต ได้รับการคุ้มครองทางสังคมที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากร และกระบวนการยุติธรรมอย่างเสมอภาค ทุกภาคส่วนได้รับการเสริมพลังให้สามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ภายใต้ระบบบริหารจัดการภาครัฐที่โปร่งใส เป็นธรรม และ

4) สร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชน รวมทั้งสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติ

นอกจากนั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ยังกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้หลายประการ แต่ยุทธศาสตร์ที่สำคัญสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยให้ความสำคัญกับการจัดบริการทางสังคมให้ทุกคนตามสิทธิขั้นพื้นฐาน เน้นการสร้างภูมิคุ้มกันระดับปัจเจก และสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการพัฒนาประเทศ

ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงเป็นอีกเครื่องมือหนึ่งที่จะส่งเสริมให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษากฎหมาย กฎเกณฑ์ และระเบียบของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แล้ว สามารถวิเคราะห์ได้ว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายหลายฉบับ เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้กระบวนการมีส่วนร่วม

⁵³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบเอ็ด** [ออนไลน์], 1 พฤษภาคม 2555. แหล่งที่มา

ร่วมของประชาชนดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่กลับพบว่า กฎหมาย กฎเกณฑ์ และระเบียบ บางฉบับกำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเอาไว้กว้าง คือ กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมเท่านั้น แต่ไม่ได้ระบุระดับและรูปแบบของกระบวนการมีส่วนร่วมว่าจะกระทำในระดับ และ/หรือรูปแบบใด ในขณะที่กฎหมายและกฎเกณฑ์บางฉบับก็กำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าให้ดำเนินการในรูปแบบของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ข้อเท็จจริง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั้งที่กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมิได้หลายระดับและหลายรูปแบบ ที่สำคัญที่สุด คือ การดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นเรื่องใหม่สำหรับสังคมที่ต้องการการยอมรับอย่างกว้างขวาง เพราะเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชน ทั้งยังเป็นที่น่าสนใจจากประชาชนจำนวนมาก การกำหนดกฎหมาย หลักเกณฑ์ วิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุดและเกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อเป็นการปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน และสร้างการยอมรับให้กับโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ กฎหมาย กฎเกณฑ์ และระเบียบของไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันจึงยังไม่ครอบคลุมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม ได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้งเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่อาจมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย ซึ่งหากกฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้แล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าอาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยอย่างแน่นอน

เมื่อการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์มีลักษณะพิเศษต่างไปจากโครงการอื่น อีกทั้งเป็นโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชน และสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง เป็นที่สนใจของประชาชนโดยทั่วไป ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการกำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ขึ้นมาต่างหาก ส่วนจะกำหนดในรูปแบบใด และมีรายละเอียดอย่างไรนั้น จะกล่าวถึงในบทต่อไป

4.6.2 ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จะเกิดขึ้นได้จริงนอกจากกฎหมาย กฎเกณฑ์ ระเบียบวิธีปฏิบัติที่รองรับแล้ว สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคม ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือภาคประชาชน ต้องเข้ามามีบทบาทและหน้าที่ในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในหัวข้อนี้จะนำเสนอถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรภาครัฐ และภาคประชาชนที่จะต้องเข้ามามีบทบาทในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ซึ่งจะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ประเด็นหลัก คือ 1) องค์กรภาครัฐ และ 2) ภาคประชาชน

4.6.2.1 องค์กรภาครัฐ

สำหรับการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยนั้น มีองค์กรภาครัฐหลายองค์กรที่จะต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญ แต่ในหัวข้อนี้จะมุ่งศึกษาบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย

1) กระทรวงพลังงาน

กระทรวงพลังงานเป็นหน่วยงานราชการระดับกระทรวงที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในด้านพลังงาน กระทรวงฯ มีหน่วยงานภายใต้สังกัดหลายหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนภารกิจของกระทรวงฯ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ คือ การบริหารจัดการการใช้พลังงาน และแสวงหาพลังงานเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) ในฐานะหน่วยงานสังกัดกระทรวงพลังงาน มีอำนาจหน้าที่สำคัญในการจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและแผนการบริหาร

และแผนการพัฒนาพลังงานของประเทศ ที่เรียกว่า “แผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย” หรือ PDP*

การจัดทำแผน PDP ฉบับปัจจุบัน คือ แผน PDP 2010 (พ.ศ. 2553-2573) ได้เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนฯ ดังกล่าว ซึ่งแผน PDP 2010 มีสาระสำคัญในวางแผนให้มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหลายประเภท ซึ่งมีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์กำลังการผลิตไฟฟ้า 5,000 เมกะวัตต์⁵⁴ รวมอยู่ด้วย

จากการศึกษาภารกิจหน้าที่ของกระทรวงพลังงาน จะเห็นได้ว่าสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการเสนอแผนกำลังการผลิตไฟฟ้า (PDP) ซึ่งในแผนดังกล่าวได้ระบุให้มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ขึ้นในประเทศไทย แผน PDP จึงนับว่าเป็นต้นกำเนิดของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ การเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน PDP 2010 จึงนับว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นทางของการเกิดขึ้นของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ อันจะเป็นการสร้างการยอมรับที่ดี

* แผน PDP นี้ ทำขึ้นเพื่อเป็นแผนจัดหาไฟฟ้าในระยะยาวให้เพียงพอต่อการพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากการก่อสร้างโรงไฟฟ้าต้องใช้ระยะเวลานานประมาณ 3-5 ปี ขึ้นอยู่กับประเภทโรงไฟฟ้า แผน PDP เป็นแผนการขยายกำลังการผลิตไฟฟ้าและระบบส่งไฟฟ้าของประเทศในอนาคต 15-20 ปี ซึ่งจะมีการทบทวนแผนดังกล่าว เมื่อมีการปรับปรุงค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ ในแผนดังกล่าวจะระบุค่าพยากรณ์ความต้องการพลังงานไฟฟ้า ซึ่งมีความสำคัญต่อการวางแผน PDP หากการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้ามีความถูกต้องและแม่นยำ จะทำให้การลงทุนในการขยายกำลังการผลิตไฟฟ้าเพื่อรองรับความต้องการไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นอยู่ในระดับที่เหมาะสม นอกจากนี้ จะระบุถึงโครงการโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ที่ใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ ถ่านหิน และนิวเคลียร์ โครงการขนาดเล็กและเล็กมาก ทั้งที่เป็นระบบ Cogeneration และพลังงานหมุนเวียน เชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิต การขยายระบบส่งไฟฟ้า ประมาณการเงินลงทุนการขยายกำลังการผลิตไฟฟ้าและระบบส่งไฟฟ้า ผลกระทบค่าไฟฟ้า และปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคการผลิตไฟฟ้า เป็นต้น

⁵⁴ กระทรวงพลังงาน, **สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2553 – 2573 PDP 2010** [ออนไลน์], 1 ธันวาคม 2553. แหล่งที่มา

จากประชาชน อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน PDP 2010 ตามที่กล่าวมานั้น เป็นการเปิดโอกาสอย่างกว้างขวางหรือไม่ หากเป็นการรับรู้และมีส่วนร่วมในเพียงเฉพาะกลุ่ม แผน PDP 2010 อาจถูกต่อต้านจากประชาชนผู้ไม่เห็นด้วยในภายหลังได้

2) *สำนักนายกรัฐมนตรี*

สำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี รับผิดชอบการบริหารราชการทั่วไป เสนอแนะนโยบายและวางแผนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความมั่นคง และราชการเกี่ยวกับงบประมาณ ระบบราชการ การบริหารงานบุคคล กฎหมายและการพัฒนากฎหมาย การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการ การปฏิบัติภารกิจพิเศษ และราชการอื่นตามที่มิกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรี หรือส่วนราชการที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือที่มีได้ อยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงใดโดยเฉพาะ⁵⁵

ในปี พ.ศ. 2548 สำนักนายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้ออก “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548” การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน รวมตลอดทั้งเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐอย่างกว้างขวาง

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่กำกับดูแล ส่งเสริม สนับสนุน ช่วยเหลือ และแนะนำหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการตามระเบียบนี้ รวมทั้งให้มีหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (ข้อ 15)

⁵⁵ สำนักนายกรัฐมนตรี, *อำนาจหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรี* [ออนไลน์], 1 ธันวาคม 2553. แหล่งที่มา <http://www.opm.go.th/opminter/contentweb/powerContent.asp>

(1) จัดทำและเผยแพร่แนวทางการเผยแพร่ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้หน่วยงานของรัฐทราบ โดยจะจัดให้มีการสัมมนาหรืออบรมเป็นครั้งคราวด้วยก็ได้

(2) ศึกษาหรือวิจัยเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงและพัฒนาวิธีการให้ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

(3) จัดทำและพัฒนาฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และระบบเครือข่ายสารสนเทศเพื่อประโยชน์ในการประกาศ รวบรวม และให้บริการข้อมูลที่เผยแพร่แก่ประชาชนและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบนี้

ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจะเชิญผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาให้ข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อเสนอแนะด้วยก็ได้

จากหน้าที่ของสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะหน่วยงานในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี ตามที่ระบุในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าว จะเห็นได้ว่าสำนักนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐ* ดำเนินโครงการใด ๆ ต้องผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียก่อน** เพื่อเป็นการรักษาประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐเอง และประโยชน์ของประชาชนด้วย

อย่างไรก็ตาม การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ เป็นเพียงวิธีการหนึ่งของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเท่านั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงไม่ได้จำกัดเพียงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเท่านั้น

* ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 4 วรรคสอง กำหนดว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นใดของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

** ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 4 วรรคสาม กำหนดว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” หมายความว่า ผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้จึงไม่ใช่กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งหมดตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น

3) สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ

สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ (ปส.) เป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีบทบาทหน้าที่ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องการดำเนินงานของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ กล่าวคือ ปส. มีภารกิจเกี่ยวกับการเป็นหน่วยงานกลางให้การเสนอแนะนโยบาย แนวทางและแผนยุทธศาสตร์ด้านพลังงานปรมาณูในทางสันติ กำกับให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ใช้และประชาชน โดยการบริหารจัดการด้านพลังงานปรมาณู กำกับดูแลความปลอดภัยทางรังสี กำกับดูแลความปลอดภัยทางนิวเคลียร์และสนับสนุนการกำกับดูแลความปลอดภัยจากพลังงานปรมาณู เพื่อให้มีนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ด้านพลังงานปรมาณูในทางสันติให้เป็นไปตามพันธกรณีและมาตรฐานสากล สนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืน และให้มีการพัฒนาและใช้พลังงานปรมาณูให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ใช้และประชาชน⁵⁶ นอกจากนี้แล้ว ปส. ยังมีพันธกิจสำคัญในการสร้างความตระหนักรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์ให้แก่ประชาชน⁵⁷

ทั้งภารกิจและพันธกิจที่ ปส. ดำเนินการนั้น หากเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมจะให้การดำเนินงานของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ได้รับการยอมรับจากประชาชนเป็นอย่างดี กล่าวคือ ในภารกิจที่ ปส. ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกำกับดูแล ถึงแม้จะต้องใช้ความรู้ความสามารถเฉพาะทางเทคนิค แต่หากเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การดำเนินการพิจารณาในขั้นตอนต่าง ๆ ของ ปส.

⁵⁶ สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ, ข้อมูลหน่วยงาน [ออนไลน์], 1 ธันวาคม 2553. แหล่งที่มา http://www.oaep.go.th/about_us.php.

⁵⁷ สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ, วิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ บทบาทหน้าที่และค่านิยม สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ [ออนไลน์], 1 ธันวาคม 2553. แหล่งที่มา: <http://www.oaep.go.th/vision.php>.

หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของ ปส. ทั้งในรูปแบบของ คณะกรรมการของภาคประชาชนเอง หรือรูปแบบการตรวจสอบส่วนบุคคล เป็นต้น จะสามารถทำให้การดำเนินการพิจารณาต่าง ๆ ของ ปส. ในการควบคุมกำกับดูแลโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ได้รับการยอมรับจากประชาชนเป็นอย่างดี เพราะเป็นการดำเนินการที่โปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ส่วนพันธกิจของ ปส. ในการสร้างความตระหนักรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับพลังงานนิวเคลียร์ให้แก่ประชาชนนั้น ถือว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมาก เป็นการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอันเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับแรก ๆ หาก ปส. ดำเนินการตามพันธกิจในการสร้างความตระหนักรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับพลังงานนิวเคลียร์ให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนก็จะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์มากยิ่งขึ้น เมื่อนั้นการดำเนินการของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ก็จะได้รับการยอมรับจากประชาชน

ดังนั้น ปส. จึงเป็นหน่วยงานอีกหน่วยงานหนึ่งที่ต้องเข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย ทั้งในด้านการยอมรับให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานของ ปส. เอง และการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเรื่องพลังงานนิวเคลียร์ให้กับประชาชน

4) คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

ในการประกอบกิจการพลังงาน ผู้ประกอบกิจการพลังงานต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานจากคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานเสียก่อน เมื่อคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานออกใบอนุญาตให้แล้ว ผู้รับใบอนุญาตจึงจะสามารถดำเนินกิจการพลังงานได้ โรงไฟฟ้านิวเคลียร์สร้างขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการผลิตพลังงานไฟฟ้า จึงต้องดำเนินการขอรับใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการพลังงานเช่นกัน

คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานไม่เพียงแต่ออกใบอนุญาตให้เท่านั้น ยังคงมีหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการพลังงานที่ได้รับใบอนุญาตไปแล้วด้วย กล่าวคือ มีหน้าที่ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 (มาตรา 11) การที่คณะกรรมการกำกับ

กิจการพลังงานต้องทำหน้าที่กำกับดูแลให้การประกอบกิจการพลังงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น เป็นช่องทางที่ดีที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลด้วย ซึ่งนอกจากจะเป็นการกำกับดูแลผู้รับใบอนุญาตให้ปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ตรวจสอบความโปร่งใสในการทำงานของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานด้วย

5) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่ในการผลิตและส่งไฟฟ้าให้การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เพื่อจำหน่ายให้กับประชาชนต่อไป การผลิตไฟฟ้าของ กฟผ. จึงต้องอาศัยแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย (PDP) เป็นเครื่องมือสำคัญในการคำนวณความต้องการไฟฟ้าของประเทศไทย เพื่อนำไปวางแผนงานในการผลิตไฟฟ้า การสร้างโรงไฟฟ้าเป็นแนวทางที่จะสามารถเพิ่มกำลังการผลิตไฟฟ้าให้กับ กฟผ. ได้เป็นอย่างดี ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในข้างต้นว่า PDP 2010 ได้กำหนดให้มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ขึ้นในประเทศไทย กฟผ. ในฐานะผู้ทำหน้าที่ผลิตไฟฟ้าให้กับประเทศ อาจจะต้องเป็นผู้ดำเนินการผลิตไฟฟ้า (Operator) จากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

ด้วยเหตุที่ กฟผ. เป็นหน่วยงานที่จะต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และต้องใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด กฟผ. จึงต้องเปิดโอกาสให้ประชาชน โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ที่โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ตั้งอยู่เข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด ในทุกขั้นตอนและกระบวนการในการประกอบกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ การที่ กฟผ. ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการประกอบกิจการโรงไฟฟ้าไม่ว่าจะเป็นประเภทใด ย่อมสร้างการยอมรับจากประชาชนได้เป็นอย่างดี เมื่อประชาชนยอมรับแล้วก็จะทำให้โครงการโรงไฟฟ้าสามารถดำเนินการได้อย่างมั่นคง

6) *สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ*

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ดังต่อไปนี้⁵⁸

- เป็นองค์กรให้คำปรึกษาด้านเศรษฐกิจและสังคมแก่รัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพและมีการดำเนินงานอย่างอิสระและโปร่งใส
- เป็นองค์กรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนในกระบวนการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
- เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ในเรื่องเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ประชาชน
- เป็นองค์กรสะท้อนปัญหาเศรษฐกิจและสังคมในมิติต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่แนวทางการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม
- เป็นองค์กรมุ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการเมืองและพัฒนาประชาธิปไตยให้ยั่งยืนต่อไปในอนาคต

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ยังคงบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเอาไว้ตามเดิม คือ กำหนดให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (มาตรา 258 วรรคแรก)

นอกจากนั้นแล้ว สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยังได้กำหนดบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ⁵⁹

⁵⁸ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *ประวัติความเป็นมา* [ออนไลน์], 1 ธันวาคม 2553. แหล่งที่มา <http://www.nesac.go.th/nesac2010.html>

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน.

- 1) พัฒนาระบบการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 2) เป็นเวทีสะท้อนปัญหาสาธารณะ ลดปัญหาความขัดแย้งในสังคม
- 3) พัฒนาระบบการเรียนรู้ ส่งเสริมการรวมกลุ่มให้กับภาคประชาชน
- 4) กระตุ้นให้ประชาชนมีสำนึกร่วมรับผิดชอบต่อสังคม
- 5) เป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้การกำหนดนโยบายพัฒนาประเทศของรัฐบาล ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
- 6) พัฒนาระบบการเรียนรู้มุ่งสู่เศรษฐกิจพอเพียง เพื่อความสมดุลและยั่งยืน

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้น และบทบาทหน้าที่ที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติถูกกำหนดเอาไว้ในนั้น จะเห็นได้ว่าสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากจะมีการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็จะสามารถมีบทบาทในการเสนอแนะให้รัฐจัดการมีส่วนร่วมของประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ได้อย่างกว้างขวางและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเสนอแนะในรูปแบบของการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่ภาครัฐต้องสนับสนุนอย่างจริงจัง หรือด้วยวิธีการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีความตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวคือ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีบทบาทสำคัญที่จะให้คำปรึกษา รัฐ และส่งเสริมภาคประชาชนให้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน

7) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เมื่อโครงการหรือกิจกรรมของรัฐดำเนินการในพื้นที่ใด ย่อมจะส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้อยู่อาศัยอยู่ในพื้นที่นั้น ซึ่งจะส่งผลกระทบเป็นบริเวณกว้างเท่าใดขึ้นอยู่กับ

ลักษณะของโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ผลกระทบที่เกิดขึ้นไม่ได้หลากหลายลักษณะ เช่น ผลกระทบทางด้านที่อยู่อาศัย การประกอบอาชีพ สภาพจิตใจ หรือทางสุขภาพร่างกาย เป็นต้น ผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นการกระทบกระเทือนถึงสิทธิของประชาชนในบริเวณใกล้เคียงทั้งสิ้น อาทิ กระทบกระเทือนต่อสิทธิในสุขภาพที่ดี

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้รับเอาหลักการเกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมาบัญญัติไว้เช่นเดิม นอกจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ไว้อีกด้วย

อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เกี่ยวกับสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของภาครัฐ ในฐานะที่ประชาชนเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ คือ การตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีและเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป (รัฐธรรมนูญ มาตรา 257 (1) ประกอบกับพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ มาตรา 15 (2))

กล่าวคือ เมื่อประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ ไม่ได้มีโอกาสให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ ทั้งที่โครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ และสิทธิขั้นพื้นฐานของตน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ต้องเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเสนอมาตรการแก้ไขต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบเพื่อดำเนินการแก้ไขให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม หากยังคงไม่ดำเนินการใด ๆ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ที่จะรายงานต่อรัฐสภาต่อไป

มีข้อสังเกตว่า ทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการที่รัฐสภาจะต้องดำเนินการหลังจากได้รับรายงานจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว

8) คณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่มีกระบวนการเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 235 วรรคแรก และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 10 (1) กำหนดให้ กกต. เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น กล่าวคือ กกต. เป็นผู้ควบคุมและจัดการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น นอกจากภารกิจด้านการเลือกตั้งแล้ว กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวยังกำหนดให้ กกต. ต้องดำเนินการสำหรับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอีกประการหนึ่ง คือ การควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

การออกเสียงประชามติ เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนอีกรูปแบบหนึ่ง เพื่อตัดสินใจว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ในเรื่องที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติ หรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ก่อนที่จะนำมาตีหรือการตัดสินใจนั้นมา ออกเป็นกฎหมายหรือนำไปปฏิบัติเพื่อบังคับใช้เป็นการทั่วไป การดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นโครงการที่มีขนาดใหญ่ต้องการการยอมรับจากประชาชน เพราะจะส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างกว้างขวาง อาจจำเป็นต้องใช้วิธีการลงประชามติในบางขั้นตอนของการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

ด้วยเหตุนี้ หากจะต้องมีการออกเสียงประชามติ กกต. จึงมีบทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่จะเข้ามาสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในอนาคต

องค์กรภาครัฐที่กล่าวมานี้ เป็นองค์กรที่จะเข้ามาช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น กล่าวคือ หากหน่วยงานภาครัฐที่กล่าวมาทั้งหมดเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จะทำให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมได้ในทุกกระบวนการของการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และก่อให้เกิดการยอมรับจากภาคประชาชน

4.6.2.2 ภาคประชาชน

ภาคประชาชนนับว่าเป็นตัวแสดงหลักของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ สำหรับภาคประชาชนมีองค์กรที่จะเข้ามามีส่วนร่วมได้ ดังต่อไปนี้

(1) องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 67 ได้กำหนดให้้องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพขึ้น เพื่อให้้องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ทำหน้าที่ให้ความเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพก่อนที่จะดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ซึ่งแต่เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีการกำหนดไว้อยู่แล้ว

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 67 วรรคสอง ได้กำหนดให้้องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพมีองค์ประกอบจาก ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงจัดให้้องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเป็นองค์กรภาคประชาชน

ตัวขององค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ต้องจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ แต่กระบวนการตราพระราชบัญญัติต้องผ่านขั้นตอนทางรัฐสภาซึ่งต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนาน ประกอบกับที่ผ่านมา มีโครงการต่าง ๆ ทั่วประเทศที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชน ต้องผ่านการพิจารณาขององค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เมื่อไม่มีองค์กรนี้โครงการต่าง ๆ จึงประสบปัญหาไม่สามารถดำเนินโครงการต่อไปได้ ทำให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจโดยรวม เช่น โครงการที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง เป็นต้น ปัจจุบันมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ พ.ศ. 2553 เพื่อรองรับกระบวนการคัดเลือกและดำเนินการให้ความเห็นที่เป็นอิสระในระหว่างที่ยังไม่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ⁶⁰

การกำหนดให้มีองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เพื่อคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของชุมชนและประชาชน ในการมีส่วนร่วมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน⁶¹ ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่ออย่างร้ายแรงต่อประชาชนโดยเฉพาะประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนใกล้เคียงกับที่ตั้งโครงการหรือโรงงานอุตสาหกรรม คนในชุมชนใกล้เคียงไม่มั่นใจในความปลอดภัยของโครงการ เกิดการต่อต้านคัดค้านโครงการต่าง ๆ ทั้งของรัฐและของเอกชน หากมีองค์กรใดองค์กรหนึ่งที่มีความเป็นอิสระจากภาครัฐ ไม่ใช่หน่วยงานราชการ ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน เข้ามาเป็นกลไกเพื่อเพิ่มความมั่นใจให้แก่ประชาชนว่าโครงการนั้น ๆ มีความปลอดภัยภายใต้หลักวิชาการสาขาต่าง ๆ และภายใต้เหตุปัจจัยอื่น พร้อมทั้งการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างรอบด้าน โดยอาศัยภูมิปัญญาของชุมชนมาประกอบด้วย ก็อาจทำให้ประชาชนมีความมั่นใจได้มากขึ้น และสร้างการยอมรับให้กับโครงการได้เป็นอย่างดี

⁶⁰ องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ, **รู้จัก กออสส.** [ออนไลน์], 7 มีนาคม 2555. แหล่งที่มา <http://www.iceh.or.th/index.php/about-iceh.html>

⁶¹ เรื่องเดียวกัน.

ประเด็นการให้ความเห็นขององค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ จะไม่จำกัดเฉพาะความเห็นต่อรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และสุขภาพ (HIA) เท่านั้น แต่ครอบคลุมประเด็นอื่นของโครงการ เช่น ความจำเป็นของการมีโครงการ การป้องกันผลกระทบทางลบ การส่งเสริมผลประโยชน์ในทางบวก และทางเลือกในการดำเนินโครงการด้วย⁶²

คณะกรรมการองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพชุดที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในขณะนี้ เป็นชุดเฉพาะกาล อยู่ระหว่างการดำเนินการพัฒนาแนวทาง กระบวนการ หลักเกณฑ์ และกลไกในการทำงานขององค์กรฯ โดยเฉพาะในการพิจารณาให้ความเห็นต่อโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชน รวมทั้งดำเนินการจัดตั้งสำนักงาน และวางหลักเกณฑ์ กำหนดคุณสมบัติ และคัดเลือกพนักงานเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงาน

โครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชน จึงต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นต่อโครงการโดยคณะกรรมการองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอย่างแน่นนอน องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ จึงเป็นองค์กรสำคัญที่จะทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี โดยการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างรอบด้าน

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีความสำคัญเพิ่มมากขึ้น ตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นนั้นสามารถพึ่งตนเองและสามารถตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นเองได้ เป็นไปตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ทั้งการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเรื่องที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน จึงมุ่งที่จะกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

⁶² เรื่องเดียวกัน.

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นหลักการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้รับเอาหลักการมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เช่นเดียวกันเพียงแต่เพิ่มรายละเอียดบางประการ สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดเอาไว้ 2 ลักษณะด้วยกัน⁶³ คือ อำนาจหน้าที่โดยทั่วไป และอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ

อำนาจหน้าที่โดยทั่วไป รัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย (มาตรา 283)

ส่วนอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ 2 กรณีด้วยกัน คือ *กรณีแรก* องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ (มาตรา 289)

กรณีที่สอง กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยกฎหมายดังกล่าวนี้ต้องมีสาระสำคัญอย่างน้อย คือ

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

⁶³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน. 2552), หน้า 158.

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

(4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

จากการพิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จะพบว่า ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่สำคัญหลายประการ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ คือ อำนาจหน้าที่โดยเฉพาะในกรณีของการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ และการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการหรือกระทำใด ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องอยู่ภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย กล่าวคือ ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย (มาตรา 287 วรรคแรก)

ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการ

รับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ (มาตรา 287 วรรคสอง)

(3) สมาคมวิชาชีพ

สมาคมวิชาชีพด้านต่าง ๆ นับเป็นองค์กรอีกองค์กรหนึ่งที่จะเข้ามาสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ได้เป็นอย่างดี ในฐานะเป็นองค์กรที่รวบรวมผู้มีความรู้ความสามารถเฉพาะทาง เช่น สมาคมวิชาชีพสาธารณสุข สมาคมวิชาชีพผู้สื่อข่าว สภานายความ สภาวิศวกร เป็นต้น

องค์กรเหล่านี้สามารถเข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะเรื่องทางเทคนิคได้ดีขึ้น เป็นส่วนที่สนับสนุนให้ภาคประชาชนมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น ทั้งยังเป็นองค์กรที่เป็นอิสระจากการเมือง และการถูกแทรกแซงจากหน่วยงานของรัฐ สมาคมวิชาชีพจึงเป็นองค์กรภาคประชาชนองค์กรหนึ่งที่จะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนประสบความสำเร็จได้เป็นอย่างดี

(4) องค์กรสื่อ

องค์กรสื่อหรือสื่อมวลชน นับว่าเป็นองค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เพราะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับทราบ ไม่ว่าจะเป็นทางโทรทัศน์ ภาพยนตร์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ บ้ายประกาศ โฆษณา เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในยุคปัจจุบันการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนับว่าเป็นสิ่งที่ทำได้ง่ายและกว้างขวางมากยิ่งขึ้น ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีวิธิต่างที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น เช่น ระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เป็นต้น

การทำหน้าที่ของสื่อมวลชน นับว่าเป็นเครื่องมือของรัฐที่จะส่งข้อมูลที่ เป็นข้อเท็จจริงออกไปสู่ประชาชน และเป็นเครื่องมือของภาคประชาชนที่จะส่งความต้องการที่ แท้จริงผ่านไปยังภาครัฐ การทำหน้าที่ของสื่อมวลชนจึงต้องนำข้อเท็จจริงที่ได้จากภาครัฐ และภาค ประชาชนมาสะท้อนให้สังคมโดยรวมเห็นว่าแต่ละฝ่ายมีความต้องการอย่างไร เปรียบเทียบได้ว่า องค์กรสื่อหรือสื่อมวลชนเป็นเครื่องมือสื่อสารสำคัญระหว่างรัฐกับประชาชน

หากองค์กรสื่อเข้ามามีบทบาทในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ โดยการให้ข้อมูลที่ถูกต้อง สร้างความตระหนักรู้ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แก่ประชาชน และสะท้อนความรู้สึก ความต้องการที่แท้จริงของประชาชนออกมาให้ภาครัฐเข้าใจ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยก็จะสามารถดำเนินไปได้ สิ่งที่สำคัญ คือ สื่อสารมวลชนจะต้องเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและสะท้อนความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ไม่มีอคติและบิดเบือนข้อเท็จจริง อันจะเป็นการสร้างความหวาดระแวงระหว่างรัฐและประชาชน

(5) ภาคประชาสังคม

ภาคประชาสังคมเป็นส่วนที่มีความสำคัญที่สุดสำหรับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นสร้างขึ้นมาจากปกป้องและรักษาสิทธิของภาคประชาชนให้สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ ตามระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หากภาคประชาชนละเลย ไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน หากประชาชนไม่เข้าไปร่วมแสดงความคิดเห็น คัดค้าน หรือสนับสนุน ปล่อยให้ประชาชนเพียงกลุ่มเล็ก ๆ หรือให้ภาครัฐดำเนินโครงการหรือกิจกรรมไปโดยไม่ฟังเสียงประชาชนส่วนใหญ่ที่จะได้รับผลกระทบต่อโครงการหรือกิจกรรมนั้น กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง

ถึงแม้ว่าทุกภาคส่วนในสังคมจะร่วมมือกันสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเข้มแข็ง หากภาคประชาชนเพิกเฉยไม่เข้ามีส่วนร่วมตามกระบวนการที่ได้วางเอาไว้ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้

ในบทนี้ ได้นำเสนอมาตรการทางกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ โดยศึกษาข้อตกลงระหว่างประเทศ องค์กรระหว่างประเทศ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี

(เกาหลีใต้) และกฎหมาย กฎเกณฑ์ และองค์กรของประเทศไทยที่เชื่ออำนาจต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

การศึกษาพบว่า มีข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีหลักการสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนหลายประการ มีทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่กำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของการใช้พลังงานนิวเคลียร์ในทางสันติ

การศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของประเทศญี่ปุ่นและสาธารณเกาหลี (เกาหลีใต้) ปรากฏว่าทั้งสองประเทศมีความชัดเจนตั้งแต่นโยบายการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ทำให้มีการวางแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนได้เป็นอย่างดี ภาคประชาชนเองก็มีความสนใจที่จะมีส่วนร่วมในโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ตั้งแต่เริ่มต้นโครงการและทำหน้าที่ตรวจสอบโครงการเมื่อโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เริ่มดำเนินการ

ประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมาย กฎเกณฑ์อยู่หลายฉบับ และมีองค์กรอยู่หลายองค์กรที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ อย่างไรก็ตาม การดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชนอย่างกว้างขวาง หากต้องมีการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยจริง จำเป็นต้องมีการวางแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างดี เพื่อสร้างการยอมรับจากภาคประชาชนและสร้างความมั่นคงให้กับโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เอง ซึ่งจะนำเสนอกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในบทต่อไป

บทที่ 5

วิเคราะห์กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม สำหรับการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย

โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ คือ โรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนประเภทหนึ่ง มีหลักการทำงานเหมือนกับโรงไฟฟ้าพลังความร้อนจากเชื้อเพลิงธรรมชาติทั่วไป คือ น้ำมัน ถ่านหิน ก๊าซธรรมชาติ ต่างกันที่โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ใช้ความร้อนที่ได้จากปฏิกิริยานิวเคลียร์ไปต้มน้ำ แล้วส่งไอน้ำนั้นไปหมุนกังหันผลิตไฟฟ้า

ปฏิกิริยานิวเคลียร์ที่ใช้ผลิตไฟฟ้าในโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เกิดจากการใช้อุณหภูมิที่ต่ำกว่าจุดเดือดของน้ำ ทำให้เกิดการแตกตัวกลายเป็นธาตุใหม่และปลดปล่อยความร้อนออกมาพร้อมกับอนุภาคนิวตรอนที่เกิดขึ้นใหม่อีกจำนวนหนึ่ง ดังนั้น เมื่อมียูเรเนียมมากพอและอยู่ในสภาวะแวดล้อมที่เหมาะสมแล้ว อนุภาคนิวตรอนที่เกิดขึ้นใหม่นี้จะเข้าไปทำปฏิกิริยากับยูเรเนียมอย่างต่อเนื่อง ได้ความร้อนมหาศาลที่จะนำไปผลิตกระแสไฟฟ้าต่อไป ยูเรเนียมที่นำมาใช้ในโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ คือ ยูเรเนียม-235 โดยมีความเข้มข้นที่ร้อยละ 3.5 – 5 แต่ในธรรมชาติทั่วไปยูเรเนียม-235 จะมีความเข้มข้นเพียงร้อยละ 0.7 ดังนั้น การจะนำยูเรเนียมในธรรมชาติมาใช้ต้องผ่านการเสริมสมรรถนะเสียก่อน และการเสริมสมรรถนะของยูเรเนียมที่นำมาใช้ในโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ก็ไม่สูงถึงขั้นที่จะนำไปทำเป็นอาวุธได้

เทคโนโลยีการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานนิวเคลียร์ นับว่าเป็นเทคโนโลยีขั้นสูงที่มีรายละเอียดด้านเทคนิคมาก ต้องใช้ความระมัดระวังการดำเนินการสูง การเดินเครื่องของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์มีการปล่อยสารกัมมันตรังสีออกสู่สิ่งแวดล้อมในจำนวนเล็กน้อยไม่เป็นอันตราย เช่นเดียวกับโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหินที่มีการปลดปล่อยเถ้าและฝุ่นละอองที่มีสารกัมมันตรังสีปะปนอยู่ออกสู่ธรรมชาติ และในธรรมชาติเองก็มีสารกัมมันตรังสีเป็นปกติอยู่แล้ว

การดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์มีความปลอดภัยสูง แต่เมื่อเกิดข้อผิดพลาดขึ้นก็จะส่งกระทบบริเวณกว้างและร้ายแรง การดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จึงอยู่ในความสนใจของประชาชนและสังคมโดยทั่วไป

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยที่จะนำเสนอในบทนี้ แยกออกเป็น 3 ส่วน คือ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม และผู้มีส่วนได้เสีย โดย

ตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 2

เนื่องจากโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงใช้ชื่อพิจารณาเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการหรือกิจกรรม มีผู้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้หลากหลายลักษณะ ผู้วิจัยได้นำเสนอการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ครอบคลุมลักษณะต่าง ๆ ไว้เป็นอย่างดีแล้วในบทที่ 2 ซึ่งจะกล่าวโดยสรุปอีกครั้ง คือ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถแบ่งออกได้เป็น 5 ระดับ ได้แก่

- 1) การมีส่วนร่วมในระดับรับทราบข้อมูลข่าวสาร (Inform) (เป็นระดับการมีส่วนร่วมต่ำที่สุด)
- 2) การมีส่วนร่วมในระดับหารือ (Consult)
- 3) การมีส่วนร่วมในระดับการเข้ามามีบทบาท (Involve)
- 4) การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ (Collaboration)
- 5) การมีส่วนร่วมในระดับให้อำนาจแก่ประชาชน (Empower) (เป็นระดับการมีส่วนร่วมสูงสุด)

ผู้วิจัยได้เลือกแนวคิดการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของ International Association for Public Participation (IAP2) มาเป็นตัวแบ่งระดับการมีส่วนร่วมในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เนื่องจากเห็นว่า แนวคิดดังกล่าวแบ่งระดับการมีส่วนร่วมอย่างครอบคลุมและเข้าใจง่าย

ส่วนรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น เป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ไปสู่ความสำเร็จ รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่ละรูปแบบมีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกันไป บางรูปแบบเป็นการสื่อสารสองทางหรือสองฝ่าย แต่บางรูปแบบเป็นการสื่อสารฝ่ายเดียว โครงการหรือกิจกรรมหนึ่ง ๆ อาจมีรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของขั้นตอนของโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ

รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนได้นำเสนอแล้วในบทที่ 2 สามารถสรุปได้ว่า รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่

- 1) แบบสอบถามและแบบสำรวจข้อมูล (Questionnaires and Surveys)
- 2) การประกาศโฆษณา (Advertisements)
- 3) เอกสารเผยแพร่ (Leafleting)

- 4) การใช้สื่อเผยแพร่ (Use of the Media)
- 5) การจัดแสดงต่อสาธารณะและการแสดงนิทรรศการ (Displays and Exhibitions)
- 6) การเปิดเวทีชาวบ้าน (Open Houses)
- 7) การโทรศัพท์สายด่วน (Telephone “Hot Lines”)
- 8) การติดต่อเป็นส่วนตัว (Personal Contract)
- 9) การจัดบุคลากรด้านชุมชนสัมพันธ์ (Community Liaison Staff)
- 10) คณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชน (Community Advisory Committee)
- 11) การนำเสนอต่อกลุ่ม (Groups Presentations)
- 12) การประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshops)
- 13) การประชุมในเวทีสาธารณะ (Public Meetings)
- 14) การทำประชาพิจารณ์และการไต่สวนสาธารณะ (Public Hearing and Inquiries)
- 15) การไกล่เกลี่ย (Mediation)

ในบทนี้จะนำเสนอบทวิเคราะห์ข้อจำกัด และแนวทางที่เหมาะสมในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย โดยอาศัยความรู้ที่ได้ศึกษามาในบทก่อนหน้าร่วมกับการสัมภาษณ์ประชาชนทั่วไป หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และนักวิชาการสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอกระบวนการที่เหมาะสมสำหรับการมีส่วนร่วมดังกล่าวต่อไป

การคัดเลือกภาคประชาชนผู้ให้สัมภาษณ์นั้น ผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์ประชาชนที่มีความรู้เกี่ยวกับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แล้วพอสมควร และสามารถให้ความเห็นได้ โดยสัมภาษณ์ประชาชนดังกล่าวในพื้นที่จังหวัดตราด ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความเป็นไปได้สูงที่จะเป็นสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใน 2 ลักษณะ คือ หน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ คือ หน่วยงานในกระทรวงพลังงาน ที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์โดยตรง (Operator) และหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลความปลอดภัยโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ (Regulator) คือ สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ

ส่วนนักวิชาการสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยแบ่งสาขาวิชาออกเป็น 2 สาขา คือ สาขาวิชาเทคโนโลยีนิวเคลียร์ และสาขาวิชานิติศาสตร์

5.1 การเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ (Siting)

การเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นขั้นตอนแรกของโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ การเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ส่งผลต่อความมั่นคงปลอดภัยของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

ความปลอดภัยของสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการป้องกันผลกระทบทางรังสีแก่ประชาชนและสิ่งแวดล้อม การเลือกสถานที่ตั้งที่เหมาะสมจะต้องพิจารณาปัญหาด้านความปลอดภัย ดังนี้¹

- ✓ ผลกระทบจากเหตุการณ์ต่าง ๆ ภายนอกที่จะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์
- ✓ ลักษณะภูมิประเทศและสภาวะแวดล้อมในการเผยแพร่กระจายสารกัมมันตรังสีสู่ประชาชน
- ✓ ความหนาแน่นและการกระจายของประชากรโดยรอบสถานที่ตั้ง ซึ่งอาจได้รับผลกระทบทางรังสี

ดังนั้น เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ ทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (IAEA) จึงได้จัดทำมาตรฐานความปลอดภัยของสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ โดยกำหนดเงื่อนไขให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ จะต้องดำเนินการศึกษาความเหมาะสมของสถานที่ตั้งในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

- ด้านผลกระทบต่อความปลอดภัยของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์
- ด้านผลกระทบทางรังสีต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้ ให้นำผลการศึกษาดังกล่าว เสนอหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ควบคุมความปลอดภัย ตรวจสอบและพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่งก่อนที่จะดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

¹ สำนักกำกับดูแลความปลอดภัยทางนิวเคลียร์, ความปลอดภัยสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์, (กรุงเทพฯ: สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ, 2551), หน้า 6 – 7.

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า การเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นขั้นตอนแรกของโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์และเป็นขั้นตอนที่สำคัญมาก เพราะหากในประเทศไม่มีพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ก็เท่ากับว่าโครงการดังกล่าวต้องยุติลงไปที่

ปัจจัยสำคัญในการเลือกสถานที่ตั้งในเบื้องต้นคือการผสมผสานกันระหว่างความปลอดภัยและความคุ้มทุนทางด้านเศรษฐศาสตร์ สำหรับการเลือกสถานที่ตั้งของโรงงานไฟฟ้านิวเคลียร์ สามารถแบ่งได้เป็น 4 ระยะ²

1. การเลือกพื้นที่ที่เหมาะสม (Candidate Zone)

การเลือกสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จะพิจารณาข้อมูลต่าง ๆ อย่างกว้าง โดยใช้แผนที่เชิงซ้อนเป็นหลัก กล่าวคือ พิจารณาจากแผนที่ด้านประชากร ด้านภูมิประเทศ แหล่งท่องเที่ยว แหล่งอนุรักษ์ ฯลฯ นำมาประมวลเข้าด้วยกัน เพื่อหาพื้นที่ที่เหมาะสมในการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

“แหล่งน้ำ” เป็นปัจจัยหลักที่นำมาพิจารณาความเหมาะสมของพื้นที่ เพราะโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ต้องอาศัยน้ำเป็นตัวระบายความร้อนจากกระบวนการผลิตกระแสไฟฟ้า การพิจารณาพื้นที่ที่เหมาะสมสามารถพิจารณาออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

1.1 พื้นที่คัดออก (Exclusion Area) เป็นพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมในการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

1.2 พื้นที่หลีกเลี่ยง (Avoidance Area) เป็นพื้นที่ที่อาจจะสามารถสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ได้แต่ไม่เหมาะสมนัก จึงต้องทำการหลีกเลี่ยงเพื่อลดความเสี่ยง เช่น รอยแยกขนาดใหญ่ของเปลือกโลกแต่ไม่สามารถเคลื่อนที่ได้ คลื่นใต้น้ำ ลักษณะภูมิประเทศ เช่น ภูเขา แหล่งท่องเที่ยว และพื้นที่สูง เป็นต้น

1.3 พื้นที่เหมาะสม (Preference Area) เป็นพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ โดยจะพิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นในการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เช่น แหล่งน้ำ เส้นทางคมนาคมและขนส่ง เป็นต้น

² ธวัชชัย อ่อนจันทร์, การเลือกสถานที่ตั้งโรงงานไฟฟ้านิวเคลียร์ [ออนไลน์], 15 มกราคม 2555. แหล่งที่มา: <http://www.vcharkarn.com/varticle/38372>

2. การเลือกสถานที่ตั้งที่เป็นไปได้ (Potential Site)

การเลือกสถานที่ตั้งที่เป็นไปได้ เป็นการนำเอาพื้นที่ที่เหมาะสม (Candidate Zone) มาพิจารณาถึงความเป็นไปได้อย่างละเอียดอีกครั้ง มีการสำรวจภาคสนามในพื้นที่เป้าหมายทั้งทางด้านธรณีวิทยา แหล่งโบราณคดี ระบบนิเวศวิทยาทั้งทางบกและทางน้ำ เป็นต้น

เมื่อได้ศึกษาอย่างละเอียดแล้ว นำข้อมูลที่ได้มาพิจารณาโดยใช้กระบวนการคัดออก (Screening Method) กระบวนการคัดออกจะคัดพื้นที่ที่ผ่านการศึกษารายละเอียดนั้นออกหากพื้นที่ดังกล่าวเข้าเงื่อนไข คือ

- พื้นที่ดังกล่าวมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายเกณฑ์ของ IAEA หรือข้อห้ามจากประเทศอื่น ๆ
- ผู้เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ พิจารณาร่วมกันแล้วเห็นว่าไม่เหมาะสม

การเลือกสถานที่ตั้งที่เป็นไปได้นี้จะทำให้ได้พื้นที่ที่มีความเป็นไปได้สูงและมีพื้นที่จะก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แบบลง

3. การเลือกสถานที่ที่เหมาะสม (Candidate Site)

การเลือกสถานที่ที่เหมาะสมนี้ เป็นการนำพื้นที่ที่เป็นไปได้ (Potential Site) มาให้คะแนนแต่ละพื้นที่ หรือเรียกว่าเป็นการจัดลำดับความเหมาะสมของแต่ละสถานที่ (Ranking Method) การให้คะแนนจะนำปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์ สิ่งแวดล้อม วิศวกรรม และอื่น ๆ มาเป็นหัวข้อในการจัดลำดับ พื้นที่ใดอยู่ในลำดับต้น ๆ ก็มีความเป็นไปได้สูงที่จะเป็นสถานที่ก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

4. การประเมินสถานที่ที่เหมาะสม (Evaluation of Candidate Site)

เมื่อได้ผ่านขั้นตอนการเลือกสถานที่ที่เหมาะสมทั้ง 3 ระยะมาแล้ว ระยะสุดท้าย คือ การนำสถานที่ที่ผ่านการจัดลำดับแล้วมาศึกษาและประเมินอย่างละเอียด เพื่อให้ได้สถานที่สุดท้ายที่จะก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

สำหรับประเทศไทย การเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ได้เริ่มดำเนินมาตั้งแต่ พ.ศ. 2519 การสำรวจสถานที่ในครั้งนั้นได้สถานที่ที่เหมาะสม คือ บริเวณอ่าวไผ่ จังหวัดชลบุรี แต่โครงการดังกล่าวได้ยุติลงเมื่อได้พบก๊อชธรรมชาติในอ่าวไทย

ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2538 ได้มีการศึกษาความเป็นไปได้ในการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์อีกครั้ง และได้พื้นที่ที่เหมาะสมหลายแห่ง การเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของประเทศไทยในปัจจุบันจึงตั้งอยู่บนฐานเดิมของสถานที่ที่ได้คัดเลือกมาแล้วในปี พ.ศ. 2538

5.1.1 ความเห็นจากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

ตารางที่ 1

แสดงความเห็นจากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

ผู้ให้สัมภาษณ์	ประเด็นการสัมภาษณ์	
	ความเห็นเกี่ยวกับระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม	ความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อจำกัดและแนวทางแก้ไข
<p><i>ก. ภาคประชาชน</i></p> <p>นายสมโภชน์ วาสุกรี³</p>	<p>การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมในการตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้น เห็นว่าควรให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในลักษณะของการเข้าไปเป็นประชาคม ให้ประชาคมนั้นร่วมกันเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ โดยควรจัดเป็นกิจกรรมแรก ๆ อย่างกล่าวประชาชนจะปฏิเสธ</p> <p>นอกจากนั้น ควรจะจัดเวทีชาวบ้านที่ทั่วถึงทุกกลุ่ม</p>	<p><u>ข้อจำกัด</u></p> <p>ชาวบ้านอาจยังไม่มีความรู้ในด้านการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์</p> <p><u>แนวทางแก้ไข</u></p> <p>หน่วยงานของรัฐต้องให้ความรู้แก่ประชาชน โดยคำนึงถึงพื้นฐานการเรียนรู้ของชาวบ้าน อย่างกล่าวหาว่าชาวบ้านมีทิวทัศน์</p> <p>หน่วยงานของรัฐต้อง</p>

³ สัมภาษณ์ สมโภชน์ วาสุกรี, ผู้ตรวจราชการภาคประชาชน จังหวัดตราด, 2 มีนาคม 2555.

ผู้ให้สัมภาษณ์	ประเด็นการสัมภาษณ์	
	ความเห็นเกี่ยวกับระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม	ความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อจำกัดและแนวทางแก้ไข
	โดยเฉพาะระดับชุมชนหรือที่เรียกว่าระดับรากหญ้า	ทำงานในเชิงจิตวิทยาชุมชนให้ความรู้ชาวบ้านอย่างจริงจัง แต่แฝงไว้ด้วยความแหลมคม ชี้แจงให้ชาวบ้านเห็นว่า พลังงาน คือ ชีวิต ให้ทางเลือกว่าจะใช้พลังงานแบบไหนเพื่อให้มีชีวิตอยู่รอดต่อไปได้
น.ส.ปรางค์รัตน์ วิเชียรเทียบ ⁴	ประชาชนควรจะเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ในระดับสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรจะถึงระดับให้อำนาจแก่ประชาชนที่จะตัดสินใจว่าจะเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ภาครัฐควรมีหน้าที่ในการให้ข้อมูลหรือเป็นที่ปรึกษาด้านข้อมูลแก่ประชาชนเท่านั้น	<u>ข้อจำกัด</u> ประชาชนยังขาดความรู้เรื่องการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ <u>แนวทางแก้ไข</u> ภาครัฐควรให้ความรู้แก่ประชาชน
นางสุทธิกานต์ ไชยสิทธิ์ ⁵ นางชวัลลักษณ์ ชาติไชยภูมิ ⁶	ควรจะให้ประชาชนมีอำนาจสูงสุด คือ มีอำนาจใน	<u>ข้อจำกัด</u> เป็นเรื่องยาก ประชาชน

⁴ สัมภาษณ์ ปรางค์รัตน์ วิเชียรเทียบ, ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หมู่ 1 ตำบลด่านชุมพล อำเภอป่าไร่ จังหวัดตราด, 2 มีนาคม 2555.

⁵ สัมภาษณ์ สุทธิกานต์ ไชยสิทธิ์, นักพัฒนาชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อพลอย อำเภอป่าไร่ จังหวัดตราด, 2 มีนาคม 2555.

⁶ สัมภาษณ์ ชวัลลักษณ์ ชาติไชยภูมิ, นักวิเคราะห์นโยบายและแผน องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อพลอย อำเภอป่าไร่ จังหวัดตราด, 2 มีนาคม 2555.

ผู้ให้สัมภาษณ์	ประเด็นการสัมภาษณ์	
	ความเห็นเกี่ยวกับระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม	ความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อจำกัดและแนวทางแก้ไข
นายศิริวิชญ์ ฝึกสุก ⁷	การตัดสินใจว่าจะเลือกสถานที่ใดเป็นสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ต้องเริ่มจากการหารือ ในวงแคบจนกระทั่งวงกว้าง ให้ประชาชนทุกกลุ่มได้แสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วม	ไม่มีความรู้ <u>แนวทางแก้ไข</u> ต้องให้ความรู้แก่ประชาชนก่อน
ข. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นายยงยุทธ จันทโรทัย ⁸	ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมในการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ คือ การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ (Collaboration) โดยใช้รูปแบบในการจัดบุคลากรด้านชุมชนสัมพันธ์ และนำเสนอต่อกลุ่ม เพื่อให้ได้รับความร่วมมือจากภาคประชาชนเป็นอย่างดี และสร้างการยอมรับจากภาคประชาชนได้	<u>ข้อจำกัด</u> การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เห็นว่าการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ต้องมีมาตรฐานความปลอดภัยตามข้อกำหนดของ IAEA (ทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ)

⁷ สัมภาษณ์ ศิริวิชญ์ ฝึกสุก, เจ้าพนักงานธุรการ องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อพลอย อำเภอบ่อไร่ จังหวัดตราด, 2 มีนาคม 2555.

⁸ สัมภาษณ์ ยงยุทธ จันทโรทัย, ผู้อำนวยการสำนักประสานการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน สำนักปลัดกระทรวงพลังงาน, 22 กุมภาพันธ์ 2555.

ผู้ให้สัมภาษณ์	ประเด็นการสัมภาษณ์	
	ความเห็นเกี่ยวกับระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม	ความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อจำกัดและแนวทางแก้ไข
		<p><u>แนวทางแก้ไข</u></p> <p>เมื่อการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ต้องเป็นไปตามมาตรฐานของ IAEA จึงไม่สามารถแก้ไขข้อจำกัดนี้ได้ แต่สิ่งที่ทำได้ดีที่สุด คือ ต้องชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจถึงเหตุผลตามข้อกำหนดของ IAEA ดังกล่าว</p>
<p>นายลภชัย ศิริภิรมย์⁹ (ให้ความเห็นส่วนตัว)</p>	<p>ประเทศไทยนั้นมีแรงต้านในเรื่องโรงไฟฟ้านิวเคลียร์มาก ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูง คือ ควรอยู่ในระดับให้ประชาชนเข้ามามีบทบาท (Involve) หรือระดับสร้างความร่วมมือ (Collaboration) เพื่อให้ประชาชนยอมรับ</p>	

⁹ สัมภาษณ์ ลภชัย ศิริภิรมย์, ผู้อำนวยการสำนักกำกับดูแลความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ, 28 กุมภาพันธ์ 2555.

ผู้ให้สัมภาษณ์	ประเด็นการสัมภาษณ์	
	ความเห็นเกี่ยวกับระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม	ความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อจำกัดและแนวทางแก้ไข
<p>ค. นักวิชาการสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง</p> <p>อ.ชาคริต สิทธิเวช¹⁰</p>	<p>การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้น รัฐบาลต้องรับฟังความเห็นของประชาชน และรัฐบาลต้องยืนยันให้ชัดเจนว่าจะใช้สถานที่ใดเป็นสถานที่ตั้ง และต้องดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกรูปแบบที่เหมาะสมเพื่อให้ได้รับการยอมรับจากประชาชน</p>	<p><u>ข้อจำกัด</u></p> <p>ข้อจำกัดสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นี้ คือ ทัศนคติของประชาชน</p> <p><u>แนวทางแก้ไข</u></p> <p>คือ ต้องให้ความรู้แก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนเข้าใจ</p>
<p>ผศ.ปรีชา การสุทธิ¹¹</p>	<p>การเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ หรือ Site Selection นั้น ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการทำ EIA คือ ให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ที่ทำ EIA ว่าพื้นที่นั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ ประชาชนจะเป็นผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญว่าพื้นที่</p>	<p><u>ข้อจำกัด</u></p> <p>ข้อจำกัดการเลือกสถานที่ตั้งนี้ คือ เรื่องเทคนิค</p> <p><u>แนวทางแก้ไข</u></p> <p>คือ ต้องให้ความรู้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนเข้าใจ</p>

¹⁰ สัมภาษณ์ ชาคริต สิทธิเวช, อาจารย์ประจำสาขาวิชากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 23 กุมภาพันธ์ 2555.

¹¹ สัมภาษณ์ ปรีชา การสุทธิ, อดีตนายกสมาคมนิวเคลียร์แห่งประเทศไทย, 27 กุมภาพันธ์ 2555.

ผู้ให้สัมภาษณ์	ประเด็นการสัมภาษณ์	
	ความเห็นเกี่ยวกับระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม	ความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อจำกัดและแนวทางแก้ไข
	<p>นั้น มีวิถีชีวิตที่อาจได้รับความกระทบกระเทือนอย่างไร ความรู้จากภูมิปัญญาชาวบ้านจะสามารถช่วยให้การทำ EIA หรือการวิเคราะห์ความเหมาะสมของสถานที่ตั้งนั้นทำได้ง่ายขึ้น เช่น ประชาชนอาจจะรู้ว่าในแต่ละฤดูกาลทางลมจะเป็นอย่างไร ซึ่งทิศทางลมเป็นสิ่งสำคัญในการพิจารณาความเหมาะสมของสถานที่ตั้ง</p>	

5.1.2 วิเคราะห์กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมกับการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

5.1.2.1 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ผู้วิจัยเห็นว่า เนื่องจากการเลือกสถานที่ตั้งเป็นประเด็นปัญหาสำคัญได้รับความสนใจจากประชาชนในวงกว้างมากกว่าขั้นตอนการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ประเภทอื่น ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนควรจะอยู่ในระดับสูง เมื่อได้วิเคราะห์แล้วเห็นว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม คือ **ระดับการสร้างความร่วมมือ (Collaboration)**

การที่ผู้วิจัยเห็นว่าระดับการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) เป็นระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมกับการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้น เนื่องจากระดับ

การสร้างความร่วมมือ (Collaboration) เป็นระดับที่ประชาชนจะเข้ามามีบทบาทอย่างยิ่งต่อการตัดสินใจของภาครัฐ เมื่อการแสดงออกของภาคประชาชนมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐมาก การดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ก็ย่อมได้รับการยอมรับมากขึ้น กล่าวอีกนัยคือ เมื่อประชาชนเกิดความรู้สึกว่าความคิดเห็นของตนเองส่งผลสำคัญต่อการตัดสินใจเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แล้ว ย่อมจะเกิดความรู้สึกว่าโรงไฟฟ้านั้นเกิดขึ้นได้เพราะตนมีส่วนร่วม ทำให้เกิดความรู้สึกว่าโรงไฟฟ้าเป็นของตน

ผู้วิจัยเห็นว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกสถานที่ตั้งควรจะอยู่ในระดับสูงก็จริง แต่ไม่ควรจะสูงถึงระดับให้อำนาจแก่ประชาชน (Empower) เสียทีเดียว เพราะต้องคำนึงเสมอว่า การเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นเรื่องทางเทคนิค นิวเคลียร์ที่เกินกว่าความเข้าใจของภาคประชาชน อีกทั้งหากจะให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจในระดับที่สูงมากดังกล่าว อาจทำให้โครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลย

นอกจากนี้ ก่อนจะเริ่มดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ คือ ก่อนที่จะมาถึงขั้นตอนการเลือกสถานที่ตั้ง รัฐควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับสูงก่อน กล่าวคือ รัฐควรให้อำนาจแก่ประชาชนในการตัดสินใจว่าต้องการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์หรือไม่ และเมื่อผ่านขั้นตอนที่ประชาชนมีอำนาจตัดสินใจว่าต้องการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์หรือไม่แล้ว การเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ซึ่งเป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นภายหลังจึงไม่น่าจะต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่สูงถึงระดับการให้อำนาจแก่ประชาชนในการตัดสินใจ

ทั้งการเลือกสถานที่ตั้งที่เหมาะสมต้องผ่านกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และการจัดทำ EIA ดังกล่าวต้องผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กล่าวคือ ประชาชนเป็นแหล่งข้อมูลสำคัญของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ทำ EIA ประชาชนจะเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญว่าพื้นที่นั้น มีลักษณะทางสังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างไร เช่น มีการประกอบอาชีพอะไร มีวิถีชีวิตที่อาจได้รับการกระทบกระเทือนอย่างไร ลมจะพัดจากทางไหนไปทางไหน น้ำขึ้นลงอย่างไร เป็นต้น ซึ่งข้อมูลเหล่านี้เป็นข้อมูลที่ประชาชนในพื้นที่เรียนรู้จากประสบการณ์ หากภาครัฐนำข้อมูลที่ได้รับจากประชาชนไปประกอบการทำ EIA จะได้ประโยชน์อย่างสูง และประชาชนก็จะมีส่วนร่วม คือ เข้ามามีบทบาทในการให้ข้อมูล (Involve) แก่ภาครัฐอีกด้วย

5.1.2.2 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้น เนื่องจากผู้วิจัยได้แสดงให้เห็นไปแล้วว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมกับการเลือกสถานที่ตั้ง คือ ระดับสร้างความร่วมมือ (Collaboration) ดังนั้นรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมควรจะสนับสนุนระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว

รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมกับการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เห็นว่าควรดำเนินการทุกรูปแบบที่จะสามารถทำได้ตั้งแต่รูปแบบที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมได้โดยการสื่อสารทางเดียว เช่น การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เพื่อให้ประชาชนเข้าใจเรื่องพลังงานนิวเคลียร์ ประโยชน์และโทษ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านนิวเคลียร์สะดวกขึ้น ไปจนถึงการรับฟังความเห็นของประชาชนในรูปแบบการประชุมเวทีสาธารณะ (Public Meetings) หรือการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshops) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ที่สุดแล้วผู้วิจัยเห็นว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ควรจะเป็นรูปแบบ**คณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชน (Community Advisory Committee)** เพราะรูปแบบดังกล่าวจะประกอบไปด้วยผู้แทนจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้กับผู้ดำเนินโครงการ ผู้วิจัยเห็นว่าคณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชนเหล่านี้ต้องผ่านการเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยแท้จริง กล่าวคือ ประชาชนในพื้นที่ที่จะเป็นสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ต้องเป็นผู้เลือกตั้งผู้แทนเข้ามาเป็นคณะกรรมการฯ หากมีการพิจารณาสถานที่ตั้งที่เหมาะสมแล้วมีหลายพื้นที่ ก็ควรจะมีคณะกรรมการฯ ในทุกพื้นที่ ดังนั้น คณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชนอาจมีได้หลายคณะ ในหลายพื้นที่ เพื่อเป็นที่ปรึกษาให้แก่รัฐว่าพื้นที่นั้นมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร

สิ่งสำคัญ คือ เมื่อได้คณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชนมาแล้ว ต้องสนับสนุนหรือส่งเสริมให้คณะกรรมการฯ มีความรู้เรื่องเทคโนโลยีนิวเคลียร์เป็นอย่างดี ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา การไปทัศนศึกษาต่างประเทศที่มีการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เป็นต้น เพราะคณะกรรมการฯ จะให้ความเห็นในประเด็นต่าง ๆ ได้ จะต้องเกิดจากความรู้ความเข้าใจเป็นองค์การสร้างให้คณะกรรมการฯ เป็นที่ปรึกษาได้อย่างสมบูรณ์จึงอาจต้องใช้เวลาอันนาน และใช้

งบประมาณมาก แต่ก็คุ้มค่ากับสิ่งที่จะได้รับ เนื่องจากหากคณะกรรมการฯ มาจากผู้แทนของกลุ่มผลประโยชน์อย่างแท้จริง การสื่อสารกับกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมนั้นก็ทำได้ง่ายขึ้น

ความเข้มแข็งของคณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชนจะเกิดขึ้นได้ ต้องปราศจากการแทรกแซงจากภาครัฐด้วยเช่นกัน เมื่อคณะกรรมการฯ เป็นอิสระอย่างแท้จริงปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ (ทั้งหน่วยงานราชการและการเมือง) คณะกรรมการฯ ก็จะได้รับการยอมรับจากประชาชนด้วย

5.1.2.3 ผู้มีส่วนได้เสียสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

สำหรับการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ได้นำเสนอไปแล้วว่า ประชาชนควรจะเข้าไปมีส่วนร่วมได้ใน “ระดับสร้างความร่วมมือ (Collaboration)” โดยใช้รูปแบบ “คณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชน (Community Advisory Committee)”

ดังนั้น ผู้มีส่วนได้เสียในขั้นตอนการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ควรจะเป็น **ประชาชนในพื้นที่หรือในท้องที่ที่โรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้นจะตั้งอยู่เป็นสำคัญ** อย่างไรก็ตาม หากมีสถานที่ที่เหมาะสมจะใช้เป็นสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์หลายพื้นที่ สามารถตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชน ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่นั้น ๆ ได้ทุกพื้นที่ กล่าวคือ หากมีพื้นที่ที่เหมาะสม 5 พื้นที่ ก็สามารถตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชนได้ทั้ง 5 พื้นที่ ทำหน้าที่ให้ข้อมูลที่จำเป็นของพื้นที่นั้น ๆ แก่รัฐ เพื่อรัฐจะนำไปพิจารณาประกอบการตัดสินใจ และการเลือกผู้แทนเข้าไปเป็นคณะกรรมการและผู้ที่จะเข้าไปเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชน ต้องเป็นคนในพื้นที่ที่เข้าใจและรู้จักพื้นที่เป็นอย่างดีอยู่แล้ว ผู้มีส่วนได้เสียในขั้นตอนการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ จึงควรเป็นคนที่หรือท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ

5.1.3 ข้อจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และแนวทางแก้ไข

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ สามารถทำได้ แต่ก็มีข้อจำกัด คือ การเลือกสถานที่โรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความรู้ทางเทคนิค

นิวเคลียร์เฉพาะ ต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายอย่าง เช่น ปัจจัยทางธรณีวิทยา เพื่อศึกษารากฐานที่มั่นคง ปัจจัยทางแหล่งน้ำ เพื่อศึกษาการระบายความร้อน เป็นต้น ปัจจัยทั้งหลายล้วนเป็นความรู้เฉพาะทางเทคนิคพิเศษ ต้องมีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ ที่สำคัญ คือ ต้องเป็นไปตามมาตรฐานของทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (IAEA) จึงเป็นเรื่องยากที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ปัญหาหรือข้อจำกัดสำคัญ คือ ทัศนคติของประชาชนที่ต่อต้านโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

แนวทางแก้ไข คือ ต้องให้ความรู้แก่ประชาชน ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องพลังงานนิวเคลียร์ รัฐต้องแสดงความจริงใจ บอกความจริงกับประชาชนทุกเรื่อง ทั้งประโยชน์และโทษของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และดำเนินการทุกวิถีการเพื่อให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นในการมีส่วนร่วมได้โดยปราศจากอคติ ให้ประชาชนรับรู้ถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการมีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ทั้งในภาพรวมและในท้องถิ่น

5.2 การออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ (Design)

การออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นขั้นตอนสำคัญอีกขั้นตอนหนึ่ง ที่จะส่งผลต่อความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ และความมั่นคงปลอดภัยของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

ปัจจุบันทั่วโลกนิยมใช้โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ 3 แบบ คือ¹²

1. โรงไฟฟ้านิวเคลียร์แบบความดันสูง (Pressurized Water Reactor: PWR) โรงไฟฟ้าชนิดนี้น้ำจะถ่ายเทความร้อนจากแท่งเชื้อเพลิงจนมีอุณหภูมิสูงถึงประมาณ 320 องศาเซลเซียส ภายในถังขนาดใหญ่ที่อัดความดันสูงประมาณ 15 Mpa (ประมาณ 150 เท่าของบรรยากาศ) ไว้เพื่อไม่ให้น้ำเดือดกลายเป็นไอ และนำน้ำส่วนนี้ไปถ่ายเทความร้อนให้แก่น้ำหล่อเย็นอีกระบบหนึ่ง (ระบบผลิตไอน้ำซึ่งอาจเรียกว่าเป็นน้ำระบบทุติยภูมิ) ที่ควบคุมความดันไว้ต่ำกว่า เพื่อให้เกิดการเดือดผลิตไอน้ำออกมาเป็นการป้องกันไม่ให้น้ำในถังปฏิกรณ์ (น้ำระบบปฐมภูมิ) ซึ่งมีสารรังสีเจือปนอยู่แพร่กระจายไปยังอุปกรณ์ส่วนอื่น ๆ ตลอดจนป้องกันการรั่วของสารกัมมันตรังสีออกสู่สิ่งแวดล้อม การทำงานของโรงไฟฟ้าชนิดนี้มีความซับซ้อนกว่าโรงไฟฟ้าแบบที่ 2 คือ แบบ BWR

¹² สำนักพัฒนาโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ กระทรวงพลังงาน, ชนิดของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ [ออนไลน์], 15 มกราคม 2555. แหล่งที่มา: <http://www.nppdo.go.th/node/141>

และมีข้อดีน้อยกว่าตรงที่ถึงปฏิกรณ์มีราคาสูง เนื่องจากต้องมีระบบป้องกันการรั่วไหลของน้ำระบาย ความร้อนและอัตราการไหลของน้ำภายในถังสูงในสภาวะความดันและอุณหภูมิสูง เป็นผลให้เกิด ปัญหาการสึกกร่อนตามมา

2. โรงไฟฟ้าแบบน้ำเดือด (*Boiling Water Reactor: BWR*) สามารถผลิตไอน้ำได้โดยตรง จากการต้มน้ำภายในถังซึ่งควบคุมความดันภายในต่ำกว่าโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แบบ PWR ดังนั้น ความจำเป็นในการใช้เครื่องผลิตไอน้ำและแลกเปลี่ยนความร้อน ปัม และอุปกรณ์ช่วยเหลืออื่น ๆ ก็ลดลง แต่จำเป็นต้องมีการก่อสร้างอาคารป้องกันรังสีไว้ในระบบอุปกรณ์ส่วนต่าง ๆ ของโรงไฟฟ้า เนื่องจากไอน้ำจากถังปฏิกรณ์จะถูกส่งผ่านไปยังอุปกรณ์เหล่านั้นโดยตรง

3. โรงไฟฟ้าแบบแคนดู (*CANDU หรือ Pressurized Heavy Water Reactor: PHWR*) มี การทำงานคล้ายกับแบบ PWR แต่มีการจัดแกนปฏิกรณ์ในแนวระนาบ และมีการต้มน้ำภายในท่อ ขนาดเล็กจำนวนมากที่มีเชื้อเพลิงบรรจุอยู่แทนการต้มน้ำภายในถังปฏิกรณ์ขนาดใหญ่ เนื่องจาก สามารถผลิตได้ง่ายกว่าการผลิตถึงขนาดใหญ่ โดยใช้ “น้ำมวลหนัก” มาเป็นตัวระบายความร้อน จากแกนปฏิกรณ์ นอกจากนี้ ยังมีการแยกระบบใช้น้ำมวลหนักเป็นตัวหน่วงความเร็วนิวตรอนด้วย เนื่องจากมีการดูดกลืนนิวตรอนน้อยกว่าน้ำธรรมดา ทำให้เกิดปฏิกิริยานิวเคลียร์ได้ง่ายขึ้นจึง สามารถใช้เชื้อเพลิงยูเรเนียมที่สกัดมาจากธรรมชาติ ซึ่งมี ยูเรเนียม-235 ประมาณร้อยละ 0.7 ได้ โดยไม่ต้องผ่านการเสริมสมรรถภาพ ทำให้ปริมาณผลิตผลจากการแตกตัว (Fission Product) ที่ เกิดขึ้นในแท่งเชื้อเพลิงใช้แล้วมีน้อยกว่าเครื่องปฏิกรณ์แบบใช้น้ำธรรมดาและหากเกิดการรั่วของ น้ำระบายความร้อนก็จะมีผลลดของความดันต่ำกว่า เนื่องจากท่อระบายความร้อนมีขนาดเล็ก กว่า

ชนิดของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ทั้ง 3 แบบนี้ เป็นแบบมาตรฐานของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่ ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกนิยมใช้ อย่างไรก็ตาม การออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ไม่ได้หมายถึงการ เลือกรูปแบบใดแบบหนึ่งในสามแบบนี้เท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมกับสถานที่ตั้ง ความ คุ่มค่าด้านเศรษฐศาสตร์ และส่งผลต่อความมั่นคงปลอดภัยของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ดังที่ได้กล่าวไป แล้วด้วย

5.2.1 ความเห็นจากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

ตารางที่ 2 แสดงความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

ผู้ให้สัมภาษณ์	ประเด็นการสัมภาษณ์	
	ความเห็นเกี่ยวกับระดับ และรูปแบบการมีส่วนร่วม ของประชาชนที่เหมาะสม	ความคิดเห็นเกี่ยวกับ ข้อจำกัด และแนวทางแก้ไข
<p><u>ก. ภาคประชาชน</u></p> <p>นายสมโภชน์ วาสุกรี¹³</p>	<p>การมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้น เป็นเรื่องทางเทคนิค ชาวบ้านเข้าใจยากแต่สามารถมีส่วนร่วมได้ โดยการส่งตัวแทนของชาวบ้านเข้าไปมีส่วนร่วมให้ชาวบ้านรู้สึกว่ามีตัวแทนเข้าไปทำงานแทน ถึงแม้ว่าข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าตัวแทนจะไม่สามารถเข้าไปให้ความเห็นอะไรได้เลยก็ตาม อย่างน้อยก็เป็นการแสดงให้เห็นว่าประชาชนมีส่วนร่วม</p>	

¹³ สัมภาษณ์ สมโภชน์ วาสุกรี.

ผู้ให้สัมภาษณ์	ประเด็นการสัมภาษณ์	
	ความเห็นเกี่ยวกับระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม	ความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อจำกัดและแนวทางแก้ไข
น.ส.ปรางค์รัตน์ วิเชียรเทียบ ¹⁴	<p>ทำ อ ย่าง ไ ร ก็ ไ ต้ ไ ห้ ชาวบ้านมีความเข้าใจในสิ่งที่รัฐกำลังดำเนินการ ข่าวสารที่ภาครัฐจะสื่อสารกับภาคประชาชนนั้น เป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก</p> <p>ต้องเข้าใจว่าปัจจุบัน ชาว บ้าน ใน ท้อง ถิ่น ต่างจังหวัด ไม่ได้ฟังวิทยุกันแล้ว รัฐต้องเลือกใช้ช่องทางสื่อสารกับประชาชนให้ถูกต้อง เช่น ควรใช้โทรทัศน์ในการสื่อสาร เพราะชาวบ้านดูโทรทัศน์มากกว่าฟังวิทยุแล้ว หรือใช้การกระจายข่าวโดยใช้เสียงตามสายในชุมชนที่มีมีอยู่ทุกชุมชน เพราะเข้าถึงชาวบ้านได้ง่ายกว่า</p>	<p><u>ข้อจำกัด</u></p> <p>เป็น เรื่อง ยาก มาก ที่ ชาวบ้านจะเข้าใจเรื่องขนาดนี้ได้ ประชาชนยังไม่มีความรู้ จะทำอย่างไรให้ชาวบ้านรู้ข้อมูล</p> <p><u>แนวทางแก้ไข</u></p> <p>เป็นเรื่องที่ยากมากที่จะทำ ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเรื่องนี้ สิ่งที่ทำได้ คือ ต้องพยายามให้ความรู้แก่ประชาชน</p>
นางสุทธิกานต์ ไชยสิทธิ ¹⁵ นางชวัลลักษณ์ ชาติไชยภูมิ ¹⁶ นายศิริวิชญ์ พักสุก ¹⁷	การออกแบบโรงไฟฟ้าในนิวเคลียร์เป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนมาก อย่างไรก็ตาม	<p><u>ข้อจำกัด</u></p> <p>ประชาชนขาดความรู้</p>

¹⁴ สัมภาษณ์ ปรางค์รัตน์ วิเชียรเทียบ.

¹⁵ สัมภาษณ์ สุทธิกานต์ ไชยสิทธิ.

¹⁶ สัมภาษณ์ ชวัลลักษณ์ ชาติไชยภูมิ.

ผู้ให้สัมภาษณ์	ประเด็นการสัมภาษณ์	
	ความเห็นเกี่ยวกับระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม	ความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อจำกัดและแนวทางแก้ไข
	ยังเห็นว่าควรจะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมอยู่ดี แต่จะเป็นระดับใดนั้น เห็นว่า ควรจะเป็นระดับกลาง ๆ คือ ไม่ต้องขนาดให้เข้าไปมีอำนาจตัดสินใจ และไม่ควรรอยู่ในระดับต่ำไปจนไม่สามารถแสดงความคิดเห็นอะไรได้เลย	<u>แนวทางแก้ไข</u> ให้ความรู้แก่ประชาชนว่าการออกแบบแต่ละอย่างนั้นดีอย่างไร ทำไมต้องใช้ น้ำทะเลใช้น้ำทะเลดีกว่าน้ำจากแหล่งน้ำอื่นอย่างไร
ข. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นายยงยุทธ จันทร์โรทัย ¹⁸	ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมในการออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ คือ ระดับการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) รัฐเป็นผู้นำเสนอให้ประชาชนตัดสินใจ และประชาชนควรเข้าร่วมรับฟังการนำเสนอของรัฐ และร่วมตัดสินใจในการเลือกรูปแบบโรงไฟฟ้าที่เหมาะสม	<u>ข้อจำกัด</u> มีข้อจำกัด คือ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่เป็นเรื่องทางเทคนิค <u>แนวทางแก้ไข</u> คือ ต้องส่งเสริมความรู้ความเข้าใจของรูปแบบของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แต่ละชนิด

¹⁷ สัมภาษณ์ ศิริวิชญ์ พักสุก.

¹⁸ สัมภาษณ์ ยงยุทธ จันทร์โรทัย.

ผู้ให้สัมภาษณ์	ประเด็นการสัมภาษณ์	
	ความเห็นเกี่ยวกับระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม	ความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อจำกัดและแนวทางแก้ไข
นายลกชัย ศิริภิรมย์ ¹⁹ (ให้ความเห็นส่วนตัว)	<p>การออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นเรื่องทางเทคนิคมาก ต้องพิจารณาว่าแบบไหนเหมาะสมกับสถานที่ตั้ง แบบของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่ก่อสร้างต้องได้รับการรับรองความปลอดภัยจากหน่วยงานของต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา จึงเป็นเรื่องที่ยากมากที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับสูง</p> <p>สิ่งที่ทำได้ คือ ประชาชนจะมีส่วนร่วมได้โดยการรับทราบข้อมูลข่าวสาร (Inform) ว่า แบบที่เลือกจะก่อสร้างนั้นได้ผ่านมาตรฐานการรับรองจากต่างประเทศที่เป็นที่ยอมรับในสากล</p>	

¹⁹ สัมภาษณ์ ลกชัย ศิริภิรมย์.

ผู้ให้สัมภาษณ์	ประเด็นการสัมภาษณ์	
	ความเห็นเกี่ยวกับระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม	ความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อจำกัดและแนวทางแก้ไข
<p><u>ค. นักวิชาการสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง</u></p> <p>อ.ชาคริต สิทธิเวช²⁰</p>	<p>การออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นเรื่องทางเทคนิคสูง การออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ได้รับการพัฒนาตลอดเวลา เมื่อโรงไฟฟ้านิวเคลียร์โรงหนึ่ง ๆ สร้างเสร็จแล้วก็จะได้รับการพัฒนาเทคโนโลยีทันทีที่จะสร้างขึ้นใหม่ เพราะจะเห็นว่าจุดไหนควรปรับปรุงอย่างไร และมีการนำข้อบกพร่องนั้นไปแก้ไขเพื่อสร้างใหม่ในโรงต่อไป โรงไฟฟ้านิวเคลียร์จึงเป็นเรื่องที่ก้าวหน้าตลอดเวลา ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมกับขั้นตอนนี้ คือ ต้องเน้นที่การให้ข้อมูล (Inform) เป็นสำคัญ ส่วนรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมนั้น</p>	<p><u>ข้อจำกัด</u></p> <p>คือ เรื่องเทคนิค</p> <p><u>แนวทางแก้ไข</u></p> <p>ต้องสร้างความรู้ความเข้าใจให้ประชาชน</p>

²⁰ สัมภาษณ์ ชาคริต สิทธิเวช.

ผู้ให้สัมภาษณ์	ประเด็นการสัมภาษณ์	
	ความเห็นเกี่ยวกับระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม	ความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อจำกัดและแนวทางแก้ไข
	เห็นว่าควรทำทุกรูปแบบ เพื่อเป็นการเสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ	
ผศ.ปรีชา การสุทธิ ²¹	การออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ต้องขึ้นอยู่กับความเหมาะสมกับพื้นที่ด้วย การเลือกที่จะสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แบบไหนต้องพิจารณาถึงความปลอดภัยเป็นสิ่งสำคัญ ต้องระบุดังไปในสัญญาก่อสร้างว่าต้องการแบบไหน มีข้อมูลจำเพาะ (Spec) อย่างไร ด้วยเหตุนี้จึงเป็นเรื่องทางเทคนิคมาก สิ่งที่จะทำได้ในการให้ประชาชนมีส่วนร่วม คือ การให้ความรู้แก่ประชาชนว่าการออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แบบนี้ ๆ จะส่งผลดีอย่างไรต่อประชาชนบ้าง	

²¹ สัมภาษณ์ ปรีชา การสุทธิ.

5.2.2 วิเคราะห์กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมกับการออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

5.2.2.1 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับการออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

การออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เป็นขั้นตอนที่มีความสัมพันธ์กับการเลือกสถานที่ตั้งเป็นอย่างดี กล่าวคือ เมื่อได้สถานที่ตั้งแล้ว ต้องพิจารณาว่าสถานที่นั้นเหมาะสมกับแบบของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แบบใด ด้วยเหตุนี้ การออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จึงเป็นเรื่องทางเทคนิค ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนนี้ ผู้วิจัยศึกษาแล้วเห็นว่า ควรจะอยู่ในระดับ **รับทราบข้อมูลข่าวสาร (Inform)** ด้วยเหตุผล คือ การออกแบบเป็นเรื่องทางเทคนิคที่ต้องอาศัยความสัมพันธ์กับปัจจัยหลายอย่าง ทั้งแบบของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ต้องได้รับการรับรองจากหน่วยงานของต่างประเทศ การที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับสูงย่อมเป็นไปได้ยาก แต่จะปิดกั้นไม่ให้ประชาชนรับทราบอะไรเลยก็อาจสร้างความไม่พอใจให้กับภาคประชาชนได้ การให้ข้อมูลข่าวสารเป็นวิธีการหนึ่งที่จะแสดงออกถึงความจริงใจที่ภาครัฐมีต่อประชาชน แม้จะเป็นเรื่องทางเทคนิคแต่ประชาชนก็ยังสามารถรับทราบข้อมูลข่าวสารได้

การมีส่วนร่วมในการรับทราบข้อมูลข่าวสาร (Inform) นี้ ภาครัฐควรจะดำเนินการในวงกว้างให้ประชาชนทั่วประเทศรับทราบว่ารัฐเลือกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์รูปแบบใดด้วยเหตุผลใด

5.2.2.2 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับการออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

ผู้วิจัยเห็นว่า เมื่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์อยู่ในระดับต่ำ คือ การรับทราบข้อมูลข่าวสาร (Inform) **รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงต้องหลากหลาย** เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยง่าย ภาครัฐควรดำเนินการทั้งรูปแบบการเผยแพร่ทั้งทางสื่อ (Media) และทางเอกสาร (Leafletting) การจัดนิทรรศการ (Exhibitions) การจัดบุคลากรด้านชุมชนสัมพันธ์ (Community Liaison Staff) เป็นต้น การดำเนินการเผยแพร่ข้อมูลเพื่อให้ประชาชนรับทราบข้อมูลข่าวสารเป็นสิ่งที่จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง การส่งเสริมให้ประชาชนรับทราบข้อมูลข่าวสารจึงต้องใช้งบประมาณมหาศาล ใช้เวลานาน และใช้บุคลากรมาก เพื่อให้ประชาชนเห็นว่าภาครัฐมีความจริงใจในการให้ข้อมูล

อย่างไรก็ตาม ยังมีรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญอีกรูปแบบหนึ่ง ที่ได้นำเสนอไปแล้วในขั้นตอนของการเลือกสถานที่ตั้งที่จะสามารถนำมาประกอบกับรูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นี้ได้ คือ การใช้**รูปแบบคณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชน (Community Advisory Committee)** เข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนรูปแบบต่าง ๆ ให้ดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชนจะต้องได้รับการส่งเสริมหรือสนับสนุนให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในระดับที่ดี เพื่อจะเป็นตัวกลางสื่อสารระหว่างผู้ดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์และประชาชนให้มีความเข้าใจไปในทางเดียวกัน

นอกจากนั้น รัฐควรจะเป็นศูนย์ข้อมูลข่าวสารภายในบริเวณสถานที่ก่อสร้างโรงไฟฟ้าให้สามารถเข้าถึงได้ตลอดเวลา

5.2.2.3 ผู้มีส่วนได้เสียสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

ระดับการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมสำหรับการออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ผู้วิจัยได้นำเสนอว่าเหมาะสมกับ **“ระดับรับทราบข้อมูลข่าวสาร (Inform)”** โดยเห็นว่าควรดำเนินการ**ทุกรูปแบบ**ที่สามารถดำเนินการได้ เพราะเห็นว่าการส่งสารไปให้ประชาชนทราบนั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง จุดมุ่งหมายหลัก คือ ทำให้ทุกคนได้รับสารที่รัฐได้ส่งไป

ดังนั้น ผู้มีส่วนได้เสีย ในระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นตอนนี้ ควรจะเป็น **ประชาชนทั่วไปหรือประชาชนทั้งประเทศ** เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใจและเข้าร่วมได้โดยง่าย แต่ภาระสำคัญตกเป็นของผู้ส่งสาร คือ รัฐ ต้องออกแบบสารที่ต้องการจะสื่อให้ง่ายต่อความเข้าใจและเข้าถึงคนได้ทุกกลุ่ม การสื่อสารเช่นนี้อาจใช้งบประมาณสูง แต่เพื่อเป็นการแสดงความจริงใจของรัฐ จึงจำเป็นต้องดำเนินการ โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่หรือท้องถิ่นที่อยู่ใกล้กับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ควรจะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเหล่านี้ได้ง่ายกว่ากลุ่มอื่น รัฐควรเปิดศูนย์ข้อมูลข่าวสารในบริเวณที่เป็นที่ตั้งของโรงไฟฟ้าให้สามารถเข้าถึงได้ตลอดเวลา

5.2.3 ข้อจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และแนวทางแก้ไข

ข้อจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ คือ การออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ต้องอาศัยความรู้ทางเทคนิคอย่างมาก มีความสัมพันธ์กับปัจจัยหลายอย่าง โดยเฉพาะการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ทั้งการออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานของทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (IAEA) การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นไปได้ยาก รัฐไม่จำเป็นต้องสร้างการยอมรับโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับสูงเสมอไป เพราะในที่สุดโครงการต่าง ๆ จะเกิดขึ้นไม่ได้ แต่สำหรับประเด็นนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงไม่อาจทำได้โดยสภาพอยู่แล้ว แต่รัฐก็ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับที่สามารถทำได้ คือ ระดับการรับทราบข้อมูลข่าวสาร (Inform)

แนวทางแก้ไขที่จะทำให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้ในระดับที่สูงขึ้นนั้น คงจะเป็นไปได้ยาก แต่เสนอแนะให้ภาครัฐแสดงความจริงใจในการให้ข้อมูลแก่ประชาชน เพื่อประชาชนจะได้ทราบว่า การออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แบบนั้น ๆ จะให้ประโยชน์อย่างไร โรงไฟฟ้านิวเคลียร์แต่ละชนิดทำงานอย่างไร และเหตุใดรัฐจึงเลือกรูปแบบนั้น และควรใช้รูปแบบคณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชนเข้ามามีบทบาทในการสื่อสารระหว่างรัฐและประชาชน

5.3 การก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ (Construction)

การก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หมายถึง การเริ่มลงมือก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ภายหลังผ่านขั้นตอนการเลือกสถานที่ตั้งและการออกแบบเรียบร้อยแล้ว การก่อสร้างเป็นกระบวนการที่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ เพราะการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แตกต่างจากการโรงไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงธรรมชาติทั่วไป สำหรับประเทศไทยยังไม่มีความสามารถในการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ได้ด้วยตัวเอง การก่อสร้างจึงต้องดำเนินการโดยชาวต่างชาติและบริษัทต่างชาติที่มีประสบการณ์ด้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

นอกจากนั้น ยังหมายถึง การลำเลียง ขนย้าย ขนส่ง วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือที่จะต้องใช้ในการก่อสร้างด้วย ซึ่งวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือที่จะใช้สำหรับการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ต่างจากการก่อสร้างทั่วไป คือ เป็นอุปกรณ์ที่น้ำหนักมาก มีขนาดใหญ่ อาจเกิดความเสียหายต่อเส้นทางที่ต้องใช้ขนส่งได้

ดังนั้น การก่อสร้างในที่นี้จึงหมายถึง การก่อสร้างตัวโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ณ สถานที่ที่เป็นสถานที่ตั้ง และรวมถึงการลำเลียง ขนย้าย ขนส่งวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือต่าง ๆ ด้วย

5.3.1 ความเห็นจากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

ตารางที่ 3 แสดงความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

ผู้ให้สัมภาษณ์	ประเด็นการสัมภาษณ์	
	ความเห็นเกี่ยวกับระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม	ความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อจำกัดและแนวทางแก้ไข
<p><i>ก. ภาคประชาชน</i></p> <p>นายสมโภชน์ วาสุกรี²²</p>	<p>เช่นเดียวกับการออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ในลักษณะของการส่งตัวแทนเข้าไปร่วมแสดงความคิดเห็นในการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ตัวแทนที่ชาวบ้านเลือกเข้าไปจะสามารถทำหน้าที่สื่อสารกับชาวบ้านได้เป็นอย่างดีว่าขณะนี้กำลังเกิดอะไรขึ้นบ้าง เป็นการสื่อสารที่เป็นวิถีชาวบ้าน ทำให้ชาวบ้าน</p>	<p><u>ข้อจำกัด</u></p> <p>การใช้ถนนสัญจรไปมา ขนย้ายวัสดุเครื่องมือในการก่อสร้างต้องผ่านชุมชน อาจเกิดความไม่พอใจให้กับคนในชุมชนนั้น</p> <p><u>แนวทางแก้ไข</u></p> <p>ชี้แจงให้คนในชุมชนนั้นทราบถึงความจำเป็น สร้างความเป็นมิตรระหว่างเจ้าหน้าที่และคนในชุมชน บนพื้นฐานที่ว่ามิตรดีกว่ามีศัตรู</p>

²² สัมภาษณ์ สมโภชน์ วาสุกรี.

ผู้ให้สัมภาษณ์	ประเด็นการสัมภาษณ์	
	ความเห็นเกี่ยวกับระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม	ความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อจำกัดและแนวทางแก้ไข
	ทั่วไปรู้สึกว่าคุณได้มีส่วนร่วมกิจกรรมนั้นแล้ว	ตลอดทาง รัฐต้องแสดงให้เห็นว่าคุณอยากจะทำอะไรจากชุมชน ไม่ใช่เป็นไปในลักษณะบังคับประชาชน เช่น มีความจำเป็นต้องผ่านเส้นทางนี้ แต่หากผ่านไม่ได้ก็ต้องขอปรึกษาว่าจะสามารถไปผ่านทางไหนได้ อย่าไปบังคับว่าจะต้องผ่านทางนี้ให้ได้
น.ส.ปรางค์รัตน์ วิเชียรเทียบ ²³	เมื่อมีการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เกิดขึ้นแล้ว ควรจะแจ้งให้ชาวบ้านทราบว่ามีการขนย้ายวัสดุอุปกรณ์ผ่านชุมชนเพื่อการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ส่งเสริมให้ชาวบ้านได้รับผลประโยชน์ มีงานทำ มีรายได้	<u>ข้อจำกัด</u> การก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์อาจเกิดความไม่พอใจและสร้างความขัดแย้งให้กับคนในชุมชน คนในชุมชนอาจขัดแย้งกันเอง <u>แนวทางแก้ไข</u> ควรใช้เวทีการประชุมของชาวบ้านที่จัดขึ้นอยู่เป็นประจำอยู่แล้ว เป็นช่องทางในการสื่อสารทำความเข้าใจกับชาวบ้าน สำหรับในพื้นที่อำเภอบ่อไร่มีการจัดวันประชุม

²³ สัมภาษณ์ ปรางค์รัตน์ วิเชียรเทียบ.

ผู้ให้สัมภาษณ์	ประเด็นการสัมภาษณ์	
	ความเห็นเกี่ยวกับระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม	ความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อจำกัดและแนวทางแก้ไข
		<p>ประชาคมชาวบ้านเป็นประจำ</p> <p><i>ผู้วิจัยเห็นว่า</i> การประชุมของชาวบ้านจะได้ประโยชน์ 2 อย่างคือ รัฐสามารถใช้เวทีนี้สื่อสารทำความเข้าใจกับชาวบ้านได้ และชาวบ้านก็สามารถตกลงทำความเข้าใจกันเองเพื่อลดความขัดแย้งลงได้</p>
<p>นางสุทธิกานต์ ไชยสิทธิ²⁴</p> <p>นางชวัลลักษณ์ ชาติไชยภูมิ²⁵</p> <p>นายศิริวิชญ์ พักสุก²⁶</p>	<p>ควรให้ประชาชนมีอำนาจตัดสินใจว่าจะให้ผู้ดำเนินโครงการผ่านเส้นทางไหนบ้าง เพราะอาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตชาวบ้าน</p> <p>ประชาชนในชุมชนอาจเลือกตัวแทนขึ้นมาเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจในการเจรจา ค่าเสียหาย ค่าชดเชยในความเสียหายนั้น</p>	

²⁴ สัมภาษณ์ สุทธิกานต์ ไชยสิทธิ.

²⁵ สัมภาษณ์ ชวัลลักษณ์ ชาติไชยภูมิ.

²⁶ สัมภาษณ์ ศิริวิชญ์ พักสุก.

ผู้ให้สัมภาษณ์	ประเด็นการสัมภาษณ์	
	ความเห็นเกี่ยวกับระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม	ความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อจำกัดและแนวทางแก้ไข
<p>ข. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</p> <p>นายยงยุทธ จันทโรทัย²⁷</p>	<p>ควรให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจ รัฐมีหน้าที่เพียงให้ข้อมูล และสร้าง ความเข้าใจแก่ประชาชนเท่านั้น โดยอาจให้รูปแบบการทำประชามติเพื่อให้ได้ผลของการตัดสินใจของประชาชน</p>	<p><u>ข้อจำกัด</u></p> <p>เห็นว่า คือ การแทรกแซงและการครอบงำทางความคิดโดยใช้การบิดเบือนข้อมูลอาจส่ง ผล การ ตัด สิ้น ใจ ของประชาชน</p> <p><u>แนวทางแก้ไข</u></p> <p>แก้ไขโดยการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ในทุกระดับและประเมินผลการเรียนรู้นั้นให้ผ่านเกณฑ์ก่อนการทำประชามติ</p>
<p>นายลกชัย ศิริภิรมย์²⁸ (ให้ความเห็นส่วนตัว)</p>	<p>การมีส่วนร่วมของประชาชนในการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้น ควรจะอยู่ในระดับการสร้างความร่วมมือจากภาคประชาชนให้ภาคประชาชนมีบทบาทมากในการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์</p>	

²⁷ สัมภาษณ์ ยงยุทธ จันทโรทัย.

²⁸ สัมภาษณ์ ลกชัย ศิริภิรมย์.

ผู้ให้สัมภาษณ์	ประเด็นการสัมภาษณ์	
	ความเห็นเกี่ยวกับระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม	ความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อจำกัดและแนวทางแก้ไข
<p>ค. นักวิชาการสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง</p> <p>อ.ชาคริต สิทธิเวช²⁹</p>	<p>สำหรับระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมในการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ คือ ทำทุกระดับและทุกรูปแบบเพื่อให้ประชาชนยอมรับ สิ่งใดที่ไม่เกี่ยวกับอันตรายก็ควรจะเปิดให้ประชาชนเข้าไปดูตั้งแต่ขณะก่อสร้างไปจนกระทั่งโรงไฟฟ้าดำเนินการผลิตไฟฟ้าได้ การก่อสร้างก็ควรจะใช้แรงงานในท้องถิ่น เพื่อให้คนในท้องถิ่นมั่นใจได้ว่าภายในโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้นมีความปลอดภัย อาศัยแรงงานของคนในท้องถิ่นที่มีโอกาสเข้าไปทำงานในโรงไฟฟ้าตั้งแต่การก่อสร้างในการสื่อสารกันแบบปากต่อปาก การสื่อสารจากคนในท้องถิ่นด้วยกันนี้</p>	<p>การก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ต้องสร้างการยอมรับจากภาคประชาชนด้วยการสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ภาคประชาชนด้วย</p>

²⁹ สัมภาษณ์ ชาคริต สิทธิเวช.

ผู้ให้สัมภาษณ์	ประเด็นการสัมภาษณ์	
	ความเห็นเกี่ยวกับระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม	ความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อจำกัดและแนวทางแก้ไข
	เองจะทำให้เกิดการยอมรับได้เป็นอย่างดี	
ผศ.ปรีชา การสุทธิ ³⁰	ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมได้ในลักษณะของการเข้าไปทำงานในโรงไฟฟ้า เพื่อให้ประชาชนจะสามารถให้ข้อมูลต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ได้	

5.3.2 วิเคราะห์กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมกับการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

การก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นขั้นตอนต่อจากการออกแบบ การก่อสร้างเป็นขั้นตอนที่ต้องการความชำนาญเป็นพิเศษ และเป็นที่น่าอนว่าจะต้องอาศัยเทคโนโลยีการก่อสร้างจากต่างประเทศ ทั้งวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างบางอย่างก็ต้องนำเข้าเพราะภายในประเทศยังไม่สามารถผลิตได้ เช่น คอนกรีต³¹ เป็นต้น

5.3.2.1 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม คือ **ระดับ**

³⁰ สัมภาษณ์ ปรีชา การสุทธิ.

³¹ สัมภาษณ์ ชาคิต สิทธิเวช.

การเข้ามามีบทบาท (Involve) ถึงแม้ว่าการก่อสร้างจะเป็นประเด็นทางเทคนิค แต่ยังมีประเด็นอื่นที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับการเข้ามามีบทบาท (Involve) ได้ กล่าวคือ การก่อสร้างจะต้องมีการขนย้ายวัสดุอุปกรณ์เพื่อใช้ในการก่อสร้าง และใช้แรงงานในการก่อสร้าง ซึ่งประชาชนสามารถเข้ามามีบทบาทได้ในกรณีนี้

การที่ประชาชนจะเข้าไปมีบทบาท (Involve) ในการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้นสามารถทำได้โดยการที่ประชาชนเข้าไปแลกเปลี่ยนข้อมูลกับภาครัฐ เพื่อที่ภาครัฐจะนำข้อมูลที่ได้รับดังกล่าว ไปเป็นปัจจัยในการดำเนินการที่เกี่ยวกับการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เช่น การขนย้ายวัสดุอุปกรณ์ไปยังสถานที่ก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ซึ่งวัสดุอุปกรณ์ดังกล่าวมีขนาดใหญ่ มีน้ำหนักมาก การขนย้ายผ่านไปในที่ต่าง ๆ อาจทำได้ยาก ประชาชนในฐานะเจ้าของพื้นที่สามารถเข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญในการให้ข้อมูลที่เป็นแก่รัฐ เช่น เส้นทางใดสามารถร่นระยะทางได้ เส้นทางใดจะกระทบกระเทือนต่อวิถีชีวิตชุมชนน้อยที่สุด เส้นทางใดมีอุปสรรค และหากต้องผ่านไปในพื้นที่ที่มีอุปสรรคนั้น จะแก้ไขหรือรื้อถอนอุปสรรคนั้นอย่างไร เป็นต้น

แน่นอนว่าการขนย้ายวัสดุอุปกรณ์จะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ หากได้รับความมือจากภาคประชาชนและเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวมีบทบาทในการกำหนดเส้นทางในการขนย้ายวัสดุอุปกรณ์ผ่านไปเพื่อดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ก็จะทำให้ประชาชนยอมรับมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เส้นทางในการขนย้ายวัสดุอุปกรณ์อาจต้องทำขึ้นใหม่ทั้งหมด เพราะวัสดุอุปกรณ์ดังกล่าวมีน้ำหนักหลายร้อยตัน ถนนในประเทศไทยยังไม่สามารถรองรับน้ำหนักขนาดนั้นได้ เมื่อประชาชนเข้ามามีบทบาทในการให้ข้อมูลแก่ภาครัฐด้วยแล้ว ก็จะสามารถนำความเจริญทางด้านคมนาคมเข้าสู่ท้องถิ่นได้ เพราะในที่สุดเมื่อการก่อสร้างสิ้นสุดลง ถนนที่สร้างขึ้นเพื่อการขนย้ายวัสดุอุปกรณ์ก็ยังคงอยู่ต่อไป

นอกจากนั้น การก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ยังต้องใช้แรงงานคนเป็นจำนวนมาก ประมาณ 2,000 – 3,000 คน³² จำเป็นต้องใช้แรงงานในพื้นที่เป็นสำคัญ ดังนั้น ขณะการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จะเกิดการจ้างงานขึ้นในพื้นที่ ประกอบกับการก่อสร้างใช้เวลานานประชาชนในพื้นที่จะมีความมั่นคงในการประกอบอาชีพเช่นกัน การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเป็นแรงงานก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นการสร้างการยอมรับโดยทางอ้อม กล่าวคือ เมื่อคนในพื้นที่เข้าเป็นแรงงานย่อมจะเกิดการสื่อสารแบบปากต่อปากถึงความมีประสิทธิภาพและความปลอดภัยในระดับสูงของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ การสื่อสารเช่นนี้จะขยายวงกว้างจากคนในครอบครัว

³² สัมภาษณ์ ปรีชา การสุทธิ.

ไปสู่คนในสังคม อีกทั้งเป็นการสร้างความเข้าใจที่เกิดจากคนในชุมชนด้วยตนเอง จึงมีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนระดับการเข้ามามีบทบาท (Involve) มีความใกล้เคียงกับระดับหารือ (Consult) อย่างยิ่ง แต่ที่ผู้วิจัยเสนอการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับการเข้ามามีบทบาท ก็เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณภาพของตนเองมีความสำคัญ อีกทั้งระดับการเข้ามามีบทบาทเป็นระดับที่มีความเข้มข้นมากกว่าระดับหารือ มีลักษณะเป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลระหว่างรัฐกับประชาชนอย่างจริงจังและมีจุดมุ่งหมายชัดเจน เป็นการแสดงให้เห็นว่าภาครัฐมีความจริงจังต่อภาคประชาชน และไม่ควรให้มีระดับสูงไปกว่านี้ เพราะที่สุดการตัดสินใจสุดท้ายยังเป็นอำนาจของภาครัฐอยู่ดี เนื่องจากภาครัฐมีความรู้ มีอำนาจในการบริหารจัดการ มีบุคลากร และมีปัจจัยอื่น ๆ เหนือกว่าภาคประชาชนประเด็นสำคัญ คือ ภาครัฐต้องชี้แจง แสดงเหตุผลให้ภาคประชาชนเข้าใจว่าเหตุใดภาครัฐจึงดำเนินการอย่างนั้น เปรียบเทียบให้เห็นว่าดีว่าการดำเนินการอีกทางอย่างไร

5.3.2.2 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

สำหรับรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมกับการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่จะสามารถสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับการเข้ามามีบทบาทได้ ผู้วิจัยเห็นว่า ควรจะใช้รูปแบบการ**ประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshops)** เพราะในการประชุมเชิงปฏิบัติการจะมีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อกำหนดเส้นทางขนย้ายวัสดุอุปกรณ์ในการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ อาจมีการอภิปรายกันเรื่องเส้นทางขนย้าย โดยประชาชนในพื้นที่จะเป็นผู้ให้ข้อมูลโดยการอภิปรายที่เป็นประโยชน์ว่า เส้นทางใดมีปัญหาอุปสรรคอย่างไร หากหลีกเลี่ยงไม่ได้เจ้าหน้าที่ของภาครัฐก็สามารถชี้แจงได้ว่าจะแก้ไขอย่างไร เป็นต้น

กล่าวคือ การประชุมเชิงปฏิบัติการเป็นวิธีการที่จะทำให้ภาครัฐและภาคประชาชนสามารถอภิปรายโต้แย้ง แสดงเหตุผลได้อย่างกว้างขวาง แต่ข้อจำกัดของการประชุมเชิงปฏิบัติการนั้นอาจเกิดขึ้นในกลุ่มเล็ก ๆ ไม่ครอบคลุมประชาชนทั่วไป อย่างไรก็ตาม ประชาชนที่เข้าในการประชุมเชิงปฏิบัติการมักจะเป็นประชาชนที่มีความสนใจและมีความรู้ในเรื่องนั้น ๆ เป็นอย่างดีอยู่แล้ว ดังนั้นวิธีการแก้ไข คือ เมื่อเสร็จสิ้นการประชุมเชิงปฏิบัติการแล้วควรเผยแพร่ข้อมูลที่ได้รับ

จากการประชุมดังกล่าวออกสู่สาธารณชน เพื่อให้ประชาชนทั่วไปรับทราบเหตุผลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ถูกนำมาโต้แย้งและได้รับการชี้แจงแล้วในที่ประชุมเชิงปฏิบัติการดังกล่าว

นอกจากนั้น **รูปแบบคณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชน (Community Advisory Committee)** ซึ่งเป็นรูปแบบที่ได้เสนอให้มีการจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ขั้นตอนการเลือกสถานที่ตั้งแล้วนั้น ควรจะเข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมรูปแบบการประชุมเชิงปฏิบัติการให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี อีกด้านหนึ่ง คณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชนนี้มาจากตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม จึงเป็นที่ยอมรับของคนในสังคมอยู่แล้ว หากคณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชนมีความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์อย่างไร อาจเป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่ก็ได้ ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชนจึงควรเข้ามามีบทบาทในขั้นตอนการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นี้เช่นกัน

5.3.2.3 ผู้มีส่วนได้เสียสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ คือ **“ระดับการเข้ามามีบทบาท (Involve)”** ที่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันระหว่างรัฐและประชาชนอย่างจริงจังและมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนมาก และควรใช้รูปแบบ **“การประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop)”** ตามที่ผู้วิจัยได้เสนอไปแล้วนั้น

การก่อสร้างไม่ได้หมายถึง การก่อสร้างสร้างตัวอาคารโรงไฟฟ้าเท่านั้น แต่ยังหมายถึง กระบวนการหรือขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง คือ การขนย้าย ลำเลียง วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือต่าง ๆ ด้วย

ผู้วิจัยเห็นว่า ผู้มีส่วนได้เสียที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการมีบทบาทสำหรับการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ คือ **คนในพื้นที่หรือท้องที่ที่จะมีการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และรวมถึงประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่จะมีการขนย้ายหรือลำเลียงวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือต่าง ๆ ผ่านไปด้วย** เพราะประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะได้รับผลกระทบต่อการก่อสร้าง วิธีชีวิตอาจต้องเปลี่ยนไป อาจได้รับผลกระทบทางสุขภาพจากฝุ่นละออง เป็นต้น อีกทั้งการที่ประชาชนจะเข้าไปมีบทบาทโดยการประชุมเชิงปฏิบัติการนั้น มักจะเป็นประชาชนที่มีความสนใจหรือมีความรู้ความชำนาญในเรื่องนั้น ๆ แล้ว การมีส่วนร่วมลักษณะนี้จึงเป็นการเฉพาะกลุ่มโดยสภาพ ผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้มีส่วนร่วมในขั้นตอนนี้จึงควรเป็นคนในพื้นที่หรือท้องที่เป็นสำคัญ

5.3.3 ข้อจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และแนวทางแก้ไข

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า การก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับวิศวกรรมด้านนิวเคลียร์โดยเฉพาะ การก่อสร้างต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (IAEA) อย่างเคร่งครัด แต่ไม่ได้หมายความว่าโรงไฟฟ้าที่สร้างเสร็จจะสามารถดำเนินเครื่องเพื่อผลิตไฟฟ้าได้เสมอไป เช่น ในประเทศฟิลิปปินส์ ถึงแม้ว่าการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จะอยู่ภายใต้การควบคุมของ IAEA ตลอดเวลา แต่เมื่อก่อสร้างเสร็จกลับไม่ได้รับการอนุญาตให้เดินเครื่องปฏิกรณ์เพราะไม่ผ่านมาตรฐาน ปัจจุบันจึงกลายเป็นโรงงานร้าง การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในการก่อสร้างโดยตรงย่อมเป็นไปได้ยาก แต่ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้โดยอ้อมดังที่ได้กล่าวไปแล้ว เช่น การกำหนดเส้นทางการขนย้ายวัสดุอุปกรณ์

ผู้วิจัยเห็นว่า ภาครัฐควรจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไป *เยี่ยมชมโครงการ* ได้ในขณะการก่อสร้าง และสามารถเข้าไปในพื้นที่ที่ไม่เป็นอันตรายได้³³ เพื่อการศึกษา และส่งเสริมความเข้าใจกันดีระหว่างโครงการและประชาชน เป็นการแสดงให้เห็นว่าภาครัฐมีความจริงใจและมีความโปร่งใสในการก่อสร้าง ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ไม่ได้เป็นเรื่องไกลตัว การเปิดให้ประชาชนเข้าไปเยี่ยมชมโครงการขณะก่อสร้างยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดการสื่อสารกันในกลุ่มประชาชนเอง ซึ่งวิธีการนี้เป็นการสร้างเครือข่ายในทางอ้อมนั่นเอง การสร้างเครือข่ายกับภาคประชาชนนี้อาจใช้รูปแบบคณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชนเข้ามาเป็นกลไกสำคัญก็ได้

5.4 การเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ (Operation)

เครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ (Nuclear Reactor) คือ อุปกรณ์ที่มีการเกิดปฏิกิริยาลูกโซ่ภายใน ซึ่งสามารถควบคุมและรักษาสภาพไว้ได้ เครื่องปฏิกรณ์ปรมาณูมีองค์ประกอบที่สำคัญ ๆ คือ แกนเครื่องปฏิกรณ์ (Reactor Core) แท่งเชื้อเพลิง (Fuel Element) ตัวหน่วงความเร็วนิวตรอน (Moderator) ตัวสะท้อนนิวตรอน (Reflector) สิ่งกำบังรังสี (Shields) ตัวระบายความร้อน

³³ สัมภาษณ์ ชาคิต สิริทิเวช.

(Coolant) และอุปกรณ์กลควบคุมปฏิกิริยา (Control Mechanism) ในบางครั้งเราเรียกเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ว่า “เตาปฏิกรณ์ปรมาณู” (Atomic Furnace)

เครื่องปฏิกรณ์ปรมาณูแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ เครื่องปฏิกรณ์ปรมาณูวิจัย (Research Reactor) และเครื่องปฏิกรณ์ปรมาณูกำลัง (Power Reactor) ซึ่งแต่ละประเภทยังแยกออกเป็นแบบต่าง ๆ อีกมากมายตาม ลักษณะและวัตถุประสงค์ของการใช้งาน

เครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์แบบวิจัยและเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์แบบกำลังมีความแตกต่างกันมาก กล่าวคือ เครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์แบบวิจัยใช้ประโยชน์จากนิวตรอนฟลักซ์ ความร้อนที่เกิดขึ้นจากปฏิกิริยา นิวเคลียร์จะถูกส่งไปยังระบบปฐมภูมิของตัวแลกเปลี่ยนความร้อนเพื่อถ่ายเทความร้อนให้แก่ ระบบหัตถิยภูมิซึ่งมีน้ำเย็น รับความร้อนไปถ่ายเทสู่บรรยากาศต่อไป ตรงกันข้ามกับเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์แบบกำลัง ที่มุ่งใช้ประโยชน์จากความร้อนที่เกิดขึ้นโดยพลังงานความร้อนจะถูกเปลี่ยนเป็นพลังงานไฟฟ้าอีกทั้งเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์กำลังก็มีขนาดใหญ่กว่าเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์แบบวิจัยมาก³⁴

เครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์เป็นหัวใจสำคัญของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เพราะเป็นแหล่งกำเนิดพลังงานทั้งหมด ในขณะที่เดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์นั้น จะเกิดความร้อน สารกัมมันตรังสี และมีผลผลิตจากการแตกตัวของกระบวนการนิวเคลียร์ตลอดเวลา สิ่งที่เกิดขึ้นจากกระบวนการเหล่านี้จึงถูกควบคุมไว้ในอาคารคลุมเครื่องปฏิกรณ์ ซึ่งเป็นระบบปิดทั้งหมด เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการปล่อยออกสู่บรรยากาศภายนอก หรือปล่อยออกสู่บรรยากาศในจำนวนน้อยและเป็นอันตรายต่อประชาชนน้อยที่สุด

³⁴ สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ, เครื่องปฏิกรณ์ปรมาณูคืออะไร [ออนไลน์], 15 มกราคม 2555. แหล่งที่มา: http://www.tint.or.th/reactor/what_is_reactor.html

5.4.1 ความเห็นจากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์

ตารางที่ 4
แสดงความเห็นจากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์

ผู้ให้สัมภาษณ์	ประเด็นการสัมภาษณ์	
	ความเห็นเกี่ยวกับระดับ และรูปแบบการมีส่วนร่วม ของประชาชนที่เหมาะสม	ความคิดเห็นเกี่ยวกับ ข้อจำกัด และแนวทางแก้ไข
<p><i>ก. ภาคประชาชน</i></p> <p>นายสมโภชน์ วาสุกรี³⁵</p>	<p>การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์นั้นแยกเป็น 2 จุด คือ จุดที่เป็นวิทยากรชั้นสูง ก็เป็นเรื่องของทางเทคนิคที่ยากที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วม อีกส่วนคือส่วนที่เป็นข่าวสารความเคลื่อนไหว ซึ่งส่วนนี้จะต้องสื่อสารออกมาให้ประชาชนรับทราบ อยู่ตลอดเวลาจะพลาดไม่ได้</p>	
<p>น.ส.ปราณีรัตน์ วิเชียรเทียบ³⁶</p>	<p>การเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์เป็นเรื่องทางเทคนิคมาก คิดว่าประชาชนไม่น่าจะเข้าไปมีส่วนร่วมได้</p>	

³⁵ สัมภาษณ์ สมโภชน์ วาสุกรี.

³⁶ สัมภาษณ์ ปราณีรัตน์ วิเชียรเทียบ.

ผู้ให้สัมภาษณ์	ประเด็นการสัมภาษณ์	
	ความเห็นเกี่ยวกับระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม	ความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อจำกัดและแนวทางแก้ไข
	อย่างแน่นอน	
นางสุทธิกานต์ ไชยสิทธิ ³⁷ นางชวัลลักษณ์ ชาติไชยภูมิ ³⁸ นายศิริวิชญ์ พักสุก ³⁹	ประชาชนควรจะเข้าไปมีส่วนร่วมได้ในระดับรับทราบข้อมูลข่าวสารเท่านั้น	
ข. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นายยงยุทธ จันทร์โรทัย ⁴⁰	<p>การเดินทางเครื่องปฏิกรณ์นั้นเป็นไปตามข้อกำหนดของทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ ประชาชนจะสามารถมีส่วนร่วมได้โดยเข้ามาร่วมตรวจสอบว่าการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ในโรงไฟฟ้านั้นเป็นไปตามมาตรฐานของทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศหรือไม่</p> <p>โดยให้มีตัวแทนภาคประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ร่วมตรวจสอบกระบวนการเดินเครื่องปฏิกรณ์ว่าเป็นไป</p>	

³⁷ สัมภาษณ์ สุทธิกานต์ ไชยสิทธิ.

³⁸ สัมภาษณ์ ชวัลลักษณ์ ชาติไชยภูมิ.

³⁹ สัมภาษณ์ ศิริวิชญ์ พักสุก.

⁴⁰ สัมภาษณ์ ยงยุทธ จันทร์โรทัย.

ผู้ให้สัมภาษณ์	ประเด็นการสัมภาษณ์	
	ความเห็นเกี่ยวกับระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม	ความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อจำกัดและแนวทางแก้ไข
	<p>ตามข้อกำหนดหรือไม่ หากมีสิ่งใดที่ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดหรือมีข้อบกพร่องตามความเห็นของตัวแทนของประชาชนต้องได้รับการชี้แจงและการแก้ไขจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่เดินเครื่องปฏิกรณ์หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามความเหมาะสม การคัดเลือกผู้แทนของภาคประชาชนเพื่อเป็นผู้ตรวจสอบดังกล่าวนั้นต้องได้รับการถ่ายทอดความรู้ในเชิงลึกพอที่จะไปทำหน้าที่ได้ ต้องดำเนินการคัดเลือกโดยประชาชนอย่างแท้จริง</p>	
<p>นายลกชัย ศิริภิรมย์⁴¹ (ให้ความเห็นส่วนตัว)</p>	<p>สำหรับการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์นั้น เป็นเรื่องทางเทคนิคสูง ประชาชนอาจมีส่วนร่วมเพียงในระดับรับทราบข้อมูลข่าวสาร (Inform) เท่านั้น อย่างไรก็ตาม การเดินเครื่องปฏิกรณ์</p>	

⁴¹ สัมภาษณ์ ลกชัย ศิริภิรมย์.

ผู้ให้สัมภาษณ์	ประเด็นการสัมภาษณ์	
	ความเห็นเกี่ยวกับระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม	ความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อจำกัดและแนวทางแก้ไข
	นิวเคลียร์จะต้องผ่านการทดสอบอย่างเข้มงวดอยู่แล้วและมีมาตรฐานความปลอดภัยสูง	
<p>ค. นักวิชาการสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง</p> <p>อ.ชาคริต สิทธิเวช⁴²</p>	<p>ขั้นตอนการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์นี้เป็นเรื่องที่เป็นประเด็นทางเทคนิค มีมาตรฐานของทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (IAEA) เป็นตัวกำหนด รัฐต้องอธิบายให้ประชาชนเข้าใจว่ามาตรฐานที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามก็คือมาตรฐานสากลด้วยเหตุที่เป็นประเด็นทางเทคนิคและมีมาตรฐานกำหนดนี้เอง ประชาชนอาจมีส่วนร่วมได้เพียงการรับทราบข้อมูลข่าวสาร สิ่งใดที่สามารถเปิดให้ประชาชนเข้าไปทัศนศึกษาได้ใน</p>	

⁴² สัมภาษณ์ ชาคริต สิทธิเวช.

ผู้ให้สัมภาษณ์	ประเด็นการสัมภาษณ์	
	ความเห็นเกี่ยวกับระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม	ความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อจำกัดและแนวทางแก้ไข
	โรงไฟฟ้านิวเคลียร์และไม่มีอันตรายก็ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปดูได้ การเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นเข้าไปทำงาน และได้ค่าตอบแทนสูง ได้สวัสดิการดีจะสามารถส่งเสริมให้เกิดการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี	
ผศ.ปรีชา การสุทธิ ⁴³	การเดินทางเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์นั้นเป็นเรื่องทางเทคนิคล้วน ๆ แม้แต่นักเทคนิคนิวเคลียร์ด้วยกันเองก็ไม่ใช่ทุกคนจะสามารถเดินทางเครื่องปฏิกรณ์ได้ ต้องเป็นผู้ที่ได้รับใบอนุญาตเดินทางเครื่องปฏิกรณ์เป็นการเฉพาะเท่านั้น กล่าวคือ การออกใบอนุญาตจะระบุว่าสามารถเดินทางเครื่องปฏิกรณ์เครื่องใดได้ เครื่องหนึ่งเครื่องใดเป็นการเฉพาะเท่านั้น ไปเดินทางเครื่องอื่นของโรงไฟฟ้าอื่นไม่ได้เด็ดขาด ประชาชน	

⁴³ สัมภาษณ์ ปรีชา การสุทธิ.

ผู้ให้สัมภาษณ์	ประเด็นการสัมภาษณ์	
	ความเห็นเกี่ยวกับระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม	ความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อจำกัดและแนวทางแก้ไข
	จึงไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนนี้ได้	

5.4.2 วิเคราะห์กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมกับการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์

5.4.2.1 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์

การเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์เป็นเรื่องในทางเทคนิคขั้นสูง ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ควรจะอยู่ในระดับ**รับทราบข้อมูลข่าวสาร (Inform)** เหตุที่ควรจะมีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ เนื่องจากการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ต้องเป็นไปตามมาตรฐานของทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (IAEA) ซึ่งมีความเข้มงวดอยู่แล้ว ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับสูงเป็นไปได้ยาก ประกอบกับเป็นเรื่องทางเทคนิคโดยแท้ แต่จะปิดกั้นประชาชนอย่างเด็ดขาดเลยนั้น เห็นว่าไม่เหมาะสม

อย่างไรก็ตาม ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับ**รับทราบข้อมูลข่าวสาร** ต้องทำด้วยความระมัดระวัง กล่าวคือ เมื่อเป็นประเด็นทางเทคนิคก็ต้องสื่อสารอย่างง่าย เพื่อให้ประชาชนเข้าใจสิ่งที่รัฐหรือโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ต้องการสื่อสาร ต้องมีการแปลงผลการดำเนินงานของการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ออกมาให้ประชาชนเข้าใจได้ง่าย หากต้องการให้ประชาชน**รับทราบข้อมูลข่าวสาร** แต่กลับส่งสารที่ยากต่อการเข้าถึง เช่น การสื่อสารมีแต่ศัพท์ทางเทคนิคขั้นสูง การ**รับทราบข้อมูลข่าวสาร**ของประชาชนจะเป็นไปตามรูปแบบเท่านั้น ไม่ประสบความสำเร็จในทางเนื้อหา คือ ประชาชนก็ไม่เข้าใจอยู่ดี รับประทานก็เหมือนไม่ได้รับประทาน เพราะไม่เข้าใจ

5.4.2.2 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์

รูปแบบที่เหมาะสมที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับรับทราบข้อมูลข่าวสาร ผู้วิจัยเห็นว่า **ควรดำเนินการทุกรูปแบบหรือทุกวิธีการ** ไม่ว่าจะเป็นการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ผ่านช่องทางการสื่อสารต่าง ๆ ทั้ง การใช้เอกสารเผยแพร่ การใช้สื่อเผยแพร่ เป็นต้น ปัจจุบันมีช่องทางการสื่อสารออกสู่สาธารณชนมากมาย โดยเฉพาะการใช้ช่องทางระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (Internet) เผยแพร่ข้อมูลการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ผ่านทางเว็บไซต์ (Website) ในลักษณะอย่างเดียวกันกับการรายงานสภาพอากาศของกรมอุตุนิยมวิทยา หรือการแสดงระดับมลพิษในอากาศของกรมควบคุมมลพิษ เป็นต้น

นอกจากนั้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปชมการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ หรือเข้าไปในบริเวณโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่จะสามารถสร้างความไว้วางใจให้กับประชาชนได้ ทำให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารโดยตรงจากสถานที่จริง แต่การเข้าถึงสถานที่จริงต้องคำนึงถึงความปลอดภัยเป็นสำคัญ พื้นที่ใดเข้าไปชมได้ก็ควรให้เข้าชม พื้นที่ใดเป็นพื้นที่หวงห้ามก็ควรงดเว้น ทั้งนี้ เพื่อความปลอดภัยของประชาชน และความปลอดภัยของตัวโรงไฟฟ้าด้วย

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้วิจัยเห็นว่าถึงแม้การเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์จะเป็นเรื่องของเทคนิคระดับสูง แต่**รูปแบบคณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชน (Community Advisory Committee)** อาจเป็นอีกรูปแบบหนึ่งที่จะเข้ามาส่งเสริมให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ สามารถดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์ ทั้งหากมีการตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชนมาเป็นที่กลางระหว่างผู้ดำเนินโครงการคือรัฐและประชาชนตั้งแต่ขั้นตอนแรกแล้ว คณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชนนี้จะมีความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี แม้ว่าจะเป็นเรื่องทางเทคนิคก็ตาม

5.4.2.3 ผู้มีส่วนได้เสียสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ คือ **“ระดับการรับทราบข้อมูลข่าวสาร (Inform)”** โดยควรใช้ **“ทุกรูปแบบและ**

วิธีการ” ที่สามารถทำได้ เพราะเห็นว่าการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์เป็นเรื่องที่ซับซ้อนใช้ความรู้ ความชำนาญทางเทคนิคอย่างสูง ประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับสูงได้ ประกอบกับ มีองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมความปลอดภัยอยู่แล้ว ประชาชนจึงสามารถทำได้เพียงรับทราบข้อมูล ข่าวสารโดยสภาพ

ผู้มีส่วนได้เสียที่ควรจะมีส่วนร่วมในการรับทราบข้อมูลข่าวสารของการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ จึงควรจะเป็น **ประชาชนโดยทั่วไปหรือประชาชนทั้งประเทศ** อย่างไรก็ตาม รัฐควรเลือกวิธีการส่งสารและเนื้อหาความในสารให้เข้าถึงความเข้าใจและสะดวกต่อการเข้าถึงด้วย

5.4.3 ข้อจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ และแนวทางแก้ไข

การเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์เป็นขั้นตอนทางเทคนิคขั้นสูง แม้แต่นักเทคนิค นิวเคลียร์ด้วยกันเองก็ไม่ใช่ทุกคนจะเดินเครื่องปฏิกรณ์ได้ ผู้ที่จะเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ได้ จะต้องได้รับใบอนุญาตเฉพาะเครื่องปฏิกรณ์ และเฉพาะโรงไฟฟ้านั้น ๆ การที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมจึงถูกจำกัดด้วยเหตุผลทางเทคนิคเป็นสำคัญ

แนวทางแก้ไข คือ ต้องสร้างความรู้ให้ประชาชนเข้าใจเรื่องการเดินเครื่องปฏิกรณ์ ในเบื้องต้น หากประชาชนต้องการจะมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น องค์กรวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับเทคนิค นิวเคลียร์ควรมีส่วนสำคัญที่ให้ความรู้แก่ประชาชน หรือเป็นที่ปรึกษาให้กับประชาชนในการมีส่วนร่วมในระดับสูงขึ้นไป

ผู้วิจัยเห็นว่า รัฐควรสื่อสารให้ประชาชนเข้าใจว่าการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ ต้องเป็นไปตามมาตรฐานสากล และต้องพิสูจน์ประชาชนเห็นว่าประเทศไทยก็ดำเนินไปตาม มาตรฐานนั้นอย่างเคร่งครัด เมื่อสร้างความยอมรับให้กับภาคประชาชนได้แล้ว ประชาชนอาจไม่ ต้องการการมีส่วนร่วมในระดับสูงก็เป็นได้ โดยใช้รูปแบบคณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชนมาเป็น สื่อกลางระหว่างรัฐและประชาชน

5.5 ข้อคิดเห็นอื่น ๆ ที่ได้จากการสัมภาษณ์

จากการศึกษาวิจัยภาคสนามโดยวิธีการสัมภาษณ์ ทำให้ผู้วิจัยได้รับฟังความเห็นต่าง ๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้นำเสนอไปแล้ว และยังได้รับทราบความ

คิดเห็น ทักษะคติต่าง ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยโดยตรง แต่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการศึกษาวิเคราะห์เรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์ และทำให้ผู้วิจัยมองเห็นปัญหาได้กว้างขึ้น ดังนี้

ตารางที่ 5
แสดงข้อคิดเห็นอื่น ๆ ที่ได้จากการสัมภาษณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์	ข้อคิดเห็นอื่น ๆ
<p><u>ก. ภาคประชาชน</u></p> <p>นายสมโภชน์ วาสุกรี⁴⁴</p>	<p>การส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเรื่องพลังงานนิวเคลียร์เป็นเรื่องที่ต้องทำอย่างทั่วถึงและเพียงพอ ให้ประชาชนเข้าใจว่าพลังงานนิวเคลียร์มีความจำเป็นอย่างไร อะไรเป็นตัวชี้วัดความจำเป็นนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องให้ความรู้ประชาชนโดยคิดว่าประชาชนไม่รู้อะไรเลย อย่าคิดว่าชาวบ้านโง่ เจ้าหน้าที่ต้องใจเย็น อย่ารำคาญประชาชน</p> <p>เจ้าหน้าที่ต้องมีทัศนคติที่ดีต่อประชาชน คิดว่าประชาชนมีอาหารที่เป็นพิษอยู่ในกระเพาะต้องทำให้ประชาชนสำรอกพิษออกมาก่อนแล้วป้อนอาหารใหม่เข้าไป ชี้แจงให้ประชาชนรู้ว่าพลังงานคือชีวิต หากพลังงานหมดไปจะอยู่กับอย่างไร เมื่อประชาชนหลังชนฝา คือ ไม่มีพลังงานจะใช้แล้วก็ยื่นตัวเลือกให้ว่าจะเลือกหรือไม่ ทำงานในเชิงจิตวิทยาชุมชนให้มากขึ้น ทุกวันนี้ฝายนอกรูปแบบที่อ้างตัวเองว่าเป็น NGO ทำงานเข้าถึงประชาชนได้มากกว่า มีการปลุกฝังทัศนคติลบต่อการใช้พลังงาน</p> <p>การทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐเวลาประชุมหรือพบปะ</p>

⁴⁴ สัมภาษณ์ สมโภชน์ วาสุกรี.

ผู้ให้สัมภาษณ์	ข้อคิดเห็นอื่น ๆ
	<p>ประชาชนต้องเริ่มจากความไม่รู้ ต้องขอคำปรึกษาหาหรือจากชาวบ้าน ทำให้ชาวบ้านรู้สึกตัวเองสำคัญ อย่าไปเผชิญหน้ากับชาวบ้าน หรืออย่าไปบังคับ</p> <p>การทำงานกับชาวบ้านต้องต่อเนื่อง ทิ้งไม่ได้ ยิ่งมีความขัดแย้ง ต้องยิ่งสร้างความเข้าใจอย่าถอย เพราะอีกฝ่ายหนึ่งจะคอยหาจุดบกพร่องตลอดเวลา</p>
น.ส.ปรางค์รัตน์ วิเชียรเทียบ ⁴⁵	<p>รัฐควรจะให้ความรู้แก่ประชาชนโดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียงกับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ว่าจะต้องดูแลตัวเองอย่างไร และต้องประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด</p>
นางสุทธิกานต์ ไชยสิทธิ ⁴⁶ นางชวัลลักษณ์ ชาติไชยภูมิ ⁴⁷ นายศิริวิชญ์ พักสุก ⁴⁸	<p>การมีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์มีทั้งประโยชน์และโทษ</p> <p>ประโยชน์ คือ ชาวบ้านมีอาชีพ มีงานทำ</p> <p>โทษ คือ ระบบนิเวศอาจถูกทำลาย กระทบต่อการประกอบอาชีพประมงพื้นบ้าน</p> <p>รัฐต้องสร้างความรู้ให้แก่ประชาชน รณรงค์ให้ทราบถึงผลดีผลเสีย มีผลกระทบด้านใดบ้าง มีระบบควบคุมความปลอดภัยอย่างไร ปัญหาสำคัญ คือ ขณะนี้ประชาชนยังไม่มีความรู้ด้านนิวเคลียร์เลย</p> <p>ภาครัฐต้องแสดงความจริงใจให้ประชาชนเห็น โดยการบอกทั้งข้อดีและข้อเสีย ไม่นำเสนอข้อมูลด้านเดียว เปรียบเทียบกับพลังงานทางเลือกกว่าทำไมจึงต้องเลือกนิวเคลียร์</p>

⁴⁵ สัมภาษณ์ ปรางค์รัตน์ วิเชียรเทียบ.

⁴⁶ สัมภาษณ์ สุทธิกานต์ ไชยสิทธิ.

⁴⁷ สัมภาษณ์ ชวัลลักษณ์ ชาติไชยภูมิ.

⁴⁸ สัมภาษณ์ ศิริวิชญ์ พักสุก.

ผู้ให้สัมภาษณ์	ข้อคิดเห็นอื่น ๆ
	ต้องให้ประโยชน์กับคนในพื้นที่ คำนึงถึงคนในพื้นที่เป็นสำคัญ
<p>ข. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</p> <p>นายยงยุทธ จันทโรทัย⁴⁹</p>	<p>นิวเคลียร์เป็นพลังงานที่สามารถสร้างความมั่นคงทางด้านพลังงานให้กับประเทศไทย เป็นพลังงานที่มีเสถียรภาพด้านปริมาณและราคา ส่งผลดีต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก</p> <p>รัฐบาลควรส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และยอมให้ความร่วมมือในการตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ให้ความรู้ความเข้าใจถึงความต้องการการใช้ไฟฟ้าจากแหล่งเชื้อเพลิงชนิดต่าง ๆ และมั่นใจในความปลอดภัย</p> <p>ภาคประชาชนเองก็ควรที่จะเข้ามามีส่วนร่วมรับฟัง แสดงความเห็น และร่วมตัดสินใจโดยใช้วิจารณญาณ</p> <p>หากประเทศไทยต้องการจะเดินหน้าโครงการจริง ปัญหา คือ เรื่องความปลอดภัยและบุคลากรด้านนิวเคลียร์ รัฐต้องแก้ไขโดยการจัดเตรียมแผนรองรับความฉุกเฉิน และชักชวนการปฏิบัติตามแผนนั้น พร้อมทั้งพัฒนาบุคลากรที่มีความรู้ด้านนิวเคลียร์อย่างเร่งด่วน</p> <p>การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับให้อำนาจแก่ประชาชนในการตัดสินใจ โดยมีภาครัฐให้ข้อมูลจะกระทำได้ดีต่อเมื่อประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเป็นอย่างดี โดยต้องปราศจากการแทรกแซงและการครอบงำ ต้องตัดสินใจจากเหตุผลและวิจารณญาณของตน นอกจากนั้น ก่อนที่ประชาชนจะตัดสินใจ ต้องมีการประเมินความรู้ความเข้าใจของประชาชนก่อน</p>

⁴⁹ สัมภาษณ์ ยงยุทธ จันทโรทัย.

ผู้ให้สัมภาษณ์	ข้อคิดเห็นอื่น ๆ
	<p>ในฐานะที่เป็นหน่วยงาน (สำนักประสานความร่วมมือภาคประชาชน กระทรวงพลังงาน) มีการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจของกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ให้กับประชาชนทุกภาคส่วน และประเมินผลความรู้ความเข้าใจ ผ่านทางแบบสอบถามเพื่อใช้ข้อมูลจากแบบสอบถามมาปรับกระบวนการสร้างความรู้ความเข้าใจ</p>
<p>นายลกชัย ศิริภิรมย์⁵⁰ (ให้ความเห็นส่วนตัว)</p>	<p>ประชาชนต้องมีความมั่นใจในองค์การกำกับดูแลความปลอดภัยโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ การสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนนั้น หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าวต้องมีลักษณะสำคัญ คือ ต้องมีอิสระ มีกฎระเบียบที่ชัดเจน และมีบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญ</p> <p>การกำกับดูแลโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้น สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติสามารถทำได้อยู่แล้ว ไม่มีความจำเป็นจะต้องตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่ แต่หากมีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ขึ้นมาจริง ๆ แล้ว จะตั้งองค์ใหม่ขึ้นมากำกับดูแลโดยเฉพาะก็สามารถทำได้</p> <p>การกำหนดนโยบายเรื่องโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ควรจะมีที่ชัดเจน</p> <p>สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ (ปส.) มีการดำเนินกิจกรรมส่งเสริมความรู้เรื่องพลังงานนิวเคลียร์ทั่วไปไม่เจาะจงประเด็นการผลิตไฟฟ้ามาตลอดเวลา โดยมีการจัดโครงการหรือกิจกรรมให้เยาวชนและประชาชนทั่วไป โดยมีรูปแบบการเข้าค่าย การจัดเวทีชาวบ้าน และการจัดนิทรรศการ</p>

⁵⁰ สัมภาษณ์ ลกชัย ศิริภิรมย์.

ผู้ให้สัมภาษณ์	ข้อคิดเห็นอื่น ๆ
<p>ค. นักวิชาการสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง</p> <p>อ.ชาคริต สิทธิเวช⁵¹</p>	<p>ประเทศไทยควรจะต้องมีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ได้แล้ว เพราะพลังงานเริ่มไม่เพียงพอความต้องการ</p> <p>รัฐบาลต้องบอกความจริงกับประชาชนว่าไม่มีพลังงานใช้แล้ว และภาคประชาชนต้องยอมรับและเข้าใจว่าพลังงานนิวเคลียร์เป็นพลังงานที่ดีที่สุด在这个时候นี้ คือ ถูกและดี (ถ้าไม่เกิดอุบัติเหตุ) พลังงานทางเลือกอื่นนั้น ยังไม่สามารถรองรับความต้องการที่สูงได้ และยังพัฒนาไปไม่ถึง</p> <p>ปัญหาสำคัญของการเกิดขึ้นของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย คือ ความกลัวของประชาชน รัฐต้องขจัดความกลัวนั้นให้ได้ โดยการให้ความรู้ เมื่อมีความรู้แล้วความกลัวจะหายไป</p> <p>รัฐบาลต้องมีนโยบายเกี่ยวกับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่ชัดเจนว่าจะเดินหน้าหรือไม่ เพื่อจะได้เตรียมพลังงานอื่นมารองรับความต้องการแทนหากไม่ต้องการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ หรือหากจะเดินหน้าก็ต้องเตรียมบุคลากร เพราะบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญที่ประเทศไทยมีอยู่นั้นก็เริ่มจะหายไป หรือไปทำงานให้กับต่างประเทศและมีชื่อเสียงมาก การเตรียมบุคลากรให้เป็นผู้มีความชำนาญต้องใช้เวลา</p>
<p>ผศ.ปรีชา การสุทธิ⁵²</p>	<p>รัฐบาลต้องมีนโยบายที่ชัดเจนว่าจะเอาโรงไฟฟ้านิวเคลียร์หรือไม่ ต้องกำหนดเป็นวาระแห่งชาติ ไม่ขึ้นกับนักการเมือง</p> <p>ประเทศไทยซื้อไฟฟ้าจากประเทศพม่ามาใช้ในอัตราส่วนสูงมาก หากในอนาคตประเทศพม่าไม่ขายไฟฟ้าให้กับไทยจะเอา</p>

⁵¹ สัมภาษณ์ ชาคริต สิทธิเวช.

⁵² สัมภาษณ์ ปรีชา การสุทธิ.

ผู้ให้สัมภาษณ์	ข้อคิดเห็นอื่น ๆ
	<p>พลังงานที่ไหนมาใช้ ต้องหาแหล่งอื่นมารองรับ ซึ่งเห็นว่าพลังงานนิวเคลียร์มีความเป็นไปได้มากที่สุด</p> <p>ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้นเป็นเรื่องสำคัญ แต่ไม่ต้องถึงขั้น Yes or No</p>

ในบทนี้ผู้วิจัยได้นำเสนอระดับ รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมกับการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ 4 ขั้นตอนหลัก คือ การเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ การออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ การก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์

ระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่นำเสนอไปนั้น ได้รับอิทธิพลมาจากกรอบแนวคิดจากการสัมภาษณ์ประชาชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และนักวิชาการสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง

การมีส่วนร่วมของประชาชนจะสมบูรณ์ เมื่อประชาชนมีความรู้ในเรื่องนั้น ๆ พอสมควร แต่สำหรับการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ บางขั้นตอนเป็นเรื่องทางเทคนิคในระดับสูง ยากที่ประชาชนจะเข้าใจ แต่ผู้วิจัยขอยืนยันว่าประชาชนก็ยังสามารถมีส่วนร่วมได้ แต่อาจจะถูกจำกัดอยู่ในระดับต่ำ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยได้เสนอให้มีการใช้รูปแบบคณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชน (Community Advisory Committee) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะการมีส่วนร่วมในขั้นตอนหนึ่งอาจมีได้หลายรูปแบบ หากคณะกรรมการที่ปรึกษาดังกล่าวเป็นชุดเดียวกันตั้งแต่ขั้นตอนการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ จนกระทั่งขั้นตอนการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ ก็จะทำให้รูปแบบคณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชนนี้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในการทำหน้าที่เป็นตัวกลางสื่อสารระหว่างรัฐและประชาชน

ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) เป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก เพราะเป็นผู้ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ กล่าวคือ ผู้มีส่วนได้เสียนี้เองที่ เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมโดยตรง ไม่ว่าจะได้รับผลประโยชน์หรือได้รับผลเสียก็ตาม ดังนั้น การพิจารณากระบวนการมีส่วนร่วมจึงไม่สามารถละเลยผู้มีส่วนได้เสียได้

การดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการสร้างความมั่นคงทางด้านพลังงานให้กับประเทศ ประชาชนทั้งประเทศจะได้รับประโยชน์ในรูปพลังงานไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ในทางกลับกัน หากเกิดอุบัติเหตุขึ้นกับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ประชาชนก็จะได้รับผลกระทบอย่างกว้างขวาง ผู้มีส่วนได้เสียในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้นก็คือ “ประชาชนทั้งประเทศ” หมายความว่า ประชาชนทั้งประเทศควรจะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่า ต้องการให้เกิดโรงไฟฟ้านิวเคลียร์หรือไม่

เมื่อผ่านขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจว่าต้องการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์หรือไม่แล้ว จึงจะมาสู่ปัญหาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ว่าในแต่ละขั้นตอนหากต้องมีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เกิดขึ้นในประเทศไทยประชาชนกลุ่มใดที่จะเข้าไปเป็นผู้มีส่วนได้เสียบ้าง

การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียที่จะเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นี้ สอดคล้องกับหลักการที่ว่า **“ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นปฏิภาคกับจำนวนของประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วม”** คือ การมีส่วนร่วมในระดับต่ำไม่จำเป็นต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจของประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมมากนัก แต่เมื่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนสูงขึ้นก็ต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจของประชาชนมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยไม่ได้คำนึงถึงหลักการดังกล่าวเพียงอย่างเดียว หากระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็น เรื่องที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถเป็นอย่างดี บางกรณีอาจต้องใช้ความชำนาญเป็นพิเศษ อีกทั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อความรู้สึกของคนจำนวนมาก และหากเกิดอุบัติเหตุขึ้นก็จะส่งผลร้ายแรงในบริเวณกว้างเช่นกัน การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียที่จะเข้ามีส่วนร่วม จึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นไปได้ของแต่ละกรณีในการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม แต่คำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดในการเข้าร่วมของประชาชนแต่ละกลุ่มประกอบกัน ข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ รัฐต้องให้ความสำคัญกับคนในพื้นที่ ไม่ว่าจะดำเนินกิจการในขั้นตอนใด ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับใด รูปแบบใด ห้ามมองข้ามประชาชนในพื้นที่หรือในท้องถิ่นเด็ดขาด เพราะเป็นประชาชนที่ต้องเสียสละให้เกิดโครงการขึ้นในบ้านของตนเอง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จึง **ต้องยึดประชาชนในพื้นที่หรือท้องถิ่นเป็นแกนกลาง**

ด้วยเหตุนี้ จึงนำมาสู่การวิเคราะห์ระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมกับการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ รวมทั้งผู้มีส่วนได้เสียที่สมควรเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ 4 ขั้นตอน พร้อมนำเสนอข้อจำกัดและแนวทางแก้ไข เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ดำเนินการศึกษาเอกสารวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ร่วมกับการวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยวิธีการสัมภาษณ์ประชาชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และนักวิชาการสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำความเห็นที่ได้รับมาประกอบการวางแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย ด้วยวิธีการศึกษาวิจัยทั้งสองลักษณะดังกล่าว ผู้วิจัยสามารถสรุปผลการศึกษาวิจัยและมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

6.1 บทสรุป

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นพื้นฐานสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมประชาธิปไตยสามารถแบ่งออกเป็น 4 หลัก คือ การมีส่วนร่วมทางการเมือง การมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบบ้างแวดล้อม การมีส่วนร่วมในการพัฒนา และการมีส่วนร่วมในการบริหาร ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ต้องประกอบไปด้วยเงื่อนไขที่สำคัญ คือ ประชาชนต้องมีอิสรภาพ (Freedom) ประชาชนต้องมีความเสมอภาค (Equality) และประชาชนต้องมีความสามารถ (Capacity)

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การสื่อสารกันระหว่างบุคคลสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งคือรัฐ และอีกฝ่ายคือประชาชน การสื่อสารในที่นี้อาจมีทั้งการโต้ตอบข้อมูลกันจากทั้งสองฝ่าย หรือฝ่ายหนึ่งอาจจะเป็นเพียงผู้รับสารเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการโต้ตอบ เช่น กรณีการรับทราบข้อมูลข่าวสาร (Inform) แต่บางกรณีการสื่อสารทั้งสองฝ่ายอาจมีความเข้มข้นสูง คือ การมีโต้ตอบข้อมูลกันอย่างจริงจัง เช่น การทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น

จากการศึกษา ผู้วิจัยพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมีประโยชน์ 3 ทาง คือ ประโยชน์กับภาคประชาชน ประโยชน์ต่อโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ และประโยชน์ต่อรัฐ เมื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนมีประโยชน์หลายประการ การส่งเสริมให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกกิจกรรมของรัฐจึงควรจะต้องเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ

มีผู้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้หลายรูปแบบด้วยกัน แต่มีหลักการร่วมกัน คือ การมีส่วนร่วมมีหลายระดับ แต่ละระดับมีความเข้มข้นแตกต่างกัน เริ่มจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่ประชาชนทำได้เพียงรับทราบข้อมูลข่าวสาร ไปถึงระดับที่สูงขึ้นไปจนกระทั่งประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจ นอกจากการพิจารณาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้วยังมีผู้นำเสนอรูปแบบหรือเครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้หลายลักษณะอีกด้วย รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนเปรียบเสมือนอุปกรณ์ที่จะสร้างให้ระดับการมีส่วนร่วมเป็นได้จริง กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ระดับการมีส่วนร่วมและรูปแบบการมีส่วนร่วมนั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างไรใกล้ชิด ในกิจกรรมหนึ่ง ๆ ประชาชนอาจเข้าไปมีส่วนร่วมได้ในหลายระดับ และใช้รูปแบบหลายอย่างพร้อมกันได้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ซึ่งเป็นโครงการหรือกิจกรรมของภาครัฐ ดังนั้น จึงศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการหรือกิจกรรมของรัฐเป็นสำคัญ โดยยึดหลักแนวคิดการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนของ International Association for Public Participation (IAP2) ของสหรัฐอเมริกา เนื่องจากการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวครอบคลุมและเข้าใจง่าย IAP2 แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 5 ระดับ คือ การมีส่วนร่วมในการรับทราบข้อมูลข่าวสาร (Inform) การมีส่วนร่วมในระดับหารือ (Consult) การมีส่วนร่วมในระดับการเข้ามามีบทบาท (Involve) การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ (Collaboration) และการมีส่วนร่วมระดับให้อำนาจแก่ประชาชน (Empower) จะเห็นได้ว่า การแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของ IAP2 จะเริ่มจากการมีส่วนร่วมในระดับต่ำสุด คือ ประชาชนมีความสามารถในการรับทราบข้อมูลข่าวสารเท่านั้น ไปจนถึงขั้นสูงสุดที่ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจ (Empower) นอกจากนี้จะมีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมแล้ว สิ่งหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมให้ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนระดับนั้น ๆ บรรลุผลได้ คือ เทคนิคการมีส่วนร่วมนั่นเอง ผู้วิจัยเห็นว่าเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ๆ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าระดับการมีส่วนร่วมเลย เพราะหากใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมผิดวิธีก็จะได้รับผลที่คลาดเคลื่อนจากความจริง ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยใช้คำว่า รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม แทนคำว่าเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยไม่มีนัยสำคัญอย่างไร เพียงแต่ต้องการสื่อความหมายให้เข้าใจชัดเจนยิ่งขึ้น เทคนิคหรือรูปแบบการมีส่วนร่วมไม่

จำกัดว่าจะต้องใช้รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งในการสนับสนุนระดับการมีส่วนร่วมเท่านั้น ในทางกลับกันในระดับการมีส่วนร่วมในระดับหนึ่ง ๆ อาจใช้รูปแบบหลายรูปแบบก็ได้

เมื่อได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว ผู้วิจัยได้ศึกษามาตรการทางกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์โดยเฉพาะ ปรากฏว่ามีข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ คือ ปฏิญญาว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) ค.ศ. 1992 และอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม (The UNECE: Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention)) ค.ศ. 1998 นอกจากนี้ การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์ในทางสันติยังมีองค์ระหว่างประเทศทำหน้าที่กำกับดูแลเรื่องมาตรฐานความปลอดภัยด้วย ได้แก่ ทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency : IAEA) อีกด้วย

เนื่องจากประเทศไทยไม่เคยมีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์มาก่อน หากรัฐบาลต้องการจะเดินหน้าโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จริง จำเป็นต้องมีการศึกษาประสบการณ์จากต่างประเทศ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ก็เช่นกัน ผู้วิจัยได้ศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) เพราะเห็นว่าทั้งสองประเทศนี้มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมใกล้เคียงกับประเทศไทย และทั้งสองประเทศล้วนมีความทรงจำที่เลวร้ายจากระเบิดนิวเคลียร์ แต่ปัจจุบันกลับใช้ประโยชน์จากพลังงานนิวเคลียร์เป็นหลัก

การศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศญี่ปุ่นพบว่า รัฐบาลญี่ปุ่นมีความชัดเจนด้านนโยบายที่จะก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ การวางแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศญี่ปุ่นมีความต่อเนื่อง ตั้งแต่ก่อนการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ จนกระทั่งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เปิดดำเนินการผลิตไฟฟ้าแล้วก็ยังเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม เช่น การจัดนิทรรศการถาวรในโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เพื่อให้กลายเป็นแหล่งท่องเที่ยว อันเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนรู้สึกว่าการไฟฟ้านิวเคลียร์ไม่มีอันตราย เมื่อพิจารณาในด้านประชาชนก็พบว่า ประชาชนมีความตระหนัก

ว่าตนเองมีบทบาทอย่างไร ในประเทศญี่ปุ่นมีการคัดค้านโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เหมือนกับทุกประเทศ แต่เมื่อโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ดำเนินการผลิตไฟฟ้าจริงแล้ว ผู้ต่อต้านเปลี่ยนบทบาทตัวเองมาเป็นผู้ตรวจสอบความปลอดภัยของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างหนึ่ง

สำหรับในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) พบว่าโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เกิดขึ้นใน 2 ยุค กล่าวอย่างง่าย คือ ยุครัฐบาลเผด็จการ และยุคประชาธิปไตย ในยุครัฐบาลเผด็จการชาวเกาหลีใต้ ไม่มีส่วนร่วมใด ๆ ในโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ต่างจากในยุคประชาธิปไตยที่มีการต่อต้านจากประชาชน และประชาชนก็มีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น รัฐบาลเกาหลีใต้ไม่ได้บังคับให้ประชาชนยอมรับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ แต่ให้วิธีให้ความรู้ประชาชนเกี่ยวกับประโยชน์ของพลังงานนิวเคลียร์ตั้งแต่เด็ก สร้างความไว้วางใจ โดยการจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่สื่อสารกับประชาชนด้านพลังงานนิวเคลียร์ โดยเฉพาะ

ทั้งญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ มีสิ่งสำคัญที่รัฐบาลไทยควรนำมาเป็นแบบอย่าง คือ ความชัดเจน ด้านนโยบายเกี่ยวกับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของรัฐ และประชาชนรับบทบาทหน้าที่ของตน

ปัจจุบัน ประเทศไทยมีกฎหมาย กฎเกณฑ์ และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์หลายฉบับและหลายองค์กร สำหรับกฎหมายและกฎเกณฑ์นั้น มีบทบัญญัติและข้อกำหนดที่กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับใดระดับหนึ่ง หรือรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เช่น รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเท่านั้น แท้จริงแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความหมายกว้างกว่า เป็นต้น ในด้านภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยนั้น ก็มีหลายองค์กรแต่ละองค์กรมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะสามารถมีช่องทางให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมได้ ที่สำคัญแต่ละองค์กรต้องมีความจริงจังที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ภาคประชาชนเองก็ต้องตระหนักในบทบาทหน้าที่ของตนเอง เพราะหากทุกองค์กรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแล้ว แต่ประชาชนเองกลับละเลย เพิกเฉยบทบาทหน้าที่ของตนเอง การดำเนินการต่าง ๆ ก็ไร้ประโยชน์

การดำเนินการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ตามวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ การเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ การออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ การก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ ผู้วิจัยได้วิเคราะห์เพื่อนำเสนอระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน และรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม และผู้มีส่วนได้เสียในขั้นตอนต่าง ๆ พร้อมทั้งนำเสนอข้อจำกัดและแนวทางแก้ไขเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้อย่างมี

ประสิทธิภาพ โดยอาศัยการสัมภาษณ์ประชาชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และนักวิชาการสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ และสามารถนำมาวิเคราะห์ได้ดังนี้

1. การเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ (Siting) เห็นว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม คือ **การสร้างความร่วมมือ (Collaboration)** โดยรูปแบบที่จะนำมาสนับสนุนระดับการสร้างความร่วมมือควรจะเป็นรูปแบบของการตั้ง **คณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชน (Community Advisory Committee)** ขั้นตอนนี้ผู้มีส่วนได้เสีย คือ **ประชาชนในพื้นที่ที่โรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้นจะตั้งอยู่**

2. การออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ (Design) ประชาชนควรจะมีส่วนร่วมในระดับ **การรับทราบข้อมูลข่าวสาร (Inform)** โดยใช้รูปแบบที่หลากหลายเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างแท้จริง เช่น การใช้สื่อ การโฆษณา การจัดนิทรรศการ เป็นต้น และเสริมด้วยการใช้รูปแบบ **คณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชน (Community Advisory Committee)** ขั้นตอนการออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นี้ ผู้มีส่วนได้เสีย คือ **ประชาชนทั่วไปหรือประชาชนทั่วประเทศ**

3. การก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ (Construction) ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม คือ ระดับ **การเข้ามามีบทบาท (Involve)** โดยใช้รูปแบบ **การประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop)** เป็นสำคัญ ประกอบกับใช้รูปแบบ **คณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชน (Community Advisory Committee)** เข้ามาเป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐและประชาชน ขั้นตอนการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ผู้มีส่วนได้เสีย คือ **คนในพื้นที่หรือท้องที่ที่จะมีการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และรวมถึงประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่จะมีการขนย้ายหรือลำเลียงวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือต่าง ๆ นั้นผ่านไปด้วย**

4. การเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ (Operation) ประชาชนควรจะมีส่วนร่วมได้ในระดับ **การรับทราบข้อมูลข่าวสาร (Inform)** เท่านั้น โดยใช้รูปแบบ **การสื่อสารทุกช่องทาง** ที่สามารถทำได้ โดยเฉพาะควรใช้รูปแบบ **คณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชน (Community Advisory Committee)** เข้ามาเป็นส่งเสริมให้การรับทราบข้อมูลข่าวสารของประชาชนนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก สำหรับขั้นตอนนี้ ผู้มีส่วนได้เสีย คือ **ประชาชนทั่วไปหรือประชาชนทั่วประเทศ**

ข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอนของการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ คือ แต่ละขั้นตอนต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจและชำนาญสูง ประชาชนจึงเข้าไปมีส่วนร่วมได้ยาก แต่ก็ไม่ใช่ว่าจะไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้เลย สิ่งสำคัญที่จะจัดอุปสรรคหรือข้อจำกัดเหล่านั้นให้หมดไป คือ การให้ความรู้แก่ประชาชน

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องใช้เวลานาน ใช้งบประมาณมหาศาล ใช้บุคลากรมาก แต่ผู้วิจัยเห็นว่าคุ้มค่ากับสิ่งที่จะได้รับกลับมา คือ *การยอมรับจากประชาชน*

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการที่ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาวิจัยจากเอกสาร และการวิจัยภาคสนามแบบการสัมภาษณ์ประชาชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และนักวิชาการสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องแล้ว สามารถรวบรวมข้อเสนอแนะ เพื่อสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ให้ประสบความสำเร็จได้หลายประการ

เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม และภาคประชาชนก็พร้อมที่จะใช้โอกาสนั้นเข้ามามีส่วนร่วม กล่าวคือ หากการมีส่วนร่วมเกิดจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ก็เปรียบเสมือนสำนวนว่าตบมือข้างเดียวไม่ดัง

ข้อเสนอแนะจึงสามารถแยกออกเป็นข้อเสนอสำหรับภาครัฐ ข้อเสนอแนะสำหรับภาคประชาชนเพื่อส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และข้อเสนอแนะอื่นเพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ดังนี้

6.2.1 ข้อเสนอแนะสำหรับภาครัฐเพื่อส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

ประการที่หนึ่ง กำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ให้ชัดเจน

เมื่อรัฐมีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แล้ว ควรกำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ให้ชัดเจนเช่นกัน ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมาย กฎเกณฑ์ และระเบียบที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แล้ว แต่ไม่ได้กำหนดระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นเรื่องละเอียดอ่อนต่อ

ความรู้สึกของประชาชน ผู้วิจัยจึงเห็นว่า รัฐควรกำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ให้ชัดเจนและเป็นรูปธรรม โดยส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าต้องการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์หรือไม่ อันเป็นขั้นตอนก่อนเริ่มการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ตามความหมายของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

เมื่อถึงขั้นตอนการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ตามนัยของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ก็ควรกำหนดระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน และผู้มีส่วนได้เสีย ตามที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปแล้ว

การกำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์สำหรับประเทศไทย ผู้วิจัยเห็นว่า ควรกำหนดในรูปแบบของ **“ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี”** เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีประกาศใช้ได้ง่าย สามารถปรับเปลี่ยนแก้ไขได้รวดเร็วให้ทันกับสถานการณ์ได้เสมอ ประกอบกับการกำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นเรื่องเกี่ยวกับรายละเอียดในทางปฏิบัติ เช่นเดียวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 จึงไม่มีความจำเป็นต้องตราเป็นกฎหมายแต่อย่างใด และควรประกาศเป็นระเบียบแยกต่างหากจากระเบียบเดิมที่มีอยู่ เพราะเป็นโครงการขนาดใหญ่ อยู่ในความสนใจของประชาชนทั่วไป มีรายละเอียดแตกต่างไปจากกรณีอื่น ๆ และยังสะดวกต่อการที่หน่วยงานอื่นจะนำไปปฏิบัติ การประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีกรณีนี้อาจใช้ชื่อว่า **“ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนกรณีการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ พ.ศ.”**

นอกจากเนื้อหาในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีจะกำหนดเรื่องระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แล้ว ควรจะกำหนดองค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีดังกล่าวด้วย ในระยะสั้นอาจเป็นองค์กรเดิมที่มีอยู่แล้ว เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักประสานการมีส่วนร่วมภาคประชาชน กระทรวงพลังงาน เป็นต้น ในระยะยาวอาจตั้งองค์กรใหม่ โดยใช้ชื่อว่า **“(คณะกรรมการ/สำนักงาน) ส่งเสริม และจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์”**

อย่างไรก็ตาม การกำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในรูปแบบของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีมีข้อเสียอยู่บางประการ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นระเบียบที่ออกมาบังคับเฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ไม่ได้บังคับประชาชน หรือเอกชนให้ต้องปฏิบัติตาม และอาจมีข้อยกเว้นให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนั้นก็ได้ การกำหนดให้กระบวนการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในรูปแบบของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว จึงอาจไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร แต่การจะนำกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีดังกล่าวไปบังคับใช้ในรูปแบบของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเช่นนั้น เห็นว่าไม่เหมาะสม เพราะเป็นการกำหนดรายละเอียดของกระบวนการมีส่วนร่วมเท่านั้น ประกอบกับการตราพระราชบัญญัติต้องใช้เวลาอันนาน แก้ไขได้ยาก อาจไม่เหมาะสมกับยุคสมัยและความต้องการของประชาชนในขณะนั้น จึงเห็นว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นรูปแบบที่เหมาะสมที่สุด โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัดไม่มีข้อยกเว้น เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง

ประการที่สอง รัฐควรกำหนดกระบวนการบริหารจัดการการใช้สิทธิของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์มีหลายขั้นตอนในทางปฏิบัติแล้ว อาจพบปัญหาจากการเข้ามามีมีส่วนร่วมของประชาชนได้หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาจากการเข้ามามีมีส่วนร่วมเพียงขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง กล่าวคือ ประชาชนทุกคนอาจไม่สามารถเข้ามามีมีส่วนร่วมได้ทุกขั้นตอน และเข้ามามีมีส่วนร่วมเพียงบางขั้นตอนเท่านั้น ปัญหาคือ หากการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านขั้นตอนใดไปแล้ว มีผู้คัดค้านไม่เห็นด้วยเข้ามาในภายหลังจะดำเนินการอย่างไร ให้โครงการดำเนินการต่อไปได้ เช่น ในขั้นตอนการเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ผ่านไปแล้วจนกระทั่งขั้นตอนการก่อสร้าง แต่มีผู้เข้ามาคัดค้านในภายหลังว่าตนเองไม่ได้เข้ามามีมีส่วนร่วมในกระบวนการแรกจะทำอย่างไร เป็นต้น หากจะแก้ไขปัญหาโดยการตัดสิทธิไม่ให้เข้ามามีมีส่วนร่วมต่อไป จะกลายเป็นการจำกัดสิทธิในการมีส่วนร่วม ซึ่งไม่สามารถกระทำได้

ปัญหานี้ผู้วิจัยเห็นว่า ภาครัฐควรกำหนดแนวทางแก้ไขไว้ 2 ระยะ คือ

ระยะแรก ควรกำหนดให้มีการติดประกาศเชิญชวนให้ประชาชนทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ โดยอาจใช้วิธีการลงทะเบียนผู้เข้ามีส่วนร่วมก็ได้ เมื่อจัดให้มีการกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนนั้น ๆ แล้วควรติดประกาศผลการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ทราบโดยทั่วไป พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาให้มีการยื่นคำคัดค้านผลการมีส่วนร่วมได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด เมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดแล้วให้ดำเนินการต่อไปได้ หากมีผู้คัดค้านก็ต้องดำเนินการตามที่ยื่นคำคัดค้านนั้นยื่นคำคัดค้านมา

ระยะที่สอง หากพ้นกำหนดระยะเวลาคัดค้านผลการมีส่วนร่วมของประชาชนขั้นตอนใด ๆ ไปแล้ว ควรจะให้คณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชนตามที่ได้เสนอให้มีการตั้งขึ้นมาแล้ว

นั่น เป็นผู้พิจารณาว่าให้การคัดค้านนั้นมีผลให้ต้องกลับมาดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนที่ผ่านมาแล้วหรือไม่

หากการพิจารณาของคณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชนไม่เป็นที่พอใจของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คือ ฝ่ายประชาชนผู้คัดค้านหรือฝ่ายรัฐในฐานะผู้ดำเนินโครงการ อาจใช้กระบวนการทางศาลเข้ามายุติปัญหาก็ได้

ประการที่สาม ภาครัฐต้องปฏิบัติตามความต้องการของประชาชนอย่างจริงจัง

จากการศึกษากรณีตัวอย่างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศญี่ปุ่น เห็นว่า ผู้แทนภาครัฐที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมีการรับฟังความเห็นจากประชาชนทุกกลุ่ม และนำข้อคิดเห็นหรือข้อโต้แย้งที่ได้รับไปแก้ไขปรับปรุงจนเป็นที่ยอมรับของผู้ต่อต้านและประชาชนทั่วไป เมื่อไรข้อโต้แย้งแล้วการคัดค้านก็หายไป

ดังนั้น จึงนำมาสู่การเสนอแนะให้ภาครัฐของไทย รับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกกลุ่มทั้งกลุ่มต่อต้านและกลุ่มสนับสนุนอย่างเท่าเทียมกัน และนำข้อโต้แย้งกลับไปแก้ไขอย่างจริงจัง เพื่อนำกลับมาเสนอต่อผู้ต่อต้านและประชาชนใหม่จนเป็นที่พอใจและยอมรับได้ของทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ เมื่อมีการโต้แย้งคัดค้านเรื่องใด ๆ ภาครัฐต้องนำไปแก้ไขและชี้แจงผลการแก้ไขให้ประชาชนทราบทุกครั้ง ในที่สุดข้อโต้แย้งจะหมดไป กลุ่มผู้ต่อต้านก็จะจางหายไปด้วย โครงการจะได้รับการยอมรับ และอันเป็นการแสดงความจริงใจของภาครัฐที่มีต่อประชาชน และสร้างความเชื่อใจต่อกันและกันอีกทางหนึ่ง

ประการที่สี่ ภาครัฐต้องสร้างความรู้ความเข้าใจให้ประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายระดับ ตั้งแต่ระดับต่ำไปจนถึงระดับสูง การมีส่วนร่วมของประชาชนยังมีระดับสูงขึ้นไป ประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมก็จะต้องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนั้น ๆ มากขึ้น เพื่อจะทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง แสดงออกถึงความต้องการแท้จริงของประชาชน

สาเหตุหนึ่งของการต่อต้านโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ คือ ประชาชนมีความหวาดกลัวโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เมื่อมีความกลัวต้องขจัดความกลัวด้วยความรู้ เมื่อประชาชนมีความรู้แล้วความกลัวจะหายไป เมื่อนั้นประชาชนจะเป็นผู้มีบทบาทในการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ปราศจากการครอบงำของผู้อื่น

การให้ความรู้แก่ประชาชนอาจต้องใช้เวลาานาน ใช้งบประมาณมาก แต่ผลที่ได้รับจะคุ้มค่ากับสิ่งที่ลงทุนไปนั่นคือการยอมรับจากประชาชน จากการศึกษาดูตัวอย่างการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนในประเทศเกาหลีใต้ พบว่ารัฐบาลเกาหลีใต้ได้ใช้ความพยายามในการสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนตั้งแต่เยาวชนจนถึงวัยทำงาน เกี่ยวกับประโยชน์ของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ โดยใช้รูปแบบของกิจกรรมที่แตกต่างกันออกไป

6.2.2 ข้อเสนอแนะสำหรับภาคประชาชนเพื่อส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

ประการที่หนึ่ง ประชาชนต้องตระหนักถึงบทบาทของตนเอง

จากผลการศึกษาระณีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ทั้งประเทศญี่ปุ่นและประเทศเกาหลีใต้ พบว่าประชาชนของทั้งสองประเทศมีบทบาทเป็นอย่างมากต่อการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศของตน ประชาชนมีทั้งกลุ่มสนับสนุนและกลุ่มต่อต้าน

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศญี่ปุ่น การต่อต้านของประชาชนเป็นไปอย่างมีรูปแบบที่ชัดเจน เช่น มีการจัดสัมมนา การยื่นข้อเสนอดังกล่าว นำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของศาล เป็นต้น ที่สำคัญที่สุดเมื่อโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เริ่มดำเนินกิจการ คือ เริ่มผลิตกระแสไฟฟ้าแล้ว ประชาชนกลุ่มต่อต้านก็ยังมีส่วนร่วมอยู่ แต่เปลี่ยนบทบาทจากการต่อต้านมาเป็นการตรวจสอบดังที่ได้นำเสนอไปแล้ว

ดังนั้น จึงนำมาสู่ข้อเสนอมให้ประชาชนของประเทศไทยตระหนักถึงบทบาทของตนเองในการเข้ามีส่วนร่วมในโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของรัฐ เพื่อเป็นช่องทางสื่อสารให้ภาครัฐทราบความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

ประการที่สอง ประชาชนต้องบริหารจัดการการใช้สิทธิของตน

ในเบื้องต้นได้นำเสนอให้ภาครัฐกำหนดกระบวนการบริหารจัดการการใช้สิทธิของประชาชนว่าจะจัดการอย่างไรหากปรากฏว่ามีประชาชนมาขอใช้สิทธิมีส่วนร่วมภายหลังจากขั้นตอนนั้น ๆ ผ่านไปแล้ว เพื่อให้การบริหารจัดการการใช้สิทธิเกิดขึ้นได้จริง จึงขอเสนอการบริหารจัดการการใช้สิทธิในส่วนของภาคประชาชนเองควบคู่กันไปด้วย

การบริหารจัดการการใช้สิทธิในภาคประชาชนเองนั้น จะเกิดขึ้นได้เนื่องจากประชาชนตระหนักในบทบาทของตนเองเสียก่อน เมื่อประชาชนตระหนักแล้วว่าตนเองมีบทบาทในการมีส่วนร่วมในโครงการหรือกิจกรรมของประเทศแล้ว จะนำมาสู่การบริหารจัดการการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมได้

โครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่อาจส่งผลกระทบต่ออย่างร้ายแรงต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม ประชาชนควรจะเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ทุกขั้นตอนตั้งแต่ก่อนเริ่มโครงการจนกระทั่งสิ้นสุดโครงการ และอาจเปลี่ยนแปลงบทบาทของตนเองไปสู่การเป็นผู้ตรวจสอบความปลอดภัยของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ตรวจสอบความโปร่งใสในการบริหารงานของโรงไฟฟ้า หรือตรวจสอบการปล่อยมลพิษหลังจากที่โรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้นเริ่มดำเนินการผลิตกระแสไฟฟ้าแล้ว

สำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้นำเสนอการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์สี่ขั้นตอน การมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งสี่ขั้นตอนนี้ล้วนมีความสำคัญต่อการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ทั้งสิ้น ประชาชนจึงควรเข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ของการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ทุกขั้นตอน อย่างไรก็ตาม หากไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ในขั้นตอนใด ก็ควรจะใช้กระบวนการหรือวิธีการอื่นใดที่สามารถจะดำเนินการได้ตามกรอบของกฎหมายและระเบียบอื่น เพื่อให้ตนเข้ามาส่วนร่วมในระดับและรูปแบบต่าง ๆ ได้ เช่น การวิพากษ์วิจารณ์ด้วยเหตุผล การยื่นข้อโต้แย้งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การตั้งชมรมหรือสมาคมที่ดำเนินการเพื่อเสนอข้อมูลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ หรืออาจจะเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชนตามที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปแล้ว เป็นต้น

สิทธิในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นสิทธิที่ประชาชนจะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ รัฐไม่สามารถบังคับให้ทุกคนเข้ามีส่วนร่วม ไม่ใช่หน้าที่ตามกฎหมาย ดังนั้นประชาชนก็ควรจะบริหารจัดการการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมของตนเองให้ดี

6.2.3 ข้อเสนอแนะอื่นเพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

ประการที่หนึ่ง ความชัดเจนด้านนโยบายของรัฐบาล

ปัญหาสำคัญของโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ คือ รัฐบาลมีนโยบายที่ไม่ชัดเจนและพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงเสมอ เนื่องจากนโยบายโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของไทยขึ้นอยู่กับฝ่ายการเมือง เมื่อการเมืองเปลี่ยน นโยบายก็เปลี่ยนตามไปด้วย เมื่อการเมืองไร้เสถียรภาพนโยบายก็ขาดความต่อเนื่อง อีกทั้งโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นเรื่องที่อ่อนไหวต่อความรู้สึกของประชาชน จึงไม่มีพรรคการเมืองใดที่เป็นรัฐบาลกล้าตัดสินใจเรื่องนี้ เพราะกลัวเสียฐานคะแนนของตนเอง

ที่ผ่านมาหน่วยงานราชการได้เสนอโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ต่อรัฐบาลทุกชุดตลอดมาแต่ได้รับการเพิกเฉย ทำให้ข้าราชการและหน่วยงานราชการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ขาดกำลังใจในการทำงาน

ดังนั้น รัฐบาลต้องสร้างความชัดเจนว่าจะมีนโยบายอย่างไรเกี่ยวกับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ จะสร้างหรือไม่สร้าง ความมั่นคงทางด้านนโยบายนี้อาจกำหนดออกมาในลักษณะนโยบายระดับชาติหรือกฎหมายที่ทุกรัฐบาลจะต้องปฏิบัติตาม มีนักวิชาการบางท่านเปรียบเทียบว่าต้องชัดเจนและเปลี่ยนแปลงไม่ได้ อย่างเช่นรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม การจะสร้างความมั่นคงให้นโยบายโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ จะกำหนดในรูปแบบใดต้องศึกษาความเป็นไปได้ต่อไป แต่ที่สำคัญคือ ต้องให้นโยบายมีความมั่นคง และเป็นอิสระจากการเมือง

ในทางกลับกัน หากรัฐบาลโดยพรรคการเมืองมุ่งมั่นที่จะเดินหน้าโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์อย่างจริงจังก็อาจได้รับการยอมรับจากภาคประชาชนได้ง่ายขึ้น เพราะการเมืองนั้นมีพื้นฐานการยอมรับจากภาคประชาชนอยู่แล้ว การให้ผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเป็นผู้แทนของภาครัฐอีกสถานะหนึ่งแล้วหันกลับไปสร้างความร่วมมือจากภาคประชาชนก็จะง่ายขึ้น อันเป็นการให้ฐานการเมืองให้เป็นประโยชน์นั่นเอง

ประการที่สอง การสื่อสารระหว่างรัฐและภาคประชาชน

รัฐควรสื่อสารให้ประชาชนรับทราบข้อเท็จจริงว่าเหตุใดรัฐต้องเลือกพลังงานจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ทั้งที่มีทางเลือกพลังงานอย่างอื่น ชี้แจงให้ประชาชนทราบว่าความมั่นคงด้านพลังงานมีความสำคัญอย่างไร รัฐต้องบอกความจริงกับประชาชนในทุกเรื่อง และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนหรือกระบวนการที่ทำได้ การสื่อสารระหว่างรัฐบาลและภาคประชาชนต้องดำเนินการตลอดเวลา รัฐต้องตระหนักว่าการสื่อสารส่งผลต่อภาพลักษณ์ของโครงการ หากสื่อสารไม่ดีภาพลักษณ์ของโครงการก็จะไม่ดีตามไปด้วย แต่หากการสื่อสารทำได้ดีภาพลักษณ์ของโครงการก็จะเป็นที่ยอมรับของประชาชน การสื่อสารต้องทำในทุกช่องทางที่มี ซึ่งอาจต้องใช้เวลานานและใช้งบประมาณมหาศาล เช่นกรณีของรัฐบาลเกาหลีใต้มีการจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่เฉพาะในการสื่อสารกับประชาชนจนประชาชนเกิดความมั่นใจในรัฐบาลของตนเอง และสนับสนุนโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

ประการที่สาม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องสร้างความร่วมมือจากภาคประชาชน

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของประเทศไทยมีหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงพลังงานที่ดูแลนโยบายทางด้านพลังงานของประเทศ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ เป็นต้น หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีหน้าที่โดยตรงต้องสร้างความร่วมมือจากภาคประชาชน ให้ประชาชนทราบถึงประโยชน์ของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ การสร้างความร่วมมือจากภาคประชาชนเป็นสิ่งที่จะต้อง

ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง การสร้างความร่วมมืออาจดำเนินไปพร้อมกับการให้ความรู้แก่ประชาชนได้ การสร้างความร่วมมืออาจเรียกได้ว่าเป็น “การสร้างเครือข่าย” นั่นเอง

การสร้างความร่วมมือกับประชาชนสามารถทำได้หลายรูปแบบ กรณีตัวอย่างของสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ (ปส.) ได้ดำเนินโครงการให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับประโยชน์ของพลังงานนิวเคลียร์ โดยแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ การออกค่ายสำหรับเยาวชน การจัดเวทีชุมชนเพื่อประชาชนทั่วไป และการจัดนิทรรศการเพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์ การดำเนินงานดังกล่าวของ ปส. นั้นดำเนินการทั้งประเทศ ไม่จำกัดเฉพาะจังหวัดที่อาจจะเป็นพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เท่านั้น

ประการที่ดี ความเชื่อมั่นและไว้วางใจกันระหว่างรัฐและประชาชน

การสร้างความไว้วางใจให้ประชาชนสามารถไว้วางใจหน่วยงานของรัฐเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่ง เพราะปัญหาสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนอีกประการหนึ่ง คือ ประชาชนไม่เชื่อถือหน่วยงานของรัฐ วิธีการแก้ไข คือ หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องต้องมีความเป็นอิสระจากฝ่ายการเมือง มีกฎระเบียบที่เข้มงวดและชัดเจน และมีบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญ นอกจากนี้ รัฐต้องสร้างความเชื่อมั่นในกับตนเองให้ได้ ต้องบอกความจริงทุกอย่างแก่ประชาชน เพื่อขจัดความกลัวให้ประชาชน เมื่อประชาชนปราศจากความกลัวแล้วอคติย่อมหายไปด้วย เมื่อปราศจากอคติแล้วการแสดงความคิดเห็นหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนย่อมมีประสิทธิภาพมากขึ้น

หากรัฐไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับภาคประชาชนได้ และปล่อยให้อีกฝ่ายหนึ่งบ่อนทำลายความน่าเชื่อถือของภาครัฐลงไป การจะสร้างความเชื่อมั่นให้กลับคืนมาจะทำให้ยากขึ้น การสร้างความเชื่อมั่นและไว้วางใจนี้เปรียบเหมือนสงครามแย่งชิงมวลชน หากขาดความต่อเนื่องและเอาจริงเอาจัง รัฐอาจจะไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นอีกได้

ประการที่ห้า การทำงานและโครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐ

การดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยมีหลายหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานหรือองค์กรทั้งหลายต้องร่วมกันทำงาน คือ ต้องรู้บทบาทหน้าที่ของตนเองว่ามีหน้าที่อะไร และดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนเองไป แต่ในปัจจุบันการดำเนินงานของหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ เป็นไปในลักษณะโยนกันไปมาว่า ให้หน่วยงานหรือองค์กรนั้นทำก่อน และหน่วยงานอื่นจึงสามารถทำได้ หรือไม่ก็เป็นไปในทางต่างคนต่างทำ ไม่มีการนำเอางานที่หน่วยงานอื่นทำไว้ไปต่อยอด บางเรื่องเป็นเรื่องที่มีการศึกษาวิจัยไว้อย่างดีแล้ว แต่กลับไม่ได้รับการต่อยอด ต้องเสียงบประมาณในการศึกษาใหม่

ส่วนการตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมากำกับดูแลโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เห็นว่ารัฐควรจะใช้หน่วยงานที่มีในขณะนี้ คือ สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ (ปส.) ดำเนินการไปก่อน เพราะการตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่นั้นเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก ต้องมีการสร้างบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษมาทำหน้าที่ ซึ่งใช้เวลาในการเตรียมบุคลากรนานมาก ทั้งบุคลากรที่ ปส. มีอยู่และโครงสร้างของ ปส. ก็สามารถดำเนินการได้ และเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เกิดขึ้นจริงการจะตั้งหน่วยงานกำกับดูแลโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ก็ย่อมทำได้

ประการที่หก การกำหนดผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders)

การกำหนดว่าประชาชนในกลุ่มใดที่จะเข้ามามีส่วนร่วมหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ต้องมีความชัดเจน และต้องชี้แจงได้ว่าเหตุใดจึงเป็นประชาชนกลุ่มนั้น อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญให้ความเห็นเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสีย และผู้มีส่วนร่วมไว้ดังนี้

- เห็นว่าขึ้นอยู่กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวคือ หากการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับต่ำกลุ่มประชาชนที่จะเป็นผู้มีส่วนร่วมก็จะกว้างขวาง อาจจะเป็นทั้งประเทศ หากระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับสูง ประชาชนที่จะเข้ามาส่วนร่วมก็อาจจะถูกจำกัดลง

- เห็นว่าต้องให้ความสำคัญกับประชาชนในพื้นที่ หรือในท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เพราะเป็นกลุ่มที่จะได้รับผลกระทบโดยตรง

ผู้วิจัยเห็นว่า ประเด็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะเป็นผู้มีส่วนร่วมนั้น ต้องพิจารณาแต่ละขั้นตอน กล่าวคือ ก่อนการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จะเกิดขึ้น ต้องผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อน การมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนก่อนการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจว่าจะมีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์หรือไม่ เนื่องจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจในวงกว้าง และหากเกิดอุบัติเหตุขึ้นก็จะส่งผลในบริเวณกว้างเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ต้องให้ความสำคัญกับประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ หากจะต้องก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในพื้นที่ใดจริง ต้องระวังไม่ให้เกิดความรู้สึกว่า มีการนำเอาความเห็นของคนส่วนมากมากดดันคนในพื้นที่ คือ ต้องส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่รับรู้ว่าคุณจะได้รับผลประโยชน์อย่างไร เพื่อแลกเปลี่ยนกับการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต ต้องเข้าใจว่าคนในพื้นที่เป็นผู้เสียสละ หากเกิดอุบัติเหตุขึ้นจริงประชาชนในพื้นที่รัศมี 5 กิโลเมตรต้องพร้อมที่จะอพยพทันที

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในแต่ละขั้นตอน ต้องพิจารณาว่าขั้นตอนนั้นส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างไร ก็ควรจะให้มีความสำคัญ

กับประชาชนในกลุ่มนั้นเป็นสิ่งสำคัญ แต่ต้องสื่อสารให้คนโดยทั่วไปรับทราบข้อมูลข่าวสารเป็นพื้นฐานอยู่อย่างต่อเนื่อง

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กำกับดูแลความปลอดภัยทางนิวเคลียร์, สำนัก. ความปลอดภัยสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์.
กรุงเทพฯ: สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ, 2551.

ข่าวสารญี่ปุ่น, สำนัก. สำรวจญี่ปุ่น. กรุงเทพฯ: สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่น, 2547.

ควบคุมมลพิษ, กรม. คพ.กับการมีส่วนร่วมด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน [ออนไลน์]. 2553. แหล่งที่มา:
http://www.pcd.go.th/info_serv/pol_sustainable.html [2553, พฤศจิกายน 30]

ควบคุมมลพิษ, กรม. คุณรู้ไหมว่าการพัฒนาที่ยั่งยืนหมายถึงอะไร [ออนไลน์]. 2552. แหล่งที่มา:
http://www.pcd.go.th/info_serv/pol_sustainable.html [2552, เมษายน 9]

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. สรุปสาระสำคัญของ
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 [ออนไลน์]. 2550. แหล่งที่มา:
<http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=139> [2554 มกราคม 20]

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบเอ็ด [ออนไลน์]. 2555. แหล่งที่มา:
<http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=139> [2555 พฤษภาคม 1]

ส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, กรม. “การมีส่วนร่วมของประชาชน”, เอกสารประกอบการสัมมนาวัน
สิ่งแวดล้อมไทย, หน้า 1-2. 4-6 ธันวาคม 2543 ณ ห้องบอลรูม ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์,
2543. อ้างถึงใน คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. รายงานวิจัย เรื่อง แนวทางการ
เสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540:
ปัญหา อุปสรรค และทางออก. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.

การต่างประเทศ, กระทรวง. ทบวงการพลังงานปรมาณูประเทศ [ออนไลน์]. 2550. แหล่งที่มา:

<http://www.mfa.go.th/web/57.php?p=3904> [2553, ธันวาคม 1]

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยกับการลงประชามติ. บทบัญญัติ เล่ม 54 ตอน 4 (ธันวาคม 2541): หน้า 176.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550.

โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์. ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ:

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532.

โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์. รัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แพรวพิทยา, 2526.

คณิงนิจ ศรีบัวเยี่ยม. กระบวนการยุติธรรมสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ บทเรียนจากคดีมาบตาพุด.

กรุงเทพฯ: บริษัท ที คิว พี จำกัด, 2552.

คณิงนิจ ศรีบัวเยี่ยม และคณะ. รายงานวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก.

กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.

คณะกรรมการวิสามัญบัณฑิตกเจตนาธรรมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่าง

รัฐธรรมนูญ. กระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ 2550. กรุงเทพฯ: สภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2550.

จรรยา สุภาพ. ลัทธิการเมือง และเศรษฐกิจเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช,

2538.

จุมพต สายสุนทร. กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550.

เจมส์ แอล. เครย์ตัน. คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม. แปลโดย วันชัย วัฒนศัพท์. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า. 2551.

เฉลิม เกิดโมลี. “แนวทางการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย”. ใน เอกสารประกอบการเสวนา วิพากษ์ตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพฯ: 2543, หน้า 2. อ้างถึงใน คณิตจิ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.

ชวัลลักษณ์ ซาติไชยภูมิ. นักวิเคราะห์นโยบายและแผน องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อพลอย อำเภอ บ่อไร่ จังหวัดตราด. สัมภาษณ์, 2 มีนาคม 2555.

ชาคริต สิทธิเวช. อาจารย์ประจำสาขาวิชากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. สัมภาษณ์, 23 กุมภาพันธ์ 2555.

ชาญชัย แสงศักดิ์. ประชาพิจารณ์. กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2540.

ชาญวิทย์ ชัยกันย์. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการการพัฒนากฎหมายและการมีส่วนร่วมของภาค ประชาชนในการจัดการปัญหาพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศญี่ปุ่น: บทเรียนต่อประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2553.

ทวีวงศ์ ศรีบุรี. การวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโลกสีเขียว, 2538.

ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ. เอกสารการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 2 เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชน ความยั่งยืนของประชาธิปไตย. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2544

ทินพันธุ์ นาคะตะ. รัฐศาสตร์: ทฤษฎี แนวความคิด ปัญหาสำคัญ และแนวทางศึกษาวิเคราะห์ การเมือง. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหายบลิ๊อคและการพิมพ์, 2543.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2552.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. ระบบการออกเสียงประชามติ. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยแห่งชาติ, 2538.

นายกรัฐมนตรื, สำนัก. อำนาจหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรี [ออนไลน์]. 2549. แหล่งที่มา:
<http://www.opm.go.th/opminter/contentweb/powerContent.asp> [2553, ธันวาคม 1]

นโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สำนักงาน. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม [ออนไลน์]. 2553. แหล่งที่มา:
http://www.onep.go.th/eia/T_data/T_EIA.html [2553, สิงหาคม 5]

ธงชัย วงศ์สุวรรณ และคณะ. การศึกษาวิจัย โครงการพัฒนาพิเศษข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โครงการพัฒนาจังหวัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โครงการพัฒนาจังหวัด (งบประมาณสนับสนุนส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น) และโครงการพัฒนาตำบล. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.

ธวัชชัย อ่อนจันทร์. การเลือกสถานที่ตั้งโรงงานไฟฟ้านิวเคลียร์ [ออนไลน์]. 2550. แหล่งที่มา:
<http://www.vcharkarn.com/varticle/38372> [2555, มกราคม 15]

บวรเจต สิงหนะเนติ. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2545.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2548.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. สภาวร่างรัฐธรรมนูญชุดปัจจุบันกับสภาวร่างรัฐธรรมนูญชุดที่ 1 [ออนไลน์].

2553. แหล่งที่มา:

http://politic.isranews.org/index.php?option=com_content&task=view&id=426&Itemid=31 [2553, กันยายน 5]

ปรมาณูเพื่อสันติ, สำนักงาน. ข้อมูลหน่วยงาน [ออนไลน์]. 2550. แหล่งที่มา

http://www.oeap.go.th/about_us.php [2553, ธันวาคม 1]

ปรมาณูเพื่อสันติ, สำนักงาน. วิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ บทบาทหน้าที่และค่านิยม

สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ [ออนไลน์]. 2550 แหล่งที่มา:

<http://www.oeap.go.th/vision.php> [2553, ธันวาคม 1]

ปรางค์รัตน์ วิเชียรเทียบ. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หมู่ 1 ตำบลด่านชุมพล อำเภอป่าไร่ จังหวัดตราด.

สัมภาษณ์, 2 มีนาคม 2555.

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับ

ความเป็นประชาธิปไตยทางตรง. วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 17 ตอน 2 (สิงหาคม 2541): หน้า 64.

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดสิทธิ

เสรีภาพ เรื่อง 6 สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน. กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544.

ปรีชา การสุทธิ. อดีตนายกสมาคมนิวเคลียร์แห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์, 27 กุมภาพันธ์ 2555.

ประณต นันทิยะกุล. ถอดรหัสรัฐธรรมนูญ 2550. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ทองกมล, 2551.

ปิติเทพ อยู่เย็นง. อนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998 (อนุสัญญาอาร์ฮูส) กับความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน [ออนไลน์]. 2553. แหล่งที่มา <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1538> [2554, มกราคม 25]

พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต). การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ธรรมาภิบาล, 2543.

พรสวรรค์ กุณฑลสุภากานต์, การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมของรัฐและบุคคลในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ : ศึกษาในบริบทของอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารการมีส่วนร่วมของสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

พลังงาน, กระทรวง. สรุปสาระสำคัญแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2553 – 2573 PDP 2010 [ออนไลน์]. 2553. แหล่งที่มา: <http://www.eppo.go.th/power/pdp/pdp2010/pdp2010-summary.pdf> [2553, ธันวาคม 1]

พลังงาน, กระทรวง. สำนักพัฒนาโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์. ชนิดของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ [ออนไลน์]. 2550. แหล่งที่มา: <http://www.nppdo.go.th/node/141> [2555, มกราคม 15]

พัชรี สีโรต, ประชาพิจารณ์กับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน: จากอเมริกาถึงไทย. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2545.

พัชรี สีโรต และคณะ, คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เรื่อง การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน, กรุงเทพฯ: สหมิตรพรินติ้ง, 2549.

- โกคิน พลกุล, การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์: การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน. กรุงเทพฯ: กราฟฟิคฟอร์แมท (ไทยแลนด์), 2540.
- มนตรี รูปสุวรรณ. กรอบแนวคิดการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (พ.ศ. 2550). กรุงเทพฯ: มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์, 2549.
- มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542.
- มนตรี รูปสุวรรณ. บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เล่ม 2. กรุงเทพฯ: มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์, 2551.
- มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2546.
- มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540). กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2546.
- มูลนิธิโลกสีเขียว. ห้องสมุด : ศัพท์สิ่งแวดล้อม [ออนไลน์]. 2553. แหล่งที่มา <http://www.greenworld.or.th/library/environment-vocabulary> [2555, พฤษภาคม 1]
- ยงยุทธ จันทร์โรทัย. ผู้อำนวยการสำนักประสานการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน สำนักปลัดกระทรวงพลังงาน. สัมภาษณ์, 22 กุมภาพันธ์ 2555.
- ฤทัย หงส์ศิริ และมานิตย์ จุมปา. คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542.

ลภชัย ศิริภิรมย์. ผู้อำนวยการสำนักกำกับดูแลความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ. สัมภาษณ์, 28 กุมภาพันธ์ 2555.

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน. การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ. 2550. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน. สภาร่างรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540.

วรวจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543.

วิชณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2530.

ศิริวิชญ์ พักสุก. เจ้าพนักงานธุรการ องค์การบริการส่วนตำบลบ่อพลอย อำเภอบ่อไร่ จังหวัดตราด. สัมภาษณ์, 2 มีนาคม 2555.

สนาน ธรรมรส, การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการวัดการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ: กรณีศึกษา กลุ่มโรงเรียนปราสาทเยอ อำเภอไพรบึง จังหวัดศรีสะเกษ. ภาคนิพนธ์ปริญญา พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) สาขาการจัดการพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2541. อ้างถึงใน คณิงนิจ ศรีบัวเข็ม และคณะ. รายงานวิจัย เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหาอุปสรรค และทางออก. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.

สถาบันวิจัยสังคม และสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. โครงการศึกษาพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

- สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ. เครื่องปฏิกรณ์ปรมาณูคืออะไร [ออนไลน์]. 2551.
แหล่งที่มา: http://www.tint.or.th/reactor/what_is_reactor.html [2555, มกราคม 15]
- สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ประวัติความเป็นมา [ออนไลน์]. 2550. แหล่งที่มา:
<http://www.nesac.go.th/nesac2010.html> [2553, ธันวาคม 1]
- สมบัติ อัมรธัญวงศ์. การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา. กรุงเทพฯ: เอส แอนด์ เจ กราฟฟิค,
2537.
- สมโภชน์ วาสุกรี. ผู้ตรวจราชการภาคประชาชน จังหวัดตราด. สัมภาษณ์, 2 มีนาคม 2555.
- สุเนียร์ มัลลิกะมาลย์. รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษา
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.
- สุทธิกานต์ ไชยสิทธิ. นักพัฒนาชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อพลอย อำเภอบ่อไร่ จังหวัด
ตราด. สัมภาษณ์, 2 มีนาคม 2555.
- หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพฯ: ประชาชนิตี,
2493.
- องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ, วัจจก กออสส. [ออนไลน์]. 2553. แหล่งที่มา:
<http://www.iceh.or.th/index.php/about-iceh.html> [2555, มีนาคม 7]
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547.
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550.

ภาษาอังกฤษ

Austin Ranney and Willmoore Kendall, Democracy and the American Party System. New York: Harcourt, Brace and World, 1956.

C. Pateman. Participation and Democratic Theory, Cambridge: Cambridge University press, 1970. อ้างถึงใน จุมพล หนีมพานิช, พัฒนาการทางการเมือง อำมาตยาธิปไตย ธินาธิปไตย หรือประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

East Asian Watch, สรุปและเอกสารประกอบการสัมมนา “Understanding nuclear power through success story of the Republic of Korea's nuclear power industry”. [ออนไลน์]. 2554. แหล่งที่มา <http://www.eastasiawatch.in.th/article.php?section=6&id=804> [2554 กรกฎาคม 19]

Jean Grugel. Democratization: A Critical Introduction. New York: Palgrave, 2002. อ้างถึงใน จุมพล หนีมพานิช, พัฒนาการทางการเมือง อำมาตยาธิปไตย ธินาธิปไตย หรือ ประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

Nuclear Legislation in OECD Countries. Regulatory and Institutional Framework for Nuclear Activities: Japan. OECD 2008. อ้างถึงใน สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ. รายงานการวิจัย เล่ม 1 โครงการศึกษาและจัดทำร่างกฎที่ออกตามความในพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติว่าด้วยการกำกับดูแลความปลอดภัยโรงไฟฟ้านิวเคลียร์. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.

International Atomic Energy Agency. List of IAEA Member States [Online]. 2010. Available from: <http://www.iaea.org/About/Policy/MemberStates/index.html> [2011 January 25]

International Atomic Energy Agency. Pillars of Nuclear Cooperation [Online]. 2010.

Available from <http://www.iaea.org/OurWork/index.html> [2011, January 25]

Peter Finn. Chernobyl's Harm Was Far Less Than Predicted, U.N. Report Says (The Washington Post 6 September 2005) [Online]. 2005. Available from:

[http://www.washingtonpost.com/wp-](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/09/05/AR2005090501144.html)

[dyn/content/article/2005/09/05/AR2005090501144.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/09/05/AR2005090501144.html) [2011, January 25]

So Byungchun. SJD Dissertation on Public Participation in South and North Korean Environmental Law [online]. 2011. Available from:

<http://digitalscommons.pace.edu/lawdissertations/5> [2012 January 5]

Stoiber, Baer, Pelzer and Tonhauser. Handbook on Nuclear Law. International Atomic

Agency, 2003. อ้างถึงใน สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ. รายงานการวิจัย เล่ม 1 โครงการศึกษาและจัดทำร่างกฎที่ออกตามความในพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติว่าด้วยการกำกับดูแลความปลอดภัยโรงไฟฟ้านิวเคลียร์. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.

Sung-Jin Leem. Nuclear and Energy Policy in Korea: Unchanging Illusion of Nuclear

Energy and Citizens' Challenge. Institute of Environmental and Energy Policy, Jeonju University, South Korea อ้างถึงใน สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ. รายงานการวิจัย เล่ม 1 โครงการศึกษาและจัดทำร่างกฎที่ออกตามความในพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติว่าด้วยการกำกับดูแลความปลอดภัยโรงไฟฟ้านิวเคลียร์. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.

United Nations. UN Conference on Environment and Development (1992) [online]. 2009.

Available from: <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html> [2009, April 9]

World Commission on Environment and Development. Our Common Future. New York, Oxford Press, 1987.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ตารางแสดงการเปรียบเทียบด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ตารางแสดงการเปรียบเทียบด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ที่	ประเด็น	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
1.	การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร	มาตรา 58 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ	มาตรา 56 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น <u>หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล</u> ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ
2.	การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการแสดงความเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น	มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ	มาตรา 57 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น <u>และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว</u> <u>การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับ</u>

ที่	ประเด็น	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
			<u>ฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่าง ทั่วถึงก่อนดำเนินการ</u>
3.	การมีส่วนร่วมของ ประชาชนในด้าน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	<p>มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่าง ปกติ และ ต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตาม</p>	<p>มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่าง ปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม</p> <p>การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อนรวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้าน สิ่ง แวด ล้อม หรือ ทรัพยากรธรรมชาติและหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว</p> <p>สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วย</p>

ที่	ประเด็น	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
		วรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง	ราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง
4.	การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านวัฒนธรรม	มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ	มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน <u>ชุมชนท้องถิ่น</u> หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน
5.	การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	มาตรา 303 ผู้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้... (วรรคแรก)	มาตรา 270 ผู้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือ <u>ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง</u> วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้... (วรรคแรก)

ที่	ประเด็น	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
		<p>มาตรา 304 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 303 ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องมีชื่อผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน... (วรรคแรก)</p> <p>มาตรา 287 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้</p>	<p>มาตรา 285 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่ามีสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์ และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>
6.	การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ	<p>มาตรา 170 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้... (วรรคแรก)</p> <p>มาตรา 287 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครอง</p>	<p>มาตรา 163 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง <u>ไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน</u> มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้... (วรรคแรก)</p> <p>มาตรา 286 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออก</p>

ที่	ประเด็น	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
		<p><i>ส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้... (วรรคแรก)</i></p>	<p><i>ข้อบัญญัติท้องถิ่นได้... (วรรคแรก)</i></p>
7.	<p>รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ</p>	<p>มาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ</p> <p>มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน</p> <p>มาตรา 80 รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย</p>	<p>มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้...</p> <p>(5) <u>จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน...</u></p> <p>มาตรา 80 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้...</p> <p>(2) <u>...ส่งเสริมให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสุขภาพ และการจัดบริการสาธารณสุข...</u></p> <p>(4) <u>ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ...</u></p> <p>มาตรา 81 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม ดังต่อไปนี้</p>

ที่	ประเด็น	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
		<p>เสริมสร้างและพัฒนาความเป็น ปึกแผ่นของครอบครัว และความ เข้มแข็งของชุมชน...</p>	<p><u>(1) ...ให้ประชาชนและองค์กร วิชาชีพมีส่วนร่วมในกระบวนการ ยุติธรรม และการช่วยเหลือประชาชน ทางกฎหมาย...</u></p> <p>มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตาม แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้</p> <p><u>(1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้ คำนึงถึงความสอดคล้องกับ สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และ การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ อย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนด มาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดย ต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับ ผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดิน นั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย...</u></p> <p><u>(5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และ คุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตาม หลักการพัฒนาที่ยั่งยืนตลอดจน ควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผล ต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และ คุณภาพชีวิตของประชาชน โดย ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมใน การกำหนดแนวทางการดำเนินงาน...</u></p> <p>มาตรา 87 รัฐต้องดำเนินการตาม แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของ ประชาชน ดังต่อไปนี้</p> <p><u>(1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม</u></p>

ที่	ประเด็น	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
			<p><u>ร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น</u></p> <p>(2) <u>ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ</u></p> <p>(3) <u>ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น</u></p> <p>(4) <u>ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมือง ภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกระดับให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่</u></p> <p>(5) <u>ส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมือง และการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม</u></p> <p><u>การมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรานี้ต้องคำนึงถึงสัดส่วนของหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน</u></p>

ที่	ประเด็น	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
8.	การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายระดับชาติ	<p>มาตรา 88 ...คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดแจ้งว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง (วรรคสอง)</p> <p>มาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ</p> <p>มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน</p> <p>มาตรา 80 รัฐต้องคุ้มครองและ</p>	<p>มาตรา 165 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ</p> <p>การจัดให้มี การออกเสียงประชามติ ให้กระทำได้ในเหตุดังต่อไปนี้</p> <p>(1) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้</p> <p>(2) ในกรณีที่มิกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ</p> <p>การออกเสียงประชามติตาม (1) หรือ (2) อาจจัดให้เป็นการออกเสียงเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ</p> <p>การออกเสียงประชามติต้องเป็นการให้ออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการตามที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ และการจัดการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคล จะกระทำมิได้</p> <p>ก่อนการออกเสียงประชามติ รัฐต้องดำเนินการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอและให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่</p>

ที่	ประเด็น	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
		<p>พัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน</p> <p>มาตรา 214 ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้... (วรรคแรก)</p> <p>บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ... (วรรคห้า)</p> <p>การออกเสียงประชามติตามมาตรา ๒๑๔ นี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น... (วรรคเจ็ด)</p>	<p>เห็นชอบกับกิจการนั้น มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน</p> <p>หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการออกเสียงประชามติระยะเวลาในการดำเนินการ และจำนวนเสียงประชามติ เพื่อมีข้อยุติ</p>
9.	การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกฎ	<p>มาตรา 170 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้... (วรรคแรก)</p> <p>มาตรา 287 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน</p>	<p>มาตรา 163 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง <u>ไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน</u> มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้... (วรรคแรก)</p> <p>มาตรา 286 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น</p>

ที่	ประเด็น	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
		<p>ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้... (วรรคแรก)</p> <p>มาตรา 190 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้พิจารณาโดยกรรมมาธิการเต็มสภา ให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมมาธิการวิสามัญขึ้นประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมมาธิการทั้งหมด</p>	<p>เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้... (วรรคแรก)</p> <p>มาตรา 152 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้พิจารณาโดยกรรมมาธิการเต็มสภา ให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมมาธิการวิสามัญขึ้นประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมมาธิการทั้งหมด <u>ทั้งนี้ โดยมีสัดส่วนหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน</u></p>
10.	การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจอนุมัติโครงการและการออกไปอนุญาต	<p>มาตรา 56 ...การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ... (วรรคสอง)</p>	<p>มาตรา 61 สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองในการได้รับข้อมูลที่ เป็นความจริง และมีสิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย <u>รวมทั้งมีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค</u> ... (วรรคแรก)</p>

ที่	ประเด็น	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
		<p>มาตรา 57 สิทธิของบุคคลซึ่งเป็น ผู้บริโภคมิได้ได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้อง บัญญัติให้มีองค์การอิสระซึ่ง ประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำ หน้าที่ให้ความเห็นในการตรา กฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ ความเห็นในการกำหนดมาตรการ ต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค</p> <p>มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับ ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จาก หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมี ผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือ ส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตน หรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดง ความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความ คิดเห็นของประชาชนที่กฎหมาย บัญญัติ</p>	<p>มาตรา 67 ... การดำเนินโครงการหรือ กิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อ ชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและ สุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อ คุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของ <u>ประชาชนในชุมชน และจัดให้มี</u> <u>กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของ</u> <u>ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน</u> <u>รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่ง</u> <u>ประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้าน</u> <u>สิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทน</u> <u>สถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษา</u> <u>ด้าน สิ่ง แวด ล้อม หรือ</u> <u>ทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ</u> <u>ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการ</u> <u>ดำเนินการดังกล่าว...</u> (วรรคสอง)</p> <p>มาตรา 57 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับ ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วย ราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการ อนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือ กิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่น ใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น <u>และ</u> <u>มีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อ</u> <u>หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไป</u> <u>ประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว</u></p> <p><u>การวางแผนพัฒนาสังคม</u> <u>เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม</u> <u>การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผัง</u></p>

ที่	ประเด็น	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
			<p><u>เมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์</u> <u>ในที่ดิน และการออกกฎที่อาจมี</u> <u>ผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของ</u> <u>ประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับ</u> <u>ฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่าง</u> <u>ทั่วถึงก่อนดำเนินการ</u></p>

ภาคผนวก ข

เอกสารประกอบการวิจัยภาคสนาม

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ

23 กุมภาพันธ์ 2555

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์สนับสนุนการสำรวจความเห็นของประชาชน

เรียน ปลัดกระทรวงพลังงาน

สิ่งที่ส่งมาด้วย ตัวอย่างคำถามในการสัมภาษณ์ และคำอธิบายคำถาม

เนื่องด้วย ข้าพเจ้า นายปรกรณ์ ปาลวงษ์พานิช นิสิตหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้รับอนุมัติให้ทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง “กรอบคิดทางกฎหมาย สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน กรณีการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย” ซึ่ง ส่วนหนึ่งของวิธีดำเนินการวิจัยของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คือ การศึกษาวิจัยภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์ ประชาชน เพื่อนำความเห็นของประชาชนมาเป็นส่วนหนึ่งในการออกแบบการมีส่วนร่วมของ ประชาชนที่เหมาะสมในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย

เพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ตามวิธีดำเนินการวิจัยดังกล่าว จึงขอความ อนุเคราะห์จากท่านให้การสนับสนุนการสำรวจความเห็นของประชาชนในพื้นที่ที่เหมาะสม เพื่อ ดำเนินการสัมภาษณ์ตามตัวอย่างคำถาม และคำอธิบายคำถาม (ตามที่สิ่งที่ส่งมาด้วย) และจะได้นำ ความเห็นของประชาชนที่ได้รับจากการสัมภาษณ์มาเป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(นายปรกรณ์ ปาลวงษ์พานิช)

นิสิตคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นายปรกรณ์ ปาลวงษ์พานิช
โทรศัพท์ 089-888-3140

แบบสัมภาษณ์

วิทยานิพนธ์

เรื่อง “กรอบคิดทางกฎหมายสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน
กรณีการดำเนินงานกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย”**ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์**

ชื่อ - นามสกุล.....

ให้ข้อมูลในฐานะ

 ประชาชน

อายุ.....ปี การศึกษา.....

ที่อยู่..... หมู่..... ตำบล.....

อำเภอ..... จังหวัด.....

 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ชื่อหน่วยงาน.....

ตำแหน่ง.....

 นักวิชาการสาขาที่เกี่ยวข้อง

สาขา.....

วันที่สัมภาษณ์..... เวลา..... น.

สถานที่สัมภาษณ์.....

ข้อมูลอื่น (หมายเหตุ)

=====

ประเด็นทั่วไป (ทัศนคติทั่วไปเกี่ยวกับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และการมีส่วนร่วมของประชาชน)

1. ปัจจุบันประเทศไทยควรใช้ไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แล้วหรือไม่ เพราะเหตุใด?

- สำหรับผู้เห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยแต่สามารถให้ข้อคิดเห็นได้ => ตอบคำถามข้อที่ 2, 3, 4
- สำหรับผู้ไม่เห็นด้วย และไม่สามารถให้ข้อคิดเห็นได้ => ข้ามไปตอบคำถามข้อที่ 3, 4

.....

.....

.....

.....

2. หากประเทศไทยต้องมีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ท่านเห็นว่ารัฐบาลควรสร้างการยอมรับจากภาคประชาชนอย่างไร?

.....

.....

.....

.....

3. หากรัฐบาลเดินหน้าโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย ท่านเห็นว่าภาคประชาชนควรจะเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างไร?

- อาจมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโครงการ คัดค้านโครงการ หรือสนับสนุนโครงการ เป็นต้น

.....

.....

.....

.....

4. หากประเทศไทยมีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ท่านคิดว่าปัญหาสำคัญคืออะไร และมีแนวทางแก้ไขหรือไม่อย่างไร?

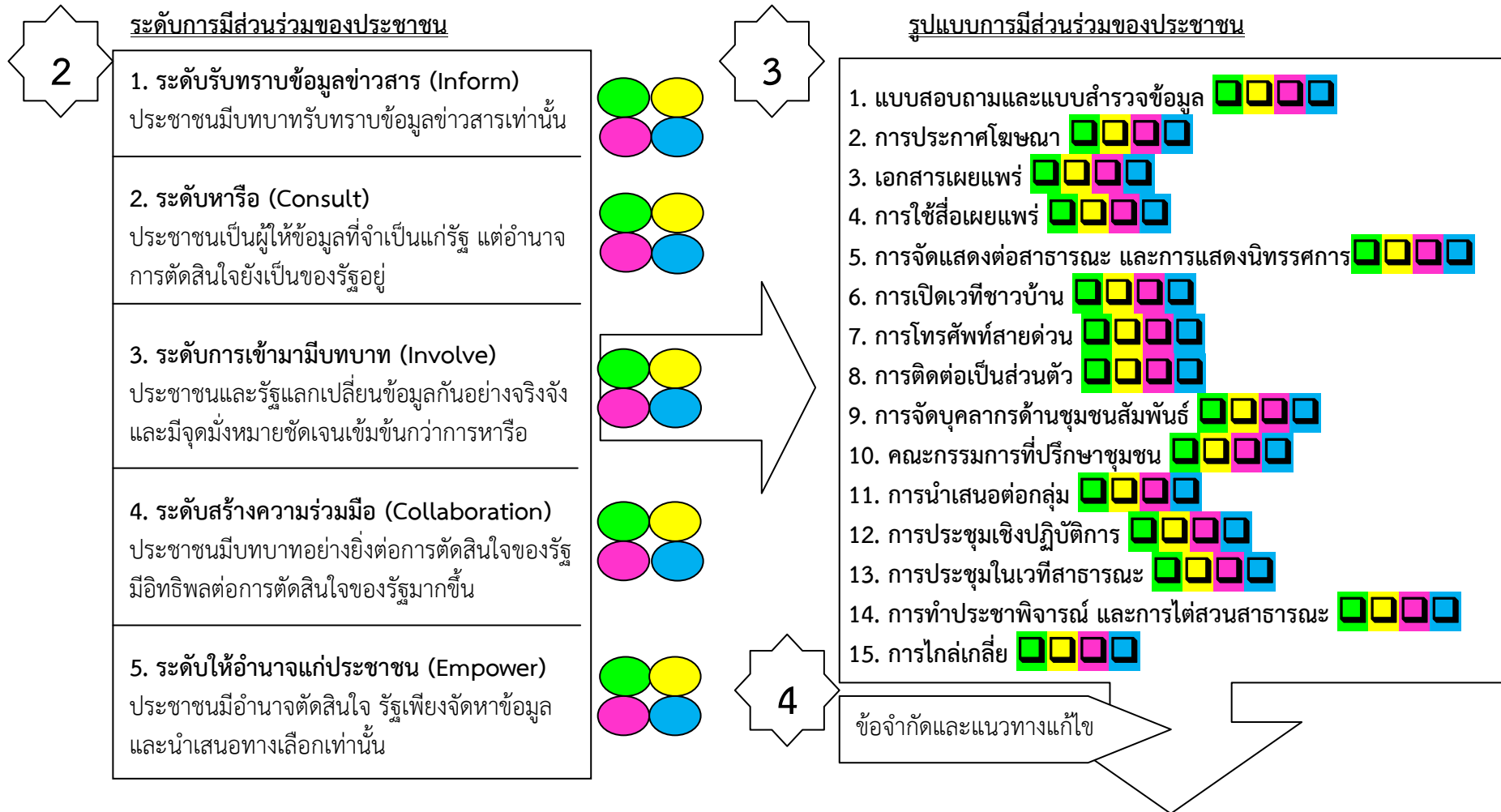
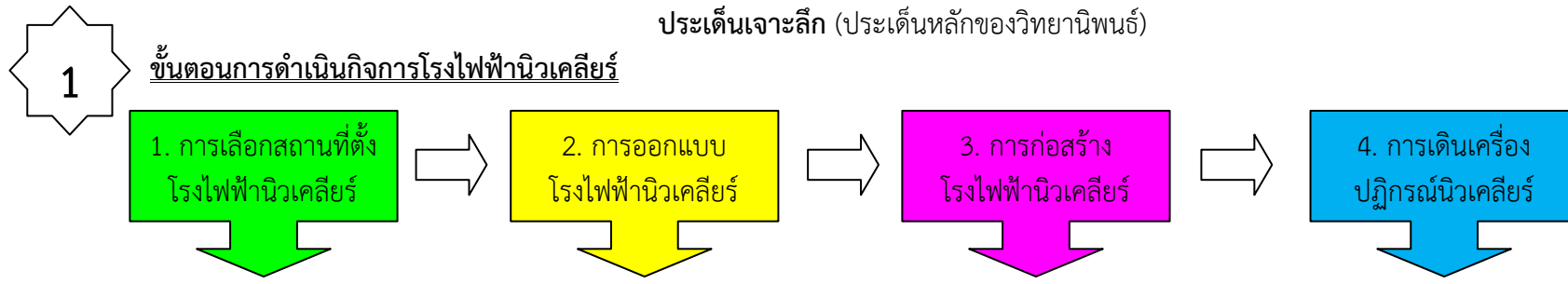
.....

.....

.....

.....

=====



5. ประเด็น “การเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์”

5.1 ท่านคิดว่า “ระดับ” การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับ “การเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์” ควรเป็นอย่างไร?

.....

.....

.....

.....

5.2 ท่านคิดว่า “รูปแบบ” การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับ “การเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์” ควรเป็นอย่างไร?

.....

.....

.....

.....

5.3 ท่านคิดว่าสิ่งใดคือ “ข้อจำกัด” ในการมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับ “การเลือกสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์”? และสามารถแก้ไขข้อจำกัดได้หรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

6. ประเด็น “การออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์”

6.1 ท่านคิดว่า “ระดับ” การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับ “การออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์” ควรเป็นอย่างไร?

.....

.....

.....

.....

6.2 ท่านคิดว่า “รูปแบบ” การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับ “การออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์” ควรเป็นอย่างไร?

.....

.....

.....

.....

6.3 ท่านคิดว่าสิ่งใดคือ “ข้อจำกัด” ในการมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับ “การออกแบบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์”? และสามารถแก้ไขข้อจำกัดได้หรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

7. ประเด็น “การก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์”

7.1 ท่านคิดว่า “ระดับ” การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับ “การก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์” ควรเป็นอย่างไร?

.....

.....

.....

.....

7.2 ท่านคิดว่า “รูปแบบ” การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับ “การก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์” ควรเป็นอย่างไร?

.....

.....

.....

.....

7.3 ท่านคิดว่าสิ่งใดคือ “ข้อจำกัด” ในการมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับ “การก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์”? และสามารถแก้ไขข้อจำกัดได้หรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

8. ประเด็น “การเดินเครื่องปฏิกรณ์โรงไฟฟ้านิวเคลียร์”

8.1 ท่านคิดว่า “ระดับ” การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับ “การเดินเครื่องปฏิกรณ์โรงไฟฟ้านิวเคลียร์” ควรเป็นอย่างไร?

.....

.....

.....

.....

8.2 ท่านคิดว่า “รูปแบบ” การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมสำหรับ “การเดินเครื่องปฏิกรณ์โรงไฟฟ้านิวเคลียร์” ควรเป็นอย่างไร?

.....

.....

.....

.....

8.3 ท่านคิดว่าสิ่งใดคือ “ข้อจำกัด” ในการมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับ “การเดินเครื่องปฏิกรณ์โรงไฟฟ้านิวเคลียร์”? และสามารถแก้ไขข้อจำกัดได้หรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

9. ท่านคิดว่าปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการ
โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของประเทศไทยนั้นคืออะไร และมีแนวทางแก้ไขอย่างไร?

.....

.....

.....

.....

.....

10. (กรณีเป็นหน่วยงาน) หน่วยงานของท่านมีการดำเนินการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนในการดำเนินกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยอย่างไรบ้าง?

.....

.....

.....

.....

11. ข้อเสนอแนะอื่นๆ

.....

.....

.....

.....

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายปกรณ์ ปาลวงษ์พานิช เกิดวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2526 ที่จังหวัดลพบุรี จบการศึกษามัธยมศึกษาตอนปลายที่โรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย นนทบุรี สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ เมื่อปีการศึกษา 2548 ต่อมา พ.ศ. 2550 ได้เข้าทำงานที่บริษัท จีเอ็มเอ็ม มิวสิค พับลิชชิ่ง อินเทอร์เน็ตเนชั่นแนล จำกัด ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่กฎหมาย เมื่อ พ.ศ. 2554 สำเร็จการศึกษารัฐศาสตรบัณฑิต สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการเมืองการปกครองเปรียบเทียบ จากมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช และ พ.ศ. 2551 เข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย