

การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

Public Participation In Environmental Impact Assessment



คณางค์ คັນธมรฐพจน์

ชื่อหนังสือ : การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

Public Participation in Environmental Impact Assessment

จัดพิมพ์โดย : โครงการเสริมสร้างศักยภาพคณาจารย์ ภาควิชาสังคมศาสตร์

คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

มหาวิทยาลัยมหิดล

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

คนางค์ คันธมธูรพจน์

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 1

กรุงเทพฯ: แดเน็กซ์อินเตอร์คอร์ปอเรชั่น, 2561: 183 หน้า

ISBN : 978-616-478-341-6

สงวนลิขสิทธิ์ ห้ามคัดลอก จัดพิมพ์ หรือทำซ้ำรวมทั้งดัดแปลงเป็นสื่ออื่นๆ ก่อน

ได้รับอนุญาต

พิมพ์ครั้งที่ 1: ตุลาคม 2561

จำนวนพิมพ์: 100 เล่ม

สำนักพิมพ์ : PROTEXTS.COM

บริษัท แดเน็กซ์ อินเตอร์คอร์ปอเรชั่น จำกัด

99/164 หมู่ 2 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง

เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

คำนำ

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นส่วนประกอบที่สำคัญในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านสังคม วัตถุประสงค์หลักของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมคือเพื่อสร้างความเข้าใจในโครงการต่อผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อรับฟังความเห็นและข้อห่วงกังวลจากผู้มีส่วนได้เสีย และเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบด้านสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงจะช่วยลดผลกระทบทางสังคมและลดความขัดแย้งระหว่างเจ้าของโครงการกับผู้มีส่วนได้เสียซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน

หนังสือเล่มนี้เกิดขึ้นจากความพยายามในการรวบรวมและสังเคราะห์ความรู้จากงานวิจัย การสอน ประสบการณ์ในการจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และประสบการณ์จากการเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจศึกษาประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้เข้าใจความเป็นมาของการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการและวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริง รวมถึงหลักปฏิบัติทางจริยธรรมในการดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย

หนังสือเล่มนี้ประกอบด้วย 7 บท ได้แก่

บทที่ 1 ความเป็นมาของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน

บทที่ 3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของ
ประเทศไทยและต่างประเทศ

บทที่ 4 การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

บทที่ 5 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

บทที่ 6 หลักปฏิบัติทางจริยธรรมในการดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชน

บทที่ 7 บทสรุป

ในกระบวนการเขียนหนังสือเล่มนี้ ผู้เขียนได้พยายามตรวจสอบเพื่อให้แน่ใจว่ามี
ความถูกต้องและเป็นไปตามหลักวิชาการ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนขออภัยหากยังมี
ข้อบกพร่องหรือความไม่สมบูรณ์อยู่บ้างในหนังสือเล่มนี้

ทั้งนี้ หนังสือเล่มนี้ได้รับการสนับสนุนจากโครงการเสริมสร้างศักยภาพคณาจารย์
ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ผู้เขียน
ขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.กมลพร สอนศรี รองศาสตราจารย์ ดร.วัฒน์สิทธิ์ ศิริวงศ์
และรองศาสตราจารย์ ดร. กัณฑ์วีร์ วิวัฒน์พาณิชย์ ที่ให้ความกรุณาเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ
ประเมินคุณภาพหนังสือและให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงหนังสือเล่มนี้
สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณผู้อ่านทุกท่านที่ให้ความสนใจหนังสือเล่มนี้

คณางค์ คันธมธุรพจน์

สารบัญ

บทที่ 1 ความเป็นมาของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย	1
บทนำ.....	1
การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	3
การกลั่นกรองโครงการที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม.....	6
การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ.....	16
ปัญหาในการกำหนดประเภทและขนาดโครงการที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	23
สรุป	25
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน	28
บทนำ.....	28
เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน	29
ระดับขั้นของการมีส่วนร่วมของประชาชน	30
หลักปฏิบัติที่ดีของการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation Best Practice)	31
หลักเกณฑ์ในการประเมินการมีส่วนร่วมของประชาชน (Criteria to Evaluate Public Participation).....	35
หลักเกณฑ์ประเมินกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในบริบทประเทศไทย.....	43
กระบวนทัศน์ใหม่ของการมีส่วนร่วมของประชาชน (New Paradigm for Participation).....	46
โมเดลการมีส่วนร่วมแบบสร้างความร่วมมือ (Collaborative Participation Model).....	48
องค์ประกอบของการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมที่แท้จริงตามกระบวนทัศน์ใหม่: กระบวนการสาน เสวนา การสร้างเครือข่าย และการพัฒนาศักยภาพผู้มีส่วนได้เสีย	50
สรุป	53

บทที่ 3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยและต่างประเทศ.....	54
บทนำ.....	54
แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย	56
แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ.....	72
เปรียบเทียบแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนของประเทศไทยและต่างประเทศ	83
สรุป	88
บทที่ 4 การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม.....	91
บทนำ.....	91
ความหมายของผู้มีส่วนได้เสีย.....	93
ขั้นตอนการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย	95
การทบทวนรายละเอียดโครงการและการระบุผู้มีส่วนได้เสียของโครงการ (Project Review and Stakeholders Identification)	96
การจำแนกผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder Classification)	98
การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders Analysis).....	101
การกำหนดกลยุทธ์ในการสร้างความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders Engagement).....	103
สรุป	104
บทที่ 5 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม.....	106
บทนำ.....	106
วิธีการรับฟังความเห็นของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	107

การสำรวจความคิดเห็นโดยใช้แบบสอบถาม	107
การสัมภาษณ์รายบุคคล	111
การประชุมกลุ่มย่อย.....	113
การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ	116
สรุป	122
บทที่ 6 หลักปฏิบัติทางจริยธรรมในการดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	126
บทนำ.....	126
หลักปฏิบัติทางจริยธรรมสำหรับผู้ประเมินผลกระทบทางสังคม	126
สรุป	136
บทที่ 7 บทสรุป	138
บทนำ.....	138
หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริง.....	138
กระบวนทัศน์ใหม่ของการมีส่วนร่วมของประชาชน (New Paradigm for Participation).....	139
แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย	140
วิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	141
จริยธรรมของผู้ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคม.....	143
การนำผลจากการมีส่วนร่วมของประชาชนไปใช้ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคม ..	144
สรุป	147
เอกสารอ้างอิง	148
ดัชนี	178
ประวัติผู้เขียน.....	183

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1-1 โครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	8
ตารางที่ 1-2 ประเภทโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้ง ทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม สังคมและ สุขภาพตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	17
ตารางที่ 1-3 พัฒนาการของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม สังคม และสุขภาพของประเทศไทย	26
ตารางที่ 2-1 หลักเกณฑ์ นิยาม และตัวชี้วัดการประเมินกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนใน บริบทประเทศไทย	44
ตารางที่ 3-1 เปรียบเทียบขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนระหว่างการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประเทศไทยและประเทศอื่นๆ	86
ตารางที่ 4-1 ตัวอย่างตารางระบุผู้มีส่วนได้เสียตามผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ	97
ตารางที่ 4-2 แสดงกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียและบทบาทในเวทีรับฟังความเห็น	98
ตารางที่ 4-3 ตารางวิเคราะห์และกำหนดกลยุทธ์ในการสร้างความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสีย.....	102
ตารางที่ 5-1 สรุปจุดแข็งและข้อจำกัดของวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	123

สารบัญรูปภาพ

รูปที่ 2-1 หลักเกณฑ์ที่ทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมได้รับการยอมรับ	36
รูปที่ 2-2 หลักเกณฑ์สำหรับประเมินกระบวนการมีส่วนร่วม	41
รูปที่ 5-1 ลักษณะการประชุมกลุ่มย่อย	114
รูปที่ 5-2 การจัดประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความเห็นต่อร่างรายงานการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมและสุขภาพของโครงการแห่งหนึ่ง	118
รูปที่ 5-3 ตัวอย่างป้ายแสดงกติกาในการแสดงความเห็นระหว่างกระบวนการประชาพิจารณ์ของ โครงการโรงไฟฟ้าแห่งหนึ่ง	119
รูปที่ 5-4 ตัวอย่างการเรียงลำดับการแสดงความเห็นในการทำประชาพิจารณ์ของโครงการแห่งหนึ่ง	120
รูปที่ 5-5 ตัวอย่างการจับเวลาในการแสดงความเห็นระหว่างกระบวนการประชาพิจารณ์ของ โครงการโรงไฟฟ้าแห่งหนึ่ง	121

บทที่ 1 ความเป็นมาของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

บทนำ

การเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมในช่วงปลายทศวรรษที่ 1960 และต้นทศวรรษที่ 1970 ส่งผลให้นานาประเทศทั่วโลกเร่งใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ยังมีอยู่อย่างมากมายในขณะนั้นมาเป็นฐานขับเคลื่อนสำคัญของระบบเศรษฐกิจเพื่อเร่งสร้างรายได้ประชาชาติ (ณัฐพงศ์ จิตนิรัตน์, 2546) การผลิตในระบบอุตสาหกรรมทำให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างฟุ่มเฟือยและเกิดการปล่อยมลพิษมากเกินไปจนขีดความสามารถที่ระบบนิเวศจะรองรับได้ (Martinez-Alier, 2012) เมื่อระบบนิเวศเกิดความไม่สมดุลจึงเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบถึงมนุษย์อย่างมหาศาล เช่น ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาวะอากาศหรือภาวะโลกร้อน ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากร คุณภาพดินเสื่อมโทรม การปนเปื้อนของสารเคมี มลพิษทางอากาศและมลพิษทางน้ำ เป็นต้น ปัจจุบันนี้ โลกเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ที่มีการค้าขายและการลงทุนข้ามแดน ทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่ไม่มีพรมแดนและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น (Katz, 2001)

ประเทศไทยก้าวสู่ความเป็นทุนนิยมอย่างเต็มตัวเมื่อรัฐบาลกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกในปี พ.ศ. 2504 นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา การเพิ่มรายได้ประชาชาติถือเป็นตัวชี้วัดหลักในการพัฒนาประเทศ ดังนั้น รัฐบาลจึงเร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อส่งเสริมและดึงดูดการลงทุนจากภาคเอกชน เช่น คมนาคมขนส่ง โทรคมนาคม การสร้างเขื่อนเพื่อการชลประทานและผลิตไฟฟ้า รวมทั้งสาธารณูปการต่างๆ ถึงแม้ว่านโยบายของรัฐที่เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวมากขึ้น แต่กลับพบปัญหาความเหลื่อมล้ำรายได้ระหว่างกลุ่ม

ครัวเรือนและชนบทกับเมืองมากขึ้นตามไปด้วย (อาคม เดิมพิทยาไพสิฐ และธานินทร์ ณะเฒ, 2552) นอกจากนี้ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนเพิ่มมากขึ้นแล้ว การเร่งพัฒนาเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวยังทำให้ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศร่อยหรอลงและยังเพิ่มมลพิษในสิ่งแวดล้อมจนเกินกว่าที่ระบบนิเวศจะรองรับได้อีกด้วย จากรายงานของสำนักจัดการที่ดินป่าไม้ (2558) พบว่า เนื้อที่ป่าไม้ของประเทศไทยลดลงมากกว่าครึ่งหนึ่งภายในเวลาไม่ถึง 20 ปี จาก 138,566,875 ไร่ ในปี พ.ศ. 2516 เหลือเพียง 85,436,250 ไร่ในปี พ.ศ. 2534 จนถึง ปี พ.ศ. 2556 ประเทศไทยเหลือพื้นที่ป่าไม้เพียงร้อยละ 31.57 ของพื้นที่ทั้งหมดเท่านั้น

รายงานการวิจัยหลายชิ้นแสดงความเชื่อมโยงระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและผลกระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่น การศึกษาของอภิญา ดิสสะมาน (2555) และ Sumnaunyen, Srinate, and Akarapattananukul (2013) พบว่าการกู้เงินจากธนาคารโลกมาสร้างเขื่อนปากมูลทำให้สูญเสียพันธุ์ปลาในลำน้ำ เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศ การโยกย้ายบ้านเรือนทำให้ชาวบ้านสูญเสียที่อยู่อาศัยเดิม ชาวบ้านไม่สามารถทำอาชีพประมงได้เพราะพันธุ์ปลาลดลง ต้องละทิ้งวิถีชีวิตดั้งเดิมโดยอพยพเข้าไปหางานทำในเขตเมือง นอกจากนี้ ยังมีกรณีความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชาวบ้านในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เมื่อกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่อนุญาตให้บริษัทเอกชนดำเนินกิจการโรงแต่งแร่คลิตี้ที่จังหวัดกาญจนบุรีโดยไม่มีแผนการรองรับเหตุฉุกเฉินเตรียมไว้ล่วงหน้า เมื่อเกิดเหตุการณ์บ่อเก็บตะกอนทางแร่พังทลายและตะกั่วรั่วไหลปนเปื้อนในลำห้วยคลิตี้เกินเกณฑ์มาตรฐาน (สำนักจัดการคุณภาพน้ำ, 2552) ทำให้ชาวกะเหรี่ยงในหมู่บ้านคลิตี้ล่างที่อุปโภคบริโภคน้ำในลำห้วยได้รับผลกระทบจากพิษตะกั่ว (กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการ

เหมืองแร่, 2558) อีกทั้งกรมควบคุมมลพิษซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการควบคุมมลพิษไม่มีแผนการฟื้นฟูรองรับและไม่ได้เข้ามาติดตามควบคุมให้เกิดการฟื้นฟูลำห้วยอย่างเพียงพอ เหตุการณ์นี้ทำให้ชาวกะเหรี่ยงในพื้นที่ไม่สามารถอุปโภคบริโภคน้ำในห้วยซึ่งเป็นแหล่งน้ำแหล่งเดียวในชุมชนเป็นระยะเวลายาวนาน (ศาลปกครองสูงสุด, 2555) นอกจากกรณีเขื่อนปากมูลและโรงแต่งแร่คลิตี้แล้วยังมีกรณีโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะที่ปล่อยก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์เกินมาตรฐาน เนื่องจากเครื่องกำจัดก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ใช้งานได้เพียง 2 เครื่องจากจำนวนทั้งสิ้น 8 เครื่อง ประกอบกับไม่มีการแก้ไขปัญหาและไม่มีการแจ้งประชาชน ทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ในปริมาณที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเป็นเวลาดูติดต่อกันนานถึง 67 เดือนและเจ็บป่วยจากโรคพิษซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม, 2552) เหตุการณ์เหล่านี้แสดงให้เห็นว่าการพัฒนาที่ปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้เกิดผลกระทบรุนแรงต่อสังคมอย่างคาดไม่ถึง และไม่ใช่ว่าการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนั้นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินจึงมีความสำคัญในการป้องกันแก้ไขผลกระทบทางสังคมที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) เป็นการตรวจสอบอย่างเป็นระบบว่ากิจกรรมการพัฒนาต่างๆอาจก่อให้เกิดผลที่ตามมาอย่างไรบ้าง (Glasson & Therivel, 2013) โดยหลักการนั้น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการ

คาดการณ์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นและกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ (พรชัย สิทธิศรัณย์กุล, 2557)

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย (Glasson & Therivel, 2013)

- 1) การกลั่นกรองโครงการ (project screening) เพื่อกลั่นกรองว่าโครงการนั้นจำเป็นต้องทำการประเมินผลกระทบหรือไม่
- 2) การกำหนดขอบเขตและประเด็นการประเมินผลกระทบ (scoping) จากทุกกิจกรรมโครงการและจากทุกทางเลือกของโครงการ
- 3) การตัดสินใจเลือกทางเลือกโครงการ โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ของที่ตั้งโครงการ ขนาดโครงการ กระบวนการของโครงการ การบริหารจัดการ
- 4) อธิบายรายละเอียดโครงการตั้งแต่ความเป็นมาของโครงการ ลักษณะโครงการ ขั้นตอนการพัฒนาโครงการ ที่ตั้งโครงการ กระบวนการพัฒนาโครงการ
- 5) อธิบายข้อมูลสิ่งแวดล้อมพื้นฐาน (the environmental baseline)
- 6) ระบุผลกระทบทั้งทางบวกและลบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ
- 7) คาดการณ์ขนาดและขอบเขตของผลกระทบ
- 8) ระบุนัยสำคัญของผลกระทบ
- 9) กำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบของโครงการ
- 10) การมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อเพิ่มคุณภาพของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบที่มีประสิทธิภาพ

- 11) การนำเสนอการประเมินผลกระทบอย่างเป็นระบบ
- 12) การตัดสินใจดำเนินโครงการ
- 13) การติดตามตรวจสอบผลการดำเนินโครงการและการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและ
แก้ไขผลกระทบ

สมาลี สันติพลวุฒิ (2541) กล่าวถึงประโยชน์ของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมว่าทำให้
เจ้าของโครงการสามารถพัฒนาโครงการได้เสร็จตามระยะเวลาและงบประมาณที่กำหนด โครงการ
สามารถพัฒนาต่อไปได้อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ เจ้าของโครงการจะได้รับการยอมรับเนื่องจาก
ประชาชนเชื่อมั่นว่าโครงการจะสามารถนำมาซึ่งประโยชน์โดยไม่ทำให้ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมเสียหาย

ในปี พ.ศ. 2512 ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่กำหนดให้มีการประเมินผล
กระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นเครื่องมือในการวางแผนของผู้กำหนดนโยบาย (สมาลี สันติพลวุฒิ, 2541)
สำหรับในประเทศไทย รัฐบาลมีความพยายามนำกฎหมายมาใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกันแก้ไข
ปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการพัฒนาโครงการ โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 และให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้น เพื่อ
พิจารณานโยบายแผนและมาตรการในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของ
ประเทศ และมีการกำหนดเป็นกฎหมายให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524
(สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, 2556)

การกลั่นกรองโครงการที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

วิธีการกลั่นกรองโครงการที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแบ่งเป็น 2 วิธีการหลัก

วิธีการแรกคือการตั้งคณะกรรมการพิจารณาว่าโครงการนั้นๆมีความจำเป็นต้องทำการประเมินผลกระทบหรือไม่ โดยพิจารณาจากความรุนแรงของโครงการ ที่ตั้งโครงการ และบริบทอื่นๆประกอบ

วิธีการที่สองคือการกำหนดรายการของโครงการที่ต้องทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ในสหภาพยุโรปมีการกำหนดรายการโครงการไว้ใน Annex I และ Annex II โดย Annex I เป็นโครงการที่มีความรุนแรงและจำเป็นต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ส่วน Annex II เป็นโครงการที่ผลกระทบสิ่งแวดล้อมขึ้นอยู่กับบริบท เช่น กำลังการผลิต พื้นที่ เทคโนโลยี สำหรับโครงการใน Annex II นี้ จะมีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาเป็นกรณีว่าจำเป็นต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ (Rajaram & Das, 2011) ประเทศอังกฤษนำข้อกำหนดของสหภาพยุโรปมาใช้โดยกำหนดให้โครงการใน Schedule 1 ให้ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในขณะที่โครงการใน Schedule ต้องยื่นให้คณะกรรมการทำการกลั่นกรองว่าจำเป็นต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ เช่นเดียวกับในประเทศอินเดีย ที่มีการกำหนดรายการโครงการเป็นประเภท A และ B โดยกระทรวงสิ่งแวดล้อมและป่าไม้ดูแลโครงการในรายการ A ส่วนคณะกรรมการควบคุมมลพิษจะเป็นผู้กลั่นกรองโครงการในรายการ B ว่าต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ (Rajaram & Das, 2011)

สำหรับในประเทศไทย การกลั่นกรองประเภทโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการกำหนดโดยกฎหมาย หากโครงการใดมีลักษณะประเภทและขนาดตรงกับ

ที่ระบุในกฎหมาย โครงการนั้นต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อส่งให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) และคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (คชก.) ให้ความเห็นชอบก่อนนำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นไปประกอบการขออนุญาตในการก่อสร้างหรือดำเนินการ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2560)

พัฒนาการของการกำหนดประเภทและขนาดโครงการที่ต้องทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2524 เมื่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดประเภทโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจำนวน 10 ประเภทโครงการ รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับแรกของประเทศไทยเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2527 ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 มีการเพิ่มโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็น 22 ประเภทโครงการและเพิ่มเป็น 34 ประเภทโครงการในปี พ.ศ. 2552 และเพิ่มเป็น 35 ประเภทโครงการในปี พ.ศ. 2555 (ปาริชาติ ศิวะรักษ์, 2558)

ประเภทโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจำนวน 35 ประเภทโครงการแสดงใน ตารางที่ 1-1

ตารางที่ 1-1 โครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ลำดับ	ประเภทโครงการหรือกิจการ	ขนาด
1.	การทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ 1.1 โครงการเหมืองแร่ถ่านหิน เหมืองแร่โพแทช เหมืองแร่เกลือหิน เหมืองแร่หินปูนเพื่ออุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ เหมืองแร่โลหะทุกชนิด 1.2 โครงการเหมืองแร่ใต้ดิน 1.3 เหมืองแร่ทุกชนิดที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้น 1 ตามมติ ครม. พื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติมตามมติ ครม. พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ พื้นที่ใกล้โบราณสถาน 1.4 โครงการเหมืองแร่ที่มีการใช้วัตถุระเบิด 1.5 โครงการเหมืองแร่ชนิดอื่นนอกเหนือจากที่กำหนดไว้แล้วในข้อ 1.1 ถึง 1.4 และไม่หมายความถึงโครงการเหมืองแร่ ดังต่อไปนี้ 1) โครงการเหมืองแร่ทรายแก้วหรือทรายซิลิกา 2) โครงการเหมืองแร่ดิน อุตสาหกรรมชนิดดินซีเมนต์ 3) โครงการเหมืองแร่ดินเหนียวสี 4) โครงการเหมืองแร่ดินมาร์ล 5) โครงการเหมืองแร่บอลเคลย์ 6) โครงการเหมืองแร่ดินทนไฟ 7) โครงการเหมืองแร่ดินเบา	ทุกขนาด ทุกขนาด ทุกขนาด ทุกขนาด ทุกขนาด

ลำดับ	ประเภทโครงการหรือกิจการ	ขนาด
2.	การพัฒนาปิโตรเลียม 2.1 การสำรวจปิโตรเลียมโดยวิธีการเจาะสำรวจ 2.2 การผลิตปิโตรเลียม	ทุกขนาด ทุกขนาด
3.	โครงการระบบขนส่งปิโตรเลียมและน้ำมันเชื้อเพลิงทางท่อ ยกเว้น 3.1 โครงการระบบขนส่งก๊าซธรรมชาติทางท่อบนบกที่มีความ ดันใช้งาน สูงสุดน้อยกว่าหรือเท่ากับยี่สิบบาร์ และมีขนาดเส้น ผ่านศูนย์กลางของท่อน้อยกว่าหรือเท่ากับสิบหกนิ้วในทุกพื้นที่ แต่ไม่รวมถึงพื้นที่ที่มีมติคณะรัฐมนตรีหรือกฎหมายกำหนด เป็นอย่างอื่น 3.2 โครงการระบบขนส่งก๊าซธรรมชาติทางท่อบนบกที่มีความ ดันใช้งานสูงสุดมากกว่ายี่สิบบาร์ขึ้นไป และมีขนาดเส้นผ่าน ศูนย์กลางของท่อกว่าสิบหกนิ้วขึ้นไปที่โครงการทั้งหมดอยู่ ในเขตนิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการนิคม อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	ทุกขนาด
4.	นิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม หรือโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับนิคมอุตสาหกรรมหรือ โครงการจัดสรรที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม	ทุกขนาด
5.	อุตสาหกรรมปิโตรเคมีที่มีกระบวนการผลิตทางเคมี	ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 100 ตันต่อวันขึ้นไป
6.	อุตสาหกรรมกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม	ทุกขนาด
7.	อุตสาหกรรมแยกหรือแปรสภาพก๊าซธรรมชาติ	ทุกขนาด

ลำดับ	ประเภทโครงการหรือกิจการ	ขนาด
8.	อุตสาหกรรมคลอ – แอลคาไลน์ (Chlor – alkaline industry) ที่ใช้โซเดียมคลอไรด์ (NaCl) เป็นวัตถุดิบในการผลิต โซเดียมคาร์บอเนต (Na ₂ CO ₃) โซเดียมไฮดรอกไซด์ (NaOH) กรดไฮโดรคลอริก (HCl) คลอรีน (Cl ₂) โซเดียมไฮโปคลอไรด์ (NaOCl) และปูนคลอรีน (Bleaching Powder)	ที่มีกำลังผลิตสารดังกล่าวแต่ละชนิดหรือรวมกัน ตั้งแต่ 100 ตันต่อวัน ขึ้นไป
9.	อุตสาหกรรมผลิตปูนซีเมนต์	ทุกขนาด
10.	อุตสาหกรรมผลิตเยื่อกระดาษ	ที่มีกำลังผลิตตั้งแต่ 50 ตันต่อวัน ขึ้นไป
11.	อุตสาหกรรมที่ผลิตสารออกฤทธิ์หรือสารที่ใช้ป้องกันหรือกำจัดศัตรูพืชหรือสัตว์โดยใช้กระบวนการทางเคมี	ทุกขนาด
12.	อุตสาหกรรมผลิตปุ๋ยเคมีโดยกระบวนการทางเคมี	ทุกขนาด
13.	อุตสาหกรรมประกอบกิจการเกี่ยวกับน้ำตาล 13.1 การทำน้ำตาลทรายดิบ น้ำตาลทรายขาว น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ 13.2 การทำกลูโคส เดกซ์โทรส ฟรักโทส หรือผลิตภัณฑ์อื่นที่คล้ายคลึงกัน	ทุกขนาด ที่มีกำลังผลิตตั้งแต่ 20 ตันต่อวันขึ้นไป
14.	อุตสาหกรรมเหล็กหรือเหล็กกล้า	กำลังผลิตแต่ละโครงการ/กิจการหรือทุกโครงการ/กิจการรวมกันตั้งแต่ 100 ตันต่อวันขึ้นไป

ลำดับ	ประเภทโครงการหรือกิจการ	ขนาด
15.	อุตสาหกรรมถลุงหรือแต่งแร่ หรือหลอมโลหะซึ่งมิใช่ อุตสาหกรรมเหล็กหรือเหล็กกล้า	ที่มีกำลังผลิตตั้งแต่ 50 ตันต่อวันขึ้นไป
16.	อุตสาหกรรมผลิตสุรา แอลกอฮอล์ รวมทั้งผลิตเบียร์และไวน์ 16.1 อุตสาหกรรมผลิตสุรา แอลกอฮอล์ 16.2 อุตสาหกรรมผลิตไวน์ 16.3 อุตสาหกรรมผลิตเบียร์	ที่มีกำลังผลิตตั้งแต่ 40,000 ลิตรต่อเดือน ที่มีกำลังผลิตตั้งแต่ 600,000 ลิตรต่อเดือน ที่มีกำลังผลิตตั้งแต่ 40,000 ลิตรต่อเดือน
17.	โรงงานปรับปรุงสภาพของเสียรวมเฉพาะสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ ใช้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน	ทุกขนาด
18.	โรงไฟฟ้าพลังความร้อนทุกประเภท ยกเว้นโรงไฟฟ้าพลังความ ร้อนที่ใช้ขยะมูลฝอยเป็นเชื้อเพลิง โรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่ใช้ขยะมูลฝอยเป็นเชื้อเพลิงที่ ได้รับการยกเว้นต้องไม่ตั้งในพื้นที่ ดังต่อไปนี้ (1) พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้น 1 และชั้น 2 (2) พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม (3) พื้นที่ป่านุรักษ์เพิ่มเติมตามมติ ครม. (4) พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (5) พื้นที่ซึ่งมีระดับสารมลพิษทางอากาศสูงเกินกว่า ร้อยละ 80 ของค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศ โดยทั่วไป	ที่มีกำลังผลิต กระแสไฟฟ้าตั้งแต่ 10 เมกะวัตต์ขึ้นไป

ลำดับ	ประเภทโครงการหรือกิจการ	ขนาด
19.	ระบบทางพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการทางพิเศษ หรือโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับทางพิเศษ	ทุกขนาด
20.	ทางหลวงหรือถนน ที่ตัดผ่านพื้นที่ดังต่อไปนี้ 20.1 พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า 20.2 พื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ 20.3 พื้นที่เขตลุ่มน้ำชั้น 2 ตามที่ กรม.มีมติเห็นชอบแล้ว 20.4 พื้นที่เขตป่าชายเลนที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ 20.5 พื้นที่ชายฝั่งทะเลในระยะ 50 เมตร ห่างจากระดับน้ำทะเลขึ้นสูงสุด 20.6 พื้นที่ที่อยู่ในหรือใกล้พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศในระยะทาง 2 กิโลเมตร 20.7 พื้นที่ที่ตั้งอยู่ใกล้โบราณสถาน ในระยะทาง 2 กิโลเมตร	ทุกขนาด ทุกขนาด ทุกขนาด ทุกขนาด ทุกขนาด ทุกขนาด ทุกขนาด
21.	ระบบขนส่งมวลชนที่ใช้ราง	ทุกขนาด
22.	ท่าเทียบเรือ	รับเรือขนาดตั้งแต่ 500 ตันกรอส หรือ ความยาวหน้าท่าตั้งแต่ 100 เมตร หรือมีพื้นที่ท่าเทียบเรือรวมตั้งแต่ 1,000 ตารางเมตรขึ้นไป
23.	ท่าเทียบเรือสำราญกีฬา	ที่รองรับเรือได้ตั้งแต่ 50 ลำ หรือ 1,000 ตารางเมตร ขึ้นไป

ลำดับ	ประเภทโครงการหรือกิจการ	ขนาด
24.	การถมที่ดินในทะเล	ทุกขนาด
25.	การก่อสร้างหรือขยายสิ่งก่อสร้างบริเวณหรือในทะเล 25.1 รอดักทราย เชือกกันทรายและคลื่น รอบังคับกระแสน้ำ 25.2 แนวเชื่อมกันคลื่นนอกฝั่งทะเล	ทุกขนาด ทุกขนาด
26.	โครงการระบบขนส่งทางอากาศ 26.1 ก่อสร้างหรือขยายสนามบินหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวเพื่อการพาณิชย์ 26.2 สนามบินน้ำ	ที่มีขนาดความยาวของทางวิ่งตั้งแต่ 1,100 เมตร ทุกขนาด
27.	อาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาหาร 27.1 อาคารที่ตั้งริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ ชายหาด หรือที่อยู่ใกล้หรือในอุทยานแห่งชาติหรืออุทยานประวัติศาสตร์ 27.2 อาคารที่ใช้ในการประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่ง	ความสูงตั้งแต่ 23.00 เมตรขึ้นไป หรือมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใดในหลังเดียวกันตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตร ขึ้นไป ความสูงตั้งแต่ 23.00 เมตรขึ้นไป หรือมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใดในหลังเดียวกัน ตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตร ขึ้นไป

ลำดับ	ประเภทโครงการหรือกิจการ	ขนาด
	27.3 อาคารที่ใช้เป็นสำนักงานหรือที่ทำการของเอกชน	ความสูงตั้งแต่ 23.00 เมตรขึ้นไปหรือมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใดในหลังเดียวกันตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตรขึ้นไป
28.	การจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือเพื่อประกอบการพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน	จำนวนที่ดินแปลงย่อยตั้งแต่ 500 แปลง หรือเนื้อที่เกินกว่า 100 ไร่
29.	โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาล 29.1 กรณีตั้งอยู่ใกล้แม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบหรือชายหาดในระยะ 50 เมตร 29.2 กรณีโครงการที่ไม่อยู่ในข้อ 29.1	มีเตียงสำหรับผู้ป่วย ค้างคืนตั้งแต่ 30 เตียงขึ้นไป มีเตียงสำหรับผู้ป่วย ค้างคืนตั้งแต่ 60 เตียงขึ้นไป
30.	โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม	มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป หรือมีพื้นที่ใช้สอยตั้งแต่ 4,000 ตารางเมตรขึ้นไป

ลำดับ	ประเภทโครงการหรือกิจการ	ขนาด
31.	อาคารอยู่อาศัยรวมตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร	มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไปหรือมีพื้นที่ใช้สอยตั้งแต่ 4,000 ตารางเมตรขึ้นไป
32.	การชลประทาน	ที่มีพื้นที่การชลประทานตั้งแต่ 80,000 ไร่ขึ้นไป
33.	โครงการทุกประเภทที่อยู่ในพื้นที่ที่ กรม.มีมติเห็นชอบ กำหนดให้เป็นพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้น 1	ทุกขนาด
34.	การผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ ดังต่อไปนี้ 34.1 การผันน้ำข้ามลุ่มน้ำหลัก ยกเว้นกรณีภัยพิบัติหรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศที่เป็นการดำเนินการชั่วคราว 34.2 การผันน้ำระหว่างประเทศ ยกเว้นกรณีภัยพิบัติหรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศที่เป็นการดำเนินการชั่วคราว	ทุกขนาด ทุกขนาด
35.	ประตุน้ำในแม่น้ำสายหลัก	ทุกขนาด

ที่มา: ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (พ.ศ. 2555), ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2556), ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2556), ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2557), ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2557), ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2557), ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2558), ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2558), ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2559)

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 บัญญัติมาตรา 67 วรรคสองไว้ดังนี้ “การดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว”

เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจะต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553 กำหนดให้โครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงจำนวน 11 ประเภท ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ หรือ Environmental and Health Impact Assessment (EHIA) เพื่อเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเห็นชอบ และให้องค์กรอิสระให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการหรือการอนุญาตของหน่วยงานของรัฐ

ที่รับผิดชอบ และได้มีการเพิ่มประเภทโครงการเป็น 12 ประเภทในปี พ.ศ. 2558 (ตารางที่ 1-2) ต่อมาในปี พ.ศ. 2560 สำนักนายกรัฐมนตรีได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. 2553 (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2560) จึงเหลือเพียงการให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในกระบวนการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเท่านั้น

ตารางที่ 1-2 ประเภทโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม สังคมและสุขภาพตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ลำดับ	ประเภทโครงการหรือกิจการ	ขนาด
1	การถมทะเล หรือทะเลสาบ นอกแนวเขตชายฝั่งเดิม ยกเว้นการถมทะเลที่เป็นการฟื้นฟูสภาพชายหาด	ตั้งแต่ 300 ไร่ขึ้นไป
2	การทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ดังต่อไปนี้ 2.1 เหมืองแร่ใต้ดิน เฉพาะที่ออกแบบให้โครงสร้างมีการยุบตัวภายหลังการทำเหมืองโดยไม่มีค้ำยันและไม่มีการใส่คินวัสดักดินเพื่อป้องกันการยุบตัว	ทุกขนาด

ลำดับ	ประเภทโครงการหรือกิจการ	ขนาด
	2.2 เหมืองแร่ตะกั่ว เหมืองแร่สังกะสี หรือเหมืองแร่โลหะอื่นที่ใช้ไซยาไนด์หรือปรอทหรือตะกั่วไนเตรดในกระบวนการผลิตหรือเหมืองแร่โลหะอื่นที่มีอาร์เซนไพไรต์ (arsenopyrite) เป็นแร่ประกอบ (associated mineral)	ทุกขนาด
	2.3 เหมืองแร่ถ่านหิน เฉพาะที่มีการลำเลียงแร่ถ่านหินออกนอกพื้นที่โครงการด้วยรถยนต์	ขนาดตั้งแต่ 200,000 ตัน/เดือน หรือตั้งแต่ 1,400,000 ตัน/ปี ขึ้นไป
	2.4 เหมืองแร่ในทะเล	ทุกขนาด
3	นิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม หรือโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับนิคมอุตสาหกรรม ดังต่อไปนี้	
	3.1 นิคมอุตสาหกรรม หรือโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับนิคมอุตสาหกรรมที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับอุตสาหกรรมปิโตรเคมีตาม 4 หรืออุตสาหกรรมถลุงแร่เหล็ก ตาม 5.1 หรือ 5.2 แล้วแต่กรณี มากกว่า 1 โรงงานขึ้นไป	ทุกขนาด
	3.2 นิคมอุตสาหกรรม หรือโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับนิคมอุตสาหกรรมที่มีการขยายพื้นที่รองรับอุตสาหกรรมปิโตรเคมีตาม 4 หรืออุตสาหกรรมถลุงแร่เหล็ก ตาม 5.1 หรือ 5.2	ทุกขนาด

ลำดับ	ประเภทโครงการหรือกิจการ	ขนาด
4	อุตสาหกรรมปิโตรเคมี ดังต่อไปนี้ 4.1 อุตสาหกรรมปิโตรเคมีขั้นต้น (upstream petrochemical industry)	ทุกขนาด หรือที่มีการขยายกำลังการผลิตตั้งแต่ร้อยละ 35 ของกำลังการผลิตเดิมขึ้นไป
	4.2 อุตสาหกรรมปิโตรเคมีขั้นกลาง (intermediate petrochemical industry) ดังต่อไปนี้ 4.2.1 อุตสาหกรรมปิโตรเคมีขั้นกลาง (intermediate petrochemical industry) ที่ผลิตสารเคมีหรือใช้วัตถุดิบที่เป็นสารเคมีซึ่งเป็นสารก่อมะเร็งกลุ่ม 1	ขนาดกำลังการผลิต 100 ตัน/วัน ขึ้นไป หรือที่มีการขยายขนาดกำลังการผลิตรวมกันแล้วมากกว่า 100 ตันต่อวันขึ้นไป
	4.2.2 อุตสาหกรรมปิโตรเคมีขั้นกลาง (intermediate petrochemical industry) ที่ผลิตสารเคมีหรือใช้วัตถุดิบที่เป็นสารเคมีซึ่งเป็นสารก่อมะเร็งกลุ่ม 2A	ขนาดกำลังการผลิต 700 ตัน/วัน ขึ้นไป หรือที่มีการขยายขนาดกำลังการผลิตรวมกันแล้วมากกว่า 700 ตันต่อวันขึ้นไป
5	อุตสาหกรรมถลุงแร่ หรือหลอมโลหะ ดังต่อไปนี้ 5.1 อุตสาหกรรมถลุงแร่เหล็ก	มีปริมาณแร่ป้อน (input) เข้าสู่กระบวนการผลิตตั้งแต่ 5,000 ตัน/วัน ขึ้นไป หรือมีปริมาณ

ลำดับ	ประเภทโครงการหรือกิจการ	ขนาด
		แร่ป้อน (input) เข้าสู่กระบวนการผลิตรวมกันตั้งแต่ 5,000 ตัน/วันขึ้นไป
	5.2 อุตสาหกรรมถลุงแร่เหล็กที่มีการผลิตถ่าน coke หรือที่มีกระบวนการ sintering	ทุกขนาด
	5.3 อุตสาหกรรมถลุงแร่ ทองแดง ทองคำ หรือสังกะสี	มีปริมาณแร่ป้อน (input) เข้าสู่กระบวนการผลิตตั้งแต่ 1,000 ตัน/วัน ขึ้นไป หรือมีปริมาณแร่ป้อน (input) เข้าสู่กระบวนการผลิตรวมกันตั้งแต่ 1,000 ตัน/วัน ขึ้นไป
	5.4 อุตสาหกรรมถลุงแร่ตะกั่ว	ทุกขนาด
	5.5 อุตสาหกรรมหลอมโลหะ (ยกเว้นเหล็กและอลูมิเนียม)	ขนาดกำลังการผลิต (output) ตั้งแต่ 50 ตัน/วัน ขึ้นไป หรือมีกำลังการผลิตรวมกันตั้งแต่ 50 ตัน/วัน ขึ้นไป
	5.6 อุตสาหกรรมหลอมตะกั่ว	ขนาดกำลังการผลิต (output) ตั้งแต่

ลำดับ	ประเภทโครงการหรือกิจการ	ขนาด
		10 ต้น/วัน ขึ้นไป หรือมีกำลังการผลิตรวมกันตั้งแต่ 10 ต้น/วันขึ้นไป
6	การผลิต มีไว้ครอบครองหรือใช้ซึ่งพลังงานปรมาณูจากเครื่องปฏิกรณ์ปรมาณู	มีกำลังตั้งแต่ 2 เมกะวัตต์ขึ้นไป
7	โรงงานปรับปรุงสภาพของเสียรวมหรือโรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการฝังกลบสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานที่มีการเผาหรือฝังกลบของเสียอันตราย ยกเว้นการเผาในหม้อซีเมนต์ที่ใช้ของเสียอันตรายเป็นวัตถุดิบทดแทน หรือใช้เป็นเชื้อเพลิงเสริม	ทุกขนาด
8	โครงการระบบขนส่งทางอากาศ	ที่มีการก่อสร้างขยาย หรือเพิ่มทางวิ่งของอากาศยาน ตั้งแต่ 3,000 เมตรขึ้นไป
9	ท่าเทียบเรือ	1) ที่มีความยาวหน้าท่าที่เรือเข้าเทียบได้ (berth length) ตั้งแต่ 300 เมตรขึ้นไป หรือที่มีพื้นที่หน้าท่าตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตรขึ้นไป ยกเว้น ท่าเรือที่ชาวบ้านใช้สอยใน

ลำดับ	ประเภทโครงการหรือกิจการ	ขนาด
		ชีวิตประจำวันและการท่องเที่ยว 2) ที่มีการขุดลอกร่องน้ำ ตั้งแต่ 100,000 ลูกบาศก์เมตรขึ้นไป 3) ที่มีการขนถ่ายวัตถุอันตรายหรือกากของเสียอันตรายซึ่งเป็นสารก่อมะเร็งกลุ่ม 1 มีปริมาณรวมกันตั้งแต่ 25,000 ตัน/เดือน ขึ้นไป หรือมีปริมาณรวมกันทั้งปีตั้งแต่ 250,000 ตัน/ปี ขึ้นไป
10	เขื่อนเก็บกักน้ำ	1) ที่มีปริมาตรเก็บกักน้ำ ตั้งแต่ 100 ล้านลูกบาศก์เมตรขึ้นไป หรือ 2) ที่มีพื้นที่เก็บกักน้ำตั้งแต่ 15 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป
11	โรงไฟฟ้าพลังความร้อน ดังต่อไปนี้ 11.1 โรงไฟฟ้าที่ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิง	ขนาดกำลังผลิตกระแสไฟฟ้ารวม ตั้งแต่ 100 เมกกะวัตต์ ขึ้นไป

ลำดับ	ประเภทโครงการหรือกิจการ	ขนาด
	11.2 โรงไฟฟ้าที่ใช้เชื้อเพลิงชีวมวล	ขนาดกำลังผลิต กระแสไฟฟ้ารวม ตั้งแต่ 150 เมกกะวัตต์ ขึ้นไป
	11.3 โรงไฟฟ้าที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิง ซึ่งเป็นระบบพลังความร้อนร่วมชนิด combined cycle หรือ cogeneration	ขนาดกำลังผลิต กระแสไฟฟ้ารวม ตั้งแต่ 3,000 เมกกะวัตต์ ขึ้นไป
	11.4 โรงไฟฟ้านิวเคลียร์	ทุกขนาด
12	อุตสาหกรรมผลิตถ่านโค้ก	ทุกขนาด

ที่มา: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2559b)

ปัญหาในการกำหนดประเภทและขนาดโครงการที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

งานวิจัยหลายชิ้นระบุว่า ที่ผ่านมามีประเทศไทยประสบปัญหาในการกำหนดประเภทและขนาดโครงการที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเนื่องจากเจ้าของโครงการพยายามหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเจ้าของโครงการมักลดขนาดโครงการเพียงเล็กน้อยหรือแยกเป็นโครงการขนาดย่อยให้ขนาดโครงการไม่เข้าเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด (Chesoh, 2011; จันทนา อินทปัญญา, 2548; นฤมล เสกธีระ, 2558; สฤณี อาชวานันทกุล และคณะ, 2560) ยกตัวอย่างเช่น อุตสาหกรรมปิโตรเคมีที่มีกระบวนการผลิตทางเคมีตั้งแต่ 100 ตันต่อวันขึ้นไป จะต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย แต่ผู้ประกอบการบางรายจะใช้กระบวนการผลิตทางเคมีเพียง 90 ตันต่อวันขึ้นไป เพื่อจะได้ไม่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (นฤมล เสกธีระ, 2558) อีกหนึ่งตัวอย่างคือกฎหมายกำหนดให้โครงการอาคารอยู่อาศัยรวมตาม

กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป หรือมีพื้นที่ใช้สอยตั้งแต่ 4,000 ตารางเมตรขึ้นไปต้องทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่เจ้าของโครงการมักลดจำนวนห้องพักลงเหลือ 79 ห้องหรือมีพื้นที่ใช้สอยต่ำกว่า 4,000 ตารางเมตรเล็กน้อย เพื่อเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (สฤณี อาชวานันทกุล และคณะ, 2560) หรือกรณีโครงการหมู่บ้านจัดสรรที่มีจำนวนที่ดินแปลงย่อยตั้งแต่ 500 แปลง หรือเนื้อที่เกินกว่า 100 ไร่ ซึ่งตามกฎหมายต้องยื่นรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่ผู้ประกอบการหลีกเลี่ยงการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยยื่นขออนุญาตจัดสรรที่ดินออกเป็นหลายโครงการและคนละนิติบุคคล ถึงแม้ว่าการก่อสร้างโครงการหมู่บ้านจัดสรรนั้นจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนที่อาศัยบริเวณใกล้เคียง แต่ผู้ประกอบการยังสามารถดำเนินการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ต่อไปได้โดยถูกต้องตามกฎหมายเป็นต้น (สุรีย์ สิงห์ทอง, 2556)

กรณีศึกษาเรื่องการหลีกเลี่ยงการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่น่าสนใจคือการก่อสร้างท่าเทียบเรือบริเวณริมฝั่งแม่น้ำบางปะกง ตำบลสนามจันทร์ อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา ที่ก่อสร้างท่าเทียบเรือจำนวน 6 ท่า ยื่นเข้าไปในแม่น้ำบางปะกง โดย 4 ท่า มีขนาดท่าละ 995 ตารางเมตร ส่วนอีก 2 ท่า มีขนาดท่าละ 831 ตารางเมตร มีการก่อสร้างเขื่อนคอนกรีตเชื่อมระหว่างท่าเทียบเรือ ขนาดท่าเทียบเรือทั้ง 6 ท่ามีขนาดพื้นที่รวม 5,642 ตารางเมตร นอกจากนี้ ยังมีการก่อสร้างโกดังสินค้าและโรงงานเป็นโครงการต่อเนื่องกันอีกจำนวน 35 อาคาร รวมพื้นที่ใช้สอย 366,526 ตารางเมตร (ศาลปกครองระยอง, 2556) อย่างไรก็ตาม เจ้าของโครงการไม่ได้ทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเนื่องจากขนาดท่าเรือแต่ละท่ามีขนาดไม่ถึง 1,000 ตารางเมตรตามที่

กฎหมายกำหนดให้ทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ประชาชนในพื้นที่จึงฟ้องร้องศาลปกครองให้ตัดสินว่าการอนุญาตให้ก่อสร้างท่าเทียบเรือชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากทั้ง 6 ท่าที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เดียวกันเพียงแต่แยกเป็น 6 ท่า จึงควรถือเป็นโครงการเดียวกัน ถึงแม้ว่าศาลปกครองระยองพิพากษายกคำขอของผู้ฟ้องคดีทุกกรณี แต่ก็ทำให้ประชาชนเกิดความสงสัยต่อวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการกำหนดขนาดโครงการที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

สรุป

การพัฒนาแบบทุนนิยมทำให้มีการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ในการผลิตในปริมาณมาก ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากร มลพิษ และปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน รัฐบาลจึงนำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาเป็นเครื่องมือในการประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการและกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ ประเทศไทยมีพัฒนาการของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาตลอดเพื่อปรับปรุงระบบการประเมินผลกระทบให้เป็นไปตามยุคสมัย ดังสรุปในตารางที่ 1-3

ตารางที่ 1-3 พัฒนาการของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม สังคม และสุขภาพของประเทศไทย

พ.ศ.	พัฒนาการ
พ.ศ.2518	ประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 และจัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
พ.ศ.2524	กำหนดให้โครงการพัฒนาจำนวน 10 โครงการ ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
พ.ศ.2535	พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และเพิ่มประเภทโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็น 22 ประเภทโครงการ
พ.ศ.2548	ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน
พ.ศ.2552	กำหนดประเภทโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็น 34 ประเภทโครงการ
พ.ศ.2553	กำหนดให้โครงการรุนแรง 11 ประเภทโครงการ ที่เข้าข่ายมาตรา 67 วรรค 2 ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องการกำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จะต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
พ.ศ.2555	ประกาศประเภทและขนาดโครงการที่ต้องทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมเป็น 35 ประเภทโครงการ

พ.ศ.	พัฒนาการ
พ.ศ.2558	ประกาศประเภทและขนาดโครงการที่ต้องทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเพิ่มเติมเป็น 12 ประเภทโครงการ

ที่มา: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2556) ญาณิศา ศิริพรกิตติ (2556)

อย่างไรก็ตาม การกำหนดประเภทและขนาดโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพยังคงประสบปัญหาการหลีกเลี่ยงการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยเจ้าของโครงการมักลดขนาดโครงการเพียงเล็กน้อย หรือแยกเป็นโครงการขนาดย่อยให้ขนาดโครงการไม่ถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน

บทนำ

นักวิชาการให้คำนิยามคำว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) แตกต่างกันไป เช่น Beierle and Cayford (2002) นิยามการมีส่วนร่วมว่าเป็นกลไกที่สาธารณชนหรือตัวแทนของสาธารณชนเข้ามาร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนี้ทำได้หลายทาง ตั้งแต่การโหวตเลือกเสียงข้างมาก ไปจนถึงการใช้ความรุนแรง ตั้งแต่การเขียนบทความลงนิตยสารไปจนถึงการยื่นฟ้องคดี ตั้งแต่การจัดประชุมกลุ่มย่อยไปจนถึงการประชุมอย่างเป็นทางการในสภา

André (2006) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลหรือกลุ่มคนที่อาจได้รับผลกระทบทั้งทางบวกและลบจากการแทรกแซงใดๆ ไม่ว่าจะเป็นโครงการ แผนงาน แผนการ หรือนโยบายเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งจำเป็นในการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance)

ถวิลวดี บุรีกุล (2551) ให้นิยามการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นกระบวนการสื่อสารสองทางเพื่อให้ข้อมูลโครงการต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอ และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุกฝ่าย ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ร่วมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน (คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, 2545)

U.S. Environmental Protection Agency (2017) นิยามการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นกระบวนการที่ให้สาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วมและนำข้อคิดเห็นจากสาธารณชนมาพิจารณาอย่างจริงจังในการตัดสินใจ ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการ (process) ไม่ใช่เป็นเพียงแค่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นครั้งเดียว (single event) กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงประกอบด้วยชุดของกิจกรรม (series of activities) ตลอดระยะเวลาของการดำเนินโครงการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแจ้งรายละเอียดแก่สาธารณชนและรับเอาความคิดเห็นจากสาธารณชนมาพิจารณาในกระบวนการตัดสินใจของโครงการ

เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน

เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนมี 3 ประการ (ถวิลวดี บุรีกุล, 2552) คือ

- 1) ผู้เข้าร่วมกระบวนการมีส่วนร่วมต้องมีอิสรภาพ หมายถึง ประชาชนมีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ แต่การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ การถูกบังคับให้ร่วมไม่ว่าจะในรูปแบบใดไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 2) ผู้เข้าร่วมทุกคนต้องมีความเสมอภาค กล่าวคือ ประชาชนที่เข้าร่วมในกิจกรรมจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้เข้าร่วมคนอื่นๆ เช่น มีสิทธิในการแสดงความเห็นและได้รับความเคารพในการแสดงความคิดเห็นนั้นอย่างเท่าเทียมกัน
- 3) ต้องมีความสามารถที่จะแสดงความเห็น หมายความว่า ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายจะต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมการมีส่วนร่วมนั้น หากกิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย การมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้ ผู้จัดกระบวนการมีส่วนร่วม

ของประชาชนจะต้องเสริมสร้างความสามารถของประชาชนให้มีความสามารถเข้าร่วมและแสดงความคิดเห็นอย่างแท้จริงได้

ระดับขั้นของการมีส่วนร่วมของประชาชน

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล (2548) แบ่งระดับขั้นของการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 6 ระดับ ได้แก่

1) ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุด และเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชน โดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าวสาร และการแสดงนิทรรศการ เป็นต้น แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใด ๆ

2) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการจะเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น เพื่อเป็นข้อมูลในการประเมินข้อดีข้อเสียของโครงการอย่างชัดเจนมากขึ้น เช่น การจัดทำแบบสอบถามก่อนริเริ่มโครงการต่าง ๆ หรือการบรรยายและเปิดโอกาสให้ผู้ฟังแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการนั้นๆ เป็นต้น

3) ระดับการปรึกษาหารือ เป็นการเจรจาอย่างเป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นข้อสงสัยต่าง ๆ เช่น การจัดประชุม การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

4) ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ผู้วางแผนโครงการกับประชาชนมีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการและผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินการ

โครงการ การวางแผนร่วมกันนี้เหมาะที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อน และมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้ อนุญาโตตุลาการเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกันเป็นต้น

5) ระดับการร่วมปฏิบัติ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ เป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

6) ระดับการควบคุมโดยประชาชน เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชน เพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ แต่การลงประชามติจะสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนได้ดีเพียงใด ขึ้นอยู่กับความชัดเจนของประเด็นที่จะลงประชามติและการกระจายข่าวสารเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของประเด็นดังกล่าวให้ประชาชนเข้าใจอย่างสมบูรณ์และทั่วถึง โดยในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองแล้ว ผลของการลงประชามติจะมีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตาม

หลักปฏิบัติที่ดีของการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation Best Practice)

André (2006) เสนอหลักปฏิบัติที่ดีของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งเป็นหลักการ 3 ลำดับชั้น (three tiers of PP principles) ได้แก่ หลักการทั่วไป (basic principle) หลักการในการดำเนินการ (operating principles) และ แนวทางการพัฒนา (developing guidelines) ซึ่งอธิบายได้ดังนี้

หลักการทั่วไป (basic principle) ประกอบด้วย

1) ความเข้าใจบริบท (adapted to the context): ทำความเข้าใจบริบทของสังคม ค่านิยม วัฒนธรรมของชุมชนที่เป็นที่ตั้งของโครงการ มีความเคารพต่อประวัติศาสตร์ ความเป็นมาทางสังคม และวัฒนธรรมของชุมชนที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการ

2) การให้ข้อมูลเชิงรุก (informative and proactive): ระลึกว่าชุมชนมีสิทธิได้รับข้อมูล เกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นเริ่มต้นโครงการ การให้ข้อมูลที่เข้าใจง่ายแก่ชุมชนและ สาธารณชนที่สนใจโครงการเป็นการกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมมากขึ้น

3) ปรับวิธีการสื่อสาร (adaptive and communicative): สาธารณชนมีความแตกต่างกัน ทั้งในด้านประชากร ความรู้ อำนาจ ค่านิยม และความสนใจ การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพจะต้องทำ ให้คนทุกกลุ่มมีความเข้าใจโครงการและสามารถแสดงความเห็นต่อโครงการได้อย่างแท้จริง

4) ความหลากหลายและเท่าเทียม (inclusive and equitable): เปิดโอกาสให้สาธารณชน ทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วม ให้ความสำคัญกับการป้องกันผลกระทบแก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาส เช่น กลุ่มชาติพันธุ์ ผู้หญิง เด็ก คนชรา และคนยากจน นอกจากนี้ควรคำนึงถึงความเสมอภาคระหว่างคนรุ่น ปัจจุบันและอนาคตด้วย (equity between present and future generation)

5) การให้ความรู้ (educative): ให้ความรู้แก่ผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มโดยคำนึงถึงค่านิยม ผลประโยชน์ สิทธิและหน้าที่ของแต่ละกลุ่ม

6) ความร่วมมือ (cooperative): สนับสนุนให้เกิดความร่วมมือ ประณีประนอม และหา ฉันทามติร่วมกันในประเด็นความขัดแย้งมากกว่าการเผชิญหน้า พยายามหาข้อตกลงร่วมกันใน ภาพรวม

7) นำความเห็นจากการมีส่วนร่วมมาพิจารณา (imputable): นำความเห็นที่ได้รับจากประชาชนไปปรับปรุงข้อเสนอโครงการ และส่งข้อมูลกลับไปยังผู้มีส่วนได้เสียเพื่อแจ้งให้ทราบว่าประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างไรบ้าง

หลักการในการดำเนินการ (operating principles): นอกจากหลักการทั่วไปข้างต้นแล้ว การดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนควรมีองค์ประกอบ ดังนี้

1) เริ่มต้นเร็วและเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมตลอดกระบวนการ (initiated early and sustained): ควรเปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นเริ่มต้น คือตั้งแต่ขั้นกำหนดขอบเขตการศึกษาผลกระทบ (scoping) ซึ่งจะช่วยให้เจ้าของโครงการมีภาพลักษณ์ที่ดี และยังช่วยให้หน่วยงานที่มีหน้าที่พิจารณารายงานให้ความเห็นชอบต่อรายงานได้อย่างมั่นใจด้วย

2) มีการเตรียมการที่ดีและมุ่งประเด็นที่สามารถต่อรองได้ (well planned and focused on negotiable issues): ก่อนดำเนินกิจกรรมการมีส่วนร่วมใดๆ ผู้จัดต้องเตรียมการให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกคนเข้าใจวัตถุประสงค์ กระบวนการ กติกา และผลลัพธ์ที่คาดหวังจากการมีส่วนร่วม หากไม่สามารถหาฉันทามติได้ ควรมุ่งไปที่ประเด็นที่สามารถต่อรองได้ โดยเน้นการทำความเข้าใจคุณค่าและผลประโยชน์ของผู้เข้าร่วมกระบวนการซึ่งจะทำให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจ

3) ให้ความสนับสนุนผู้เข้าร่วมกระบวนการมีส่วนร่วม (supportive to participants): สนับสนุนผู้เข้าร่วมกระบวนการให้เข้าถึงข้อมูลที่เพียงพอต่อการแสดงความคิดเห็น พิจารณาให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าร่วมกระบวนการได้ และสร้างเสริมศักยภาพของกลุ่มที่ไม่มีวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมให้สามารถเข้าร่วมกระบวนการได้

4) การกำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมในขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ (tiered and optimized): ควรกำหนดการมีส่วนร่วมไว้ในขั้นตอนที่เหมาะสมเป็นระยะ เช่น ขั้นการกำหนดนโยบาย ขั้นการวางแผน ขั้นการดำเนินโครงการ เป็นต้น เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้ผู้มีส่วนได้เสียต้องสละทั้งเวลาและเงินในการเข้าร่วม ดังนั้นการเลือกเวลาและสถานที่ที่เหมาะสมจึงมีผลต่อความพอใจในการเข้าร่วมของประชาชน

5) ความเปิดเผยและโปร่งใส (open and transparent): ประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการหรือประชาชนที่สนใจโครงการทุกคนต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มีการแบ่งแยกชาติพันธุ์ เพศ หรือรายได้ นอกจากนี้ ควรเปิดโอกาสให้ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญ (professional experts) ประเมินข้อเสนอโครงการผ่านกิจกรรมมีส่วนร่วมในขั้นตอนที่เกี่ยวข้องเช่น การจัดประชุม หรือการทำประชาพิจารณ์

6) มุ่งเน้นบริบท (context-oriented): เนื่องจากชุมชนแต่ละชุมชนมีกฎในการอยู่ร่วมกันและวิธีการจัดการความขัดแย้งของตนเองทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ดังนั้น ควรจัดวิธีการมีส่วนร่วมให้สอดคล้องกับข้อปฏิบัติที่ชุมชนยึดถือ ซึ่งเป็นการแสดงความเคารพในกฎของชุมชนและทำให้ผู้เข้าร่วมมีความมั่นใจในกระบวนการและผลลัพธ์ของกระบวนการมีส่วนร่วมด้วย

7) ความน่าเชื่อถือและความถูกต้องแม่นยำ (credible and rigorous): การดำเนินกระบวนการมีส่วนร่วมต้องเป็นไปอย่างมีจริยธรรมและเป็นมืออาชีพ ผู้ดำเนินรายการ (facilitator) ต้องมีความเป็นกลางเพื่อให้ผู้เข้าร่วมรู้สึกสบายใจที่จะแสดงความเห็น และเปิดโอกาสให้ทุกฝ่าย

แสดงความเห็นอย่างเท่าเทียมกันเพื่อลดความตึงเครียดและความขัดแย้ง ในบริบทที่สามารถดำเนินการอย่างเป็นทางการ ควรนำข้อปฏิบัติทางจริยธรรม (code of ethics) มาใช้

แนวทางการพัฒนา (developing guidelines): ทุกฝ่ายควรสนับสนุนแนวทางต่อไปนี้ เพื่อปรับปรุงผลของการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

- 1) สาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ในที่นี้อาจต้องมีการปรับปรุงข้อมูลโครงการให้มีความละเอียดมากขึ้นสำหรับการมีส่วนร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิ และเลือกเฉพาะประเด็นที่มีความสำคัญในขั้นตอนการตัดสินใจ
- 2) มีกระบวนการมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้นในกระบวนการตัดสินใจ
- 3) วิธีการที่สร้างสรรค์ในการดึงผู้มีส่วนได้เสียให้เข้าร่วมกระบวนการ
- 4) มีความเป็นธรรมและเท่าเทียม

หลักเกณฑ์ในการประเมินการมีส่วนร่วมของประชาชน (Criteria to Evaluate Public Participation)

Rowe and Frewer (2000) เสนอหลักเกณฑ์ในการประเมินการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นการมีส่วนร่วมที่แท้จริงหรือไม่ โดยแบ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมได้รับการยอมรับและหลักเกณฑ์ของกระบวนการมีส่วนร่วม



Source: ดัดแปลงจาก Rowe and Frewer (2000) พัฒนาภาพโดยผู้เขียน

รูปที่ 2-1 หลักเกณฑ์ที่ทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมได้รับการยอมรับ

หลักเกณฑ์ที่ทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมได้รับการยอมรับประกอบด้วย 5 องค์ประกอบ (รูปที่ 2-1) ได้แก่ 1) ผู้เข้าร่วมกระบวนการมีส่วนร่วมต้องเป็นตัวแทนของผู้ได้รับผลกระทบที่แท้จริง 2) ผู้เข้าร่วมกระบวนการต้องมีความเป็นอิสระ 3) ผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นเริ่มต้น 4) ผลของกระบวนการมีส่วนร่วมต้องมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจระดับนโยบาย 5) กระบวนการมีส่วนร่วมต้องมีความโปร่งใส

1) ผู้เข้าร่วมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องเป็นตัวแทนของผู้ได้รับผลกระทบที่แท้จริง (Representativeness of participants)

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนควรครอบคลุมตัวแทนของผู้ที่ได้รับผลกระทบอย่างกว้างขวางตั้งแต่คนด้อยโอกาสในสังคม คนยากจน ไปจนถึงนักวิชาการ ชนชั้นสูง และคนทั่วไปที่ให้ความสนใจกับโครงการ ไม่ควรเจาะจงเลือกผู้ได้รับผลกระทบเพียงไม่กี่กลุ่มมาเข้าร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วมเท่านั้น (Middendorf & Busch, 1997; Webler, Kastenholz, & Renn, 1995) สำหรับโครงการที่อาจทำให้เกิดผลกระทบข้ามพรมแดน ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ที่อาจได้รับผลกระทบในประเทศข้างเคียงเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมของโครงการด้วย

สำหรับจำนวนของผู้เข้าร่วมกระบวนการนั้น การศึกษาของ Rahl (1996) พบว่าหากรับฟังความเห็นจากประชาชนกลุ่มเล็กเกินไปอาจทำให้ไม่ได้ประเด็นที่สาธารณะอาจจะห่วงกังวลครบถ้วน ดังนั้น ยิ่งกลุ่มตัวอย่างเยอะมากเท่าไรยิ่งมีแนวโน้มว่าความเห็นที่ได้รับสะท้อนความเห็นของสาธารณชนโดยภาพรวมมากเท่านั้น อย่างไรก็ตามการที่ผู้เข้าร่วมกระบวนการมีจำนวนมาก อาจทำให้เกิดอคติในการแสดงความเห็นเอนเอียงไปในทางใดทางหนึ่งหากไม่มีการจัดการที่ดีพอ วิธีการคัดเลือกตัวแทนจากกลุ่มต่างๆมาเข้าร่วมกระบวนการอาจใช้การสุ่มแบบแบ่งช่วงชั้นจากประชากรที่ได้รับผลกระทบ หรือใช้แบบสอบถามสำรวจในเบื้องต้นเพื่อแยกกลุ่มที่มีทัศนคติต่างกัน หลังจากนั้นจึงเลือกตัวแทนจากแต่ละกลุ่มมาเป็นองค์คณะในกระบวนการรับฟังความเห็น (Crosby, Kelly, & Schaefer, 1986)

2) ผู้เข้าร่วมกระบวนการมีส่วนร่วมต้องมีความเป็นอิสระ (Independence of true participants)

การดำเนินกระบวนการมีส่วนร่วมต้องเป็นไปอย่างเป็นอิสระและปราศจากอคติ กล่าวคือ ทั้งผู้จัดกระบวนการมีส่วนร่วมและผู้เข้าร่วมกระบวนการต้องมีอิสระจากโครงการอย่างชัดเจน (Marshall, Arts, & Morrison-Saunders, 2005) กระบวนการมีส่วนร่วมควรดำเนินการโดยผู้ที่มีความเป็นกลางและไม่มีผลประโยชน์ใดๆจากโครงการ รวมทั้งไม่ได้รับค่าจ้างโดยตรงจากเจ้าของโครงการด้วย เช่น มหาวิทยาลัย (Nelkin & Pollak, 1979) หรือสถาบันการศึกษาที่น่าเชื่อถือสำหรับผู้เข้าร่วมกระบวนการนั้น การเปิดเผยตัวตน สังกัดและความเกี่ยวข้องกับเจ้าของโครงการ เป็นการสร้างความมั่นใจในระดับหนึ่งว่าผู้ที่แสดงความเห็นมีความเป็นอิสระอย่างน้อยเพียงใด (Crowfoot & Wondolleck, 1990) นอกจากนี้ การที่เจ้าของโครงการเปิดกว้างรับฟังความเห็นจากผู้เข้าร่วมที่เป็นอิสระเป็นการแสดงให้เห็นความพยายามของเจ้าของโครงการที่จะรับฟังความเห็นจากสาธารณะที่แท้จริงมากกว่าการจัดกระบวนการเพียงเพื่อให้ครบขั้นตอนตามกฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้ผู้จัดกระบวนการรับฟังความเห็นต้องชี้แจงให้ผู้เข้าร่วมประชุมเข้าใจว่าจะนำข้อสรุปที่ได้รับจากการประชุมแต่ละกลุ่มไปดำเนินการอย่างไรต่อไป (Rowe & Frewer, 2000)

3) ผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นเริ่มต้น (Early involvement)

ประชาชนควรเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความเห็นต่อการกำหนดนโยบายตั้งแต่เริ่มต้น (Doelle & Sinclair, 2006; Hartley & Wood, 2005) รัฐหรือเจ้าของโครงการไม่จำเป็นต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเชิงเทคนิคหรือในขั้นตอนการพิสูจน์และศึกษาทางวิทยาศาสตร์ เช่น การประเมินความเสี่ยง แต่ควรทำการปรึกษาหารือสาธารณะกับประชาชนตั้งแต่ต้นเพื่อทำความเข้าใจ

เข้าใจว่าประชาชนมีการรับรู้ต่อความเสี่ยงนั้นอย่างไร (Moffet, 1996) Lake and Disch (1992) ยกตัวอย่างเรื่องการจัดหาที่ทิ้งขยะอันตราย แทนที่จะตั้งธงว่าต้องมีการจัดหาที่ทิ้งขยะอันตราย แล้วให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคัดเลือกสถานที่ทิ้งขยะอันตราย ควรเริ่มตั้งแต่ให้ประชาชนเข้ามาร่วมให้ความเห็นว่าจำเป็นจะต้องมีที่ทิ้งขยะอันตรายหรือไม่ นอกจากนี้ควรเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายสาธารณะเพื่อให้เกิดการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับความจำเป็นของโครงการ ไม่ใช่เพียงการถกเถียงต่อปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการเท่านั้น

การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นเริ่มต้นนั้น ทำให้ประชาชนเกิดความไว้วางใจโครงการ (Johnson & Dagg, 2003) และรู้สึกว่าการมีส่วนร่วมของตนเองมีความหมายต่อการพัฒนาโครงการอย่างแท้จริง (Bond, Palerm, & Haigh, 2004) อย่างไรก็ตาม มีข้อพึงระวังว่าการมีส่วนร่วมที่มากเกินไปของคนที่มีจุดยืนต่างกัน (เทคนิค เศรษฐศาสตร์ สังคม การเมือง จริยธรรม) ดังนั้น การมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางของคนจำนวนมากจึงมักเป็นการถกเถียงกันไปมาของผู้ที่มีมุมมองต่างกัน และอาจทำให้เกิดความสับสนในวัตถุประสงค์ของการแสดงความเห็นจนไม่สามารถหาข้อตกลงร่วมกันได้ ดังนั้น ในบางเรื่องเจ้าของโครงการจึงต้องกำหนดระดับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่มและให้น้ำหนักเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงการเท่านั้น (O'Faircheallaigh, 2010)

4) ผลของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจระดับนโยบาย (influence)

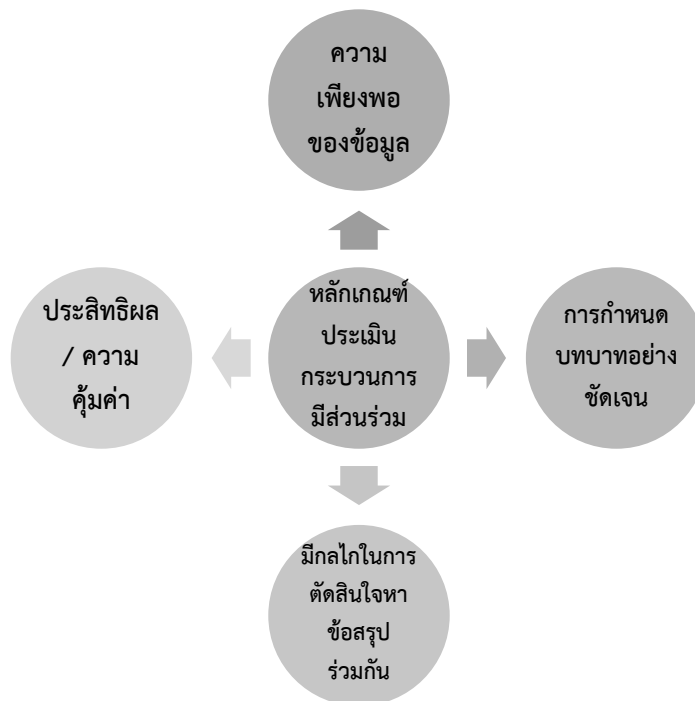
ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจต้องนำผลจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมาพิจารณาในการตัดสินใจเชิงนโยบายอย่างจริงจัง (Glucker, Driessen, Kolhoff, & Runhaar, 2013;

O'Faircheallaigh, 2010; Sinclair, 2004) ปัญหาการมีส่วนร่วมที่พบบ่อยคือผู้เข้าร่วมกระบวนการมักคิดว่าตนเองถูกเชิญเพื่อให้การมีส่วนร่วมครอบคลุมประกอบตามเงื่อนไขของการประเมินผลกระทบเท่านั้น ประชาชนจึงมักเกิดความสงสัยและไม่ไว้วางใจต่อกระบวนการรับฟังความเห็น Rowe and Frewer (2000) เสนอว่า เจ้าของโครงการควรแจ้งผู้เข้าร่วมล่วงหน้าตั้งแต่ก่อนเริ่มกระบวนการว่า จะนำผลที่ได้จากการรับฟังความเห็นไปดำเนินการอย่างไรและมีผลจากการรับฟังความเห็นมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบายอย่างไร นอกจากนี้ หลังจากจบกระบวนการรับฟังความเห็นแล้ว เจ้าของโครงการควรเผยแพร่ให้สาธารณชนทั่วไปทราบอีกครั้งว่าโครงการได้นำผลจากการมีส่วนร่วมมาตัดสินใจดำเนินนโยบายอย่างไรเพราะจะทำให้ประชาชนรู้สึกไว้วางใจและรู้สึกว่าได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาโครงการอย่างแท้จริง

5) กระบวนการมีส่วนร่วมต้องมีความโปร่งใส (Transparency)

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องมีความโปร่งใส เจ้าของโครงการต้องเปิดเผยให้สาธารณชนทราบข้อมูลโครงการและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาตัดสินใจอย่างตรงไปตรงมาและครบถ้วน (Bond et al., 2004) นอกจากนี้ เจ้าของโครงการควรเปิดเผยให้สาธารณชนรับทราบตลอดเวลาว่าโครงการดำเนินงานถึงขั้นตอนใด และผลการตัดสินใจต่อการดำเนินโครงการเป็นอย่างไร ความโปร่งใสในการดำเนินงานจะทำให้สาธารณชนคลายความเคลงใจเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนกรณีที่โครงการเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วม (Rowe & Frewer, 2000)

สำหรับหลักเกณฑ์ประเมินกระบวนการมีส่วนร่วมประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ (รูปที่ 2-2) ได้แก่ 1) มีข้อมูลที่เพียงพอให้ผู้เข้าร่วมสามารถใช้ข้อมูลนั้นเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจได้ 2) การกำหนดบทบาทของผู้เข้าร่วมกระบวนการอย่างชัดเจน 3) ต้องมีกลไกในการตัดสินใจหาข้อสรุปร่วมกัน และ 4) เป็นกระบวนการที่มีประสิทธิผลและคุ้มค่า ดังรายละเอียดต่อไปนี้



Source: ดัดแปลงจาก Rowe and Frewer (2000) พัฒนาภาพโดยผู้เขียน

รูปที่ 2-2 หลักเกณฑ์สำหรับประเมินกระบวนการมีส่วนร่วม

1) ความเพียงพอของข้อมูล (Resources Accessibility)

ผู้เข้าร่วมโครงการต้องสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลที่ต้องการและเพียงพอต่อการแสดงความคิดเห็น รวมถึงสามารถเข้าถึงบุคคลที่สามารถให้ข้อมูลได้ เช่น นักวิทยาศาสตร์ และมีเวลาเพียงพอในการตัดสินใจแสดงความคิดเห็นใดๆ บ่อยครั้งที่ผู้เข้าร่วมรับฟังความเห็นไม่เข้าใจข้อมูลเชิงเทคนิค การแสดงให้เห็นจริงๆ เช่นการให้ดูวิดีโอของเทคโนโลยีเดียวกันหรือการพาไปดูงานที่สถานที่จริงสามารถช่วยแก้ปัญหานี้ได้ (Moffet, 1996) อย่างไรก็ตาม การให้ข้อมูลที่มากและซับซ้อนเกินไปจะทำให้ผู้เข้าร่วมประชุมเกิดความตึงเครียดและสับสน ผู้ให้ข้อมูลโครงการต้องหลีกเลี่ยงการใช้ศัพท์เฉพาะและสรุปข้อมูลให้กระชับ

2) การกำหนดบทบาทของผู้เข้าร่วมกระบวนการอย่างชัดเจน (Task Definition)

ผู้จัดกระบวนการต้องแจ้งขอบเขตของกระบวนการมีส่วนร่วมและผลลัพธ์จากกระบวนการรับฟังความเห็นให้ชัดเจนตั้งแต่ก่อนเริ่มกระบวนการ (Chakraborty & Stratton, 1993) หากผู้เข้าร่วมกระบวนการไม่มีความเข้าใจถึงบทบาทที่ชัดเจนของตนเอง อาจทำให้เกิดการโต้เถียงซึ่งทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม การกำหนดขอบเขตและกฎเกณฑ์ที่ตายตัวมากเกินไปก็ทำให้การพูดคุยไม่มีความยืดหยุ่น ซึ่งสามารถแก้ไขได้โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดร่างสัญญาจ้างที่ปรึกษา (TOR) ตั้งแต่แรก

3) มีกลไกในการตัดสินใจหาข้อสรุปร่วมกัน (Structured Decision Making)

กิจกรรมการมีส่วนร่วมควรมีกลไกในการสะท้อนผลการตัดสินใจของกลุ่ม (Crosby et al., 1986) ซึ่งสามารถทำได้โดยการให้เหตุผลสนับสนุนการตัดสินใจเลือกข้อสรุป นอกจากนี้ การบันทึกกระบวนการทั้งหมดก่อนจะได้ข้อตกลงสุดท้ายร่วมกันจะทำให้มีความโปร่งใสมากขึ้น ในขั้นตอนนี้

สามารถนำเครื่องมือ เช่น การวิเคราะห์ผลการตัดสินใจ (decision analysis) การประยุกต์ใช้เทคนิคต้นไม้ตัดสินใจ (decision tree techniques) และเทคนิคเดลฟาย (delphi technique) มาช่วยสร้างกระบวนการตัดสินใจของปัจเจกและของกลุ่ม เปิดโอกาสให้มีการถกเถียงและแจกแจงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆโดยให้น้ำหนักกับประเด็นทางสังคมและการเมืองร่วมด้วย ซึ่งสุดท้ายนำไปสู่ข้อสรุปร่วมกันของกลุ่มที่สามารถอธิบายได้ว่าทำไมถึงได้ข้อสรุปดังกล่าว อย่างไรก็ตามผู้ดำเนินกระบวนการกลุ่มต้องควบคุมให้ทุกคนแสดงความเห็นอย่างเท่าเทียมกัน และไม่ให้กระบวนการถูกครอบงำโดยความเห็นของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง (Rowe & Frewer, 2000)

4) ประสิทธิภาพและความคุ้มค่า (Cost and Effectiveness)

การจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าโดยมีประสิทธิภาพสูงสุด (Crosby et al., 1986; Rahl, 1996) ยกตัวอย่างเช่น การจัดประชาพิจารณ์ใหญ่ๆอาจไม่เหมาะสมเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเชิงนโยบาย ทั้งนี้ การกำหนดรูปแบบของกิจกรรมรับฟังความเห็นต้องพิจารณาจากระยะเวลาและงบประมาณที่มีอยู่ด้วย โดยอาจจัดกิจกรรมหลากหลายรูปแบบผสมกันก็ได้

หลักเกณฑ์ประเมินกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในบริบทประเทศไทย

Chompunth (2011) ได้พัฒนาหลักเกณฑ์ในการประเมินประสิทธิภาพของการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยพิจารณาให้เหมาะสมกับการนำมาใช้ประเมินการมีส่วนร่วมในบริบทของประเทศไทย ซึ่งหลักเกณฑ์การประเมิน นิยามของหลักเกณฑ์ และตัวชี้วัดในการบรรลุผลหลักเกณฑ์แสดงใน

ตารางที่ 2-1

ตารางที่ 2-1 หลักเกณฑ์ นิยาม และตัวชี้วัดการประเมินกระบวนการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนในบริบทประเทศไทย

หลักเกณฑ์การประเมิน	นิยาม	ตัวชี้วัด
การชี้แจงเป้าหมายของการรับฟังความเห็นและบทบาทของผู้เข้าร่วมประชุม (clarification of goals and stakeholders' roles)	ชี้แจงขอบเขตและเป้าหมายของการมีส่วนร่วม และชี้แจงบทบาทของผู้เข้าร่วมกระบวนการ	ชี้แจงขอบเขต เนื้อหา และวัตถุประสงค์ของกระบวนการอย่างชัดเจนเพื่อหลีกเลี่ยงความสับสนที่อาจเกิดขึ้น
การให้ความรู้แก่สาธารณะ (educating and informing the public)	ผู้เข้าร่วมประชุมมีข้อมูลที่เพียงพอและสามารถร่วมถกเถียงในกระบวนการมีส่วนร่วม	กระบวนการมีส่วนร่วมควรเป็นกระบวนการสร้างความเข้าใจและสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้เสียในการร่วมกันอภิปราย ถกเถียง และร่วมกันหาทางออก นอกจากนี้ผู้เข้าร่วมประชุมควรมีโอกาสสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็น สถานการณ์ทางเลือก และความเห็นที่แตกต่างกัน
ความหลากหลายและความเป็นตัวแทนของผู้เข้าร่วมประชุม (inclusiveness and	การมีส่วนร่วมต้องมีความหลากหลายและครอบคลุมทั้งผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับ	กำหนดผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการอย่างครอบคลุม และคัดเลือกตัวแทนของผู้ได้รับผลกระทบ

หลักเกณฑ์การประเมิน	นิยาม	ตัวชี้วัด
adequate representativeness)	ผลกระทบจากโครงการและ สาธารณชนทั่วไป	ที่หลากหลายเข้ามามีส่วนร่วม ในกระบวนการรับฟัง ความเห็น
วิธีการที่หลากหลายและ เหมาะสม (multiple and appropriate participation method)	วิธีการมีส่วนร่วมต้องมีความ หลากหลายและคำนึงถึงความ เหมาะสมกับบริบทและ ผู้เข้าร่วมกระบวนการ	ใช้วิธีการมีส่วนร่วมที่ เหมาะสมในการเข้าหาและ สื่อสารกับสาธารณชน และ เปิดโอกาสให้ร่วมแสดง ความเห็น นอกจากนี้ ควรใช้ วิธีการและกิจกรรมที่ หลากหลายและเหมาะสมกับ บริบทของพื้นที่เพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์ของการรับฟัง ความเห็น
การเริ่มต้นเร็ว (early involvement)	เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามา มีส่วนร่วมให้เร็วที่สุดเพื่อเป็น ข้อมูลในการวางแผนโครงการ	จัดกระบวนการรับฟัง ความเห็นและดึงผู้มีส่วนได้ เสียให้เข้ามามีส่วนร่วมให้เร็ว ที่สุด
ความโปร่งใส (transparency)	กระบวนการมีส่วนร่วมต้องมี ความโปร่งใส มีการเปิดเผย ต่อสาธารณชนถึง ความก้าวหน้าของ กระบวนการมีส่วนร่วม และ	กระบวนการมีส่วนร่วมต้องมี ความโปร่งใสและเปิดเผยต่อ สาธารณชน ผู้มีส่วนได้เสียสามารถ ตรวจสอบย้อนกลับได้ว่า

หลักเกณฑ์การประเมิน	นิยาม	ตัวชี้วัด
	เปิดเผยว่าได้นำผลจากการมีส่วนร่วมไปพิจารณาโครงการอย่างไร	เจ้าของโครงการนำความเห็นที่ได้จากการจัดรับฟังไปพิจารณาอย่างไร
การสื่อสารสองทาง (two-way communication)	การสื่อสารระหว่างผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆต้องเป็นการสื่อสาร 2 ทาง	จัดกระบวนการมีส่วนร่วมให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย และมีการสื่อสารสองทางระหว่างกัน
การเข้าถึงทรัพยากรและข้อมูล (resources and information availability and accessibility)	ผู้เข้าร่วมกระบวนการสามารถเข้าถึงทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อเติมเต็มความรู้และสามารถใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจ	ผู้เข้าร่วมกระบวนการรับฟังความเห็นต้องเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็นต่อการตัดสินใจ โดยข้อมูลที่ใช้ต้องเป็นข้อมูลที่สามารถประชาชนสามารถเข้าใจได้ง่าย

Source: Chompunth (2011)

กระบวนทัศน์ใหม่ของการมีส่วนร่วมของประชาชน (New Paradigm for Participation)

กระบวนทัศน์ใหม่ของการมีส่วนร่วมนี้มีความแตกต่างจากกระบวนทัศน์แบบเดิมตรงที่กระบวนทัศน์เดิมมองการมีส่วนร่วมเป็นเรื่องการโต้ตอบของประชาชนอย่างเป็นทางการต่อข้อเสนอของรัฐบาลหรือเจ้าของโครงการ อย่างไรก็ตาม ในกระบวนทัศน์ใหม่นั้น การมีส่วนร่วมสามารถทำได้

หลายทางทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ (Innes & Booher, 2004) ซึ่งมาจากสมมติฐานที่ว่า การกำกับดูแลกิจการไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องของรัฐบาลเท่านั้น แต่เป็นเรื่องของการต่อรองเชิงอำนาจอย่างกว้างขวางในสังคม ดังที่ Hajer and Wagenaar (2003) กล่าวว่า “กระบวนการตัดสินใจในนโยบายปัจจุบันเป็นเรื่องระหว่างรัฐ องค์กรของรัฐ และองค์กรทางสังคม” ดังนั้นการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพต้องการระบบที่สามารถสร้างการโต้ตอบระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรไม่แสวงผลกำไร องค์กรธุรกิจ กลุ่มรณรงค์และมูลนิธิ ซึ่งสอดคล้องกับความซับซ้อนของโลกในปัจจุบัน กรอบแนวคิดนี้สอดคล้องกับงานวิจัยหลายชิ้นที่ระบุว่ากระบวนการสานเสวนา (dialogue) ระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียมีความสำคัญต่อการสร้างการมีส่วนร่วมที่แท้จริงเพราะเมื่อผู้มีส่วนได้เสียได้เปิดใจรับฟังและแลกเปลี่ยนความเห็นจากอีกฝ่ายโดยไม่ตัดสินจะเกิดการเรียนรู้ระหว่างกัน เกิดความเข้าใจ และความไว้วางใจกันระหว่างผู้ร่วมกระบวนการมากขึ้น ซึ่งจะพัฒนาไปสู่การหาทางออกใหม่ๆ ร่วมกัน (Innes & Booher, 2004) ถึงแม้ว่าบางกรณีอาจไม่สามารถได้ข้อสรุปร่วมกันในครั้งแรกๆ ของการพูดคุย แต่การได้แลกเปลี่ยนความเห็นระหว่างกันทำให้เกิดการเรียนรู้ความจำเป็นและความต้องการของอีกฝ่ายซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างความไว้วางใจ (Bloomfield, Collins, Fry, & Munton, 2001) และอาจทำให้สามารถหาข้อตกลงร่วมกันได้ในอนาคต อย่างน้อยที่สุดการแลกเปลี่ยนความเห็นโดยสันติวิธีเช่นนี้ย่อมให้ผลลัพธ์ที่ดีกว่าการรับฟังความเห็นแบบเดิมที่มักจะเป็นการโต้เถียงอย่างรุนแรงและพัฒนาไปเป็นความขัดแย้งระหว่างผู้เห็นต่างจนไม่สามารถหาข้อตกลงร่วมกันได้

นอกจากนี้ กระบวนทัศน์ใหม่ของการมีส่วนร่วมนี้ยังสามารถอธิบายได้โดยกรอบแนวคิดเรื่อง network society (Castells, 1996) ที่กล่าวว่า ในสังคมปัจจุบัน การใช้อำนาจแนวดิ่งไม่ทำให้เกิดประสิทธิภาพแต่อย่างใด สิ่งที่มีอำนาจที่สุดคือการสร้างเครือข่าย เพราะการแลกเปลี่ยนข้อมูลภายในเครือข่ายทำให้สามารถหาความต้องการร่วมกันและนำไปสู่การหาทางออกร่วมกันได้ ทั้งนี้ การรวมกันเป็นเครือข่ายยังทำให้มีอำนาจในการต่อรองมากขึ้นอีกด้วย

โมเดลการมีส่วนร่วมแบบสร้างความร่วมมือ (Collaborative Participation Model)

Reed (2008) กล่าวว่าหัวใจของการมีส่วนร่วมคือการเสริมพลังให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกคน (empowerment) ความเป็นธรรม (equity) ความไว้วางใจ (trust) และการเรียนรู้ (learning) จึงมีการนำโมเดลการมีส่วนร่วมแบบสร้างความร่วมมือ (collaborative participation model) มาใช้ในกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อปลดปล่อยความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย ในกระบวนการมีส่วนร่วมแบบเดิมมักมีการนำเสนอข้อมูลเพียงด้านเดียวจากเจ้าของโครงการ ทำให้ผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มอื่นเกิดความไม่ไว้วางใจและสงสัยในความน่าเชื่อถือของข้อมูล เป็นเหตุให้ไม่สามารถหาข้อตกลงร่วมกันบนพื้นฐานข้อมูลนั้นได้ หลักการมีส่วนร่วมแบบสร้างความร่วมมือเป็นการเปิดพื้นที่ให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มที่หลากหลายมาร่วมเรียนรู้โดยถือว่าผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมทุกคนมีสถานะที่เท่าเทียมกัน ในกระบวนการมีส่วนร่วมนี้ ทุกคนถูกปฏิบัติด้วยกฎกติกาแบบเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ บริษัท หรือผู้ด้อยโอกาสในสังคม (Innes & Booher, 2004) กระบวนการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่คนในสังคมเรียนรู้สิ่งๆหนึ่งร่วมกัน ดังนั้นจึงไม่ใช่เพียงแค่พูดคุยเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันเท่านั้น แต่เปิด

โอกาสให้ผู้มีส่วนร่วมทุกฝ่ายค้นหาข้อมูลร่วมกัน (Webler et al., 1995) ซึ่งทำได้ตั้งแต่ร่วมสังเกตการณ์ศึกษา ตั้งทีมทำการวิจัยร่วมกัน หรือไปเยี่ยมชมสถานที่ที่มีลักษณะผลกระทบใกล้เคียงกับโครงการ การหาข้อมูลร่วมกันนี้ทำให้ทุกฝ่ายมีความเชื่อมั่นในข้อมูลและสามารถนำมาใช้ในการหาข้อสรุปร่วมกันได้ (Busenberg, 1999; Ozawa, 1991)

ในสหรัฐอเมริกาแม้มีปัญหาการมีคติความพึงร้องระหว่างหน่วยงานที่บัญญัติกฎหมายกับโรงงานอุตสาหกรรมและกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ส่งผลให้การออกกฎหมายมีความล่าช้า ในบางกรณีล่าช้าเกินกว่าสิบปี หน่วยงาน US Environmental Protection Agency (US EPA) จึงเริ่มดึงผู้มีส่วนได้เสียตั้งแต่โรงงานอุตสาหกรรม ผู้บริโภค จนถึงประชาชนทั่วไปมาให้ข้อเสนอต่อกฎหมายก่อนประกาศใช้ ซึ่ง US EPA พบว่าวิธีการเช่นนี้ทำให้สามารถบัญญัติกฎหมายที่ทุกฝ่ายพอใจ และลดการฟ้องร้องลงได้ (Susskind & McMahon, 1985)

Fischer, Bruhn, Gräsel, and Mandl (2002) ยืนยันว่าผู้มีส่วนได้เสียมีข้อมูลเชิงพื้นที่และสามารถช่วยปรับปรุงข้อเสนอทางเทคนิคที่ไม่เหมาะสมกับพื้นที่ได้ ยกตัวอย่างเช่นโครงการบริหารจัดการน้ำในเมือง Sacramento รัฐแคลิฟอร์เนีย ที่ผู้มีส่วนได้เสียพบว่าในแบบจำลองมีการคำนวณปริมาณน้ำที่ผิดพลาดอย่างมหาศาลและช่วยให้เจ้าของโครงการทำแบบจำลองใหม่ให้ถูกต้อง จนประสบความสำเร็จในการหาข้อตกลงใหม่ร่วมกัน (Connick & Innes, 2003) นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมแบบสร้างความร่วมมือยังทำให้เกิดการตัดสินใจบนพื้นฐานงบประมาณที่สมเหตุสมผล ที่ผ่านมามีประชาชนมักจะเรียกร้องให้เพิ่มเติมหรือปรับปรุงโครงการโดยไม่คิดว่าเจ้าของโครงการต้องมีค่าใช้จ่ายมากขนาดไหนและเจ้าของโครงการจะต้องไปหาเงินมาจากแหล่งใด ดังนั้น การให้

ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแบบสร้างความร่วมมือและการสนทนาแลกเปลี่ยนกันทำให้ประชาชนเข้าใจและเสนอทางเลือกที่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากขึ้น (Yankelovich, 1991)

ในทวีปยุโรปมีการนำกระบวนการสานเสวนามาใช้เช่นเดียวกัน ยกตัวอย่างเช่นในโปรตุเกส และสวีเดน มีการเปิดเวทีให้ผู้มีส่วนได้เสียจากท้องถิ่นที่มีทุนทางสังคม ทุนทางปัญญาและทุนทางการเมืองเข้ามาร่วมกำหนดสาระสำคัญในวาระการพัฒนาระดับท้องถิ่นของ Agenda 21 (Khakee, 2002) นอกจากนี้ งานศึกษาของ Healey (1999) พบว่าสำนักนายกรัฐมนตรีของสหราชอาณาจักรได้ใช้กระบวนการความร่วมมือรูปแบบนี้ในการบริหารกิจการบ้านเมือง คือมีการปฏิรูปการวางระบบผังเมืองทั้งหมดด้วยวิธีการหาฉันทามติแบบที่ทุกคนมีส่วนร่วมในการออกเสียงและบอกความต้องการของตนเอง

องค์ประกอบของการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมที่แท้จริงตามกระบวนการทัศน์ใหม่: กระบวนการสานเสวนา การสร้างเครือข่าย และการพัฒนาศักยภาพผู้มีส่วนได้เสีย

ในยุคปัจจุบันที่ปัญหาความซับซ้อนและผู้คนมักแบ่งออกเป็นฝักฝ่ายจนไม่สามารถพูดคุยกันได้นั้น การใช้กระบวนการสานเสวนา การสร้างเครือข่าย และการพัฒนาศักยภาพผู้มีส่วนได้เสียเป็นองค์ประกอบที่ทำให้ก้าวพ้นความขัดแย้งและทำให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายอย่างแท้จริง (Innes & Booher, 2004) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) กระบวนการสานเสวนา (dialogue): เป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดการความขัดแย้งตามแนวทางสันติวิธี (non-violence approaches) โดยใช้กระบวนการกลุ่มในการจัดการกับความขัดแย้งที่อาศัยบุคคลที่สามช่วยทำหน้าที่อำนวยความสะดวกให้เกิดการพูดคุยสนทนากันระหว่างกลุ่มบุคคลที่

เกี่ยวข้องในสถานการณ์ความขัดแย้งที่มีความซับซ้อนและความตึงเครียด โดยเฉพาะความตึงเครียดระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในความขัดแย้งนั้น การสานเสวนาเป็นกระบวนการที่มุ่งเน้นการลดอคติและสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างผู้เข้าร่วมกระบวนการ (Chaijaroenwatana & Renumat, 2017)

เมื่อพลเมืองที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลายได้มาเข้าร่วมในกระบวนการสานเสวนาที่แท้จริงร่วมกัน โดยทุกคนในกระบวนการได้รับข้อมูลที่เพียงพอ และมีความเท่าเทียมกัน จะทำให้เกิดการรับฟังอย่างลึกซึ้งและเคารพความเห็นของผู้อื่น และเมื่อต้องทำงานร่วมกันเพื่อหาข้อตกลงที่ทุกฝ่ายยอมรับได้ ทุกคนจะนึกถึงความต้องการของอีกฝ่ายและเสนอความคิดที่เป็นไปได้สำหรับทุกฝ่ายซึ่งเป็นการเรียนรู้ถึงการแก้ปัญหาใหม่ๆ (Innes & Booher, 2004)

การศึกษาหลายชิ้นพบว่ากระบวนการสานเสวนามีพลังในการสร้างความเปลี่ยนแปลง (Forester, 2006; Roberts, 2002; Yankelovich, 1999) เช่น การศึกษาเรื่องการกำหนดนโยบายการขยายตัวของเมือง San Diego ซึ่งมีการสุ่มเลือกพลเมืองจำนวน 30 คนมาเข้ากระบวนการสานเสวนา และให้ผู้เข้าร่วมกระบวนการใช้เวลาพูดคุยแลกเปลี่ยนกันทั้งวัน ในช่วงแรกของการสนทนานั้น ผู้เข้าร่วมแสดงความรู้สึกต่อต้านและคัดค้านการขยายตัวของเมือง อย่างไรก็ตาม ในช่วงท้ายของการสนทนา ผู้เข้าร่วมกระบวนการทุกคนเห็นพ้องกันว่าหากจะขยายเมืองจะต้องมีระบบการบริหารจัดการของแต่ละเขต การศึกษานี้แสดงให้เห็นว่าผู้เข้ามามีส่วนร่วมสามารถปรับเปลี่ยนความคิดของตนเองได้ในที่สุด (Yankelovich, 2001)

2) การสร้างเครือข่าย: กระบวนการร่วมมือเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันทำให้เกิดเครือข่ายการศึกษาของ Innes and Booher (2000) พบว่า ผู้เข้าร่วมกระบวนการสานเสวนาทุกคนรู้สึกว่าการ

ตนเองได้สร้างความสัมพันธ์ทั้งความสัมพันธ์แบบมืออาชีพและความสัมพันธ์ส่วนบุคคลร่วมกัน นอกจากการสานเสวนาจะทำให้ได้ข้อตกลงร่วมกันแล้ว ยังทำให้ผู้เข้าร่วมกระบวนการมีความเข้าใจ มุมมองของอีกฝ่ายมากขึ้นและหลายกรณีพัฒนาไปสู่ความรู้สึกไว้นื้อเชื่อใจกัน กระบวนการสร้าง เครือข่ายรูปแบบนี้ทำให้สมาชิกในเครือข่ายมีความรู้สึกว่เครือข่ายมีอำนาจในการแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ การที่แต่ละฝ่ายเปิดใจและไม่ปิดบังข้อมูลกันระหว่างกระบวนการสานเสวนาทำให้ ความสัมพันธ์ของผู้ที่อยู่ในเครือข่ายมีความแน่นแฟ้นมากขึ้น (Booher & Innes, 2002)

3) การพัฒนาศักยภาพผู้มีส่วนได้เสีย: Healey (1999) กล่าวว่าความร่วมมือกันของ เครือข่ายที่มีทุนทางสังคม ทุนทางปัญญา และทุนทางการเมืองต่างๆ จะเครือข่ายสามารถใช้ ประโยชน์จากต้นทุนของแต่ละคนและทำให้มีการพัฒนาศักยภาพขององค์กรจากต้นทุนที่ต่างกันของ แต่ละคน (Khakee, 2002) นอกจากนี้การทำงานร่วมกันยังทำให้มีการขยายต้นทุนของแต่ละคน ออกไปอีกด้วย ซึ่งกระบวนการนี้จะทำให้ภาคประชาสังคมจะเติบโต มีความรู้ มีความสามารถ และมี ศักยภาพในการเปลี่ยนแปลงสังคมได้ (Innes & Booher, 2004) งานวิจัยของ Mandell (1999) ที่ ศึกษาเรื่องผลของความพยายามร่วมมือกันของชุมชน 4 ชุมชนใน Los Angeles พบว่าการร่วมมือ กันของคนใน 4 ชุมชนทำให้ชุมชนมีอำนาจในการต่อรองมากขึ้น มีความคาดหวังต่อการได้รับบริการ จากรัฐมากขึ้น และรัฐมีการเปลี่ยนแปลงมุมมองจากที่เคยมองว่าชุมชนแสดงความต้องการแบบไม่มี เหตุผลเป็นยอมรับและจำเป็นต้องนำความต้องการของชุมชนมาพิจารณา

สรุป

การมีส่วนร่วมของประชาชนหมายถึงกระบวนการที่เปิดโอกาสให้สาธารณชนหรือตัวแทนของสาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ โดยสาธารณชนต้องได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอต่อการแสดงความเห็นอย่างแท้จริง วัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนคือเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจและเพื่อลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับชุมชนให้เหลือน้อยที่สุดตามแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน

องค์ประกอบที่ทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะได้รับการยอมรับก็ต่อเมื่อผู้เข้าร่วมกระบวนการมีส่วนร่วมต้องเป็นตัวแทนของผู้ได้รับผลกระทบที่แท้จริง ผู้เข้าร่วมกระบวนการต้องสามารถแสดงความเห็นได้อย่างอิสระ ผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นเริ่มต้น กระบวนการมีส่วนร่วมต้องโปร่งใส และที่สำคัญคือต้องนำผลที่ได้จากกระบวนการมีส่วนร่วมไปพิจารณาในการตัดสินใจระดับนโยบายด้วย

สำหรับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีข้อมูลที่เพียงพอให้ผู้เข้าร่วมสามารถใช้ข้อมูลนั้นเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจได้ ต้องมีการกำหนดบทบาทของผู้เข้าร่วมกระบวนการอย่างชัดเจน ต้องมีกลไกในการตัดสินใจหาข้อสรุปร่วมกัน และกระบวนการมีส่วนร่วมต้องมีประสิทธิภาพคือบรรลุวัตถุประสงค์และมีความคุ้มค่า

ในปัจจุบันมีการนำโมเดลการมีส่วนร่วมแบบสร้างความร่วมมือ คือใช้กระบวนการสานเสวนา การสร้างเครือข่าย และการพัฒนาศักยภาพองค์กร มาแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและทำให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายอย่างแท้จริง

บทที่ 3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ของประเทศไทยและต่างประเทศ

บทนำ

ในช่วงปี 1970s ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกของโลกที่เริ่มกำหนดกรอบการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Brombal, Moriggi, & Marcomini, 2017) ต่อมาในปี ค.ศ.1991 ประเทศในภูมิภาคยุโรปได้ร่วมกันกำหนด “อนุสัญญาว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามเขตแดน (Convention on Environmental Impact Assessment in a Trans-boundary Context)” หรือ “อนุสัญญาเอสโป (Espoo Convention)” ซึ่งเป็นพันธกรณีที่วางรากฐานในการนำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment - SEA) มาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม

มาตราที่ 2.6 ของ Espoo Convention กำหนดให้ประชาชนในพื้นที่ที่อาจได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย (Ogihara, Shimaoka, & Roppongi, 2016; UNECE, 2015) นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติได้ข้อสรุปร่วมกันในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development - UNCED) ที่กรุงรีโอเดจาเนโร ประเทศบราซิล ในปี ค.ศ.1992 ว่าการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพที่สุดมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับ (Glucker et al., 2013)

ต่อมาในปี ค.ศ.1998 United Nations Economic Commission for Europe ได้ผลักดันอนุสัญญาอาร์ฮุส (Aarhus Convention) ซึ่งเป็นอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมสาธารณะในการตัดสินใจและการเข้าถึง ความยุติธรรมในสิ่งแวดล้อม (Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters) ให้เป็นกรอบข้อตกลงของประเทศภาคีในยุโรป อนุสัญญานี้ประกอบด้วยหลักการ 3 ประการ ได้แก่ 1) สนับสนุนให้มีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม (access to environmental information) 2) สนับสนุนให้ประชาชนหรือสาธารณชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกรณีอื่นอาจเกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมต่อประชาชน (public participation in decision-making) และ 3) การเข้าถึงความยุติธรรมในคดีและข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม (access to justice in environmental matters) (ปภาดา ประมาณพล และ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2557; สมฤดี นิโครวัฒนียัง, 2553)

ประเทศต่างๆในภูมิภาคยุโรปใช้หลักการในอนุสัญญาอาร์ฮุสกำหนดกรอบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่น ในสหราชอาณาจักรมีการระบาดของโรควัวบ้า (BSE) ระหว่างปี 1980s – 2000 ซึ่งคำแนะนำของรัฐบาลที่อ้างอิงหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เพียงอย่างเดียวประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาอย่างสิ้นเชิง ทำให้ประชาชนเกิดความไม่ไว้วางใจ มีการเรียกร้องให้มีการดำเนินการให้ข้อมูลทุกอย่างกับประชาชนอย่างโปร่งใสและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาด้วย (De Santo, 2016) ต่อมาในปี ค.ศ. 2005 (พ.ศ. 2548) สหภาพยุโรปได้นำหลักการในอนุสัญญาอาร์ฮุสมาประกาศเป็นข้อกำหนด โดย Directive

2003/4/EC กำหนดให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่สาธารณชน และ Directive 2003/35/EC กำหนดให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในการวางแผนด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ในการควบคุมและป้องกันมลพิษ (pollution prevention and control -IPPC) และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) (De Santo, 2016) ซึ่งประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปต้องนำข้อกำหนดเหล่านี้เป็นแนวทางในการกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศของตนเอง

เพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องกับข้อตกลงร่วมกันในระดับนานาชาติ ประเทศต่างๆทั่วโลกได้พัฒนาแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจแนวทางการพัฒนาโครงการต่างๆ ซึ่งแต่ละประเทศกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระยะเวลาและวิธีการต่างกันออกไป เนื้อหาในบทนี้ประกอบด้วยแนวทางการดำเนินงานด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยและต่างประเทศ พร้อมทั้งเปรียบเทียบความคล้ายคลึงและความแตกต่างของแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนระหว่างประเทศไทยและต่างประเทศ

แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยเป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (สุพร บัวทอง, 2557) ซึ่งถือเป็นยุคแรกของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดเจตนารมณ์

เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างชัดเจน ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมให้ข้อมูลปรึกษาหารือ ตัดสินใจ ติดตามตรวจสอบ และถอดถอนผู้ทุจริต ทั้งยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบาย มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็งมากขึ้น และประชาชนเรียนรู้ที่จะใช้การมีส่วนร่วมในรูปแบบต่างๆ โดยสันติวิธี (ถวิลวดี บุรีกุล, 2552) นอกจากนี้ การปฏิรูปราชการตามยุทธศาสตร์ข้อ 7 ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (มาตราที่ 58, 59, 60, 76 และ 79) และตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.2546 – 2550 ได้แปลงการมีส่วนร่วมของประชาชนไปสู่การปฏิบัติโดยมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับฎีกา เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดว่าในการบริหารราชการจะต้องเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะและกฎหมายต่างๆ นอกจากนี้ประชาชนยังมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสาร และสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2551)

สำหรับแนวทางปฏิบัติตามกฎหมายนั้น สำนักนายกรัฐมนตรีได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ประสบปัญหาหลายประการ สุพร บัวทอง (2557) พบว่าข้อบกพร่องของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ประกอบด้วยการที่ฝ่ายปกครองอนุญาตให้ดำเนินโครงการก่อนทำประชาพิจารณ์ หน่วยงานของรัฐไม่ได้ให้ความสำคัญกับการทำประชาพิจารณ์ ไม่มีการกำหนด

หลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดเลือกผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์ คณะกรรมการประชาพิจารณ์ไม่มีความเป็นกลาง และผู้มีอำนาจตัดสินใจไม่ให้เกิดผลประกอบการตัดสินใจว่าเหตุใดจึงเลือกแนวทางการดำเนินโครงการดังกล่าว

จากปัญหาดังกล่าว รัฐจึงทำการยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 และบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548 แทน โดยกำหนดรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลาย และกำหนดให้ประชาสัมพันธ์ข้อมูลโครงการในระยะเวลาหนึ่งก่อนดำเนินการรับฟังความเห็น โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2548)

ข้อ 11 ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้

ประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ปิดไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐและสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ข้อ 12 เมื่อดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และประกาศให้ประชาชนทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่เสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการได้วิพากษ์ว่าเนื้อหาของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับ พ.ศ. 2548 ว่ามุ่งเน้นรูปแบบมากกว่ามีเจตนารมณ์ที่จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นโครงการหรือตั้งแต่การริเริ่มนโยบาย (สมฤดี นิโครพัฒน์ยิ่งยง, 2553) นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติตามแนวทางของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ยังคงประสบปัญหาอยู่มาก เพราะถึงแม้จะกำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้หลายรูปแบบ แต่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้เป็นแนวทางเลือกรูปแบบของการรับฟังความเห็นไว้ด้วย การให้อำนาจดุลพินิจแก่หน่วยงานของรัฐในการเลือกรูปแบบนี้ ทำให้ประชาชนไม่ยอมรับในวิธีการรับฟังความเห็น (สุพร บัวทอง, 2557)

ต่อมาสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ได้นำสาระสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มาจัดทำแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมทางสังคมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2549 (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2549) เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้เกี่ยวข้องใช้สำหรับดำเนินการ ซึ่งสาระสำคัญของแนวทางประกอบด้วย 2 ประเด็น ได้แก่ 1) การจำแนกผู้มีส่วนได้เสีย 2) กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การจำแนกผู้มีส่วนได้เสียในการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2549 นั้น อิงหลักการความหลากหลายของผู้มีส่วนได้เสีย (inclusiveness) โดยแบ่งผู้มีส่วนได้เสียออกเป็น 7 กลุ่ม (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2549) ได้แก่

- 1) ผู้ได้รับผลกระทบ: ทั้งผู้ที่ได้รับผลกระทบทางบวกและทางลบจากโครงการ โดยต้องให้น้ำหนักผู้ที่ได้รับผลกระทบทางลบมากที่สุดในการศึกษาผลกระทบและการจัดการมีส่วนร่วม
- 2) หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม: ได้แก่ เจ้าของโครงการ และนิติบุคคลผู้มีสิทธิทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือที่ปรึกษา
- 3) หน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม: ได้แก่ สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และผู้ชำนาญการหรือคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ รวมถึงหน่วยงานที่มีหน้าที่ตัดสินใจอนุมัติโครงการ เช่น คณะรัฐมนตรี/รัฐมนตรี และหน่วยงานที่มีอำนาจออกใบอนุญาตต่างๆ
- 4) หน่วยงานราชการในระดับต่างๆ: หน่วยงานราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับโครงการ
- 5) องค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ สถาบันการศึกษาภายในท้องถิ่นและในระดับอุดมศึกษา และนักวิชาการอิสระ: ได้แก่ กลุ่มองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่ขึ้นทะเบียนกับกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรพัฒนาเอกชนที่อยู่ในเขตพื้นที่หรือเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ สถาบันการศึกษาในพื้นที่โครงการ สถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษา รวมถึงผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านและนักวิชาการจากภายนอก
- 6) สื่อมวลชน: คือสื่อมวลชนในแขนงต่างๆ ทั้งระดับท้องถิ่นและส่วนกลาง ซึ่งมีบทบาทในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการ ผลกระทบของโครงการ และความก้าวหน้าในการจัดทำรายงาน

7) ประชาชนทั่วไป: หมายถึงสาธารณชนที่มีความต้องการและสนใจโครงการ ซึ่งจะมีบทบาทในฐานะผู้สังเกตการณ์

สำหรับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น มีการกำหนดให้เจ้าของโครงการดำเนินการตามกระบวนการรับฟังความเห็นของประชาชนอย่างน้อย 2 ครั้ง โดยจัดรับฟังความเห็นครั้งแรกระหว่างเริ่มต้นโครงการเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อร่างข้อเสนอโครงการและขอบเขตการศึกษา วัตถุประสงค์ของการรับฟังความเห็นครั้งแรกนี้เป็นการให้ข้อมูลกับผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับโครงการและผลกระทบทั้งทางบวกและลบที่อาจเกิดจากการดำเนินโครงการ รวมทั้งขอบเขตการศึกษา สำหรับการรับฟังความเห็นครั้งที่ 2 ดำเนินการระหว่างการเตรียมจัดทำรายงานและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม วัตถุประสงค์ของการรับฟังความเห็นครั้งที่สองคือเพื่อให้ประชาชนมีความมั่นใจในรายงานและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยข้อคิดเห็นที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นในครั้งที่สองจะต้องผนวกไว้เป็นส่วนหนึ่งของรายงาน

เมื่อประเทศไทยมีกฎหมายให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและ

สุขภาพ (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2552) ซึ่งมีเอกสารแนบท้ายประกาศ ค. เรื่อง แนวทางการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ซึ่งกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างน้อย 3 ครั้ง ได้แก่ ก่อนการประเมินผลกระทบเพื่อรับฟังความเห็นในการกำหนดขอบเขตและแนวทางประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (ค.1) ระหว่างประเมินผลกระทบเพื่อรับฟังความเห็นต่อผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทั้งทางบวกและลบจากการดำเนินโครงการและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบ (ค.2) และเมื่อได้ร่างรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียตรวจสอบความถูกต้องและความครบถ้วนของรายงาน (ค.3) โดยมีรายละเอียดแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของแต่ละครั้ง ดังต่อไปนี้ (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2552, 2560)

ค.1 กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในการกำหนดขอบเขต และแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

1. ให้นำหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เพื่อให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในการนำเสนอประเด็นห่วงกังวลและแนวทางในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และเพื่อให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเป็นไปอย่างครบถ้วน

2. การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ จะต้องดำเนินการตามขั้นตอน ดังต่อไปนี้

2.1 แจ้งล่วงหน้าให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ และสาธารณชนทราบไม่น้อยกว่า 1 เดือน โดยแจ้งให้สาธารณชนทราบผ่านทางช่องทางการสื่อสารสาธารณะไม่น้อยกว่า 3 ช่องทาง เพื่อให้หน่วยงานและสาธารณชนที่สนใจสามารถเตรียมตัวเข้าร่วมได้อย่างทั่วถึง

2.2 ต้องเปิดเผยเอกสารโครงการ โดยระบุถึงความเป็นมา ความจำเป็น แหล่งเงินทุน กระบวนการ และแนวทางในการดำเนินโครงการ รวมถึงนำเสนอข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับปัจจัยที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และร่างข้อเสนอการกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและสาธารณชนพิจารณาล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนการจัดเวที ผ่านทางช่องทางการสื่อสารสาธารณะ ไม่น้อยกว่า 3 ช่องทาง

2.3 จัดระบบการลงทะเบียนเพื่อให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีความประสงค์ที่จะให้ความเห็นในการกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพสามารถลงทะเบียนล่วงหน้าได้โดยสะดวก

2.4 การจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียต้องจัดช่วงเวลาที่เหมาะสมเพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและสาธารณชนได้นำเสนอประเด็นห่วงกังวล และ

นำเสนอแนวทางในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพไม่น้อยกว่า 2 ชั่วโมง และไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของเวลาในการจัดเวทีทั้งหมด

2.5 ภายหลังการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นฯ จะต้องเปิดช่องทางในการรับฟังความคิดเห็น อย่างต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 15 วัน โดยต้องมีช่องทางอย่างน้อย 2 ช่องทาง

ค.2 กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในขั้นตอนการประเมินและจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ

1. ให้ผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ทำการเปิดเผยข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับโครงการหรือกิจการที่กำลังดำเนินการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โดยจะต้องมีข้อมูลอย่างน้อย ดังต่อไปนี้

1.1 ข้อมูลเกี่ยวกับประเภท ขนาด กำลังการผลิต และขนาดพื้นที่ของโครงการหรือกิจการ ข้อมูลเกี่ยวกับมลพิษในด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการ ข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งน้ำหรือที่ดินสาธารณะที่จะใช้เป็นสถานที่รองรับน้ำทิ้งหรือของเสียจากโครงการหรือกิจการ (ถ้ามี) รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพ

1.2 แนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (ถ้ามี)

1.3 ระยะเวลาที่คาดว่าจะสามารถเริ่มดำเนินโครงการหรือกิจการ

1.4 ชื่อเจ้าของโครงการหรือหน่วยงานที่มีอำนาจในการอนุมัติหรืออนุญาตตามกฎหมาย หมายเลขโทรศัพท์และสถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลเพิ่มเติม

1.5 วัน เวลา และสถานที่ที่จะมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย

1.6 ป้ายแสดงข้อมูลตาม 1.1 – 1.5 จะต้องมีสถานที่ตั้งและขนาดที่ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าถึงและอ่านข้อมูลได้โดยสะดวก

2. ในการสำรวจและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย ให้ผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ แสดงชื่อโครงการหรือกิจการ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และประเด็นที่จะมีการสำรวจหรือรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียให้ชัดเจน โดยประเด็นที่จะสำรวจแต่ละประเด็นจะต้องสอดคล้องกับรายละเอียดของโครงการหรือกิจการนั้นๆ ด้วย

3. ในการสำรวจและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย ควรให้ความสำคัญกับการเก็บรวบรวมข้อมูลและการศึกษาทำความเข้าใจถึงวิถีชีวิตและสภาพแวดล้อมของชุมชนในพื้นที่ที่อาจได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพจากการดำเนินโครงการหรือกิจการดังกล่าว

4. ในการสำรวจและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย ผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ อาจทำโดยวิธีดังต่อไปนี้

4.1 การสัมภาษณ์รายบุคคล

4.2 การแสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ โทรศัพท์ โทรสาร ระบบเครือข่าย
สารสนเทศ หรือทางอื่น

4.3 การเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียรับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ

4.4 การสนทนากลุ่มย่อย

4.5 การประชุมเชิงปฏิบัติการ

4.6 การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย

5. เมื่อผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียแล้ว จะต้องสรุปผลการสำรวจความคิดเห็น ทั้งในด้านบวกและในด้านลบ ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ดำเนินการสำรวจความเห็นเสร็จสิ้น โดยให้แสดงรายงานไว้ที่สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสถานบริการสุขภาพของรัฐในพื้นที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของโครงการหรือกิจการ ในจุดที่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียเข้าถึงและพบเห็นได้โดยง่าย ทั้งนี้จะต้องแสดงรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในสถานที่ดังกล่าวข้างต้นไว้เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน

**ค.3 กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียในการทบทวนร่าง
รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบ
ต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ**

1. ให้องค์กรเจ้าของโครงการหรือกิจการ จัดเวทีทบทวนร่างรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ เพื่อให้ประชาชน ผู้มีส่วนได้เสีย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ตรวจสอบความถูกต้อง และความครบถ้วนสมบูรณ์ของร่างรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมถึงนำเสนอข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อคิดเห็นเพิ่มเติมต่อร่างรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพดังกล่าว

2. การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น เพื่อทบทวนร่างรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปนี้

2.1 ต้องแจ้งล่วงหน้าให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติและสาธารณชนรับทราบไม่น้อยกว่า 1 เดือน นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่สำเนาที่สารบรรณของหน่วยงานของรัฐได้ประทับตรารับหนังสือ โดยในส่วนของสาธารณชนให้ผ่านทางช่องทางการสื่อสารสาธารณะไม่น้อยกว่า 3 ช่องทาง

2.2 ต้องเปิดเผยร่างรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพฉบับสมบูรณ์ เพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและสาธารณชนพิจารณาล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน นับแต่วันที่เปิดเผยเอกสารโครงการหรือร่างรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับสมบูรณ์แล้วแต่กรณี ต่อสาธารณชนจนถึงวันก่อนจัดเวทีสาธารณะ ผ่านทางช่องทางการสื่อสารสาธารณะไม่น้อยกว่า 3 ช่องทาง

2.3 การจัดเวทีการทบทวนร่างรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ต้องจัดช่วงเวลาที่เหมาะสมเพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและสาธารณชนได้นำเสนอข้อมูลข้อเท็จจริง และข้อคิดเห็นเพิ่มเติมต่อร่างรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมฯ ดังกล่าวไม่น้อยกว่า 3 ชั่วโมง และไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของเวลาในการจัดเวทีทั้งหมด

2.4 ภายหลังจากการจัดเวทีการทบทวนร่างรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องเปิดช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อย 2 ช่องทาง อย่างต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 15 วัน

3. ให้องค์กรเจ้าของโครงการหรือกิจการ จัดทำรายงานสรุปความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย พร้อมทั้งความเห็นและคำชี้แจงของหน่วยงานเจ้าของโครงการ หน่วยงานอนุมัติ หน่วยงานอนุญาต หรือหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง พร้อมส่งให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อทราบ และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ เพื่อเผยแพร่แก่สาธารณชนต่อไป

ถึงแม้จะมีการดำเนินการตามแนวทางในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 แต่ในทางปฏิบัติยังพบปัญหาในการดำเนินการมีส่วนร่วมตามแนวทางนี้ ยกตัวอย่างเช่น การศึกษาของคณาค์ คันธมธูรพจน์ และคณะ (2561) พบว่า เจ้าของโครงการและบริษัทที่ปรึกษามักใช้วิธีการทำประชาพิจารณ์โดยจัดประชุมอย่างเป็นทางการเพียงเวทีเดียวกับผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มในการทำ

ค.1 และ ค.3 ซึ่งการจัดเวทีที่เป็นทางการในลักษณะนี้ทำให้ผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการซึ่งเป็นประชาชนในพื้นที่มักไม่กล้าซักถามและรู้สึกไม่สบายใจที่จะแสดงความคิดเห็นเมื่อเข้าร่วมประชุมอย่างเป็นทางการร่วมกับผู้มีอำนาจหรือผู้มีความรู้มาก ผู้ที่แสดงความคิดเห็นมากที่สุดในเวทีรับฟังความคิดเห็นกลับเป็นกลุ่มหน่วยงานราชการและองค์กรเอกชน ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Chompunth (2011) ที่พบว่ารูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทยทำให้ประชาชนทั่วไปไม่มีความสะดวกใจในการแสดงความคิดเห็นเมื่อต้องร่วมเวทีเดียวกับหน่วยงานราชการและนักวิชาการ การที่ผู้เข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นมีอำนาจไม่เท่าเทียมกันเป็นอุปสรรคสำคัญของการมีส่วนร่วมที่แท้จริง (Reed, 2008) ผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงที่ส่วนมากเป็นประชาชนทั่วไปไม่มีความรู้สึกว่าคุณภาพต่ำกว่ากลุ่มราชการและนักวิชาการ ดังนั้นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจึงไม่กล้าแสดงความคิดเห็นและไม่กล้าสอบถามประเด็นที่ตนเองไม่เข้าใจระหว่างการประชุม

คณาค์ คันธมธูรพจน์ และคณะ (2561) ยังพบว่าบรรยากาศในการรับฟังความคิดเห็นใน ค.2 ซึ่งจัดแบบกลุ่มย่อยและไม่เป็นทางการทำให้ผู้เข้าร่วมประชุมรู้สึกสบายใจในการแสดงความคิดเห็นมากกว่า ค.1 และ ค.3 ความคิดเห็นที่ได้รับใน ค.2 สะท้อนความเห็นของผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการมากที่สุด

นอกจากนี้ งานวิจัยหลายชิ้นยังพบว่ารูปแบบการรับฟังความคิดเห็นในช่วง ค.1 และ ค.3 ไม่มีความเหมาะสมเนื่องจากมีกรอบระยะเวลาและรูปแบบที่ตายตัวมากเกินไป ทำให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประเทศไทยไม่มีประสิทธิภาพ ไม่คุ้มค่า และมีความยากลำบากในทางปฏิบัติ (Chanchitpricha & Bond,

2018; Kantamaturapoj, Piyajun, & Wibulpolprasert, 2018; คณางค์ คันธมธูรพจน์ และคณะ, 2561)

เมื่อรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการแล้ว จะต้องส่งรายงานให้คณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (กอสส.) ให้ความเห็นประกอบ (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2553) ซึ่ง กอสส. จะลงพื้นที่และรับฟังความเห็นจากประชาชนในพื้นที่เพื่อประกอบการให้ความเห็นอีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้ยกเลิกบทบัญญัติที่ให้องค์การอิสระให้ความเห็นประกอบในโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ดังนั้น จึงมีการยกเลิก กอสส. ในปี พ.ศ. 2560 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2560)

นอกจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน 3 ครั้งในขั้นตอนการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จะต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2552 (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2552) ยังได้กำหนดให้หน่วยงานอนุมัติหรืออนุญาตจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียอีกครั้งหนึ่งเมื่อรายงานได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

ผู้ชำนาญการ ซึ่งแนวทางการดำเนินการได้ระบุในเอกสารแนบท้ายประกาศ ง มีสาระสำคัญคือให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติหรืออนุญาตแต่งตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 2 คน แต่ไม่เกิน 4 คน ให้คณะกรรมการรับฟังความเห็นกำหนดกระบวนการ วิธีการ สถานที่และเวลาในการรับฟังความคิดเห็นโดยคำนึงถึงความสะดวกของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ลงประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันอย่างน้อย 1 ฉบับเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 3 วันเพื่อให้ประชาชนมาลงทะเบียนเข้าร่วมรับฟังความเห็นล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน และต้องมีระยะเวลาในการเปิดรับลงทะเบียนไม่น้อยกว่า 5 วัน ต้องมีการแจ้งให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียที่ได้ลงทะเบียนไว้ทราบถึงวันที่จะรับฟังความเห็นไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนจัดรับฟังความเห็น และเมื่อจัดรับฟังความเห็นเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการรับฟังความเห็นต้องจัดทำรายงานสรุปเพื่อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐที่แต่งตั้งภายใน 15 วันนับจากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสิ้นสุดลงและให้ถือเป็นเอกสารที่เผยแพร่ต่อสาธารณะและเผยแพร่บนเว็บไซต์ด้วย

อย่างไรก็ตามใน พ.ศ. 2560 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ยกเลิกเอกสารแนบท้ายประกาศ ง และให้หน่วยงานอนุมัติหรืออนุญาตดำเนินการออกประกาศแนวทางในการรับฟังความเห็นของตนเองแทนประกาศนี้

แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ

สหราชอาณาจักร: ตั้งแต่ ค.ศ.1997 สหราชอาณาจักรรับหลักการ Directive 85/337/EC จากสหภาพยุโรปและกำหนดให้หน่วยงานอนุญาตนำข้อมูลจากเจ้าของโครงการมาจัดรับฟังความเห็นในขั้นตอนกำหนดแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (scoping opinion) โดยมีระยะเวลาในการรับฟังความเห็นในขั้นตอนนี้ 5 สัปดาห์ (Bond & Stewart, 2002)

ต่อมาในปี ค.ศ.2004 สหราชอาณาจักรรับหลักการของอนุสัญญาอาร์ฮูสมากำหนดเป็นระเบียบในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทางสิ่งแวดล้อมซึ่งบังคับใช้ในอังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ ซึ่งกำหนดให้ต้องมีการประกาศต่อสาธารณะ (public notice) เมื่อการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสร็จสิ้น และต้องมีการเปิดเผยร่างรายงานการประเมินผลกระทบให้สาธารณชนตรวจสอบ ซึ่งสาธารณชนสามารถแสดงความคิดเห็นต่อการประเมินผลกระทบในช่วง public review นี้ ภายใน 21 วันหลังการประกาศ (Bassi, Howard, Geneletti, & Ferrari, 2012) ต่อมาในปี ค.ศ. 2012 กระทรวงสิ่งแวดล้อม อาหาร และกิจการชนบท (Department of Environment, Food and Rural Affairs - DEFRA) ออกประกาศเกี่ยวกับหลักการปรึกษาหารือสาธารณะซึ่งรวมถึงการกำหนดผู้มีส่วนได้เสีย การกำหนดช่วงเวลา และความโปร่งใสในการดำเนินการปรึกษาหารือ โดยให้ความสำคัญกับรูปแบบการปรึกษาหารือแบบไม่เป็นทางการ เช่น อีเมล การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ คณะทำงาน การสนทนากลุ่มย่อย และการสำรวจ มากกว่าการให้แสดงความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร (De Santo, 2016)

ประเทศเนเธอร์แลนด์: ก่อน ค.ศ. 2010 ประเทศเนเธอร์แลนด์กำหนดให้ต้องมีการรับฟังความเห็นตั้งแต่ขั้นกำหนดแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (scoping stage) โดยการประกาศลงหนังสือพิมพ์ให้สาธารณชนรับทราบถึงแหล่งข้อมูลรายละเอียดโครงการ ระยะเวลารับฟังความเห็น และหน่วยงานอนุมัติ นอกจากนี้ต้องแจ้งสาธารณชนให้รับทราบถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งหมดด้วย ในขั้นตอน scoping นี้ จะใช้วิธีการรับฟังความเห็นโดยวิธีประชาพิจารณ์หรือไม่ก็ได้ หากมีการทำประชาพิจารณ์ ต้องแจ้งให้สาธารณชนทราบถึงวันเวลาและสถานที่การทำประชาพิจารณ์ด้วย ในขั้นตอนการรับฟังความเห็นต่อแนวทางการประเมินผลกระทบนี้ จะพิจารณาเฉพาะความเห็นเกี่ยวกับผลกระทบสิ่งแวดล้อมและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับทางเลือกโครงการเท่านั้น (Steinhauer, 2012) นอกจากนี้ ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในขั้นตอนการพิจารณารายงาน (reviewing stage) โดยต้องเปิดเผยรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมีรายงานสรุปที่สามารถเข้าใจได้ง่าย ในขั้นตอนนี้ทุกคนสามารถเข้ามาให้ความเห็นเกี่ยวกับความถูกต้องและความสอดคล้องของรายงานกับแนวทางการประเมินผลกระทบ เมื่อเจ้าของโครงการส่งรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาที่หน่วยงานพิจารณา จะมีการแต่งตั้งคณะทำงานอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญทั้งในและต่างประเทศที่ขึ้นทะเบียนไว้กับ The Netherlands Commission for Environmental Assessment (NCEA) คณะทำงานมีเวลาพิจารณารายงาน 9 สัปดาห์ และต้องเผยแพร่ผลการพิจารณาให้สาธารณชนรับทราบ โดยคณะกรรมการพิจารณารายงานต้องนำความเห็นที่ได้รับจากการรับฟังความเห็นมาพิจารณาโดยระบุไว้ในรายงานการพิจารณาด้วย (MÄLLBERG, 2015)

อย่างไรก็ตามในปี ค.ศ.2010 ประเทศเนเธอร์แลนด์มีการปรับปรุงกฎหมายกระบวนการประเมินผลกระทบให้ทันสมัยยิ่งขึ้น (Environmental Assessment Modernisation) โดยลดขั้นตอนและเงื่อนไขของกระบวนการประเมินผลกระทบ การมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอน scoping stage และ reviewing stage จึงไม่บังคับใช้กับโครงการทั่วไป แต่ยังคงเป็นข้อกำหนดสำคัญของโครงการรุนแรงที่ต้องประเมินผลกระทบเต็มรูปแบบและการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ (Steinhauer, 2012)

ประเทศสวีเดน: กฎหมายสิ่งแวดล้อม (Environmental Code) ของประเทศสวีเดน กำหนดให้มีการปรึกษาหารือสาธารณะกับผู้มีส่วนได้เสียในขั้นตอนการกรองโครงการ (screening stage) และเมื่อได้ร่างรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (MÄLLBERG, 2015) อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ เจ้าของโครงการเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะให้หน่วยงานใดเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดขอบเขตการประเมินผลกระทบ (Nenasheva, Bickford, Lesser, Koivurova, & Kankaanpaa, 2015) การมีส่วนร่วมในขั้นกำหนดขอบเขตการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันความเสี่ยงจากการล่าช้าของกระบวนการประเมินผลกระทบ โดยให้ประชาชนเข้ามาร่วมกำหนดขอบเขตตั้งแต่แรก วิธีการมีส่วนร่วมในขั้นตอนนี้ได้แก่การสื่อสารเป็นลายลักษณ์อักษรและการทำประชาพิจารณ์

ในขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศสวีเดนไม่มีการกำหนดว่าจะต้องทำในรูปแบบใด แต่เปิดโอกาสให้มีการออกแบบรูปแบบการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับลักษณะโครงการ บริบทของพื้นที่ และผู้เข้าร่วมกระบวนการมีส่วนร่วม

วัตถุประสงค์ของการศึกษาสาธารณะคือเพื่อกำหนดทางเลือกโครงการ ประเมินผลกระทบและกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบ ซึ่งผลจากการศึกษาหรือสาธารณะต้องรวมไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย นอกจากนี้หมวด 22 ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมกำหนดให้โครงการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงทำการศึกษาหรือสาธารณะเพิ่มเติมมากกว่าโครงการทั่วไป (Nenasheva et al., 2015)

ประเทศนอร์เวย์: การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศนอร์เวย์ สาธารณชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นเริ่มต้นโครงการคือตั้งแต่การกำหนดแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (scoping stage) กฎหมายการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หมวดที่ 3 ส่วนที่ 7 กำหนดให้ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องมีกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ (public consultation) เป็นเวลาไม่ต่ำกว่า 6 สัปดาห์ เพื่อเปิดโอกาสให้สาธารณชนให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เจ้าของโครงการส่งแผนการประเมินผลกระทบ (assessment program) ให้กับหน่วยงานราชการและองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อขอความเห็น หลังจากได้รับความเห็นจากสาธารณชนแล้ว เจ้าของโครงการจะต้องทำการปรับปรุงแผนการประเมินผลกระทบและตอบความเห็นทุกประเด็น ซึ่งหน่วยงานอนุญาตจะต้องให้ความเห็นชอบกับแผนการประเมินผลกระทบนี้และต้องเปิดเผยแผนการต่อสาธารณชนด้วย

กฎหมายการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หมวดที่ 3 ส่วนที่ 10 กำหนดให้มีกระบวนการตรวจสอบร่างรายงานโดยสาธารณชน (public review) โดยส่งร่างรายงานการประเมินผลกระทบ

สิ่งแวดล้อมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอความเห็นเป็นเวลาไม่ต่ำกว่า 6 สัปดาห์ และต้องเปิดเผยร่างรายงานให้สาธารณชนรับทราบด้วย นอกจากนี้ จะต้องมีการปรึกษาหารือสาธารณะเพื่อขอความเห็นว่าการประเมินผลกระทบมีความเพียงพอหรือไม่ โดยทั้งเจ้าของโครงการและหน่วยงานอนุญาตต้องเข้าร่วมการปรึกษาหารือสาธารณะนี้ด้วย (Nenasheva et al., 2015)

ประเทศสหรัฐอเมริกา: ประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นกฎหมายที่สภาองเกรสตราขึ้นเป็นแนวทางกว้างๆเพื่อมอบอำนาจให้หน่วยงานของรัฐ และมีบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา (National Environmental Policy Act - NEPA) (สุพร บัวทอง, 2557) มาตรา 102 (c) ของ NEPA กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นตอนกำหนดแนวทางการประเมินผลกระทบ (scoping stage) (Shepherd & Bowler, 1997) โดยเปิดเผยรายละเอียดโครงการและร่างสถานะผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Draft Environmental Impact Statement - DEIS) ต่อสาธารณชน และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความเห็นระหว่างการจัดทำ DEIS ด้วย (Moorman & Ge, 2006; Shepherd & Bowler, 1997)

แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในสหรัฐอเมริกาเป็นไปตามข้อกำหนดของคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council on Environment Quality -CEQ) ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้รัฐบาลกลางสหรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้วย โดยมีเงื่อนไขว่าประชาชนจะต้องรับรู้ข้อมูลอย่างมีคุณภาพเพียงพอก่อนการตัดสินใจอนุมัติโครงการ และก่อนการดำเนินโครงการ หน่วยงานจะต้องประกาศให้สาธารณชนทราบถึงสถานที่และ

ระยะเวลาการทำประชาพิจารณ์และการเข้าถึงเอกสารข้อมูลโครงการ หน่วยงานจะส่งเอกสารข้อมูลโครงการให้ผู้ร้องขอข้อมูลทุกคนและตีพิมพ์เอกสารลงใน Federal Register ด้วย อย่างไรก็ตาม กฎหมายเปิดช่องให้หน่วยงานพิจารณาถึงวิธีการเองว่าจะต้องมีการจัดประชุมหรือประชาพิจารณ์หรือไม่ การทำประชาพิจารณ์อาจจะเหมาะสมหากโครงการยังเป็นที่ถกเถียงและอยู่ในความสนใจของสาธารณชนหรือในกรณีที่มีผู้เรียกร้องให้มีการทำประชาพิจารณ์ ในกรณีที่มีการทำประชาพิจารณ์ หน่วยงานจะต้องส่งร่างสถานะผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้สาธารณชนล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนประชาพิจารณ์ และเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความเห็นไม่น้อยกว่า 45 วัน ทั้งนี้ หากผลการศึกษาพบว่าโครงการไม่ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ (Finding of No Significant Impact - FONSI) แต่ยังมีข้อโต้แย้งกันในสังคม คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกำหนดให้มีการทบทวนร่างการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยสาธารณะเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน

เมื่อพิจารณากระบวนการมีส่วนร่วมของประเทศสหรัฐอเมริกาทั้งหมดพบว่า คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อมกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน โดยหน่วยงานจะต้องเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณะ ถึงแม้กฎหมายไม่ได้บังคับให้มีการทำประชาพิจารณ์ แต่หน่วยงานส่วนใหญ่ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติที่จะต้องจัดประชาพิจารณ์โดยเฉพาะในกรณีที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับโครงการ

ประเทศแคนาดา: ประเทศแคนาดาเริ่มมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ ค.ศ. 1973 ต่อมา รัฐบาลได้เพิ่มเติมข้อกำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในปี ค.ศ. 1980 และออกแนวทางการประเมินและการพิจารณาผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในปี ค.ศ. 1984 อย่างไรก็ตาม ประเทศแคนาดาประสบปัญหาการฟ้องร้องอย่างหนักระหว่างปี

1980s ถึง 1990s ในกรณีการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ใน Alberta และ Saskatchewan เป็นผลให้รัฐบาลต้องออกพระราชบัญญัติการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Canadian Environmental Assessment Act หรือ CEAA) ในปี ค.ศ. 1992 ซึ่งทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมกลายเป็นข้อกำหนดทางกฎหมาย ประเทศแคนาดามีการปรับปรุงพระราชบัญญัติการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมใหม่ในปี ค.ศ. 2012 (CEAA 2012) ซึ่งกำหนดให้มีการรับฟังความเห็นในขั้นตอน screening และ reviewing (UN Environment, 2018) เพื่อพิจารณาผลกระทบทางสังคมของโครงการและมีการจัดตั้งกองทุนการมีส่วนร่วมของประชาชน (participant funding program) เพื่อใช้ในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Fluker & Srivastava, 2016) ผู้ที่สามารถสมัครขอใช้เงินจากกองทุนการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ 1) เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการ 2) มีภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม 3) เป็นผู้มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับผลกระทบของโครงการ และ 4) มีผลประโยชน์กับโครงการ เช่น สัญญาที่ดิน หรืออาณาเขตที่ดิน โดยผู้ที่ได้รับเงินจากกองทุนนี้จะต้องเข้าร่วมกิจกรรมการมีส่วนร่วมของโครงการและส่งข้อคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร สำหรับชนพื้นเมือง รัฐบาลมีกองทุนพิเศษให้สำหรับการเตรียมความพร้อมและสร้างเสริมศักยภาพเพื่อเข้าร่วมกระบวนการมีส่วนร่วมของโครงการด้วย (Canadian Environmental Assessment Agency, 2016)

อย่างไรก็ตามมีผู้วิพากษ์ CEAA 2012 ว่าสาระสำคัญของ พระราชบัญญัติใหม่ที่แตกต่างจากกฎหมายเดิมคือมีการเปลี่ยนอำนาจการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจาก

รัฐบาลกลาง (federal government) ไปสู่องค์กรปกครองระดับจังหวัดและลดประเภทของโครงการที่ต้องทำการประเมินผลกระทบเพื่อให้การพิจารณามีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น การลดประเภทของโครงการทำให้ประชาชนไม่มีสิทธิมีส่วนร่วมในโครงการที่ไม่ได้ถูกกำหนดให้ทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในกฎหมายใหม่ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติปี 2012 ได้กระชับระยะเวลาในแต่ละขั้นตอนการประเมินผลกระทบ ทำให้ระยะเวลาที่สาธารณชนมีส่วนร่วมลดน้อยลงด้วย (Gibson, 2012) เช่น ในขั้นตอนของการ screening เปิดโอกาสให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นได้ภายใน 20 วัน หลังจากประกาศแจ้ง (UN Environment, 2018) นอกจากนี้ CEAA 2012 ยังมีการกำหนดนิยามของคำว่า ผู้มีความสนใจโครงการ (interested party) ในการทำประชาพิจารณ์ให้แคบลงกว่าเดิมคือต้องเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการ (directly affected by the carrying out of the designated project) หรือเป็นผู้มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องหรือเป็นผู้มีความชำนาญเท่านั้น (Fluker & Srivastava, 2016) การกำหนดค่านิยามเช่นนี้ทำให้สาธารณชนทั่วไปหรือองค์กรเพื่อสาธารณชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการทำประชาพิจารณ์ของโครงการได้ แต่ยังคงสามารถเข้าถึงรายงานสรุปผลการทำประชาพิจารณ์ได้ (Gibson, 2012)

ประเทศออสเตรเลีย: ประเทศออสเตรเลียเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียและสาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการกลั่นกรองโครงการ (screening stage) เพื่อตัดสินใจว่าโครงการจะต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ และขั้นตอนการเปิดเผยร่างรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (public review stage) เพื่อให้ความเห็นต่อร่างรายงาน (Environmental Protection Authority, 2018) สำหรับขั้นตอนการกลั่นกรองโครงการนั้น หน่วยงานด้าน

สิ่งแวดล้อมของประเทศออสเตรเลีย (Environmental Protection Authority - EPA) จะทำการคัดเลือกกลุ่มอ้างอิงของผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder reference group) ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองว่าโครงการที่เสนอมีความจำเป็นต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ (Environmental Protection Authority, 2016b)

นอกจากนี้ ประชาชนยังสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในขั้นตอน public review โดยทำการแจ้งสาธารณชน (public notice) ผ่านทางเว็บไซต์และหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น สำหรับผู้มีส่วนได้เสียที่สำคัญ เช่น หน่วยงานในท้องถิ่น เจ้าของที่ดิน และชนพื้นเมือง จะถูกแจ้งโดยตรงผ่านการส่งไปรษณีย์ โครงการจะต้องเปิดเผยร่างรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อสาธารณชนในเว็บไซต์เป็นเวลาอย่างน้อย 15 วันทำการ ประชาชนสามารถเข้ามาอ่านร่างรายงานและให้ความเห็นต่อคุณภาพของรายงานและคำมั่นสัญญาของเจ้าของโครงการในเว็บไซต์ กระบวนการเช่นนี้ทำให้สาธารณชนเกิดความมั่นใจว่าโครงการได้ประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทั้งหมดและกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบที่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (Department of Environment and Heritage Protection, 2017; Environmental Protection Authority, 2016a)

ช่องทางหลักในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนในประเทศออสเตรเลียคือผ่านทางเว็บไซต์ <https://consultation.epa.wa.gov.au/> ของ EPA ซึ่งประชาชนทั่วไปสามารถเข้าไปลงทะเบียนให้ EPA ส่งอีเมลแจ้งเตือน (email notification) เมื่อมีการเปิดรับฟังความเห็นของโครงการใดๆในเว็บไซต์ ประชาชนที่เข้าไปแสดงความคิดเห็นจะต้องแสดงตัวตน กล่าวคือจะต้อง

เปิดเผยชื่อและช่องทางติดต่อ แต่ EPA จะเก็บข้อมูลของผู้ที่แสดงความเห็นเป็นความลับ หลังจากช่วงเวลารับฟังความเห็น EPA จะสรุปจำนวนความเห็นและข้อเสนอแนะทั้งหมด พร้อมทั้งแจ้งให้สาธารณชนรับทราบถึงผลการตัดสินใจของ EPA ด้วย (we asked, you said, we did) (Environmental Protection Authority, 2016a) ทั้งนี้ ผลการตัดสินใจของ EPA มีหลากหลาย ตั้งแต่ไม่ต้องทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเนื่องจากไม่มีผู้ให้ความเห็น หรือความเห็นที่ได้รับไม่มีนัยสำคัญ ไปจนถึงการลงพื้นที่รับฟังความเห็นเพิ่มเติมหากมีผู้แสดงข้อห่วงกังวลในเว็บไซต์เป็นจำนวนมาก

ประเทศญี่ปุ่น: ประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้มีการรับฟังความเห็นตั้งแต่ขั้นตอน screening stage, scoping stage และ DEIS ในขั้นตอนของการกำหนดขอบเขตการศึกษา (scoping stage) เจ้าของโครงการจะต้องเปิดเผยข้อมูลต่อผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับโครงการ (stakeholders) เป็นเวลาล่วงหน้าอย่างน้อย 30 วัน (Suwanteep, Murayama, & Nishikizawa, 2016) โดยแจ้งรายละเอียดโครงการและกำหนดขอบเขตการวิเคราะห์ผลกระทบ และเปิดรับหนังสือแสดงความเห็นต่อ scoping report เป็นเวลา 15 วันหลังจากเปิดเผยข้อมูล (Moorman & Ge, 2006) สำหรับในขั้นการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น เจ้าของโครงการต้องเปิดให้มี public review ซึ่งในขั้นตอนนี้ ทุกคน (anyone) สามารถให้ความเห็นต่อความถูกต้องของร่างรายงานได้ (Suwanteep et al., 2016) โดยเจ้าของโครงการจะต้องเปิดเผยรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเวลาอย่างน้อย 30 วัน และเปิดรับหนังสือแสดงความเห็นต่อโครงการเป็นเวลา 15 วันหลังจากเปิดเผยข้อมูล (Wangwongwatana S., 2015) เมื่อครบ 45 วัน

เจ้าของโครงการทำการรวบรวมความเห็นทั้งหมดของผู้มีส่วนได้เสียเพื่อจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์ (Suwanteep et al., 2016)

ในส่วนของรายละเอียดวิธีการรับฟังความเห็นนั้น หน่วยงานอนุญาตแต่ละหน่วยงานจะมีแนวทางการมีส่วนร่วมของตนเอง ยกตัวอย่างเช่น ศาลาว่าการมหานครโตเกียว (Tokyo Metropolitan Government) ออกพระราชกฤษฎีกาการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งกำหนดให้เจ้าของโครงการจัดประชุมปรึกษาหารือกับสาธารณะเพื่อรับฟังความเห็นจากประชาชนในโครงการที่เสนอ (Moorman & Ge, 2006)

สาธารณรัฐประชาชนจีน: ในสาธารณรัฐประชาชนจีนมีการกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ ค.ศ.1991 โดยการสนับสนุนของ Asian Development Bank (ADB) ต่อมาในปี ค.ศ. 2002 การมีส่วนร่วมของประชาชนได้ถูกบรรจุไว้ในกฎหมายการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และในปี ค.ศ.2006 สำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (State Environmental Protection Administration – SEPA) ได้ออกมาตรการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมและปฏิรูปกระบวนการมีส่วนร่วมของประเทศ และเสนอแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เรียกว่า “Technical Guideline for Environmental Impact Assessment Public Participation” (Brombal et al., 2017) แนวทางการมีส่วนร่วมนี้กำหนดให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการอย่างน้อย 2 ครั้ง ครั้งแรกเป็นการให้ความเห็นต่อแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (public scoping) ผลกระทบจากโครงการ และมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบ ส่วนครั้งที่ 2

เป็นการให้ความเห็นต่อร่างรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (DEIS) ก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณารายงาน ซึ่งในขั้นตอนนี้ เจ้าของโครงการต้องเปิดเผยข้อมูลในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อสาธารณชน และต้องรวบรวมความเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนที่มีต่อโครงการให้หน่วยงานเพื่อประกอบการพิจารณารายงาน (Brombal et al., 2017) พร้อมทั้งทำรายงานชี้แจงด้วยว่าเจ้าของโครงการมีการตอบสนองต่อข้อเสนอแนะของประชาชนในประเด็นต่างๆอย่างไร (UN Environment, 2018)

วิธีการรับฟังความเห็นที่กำหนดในคู่มือมีหลายวิธี เช่น การสำรวจความคิดเห็นโดยใช้แบบสอบถาม การปรึกษาหารือร่วมกับผู้เชี่ยวชาญ การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ การอภิปรายสาธารณะ และการจัดประชาพิจารณ์ นอกจากนี้ คู่มือยังกำหนดให้มีการประกาศให้สาธารณชนรับทราบอย่างน้อย 10 วันทำการ ก่อนจัดรับฟังความเห็น โดยประกาศผ่านเว็บไซต์ หนังสือพิมพ์ หรือวาทะเอกสารไว้ ณ สถานที่ที่ประชาชนเข้าถึงได้ในพื้นที่โครงการ (Moorman & Ge, 2006)

เปรียบเทียบแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนของประเทศไทยและต่างประเทศ

ความแตกต่างของแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนระหว่างประเทศไทยและต่างประเทศแบ่งเป็นประเด็นเรื่องการกำหนดผู้มีส่วนได้เสีย ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และการสร้างเสริมศักยภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วม โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

การกำหนดผู้มีส่วนได้เสีย: การกำหนดผู้มีส่วนได้เสียของประเทศไทยใช้หลักการรวมผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้มากที่สุด (inclusiveness) ดังนั้นสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ

และสิ่งแวดล้อมจึงกำหนดผู้มีส่วนได้เสียออกเป็น 7 กลุ่ม ได้แก่ 1) ผู้ได้รับผลกระทบ 2) หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม 3) หน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณา รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม 4) หน่วยงานราชการในระดับต่างๆ: หน่วยงานราชการ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับโครงการ 5) องค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม 6) สื่อมวลชน และ 7) ประชาชนทั่วไป โดยผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทั้ง ขั้นตอนกำหนดแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (scoping stage) การประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อม (assessing stage) และขั้นตอนการเปิดเผยร่างรายงาน (reviewing stage) ซึ่งแตกต่าง จากประเทศแคนาดาและประเทศญี่ปุ่นที่มีการกำหนดนิยามผู้มีส่วนได้เสียว่าต้องเป็นผู้ที่ได้รับ ผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินโครงการเท่านั้น พระราชบัญญัติการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมของประเทศไทย (CEAA 2012) กำหนดนิยามของผู้มีส่วนได้เสียว่าต้องเป็นผู้ที่ได้รับ ผลกระทบโดยตรงจากโครงการ (directly affected by the carrying out of the designated project) หรือเป็นผู้มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องหรือเป็นผู้มีความชำนาญเท่านั้น (Gibson, 2012) สำหรับใน ประเทศญี่ปุ่น มีการกำหนดระดับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่ม โดยในขั้นตอนการ scoping ผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับผลกระทบจากโครงการเท่านั้นที่สามารถแสดงความคิดเห็นต่อ scoping report ได้ ส่วนในขั้นตอนการเปิดเผยร่างรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทุกคนสามารถให้ ความเห็นต่อความถูกต้องของร่างรายงานได้ (Suwanteep et al., 2016)

ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม: ประเทศไทย สวีเดน แคนาดา ออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการ

screening stage ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่มีกฎหมายกำหนดประเภทและขนาดโครงการชัดเจนว่า โครงการใดบ้างต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ สำหรับประเทศไทยกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (scoping stage) ซึ่งเหมือนกับเนเธอร์แลนด์ สวีเดน นอร์เวย์ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐประชาชนจีน นอกจากนี้ประเทศไทยยังให้ประชาชนมีส่วนร่วมระหว่างกระบวนการประเมินผลกระทบเหมือนประเทศสวีเดน และระหว่างการเปิดเผยร่างรายงานต่อสาธารณะเหมือนประเทศสหราชอาณาจักร เนเธอร์แลนด์ สวีเดน นอร์เวย์ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐประชาชนจีน

เมื่อเทียบกับประเทศอื่น กล่าวได้ว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเกือบทุกขั้นตอน **ตารางที่ 3-1** เปรียบเทียบขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประเทศไทยและประเทศอื่นๆ

ตารางที่ 3-1 เปรียบเทียบขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนระหว่างการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประเทศไทยและประเทศอื่นๆ

ประเทศ	ขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม			
	การ กลั่นกรอง โครงการ (screening stage)	การกำหนด แนวทาง ประเมินผล กระทบ (scoping stage)	ระหว่างการ ประเมินผล กระทบ (assessing stage)	การเปิดเผยร่าง รายงานต่อ สาธารณะ (reviewing stage)
ประเทศไทย		✓	✓	✓
สหราชอาณาจักร				✓
เนเธอร์แลนด์		✓		✓
สวีเดน	✓	✓	✓	✓
นอร์เวย์		✓		✓
สหรัฐอเมริกา		✓		✓
แคนาดา	✓			✓
ออสเตรเลีย	✓			✓
ญี่ปุ่น	✓	✓		✓
สาธารณรัฐประชาชนจีน		✓		✓

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน: สำหรับรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นพบว่าประเทศไทยกำหนดรูปแบบ ขั้นตอนและระยะเวลาการมีส่วนร่วมที่แน่นอนสำหรับทุกโครงการที่เข้าข่ายต้องทำรายงาน EHIA กล่าวคือกำหนดให้มีการจัดเวทีรับฟังความเห็นในขั้นตอน public scoping และ public review โดยกำหนดให้ประชาชนแสดงความเห็นในขั้นตอน scoping เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 2 ชั่วโมง และไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของเวลาในการจัดเวทีทั้งหมด และกำหนดให้ประชาชนแสดงความเห็นในขั้นตอน public review เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 3 ชั่วโมง และไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของเวลาในการจัดเวทีทั้งหมด ซึ่งการกำหนดรูปแบบในลักษณะนี้ของประเทศไทยแตกต่างจากการประเทศอื่น กล่าวคือ ประเทศอื่นมีแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีความยืดหยุ่นมากกว่าประเทศไทยในเรื่องการออกแบบวิธีการรับฟังความเห็น เช่น ในประเทศสวีเดนไม่มีการกำหนดว่าจะต้องทำในรูปแบบใดแต่เปิดโอกาสให้มีการออกแบบรูปแบบการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับลักษณะโครงการ บริบทของพื้นที่ และผู้เข้าร่วมกระบวนการมีส่วนร่วม (Nenasheva et al., 2015) นอกจากนี้ ประเทศไทยยังแตกต่างจากสหราชอาณาจักร ตรงที่สหราชอาณาจักรให้ความสำคัญกับรูปแบบการปรึกษาหารือแบบไม่เป็นทางการ เช่น อีเมล การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ คณะทำงาน การสนทนากลุ่มย่อย และการสำรวจ มากกว่าการให้แสดงความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร (De Santo, 2016) และต่างจากประเทศออสเตรเลียที่เปิดให้แสดงความเห็นทางเว็บไซต์เป็นหลัก (Environmental Protection Authority, 2016b) ทำให้ผู้แสดงความคิดเห็นไม่ต้องเผชิญหน้ากัน ถึงแม้ผู้ที่แสดงความเห็นทางเว็บไซต์จะต้องแสดงตัวตนโดยเปิดเผยชื่อและข้อมูลการ

ติดต่อ แต่หน่วยงานที่เปิดรับฟังความเห็นเป็นหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐ ซึ่งต้องเก็บข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ที่แสดงความเห็นเป็นความลับ

การสร้างเสริมศักยภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วม: ในเรื่องการสร้างเสริมศักยภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วม พบว่าประเทศไทยมีลักษณะเหมือนกับหลายประเทศที่ยังไม่มีกระบวนการสนับสนุนด้านการเงินและสร้างเสริมศักยภาพให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ยกเว้น ประเทศแคนาดาที่รัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อสนับสนุนผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการ ผู้ที่มีภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และผู้เชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวกับผลกระทบของโครงการให้เข้าร่วมกระบวนการมีส่วนร่วมของโครงการ โดยสามารถขอใช้เงินจากกองทุนเพื่อเข้าร่วมกระบวนการมีส่วนร่วมได้ (Fluker & Srivastava, 2016) สำหรับชนพื้นเมือง รัฐบาลแคนาดายังมีเงินพิเศษให้สำหรับการเตรียมพร้อมศักยภาพเพื่อเข้าร่วมกระบวนการมีส่วนร่วมของโครงการด้วย (Canadian Environmental Assessment Agency, 2016)

สรุป

ในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่กรุงริโอเดจาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อปี ค.ศ.1992 ประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติได้ข้อสรุปร่วมกันว่าการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพที่สุดต้องมาจากการมีส่วนร่วมของ ในทุกระดับ ประเทศต่างๆ ทั่วโลกได้พัฒนาแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเปิด

โอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจแนวทางการพัฒนาโครงการต่างๆ ซึ่งแต่ละประเทศกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระยะเวลาและวิธีการต่างกันออกไป

แนวทางการมีส่วนร่วมของประเทศไทยกำหนดให้มีการรับฟังความเห็นจากประชาชนอย่างน้อย 2 ครั้งสำหรับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั่วไป และกำหนดให้มีการรับฟังความเห็นจากประชาชนอย่างน้อย 3 ครั้งสำหรับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในโครงการรุนแรง

เมื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยและแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในต่างประเทศพบว่า ในเรื่องการกำหนดผู้มีส่วนได้เสียของประเทศไทยใช้หลักการรวมผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้มากที่สุด (inclusiveness) โดยทุกคนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทั้งขั้นตอนกำหนดแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (scoping stage) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (assessing stage) และขั้นตอนการเปิดเผยร่างรายงาน (reviewing stage) ซึ่งแตกต่างจากประเทศแคนาดาและประเทศญี่ปุ่นที่มีการกำหนดนิยามผู้มีส่วนได้เสียว่าต้องเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินโครงการเท่านั้น นอกจากนี้ ประเทศไทยกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่วิธีการกำหนดแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (scoping stage) ซึ่งเหมือนกับเนเธอร์แลนด์ สวีเดน นอร์เวย์ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐประชาชนจีน สำหรับรูปแบบในการรับฟังความเห็น พบว่าประเทศไทยกำหนดรูปแบบและระยะเวลาในการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นตายตัวซึ่งแตกต่างจากการประเทศสวีเดนที่มีความยืดหยุ่นและเปิดโอกาสให้ผู้จัดรับฟังความคิดเห็นออกแบบการรับฟังความคิดเห็นที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ สำหรับในเรื่องการสร้างเสริมศักยภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วม พบว่าประเทศไทยมีลักษณะเหมือนกับหลายประเทศที่ยังไม่มี

กระบวนการสนับสนุนด้านการเงินและสร้างเสริมศักยภาพให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งต่างจากประเทศแคนาดาที่รัฐบาลจัดตั้งกองทุนการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อสนับสนุนให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุด

บทที่ 4 การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

บทนำ

การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย¹ เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการสร้างความเข้าใจระบบ เพื่อจัดการปัญหา พัฒนาและปรับปรุงระบบ โดยอาศัยข้อมูลจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดในระบบนั้น (รัชตะ ตั้งศิริพัฒน์ และวิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร, 2546) การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียถูกนำมาใช้ครั้งแรกในการวิเคราะห์และบริหารธุรกิจตั้งแต่ช่วง 1930s ต่อมามีการนำการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียไปใช้ในการกำหนดนโยบายเรื่องอื่นๆอย่างกว้างขวาง (Brugha & Varvasovszky, 2000; Reed et al., 2009) การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายโดยวิเคราะห์ความต้องการ ความสนใจ และความสามารถในการสนับสนุนและต่อต้านนโยบายของผู้ที่อาจมีส่วนได้เสียกับนโยบาย (The World Bank Group, 2001)

ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมนั้น การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียเป็นขั้นตอนสำคัญที่ช่วยบ่งชี้ความสนใจและอิทธิพลของผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการแต่ละกลุ่ม (Brugha & Varvasovszky, 2000) อีกทั้งยังช่วยวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้เสียกับโครงการ

¹ หนังสือเล่มนี้ใช้คำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” ตามที่ระบุในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548 และแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมสังคมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2549 ของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเอกสารทางราชการหลักที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(Reed, 2008; Reed et al., 2009) และช่วยบ่งชี้ระดับการมีส่วนร่วมและสร้างความสัมพันธ์ที่เหมาะสมกับผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่ม (Reed, 2008) ดังนั้น การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียจะทำให้เจ้าของโครงการออกแบบการมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพและสะท้อนความเห็นจากตัวแทนของทุกกลุ่ม (Brugha & Varvasovszky, 2000; Reed et al., 2009) การรับฟังความเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียเพื่อนำมาประกอบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทำให้การประเมินผลกระทบมีความละเอียดและรอบด้านมากขึ้น (Ross Hughes, 1998)

การดำเนินงานรับฟังความเห็นของประชาชนในโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมา นั้น เจ้าของโครงการมีความพยายามจำแนกผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มตามแนวทางของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) โดยใช้หลักการรวมผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้มากที่สุด (inclusiveness) และรับฟังความเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มอย่างทั่วถึงตาม ยังพบปัญหาการรับฟังความเห็นจากประชาชน โดยเฉพาะเรื่องการไม่ได้รับฟังความเห็นจากผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการ ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนและเจ้าของโครงการอันเนื่องมาจากระบวนการรับฟังความเห็นของประชาชน ยกตัวอย่างเช่น โครงการโรงไฟฟ้าเขาคันทรง จังหวัดฉะเชิงเทราซึ่งประชาชนในพื้นที่ทำหนังสือร้องเรียนไปยังหน่วยงานภาครัฐให้ยกเลิกโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหิน โดยระบุในหนังสือร้องเรียนว่าที่ตั้งโรงไฟฟ้าอยู่ในเขตพื้นที่ตำบลเขาคันทรงที่มีปัญหาอำนาจอิทธิพลท้องถิ่นสูง ทำให้ประชาชนผู้ที่อาจจะได้รับผลกระทบจากโครงการโรงไฟฟ้า ไม่กล้าแสดงตัวและความกังวลใจอย่างเป็นอิสระได้ นอกจากนี้ กระบวนการขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นมีบรรยากาศของการกีดกันการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้

มีส่วนได้เสียไม่ให้เข้าร่วมเวทีรับฟังได้อย่างสะดวก (กรีนพีซเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, 2555) อีกหนึ่งตัวอย่างคือการรับฟังความเห็นต่อโครงการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกแห่งที่ 2 จังหวัดสงขลาของกรมเจ้าท่า ซึ่งเกิดการปะทะระหว่างผู้จัดรับฟังและประชาชนผู้เข้าร่วมรับฟังความเห็น จนไม่สามารถจัดกระบวนการรับฟังความเห็นได้สำเร็จ (กรมเจ้าท่า, 2557) ปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาครัฐเจ้าของโครงการ และประชาชน เหล่านี้ทำให้เกิดความล่าช้าในการพัฒนาโครงการหรือต้องยุติโครงการโครงการ อีกทั้งความขัดแย้งนี้ยังสามารถพัฒนาเป็นความไม่ไว้วางใจกันในระยะยาวและเป็นอุปสรรคต่อการหาจุดร่วมในการพัฒนาประเทศที่สมดุลตามแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ดังนั้น ก่อนการดำเนินการมีส่วนร่วมหรือการรับฟังความเห็นของโครงการ ผู้จัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมจึงมีความจำเป็นต้องวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่มว่าใครเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์หรือเสียผลประโยชน์จากโครงการ และประเมินความขัดแย้งว่าคนกลุ่มใดเป็นผู้มีอำนาจและอิทธิพลที่อาจจะทำให้กระบวนการรับฟังความเห็นของโครงการต้องหยุดชะงัก ทั้งนี้ ผู้จัดกิจกรรมรับฟังความเห็นต้องหาวิธีการเข้าถึงและสร้างความสัมพันธ์ที่เหมาะสมกับผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่มก่อนที่จะจัดเวทีรับฟังความเห็น การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียจะทำให้ความขัดแย้งและการปะทะกันในเวทีรับฟังความเห็นลดน้อยลง

ความหมายของผู้มีส่วนได้เสีย

The World Bank Group (2001) นิยามผู้มีส่วนได้เสียว่าคือทุกภาคส่วนที่มีผลประโยชน์หรือเสียผลประโยชน์จากการกำหนดนโยบาย ผู้มีส่วนได้เสียอาจเป็นบุคคล องค์กร หรือแม้แต่กลุ่มที่ไม่ได้จัดตั้งอย่างเป็นทางการ โดยทั่วไป กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียได้แก่ กลุ่มองค์กรระหว่างประเทศ

นักการเมือง สมาคม องค์กรที่แสวงหาผลกำไรและไม่แสวงหาผลกำไร ภาคประชาสังคม และ ผู้บริโภค เป็นต้น

รัชตะ ตั้งศิริพัฒน์ และวิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร (2546) นิยามผู้มีส่วนได้เสียว่า คือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีความสัมพันธ์ต่อประเด็นหนึ่งๆ ไม่ว่าจะเป็นคนที่ได้ประโยชน์ เสียประโยชน์ บุคคลหรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในประเด็นนั้นหรือผู้ที่มีความสนใจในประเด็นนั้นๆ สำนักนายกรัฐมนตรี (2548) และอรรถ กิกผล (2552) ให้คำนิยามของผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder) ว่าเป็นผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ

แนวคิดในการกำหนดผู้มีส่วนได้เสียที่ควรเข้าร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแบ่งเป็น 2 แนวคิดหลัก คือ 1) แนวคิดที่รวมทุกคนที่สนใจโครงการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย และ 2) แนวคิดที่กำหนดเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการเท่านั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสีย สำหรับแนวคิดแรกนั้นเห็นว่าผู้จัดรับฟังความเห็นควรเปิดโอกาสให้ทุกคนที่มีความสนใจในโครงการเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความเห็น (Glucker et al., 2013; Rowe & Frewer, 2000; Videira, Antunes, Santos, & Lobo, 2006) เช่นเดียวกับ Doelle and Sinclair (2006) ที่เห็นว่าใครก็ตามที่สามารถแสดงความเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อโครงการได้ควรเข้าร่วมในกระบวนการรับฟังความเห็น การที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียหลายกลุ่มเข้าร่วมแสดงความเห็นเป็นการลดโอกาสที่จะมองข้ามผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับคนกลุ่มต่างๆ และลดความเสี่ยงที่จะพบภายหลังว่าโครงการทำให้เกิดผลกระทบกับกลุ่มที่ไม่ได้เชิญมาเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความเห็น (Luyet, Schlaepfer, Parlange, & Buttler, 2012) การจำแนกผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มตามแนวทางของสำนักงานนโยบาย

และแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ถือว่าเป็นไปตามหลักการนี้ เนื่องจากรวมผู้สนใจโครงการทุกกลุ่มไว้ในผู้มีส่วนได้เสีย อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการหลายคนที่เห็นว่าควรกำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียให้แคบลงเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการเท่านั้น เช่น Petts (2003) มีความเห็นว่าการที่นำทุกคนมาเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความเห็นจะทำให้หาข้อยุติได้ยาก เนื่องจากแต่ละกลุ่มมีความสนใจต่างกันและต้องการปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง ซึ่งสอดคล้องกับ Bryson, Quick, Slotterback, and Crosby (2013) ที่เห็นว่าการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่มควรมีความแตกต่างกันตามบริบท ซึ่งแนวคิดนี้ตรงกับที่กำหนดนิยามคำว่าผู้มีส่วนได้เสียของประเทศแคนาดา ที่ให้ความหมายของผู้มีส่วนได้เสียว่าเป็นผู้ที่อาจได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการและผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับโครงการเท่านั้น (Fluker & Srivastava, 2016; Gibson, 2012) และเป็นแนวทางที่ประเทศญี่ปุ่นใช้ในการกำหนดผู้มีส่วนได้เสียที่เข้ารับฟังความเห็นในโครงการที่จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เนื่องจาก ประเทศญี่ปุ่นเปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการเท่านั้นที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการกำหนดแนวทาง (scoping stage) แต่เปิดโอกาสให้ทุกคนสามารถให้ความเห็นต่อความถูกต้องและครบถ้วนของการศึกษาในขั้นตอนรับฟังความเห็นต่อร่างรายงาน (Suwanteep et al., 2016)

ขั้นตอนการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย

ขั้นตอนการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ 1) การทบทวนผลกระทบโครงการและการระบุผู้มีส่วนได้เสีย 2) การจำแนกผู้มีส่วนได้เสีย 3) การวิเคราะห์ผู้มีส่วน

ได้เสียและ 4) การกำหนดกลยุทธ์ในการสร้างความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสีย แต่ละขั้นตอนมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

การทบทวนรายละเอียดโครงการและการระบุผู้มีส่วนได้เสียของโครงการ (Project Review and Stakeholders Identification)

ขั้นตอนแรกของการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียคือการทบทวนรายละเอียดโครงการโดยพิจารณาว่าตลอดระยะเวลาโครงการจะมีกิจกรรมอะไรเกิดขึ้นบ้าง เช่น กิจกรรมการเตรียมพื้นที่ กิจกรรมก่อสร้าง กิจกรรมขนส่ง กิจกรรมดำเนินโครงการ และกิจกรรมการรื้อถอน หลังจากนั้นจึงทบทวนขอบเขตของผลกระทบจากแต่ละกิจกรรมโครงการว่าอาจก่อให้เกิดผลกระทบกับคนกลุ่มใดบ้าง กลุ่มคนเหล่านี้คือผู้มีส่วนได้เสียของโครงการ

การระบุผู้มีส่วนได้เสียของโครงการต้องยึดหลักความครอบคลุมของผลกระทบทุกด้านที่อาจเกิดขึ้นจากทุกกิจกรรมของโครงการ การสำรวจความคิดเห็นในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมที่ผ่านมามักกำหนดพื้นที่ศึกษารัศมี 3 กิโลเมตร หรือ 5 กิโลเมตรจากพื้นที่โครงการ โดยไม่มีการใช้ตรรกะเชิงเหตุผลมาอธิบายว่าเหตุใดจึงกำหนดเช่นนั้น ทำให้ประชาชนเกิดความสงสัยและไม่ไว้วางใจว่าการศึกษานั้นครอบคลุมกลุ่มที่อาจได้รับผลกระทบทั้งหมดหรือไม่

ดังนั้น การกำหนดพื้นที่ศึกษาทางสังคมจำเป็นต้องมีความเกี่ยวข้องกับผลการประเมินผลกระทบในด้านอื่นๆ ด้วย ผู้เชี่ยวชาญด้านสังคมต้องจำแนกผู้มีส่วนได้เสียในการศึกษาให้ชัดเจนและแสดงให้เห็นว่าการกำหนดผู้มีส่วนได้เสียนี้มีความครอบคลุมผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากกิจกรรมโครงการทั้งหมดแล้ว โดยอาจใช้ตัวอย่างตารางระบุผู้มีส่วนได้เสียตามผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจาก

การดำเนินโครงการ (ตารางที่ 4-1) เป็นเครื่องมือในการสกัดข้อมูลของโครงการและระบุผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการ

ตารางที่ 4-1 ตัวอย่างตารางระบุผู้มีส่วนได้เสียตามผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ

กิจกรรม โครงการ	ผลกระทบ	ขอบเขตผลกระทบ	ผู้มีส่วนได้เสียที่อาจได้รับ ผลกระทบ
การขุดลอก ตะกอน	การพังกระจายของ ตะกอน	3.5 กิโลเมตรจากจุดที่ ทำการขุดลอกตะกอน	- ชาวประมงที่ทำประมงใน บริเวณที่ได้รับผลกระทบจาก การพังกระจายของตะกอน
	การทำประมง	บริเวณขุดลอกตะกอน	- ชาวประมงที่ทำประมงใน บริเวณขุดลอกตะกอน
	การท่องเที่ยว	แหล่งท่องเที่ยวบริเวณ ที่ขุดลอกตะกอน	- เจ้าของโรงแรม รีสอร์ทที่พักในแหล่งท่องเที่ยว บริเวณที่ขุดลอกตะกอน - ร้านอาหารแหล่งท่องเที่ยว บริเวณที่ขุดลอกตะกอน

การจำแนกผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder Classification)

สำหรับในประเทศไทย สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำหนดแนวทางการจำแนกผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยยึดหลักการรวมผู้ที่เกี่ยวข้องไว้ให้มากที่สุด (inclusiveness) ซึ่งแนวทางนี้จำแนกผู้มีส่วนได้เสียในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็น 7 กลุ่มหลัก (ตารางที่ 4-2) ดังต่อไปนี้ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2549)

ตารางที่ 4-2 แสดงกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียและบทบาทในเวทีรับฟังความเห็น

กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย	บทบาทในเวทีรับฟังความเห็น
ผู้รับผลกระทบ	แสดงความเห็นต่อโครงการในประเด็นข้อห่วงกังวลและข้อเสนอแนะต่อการดำเนินโครงการ
หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดทำ รายงานการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อม	อธิบายรายละเอียดและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการและตอบข้อซักถาม
หน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณา รายงานการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อม	สังเกตการณ์
หน่วยงานราชการ	ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลพื้นฐานของโครงการ
องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และนักวิชาการ	ตรวจสอบความถูกต้องของการประเมิน
สื่อมวลชน	สังเกตการณ์และกระจายข้อมูลเกี่ยวกับโครงการ
ประชาชนทั่วไป	สังเกตการณ์

(1) **ผู้รับผลกระทบ:** หมายถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากกิจกรรมโครงการ โดยรวมทั้งผู้เสียประโยชน์และผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการ ตามแนวทางกำหนดให้กลุ่มผู้เสียประโยชน์ต้องเป็นกลุ่มที่ได้รับน้ำหนักมากที่สุดในการศึกษาผลกระทบ ส่วนผู้ได้รับผลประโยชน์ถือว่าประโยชน์ของกลุ่มนี้ได้รับการพิทักษ์และนำเสนอโดยเจ้าของโครงการอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมเป็นพิเศษกว่ากลุ่มอื่น

(2) **หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม:** หมายถึงเจ้าของโครงการ ซึ่งต้องเป็นผู้กำหนดรายละเอียดโครงการและกิจกรรมของโครงการ และนิติบุคคลผู้มีสิทธิทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือบริษัทที่ปรึกษาที่ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผู้ประเมินผลกระทบจากการดำเนินโครงการและเป็นผู้จัดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน

(3) **หน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณาจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม:** ได้แก่สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นหน่วยงานภายในสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และหน่วยงานที่มีหน้าที่ตัดสินใจอนุมัติโครงการ เช่น ครม. หรือหน่วยงานที่มีอำนาจออกใบอนุญาต เช่น กรมเจ้าท่าสำหรับโครงการท่าเทียบเรือ กรมโรงงานอุตสาหกรรมสำหรับโครงการโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

(4) **หน่วยงานราชการ:** หมายถึงหน่วยงานราชการที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับโครงการทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น สำหรับในกลุ่มนี้ควรให้ความสำคัญกับหน่วยงานราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่มากที่สุด เพราะเป็นหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบหากมีโครงการเกิดขึ้นในพื้นที่ เช่น โรงพยาบาลในพื้นที่ ต้องรับผิดชอบหากมีอุบัติเหตุหรืออันตรายร้ายแรงจากโครงการเกิดขึ้นและทำให้มีผู้ป่วยจำนวนมาก หน่วยงานในพื้นที่จะเป็นผู้ให้ความเห็นความสามารถในการรองรับเหตุฉุกเฉินของโครงการเพียงพอหรือไม่และจะทำให้เกิดผลกระทบกับหน่วยงานในพื้นที่หรือไม่

(5) **องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษาภายในท้องถิ่นและในระดับอุดมศึกษา:** กลุ่มองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมส่วนมากจะเป็นกลุ่มที่มีภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมด้านต่างๆเป็นการเฉพาะ เช่น มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย มูลนิธิสืบนาคะเสถียร มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ส่วนองค์กรพัฒนาเอกชนหมายถึงกลุ่มหรือองค์กรต่างๆที่อยู่ในเขตพื้นที่หรือเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ เช่น หอการค้า ชมรมตุนก เป็นต้น สำหรับสถาบันการศึกษาหมายถึงสถาบันการศึกษาภายในพื้นที่โครงการหรือสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษา และนักวิชาการอิสระหมายถึงผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและนักวิชาการจากภายนอก

การระบุผู้มีส่วนได้เสียจากกลุ่มองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมควรพิจารณาถึงองค์กรที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับโครงการหรือเกี่ยวข้องกับผลกระทบของโครงการ เช่น โครงการเขื่อนป้องกันกัดเซาะในจังหวัดสงขลา ควรพิจารณาถึงกลุ่ม beach for life เครือข่ายอนุรักษ์หาดทราย ซึ่งเป็นกลุ่มอนุรักษ์ชายหาดอย่างยั่งยืน สำหรับการระบุสถาบันการศึกษาควรเป็นสถาบันการศึกษาใน

ระดับอุดมศึกษาในพื้นที่ที่มีความรู้ความชำนาญในการให้ความเห็นต่อโครงการ เช่น อาจารย์จากหลักสูตรปริญญาโทสาขาวิศวกรรมโยธา (ชายฝั่งและมหาสมุทร) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ สถาบันทรัพยากรทะเลและชายฝั่ง มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เป็นต้น

(6) **สื่อมวลชน:** หมายถึง สื่อมวลชนทั้งระดับท้องถิ่นและส่วนกลาง มีบทบาทในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการ ผลกระทบของโครงการ และความก้าวหน้าในการจัดทำรายงาน

(7) **ประชาชนทั่วไป:** หมายถึงสาธารณชนที่มีความสนใจโครงการ ซึ่งจะมิบทบาทในฐานะผู้สังเกตการณ์

การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders Analysis)

ตารางวิเคราะห์และกำหนดกลยุทธ์ในการสร้างความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสียหรือ “Power and Interest Grid” (ตารางที่ 4-3) เป็นเครื่องมือในการแบ่งผู้มีส่วนได้เสียเป็น 4 กลุ่มหลักตามระดับอำนาจของผู้มีส่วนได้เสียและความสนใจต่อโครงการ (Ackermann & Eden, 2011; Bryson, 2004; Eden & Ackerman, 1998) ด้านบนของตารางคือผู้มีส่วนได้เสียที่มีความสนใจโครงการโดยอาจเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์หรืออาจเสียผลประโยชน์จากการมีโครงการ ตารางด้านขวาบนคือ “ผู้เล่นหลัก หรือ key players” ได้แก่ ผู้มีส่วนได้เสียที่ให้ความสนใจกับโครงการมากเพราะอาจมีผลประโยชน์หรือเสียผลประโยชน์จากโครงการและเป็นกลุ่มที่มีอำนาจในการสนับสนุนหรือคัดค้านโครงการ กลุ่มนี้จึงเป็นกลุ่มที่โครงการต้องให้ความสำคัญมากที่สุด ในขณะที่ “ผู้สนับสนุน หรือ subjects” คือผู้มีส่วนได้เสียที่มีผลประโยชน์หรือเสียผลประโยชน์จากโครงการแต่ไม่ค่อยมีอำนาจใน

การสนับสนุนหรือคัดค้านโครงการมากนัก อย่างไรก็ตาม หากกลุ่มนี้มีอำนาจเพิ่มมากขึ้น ก็สามารถเปลี่ยนไปเป็นผู้เล่นหลักได้เช่นกัน (Bryson, 2004)

ตารางที่ 4-3 ตารางวิเคราะห์และกำหนดกลยุทธ์ในการสร้างความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสีย

อำนาจ/อิทธิพลต่อโครงการ (POWER)		
ต่ำ		
สูง	ผู้สนับสนุน (SUBJECTS)	ผู้เล่นหลัก (KEY PLAYERS)
	- ไม่มีอำนาจแต่สนับสนุนโครงการ - ควรให้ข้อมูลและทำกิจกรรมร่วมอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ	- เป็นกลุ่มสำคัญที่จะผลักดันให้โครงการประสบความสำเร็จ - ดึงมาร่วมตัดสินใจและให้คำปรึกษาต่อโครงการ
ต่ำ	คนทั่วไป (CROWDS)	ผู้กำหนดบริบท (CONTEXT SETTERS)
	- ความสำคัญน้อย - ให้ข้อมูลผ่านการสื่อสารปกติ	- มีอิทธิพลแต่ไม่สนใจโครงการ - พยายามทำให้พอใจ เลี่ยงการกระทบกระทั่ง

ที่มา: ดัดแปลงจาก Bryson (2004) พัฒนาภาพโดยผู้เขียน

ด้านล่างของตารางคือผู้มีส่วนได้เสียที่ไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับโครงการ โดยด้านขวาล่างคือ “ผู้กำหนดบริบทหรือ context setters” ซึ่งไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องผลประโยชน์ของโครงการ จึงไม่สนใจโครงการมากนักแต่เป็นผู้มีอำนาจมากสามารถเปลี่ยนแปลงบริบทที่ส่งผลกระทบถึง

โครงการได้ หากเสนอผลประโยชน์ให้กับคนกลุ่มนี้ จะทำให้คนกลุ่มนี้มีความสนใจต่อโครงการมากขึ้นและเปลี่ยนมาเป็นผู้เล่นหลักที่มีอำนาจสนับสนุนโครงการได้ สำหรับด้านซ้ายล่างคือ “คนทั่วไป หรือ crowd” ซึ่งไม่มีทั้งอำนาจและผลประโยชน์ต่อโครงการ (Bryson, 2004)

การกำหนดกลยุทธ์ในการสร้างความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders Engagement)

ผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่มมีความสนใจต่อโครงการและมีอิทธิพลต่อโครงการต่างกัน ดังนั้นเจ้าของโครงการจึงควรกำหนดกลยุทธ์ในการสร้างความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่มต่างกัน ดังต่อไปนี้ (Bryson, 2004)

ผู้สนับสนุน (SUBJECTS): กลุ่มนี้ไม่มีอำนาจหรืออิทธิพลใดๆต่อโครงการ แต่เป็นกลุ่มที่ให้ความสนใจกับโครงการและเป็นผู้สนับสนุนโครงการ หากคนกลุ่มนี้มีอำนาจเพิ่มขึ้นจะสามารถพัฒนาไปเป็นผู้เล่นหลักได้ กลยุทธ์ในการสร้างความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มนี้คือควรให้ข้อมูลและทำกิจกรรมร่วมอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ

ผู้เล่นหลัก (KEY PLAYERS): กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีความสนใจโครงการ เพราะเป็นผู้ที่อาจได้รับผลประโยชน์หรือเสียผลประโยชน์จากโครงการ และเป็นกลุ่มที่มีอำนาจและมีอิทธิพล เป็นกลุ่มสำคัญที่จะผลักดันให้โครงการประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ดังนั้นจึงเป็นกลุ่มที่มีความสำคัญมากที่สุด ใน 4 กลุ่ม กลยุทธ์ในการสร้างความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มนี้คือดึงมาเข้าร่วมตัดสินใจและให้คำปรึกษาโครงการอย่างใกล้ชิดตั้งแต่เริ่มต้นและสม่ำเสมอ

คนทั่วไป (CROWDS): กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ควรให้ความสำคัญน้อยที่สุด เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีความสนใจโครงการน้อยและมีอิทธิพลต่อโครงการน้อย กลยุทธ์ในการสร้างความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มนี้คือควรให้ข้อมูลผ่านการสื่อสารปกติ

ผู้กำหนดบริบท (CONTEXT SETTERS): กลุ่มนี้เป็นผู้มีอิทธิพลและมีอำนาจแต่ไม่สนใจโครงการเนื่องจากไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับโครงการ อย่างไรก็ตามหากคนกลุ่มนี้เสียประโยชน์หรือมีความขัดแย้งกับโครงการ จะสามารถทำให้โครงการล้มเหลวได้ ดังนั้น กลยุทธ์ในการสร้างความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มนี้คือพยายามทำให้คนกลุ่มนี้พอใจ เลี่ยงการกระทบกระทั่งและความขัดแย้งกับคนกลุ่มนี้

สรุป

ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมนั้น การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียเป็นขั้นตอนสำคัญที่ช่วยประเมินความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น การดำเนินงานในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมา มักไม่มีการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียอย่างเป็นระบบ นำไปสู่ความขัดแย้งและความล่าช้าในการดำเนินโครงการ ดังนั้น ก่อนการดำเนินการมีส่วนร่วมหรือการรับฟังความเห็นของโครงการ จึงมีความจำเป็นต้องวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียประเมินความขัดแย้งว่าใครเป็นผู้มีอำนาจและอิทธิพลที่อาจจะทำให้กระบวนการรับฟังความเห็นของโครงการต้องหยุดชะงัก และหาวิธีการสร้างความสัมพันธ์ที่เหมาะสมกับผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่มก่อนที่จะจัดเวทีรับฟังความเห็น

เจ้าของโครงการและผู้จัดกระบวนการรับฟังความเห็นสามารถใช้ตารางวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียและการกำหนดกลยุทธ์สร้างความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสียเพื่อเป็นเครื่องมือในการจำแนกผู้มีส่วนได้เสียตามระดับอำนาจของผู้มีส่วนได้เสียและความสนใจต่อโครงการ การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียจะทำให้โครงการสามารถกำหนดกลยุทธ์ในการสร้างความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่มอย่างเหมาะสมและลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้

บทที่ 5 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

บทนำ

การดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องคำนึงถึงวิธีการที่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด ซึ่งแต่ละเทคนิควิธีการล้วนมีวัตถุประสงค์ จุดแข็งและข้อจำกัดต่อการมีส่วนร่วมต่างกันออกไป ดังนั้น ผู้จัดกระบวนการมีส่วนร่วมจึงควรใช้วิธีการมีส่วนร่วมที่หลากหลายเพื่อที่จะได้เข้าถึงประชาชนได้อย่างกว้างขวาง (อรทัย กิกผล, 2552) ทั้งนี้ Doelle and Sinclair (2006) เสนอว่าผู้จัดรับฟังความเห็นควรเลือกวิธีการที่ผู้เข้าร่วมรับฟังความเห็นมีความสะดวกใจในการแสดงความคิดเห็น และ Luyet et al. (2012) เสนอว่าควรใช้วิธีการอย่างน้อย 2 รูปแบบในการจัดรับฟังความคิดเห็นเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสแสดงความคิดเห็นผ่านวิธีการที่เหมาะสมกับตนเอง

ในการวางแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน การเลือกวิธีการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมเป็นเรื่องที่สำคัญเพื่อให้ได้ผลที่นำไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ (ศูนย์บริการประชาชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2552) คือการสร้างการเข้าใจเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ และรับฟังข้อห่วงกังวลและข้อเสนอแนะต่อการดำเนินโครงการจากประชาชน

เมื่อผู้ที่ทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียและกำหนดระดับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่มแล้ว จึงวางแผนว่าจะใช้เทคนิควิธีการมีส่วนร่วมใดที่เหมาะสมกับลักษณะและบริบทของผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่ม ในบทนี้จะกล่าวถึงเทคนิควิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มักใช้ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมและวิธีการนำความคิดเห็น

ที่ได้จากการมีส่วนร่วมของประชาชนไปใช้ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคม พร้อมทั้งวิเคราะห์จุดแข็งและข้อจำกัดของแต่ละวิธีการ

วิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

สำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548 ให้ทำการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนได้หลายรูปแบบ เช่น การสำรวจความคิดเห็น การสัมภาษณ์รายบุคคล การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์และเครือข่ายสารสนเทศ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นที่หน่วยงานของรัฐ การสนทนากลุ่มย่อย การประชุมปรึกษาหารือ การประชาพิจารณ์ การอภิปรายสาธารณะ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การประชุมเชิงปฏิบัติการ การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2548) อย่างไรก็ตาม ในที่นี้จะกล่าวถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็นที่นิยมทำในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม 4 รูปแบบ ได้แก่ การสำรวจความคิดเห็นโดยใช้แบบสอบถาม การสัมภาษณ์รายบุคคล การประชุมกลุ่มย่อย และการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

การสำรวจความคิดเห็นโดยใช้แบบสอบถาม

การสำรวจความคิดเห็นเป็นการสำรวจความเห็นทั่วไปหรือเจาะจงประเด็นโดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูล วิธีการนี้เป็นเทคนิคที่ใช้วัดเชิงปริมาณได้ ทำให้เห็นรูปธรรมที่เทคนิคอื่นไม่สามารถทำได้ (Neuman & Robson, 2014)

การกำหนดพื้นที่ศึกษา: วัตถุประสงค์ของการสำรวจความเห็นของประชาชนโดยใช้แบบสอบถามคือเพื่อรวบรวมความเห็นของผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการ ดังนั้นการกำหนดพื้นที่ศึกษาจึงต้องกำหนดตามผลกระทบจากการดำเนินโครงการ เช่น โครงการเขื่อนป้องกันการกัดเซาะที่อาจก่อให้เกิดการกัดเซาะรุนแรงในพื้นที่ถัดไป ต้องรวมพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ศึกษาด้วย

การคำนวณขนาดของกลุ่มตัวอย่าง: จำนวนตัวอย่างต้องเพียงพอสำหรับเป็นตัวแทนของประชากรในทางสถิติ ขนาดของจำนวนตัวอย่างที่คำนวณได้หมายถึงจำนวนขั้นต่ำที่สามารถเป็นตัวแทนของประชากร

กรณีที่ทราบจำนวนประชากรที่แน่นอน (เช่น ทราบจำนวนครัวเรือนในพื้นที่เขตการปกครอง หรือจากการนับภาพถ่ายทางอากาศ): ใช้สูตรการคำนวณขนาดตัวอย่างของ Yamane (1967) ดังนี้

$$n = \frac{N}{1 + Ne^2}$$

โดยที่ n คือ ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง

N คือ จำนวนประชากร

e คือ ค่าความคลาดเคลื่อน ในทางสังคมศาสตร์นิยมใช้ค่าความคลาดเคลื่อนที่

0.05

ทั้งนี้จำนวนประชากรที่นำมาคำนวณหาขนาดตัวอย่างต้องเป็นข้อมูลที่ทันสมัยที่สุดจากฐานข้อมูลเดียวกันในปีเดียวกันเท่านั้น

กรณีที่ไมทราบจำนวนประชากรที่แน่นอน (เช่น จำนวนนักท่องเที่ยวที่ไม่ได้มีการบันทึกมาก่อน หรือจำนวนผู้บริโภคที่มาซื้อของในซูเปอร์มาร์เก็ต เป็นต้น): ใช้สูตรของ W.G. Cochran (Cochran, 2007)

$$n = \frac{P(1 - P)Z^2}{d^2}$$

โดยที่ n คือ จำนวนกลุ่มตัวอย่างที่ต้องการ

P คือ สัดส่วนของประชากรที่ผู้วิจัยต้องการสุ่ม (โดยทั่วไปนิยมกำหนดสัดส่วนที่ร้อยละ 30 หรือ 0.30)

Z คือ ระดับความมั่นใจที่กำหนด หรือระดับนัยสำคัญทางสถิติ

d คือ สัดส่วนความคลาดเคลื่อนที่ยอมให้เกิดขึ้น

วิธีการเก็บข้อมูล: เมื่อคำนวณจำนวนตัวอย่างได้แล้ว วิธีการเก็บข้อมูลต้องเป็นไปอย่างไม่มีอคติ นั่นคือทุกหน่วยประชากรมีโอกาสถูกเลือกเท่าๆกัน เพื่อให้เป็นตัวแทนของประชากรที่แท้จริงที่ผ่านมา ในการสำรวจความคิดเห็นเพื่อประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมมักไม่กำหนดวิธีการเก็บข้อมูล หรือใช้วิธีการเก็บข้อมูลที่อาจทำให้ตัวอย่างมีความเป็นอคติ เช่น ให้เจ้าของโครงการหรือผู้นำชุมชนพาลงไปเก็บข้อมูล หรือเก็บข้อมูลแบบเฉพาะเจาะจง ซึ่งถือเป็นวิธีการที่ไม่ถูกต้องเพราะ

กลุ่มที่เก็บข้อมูลมาอาจเป็นกลุ่มที่เห็นด้วยกับโครงการทั้งหมด ทั้งนี้ สามารถพิจารณาใช้วิธีการเก็บตัวอย่างที่ทำให้ได้ตัวอย่างที่ไม่มีอคติ ดังต่อไปนี้

การสุ่มอย่างเป็นระบบ (Systematic Sampling): เป็นการสุ่มตัวอย่างที่ใช้ได้เหมาะสมกับประชากรที่ได้จัดเรียงลำดับไว้แล้วอย่างมีระบบ เช่น บ้านเรือนที่เรียงกัน รหัสนักศึกษาที่เรียงกัน เป็นต้น โดยกำหนดช่วงของการเลือกหน่วยตัวอย่าง เช่น เลือก 1 บ้าน เว้น 5 บ้าน เป็นต้น การกำหนดช่วงใช้วิธีการนำจำนวนประชากรหารด้วยจำนวนตัวอย่าง หากการเก็บข้อมูลในสนามไม่เจอคนอยู่บ้านตามช่วงที่คัดเลือกไว้ก็ทำการเก็บข้อมูลบ้านถัดไปแทน เป็นต้น

การสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling): วิธีนี้เหมาะสมกับประชากรที่มีจำนวนไม่มากนัก การสุ่มอาจแบ่งได้ 2 วิธี คือการจับฉลากและการใช้ตารางเลขสุ่ม

ทั้งนี้ การเก็บข้อมูลต้องกระทำในช่วงเวลาเดียวกันเท่านั้น ข้อผิดพลาดที่พบบ่อยในการประเมินผลกระทบทางสังคมคือ ผู้ศึกษานำข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่เก็บในช่วงเวลาต่างมารวมกัน ทำให้ผลที่ได้ไม่ได้เป็นตัวแทนของประชากรในช่วงเวลานั้นๆ

จุดแข็งของการสำรวจความคิดเห็นโดยใช้แบบสอบถามคือใช้เวลาน้อยเมื่อเทียบกับการเก็บข้อมูลโดยวิธีอื่นๆ สามารถเก็บข้อมูลจากผู้ตอบจำนวนมากได้ และเป็นวิธีการที่รวบรวมความเห็นของผู้ไม่มีโอกาสมาเข้าร่วมประชุมหรือไม่ต้องการพูดต่อหน้าชุมชนในเวที (รัชฎาภรณ์ แก้วสนิท, 2549) อย่างไรก็ตาม หากผู้ตอบแบบสอบถามไม่มีความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการ หรือใช้คำถามที่เข้าใจยาก ผู้ตอบอาจตีความหมายของคำถามไม่ตรงกัน ทำให้ผลลัพธ์ของข้อมูลที่ได้ไม่สะท้อนความเห็นที่แท้จริง

การสัมภาษณ์รายบุคคล

การสัมภาษณ์รายบุคคล คือ การพูดคุยรายบุคคลแบบมีแนวคำถามไว้ล่วงหน้าอย่างมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้ข้อมูล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ข้อมูลอย่างลึกซึ้งและตรงกับความเป็นจริงของสถานการณ์ เหตุการณ์ หรือโครงการที่จะดำเนินการในพื้นที่ การสัมภาษณ์ที่มีประสิทธิภาพนั้น ผู้สัมภาษณ์ต้องมีความเข้าใจบริบทของผู้ที่ให้ข้อมูล ต้องไม่มีอคติและไม่ยึดถือประสบการณ์ของตนเองเป็นสำคัญ เป็นผู้ฟังที่ดี เปิดโอกาสให้ผู้ให้ข้อมูลได้พูดอย่างอิสระ ไม่แสดงความเห็นนอกเหนือใจเกินควรและไม่วิพากษ์วิจารณ์ขณะทำการสัมภาษณ์ (มานพ คณะโต, 2550)

นอกจากนี้ ต้องหาผู้ให้ข้อมูลหลัก (key informants) ที่สามารถให้ข้อมูลที่ผู้สัมภาษณ์ต้องการได้ ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคม มักใช้วิธีการสัมภาษณ์รายบุคคลกับผู้นำชุมชน ทั้งผู้นำที่เป็นทางการ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้นำที่ไม่เป็นทางการ เช่น ปราชญ์ชาวบ้าน หัวหน้ากลุ่มแม่บ้าน เพื่อให้ได้ข้อมูลบริบทของพื้นที่ที่หลากหลายมาประกอบการทำข้อมูลพื้นฐานของชุมชน

ขั้นตอนการสัมภาษณ์ประกอบด้วย (Legard, Keegan, & Ward, 2003)

- 1) ก่อนการสัมภาษณ์: ควรแน่ใจว่าสถานที่ทำการสัมภาษณ์เป็นสถานที่สะดวกสบายและไม่มีสิ่งรบกวนใดๆ
- 2) การแนะนำตัวผู้สัมภาษณ์และแนะนำโครงการ: ผู้ทำการสัมภาษณ์ต้องแนะนำตัวเองและแจ้งวัตถุประสงค์ในการสัมภาษณ์แก่ผู้ให้ข้อมูล พร้อมทั้งขออนุญาตบันทึกเสียงขณะทำการ

สัมภาษณ์ ทั้งนี้ Gill, Stewart, Treasure, and Chadwick (2008) แนะนำว่าผู้สัมภาษณ์ควรขอความยินยอมเข้าร่วมการสัมภาษณ์โดยสมัครใจตามหลักจริยธรรมการวิจัยในคน

3) เริ่มทำการสัมภาษณ์: โดยสอบถามข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์ เพื่อให้ผู้สัมภาษณ์จะได้มีข้อมูลเบื้องต้นและนำไปสู่คำถามเชิงลึกที่ผู้ให้ข้อมูลมีส่วนเกี่ยวข้องและสามารถตอบคำถามได้

3) ระหว่างการสัมภาษณ์: ใช้คำถามที่เตรียมมาเป็นแนวทาง และเมื่อได้คำตอบแล้ว ให้ถามต่อไปเรื่อยๆในระดับที่ลึกลงเพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึก

4) สิ้นสุดการสัมภาษณ์: เมื่อผู้ให้สัมภาษณ์ตอบคำถามจนได้คำตอบที่ซ้ำๆกันและไม่มีข้อมูลใหม่เพิ่มเติมแล้ว ผู้สัมภาษณ์ควรยุติการสัมภาษณ์โดยอาจใช้ประโยคว่า “คำถามสุดท้ายที่จะสอบถามคือ...” เพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลทราบว่าสิ้นสุดการสัมภาษณ์แล้ว

5) หลังการสัมภาษณ์: เมื่อผู้สัมภาษณ์นำข้อมูลไปเรียบเรียงและวิเคราะห์แล้ว ควรมีการคืนข้อมูลให้ผู้ให้สัมภาษณ์เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนอีกครั้งหนึ่ง

ข้อดีของการสัมภาษณ์รายบุคคลคือเป็นวิธีการพูดคุยกันแบบตัวต่อตัวระหว่างผู้สัมภาษณ์กับผู้ให้สัมภาษณ์ ทำให้ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ต้องเผชิญหน้ากับบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง จึงสามารถแสดงความเห็นอย่างตรงไปตรงมาและละเอียดลึกซึ้งมากกว่าวิธีการมีส่วนร่วมแบบอื่น (สมพันธ์ เตชะอธิก, 2549) นอกจากนี้ การสัมภาษณ์รายบุคคลมีจุดเด่นคือเป็นวิธีการเก็บข้อมูลที่ยืดหยุ่น มีการโต้ตอบระหว่างผู้ให้สัมภาษณ์กับผู้ถูกสัมภาษณ์ ผู้เก็บข้อมูลสามารถถามข้อมูลเชิงลึกได้ ทั้งนี้ ภาษาและท่าทางของผู้สัมภาษณ์สามารถกระตุ้นให้ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลมากขึ้นได้ (Legard et al., 2003)

อย่างไรก็ตาม การสัมภาษณ์รายบุคคลมีข้อจำกัดคือใช้เวลามากในการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลจนครบทุกคน และผู้สัมภาษณ์ต้องมีทักษะในการสัมภาษณ์เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ต้องการและครอบคลุม นอกจากนี้ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ถือเป็นข้อมูลเฉพาะบุคคลไม่สามารถนำไปตีความได้ว่าเป็นความเห็นในภาพรวมของคนทั้งชุมชน (Boyce & Neale, 2006)

การประชุมกลุ่มย่อย

การประชุมกลุ่มย่อย คือ กระบวนการอภิปรายที่มีการแลกเปลี่ยนความเห็นและโต้ตอบระหว่างผู้เข้าร่วมประชุม (Stewart, Shamdasani, & Rook, 2007) ในประเด็นที่เฉพาะเจาะจง (Glitz, Hamasu, & Sandstrom, 2001; Von Seggern & Young, 2003) การประชุมกลุ่มย่อยในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมเป็นกระบวนการแลกเปลี่ยนความเห็นของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในประเด็นเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการและมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบของโครงการ

การประชุมกลุ่มย่อยมีลักษณะเป็นกลุ่มเล็กๆ ทำให้สามารถสืบหรือค้นหาสาเหตุของปัญหาเฉพาะด้านได้ดี และมีการโต้ตอบสองทาง (Gill et al., 2008; Tong, Sainsbury, & Craig, 2007) ผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อยจะต้องเป็นผู้ที่มีประสบการณ์เฉพาะในประเด็นที่ผู้จัดประชุมต้องการสอบถามและเป็นผู้ที่รู้สึกสบายใจที่จะแสดงความเห็นและแลกเปลี่ยนความเห็นของตนเองกับผู้เข้าร่วมประชุมคนอื่นๆ (Gill et al., 2008) ตัวอย่างลักษณะการประชุมกลุ่มย่อยแสดงในรูปที่ 5-1

การประชุมกลุ่มย่อยเป็นวิธีการที่ต้องใช้เวลาในการวางแผนมากกว่าการสัมภาษณ์รายบุคคล เนื่องจากต้องวางแผนในการเลือกผู้เข้าร่วมประชุม จำนวนครั้งของการประชุม และการหาสถานที่ที่

เหมาะสมกับการประชุมกลุ่มย่อย (Plummer-D'Amato, 2008) สำหรับจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อยที่เหมาะสมนั้น มีผู้ให้คำแนะนำแตกต่างกันออกไป ตั้งแต่ 6-10 คน (Gaskell, 2000; Rabiee, 2004) ระยะเวลาในการจัดประชุมกลุ่มย่อยที่เหมาะสมควรจะใช้เวลาประมาณ 1-2 ชั่วโมง (Dilshad & Latif, 2013; Gaskell, 2000) การจัดประชุมกลุ่มย่อยควรจัดในสถานที่ที่มีความเป็นกลาง (Barbour, 2005; McLafferty, 2004) ดังนั้น การจัดประชุมกลุ่มย่อยสำหรับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมจึงไม่ควรจัดในบริษัทหรือสถานที่ของเจ้าของโครงการ



ที่มา: ถ่ายภาพโดยผู้เขียน

รูปที่ 5-1 ลักษณะการประชุมกลุ่มย่อย

สำหรับผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อยนั้น Morgan (1997) กล่าวว่า หากผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อยมีความแตกต่างกันเกินไปอาจทำให้ผู้เข้าประชุมไม่สะดวกใจที่จะแสดงความคิดเห็นของตนต่อกลุ่ม อย่างไรก็ตามหากผู้เข้าร่วมประชุมมีความคล้ายคลึงกันมากเกินไปก็จะไม่ทำให้ได้ความเห็นที่แตกต่างหลากหลาย (Boateng, 2012) สำหรับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมนั้น ต้องการได้ประเด็นข้อวิตกกังวลต่อโครงการและความเห็นต่อมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบ ดังนั้นผู้จัดการประชุมอาจออกแบบให้มีการประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับกลุ่มต่างๆที่มีความคล้ายกัน แต่จัดหลายกลุ่มเพื่อให้ได้ความเห็นที่ครบถ้วนสมบูรณ์

จุดแข็งของการประชุมกลุ่มย่อยคือ ใช้ต้นทุนต่ำหรือทรัพยากรน้อยเมื่อเทียบกับวิธีอื่นๆ ที่เน้นการปรึกษาหารือในลักษณะตัวต่อตัว ผู้มีส่วนได้เสียที่ไม่สามารถอ่านและเขียนสามารถเข้าร่วมในกระบวนการประชุมกลุ่มย่อยได้ นอกจากนี้ การประชุมกลุ่มย่อยยังทำให้ผู้มีส่วนได้เสียมีการโต้ตอบกันและแลกเปลี่ยนกัน ผู้เข้าร่วมประชุมจะมีความเข้าใจในเหตุผลของผู้เข้าร่วมประชุมคนอื่นมากขึ้น (Rabiee, 2004)

อย่างไรก็ตาม วิธีการประชุมกลุ่มย่อยอาจมีข้อจำกัดบางประการ เช่น ใช้เวลาในการจัดประชุมมากกว่าการสำรวจความคิดเห็นโดยใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์รายบุคคล (McLafferty, 2004) อีกทั้งยังมีความลำบากในการเชิญผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมาเข้าร่วมประชุมในคราวเดียวกัน นอกจากนี้ ความเห็นที่ได้รับจากการประชุมกลุ่มย่อยเป็นความเห็นของกลุ่ม ไม่สามารถแยกเป็นความเห็นเฉพาะบุคคลได้ (Boateng, 2012) สำหรับในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมนั้น อาจมีบางกรณีที่ผู้เข้าร่วมประชุมบางท่านไม่เสนอความเห็นเกี่ยวกับประเด็นผลกระทบ

จากโครงการ เพราะอาจจะลังเลที่จะนำเสนอความคิดของตนเอง โดยเฉพาะเวลาที่แนวคิดของตนเองอาจขัดแย้งหรือมีความเห็นตรงกันข้ามกับความเห็นของผู้ประชุมคนอื่นๆ ทั้งนี้ วิธีการประชุมกลุ่มย่อยเป็นวิธีการที่ควบคุมผู้เข้าร่วมประชุมได้ยาก เนื่องจากเป็นวิธีที่เปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมประชุมมีการตอบโต้ระหว่างกัน หากกระบวนการไม่มีความชำนาญ อาจทำให้ผู้เข้าร่วมประชุมพูดคุยและถกเถียงกันนอกประเด็นและไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการประชุมกลุ่ม (Halcomb, Gholizadeh, DiGiacomo, Phillips, & Davidson, 2007; McLafferty, 2004)

การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ

การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการหรือการทำประชาพิจารณ์ (public hearing) เป็นกระบวนการที่ค่อนข้างเป็นทางการโดยการเชิญผู้มีส่วนได้ประโยชน์ ผู้เสียประโยชน์ ผู้สนับสนุน และผู้คัดค้านโครงการมาประชุมร่วมกันเพื่อนำเสนอข้อมูลโครงการและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อการดำเนินโครงการ พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็น การสนับสนุน ความคาดหวัง ข้อคัดค้าน การโต้แย้ง และการตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับโครงการดังกล่าว ในการอภิปรายถกเถียงนั้นสามารถกระทำได้ทั้งในประเด็นด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ สังคม และเศรษฐกิจ (Topal, 2009; อุตรา อมรฉัตร, 2547)

ในประเทศไทย สำนักรายการรัฐมนตรีได้ออกระเบียบสำนักรายการรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 เพื่อเป็นหลักปฏิบัติในการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามระเบียบสำนักรายการฉบับนี้ประสบปัญหาหลายประการ สุพร บัวทอง (2557) พบว่าข้อบกพร่องของระเบียบสำนักรายการรัฐมนตรีว่าด้วยการ

รับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ประกอบด้วยการที่ฝ่ายปกครองอนุญาตให้ดำเนินโครงการก่อนทำประชาพิจารณ์ หน่วยงานของรัฐไม่ได้ให้ความสำคัญกับการทำประชาพิจารณ์ ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดเลือกผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์ คณะกรรมการประชาพิจารณ์ไม่มีความเป็นกลาง และผู้มีอำนาจตัดสินใจไม่ให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจว่าเหตุใดจึงเลือกแนวทางการดำเนินโครงการดังกล่าว อุดรา อมรฉัตร (2547) วิเคราะห์ว่าประชาพิจารณ์ที่ทำในประเทศไทยเป็นการมีส่วนร่วมในระดับปรึกษาหารือ (consultation) กล่าวคือ ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการแสดงความเห็นในที่ประชุมแต่ผลสรุปของการประชุมเป็นเพียงข้อมูลที่มีอำนาจตัดสินใจนำไปประกอบการตัดสินใจเท่านั้น ผลสรุปของการทำประชาพิจารณ์ไม่เป็นภาระผูกมัดให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจต้องปฏิบัติตาม

จากปัญหาดังกล่าว รัฐจึงทำการยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 และบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548 แทน โดยกำหนดรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลาย อย่างไรก็ตาม ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคม เจ้าของโครงการและนิติบุคคลผู้มีสิทธิทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังคงนิยมใช้เวทีประชาพิจารณ์ในการรับฟังความเห็นของประชาชน โดยเฉพาะในระหว่างการรับฟังความเห็นต่อการกำหนดขอบเขตประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการรับฟังความเห็นต่อร่างรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างภาพการจัดประชาพิจารณ์แสดงในรูปที่ 5-2

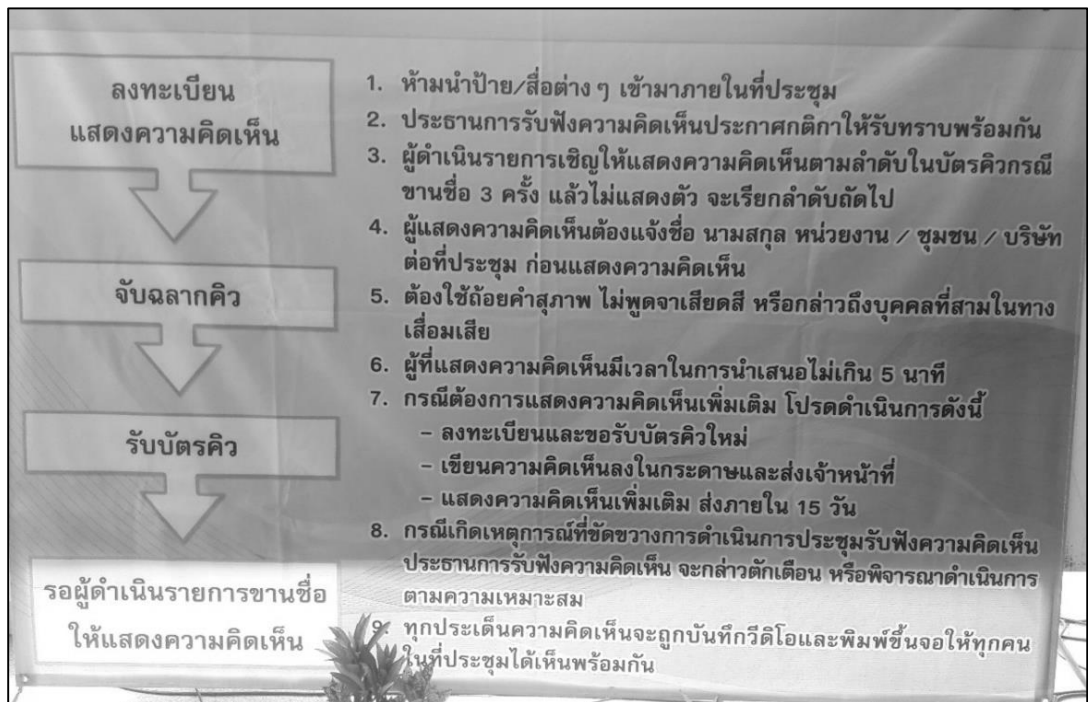


ที่มา: ถ่ายภาพโดยผู้เขียน

รูปที่ 5-2 การจัดประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความเห็นต่อร่างรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของโครงการแห่งหนึ่ง

กระบวนการประชาพิจารณ์ในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคม ประกอบด้วย (Appah-Sampong, 2003)

- 1) การแนะนำผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์ ผู้นำชุมชน ตัวแทนจากหน่วยงานราชการ ตัวแทนจากชุมชน ตัวแทนจากองค์กรเอกชน และผู้เข้าร่วมประชุมอื่นๆ
- 2) แจ้งผู้เข้าร่วมประชุมให้ทราบถึงวัตถุประสงค์และขั้นตอนของการทำประชาพิจารณ์ ทั้งนี้ ผู้จัดประชุมอาจพิจารณาจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์ขั้นตอนการมีส่วนร่วมและกติกาในการแสดงความคิดเห็นในกระบวนการประชาพิจารณ์ตั้งไว้หน้าห้องประชุมเพื่อให้ผู้มีเข้าร่วมประชุมศึกษาและเตรียมตัวก่อนเข้าร่วมกระบวนการ (รูปที่ 5-3)



ที่มา:ถ่ายภาพโดยผู้เขียน

รูปที่ 5-3 ตัวอย่างป้ายแสดงกติกาในการแสดงความเห็นระหว่างกระบวนการประชาพิจารณ์ของโครงการโรงไฟฟ้าแห่งหนึ่ง

3) เจ้าของโครงการนำเสนอเกี่ยวกับโครงการและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ ในขั้นตอนนี้ ผู้นำเสนอควรใช้ภาษาที่ผู้เข้าร่วมประชุมสามารถเข้าใจได้ง่ายและเน้นการนำเสนอผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบที่ชุมชนจะได้รับหากมีโครงการเกิดขึ้น พร้อมทั้งนำเสนอมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบนั้น

4) ผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์ ตัวแทนจากชุมชนที่ได้รับผลกระทบ และผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ นำเสนอความคิดเห็นและข้อห่วงกังวลต่อโครงการ ทั้งนี้ ผู้จัดการกระบวนการประชาพิจารณ์ควร

เรียงลำดับผู้แสดงความคิดเห็นอย่างเป็นระบบ ตัวอย่างภาพการเรียงลำดับการแสดงความคิดเห็นในการทำประชาพิจารณ์ของโครงการแห่งหนึ่งแสดงในรูปที่ 5-4

ลำดับที่	ชื่อ-นามสกุล	คำถาม/ข้อสงสัย	เวลาที่แสดงความคิดเห็น (นาที)
10	นาย ชัยวัฒน์ ใจดี	นาย ชัยวัฒน์ ใจดี	18
11	น.ส. พญานก นิลวรรณ	น.ส. พญานก นิลวรรณ	31
12	นาย ชัยวัฒน์ ใจดี	นาย ชัยวัฒน์ ใจดี	28
13	นาย ชัยวัฒน์ ใจดี	นาย ชัยวัฒน์ ใจดี	16
14	นาย ชัยวัฒน์ ใจดี	นาย ชัยวัฒน์ ใจดี	1
15	นาย ชัยวัฒน์ ใจดี	นาย ชัยวัฒน์ ใจดี	24
16	นาย ชัยวัฒน์ ใจดี	นาย ชัยวัฒน์ ใจดี	
17	นาย ชัยวัฒน์ ใจดี	นาย ชัยวัฒน์ ใจดี	

ที่มา: ถ่ายภาพโดยผู้เขียน

รูปที่ 5-4

ตัวอย่างการเรียงลำดับการแสดงความคิดเห็นในการทำประชาพิจารณ์ของโครงการแห่งหนึ่ง

นอกจากนี้ ผู้จัดการรับฟังความเห็นควรพิจารณาจำกัดเวลาการแสดงความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียแต่ละคน เช่น คนละ 5 นาที เพื่อเปิดโอกาสให้ทุกคนที่เข้าร่วมกระบวนการมีโอกาสแสดงความคิดเห็นระหว่างการทำประชาพิจารณ์ ผู้จัดการรับฟังความเห็นอาจใช้วิธีการแสดงเวลาที่เหลือในการให้ความเห็นบนหน้าจอ เพื่อให้ผู้แสดงความคิดเห็นทราบว่าเหลือเวลามากน้อยแค่ไหน (รูปที่ 5-5)



ที่มา: ถ่ายภาพโดยผู้เขียน

**รูปที่ 5-5 ตัวอย่างการจับเวลาในการแสดงความเห็นระหว่างกระบวนการประชาพิจารณ์ของ
โครงการโรงไฟฟ้าแห่งหนึ่ง**

5) เจ้าของโครงการตอบคำถามและชี้แจงประเด็นต่างๆต่อผู้มีส่วนได้เสีย

6) ผู้จัดประชาพิจารณ์รวบรวมข้อห่วงกังวลและข้อเสนอแนะที่ได้จากการทำประชาพิจารณ์

รวมทั้งข้อเสนอแนะทั้งหมดส่งให้ผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณา

โดยทั่วไป กระบวนการทำประชาพิจารณ์ทั้งหมดจะใช้เวลาประมาณ 5 ชั่วโมง และมี
ผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์ประมาณ 600 คน (Appah-Sampong, 2003)

จุดแข็งของการทำประชาพิจารณ์คือได้ความเห็นที่หลากหลายจากผู้มีส่วนได้เสียหลายกลุ่ม
และผู้เข้าร่วมการประชาพิจารณ์มีโอกาสดูถามเกี่ยวกับรายละเอียดโครงการต่อเจ้าของโครงการ

(Heberlein, 1976) อย่างไรก็ตาม การทำประชาพิจารณ์มีข้อจำกัดหลายประการ ประการแรกคือ การทำประชาพิจารณ์มีลักษณะเป็นทางการสูงและผู้เข้าร่วมมีเวลาจำกัดในการแสดงความคิดเห็น (Duncan Jr, 1999; อุตรา อมรฉัตร, 2547) และเนื่องจากมีลักษณะดังกล่าว ผู้จัดประชาพิจารณ์จึงต้องมีการเตรียมความพร้อมซึ่งจำเป็นต้องใช้เวลา บุคลากร และงบประมาณสูง (Duncan Jr, 1999) นอกจากนี้ ข้อจำกัดของการการประชาพิจารณ์คือบทบาทของผู้เข้าร่วมมักไม่ชัดเจน (Paliwal, 2006) และการประชาพิจารณ์มักจะถูกครอบงำโดยคนเพียงบางกลุ่มที่สามารถแสดงความคิดเห็นในเวทีที่เป็นทางการได้ (King, Feltey, & Susel, 1998; ถวิลวดี บุรีกุล, 2551) ในขณะที่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการมักไม่กล้าแสดงความคิดเห็น (Bawole, 2013) ดังนั้น หากไม่มีการนำวิธีการมีส่วนร่วมอื่นมาประกอบก่อนที่จะรับฟังความคิดเห็นด้วยวิธีการทำประชาพิจารณ์ อาจทำให้ประชาชนมีอคติ ขาดความไว้วางใจ ระแวง นำไปสู่ความขัดแย้งและต่อต้านโครงการอย่างรุนแรง (อุตรา อมรฉัตร, 2547)

สรุป

การเลือกวิธีการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมเป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมที่แท้จริง แต่ละวิธีการมีส่วนร่วมมีจุดแข็งและข้อจำกัดต่างกัน ดังสรุปได้ดังตารางที่ 5-1

ตารางที่ 5-1 สรุปจุดแข็งและข้อจำกัดของวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน

วิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน	จุดแข็ง	ข้อจำกัด
การสำรวจความคิดเห็นโดยใช้แบบสอบถาม	- ใช้เวลาน้อย - สามารถเก็บข้อมูลจากผู้ตอบจำนวนมาก - เป็นวิธีการที่รวมรวมความเห็นของผู้ไม่มีโอกาสมาเข้าร่วมประชุมหรือไม่ต้องการพูดต่อหน้าชุมชนในเวที	- หากผู้ตอบแบบสอบถามไม่มีความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการ หรือใช้คำถามที่เข้าใจยาก ผู้ตอบอาจตีความหมายของคำถามไม่ตรงกัน ทำให้ผลลัพธ์ของข้อมูลที่ได้ไม่สะท้อนความเห็นที่แท้จริง
การสัมภาษณ์รายบุคคล	- มีการโต้ตอบระหว่างผู้ให้สัมภาษณ์กับผู้ถูกสัมภาษณ์ - ผู้เก็บข้อมูลสามารถถามข้อมูลเชิงลึกได้	- ใช้เวลามากในการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลจนครบทุกคน - ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ถือเป็นข้อมูลเฉพาะบุคคลไม่สามารถนำไปตีความได้ว่าเป็นความเห็นในภาพรวมของคนทั้งชุมชน
การประชุมกลุ่มย่อย	- ใช้ต้นทุนต่ำหรือทรัพยากรน้อยเมื่อเทียบกับวิธีอื่นๆ - ผู้มีส่วนได้เสียที่ไม่สามารถเขียนและอ่านออกสามารถเข้าร่วมในกระบวนการประชุมกลุ่มย่อยได้	- ความยากลำบากในการเชิญผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมาเข้าร่วมประชุมในคราวเดียวกัน - ความเห็นที่ได้รับจากการประชุมกลุ่มย่อยเป็นความเห็นของกลุ่ม ไม่สามารถแยกเป็นความเห็นเฉพาะบุคคลได้

วิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน	จุดแข็ง	ข้อจำกัด
	- ผู้มีส่วนได้เสียมีการโต้ตอบกันและแลกเปลี่ยนกัน - ผู้เข้าร่วมประชุมมีความเข้าใจในเหตุผลของผู้เข้าร่วมประชุมคนอื่นมากขึ้น	- ผู้เข้าร่วมประชุมบางท่านไม่เสนอความเห็น โดยเฉพาะเวลาที่แนวคิดของตนเองอาจขัดแย้งหรือมีความเห็นตรงกันข้ามกับความเห็นของผู้ประชุมคนอื่นๆ - หากกระบวนการไม่ชำนาญอาจทำให้การพูดคุยออกนอกประเด็นและไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการประชุม
การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ	- ได้ความเห็นที่หลากหลายจากผู้มีส่วนได้เสียหลายกลุ่ม - ผู้เข้าร่วมการประชาพิจารณ์มีโอกาสสอบถามเกี่ยวกับรายละเอียดโครงการต่อเจ้าของโครงการ	- มีลักษณะเป็นทางการสูง - ผู้เข้าร่วมมีเวลาจำกัดในการแสดงความเห็น - ใช้เวลา บุคลากร และงบประมาณสูง - บทบาทของผู้เข้าร่วมมักไม่ชัดเจน และมักจะถูกครอบงำโดยคนเพียงบางกลุ่มที่สามารถแสดงความเห็นในเวทีที่เป็นทางการได้ - ประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการมักไม่กล้าแสดงความเห็น

ดังนั้น เจ้าของโครงการและนิติบุคคลผู้มีสิทธิทำรายการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
จึงควรพิจารณาใช้วิธีการมีส่วนร่วมหลายวิธีประกอบกันเพื่อให้แน่ใจว่าได้รวบรวมความเห็นที่
ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มครบถ้วนแล้ว

บทที่ 6 หลักปฏิบัติทางจริยธรรมในการดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชน

บทนำ

การมีส่วนร่วมของประชาชนและการประเมินผลกระทบทางสังคมเป็นการศึกษาที่ต้องอาศัยหลักการวิจัยทางสังคมศาสตร์ในการดำเนินงาน ผู้ทำการประเมินผลกระทบทางสังคมต้องหาข้อมูลจากผู้มีส่วนได้เสียหลายกลุ่มผ่านวิธีการต่างๆ เช่น การสำรวจความคิดเห็นโดยใช้แบบสอบถาม การสัมภาษณ์รายบุคคล การประชุมกลุ่มย่อย การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ และต้องบันทึกข้อมูลที่ได้จากการศึกษาลงในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ผู้ทำการประเมินผลกระทบทางสังคมจึงจำเป็นต้องยึดหลักปฏิบัติทางจริยธรรมในการดำเนินการเช่นเดียวกับจริยธรรมการวิจัยในคน โดยคำนึงถึงเรื่องสิทธิมนุษยชน ความโปร่งใส และเสริมสร้างพลังอำนาจให้กับคนด้อยโอกาสในสังคมในการเข้าร่วมกระบวนการประเมินผลกระทบทางสังคมอย่างมีคุณค่าและเท่าเทียมกับคนกลุ่มอื่น (Baines, Taylor, & Vanclay, 2013; Vanclay, 2003)

หลักปฏิบัติทางจริยธรรมสำหรับผู้ประเมินผลกระทบทางสังคม

Vanclay, Baines, and Taylor (2013) เสนอหลักปฏิบัติทางจริยธรรมสำหรับผู้ประเมินผลกระทบทางสังคม 18 ข้อ เพื่อให้การประเมินผลกระทบทางสังคมตั้งอยู่บนพื้นฐานของจริยธรรมและหลักวิชาการที่เหมาะสม สมาคมระหว่างประเทศด้านการประเมินผลกระทบ (International Association for Impact Assessment, IAIA) ได้ยึดถือหลักการนี้เป็นแนวทางในการปฏิบัติทางจริยธรรมสำหรับการประเมินผลกระทบทางสังคมด้วย (International Association for Impact

Assessment, 2015) โดยหลักปฏิบัติทางจริยธรรมสำหรับผู้ประเมินผลกระทบทางสังคม 18 ข้อ ประกอบด้วย

1. หลักความเคารพในตัวผู้เข้าร่วมกระบวนการศึกษา (Respect for participants) –

ผู้ทำการประเมินผลกระทบทางสังคมต้องแสดงความเคารพต่อผู้เข้าร่วมกระบวนการโดยไม่มีอคติ ไม่ทำให้ผู้เข้าร่วมกระบวนการเสื่อมเสียชื่อเสียง และต้องบันทึกความเห็นของผู้เข้าร่วมกระบวนการอย่างตรงไปตรงมา ผู้ทำการประเมินผลกระทบทางสังคมควรให้เกียรติผู้เข้าร่วมในฐานะผู้ที่อยู่ในกระบวนการมีส่วนร่วมโดยใช้คำว่า “ผู้เข้าร่วมกระบวนการ” และหลีกเลี่ยงการใช้คำว่า “ผู้ให้ข้อมูล” นอกจากนี้ ต้องมีกระบวนการพิเศษสำหรับผู้เข้าร่วมกระบวนการที่เป็นกลุ่มเปราะบาง กลุ่มชายขอบ หรือชนพื้นเมือง ที่ไม่สามารถปกป้องตัวเองได้อย่างเต็มที่ ไม่สามารถทำความเข้าใจกับข้อมูลเกี่ยวกับโครงการ ไม่สามารถตัดสินใจได้โดยอิสระ

การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ผ่านมาพบว่า ในกระบวนการรับฟังความเห็นของประชาชน มักใช้ศัพท์เทคนิคและภาษาอังกฤษในการนำเสนอรายละเอียดโครงการ (Chompunth, 2011; Kantamaturapoj et al., 2018; บัณฑิต บุญบรรเจิดศรี, 2558) ทำให้กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการที่เป็นประชาชนทั่วไปไม่สามารถทำความเข้าใจกับข้อมูลโครงการและไม่สามารถแสดงความคิดเห็นที่แท้จริงต่อโครงการได้ (Kantamaturapoj et al., 2018; สฤณี อาชวานันทกุล และคณะ, 2560) ดังนั้น ผู้ประเมินผลกระทบทางสังคมต้องมีกระบวนการพิเศษเพื่อให้กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงมีความเข้าใจโครงการจนสามารถแสดงความคิดเห็นที่แท้จริงต่อโครงการได้ ทั้งนี้ การศึกษาของ สฤณี อาชวานันทกุล และคณะ (2560) เสนอให้ผู้ทำการประเมินผลกระทบย่อยเนื้อหาในร่าง

รายงาน โดยใช้ภาษาที่ชาวบ้านฟังแล้วเข้าใจเวลาจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ยกตัวอย่างเช่น โครงการโรงงานอุตสาหกรรม ผู้ทำการประเมินผลกระทบควรแจ้งให้ประชาชนทราบว่าสารเคมีแต่ละตัวที่ใช้ในโครงการคืออะไร ส่งผลอย่างไรต่อสุขภาพ และเจ้าของโครงการมีแนวทางป้องกันอย่างไร เพื่อขจัดปัญหาที่เนื้อหาในรายงานมีความซับซ้อนทางเทคนิคและเข้าใจยากซึ่งเป็นข้อจำกัดสำหรับประชาชนในการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการ

2. หลักความยินยอมโดยได้รับการบอกกล่าว (Informed consent) – ผู้ประเมินผลกระทบ

ทางสังคมต้องแจ้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดแก่ผู้มีส่วนได้เสียที่จะเชิญเข้าร่วมกระบวนการ ข้อมูลที่จำเป็นต้องเปิดเผย ได้แก่ ข้อมูลโครงการ การประเมินผลกระทบทางสังคม กระบวนการศึกษา การนำข้อมูลจากการศึกษาไปใช้ รวมถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการเข้าร่วมกระบวนการศึกษา เมื่อได้รับข้อมูลครบถ้วนแล้ว การตัดสินใจเข้าร่วมกระบวนการต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ ผู้ประเมินผลกระทบทางสังคมควรพิจารณาให้ผู้เข้าร่วมกระบวนการลงนามในหนังสือแสดงเจตนายินยอมเข้าร่วมกระบวนการศึกษาโดยได้รับการบอกกล่าวและเต็มใจ (consent form) ในบริบทที่เหมาะสม

สำหรับในประเทศไทย ยังไม่มีกระบวนการทางจริยธรรมในการประเมินผลกระทบทางสังคม ทำให้เกิดการตั้งคำถามเกี่ยวกับความโปร่งใสในการรับฟังความเห็นของประชาชน ยกตัวอย่างเช่น โครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือจังหวัดสงขลาและสตูล ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รายงานว่ากระบวนการมีส่วนร่วมขาดความชอบธรรมและไม่โปร่งใส ไม่มีการทำประชาพิจารณ์ด้วย

กระบวนการที่ถูกต้อง นำมาสู่ความไม่พอใจของประชาชนต่อการดำเนินงานของรัฐ (ไชยา เกษารัตน์, อิศรัญญ์ รินไธสง, & คณน ไตรจันทร์, 2559)

เพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและการประเมินผลกระทบทางสังคมเป็นไปอย่างโปร่งใสและมีจริยธรรม สฤณี อาชวานันทกุล และคณะ (2560) จึงเสนอให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมปรับปรุงหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการรับฟังความคิดเห็นให้ตรงตามหลักการสากล เช่น “ให้การยินยอมอย่างเป็นอิสระ โดยได้รับรู้ข้อมูลล่วงหน้าอย่างครบถ้วน” หรือ FPIC (Free, Prior, Informed Consent) ตามปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนพื้นเมือง ซึ่งรัฐบาลไทยได้ลงนามเห็นชอบ

3. หลักการขออนุญาตก่อนการบันทึกข้อมูล (Specific permission required for recording) – หากผู้ประเมินผลกระทบทางสังคมมีความจำเป็นต้องบันทึกเสียง บันทึกภาพ บันทึกวิดีโอ หรือบันทึกข้อมูลใดๆ จะต้องทำการขออนุญาตและได้รับความยินยอมจากผู้เข้าร่วมกระบวนการศึกษาก่อน ซึ่งในหลายประเทศได้ระบุข้อกำหนดนี้ไว้ในกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 32 ระบุไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียงและครอบครัว การกระทำอันเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิของบุคคลตามวรรคหนึ่งหรือการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าในทางใดๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพียงเท่าที่

จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ” (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2560) ดังนั้น ผู้ทำการประเมินผลกระทบทางสังคมต้องขออนุญาตบันทึกข้อมูลกับผู้เข้าร่วมศึกษาก่อนทุกครั้ง ทั้งนี้ การถ่ายภาพผู้ที่ตนเองไปทำการศึกษามาเผยแพร่ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยไม่ได้รับความยินยอมอาจเข้าข่ายละเมิดสิทธิส่วนตัวตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

4. หลักการตัดสินใจเข้าร่วมกระบวนการศึกษาโดยอิสระ ปราศจากการข่มขู่บังคับ

(Voluntary participation and no coercion) – ผู้ประเมินผลกระทบทางสังคมต้องขอความยินยอมจากผู้มีส่วนได้เสียโดยให้ข้อมูลอย่างครบถ้วนและให้ผู้มีส่วนได้เสียตัดสินใจอย่างอิสระว่าจะเข้าร่วมกระบวนการหรือไม่ ต้องไม่มีการข่มขู่ บังคับ หรือให้สินจ้างรางวัลใดๆ ที่อาจแทรกแซงการตัดสินใจอย่างมีอิสระของผู้มีส่วนได้เสีย อย่างไรก็ตาม ผู้ประเมินผลกระทบทางสังคมสามารถจ่ายค่าตอบแทนในการเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความเห็นหรือกระบวนการประเมินผลกระทบในอัตราที่เหมาะสมกับเวลาและค่าแรงโดยทั่วไป ทั้งนี้ ค่าตอบแทนต้องไม่มากเกินไปจนเหมือนเป็นการให้สินบน

5. สิทธิในการถอนตัวออกจากกระบวนการศึกษา (Right to withdraw) – หลักการ

นี้สอดคล้องกับหลักการตัดสินใจเข้าร่วมกระบวนการศึกษาโดยอิสระ กล่าวคือ ผู้ทำการประเมินผลกระทบทางสังคมต้องแจ้งให้ผู้เข้าร่วมกระบวนการทราบว่าผู้เข้าร่วมกระบวนการศึกษามีสิทธิที่จะถอนตัวจากการกระบวนการศึกษาเมื่อใดก็ได้ โดยการถอนตัวออกจากกระบวนการศึกษาจะไม่มีผลกระทบต่อผู้เข้าร่วมแต่อย่างใด ทั้งนี้ ผู้ประเมินผลกระทบทางสังคมต้องลบข้อมูลของผู้ถอนตัวที่ได้ทำการบันทึกไว้แล้วทั้งหมดและไม่นำข้อมูลส่วนนี้มาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลโครงการ

6. เปิดเผยที่มาของแหล่งทุนในการศึกษาผลกระทบทางสังคม (Full disclosure of funding sources) – ผู้ทำการประเมินผลกระทบทางสังคมต้องแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบถึงแหล่งทุนที่ใช้ในการศึกษาด้วย ทั้งนี้ การที่เจ้าของโครงการป็นผู้ว่าจ้างโดยตรงให้จัดรับฟังความเห็นและประเมินผลกระทบทางสังคม อาจทำให้ผู้เข้าร่วมกระบวนการศึกษาเกิดอคติและไม่มีความไวใจในกระบวนการรับฟังความเห็น (คณาจ์ คันธมธุรพจน์, 2560) อย่างไรก็ตาม การเปิดเผยแหล่งทุนและความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของโครงการกับผู้ทำการศึกษาเป็นแนวทางในการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนที่ทำให้กระบวนการศึกษามีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น (Rowe & Frewer, 2000)

7. การลดความเสี่ยงหรืออันตรายที่ผู้ร่วมกระบวนการศึกษาจะได้รับให้เกิดน้อยที่สุด (No harm to participants)– ตามหลักการจริยธรรมการวิจัย ผู้ศึกษาต้องลดความเสี่ยงที่ผู้ร่วมกระบวนการศึกษาจะได้รับให้เกิดน้อยที่สุด และต้องไม่เสี่ยงกับอันตรายโดยไม่จำเป็น ความเสี่ยงนี้รวมถึงผลเสียที่ตามมาต่อผู้ร่วมการศึกษาด้วย ผู้ศึกษาต้องป้องกันและลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นให้เหลือน้อยที่สุดและต้องบอกกล่าวให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นเพื่อเป็นข้อมูลในการตัดสินใจว่าจะเข้าร่วมกระบวนการศึกษาหรือไม่ ทั้งนี้ หากผู้เข้าร่วมการศึกษาดังสะท้อนความรู้สึก อารมณ์ และความทุกข์ อันเป็นเหตุให้เกิดการกระทบกระเทือนจิตใจ อารมณ์ ความรู้สึก ผู้ทำการประเมินผลกระทบทางสังคมต้องรับผิดชอบโดยติดตามและส่งเข้ากระบวนการให้คำปรึกษาโดยผู้เชี่ยวชาญหากมีความจำเป็น

8. หลีกเลียงการสอบถามเรื่องส่วนตัว (Avoidance of undue intrusion) – ผู้ทำการประเมินผลกระทบทางสังคมต้องแสดงความเคารพต่อผู้เข้าร่วมกระบวนการศึกษาโดยจำกัดหัวข้อใน

การสอบถามที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบโครงการเท่านั้น และต้องไม่ใช่คำถามลบล้างเรื่องส่วนตัวที่ไม่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

9. ห้ามหลอกลวงเพื่อให้ได้ข้อมูล (No use of deception) – ผู้ทำการประเมินผลกระทบทางสังคมต้องมีจริยธรรมในวิชาชีพ ไม่หลอกลวงผู้เข้าร่วมกระบวนการศึกษาเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ตนเองต้องการ และต้องใช้วิธีการเก็บข้อมูลตามที่คณะกรรมการจริยธรรมวิจัยในคนรับรองแล้วเท่านั้น

10. การไม่ระบุชื่อและข้อมูลที่บ่งชี้ตัวบุคคล (Presumption and preservation of anonymity) – ตามหลักจริยธรรมการวิจัย ผู้ทำการประเมินผลกระทบทางสังคมต้องไม่ระบุชื่อหรือตำแหน่งที่สามารถบ่งชี้ตัวบุคคลของผู้เข้าร่วมกระบวนการศึกษา นอกจากจะได้รับอนุญาตจากผู้เข้าร่วมกระบวนการศึกษาเท่านั้น

11. สิทธิในการตรวจสอบและแก้ไขผลการศึกษา (Right to check and modify a transcript) – หากในรายงานการศึกษามีการระบุชื่อหรือระบุข้อมูลใดๆที่สามารถบ่งชี้ตัวบุคคลได้ บุคคลนั้นมีสิทธิที่จะตรวจสอบว่าผู้ประเมินผลกระทบทางสังคมมีการคัดลอกคำพูดหรือเขียนผลการศึกษาในร่างรายงานการประเมินผลกระทบทางสังคมอย่างไร ทั้งนี้ หากบุคคลนั้นไม่เห็นด้วยกับร่างรายงานย่อมมีสิทธิที่จะขอแก้ไขร่างรายงานได้ ดังนั้น ในการศึกษาทางสังคมจึงมีหลักปฏิบัติในการคืนข้อมูลให้กับผู้เข้าร่วมศึกษาทุกคนเพื่อขอความเห็นชอบก่อนเผยแพร่ ข้อมูลจากการวิจัยของคณาค์ คันธมธุรพจน์, กานดา ปิยจันทร์, and สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ (2561) ที่ศึกษาความต้องการ

ของประชาชนในการปรับปรุงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนพบว่าประชาชนต้องการทราบข้อมูลว่าโครงการได้นำข้อเสนอแนะและข้อห่วงกังวลที่ได้จากการรับฟังความเห็นของประชาชนไปใช้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างไร หรือนำไปกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบอย่างไรบ้าง

ดังนั้น การคืนข้อมูลให้ผู้ร่วมกระบวนการศึกษาเพื่อแก้ไขและตรวจสอบก่อนเผยแพร่รายงานฉบับสมบูรณ์จึงเป็นการยืนยันว่าผู้ประเมินผลกระทบทางสังคมไม่ได้รายงานผลการศึกษาโดยตีความตามความเข้าใจของตัวเอง แต่ข้อมูลที่ปรากฏในรายงานเป็นข้อมูลที่มีการตรวจสอบความถูกต้องโดยผู้เข้าร่วมกระบวนการศึกษาแล้ว

12. เคารพในการเก็บรักษาความลับของข้อมูลบุคคล (Confidentiality of personal matters) – ผู้ทำการประเมินผลกระทบทางสังคมต้องปกป้องข้อมูลส่วนบุคคล โดยใช้วิจารณญาณพิจารณาอย่างรอบคอบว่าข้อมูลใดที่สามารถเปิดเผยในรายงานและข้อมูลใดที่ควรเก็บเป็นความลับ ทั้งนี้ ผู้ประเมินผลกระทบทางสังคมต้องเก็บข้อมูลส่วนตัว รวมทั้งความเห็นส่วนตัวของผู้เข้าร่วมกระบวนการศึกษาไว้เป็นความลับ และรายงานผลการศึกษาเป็นข้อมูลโดยภาพรวมเท่านั้น ไม่เปิดเผยข้อมูลรายบุคคลต่อสาธารณะ ไม่แสดงชื่อ ที่อยู่ และข้อมูลส่วนตัวของผู้เข้าร่วมกระบวนการศึกษาในรายงาน

13. การเก็บรักษาข้อมูล (Data protection) – หลักของจริยธรรมการวิจัยคือผู้ที่มีสิทธิ์เข้าถึงข้อมูลดิบได้มีเพียงผู้การศึกษาและหน่วยงานที่มีอำนาจในการตรวจสอบเท่านั้น อย่างไรก็ตาม

ตาม การเก็บรักษาข้อมูลตามหลักจริยธรรมนี้อาจมีข้อจำกัดเมื่อนำมาปฏิบัติในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคม เนื่องจากในประเทศไทย เจ้าของโครงการเป็นผู้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาโดยตรงให้ทำการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสังคม ซึ่งมีการระบุในสัญญาจ้างว่า ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเป็นข้อมูลของผู้ว่าจ้าง ดังนั้น การเก็บรักษาข้อมูลจากผู้ว่าจ้างอาจจะเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการศึกษาเพื่อประเมินผลกระทบทางสังคม ผู้ทำการศึกษาควรระบุระยะเวลาในการเก็บรักษาข้อมูลและวิธีการทำลายข้อมูลหลังจากที่ทำการศึกษาเสร็จสิ้นด้วย

14. พยายามทำให้เกิดการมีส่วนร่วมที่แท้จริงจากทุกฝ่าย (Enabling participation) –

ผู้ประเมินผลกระทบทางสังคมต้องมั่นใจว่าผู้ที่มีส่วนได้เสียกับโครงการทุกกลุ่มได้มีส่วนร่วมในกระบวนการศึกษา โดยเฉพาะกลุ่มคนชายขอบ เช่น ผู้ที่มีอุปสรรคด้านภาษา ความไม่เท่าเทียมทางเพศ ผู้ที่มีวัฒนธรรมที่แตกต่าง คนพิการ รวมถึงคนยากจนที่ไม่มีต้นทุนในการเดินทางมาเข้าร่วมกระบวนการด้วย ข้อมูลจากงานวิจัยพบว่า การจัดรับฟังความเห็นของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยมักจัดในวันเวลาราชการ ทำให้ผู้ได้รับผลกระทบที่หาเช้ากินค่ำไม่สามารถมาเข้าร่วมประชุมได้ (คนางค์ คันธมธูรพจน์ และคณะ, 2561)

ผู้ประเมินผลกระทบทางสังคมต้องพยายามทำให้คนกลุ่มด้อยโอกาสเหล่านี้สามารถมีส่วนร่วมกับโครงการได้อย่างแท้จริง เช่น จัดหาลำม พิธีกรณาจัดการรับฟังความเห็นในวันเวลาที่ผู้ได้รับผลกระทบสะดวกมาเข้าร่วม จัดหายานพาหนะในการมาเข้าร่วม หรือจ่ายค่าตอบแทนในการมาเข้าร่วมการศึกษา

15. การกำกับดูแลทางจริยธรรม (Ethical governance) – คณะกรรมการจริยธรรมวิจัย

ในคนสามารถทบทวนขั้นตอนการศึกษา ติดตามตรวจสอบกิจกรรมการศึกษา ให้คำแนะนำกับผู้ประเมินผลกระทบทางสังคมและผู้เข้าร่วมกระบวนการศึกษา และพิจารณาข้อร้องเรียนทางจริยธรรมที่เกิดขึ้น ในกรณีของการประเมินผลกระทบทางสังคม สมาคมระหว่างประเทศด้านการประเมินผลกระทบ (IAIA) สามารถสร้างกลไกการกำกับดูแลทางจริยธรรมให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วโลกได้ หรืออีกวิธีหนึ่ง หน่วยงานในประเทศอาจตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลทางจริยธรรมในการประเมินผลกระทบทางสังคมที่มาจากตัวแทนชุมชน หน่วยงานราชการ และมหาวิทยาลัย

16. กระบวนการชี้แจงข้อข้องใจ (Grievance procedure) – หากผู้เข้าร่วมกระบวนการ

ศึกษามีข้อข้องใจหรือความกังวลเกี่ยวกับวิธีการประเมินผลกระทบทางสังคม ควรมีกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนที่เป็นธรรมเพื่อจัดข้อกังขาที่เกิดขึ้น ในกรณีที่มีการรับรองจากคณะกรรมการวิจัยในคน ผู้เข้าร่วมกระบวนการศึกษาสามารถร้องเรียนไปที่คณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคนให้มีการตรวจสอบประเด็นที่ตนเองข้องใจได้ ทั้งนี้ กระบวนการชี้แจงข้อข้องใจต้องดำเนินการอย่างเป็นธรรมและเปิดเผยต่อผู้ร้องเรียน

17. ความเหมาะสมของระเบียบวิธีการศึกษา (Appropriateness of research methodology) – ระเบียบวิธีการศึกษาและเครื่องมือที่ใช้เก็บข้อมูลต้องมีความน่าเชื่อถือและเที่ยงตรง ทั้งนี้ผู้ประเมินผลกระทบทางสังคมต้องพึงระลึกเสมอว่าผู้เข้าร่วมกระบวนการศึกษาใช้เวลาเพื่อให้ข้อมูลบนสมมติฐานที่เชื่อว่าการศึกษานั้นมีความถูกต้อง มีคุณค่า และเที่ยงตรง

18. อธิบายระเบียบวิธีการศึกษาอย่างครบถ้วน (Full reporting of methods) – ผู้ประเมินผลกระทบทางสังคมต้องอธิบายระเบียบวิธีการศึกษาและการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างละเอียดครบถ้วนเพื่อให้คณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคนพิจารณาได้ว่าระเบียบวิธีการศึกษาและการวิเคราะห์ข้อมูลมีความเหมาะสมและเป็นไปตามหลักจริยธรรมหรือไม่

สรุป

การประเมินผลกระทบทางสังคมเป็นการศึกษาที่ต้องอาศัยหลักการวิจัยทางสังคมศาสตร์ในการดำเนินงาน ดังนั้น ผู้ที่ทำการประเมินผลกระทบทางสังคมจึงจำเป็นต้องยึดหลักปฏิบัติทางจริยธรรมในการประเมินผลกระทบทางสังคมเช่นเดียวกับการทำจริยธรรมการวิจัยในคน

Vanclay et al. (2013) เสนอหลักปฏิบัติทางจริยธรรมสำหรับผู้ประเมินผลกระทบทางสังคม 18 ข้อ เพื่อให้การประเมินผลกระทบทางสังคมตั้งอยู่บนพื้นฐานของจริยธรรมและหลักวิชาการที่เหมาะสม ได้แก่ 1) หลักความเคารพในตัวผู้เข้าร่วมกระบวนการศึกษา 2) หลักความยินยอมโดยได้รับการบอกกล่าว 3) หลักการขออนุญาตก่อนการบันทึกข้อมูล 4) หลักการตัดสินใจเข้าร่วมกระบวนการศึกษาโดยอิสระ ปราศจากการข่มขู่บังคับ 5) สิทธิในการถอนตัวออกจากกระบวนการศึกษา 6)เปิดเผยที่มาของแหล่งทุนในการศึกษาผลกระทบทางสังคม 7) การลดความเสี่ยงหรืออันตรายที่ผู้ร่วมกระบวนการศึกษาจะได้รับให้เกิดน้อยที่สุด 8) หลีกเลี่ยงการสอบถามเรื่องส่วนตัว 9) ห้ามหลอกลวงเพื่อให้ได้ข้อมูล 10) การไม่ระบุชื่อและข้อมูลที่บ่งชี้ตัวบุคคล 11) สิทธิในการตรวจสอบและแก้ไขผลการศึกษา 12) เคารพในการเก็บรักษาความลับของข้อมูลบุคคล

13) การเก็บรักษาข้อมูล 14) พยายามทำให้เกิดการมีส่วนร่วมที่แท้จริงจากทุกฝ่าย 15) การกำกับดูแลทางจริยธรรม 16) กระบวนการชี้แจงข้อข้องใจ 17) ความเหมาะสมของระเบียบวิธีการศึกษา และ 18) อธิบายระเบียบวิธีการศึกษาอย่างครบถ้วน

ทั้งนี้ สมาคมระหว่างประเทศด้านการประเมินผลกระทบ (International Association for Impact Assessment, IAIA) ได้ยึดถือหลักการทั้ง 18 ข้อนี้เป็นแนวทางในการปฏิบัติทางจริยธรรมสำหรับการประเมินผลกระทบทางสังคมด้วย ดังนั้น ผู้ทำการประเมินผลกระทบทางสังคมในประเทศไทยจึงควรพิจารณาดำเนินการตามหลักปฏิบัติทางจริยธรรมเหล่านี้เพื่อยกระดับการประเมินผลกระทบให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลที่นานาชาติให้การยอมรับ และเพื่อหลีกเลี่ยงข้อร้องเรียนทางจริยธรรมที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการศึกษา

บทที่ 7 บทสรุป

บทนำ

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกลไกหนึ่งของการพัฒนาที่ยั่งยืน ในช่วงปี 1970s ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกในโลกที่เริ่มกำหนดกรอบการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Brombal et al., 2017) ต่อมา ในปี ค.ศ. 1992 ประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติได้ข้อสรุปร่วมกันในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development - UNCED) ที่กรุงริโอเดจาเนโร ประเทศบราซิล ว่าการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพที่สุดต้องมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับ (Glucker et al., 2013) เพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องกับข้อตกลงร่วมกันในระดับนานาชาติ ประเทศต่างๆทั่วโลกได้พัฒนาแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจแนวทางการพัฒนาโครงการต่างๆ ซึ่งแต่ละประเทศกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระยะเวลาและวิธีการต่างกันออกไป

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริง

Rowe and Frewer (2000) เสนอองค์ประกอบที่ทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนได้รับการยอมรับ ได้แก่ 1) ผู้เข้าร่วมกระบวนการมีส่วนร่วมต้องเป็นตัวแทนของผู้ได้รับผลกระทบที่แท้จริง 2) ผู้เข้าร่วมกระบวนการต้องมีความเป็นอิสระ 3) ผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามามีส่วน

ร่วมตั้งแต่ขั้นเริ่มต้น 4) ผลของกระบวนการมีส่วนร่วมต้องมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจระดับนโยบาย 5) กระบวนการมีส่วนร่วมต้องมีความโปร่งใส นอกจากนี้ Rowe and Frewer (2000) ยังเสนอหลักเกณฑ์ประเมินกระบวนการมีส่วนร่วมที่แท้จริง ได้แก่ 1) มีข้อมูลที่เพียงพอให้ผู้เข้าร่วมสามารถใช้ข้อมูลนั้นเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจได้ 2) การกำหนดบทบาทของผู้เข้าร่วมกระบวนการอย่างชัดเจน 3) ต้องมีกลไกในการตัดสินใจหาข้อสรุปร่วมกัน และ 4) เป็นกระบวนการที่มีประสิทธิภาพและคุ้มค่า

สำหรับหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยนั้น Chompunth (2011) ได้พัฒนาหลักเกณฑ์ในการประเมินการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งประกอบด้วย 1) การชี้แจงเป้าหมายของการรับฟังความเห็นและบทบาทของผู้เข้าร่วมประชุม 2) การให้ความรู้แก่สาธารณะ 3) ความหลากหลายและความเป็นตัวแทนของผู้เข้าร่วมประชุม 4) วิธีการที่หลากหลายและเหมาะสม 5) การเริ่มต้นเร็ว 6) ความโปร่งใส 7) การสื่อสารสองทางและ 8) การเข้าถึงทรัพยากรและข้อมูล

กระบวนทัศน์ใหม่ของการมีส่วนร่วมของประชาชน (New Paradigm for Participation)

กระบวนทัศน์ใหม่ของการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถทำได้หลายทางทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ (Innes & Booher, 2004) ซึ่งมาจากสมมติฐานที่ว่า การกำกับดูแลกิจการไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องของรัฐบาลเท่านั้น แต่เป็นเรื่องของการต่อรองเชิงอำนาจอย่างกว้างขวาง ในสังคม Reed (2008) กล่าวว่าหัวใจของการมีส่วนร่วมคือการเสริมพลังให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกคน

(empowerment) ความเป็นธรรม (equity) ความไว้วางใจ (trust) และการเรียนรู้ (learning) จึงมีการนำโมเดลการมีส่วนร่วมแบบสร้างความร่วมมือ (collaborative participation model) มาใช้ในกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อปลดปล่อยความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้เสียโดยเปิดพื้นที่ให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มที่หลากหลายมาร่วมเรียนรู้โดยถือว่าผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมทุกคนมีสถานะที่เท่าเทียมกัน (Innes & Booher, 2004) กระบวนการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่คนในสังคมเรียนรู้สิ่งๆหนึ่งร่วมกัน ดังนั้นจึงไม่ใช่เพียงแค่พูดคุยเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันเท่านั้น แต่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนร่วมทุกฝ่ายค้นหาข้อมูลร่วมกัน (Webler et al., 1995) ทำให้ทุกฝ่ายมีความเชื่อมั่นในข้อมูลและสามารถนำมาใช้ในการหาข้อสรุปร่วมกันได้ (Busenberg, 1999; Ozawa, 1991)

แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

ประเทศไทยกำหนดให้เจ้าของโครงการดำเนินการตามกระบวนการรับฟังความเห็นของประชาชนอย่างน้อย 2 ครั้งเพื่อประกอบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยจัดรับฟังความเห็นครั้งแรกระหว่างเริ่มต้นโครงการเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อร่างข้อเสนอโครงการและขอบเขตการศึกษา วัตถุประสงค์ของการรับฟังความเห็นครั้งแรกนี้เป็นการให้ข้อมูลกับผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับโครงการและผลกระทบทั้งทางบวกและลบที่อาจเกิดจากการดำเนินโครงการ รวมทั้งขอบเขตการศึกษา สำหรับการรับฟังความเห็นครั้งที่ 2 ดำเนินการระหว่างการจัดทำรายงานและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม วัตถุประสงค์ของการรับฟังความเห็นครั้งที่สองคือ

เพื่อให้ประชาชนมีความมั่นใจในรายงานและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยข้อคิดเห็นที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นในครั้งที่สองจะต้องผนวกไว้เป็นส่วนหนึ่งของรายงาน

สำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนดให้จัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างน้อย 3 ครั้ง ได้แก่ ก่อนการประเมินผลกระทบเพื่อรับฟังความเห็นในการกำหนดขอบเขตและแนวทางประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (ค.1) ระหว่างประเมินผลกระทบเพื่อรับฟังความเห็นต่อผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทั้งทางบวกและลบจากการดำเนินโครงการและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบ (ค.2) และเมื่อได้ร่างรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียตรวจสอบความถูกต้องและความครบถ้วนของรายงาน (ค.3)

วิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ในประเทศไทยนิยมใช้วิธีการรับฟังความเห็น 4 รูปแบบในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้แก่ 1) การสำรวจความคิดเห็นโดยใช้แบบสอบถาม 2) การสัมภาษณ์รายบุคคล 3) การประชุมกลุ่มย่อย และ 4) การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ ซึ่งแต่ละเทคนิควิธีการล้วนมีวัตถุประสงค์ จุดแข็งและข้อจำกัดต่อการมีส่วนร่วมต่างกันออกไป

การสำรวจความคิดเห็นโดยใช้แบบสอบถาม มีจุดแข็งคือใช้เวลาสั้น สามารถเก็บข้อมูลจากผู้ตอบจำนวนมาก และเป็นวิธีการที่รวบรวมความเห็นของผู้ที่ไม่มีโอกาสมาเข้าร่วมประชุมหรือไม่

ต้องการพูดต่อหน้าชุมชนในเวที อย่างไรก็ตาม หากผู้ตอบแบบสอบถามไม่มีความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการ หรือใช้คำถามที่เข้าใจยาก ผู้ตอบอาจตีความหมายของคำถามไม่ตรงกัน ทำให้ผลลัพธ์ของข้อมูลที่ได้ไม่สะท้อนความเห็นที่แท้จริง

การสัมภาษณ์รายบุคคล มีจุดแข็งคือมีการโต้ตอบระหว่างผู้ให้สัมภาษณ์กับผู้ถูกสัมภาษณ์ทำให้ผู้เก็บข้อมูลสามารถถามข้อมูลเชิงลึกได้ แต่วิธีนี้ใช้เวลานานในการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลจนครบทุกคน และข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ถือเป็นข้อมูลเฉพาะบุคคลไม่สามารถนำไปตีความได้ว่าเป็นความเห็นในภาพรวมของคนทั้งชุมชน

การประชุมกลุ่มย่อยมีจุดแข็งคือใช้ต้นทุนต่ำหรือทรัพยากรน้อยเมื่อเทียบกับวิธีอื่นๆ ผู้มีส่วนได้เสียที่มีการโต้ตอบกันและแลกเปลี่ยนกันทำให้ผู้เข้าร่วมประชุมมีความเข้าใจในเหตุผลของผู้เข้าร่วมประชุมคนอื่นมากขึ้น อย่างไรก็ตาม วิธีนี้มีข้อจำกัดคือการเชิญผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมาเข้าร่วมประชุมในคราวเดียวกันมีความยากลำบาก ความเห็นที่ได้รับจากการประชุมกลุ่มย่อยเป็นความเห็นของกลุ่ม ไม่สามารถแยกเป็นความเห็นเฉพาะบุคคลได้ ในบางครั้งผู้เข้าร่วมประชุมบางท่านไม่เสนอความเห็น โดยเฉพาะเวลาที่แนวคิดของตนเองอาจขัดแย้งหรือมีความเห็นตรงกันข้ามกับความเห็นของผู้ประชุมคนอื่นๆ นอกจากนี้ หากกระบวนการไม่ชำนาญอาจทำให้การพูดคุยออกนอกประเด็นและไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการประชุม

การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้ทั่วไปในการจัดรับฟังความเห็นของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย- วิธีการนี้มีจุดแข็งคือได้

ความเห็นที่หลากหลายจากผู้มีส่วนได้เสียหลายกลุ่ม และผู้เข้าร่วมการประชุมมีโอกาสสอบถามเกี่ยวกับรายละเอียดโครงการต่อเจ้าของโครงการ – อย่างไรก็ตาม วิธีนี้มีลักษณะเป็นทางการสูง ใช้เวลา บุคลากร และงบประมาณสูง ผู้เข้าร่วมมีเวลาจำกัดในการแสดงความเห็น และมักจะถูกครอบงำโดยคนเพียงบางกลุ่มที่สามารถแสดงความเห็นในเวทีที่เป็นทางการได้ – ส่วนประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการมักไม่กล้าแสดงความเห็น

การดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องคำนึงถึงวิธีการที่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด ดังนั้น ผู้จัดกระบวนการมีส่วนร่วมจึงควรใช้วิธีการมีส่วนร่วมที่หลากหลายเพื่อที่จะได้เข้าถึงประชาชนได้อย่างกว้างขวาง

จริยธรรมของผู้ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคม

ผู้ที่ทำการประเมินผลกระทบทางสังคมจำเป็นต้องยึดหลักปฏิบัติทางจริยธรรมในการประเมินผลกระทบทางสังคมเช่นเดียวกับการทำจริยธรรมการวิจัยในคนเนื่องจากการประเมินผลกระทบทางสังคมเป็นการศึกษาที่ต้องอาศัยหลักการวิจัยทางสังคมศาสตร์เช่นกัน

Vanclay et al. (2013) เสนอหลักปฏิบัติทางจริยธรรมสำหรับผู้ประเมินผลกระทบทางสังคม 18 ข้อ เพื่อให้การประเมินผลกระทบทางสังคมตั้งอยู่บนพื้นฐานของจริยธรรมและหลักวิชาการที่เหมาะสม ซึ่งเป็นหลักการที่สมาคมระหว่างประเทศด้านการประเมินผลกระทบ (International Association for Impact Assessment, IAIA) ให้การยอมรับ หลักการ 18 ข้อนี้ได้แก่ 1) หลักความเคารพในตัวผู้เข้าร่วมกระบวนการศึกษา 2) หลักความยินยอมโดยได้รับการบอก

กล่าว 3) หลักการขออนุญาตก่อนการบันทึกข้อมูล 4) หลักการตัดสินใจเข้าร่วมกระบวนการศึกษา โดยอิสระ ปราศจากการข่มขู่บังคับ 5) สิทธิในการถอนตัวออกจากกระบวนการศึกษา 6) เปิดเผยที่มาของแหล่งทุนในการศึกษาผลกระทบทางสังคม 7) การลดความเสี่ยงหรืออันตรายที่ผู้ร่วมกระบวนการศึกษาจะได้รับให้น้อยที่สุด 8) หลีกเลี่ยงการสอบถามเรื่องส่วนตัว 9) ห้ามหลอกลวงเพื่อให้ได้ข้อมูล 10) การไม่ระบุชื่อและข้อมูลที่บ่งชี้ตัวบุคคล 11) สิทธิในการตรวจสอบและแก้ไขผลการศึกษา 12) เคารพในการเก็บรักษาความลับของข้อมูลบุคคล 13) การเก็บรักษาข้อมูล 14) พยายามทำให้เกิดการมีส่วนร่วมที่แท้จริงจากทุกฝ่าย 15) การกำกับดูแลทางจริยธรรม 16) กระบวนการชี้แจงข้อข้องใจ 17) ความเหมาะสมของระเบียบวิธีการศึกษา และ 18) อธิบายระเบียบวิธีการศึกษาอย่างครบถ้วน

ผู้ทำการประเมินผลกระทบทางสังคมในประเทศไทยจึงควรพิจารณาดำเนินการตามหลักจริยธรรมเหล่านี้เพื่อยกระดับการประเมินผลกระทบให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลที่นานาชาติให้การยอมรับ และเพื่อหลีกเลี่ยงข้อร้องเรียนทางจริยธรรมที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการศึกษา

การนำผลจากการมีส่วนร่วมของประชาชนไปใช้ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคม

การศึกษาหลายชิ้นพบว่าผู้มีส่วนได้เสียมีความเห็นว่าการเข้าร่วมในกระบวนการรับฟังความเห็นของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมไม่มีความหมายเพราะผู้เข้าร่วมกระบวนการไม่เคยได้รับข้อมูลสะท้อนกลับว่าเจ้าของโครงการนำข้อห่วงกังวลและข้อเสนอแนะจากการรับฟังความเห็นไปกำหนดเป็นมาตรการในรายงานอย่างไร (Kantamaturapoj

et al., 2018) ซึ่งสอดคล้องกับ Abelson et al. (2001) ที่พบว่าประชาชนมักจะไม่ต้องการเข้าร่วมในกระบวนการที่ใช้เวลานานและมีการเผชิญหน้า โดยเฉพาะเมื่อไม่มีความแน่ชัดว่าการเข้าร่วมจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างไร วัตถุประสงค์หลักของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมคือการนำความเห็นที่ได้จากประชาชนมาพิจารณาอย่างเหมาะสม (Glucker et al., 2013; King et al., 1998; Petts, 2003) ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องนำผลที่ได้จากการรับฟังความเห็นของประชาชนมาประกอบการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งสามารถทำได้โดยการนำข้อห่วงกังวลและข้อเสนอแนะจากประชาชนมากำหนดเป็นมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ และกำหนดแผนด้านสังคมให้ตรงกับความต้องการของประชาชน

การนำข้อห่วงกังวลและข้อเสนอแนะจากประชาชนมากำหนดเป็นมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบนั้น เจ้าของโครงการควรนำข้อห่วงกังวลที่ประชาชนให้ความเห็นระหว่างการประชุมรับฟังความเห็นและจากการทำแบบสอบถามมาพิจารณากำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เฉพาะเจาะจงเพื่อลดข้อห่วงกังวลนั้น การกำหนดมาตรการควรเป็นไปตามหลักการ the hierarchy of mitigation (UNEP Finance Initiative, 2010) คือให้พยายามหลีกเลี่ยงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเป็นอันดับแรก (avoid potentially) หากไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ต้องพยายามลดผลกระทบให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ (reduce) หากลดผลกระทบไม่ได้ จะต้องทำการฟื้นฟู (restore) ความเสียหายจากผลกระทบที่เกิดขึ้น สำหรับการชดเชย (compensate) ควรเป็นตัวเลือกสุดท้ายในการกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบ

ที่ผ่านมา เจ้าของโครงการมักกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรมต่อผู้รับผลกระทบโดยตรง ยกตัวอย่างเช่น ชาวประมงกังวลว่า รายได้จะลดลงเมื่อโครงการเกิดขึ้น แต่เจ้าของโครงการกำหนดเพียงมาตรการปล่อยพันธุ์ปลาลงสู่ทะเลปีละ 1 ครั้ง ซึ่งมาตรการนี้ไม่สามารถชดเชยรายได้ที่ลดลงให้แก่ชาวประมงโดยตรงได้ ทำให้ที่ผ่านมา มักเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าของโครงการและประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ

ดังนั้น มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่กำหนดจึงควรเป็นมาตรการที่เป็นรูปธรรม และเป็นมาตรการที่เฉพาะเจาะจงต่อผู้ได้รับผลกระทบนั้นโดยตรง ยกตัวอย่างเช่น โครงการอาจพิจารณาหาอาชีพเสริมให้กับชาวประมงเพื่อชดเชยรายได้ที่หายไปจากการทำประมง โดยต้องกำหนดแผนการฝึกอาชีพและแผนการตลาดให้กับประชาชนด้วยเพื่อเป็นการรับรองว่าชาวประมงจะมีรายได้จากการทำอาชีพเสริมนี้เพื่อชดเชยรายได้ที่อาจหายไปจากการที่โครงการทำให้ชาวประมงหาปลาได้ลดลง โดยรายได้เสริมนี้ต้องไม่น้อยกว่ารายได้ที่อาจหายไปจากการดำเนินโครงการ

นอกจากนี้ เจ้าของโครงการควรนำความต้องการของประชาชนมากำหนดแผนด้านสังคม และแผนความรับผิดชอบต่อสังคมของกิจการ (Corporate Social Responsibility: CSR) ยกตัวอย่างเช่น ในการรับฟังความเห็นชุมชนรอบนิคมอุตสาหกรรมต้องการทราบข้อมูลเกี่ยวกับสารเคมีและการรับมือกับเหตุฉุกเฉินเบื้องต้น เจ้าของโครงการอาจพิจารณาบรรจุแผนการให้ความรู้เรื่องสารเคมีแก่นักเรียนในโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเขตรัศมีที่ผลกระทบของโครงการ โดยจัดกิจกรรมการสอนพิเศษแก่เด็กนักเรียน การจัดให้โรงเรียนมาดูงานในโรงงาน เป็นต้น

สรุป

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นเครื่องมือในการประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการเพื่อให้เจ้าของโครงการกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบทางสังคมตามแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต้องดำเนินการอย่างมีหลักเกณฑ์และมีจริยธรรมเพื่อให้ได้ผลการรับฟังความคิดเห็นที่สะท้อนข้อห่วงกังวลจากผู้ได้รับผลกระทบอย่างแท้จริงและเพื่อให้ทุกฝ่ายยอมรับผลจากการรับฟังความคิดเห็นนั้น

สิ่งที่สำคัญที่สุดคือเจ้าของโครงการต้องมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและแผนด้านสังคมของโครงการอย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันผลกระทบทางสังคมที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการและสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างโครงการและชุมชน

เอกสารอ้างอิง

- Ackermann, F., & Eden, C. (2011). Strategic management of stakeholders: Theory and practice. *Long range planning*, 44(3), 179-196.
- André, P., B. Enserink, D. Connor and P. Croal,. (2006). Public Participation International Best Practice Principles. from International Association for Impact Assessment <https://www.iaia.org/uploads/pdf/SP4.pdf>
- Appah-Sampong, E. (2003). Public hearing within the environmental impact assessment review process (UNEP EIA Training Resource Manual). [https://unep.ch/etu/publications/16\)%2085%20to%2091.pdf](https://unep.ch/etu/publications/16)%2085%20to%2091.pdf)
- Baines, J. T., Taylor, C. N., & Vanclay, F. (2013). Social impact assessment and ethical research principles: ethical professional practice in impact assessment Part II. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 31(4), 254-260.
- Barbour, R. S. (2005). Making sense of focus groups. *Medical education*, 39(7), 742-750.
- Bassi, A., Howard, R., Geneletti, D., & Ferrari, S. (2012). UK and Italian EIA systems: A comparative study on management practice and performance in the construction industry. *Environmental Impact Assessment Review*, 34, 1-11.

- Bawole, J. N. (2013). Public hearing or ‘hearing public’? An evaluation of the participation of local stakeholders in environmental impact assessment of Ghana’s Jubilee Oil Fields. *Environmental Management*, 52(2), 385-397.
- Beierle, T. C., & Cayford, J. (2002). *Democracy in practice: Public participation in environmental decisions*: Resources for the Future.
- Bloomfield, D., Collins, K., Fry, C., & Munton, R. (2001). Deliberation and inclusion: vehicles for increasing trust in UK public governance? *Environment and planning C: Government and Policy*, 19(4), 501-513.
- Boateng, W. (2012). Evaluating the efficacy of focus group discussion (FGD) in qualitative social research. *International Journal of Business and Social Science*, 3(7).
- Bond, A., Palerm, J., & Haigh, P. (2004). Public participation in EIA of nuclear power plant decommissioning projects: a case study analysis. *Environmental Impact Assessment Review*, 24(6), 617-641.
- Bond, A., & Stewart, G. (2002). Environment agency scoping guidance on the environmental impact assessment of projects. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 20(2), 135-142.

- Booher, D. E., & Innes, J. E. (2002). Network power in collaborative planning. *Journal of planning education and research*, 21(3), 221-236.
- Boyce, C., & Neale, P. (2006). Conducting in-depth interviews: A guide for designing and conducting in-depth interviews for evaluation input.
- Brombal, D., Moriggi, A., & Marcomini, A. (2017). Evaluating public participation in Chinese EIA. An integrated Public Participation Index and its application to the case of the New Beijing Airport. *Environmental Impact Assessment Review*, 62, 49-60.
- Brugha, R., & Varvasovszky, Z. (2000). Stakeholder analysis: a review. *Health Policy and Planning*, 15(3), 239-246.
- Bryson, J. M. (2004). What to do when stakeholders matter: stakeholder identification and analysis techniques. *Public management review*, 6(1), 21-53.
- Bryson, J. M., Quick, K. S., Slotterback, C. S., & Crosby, B. C. (2013). Designing public participation processes. *Public Administration Review*, 73(1), 23-34.
- Busenberg, G. J. (1999). Collaborative and adversarial analysis in environmental policy. *Policy sciences*, 32(1), 1-11.

- Canadian Environmental Assessment Agency. (2016). *Participant Funding Program – National Program Guidelines: Program Process*. Retrieved from <https://www.canada.ca/en/environmental-assessment-agency/services/policy-guidance/participant-funding-program-national-program-guidelines/participant-funding-program-national-program-guidelines-program-process.html>.
- Castells, M. (1996). *The network society* (Vol. 469): Oxford: Blackwell.
- Chaijaroenwatana, B., & Renumat, M. (2017). Non-Violence and Conflict Management by Non-Violence. *Journal of MCU Peace studies*, 5(2), 1-16.
- Chakraborty, S., & Stratton, R. (1993). An integrated regional approach to risk management of industrial systems. *Nuclear Safety;(United States)*, 34(1).
- Chanchitpricha, C., & Bond, A. (2018). Investigating the effectiveness of mandatory integration of health impact assessment within environmental impact assessment (EIA): a case study of Thailand. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 36(1), 16-31.
- Chesoh, S. (2011). Environmental impact assessment of power development project: Lessons from Thailand experiences. *Asian Social Science*, 7(9), 119.

- Chompunth, C. (2011). *An evaluation of the public participation practice in environmental development projects in Thailand: A case study of the Hin Krut power plant project*. University of East Anglia,
- Cochran, W. G. (2007). *Sampling techniques*: John Wiley & Sons.
- Connick, S., & Innes, J. E. (2003). Outcomes of collaborative water policy making: Applying complexity thinking to evaluation. *Journal of environmental planning and management*, 46(2), 177-197.
- Crosby, N., Kelly, J. M., & Schaefer, P. (1986). Citizens panels: A new approach to citizen participation. *Public Administration Review*, 170-178.
- Crowfoot, J. E., & Wondolleck, J. M. (1990). Citizen organizations and environmental conflict. *Environmental disputes: Community involvement in conflict resolution*, 1-16.
- De Santo, E. M. (2016). Assessing public “participation” in environmental decision-making: Lessons learned from the UK Marine Conservation Zone (MCZ) site selection process. *Marine Policy*, 64, 91-101.
- Department of Environment and Heritage Protection. (2017). Environmental Impact Statement (EIS) Processes. Retrieved 10 March 2018
<https://www.ehp.qld.gov.au/management/impact-assessment/>

- Dilshad, R. M., & Latif, M. I. (2013). Focus Group Interview as a Tool for Qualitative Research: An Analysis. *Pakistan Journal of Social Sciences (PJSS)*, 33(1).
- Doelle, M., & Sinclair, A. J. (2006). Time for a new approach to public participation in EA: Promoting cooperation and consensus for sustainability. *Environmental Impact Assessment Review*, 26(2), 185-205.
- Duncan Jr, J. C. (1999). Multicultural Participation in the Public Hearing Process: Some Theoretical, Pragmatical, and Analeptical Considerations. *Colum. J. Envtl. L.*, 24, 169.
- Eden, C., & Ackerman, F. (1998). Making Strategy, the Journey of Strategy Making. In: Thousand Oaks, Ca: Sage Publications.
- Environmental Protection Authority. (2016a). *Environmental Impact Assessment (Part IV Divisions 1 and 2) Procedures Manual 2016*. Retrieved from http://www.epa.wa.gov.au/sites/default/files/Policies_and_Guidance/EIA%20Procedures%20Manual-171017.pdf.
- Environmental Protection Authority. (2016b). Stakeholder Engagement. Retrieved 11 April 2018 <http://www.epa.wa.gov.au/stakeholder-engagement>

- Environmental Protection Authority. (2018). Public comment and submissions on proposals. Retrieved 11 April 2018, from Government of Western Australia <http://www.epa.wa.gov.au/public-comment-and-submissions-proposals>
- Fischer, F., Bruhn, J., Gräsel, C., & Mandl, H. (2002). Fostering collaborative knowledge construction with visualization tools. *Learning and Instruction*, 12(2), 213-232.
- Fluker, S., & Srivastava, N. K. (2016). Public Participation in Federal Environmental Assessment under the Canadian Environmental Assessment Act 2012: Assessing the Impact of "directly affected". *Journal of Environmental Law and Practice*, 29, 65.
- Forester, J. (2006). Making participation work when interests conflict: Moving from facilitating dialogue and moderating debate to mediating negotiations. *Journal of the American Planning Association*, 72(4), 447-456.
- Gaskell, G. (2000). Individual and group interviewing. *Qualitative researching with text, image and sound*, 38-56.
- Gibson, R. B. (2012). In full retreat: the Canadian government's new environmental assessment law undoes decades of progress. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30(3), 179-188.

- Gill, P., Stewart, K., Treasure, E., & Chadwick, B. (2008). Methods of data collection in qualitative research: interviews and focus groups. *British Dental Journal*, 204(6), 291.
- Glasson, J., & Therivel, R. (2013). *Introduction to environmental impact assessment*: Routledge.
- Glitz, B., Hamasu, C., & Sandstrom, H. (2001). The focus group: A tool for programme planning, assessment and decision-making—an American view. *Health Information & Libraries Journal*, 18(1), 30-37.
- Glucker, A. N., Driessen, P. P., Kolhoff, A., & Runhaar, H. A. (2013). Public participation in environmental impact assessment: why, who and how? *Environmental Impact Assessment Review*, 43, 104-111.
- Hajer, M. A., & Wagenaar, H. (2003). *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*: Cambridge University Press.
- Halcomb, E. J., Gholizadeh, L., DiGiacomo, M., Phillips, J., & Davidson, P. M. (2007). Literature review: considerations in undertaking focus group research with culturally and linguistically diverse groups. *Journal of Clinical Nursing*, 16(6), 1000-1011.

- Hartley, N., & Wood, C. (2005). Public participation in environmental impact assessment—implementing the Aarhus Convention. *Environmental Impact Assessment Review*, 25(4), 319-340.
- Healey, P. (1999). Institutional analysis, communicative planning, and shaping places. *Journal of planning education and research*, 19(2), 111-121.
- Heberlein, T. A. (1976). Some observations on alternative mechanisms for public involvement: The hearing, public opinion poll, the workshop and the quasi-experiment. *Nat. Resources J.*, 16, 197.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2000). Network power in collaborative planning.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2004). Reframing public participation: strategies for the 21st century. *Planning theory & practice*, 5(4), 419-436.
- International Association for Impact Assessment. (2015). Social Impact Assessment: Guidance for assessing and managing the social impacts of projects.
<http://www.socialimpactassessment.com/documents/IAIA%202015%20Social%20Impact%20Assessment%20guidance%20document.pdf>
- Johnson, D., & Dagg, S. (2003). Achieving public participation in coastal zone environmental impact assessment. *Journal of Coastal Conservation*, 9(1), 13-18.

- Kantamaturapoj, K., Piyajun, G., & Wibulpolprasert, S. (2018). Stakeholder's opinion of public participation in Thai environmental and health impact assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 36(5), 429-441.
- Katz, C. (2001). Vagabond capitalism and the necessity of social reproduction. *Antipode*, 33(4), 709-728.
- Khakee, A. (2002). Assessing Institutional Capital Building in a Local Agenda 21 Process in Gothenborg. *Planning Theory & Practice*, 3(1), 53-68.
- King, C. S., Feltey, K. M., & Susel, B. O. N. (1998). The question of participation: Toward authentic public participation in public administration. *Public Administration Review*, 317-326.
- Lake, R. W., & Disch, L. (1992). Structural constraints and pluralist contradictions in hazardous waste regulation. *Environment and Planning A*, 24(5), 663-681.
- Legard, R., Keegan, J., & Ward, K. (2003). In-depth interviews. *Qualitative research practice: A guide for social science students and researchers*, 138-169.
- Luyet, V., Schlaepfer, R., Parlange, M. B., & Buttler, A. (2012). A framework to implement stakeholder participation in environmental projects. *Journal of Environmental Management*, 111, 213-219.

-
- Mällberg, C. (2015). *Quality Assurance in the Review Process of the Swedish EIA System*. (master degree), Stockholm University, Retrieved from <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:824222/FULLTEXT01.pdf>
- Marshall, R., Arts, J., & Morrison-Saunders, A. (2005). International principles for best practice EIA follow-up. *Impact assessment and project appraisal*, 23(3), 175-181.
- Martinez-Alier, J. (2012). Environmental justice and economic degrowth: an alliance between two movements. *Capitalism Nature Socialism*, 23(1), 51-73.
- McLafferty, I. (2004). Focus group interviews as a data collecting strategy. *Journal of Advanced Nursing*, 48(2), 187-194.
- Middendorf, G., & Busch, L. (1997). Inquiry for the public good: Democratic participation in agricultural research. *Agriculture and Human Values*, 14(1), 45-57.
- Moffet, J. (1996). Environmental priority setting based on comparative risk and public input. *Canadian Public Administration*, 39(3), 362-385.
- Moorman, J. L., & Ge, Z. (2006). Promoting and strengthening public participation in China's environmental impact assessment process: comparing China's EIA law and US NEPA. *Vt. J. Envtl. L.*, 8, 281.

- Morgan, D. L. (1997). *The focus group guidebook* (Vol. 1): Sage publications.
- Nelkin, D., & Pollak, M. (1979). Consensus and conflict resolution: the politics of assessing risk. *Science and Public Policy*, 6(5), 307-318.
- Nenasheva, M., Bickford, S. H., Lesser, P., Koivurova, T., & Kankaanpaa, P. (2015). Legal tools of public participation in the Environmental Impact Assessment process and their application in the countries of the Barents Euro-Arctic Region. *Barents Studies: Peoples, Economies and Politics*, 1(3), 13-35.
- Neuman, W. L., & Robson, K. (2014). *Basics of social research*: Pearson Canada.
- O'Faircheallaigh, C. (2010). Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making. *Environmental Impact Assessment Review*, 30(1), 19-27.
- Ogihara, A., Shimaoka, M., & Roppongi, H. (2016). Potentialities for a regional public participation framework in Asia: An environmental assessment perspective. *Land Use Policy*, 52, 535-542.
- Ozawa, C. (1991). Recasting science: Consensual procedures in public policy making. Boulder, CO: Westview.
- Paliwal, R. (2006). EIA practice in India and its evaluation using SWOT analysis. *Environmental Impact Assessment Review*, 26(5), 492-510.

- Petts, J. (2003). Barriers to deliberative participation in EIA: learning from waste policies, plans and projects. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, 5(03), 269-293.
- Plummer-D'Amato, P. (2008). Focus group methodology Part 1: Considerations for design. *International Journal of Therapy and Rehabilitation*, 15(2), 69-73.
- Rabiee, F. (2004). Focus-group interview and data analysis. *Proceedings of the nutrition society*, 63(4), 655-660.
- Rahl, G. M. (1996). Risk reduction through public participation in environmental decisions. *Naval Engineers Journal*, 108(4), 53-57.
- Rajaram, T., & Das, A. (2011). Screening for EIA in India: enhancing effectiveness through ecological carrying capacity approach. *Journal of Environmental Management*, 92(1), 140-148.
- Reed, M. S. (2008). Stakeholder participation for environmental management: a literature review. *Biological Conservation*, 141(10), 2417-2431.
- Reed, M. S., Graves, A., Dandy, N., Posthumus, H., Hubacek, K., Morris, J., . . . Stringer, L. C. (2009). Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. *Journal of Environmental Management*, 90(5), 1933-1949.

- Roberts, N. C. (2002). Keeping public officials accountable through dialogue: Resolving the accountability paradox. *Public Administration Review*, 62(6), 658-669.
- Ross Hughes. (1998). Environmental Impact Assessment and Stakeholder Involvement. In B. D.-C. a. R. H. Annie Donnelly (Ed.), *A Directory of Impact Assessment Guidelines*. London, UK.
- Rowe, G., & Frewer, L. J. (2000). Public participation methods: a framework for evaluation. *Science, technology, & human values*, 25(1), 3-29.
- Shepherd, A., & Bowler, C. (1997). Beyond the requirements: improving public participation in EIA. *Journal of Environmental Planning and Management*, 40(6), 725-738.
- Sinclair, R. (2004). Participation in practice: Making it meaningful, effective and sustainable. *Children & society*, 18(2), 106-118.
- Steinhauer, I. (2012). *Public Participation in EIAs and SEAs: Lessons Learnt in the Netherlands and their Application Abroad* Retrieved from http://api.commissiemer.nl/docs/mer/diversen/views_experiences_2012_p46-55.pdf.

- Stewart, D., Shamdasani, P., & Rook, D. (2007). *Focus groups: Theory and practice*: Sage Publications, Inc.
- Sumnaunyen, K., Srinate, P., & Akarapattananukul, Y. (2013). Pak Mun Dam and its Impacts on the Pattern of Local Livelihood. *Songklanakarin: Journal of Social Sciences and Humanities*, 19(4), 71-107.
- Susskind, L., & McMahon, G. (1985). The theory and practice of negotiated rulemaking. *Yale J. on Reg.*, 3, 133.
- Suwanteep, K., Murayama, T., & Nishikizawa, S. (2016). Environmental impact assessment system in Thailand and its comparison with those in China and Japan. *Environmental Impact Assessment Review*, 58, 12-24.
- The World Bank Group (Producer). (2001). Stakeholder Analysis. Retrieved from <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/PoliticalEconomy/stakeholderanalysis.htm>
- Tong, A., Sainsbury, P., & Craig, J. (2007). Consolidated criteria for reporting qualitative research (COREQ): a 32-item checklist for interviews and focus groups. *International Journal for Quality in Health Care*, 19(6), 349-357.
- Total, C. (2009). The construction of general public interest: Risk, legitimacy, and power in a public hearing. *Organization Studies*, 30(2-3), 277-300.

- U.S. Environmental Protection Agency. (2017, 24 February 2018). Public Participation Guide: Introduction to Public Participation. Retrieved from <https://www.epa.gov/international-cooperation/public-participation-guide-introduction-public-participation>
- UN Environment. (2018). *Assessing Environmental Impacts - A Global Review of Legislation*. Nairobi, Kenya.
- UNECE. (2015). Environmental Assessment: Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context. Retrieved from <http://www.unece.org/env/eia/welcome.html>
- UNEP Finance Initiative. (2010). Biodiversity offsets and the mitigation hierarchy: a review of current application in the banking sector. http://www.unepfi.org/fileadmin/documents/biodiversity_offsets.pdf
- Vanclay, F. (2003). International principles for social impact assessment. *Impact assessment and project appraisal*, 21(1), 5-12.
- Vanclay, F., Baines, J. T., & Taylor, C. N. (2013). Principles for ethical research involving humans: ethical professional practice in impact assessment Part I. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 31(4), 243-253.

- Videira, N., Antunes, P., Santos, R., & Lobo, G. (2006). Public and stakeholder participation in European water policy: a critical review of project evaluation processes. *Environmental Policy and Governance*, 16(1), 19-31.
- Von Seggern, M., & Young, N. J. (2003). The focus group method in libraries: issues relating to process and data analysis. *Reference Services Review*, 31(3), 272-284.
- Wangwongwatana S., S. D., and Noel King P.,. (2015). *Assessing Environmental Impact Assessment (EIA) in Thailand: Implementation Challenges and Opportunities for Sustainable Development Planning*. Paper presented at the Asian Environmental Compliance and Enforcement Network (AECEN) Working Paper, Hayama, Japan.
- http://www.aecen.org/sites/default/files/eia_thai_study_10mar15-final.pdf
- Webler, T., Kastenholz, H., & Renn, O. (1995). Public participation in impact assessment: a social learning perspective. *Environmental Impact Assessment Review*, 15(5), 443-463.
- Yamane, T. (1967). *Statistics, An Introductory Analysis*. New York: Harper and Row.
- Yankelovich, D. (1991). *Coming to public judgment: Making democracy work in a complex world*: Syracuse University Press.

Yankelovich, D. (1999). *The magic of dialogue*. NY: Simon & Schuster.

Yankelovich, D. (2001). *The magic of dialogue: Transforming conflict into cooperation*: Simon and Schuster.

ไชยา เกษารัตน์, อิศริฐฐ์ รินโรสง, & คณน ไตรจันทร์. (2559). การจัดการความขัดแย้งจากโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือในจังหวัดสงขลาและสตูล. วารสารปาริชาติ มหาวิทยาลัยทักษิณ, 28(3), 120-131.

กรมเจ้าท่า. (2557). รายงานสรุปผลการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนครั้งที่ 1 และการชี้แจงข้อมูลเพิ่มเติมการกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โครงการศึกษาทบทวนและสำรวจออกแบบเพื่อก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกสงขลาแห่งที่ 2. Retrieved 28 กรกฎาคม 2560

<http://www.md.go.th/app/mdadmin/images/upload/news/1034-000.pdf>

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่. (2558). สรุปผลการดำเนินการแก้ไขปัญหการปนเปื้อนของโลหะตะกั่วในลำห้วยคลิตี้. Retrieved 6 ธันวาคม 2559
www.dpim.go.th/service/download?articleid=6031

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2552). ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและ

สุขภาพ (ราชกิจจานุเบกษา). Retrieved 12 กรกฎาคม 2559, from กระทรวง

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

<http://www.onep.go.th/images/stories/file/law13.PDF>

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2553). ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจ

ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจะต้องจัดทำ

รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2553 (ราชกิจจานุเบกษา). Retrieved 12

กรกฎาคม 2559, from กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

http://www.onep.go.th/eia/images/12ehia/1ehia_law.pdf

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2555). ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงาน

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการ

จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555.

<http://www.onep.go.th/eia/images/3law/35type.PDF>

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2556a). ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงาน

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการ

จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2

<http://www.onep.go.th/eia/images/6interest/work2.pdf>

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2556b). ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงาน

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการ

จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3

<http://www.onep.go.th/eia/images/6interest/work1.pdf>

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2557a). ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงาน

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการ

จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 4

http://www.onep.go.th/eia/images/6interest/Paper4_2557.PDF

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2557b). ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงาน

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการ

จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 5

http://www.onep.go.th/eia/images/3law/law_5.pdf

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2557c). ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 6

http://www.onep.go.th/eia/images/3law/law_6.pdf

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2558a). ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 7

http://www.onep.go.th/eia/images/3law/law_7.pdf

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2558b). ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 8

http://www.onep.go.th/eia/images/3law/law_8.pdf

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2559a). ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการ

จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 9

http://www.onep.go.th/eia/images/3law/law_9.pdf

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2559b). ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจ

ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจะต้องจัดทำ

รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2553 (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2559 (ราชกิจจานุ

เบกษา). Retrieved 12 กรกฎาคม 2559, from กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม

http://www.onep.go.th/eia/images/12ehia/4ehia_law_22_04_59.PDF

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2560). ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำ

รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผล

กระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและ

สุขภาพ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2560. Retrieved 18 กันยายน 2560

<http://www.iceh.or.th/v1/uploads/PDF/Announce-4-2560.pdf>

กรีนพีซเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. (2555). โครงการโรงไฟฟ้าถ่านหิน เขาคินซอน จังหวัดฉะเชิงเทรา,

. Retrieved 11 กรกฎาคม 2559

http://www.greenpeace.org/seasia/th/campaigns/climate-and-energy/coal/true-cost-of-coal/coal-map/coal_chachoengsao/#

คณางค์ คັນธมธูรพจน์. (2560). เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในประมวลหลักการปฏิบัติ และรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม: กรณีศึกษาโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่ใช้ขยะมูลฝอยเป็นเชื้อเพลิงที่มีกำลังผลิตกระแสไฟฟ้าตั้งแต่ 10 เมกะวัตต์ขึ้นไป. วารสาร คุณภาพชีวิตกับกฎหมาย, 13(1), 213-229.

คณางค์ คันธมธูรพจน์, กานดา ปิยะจันทร์, & สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ. (2561). ข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้เสียต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ. *Veridian E-Journal, Silpakorn University*, 11(3).

คณางค์ คันธมธูรพจน์ และคณะ. (2561). โครงการข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง. สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม. (2552). กระบวนการยุติธรรมสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ บทเรียนจากคดีมาบตาพุด (ยุวดี คาดการณ์ไกล Ed. Vol. 1). กรุงเทพมหานคร: บริษัท ที คิว พี จำกัด.

คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. (2545). แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก. กรุงเทพมหานคร: ธรรมดาเพลส.

จันทนา อินทปัญญา. (2548). การจัดการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืน. วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม, 1(1), 1-20.

ญาณิศา ศิริพรกิตติ. (2556). ความสำคัญของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กฎหมาย

กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง บทบาทของหน่วยงานอนุญาต. สำนักวิเคราะห์ผลกระทบ

สิ่งแวดล้อม Retrieved 11 พฤศจิกายน 2556

[http://www.onep.go.th/eia/index.php?option=com_content&view=article&id=](http://www.onep.go.th/eia/index.php?option=com_content&view=article&id=54:2013-07-04-04-29-02)

[54:2013-07-04-04-29-02](http://www.onep.go.th/eia/index.php?option=com_content&view=article&id=54:2013-07-04-04-29-02)

ณัฐพงศ์ จิตรนิรัตน์. (2546). ขบวนการเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อม: มุมมองความคิดเห็นด้านสิ่งแวดล้อมและนิเวศวิทยาการเมือง. วารสารปาริชาติ, 16(1), 36-45.

ถวิลวดี บุรีกุล. (2551). การมีส่วนร่วม: แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ สถาบันพระปกเกล้า.

ถวิลวดี บุรีกุล. (2552). พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพมหานคร: เอ.พี. กราฟิก ดีไซน์และการพิมพ์.

นฤมล เสกธีระ. (2558). ความมีประสิทธิภาพของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ

สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม. วารสาร

นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 8(1), 46-62.

บรัส บุณยบรรเจิดศรี. (2558). การศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดการ

ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ของรัฐ กรณีศึกษา: การมีส่วน

ร่วมของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองบางกรวยกับโครงการรถไฟชานเมือง (สายสีแดง)

- ช่วงบางซื่อ-ตลิ่งชัน บริเวณสถานีบางบำหรุ. (ปริญาการวางแผนชุมชนเมืองและสภาพแวดล้อมมหาดัฒนิต การคั่นคว่ำอิสระ), มหาวิทยาลัยศิลปากร,
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. (2548). ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (*Participatory Democracy*). กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- ปภาดา ประมาณพล และ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์. (2557). แนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม. วารสารวิชาการศรีปทุม ชลบุรี, 10(4), 90-98.
- ปาริชาติ ศิวัระรักษ์. (2558). ข้อเสนอการปฏิรูปด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม: ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ. In ดร.บัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์ และรัตนภรณ์ อาณาประโยชน์ (Ed.), โครงการชุดความรู้เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการปฏิรูปประเทศ. สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม.
- พรชัย สิทธิศรีธัญกุล. (2557). อริยสัจ 4 เรื่องการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม. ธรรมศาสตร์เวชสาร, 14(1), 102-106.
- มานพ คณะโต. (2550). วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพในระบบสุขภาพชุมชน. ขอนแก่น: เครือข่ายพัฒนาวิชาการและข้อมูลสารเสพติดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- รัชฎาภรณ์ แก้วสนิท. (2549). การสำรวจความคิดเห็น. In คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

รัชตะ ตั้งศิริพัฒน์ และวิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร. (2546). การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย.

วารสารวิชาการสาธารณสุข, 12(6), 865-875.

ศาลปกครองระยอง. (2556). คำพิพากษาศาลปกครองระยองเรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่
หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดี
หมายเลขดำที่ ส.11/2556. [http://enlawfoundation.org/newweb/wp-
content/uploads/Decision-BanphoPierCase-RayongAdminCourt.pdf](http://enlawfoundation.org/newweb/wp-content/uploads/Decision-BanphoPierCase-RayongAdminCourt.pdf)

ศาลปกครองสูงสุด. (2555). คำพิพากษา (อุทธรณ์) เรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทาง
ปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า
เกินสมควร และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อ
หน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร.
Retrieved from
[http://admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Oldnews/attach/news_
attach/2013/01/judge10012556.pdf](http://admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Oldnews/attach/news_attach/2013/01/judge10012556.pdf).

ศูนย์บริการประชาชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. (2552). คู่มือการปฏิบัติงานตามระเบียบ
สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ของเจ้าหน้าที่
ของรัฐ (Vol. 5). กรุงเทพมหานคร.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2551). การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม: จากหลักการผู้ก่อมลพิษ
เป็นผู้จ่าย (*Polluters Pay Principle*) ถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (*People's*

<https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2012/09/wb59.pdf>

กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

รัฐธรรมนูญ (2550). นนทบุรี: สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย.

สิ่งแวดล้อมที่มีธรรมชาติ” Retrieved from

<http://www.salforest.com/knowledge/eia-governanc>

<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>

แห่งชาติ. Retrieved 7 กรกฎาคม 2559

[http://www.onep.go.th/neb/1.%20About neb/webpage/neb background.html](http://www.onep.go.th/neb/1.%20About%20neb/webpage/neb_background.html)

ประชาชนและการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมในกระบวนการประเมินผล

กระทบสิ่งแวดล้อม. Retrieved 13 กรกฎาคม 2559

http://www.onep.go.th/eia/images/7handbook/book_pop_attend2.pdf

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2556). ความเป็นมาของสำนักงาน

นโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. Retrieved from

http://www.onep.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=58&Itemid=135

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2560). กฎหมายที่เกี่ยวข้อง.

Retrieved 7 กรกฎาคม 2560

http://www.onep.go.th/eia/index.php?option=com_content&view=article&id=37:law&catid=18&Itemid=111

สำนักจัดการคุณภาพน้ำ. (2552). การปนเปื้อนของสารตะกั่วในลำห้วยคลิตี้และการเผยแพร่ข้อมูล

ให้กับประชาชน. Retrieved from กรุงเทพมหานคร:

http://infofile.pcd.go.th/mgt/situation_kity52.pdf?CFID=2779629&CFTOKEN=67405705

สำนักจัดการที่ดินป่าไม้. (2558). เนื้อที่ป่าไม้ของประเทศไทย. Retrieved 7 กรกฎาคม 2559

<http://forestinfo.forest.go.th/55/Content.aspx?id=72>

สำนักนายกรัฐมนตรี. (2548). ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของ

ประชาชน พ.ศ.2548 (ราชกิจจานุเบกษา). Retrieved 12 กรกฎาคม 2559

<http://www.nstda.or.th/nstda-knowledge/22-knowledge/4930-public-consultation>

สำนักนายกรัฐมนตรี. (2560). ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ยกเลิกระเบียบสำนัก

นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. 2553 พ.ศ.2560.

Retrieved 1 สิงหาคม พ.ศ. 2561, from ราชกิจจานุเบกษา

<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/E/281/3.PDF>

สุพร บัวทอง. (2557). หลักเกณฑ์และแนวทางที่เหมาะสมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน. วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย,, 6(2), 217-236.

สุมาลี สันติพลวุฒิ. (2541). การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน. วารสารเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 5(2), 122-136.

สุริย์ สิงห์ทอง. (2556). ปัญหากฎหมายควบคุมอาคารที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา
อสังหาริมทรัพย์: ศึกษาเฉพาะกรณีกรุงเทพมหานคร. (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัย
ธุรกิจบัณฑิต,

อภิญา ดิสมะมาน. (2555). สองทศวรรษกับปัญหากรณีเขื่อนปากมูล จ.อุบลราชธานี: ถอด
บทเรียนการต่อสู้ภาคประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ. วารสารศรีปทุมปริทัศน์,
12(2), 187-195.

อรรถัย ก๊กผล. (2552). คู่คิด คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับนักบริหารท้องถิ่น.

กรุงเทพมหานคร: จริยสุนิทางค์การพิมพ์.

อาคม เต็มพิทยาไพสิฐ และธานินทร์ ณะเอม. (2552). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับ

ที่ 1-11. Paper presented at the บรรยายสำหรับหลักสูตรผู้บริหารระดับสูง กระทรวง

อุตสาหกรรม รุ่นที่ 10, โรงแรมรอยัล ปริ๊นเซส กรุงเทพมหานคร.

http://www.nesdb.go.th/ewt_w3c/ewt_dl_link.php?nid=2795

อุตรา อมรฉัตร. (2547). การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการใช้อำนาจรัฐ: ศึกษากรณีการทำ

ประชาพิจารณ์. Retrieved from <http://www.kpi->

[lib.com/multim/ebook1/S1N710.pdf](http://www.kpi-lib.com/multim/ebook1/S1N710.pdf)

ดัชนี

A

assessing stage, 84, 86, 89

P

participant funding program, 78

project screening, 4

public notice, 72, 80

public review, 72, 75, 79, 80, 81, 87

public scoping, 82, 87

R

reviewing stage, 73, 74, 84, 86, 89

S

scoping stage, 73, 74, 75, 76, 81, 84, 85, 86, 89, 95

screening stage, 74, 79, 81, 85, 86

ก

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 16, 61, 68, 70, 141

กระบวนการรับฟังความเห็นของประชาชน, 69, 140, 144

กระบวนการสานเสวนา, 50, 51, 53

กองทุนการมีส่วนร่วมของประชาชน, 78, 88, 90

การกลั่นกรองโครงการ, 4, 79

การคำนวณขนาดของกลุ่มตัวอย่าง, 108

การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ, 107, 116, 124, 126, 141, 142

การจำแนกผู้มีส่วนได้เสีย, 59, 94, 95, 98

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม, 73, 79, 90

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์, 54, 74

การประชุมกลุ่มย่อย, 107, 113, 115, 123, 126, 141, 142

การปรึกษาหารือสาธารณะ, 38, 72, 75, 76

การพัฒนาที่ยั่งยืน, 2, 3, 53, 138, 147

การมีส่วนร่วมแบบสร้างความร่วมมือ, 48

การมีส่วนร่วมของประชาชน, 39

การรับฟังความเห็นของประชาชน, 58, 61, 69, 92, 107, 117, 127, 128, 133, 145, 147

การลงประชามติ, 31

การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย, 91, 92, 93, 95, 96, 104, 105

การสนทนากลุ่มย่อย, 66, 72, 107

การสร้างความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสีย, 103, 104, 105

การสัมภาษณ์รายบุคคล, 65, 107, 111, 112, 113, 115, 123, 126, 141, 142

การสำรวจความคิดเห็นโดยใช้แบบสอบถาม, 83, 107, 110, 115, 123, 126, 141

การอภิปรายสาธารณะ, 83, 107

ค

คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม, 7, 16, 17, 99

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, 5, 7, 60, 71, 99

น

นโยบายสาธารณะ, 57

ป

ประชาพิจารณ์, 34, 43, 57, 58, 68, 73, 74, 77, 79, 83, 107, 116, 117, 118, 119, 121, 128

ผ

ผลประโยชน์ทับซ้อน, 40, 131

พ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, 5, 26

ม

โมเดลการมีส่วนร่วมแบบสร้างความร่วมมือ, 48, 53, 140

มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม, 4, 61, 64, 140, 141, 145, 146, 147

ร

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548, 58, 107, 117

ระดับชั้นของการมีส่วนร่วมของประชาชน, 30

ศ

ศาลปกครอง, 25

ส

สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, 63

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 63

สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, 67, 68

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 7, 27, 59, 60, 67, 68, 92, 95,

98, 99, 129

ท

หลักเกณฑ์ในการประเมินการมีส่วนร่วมของประชาชน, 35

หลักปฏิบัติทางจริยธรรม, 126, 127, 136, 137, 143

หลักปฏิบัติที่ดีของการมีส่วนร่วมของประชาชน, 31

อ

อนุสัญญาอาร์ฮุส, 55, 72

ประวัติผู้เขียน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณางค์ คันธมธุรพจน์

ภาควิชาสังคมศาสตร์

คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

มหาวิทยาลัยมหิดล

ตำบลศาลายา อ.พุทธมณฑล

จ.นครปฐม 73170



ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2550 - 2555	PhD Social Sciences Wageningen University, the Netherlands
พ.ศ. 2545 - 2547	MSc Environmental Sciences Wageningen University, the Netherlands
พ.ศ. 2541 - 2545	วิทยาศาสตร์บัณฑิต สาขาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง)



ISBN 978-616-478-341-6

9 786164 783416

พิมพ์ที่ ProTexts.com