

ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าของ กฟผ.

นายสนชัย คำคุณเศรษฐ์^๑

บทคัดย่อ

บทคัดย่อหรือสาระสังเขป

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการดำเนินโครงการสาธารณูปโภคด้านไฟฟ้าของประเทศ การดำเนินโครงการขนาดใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างสายส่ง การก่อสร้างโรงไฟฟ้า กฟผ. ได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้มากที่สุดตามหลักประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และปัญหาทางสิ่งแวดล้อม ทำให้ กฟผ. ต้องเผชิญปัญหาที่ยากจะแก้ไข คือ การที่ประชาชนยังคงประท้วงหรือคัดค้านต่อโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าของ กฟผ. แม้ว่า กฟผ. จะดำเนินการกระบวนการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างถูกต้องแล้วก็ตาม จึงเป็นที่น่าพิจารณาว่า ปัญหาดังกล่าว คือสัญญาณจากภาคประชาชนที่ไม่ยอมรับกระบวนการตามกฎหมายในปัจจุบันที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่ ซึ่งเมื่อศึกษาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดความชัดเจน มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เพื่อเป็นกุญแจสำคัญให้องค์กรใช้ในการปฏิบัติงานฝ่าฟันวิกฤตการณ์และปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญที่สุดที่จะทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมประสบผลสำเร็จ คือ ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเอง ที่ต้องพิจารณาวิเคราะห์ถึงผลดี ผลเสีย โดยปราศจากอคติเข้ามาเกี่ยวข้อง เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนบรรลุผลสำเร็จทั้งในด้านคุณภาพของการเข้าร่วมตัดสินใจในการดำเนินโครงการ และการยอมรับผลการตัดสินใจดำเนินโครงการต่อไป

คำสำคัญ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กฟผ. กฎหมายสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของประชาชน หลักประชาธิปไตย โรงไฟฟ้า

^๑ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ตั้งแต่วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖-ปัจจุบัน

บทนำ

ประชาธิปไตย เป็นรูปแบบการปกครองที่ถือว่า ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพ เท่าเทียมกัน สมาชิกของสังคมทุกคนจึงมีสิทธิเท่าเทียมกันที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมเพื่อพัฒนาตนเองและสังคมโดยรวม ในสังคมประชาธิปไตย การแสดงความคิดเห็นถือเป็นกิจกรรมที่สำคัญยิ่งในการที่จะเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการใดๆ ไม่ว่าจะเป็นการทำประชาพิจารณ์ การเสนอความเห็นตามเวทีสาธารณะ การประท้วง การร้องเรียน แต่ทั้งนี้การดำเนินการเหล่านี้จะต้องอยู่ในกรอบแห่งกฎหมายและศีลธรรมอันดีของสังคม

ในสังคมประชาธิปไตย กฎหมายหลายฉบับได้มีเนื้อหาที่เป็นการส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเพื่อนำความเห็นของประชาชนเข้ามาประกอบการพิจารณาดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการโดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่การดำเนินโครงการ ทำให้ประชาชนเข้าใจยอมรับโครงการ ไม่เกิดความขัดแย้ง

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการดำเนินโครงการสาธารณูปโภคด้านไฟฟ้าของประเทศ การดำเนินโครงการขนาดใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างสายส่ง การก่อสร้างโรงไฟฟ้า กฟผ. ได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ตลอดจนการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เสริมเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุดตามหลักประชาธิปไตย ซึ่งระยะเวลาที่ผ่านมา โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าของ กฟผ. ส่วนใหญ่จะได้รับความร่วมมือจากภาคประชาชนเป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตาม ภายใต้สภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และปัญหาทางสิ่งแวดล้อม ทำให้ กฟผ. ถูกตั้งคำถามจากสังคมว่า ในการดำเนินโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าของ กฟผ. กฟผ. ได้ดำเนินการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งปัญหานี้สามารถพิสูจน์และตรวจสอบได้ภายใต้กระบวนการกฎหมายและมีองค์กรต่างๆ เข้ามาช่วยตรวจสอบ แต่ปัญหาใหม่ที่ กฟผ. กำลังเผชิญและยากจะแก้ไข คือ การที่ประชาชนก็ยังคงประท้วงหรือคัดค้านต่อโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าของ กฟผ. แม้ว่า กฟผ. จะดำเนินกระบวนการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างถูกต้องแล้วก็ตาม จึงเป็นที่น่าพิจารณาว่า ปัญหาดังกล่าว คือสัญญาณจากภาคประชาชนที่ไม่ยอมรับกระบวนการตามกฎหมายในปัจจุบันที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่ บทความนี้จึงขอเสนอปัญหาดังกล่าวเพื่อพิจารณาหาแนวทางแก้ไข

๑. การมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้หลักประชาธิปไตย

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนเข้าไปร่วมกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ต้องอยู่บนพื้นฐานของการที่ประชาชนจะต้องมีอิสระในทางความคิด มีความรู้ความสามารถในการกระทำและมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมกิจกรรมนั้นๆ โดยที่การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีลักษณะการเข้าร่วมอย่างครบวงจรตั้งแต่ต้นจนถึงที่สุด กล่าวคือ เริ่มตั้งแต่การเกิดจิตสำนึกในตนเองและถือเป็นภาระหน้าที่ของตน ร่วมคิดร่วมกันวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมกันติดตามประเมินผล ร่วมรับผลประโยชน์^๒

ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนมักเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางสังคมและการเมืองในอดีต การมีส่วนร่วมของประชาชนหมายถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการการเมือง โดยให้ความสำคัญกับการไปใช้สิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็นไปตามหลักการของ "ประชาธิปไตยแบบเป็นตัวแทน" (Representative Democracy) หรือ "ประชาธิปไตยทางอ้อม" (Indirect Democracy) ที่ประชาชนเลือกผู้แทนหรือตัวแทนเป็นผู้ตัดสินใจและแก้ปัญหาของตน หากแต่ด้วยลักษณะของสังคมสมัยใหม่ที่สลับซับซ้อน และความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนมีความหลากหลายทำให้การมีส่วนร่วมโดยผ่านตัวแทนมีข้อจำกัดและไม่มีหลักประกันว่าการตัดสินใจของตัวแทนจะตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน

ปัจจุบัน สังคมหันมาให้ความสำคัญกับระบบ "ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม" (Participatory Democracy) หรือ "ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ" (Deliberative Democracy) ซึ่งเป็นระบบที่นอกจากประชาชนเลือกผู้แทนเข้าไปปกครองและบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ยังมีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลที่จะมีผลกระทบต่อชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชนอีกด้วย การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนกว้างขวางขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ได้มีความหมายเฉพาะการไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือร่วมรับประโยชน์เท่านั้น แต่ยังคงครอบคลุมถึงการร่วมรับรู้ ร่วมให้ความคิดเห็นในกระบวนการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐ และร่วมสนับสนุนติดตามการทำงานของภาครัฐ เพื่อทำให้เกิดการตัดสินใจที่ดีและได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ดังนั้น อาจสรุปว่า ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในปัจจุบัน คือ กระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นเพื่อแสวงหาทางเลือกและการตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งถึงการติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการรับรู้ เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกๆ ฝ่าย^๓

^๒ อรรถัย ก๊กผล, ๒๕๔๘, คู่มือการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘, หน้า ๓๒

^๓ หนังสือพิมพ์มติชน, ๒๕๕๓, การมีส่วนร่วมของประชาชนคืออะไร, [Online], Available: http://www.parliament.go.th/news/news_detail.php?prid=171140. [๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๘]

การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการที่ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะและเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งปันข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสียและเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม ทั้งนี้เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่าย และการสูญเสียเวลา เป็นการสร้างฉันทามติ และทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าใน “กรณีที่ย่ำแย่ที่สุด” ช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือ และความชอบธรรม และช่วยให้ทราบความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน รวมทั้งเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน^๔

บทบาทของรัฐบาลในการที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจึงจำเป็นต้องส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ให้เกิดขึ้น โดยการให้การศึกษาและเปิดเวทีที่จะให้ปัจเจกชนได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ และเพิ่มการตรวจสอบกระบวนการสาธารณะต่างๆ ซึ่งจะส่งเสริมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องมีกลไกที่จะทำให้มีประสิทธิภาพ ยุติธรรม ถูกกฎหมายและเปิดกว้าง

การมีส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยลดความขัดแย้งและสร้างความตกลงร่วมกัน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนและทุกๆ ฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อช่วยกันแก้ไขปัญหาได้อย่างตรงจุด สามารถลดความเสียหายที่จะเกิดจากกิจกรรมและความเสียหายที่จะเกิดต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมได้ด้วย นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นที่ยอมรับว่าเป็นมาตรการทางปกครองที่เหมาะสมในสังคมสมัยใหม่ที่ซับซ้อนเพื่อที่ฝ่ายปกครองจะได้มีข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วนไปใช้ในการตัดสินใจ ส่งผลทำให้การตัดสินใจมีคุณภาพและมีความถูกต้อง โดยเฉพาะในแนวความคิดที่ว่า การจัดการสิ่งแวดล้อมให้มีคุณภาพที่เอื้ออำนวยต่อการดำรงชีวิตของประชาชนเป็นภาระหน้าที่ของทุกฝ่ายที่จะต้องร่วมมือกัน ดังนั้น ประชาชนจึงเป็น “องค์กร” ที่รัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญและรับรองสิทธิของเขาเหล่านั้นไว้ในกฎหมายเพื่อเป็นการเสริมต่อศักยภาพของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งยังคงมีขีดจำกัดในด้านอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่จะต้องสอดส่องดูแลเพื่อป้องกันปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อม

๒. กฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวกับโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้า

การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้านั้น ได้ดำเนินไปภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่หลายฉบับที่เจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในกฎหมายที่เกี่ยวข้องแต่ละฉบับให้ครบถ้วน ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการขออนุญาตก่อสร้าง

^๔ ฤวิลาดี บุรีกุล, ๒๕๕๐, การมีส่วนร่วม แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ, [Online], Available: <https://www.gotoknow.org/posts/299934> [๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๘].

หรือดำเนินการต่างๆ^๕ แต่กฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุดจะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับทางด้านสิ่งแวดล้อม เนื่องจากโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าส่วนใหญ่จะถูกมองว่าส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ไม่ว่าจะเป็นการรับทราบข้อมูล การแสดงความคิดเห็น ตลอดจนการตรวจสอบการดำเนินการจึงมีความสำคัญ ซึ่งกฎหมายที่มีบทบัญญัติรองรับสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องดังกล่าว มีดังนี้

๒.๑ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๓๕

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายแม่บทในการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบรอบด้านทั้งมลพิษทางน้ำ ทางอากาศ ทางเสียง และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยได้บัญญัติให้บุคคลอาจมีสิทธิในการที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารจากทางราชการในเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การได้รับการชดเชยค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐในกรณีที่ได้รับค่าเสียหายที่เกิดจากมลพิษที่มีสาเหตุมาจากกิจกรรม หรือโครงการของรัฐ รวมทั้งการร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำความผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม (มาตรา ๖) และได้บัญญัติรับรองฐานะขององค์กรเอกชน หรือ NGOs ให้สามารถจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนทางด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ (มาตรา ๗) ซึ่งสามารถขอรับความช่วยเหลือจากทางราชการในกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับการรักษาสิ่งแวดล้อม รวมตลอดถึงการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในคดีสิ่งแวดล้อม และการขอเงินอุดหนุน หรือเงินกู้จากกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อกิจกรรมต่างๆ ของตน^๖

หัวใจของกฎหมายฉบับนี้ คือ การกำหนดให้โครงการของส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการที่เข้าข่ายต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (มาตรา ๔๖) ตั้งแต่ในระยะทำการศึกษาความเหมาะสมของโครงการเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือที่เรียกว่า EIA ตามหลักสากลจะเริ่มจัดทำในขั้นตอนของการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ หรือขั้นที่เรียกว่า Feasibility Study ซึ่งศึกษาถึงความ

^๕ กฎหมายที่เกี่ยวกับโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้า มีดังนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ.๒๕๔๓ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชกฤษฎีกากำหนดพลังงานควบคุม พ.ศ.๒๕๓๖ พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.๒๕๔๒ พระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.๒๕๕๖ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.๒๕๒๘ พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.๒๕๓๕ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๕๔๗ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.๒๕๘๕ พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ.๒๕๓๐

^๖ กอบกุล ราชะนาคร, ๒๕๔๐, “กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย” ใน รายงานที่ตีพิมพ์โดย ฌบับปีที่ ๑๙, และ นาคาราช, ๒๕๕๐, “พ.ร.บ.สิ่งแวดล้อมกับการมีส่วนร่วมของประชาชน,” [Online], Available: <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=19901> [๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๘]

เป็นไปได้ในด้านวิศวกรรมศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ โดยพิจารณาถึงความเหมาะสม การออกแบบ ต้นทุน-กำไร-จุดคุ้มทุนของโครงการ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่ใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล ยกเว้นก๊าซธรรมชาติ หรือ ก๊าซธรรมชาติสังเคราะห์ ที่มีกำลังผลิตไฟฟ้า ตั้งแต่ ๑๐๐ เมกะวัตต์ ขึ้นไป และโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ทุกขนาด จัดเป็นโครงการหรือกิจกรรมเกี่ยวกับการอุตสาหกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ^๗ ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่มีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง (EHIA) ซึ่งมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการทั่วไป ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำ "รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ" ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๒ โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

ก. จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ (รายงานฯ) โดยจะต้องจัดทำโดยผู้ที่ได้รับอนุญาตและได้ขึ้นทะเบียนไว้แล้วกับสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) หรือผู้มีสิทธิจัดทำรายงานที่ได้รับอนุญาตตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น

ข. จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อนดำเนินโครงการ โดยเมื่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเห็นชอบกับรายงานฯ แล้ว ให้ สผ. จัดส่งผลการพิจารณานั้นให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหรือผู้อนุญาต โครงการจัดให้มีการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียตามกระบวนการที่กำหนดท้ายประกาศ

ค. ให้องค์การอิสระให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการ โดยเมื่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ ได้ให้ความเห็นชอบรายงานฯ แล้ว ให้ สผ. จัดส่งรายงานฯ พร้อมความเห็นของคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ และสรุปสาระสำคัญของมาตรการป้องกันและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ให้องค์การอิสระให้ความเห็นประกอบก่อนดำเนินการหรือการอนุญาตของหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบ

ง. ถ้าหากเป็นโครงการหรือกิจการที่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ให้ สผ. เสนอ ความเห็นของคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ ความเห็นขององค์การอิสระ และรายงานการรับฟัง

^๗ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง โครงการหรือกิจกรรมเกี่ยวกับการอุตสาหกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๒

ความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย ต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย^๔

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ภายใต้กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมภายใต้กระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการการก่อสร้างโรงไฟฟ้า โดยในเอกสารแนบท้ายประกาศฯ ฉบับดังกล่าว ยังได้วางแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย และกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียของหน่วยงานอนุมัติหรือหน่วยงานอนุญาต^๕ โดยการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียกำหนดให้ต้องทำการกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (ค.๑) และต่อมาจะดำเนินการสำรวจความคิดเห็นฯ ภาคสนาม ในขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับประชากร สภาพเศรษฐกิจและสังคม ความเป็นอยู่ สถานะทางสุขภาพของประชาชนในชุมชน (ค.๒) และเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จจะจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นฯ เพื่อทบทวนร่างรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฯ (ค.๓) เพื่อรับฟังข้อเสนอแนะความคิดเห็นต่อผลการศึกษาและมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ก่อนเสนอรายงานให้ สผ. ดำเนินการขั้นตอนต่อไป

๒.๒ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.๒๕๔๐

ข้อมูลข่าวสารของทางราชการเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ทรงประสิทธิภาพ การที่ประชาชนได้รับข้อมูลอย่างเต็มที่และถูกต้องย่อมนำมาซึ่งความเข้าใจที่ถูกต้องของประชาชนอันเป็นผลดีต่อโครงการและการจัดการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อประชาชนภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นไปใน ๓ ลักษณะวิธี คือ (๑) เปิดเผยโดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษา (๒) เปิดเผยโดยการจัดสถานที่ให้ประชาชนเข้าค้นคว้า และ (๓) เปิดเผยโดยวิธีการให้ประชาชนมาร้องขอ และหากข้อมูลข่าวสารนั้นไม่ใช่ข้อมูลที่ต้องปิดลับ หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดทำให้ประชาชน นอกจากนี้ตามมาตรา ๑๑ ยังได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิที่จะขอข้อมูลได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องในเรื่องนั้นๆ และไม่จำเป็นต้องระบุเหตุผลว่าต้องการไปทำอะไร เพียงแต่มีคำขอข้อมูลที่ต้องการไปยังหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองข้อมูลนั้นๆ ซึ่งอาจทำเป็นหนังสือหรือโดยวาจาก็ได้ หากหน่วยงานของรัฐปฏิเสธ หรือไม่ให้ความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูล ประชาชนมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้

^๔ สมาคมสถาปนิกสยามในพระบรมราชูปถัมภ์, ประกาศกระทรวงทรัพยากรฯ เรื่องการทำ EIA+HIA, [Online], Available: <http://www.asa.or.th/?q=node/101151> [๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๘]

^๕ คู่มือ ค. ของเอกสารท้ายประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากร และสุขภาพ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๒

๒.๓ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ ได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจจัดให้มีหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกา (มาตรา ๕๓) ดังนั้น ในการดำเนินโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้านั้น กฟผ. ในฐานะรัฐวิสาหกิจ จึงต้องดำเนินการบริหารกิจการตามแนวทางในพระราชกฤษฎีกาฯ ที่กำหนดในมาตรา ๘ (๓) และมาตรา ๘ (๔) ว่า ก่อนเริ่มดำเนินการใดๆ ต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ในกรณีภารกิจที่มีผลกระทบต่อประชาชน หน่วยงานต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชี้แจงทำความเข้าใจ เพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น และให้เป็นหน้าที่ของพนักงานที่จะต้องคอยรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมโดยรวมและประชาชนผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุงหรือเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อให้มีการปรับปรุงวิธีการทำงานให้เหมาะสม

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้น ในการปฏิบัติงานยังได้กำหนดให้หน่วยงานต้องจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายแต่ละปี รายการที่เกี่ยวกับการจัดซื้อหรือจัดจ้างที่จะดำเนินการในปีงบประมาณนั้น และสัญญาใดๆ ที่ได้มีการอนุมัติให้จัดซื้อหรือจัดจ้างแล้ว ให้ประชาชนสามารถขอตรวจสอบได้อีกด้วย (มาตรา ๔๔)

๒.๔ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.๒๕๔๘

หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.๒๕๔๘ สรุปได้ดังนี้

ก. โครงการที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.๒๕๔๘ คือ โครงการของรัฐ อันมีลักษณะเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐเอง โดยวิธีการให้สัมปทานหรือโดยการอนุญาตให้บุคคลอื่นทำ และต้องเป็นโครงการที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น เว้นแต่ เป็นโครงการของรัฐที่มีกฎหมายบัญญัติวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียไว้เป็นการเฉพาะ หรือเป็นโครงการของรัฐที่เริ่มดำเนินการไปแล้วก่อนวันที่ระเบียบมีผลใช้บังคับ (ระเบียบฯ ข้อ ๔ และข้อ ๑๔)

ข. มีสิทธิขอหรือสั่งให้มีการรับฟังความคิดเห็น กรณีโครงการของรัฐโดยทั่วไป ก่อนเริ่มดำเนินการ หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบมีหน้าที่ดำเนินการ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินโครงการของรัฐ ผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อน หรือความเสียหายโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐก็สามารถร้องขอต่อรัฐมนตรีสำหรับราชการส่วนกลาง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อขอให้สั่งให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนดำเนินโครงการได้ (ระเบียบฯ ข้อ ๔ ข้อ ๕ และ ข้อ ๖)

ค. รูปแบบในการรับฟังความคิดเห็นมี ๓ รูปแบบ ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือหลายรูปแบบรวมกันก็ได้ คือ การสำรวจความคิดเห็น

การประชุมปรึกษาหารือ หรือวิธีอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด หรือวิธีที่หน่วยงานของรัฐ เห็นว่าจะทำให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนบรรลุวัตถุประสงค์ (ระเบียบฯ ข้อ ๙ และข้อ ๑๐)

ง. กระบวนการรับฟังความคิดเห็น เริ่มต้นด้วยการแจ้งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการ การประกาศรูปแบบและรายละเอียดอื่นในการรับฟังความคิดเห็น การรับฟังความคิดเห็น และการจัดทำ รายงานการรับฟังความคิดเห็น

จ. ผลของการรับฟังความคิดเห็น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชน พ.ศ.๒๕๔๘ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนและประกาศให้ประชาชนทราบภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่สิ้นสุดการรับฟังความคิดเห็น ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐและสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐ รวมทั้งประกาศใน ระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ระเบียบฯ ข้อ ๑๓)

เมื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว ปรากฏว่าการดำเนินโครงการของรัฐอาจก่อให้เกิด ผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐได้เผยแพร่ให้แก่ประชาชนได้ทราบไปแล้ว หากหน่วยงานของรัฐเห็นว่ายังมีความจำเป็นต้องดำเนินโครงการดังกล่าวต่อไป หน่วยงานของรัฐจะต้อง กำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบ ดังกล่าวเพิ่มขึ้นตามความเหมาะสม ก่อนเริ่มดำเนินโครงการและประกาศให้ประชาชนทราบ

๓. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าของ กฟผ.

ภารกิจของ กฟผ. ที่สำคัญ คือ การจัดหาไฟฟ้าให้เพียงพอต่อความต้องการของประเทศ ซึ่งการ ดำเนินงานจัดหาไฟฟ้าของ กฟผ. สามารถดำเนินการได้เป็น ๒ แนวทาง คือ การรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชน และ การผลิตไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าของ กฟผ. เอง โดยการรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนนั้น กฟผ. ได้รับซื้อไฟฟ้า จากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก รวมทั้งรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าในประเทศ เพื่อนบ้าน ได้แก่ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) และมาเลเซีย และสำหรับการผลิต ไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าของ กฟผ. เอง กฟผ. ได้มีการผลิตไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าของ กฟผ. ซึ่งตั้งอยู่ทุกภูมิภาค ของประเทศรวมจำนวนทั้งสิ้น ๔๐ แห่ง ประกอบด้วย โรงไฟฟ้าพลังน้ำ โรงไฟฟ้าพลังความร้อน โรงไฟฟ้า พลังความร้อนร่วม โรงไฟฟ้าดีเซล และโรงไฟฟ้าพลังงานทดแทน และ ปัจจุบัน จากความต้องการไฟฟ้าที่ มากขึ้น กฟผ. ยังต้องดำเนินการขยายแหล่งผลิตไฟฟ้าตามแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของภาครัฐ เพื่อให้ เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนในอนาคต

ในการดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้า กฟผ. ได้ดำเนินการตามกฎหมายในการเปิดโอกาสให้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการก่อสร้างโรงไฟฟ้า โดย กฟผ. ภายใต้นโยบายโครงสร้างการกำกับดูแลกิจการที่ดี ของคณะกรรมการ กฟผ. ได้ยึดหลักการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ ที่กำหนดให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน ยึดถือและใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องมีประสิทธิภาพภายใต้สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

ส่งเสริมให้องค์การมีการบริหารจัดการที่ดีโดยคำนึงถึงผู้เกี่ยวข้อง ๔ ด้าน ได้แก่ ด้านรัฐ สังคม ชุมชน และสิ่งแวดล้อม ด้านผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ด้านองค์กร และด้านผู้ปฏิบัติ^{๑๐} โดย กฟผ. ต้องเป็นองค์การของประชาชน อยู่ร่วมกับสังคมด้วยความเข้าใจและเกื้อกูล มีจริยธรรม โปร่งใส เป็นธรรม คำนึงถึงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ส่งเสริมการพัฒนา การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิต เสริมสร้างวัฒนธรรม องค์กรด้านความรับผิดชอบต่อสังคม ชุมชน และสิ่งแวดล้อม และเพื่อยุติการเป็นสิ่งที่ปฏิบัติได้จริง กฟผ. ได้ตั้งหน่วยงานมวลชนสัมพันธ์ประจำโรงไฟฟ้าและสำนักงานเขตต่างๆ และได้จัดตั้งคณะกรรมการประสานงานสังคม ชุมชน สิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นกลไกในการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน และรับฟังความคิดเห็น นอกจากนี้ ผู้บริหารโรงไฟฟ้าและฝ่ายปฏิบัติการต่างๆ ยังได้จัดกิจกรรมร่วมกับชุมชนรอบโรงไฟฟ้าและแนวเขตเดินสายส่งไฟฟ้าเป็นประจำ

อย่างไรก็ดี แม้จะดำเนินการตามกฎหมายแล้วก็ตาม กฟผ. ก็ยังคงประสบกับปัญหาการต่อต้านจากประชาชน ในรูปแบบของการประท้วง (Protest) อยู่บ่อยครั้ง ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งในรูปแบบเสรีภาพในการชุมนุมของสังคมประชาธิปไตย ซึ่งสามารถยกตัวอย่างของการประท้วงได้ดังนี้

- วันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๕ ที่บริเวณหน้าศาลากลางจังหวัดตรัง เครือข่ายชุมชนรักษ่าบ้านเกิด อ.กันตัง ซึ่งเป็นชาวบ้านใน ต.วังวน ต.บางสัก ต.นาเกลือ กว่า ๘๐๐ คน เดินทางด้วยรถยนต์ ประมาณ ๔๐ คัน นำรถยนต์ ๖ ล้อ พร้อมเครื่องขยายเสียง มาจอดหน้าศาลากลาง แขนงนำพูดเรียกร้องให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ยุติการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินขนาด ๘๐๐ เมกะวัตต์ ในพื้นที่ อ.กันตัง โดยจะยื่นหนังสือมีข้อเรียกร้อง ๔ ข้อ ต่อ นายธีระยุทธ เอี่ยมตระกูล ผู้ว่าราชการจังหวัดตรัง เพียงคนเดียว หาก กฟผ.ไม่ยุติการก่อสร้าง ทางผู้คัดค้านจะยกระดับความรุนแรงในการประท้วงไปเรื่อยๆ

- วันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๕ มีการประท้วงต่อต้านการสร้างโรงไฟฟ้าของประชาชน มีการประท้วงในหลากหลายวิธีการ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ชาวอำเภอหัวไทร และอำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราชได้ชุมนุมประท้วงรัฐบาลและ กฟผ. บริเวณเส้นทางเข้าที่ว่าการอำเภอหัวไทร เพื่อคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหิน โดยเห็นว่าโครงการนี้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิตในชุมชน

- วันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๗ ได้มีกลุ่มชาวบ้านเครือข่ายปกป้องกระบี่จากถ่านหิน และเครือข่ายปกป้องพื้นที่ชุ่มน้ำโลก ประมาณ ๕๐๐ คนประท้วงการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่ เพื่อทบทวนรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Public Hearing) ครั้งที่ ๓ (ค.๓) โดยเห็นว่าควรหยุดใช้ถ่านหินผลิตไฟฟ้าและเห็นว่า กระบวนการ ค.๓ เป็นไปเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กระทรวงพลังงานและ กฟผ. ซึ่งแม้ว่ากระบวนการ ค.๓ จะผ่านไปได้ แต่ชาวกระบี่ก็ไม่อาจยอมรับให้มีโรงไฟฟ้าถ่านหินและจะคัดค้านให้ถึงที่สุด

จากการประท้วงเหล่านี้ จะเห็นได้ว่า ถึงแม้ กฟผ. ในฐานะหน่วยงานของรัฐได้ใช้ความพยายามปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ

^{๑๐} ตามข้อ ๕ ของประกาศการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่ ๑๑/๒๕๕๓ เรื่อง นโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดีของ กฟผ. ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๓

ดำเนินงานของรัฐแล้วก็ตาม ประชาชนก็ยังคงต่อต้านและไม่ยอมรับผลสรุปของการรับฟังความคิดเห็นต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการมีส่วนร่วม จึงทำให้เกิดคำถามว่า จะทำอย่างไรให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความหมายจริงในทางปฏิบัติ (Meaningful Public Participation) หรือพูดง่ายๆ คือทำอย่างไรให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีคุณภาพแท้จริง เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น “เรื่องที่คนมักเห็นด้วยโดยหลักการว่าสำคัญแต่มีปัญหาเมื่อนำไปสู่การปฏิบัติ” (Good in principle but bad in practice)^{๑๑} โดยความสำเร็จของกระบวนการมีส่วนร่วม คือ ความสามารถในการจัดการให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการหรือการตัดสินใจ ซึ่งการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางนำมาซึ่งข้อตกลงร่วมกันที่เป็นที่ยุติและยอมรับทุกฝ่าย หรือกล่าวโดยย่อคือต้องมีทั้งคุณภาพการตัดสินใจ และการยอมรับผลการตัดสินใจนั่นเอง

จากข้อขัดแย้งและสภาพปัญหาในทางปฏิบัติ ผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม การเมือง หรือด้านกฎหมาย ที่จะต้องมาบูรณาการแก้ไขร่วมกัน ทั้งภาครัฐและภาคประชาชน แต่ไม่ว่าจะเป็นด้านใดก็ตาม สิ่งสำคัญที่สุด คือ กติกา หรือข้อกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมต้องมีความชัดเจน แน่นนอน และเป็นที่ยอมรับได้ ซึ่งภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบัน ยังไม่อาจทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการของรัฐบรรลุผลสำเร็จ ทั้งคุณภาพการตัดสินใจ และการยอมรับผลการตัดสินใจ^{๑๒} ซึ่งผู้เขียนเห็นปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

๓.๑ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๓๕ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.๒๕๔๐ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ และ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.๒๕๔๘ เป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นคนละช่วงเวลา และกำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมเป็นการเฉพาะเรื่องไว้ ดังนั้น ในการใช้บังคับจึงขาดความสอดคล้องเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ และมีหน่วยงานหลายหน่วยงานรับผิดชอบดูแล ทำให้การบังคับใช้และการตีความกฎหมายขาดความเป็นเอกภาพไม่เป็นระบบหรือมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งขาดความชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขต และบทบาทอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติราชการ

ตัวอย่างเช่น ก่อนปี พ.ศ.๒๕๔๐ ไม่มีกฎหมายใดที่รับรองสิทธิของประชาชนในการรับทราบข้อมูลข่าวสารของทางราชการอย่างแท้จริง แม้ว่าในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้สิทธิแก่ประชาชนในการได้รับทราบข้อมูลข่าวสารจากทางราชการในเรื่องส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่ก็มีข้อจำกัดให้เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่จะเปิดเผยข้อมูลนั้นหรือไม่ก็ได้ ซึ่งเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๗ จนต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐ ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการรับรู้ข่าวสารของทางราชการโดยประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.๒๕๔๐ ที่รับรองสิทธิให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับ

^{๑๑} อรรถชัย กักผล, ๒๕๕๒, **คู่มือ การมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น**, น. ๕.

^{๑๒} เล่มเดียวกัน, น.8.

การดำเนินโครงการต่างๆ และกิจกรรมของหน่วยงานรัฐ^{๑๓} เพื่อจะได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และทราบได้อย่างชัดเจนว่า ข้อมูลข่าวสารของทางราชการประเภทใดที่เปิดเผยได้ นอกจากนี้ เจ้าของ ข้อมูลส่วนบุคคลยังได้รับความคุ้มครองที่จะไม่ให้ข้อมูลส่วนบุคคลของตนที่อยู่ในความครอบครองดูแลของ หน่วยงานรัฐ ถูกเปิดเผยอันจะส่งผลร้ายต่อตน^{๑๔} ดังนั้น จะเห็นว่า ในขณะที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูล แต่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารได้ รับรองสิทธิของประชาชนว่ามีสิทธิขอให้เปิดเผยโดยเจ้าหน้าที่ไม่มีสิทธิปฏิเสธ และหน่วยงานที่ดูแล กฎหมายทั้งสองฉบับก็แตกต่างกัน โดยฉบับหนึ่งขึ้นอยู่กับคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในขณะที่อีก ฉบับขึ้นอยู่กับ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

๓.๒ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมักจะกำหนดรูปแบบหรือวิธีการไว้ ซึ่งโดยแท้จริงแล้ว รูปแบบของการมีส่วนร่วมจำเป็นต้องประยุกต์ใช้ให้เหมาะกับบริบทหรือสถานการณ์ และเป็นเรื่องทั้ง ศาสตร์และศิลป์และเป็นความสามารถของผู้จัดการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ การมีส่วนร่วมของ ประชาชนจึงไม่สามารถดำเนินการเป็นรูปแบบเดียวได้ (One size not fit all)

ตัวอย่างเช่น ในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าของ กฟผ. ในกรณีที่มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่ใช้ เชื้อเพลิงฟอสซิล ยกเว้นก๊าซธรรมชาติ หรือก๊าซธรรมชาติสังเคราะห์ ที่มีกำลังผลิตไฟฟ้า ไม่ถึง ๑๐๐ เมกะวัตต์ ย่อมไม่เข้าเกณฑ์ที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ โครงการดังกล่าวก็จัดทำเพียงแค่งานการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อม (EIA) ซึ่งอาจไม่ต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือหากมีการดำเนินการ ก็สามารถทำได้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘

ในกรณีที่เป็นการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่ใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล ยกเว้นก๊าซธรรมชาติ หรือก๊าซธรรมชาติสังเคราะห์ ที่มีกำลังผลิตไฟฟ้า ตั้งแต่ ๑๐๐ เมกะวัตต์ ขึ้นไป และโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ทุกขนาด จัดเป็นโครงการหรือกิจกรรมเกี่ยวกับการอุตสาหกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่าง รุนแรง ทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ กฟผ. ย่อมต้องดำเนินการกระบวนการ รับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามแนวทางที่กำหนดในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำ "รายงานการ วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ (EHIA) ซึ่งมีรายละเอียด ขั้นตอนการ ดำเนินงานอย่างชัดเจน

^{๑๓} พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.๒๕๔๐ มาตรา ๔ ได้บัญญัติว่า "หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาล เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและ หน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๑๔} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน ชลิตพร รื่นทิม, "การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการที่มีผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อม : ศึกษากรณีโครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง," (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑), หน้า ๑๐๗-๑๑๐.

ดังนั้น จะเห็นว่า การจะรับฟังความคิดเห็นหรือไม่นั้น กฎหมายได้กำหนดวิธีการโดยวัดจากขนาดของโครงการว่าต้องทำหรือไม่ แต่โดยแท้จริงแล้ว การกำหนดวิธีการดังกล่าว ไม่สามารถใช้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่โครงการย่อมต้องการให้ภาครัฐรับฟังความคิดเห็นด้วยไม่ว่าจะเป็นโครงการเล็กหรือโครงการใหญ่ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าของ กฟผ. หลายโครงการ กฎหมายกำหนดให้จัดทำเพียงแค่ EIA แต่ชาวบ้านในพื้นที่ได้เรียกร้องให้ กฟผ. ต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็น หรือให้ดำเนินกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมในลักษณะ EIIA ซึ่งเป็นการเรียกร้องเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งหากภาครัฐต้องการให้โครงการเดินหน้าอย่างราบรื่น ภาครัฐก็อาจจะต้องยอมที่จะดำเนินการตามที่ประชาชนได้ร้องขอทั้งที่ไม่มีกฎหมายรองรับ แต่ต้องทำเพื่อรองรับกับบริบทและสถานการณ์ในขณะนั้นให้โครงการเดินต่อไปได้

จากข้อขัดแย้งและสภาพปัญหาในทางปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ผู้เขียนเชื่อว่า สถานการณ์ที่ประชาชนจะไม่ยอมรับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่ภาครัฐจัดทำขึ้นเพื่อดำเนินโครงการต่างๆ มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น และทวีความรุนแรงมากขึ้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเร่งให้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีการบูรณาการกฎหมายที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกันเป็นกฎหมายกลางว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่มุ่งส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการดำเนินโครงการต่างๆ เพื่อให้ระบบการบังคับใช้และการตีความกฎหมายเป็นเอกภาพ ยืดหยุ่น สอดคล้องกับสภาพการณ์อย่างแท้จริง และตอบโจทย์ของประชาชนในสังคมได้ ความถูกต้องชัดเจนของกฎหมายจะทำให้มีกลไกทางกฎหมายเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย และปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง โดยกฎหมายดังกล่าวควรกำหนดหลักการพื้นฐานในการมีส่วนร่วมในการกระบวนการดำเนินโครงการ และ ขั้นตอน และแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ถูกต้อง ครบคลุม และเหมาะสมกับแต่ละกรณี เพื่อสร้างสมดุลอำนาจในการจัดการกับความขัดแย้งอย่างถูกต้อง

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องเป็นที่ยอมรับเป็นเพียงจุดเริ่มต้นในการแก้ไขปัญหาเท่านั้น แต่สิ่งสำคัญที่สุด คือ ประชาชนที่ต้องเข้ามามีส่วนร่วมที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ของโครงการสาธารณะที่กระทบสังคม หรือผู้มีส่วนได้เสียของโครงการก็ควรที่จะเข้ามาส่วนร่วมเรียนรู้ก่อนนโยบาย พิจารณาโครงการด้วยพื้นฐานของความรู้ (Knowledge-based) และทักท้วงด้วยพื้นฐานของความรู้ที่ถูกต้อง ไม่ใช่จากข้อมูลที่ไม่เป็นจริง ขาดการวิเคราะห์ เกิดจากการคิดเอาเอง หรือมีผลประโยชน์แฝงเร้นจากความคิดชั่วแล่นที่ขาดข้อมูลหลักฐาน ตลอดจนขาดอุดมคติเพื่อความถูกต้องดีงามและประโยชน์ของคนทั้งหมด แต่ดำเนินการต่อต้านเพื่อประโยชน์ของคนบางคนหรือคนบางกลุ่ม หรือมีวัตถุประสงค์แฝงเร้นเพื่อประโยชน์เฉพาะตนเฉพาะกลุ่ม

บทสรุป

ยุคสมัยนี้ สังคมตระหนักและห่วงใยในปัญหาสิ่งแวดล้อม ไม่เพียงเฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น แต่รวมถึงนานาชาติด้วย การดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าจึงได้รับความสนใจและถูกตรวจสอบจากทั้งภาครัฐและภาคประชาชนเป็นอย่างมาก ในขณะที่วิกฤตการณ์พลังงานกำลังจะเป็นปัญหาใหญ่และรอไม่ได้ กฟผ. ในฐานะผู้ผลิตไฟฟ้า ต้องดำเนินงานท่ามกลางปัญหาสิ่งแวดล้อมและวิกฤตการณ์พลังงานที่มีผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียหลายกลุ่ม กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ชัดเจน มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงเป็นกุญแจสำคัญที่ทำให้องค์กรมีหลักยึดถือในการปฏิบัติงานเพื่อฝ่าฟันวิกฤตการณ์และปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น การดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ได้รับการยอมรับจากสังคม ย่อมสร้างความน่าเชื่อถือจากผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่ม และทำให้การดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าบรรลุผลสำเร็จ แก้ไขวิกฤตการณ์พลังงานไฟฟ้าได้ อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเพียงจุดเริ่มต้นในการระดมปัญหาการมีส่วนร่วมเท่านั้น แต่ปัญหาดังกล่าวจะบรรลุผลและเป็นที่ยอมรับอย่างแท้จริงได้หรือไม่ สิ่งสำคัญที่สุดก็คือ ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเองที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนให้สมบูรณ์ โดยการแสวงหาข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง และการพิจารณาพิเคราะห์ถึงผลดี ผลเสีย โดยปราศจากอคติเข้ามาเกี่ยวข้อง เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนบรรลุผลสำเร็จทั้งในด้านคุณภาพของการเข้าร่วมตัดสินใจในการดำเนินโครงการ และการยอมรับผลการตัดสินใจดำเนินโครงการต่อไป

บรรณานุกรม

- กอบกุล ราชะนาคร. **กฎหมายสิ่งแวดล้อม**. สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๐.
- กอบกุล ราชะนาคร. (๒๕๕๓). **กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม**. [Online], Available:
http://www.seub.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=185:2009-11-19-09-37-31&catid=50:2009-11-03-07-41-46&Itemid=73 [๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘]
- กอบกุล ราชะนาคร. **กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย** ใน รายงานที่ดีอาร์ไอ ฉบับที่ ๑๙
- ชลีทร รื่นทิม. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม : ศึกษากรณีโครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำลำน้ำข้าง-แม่น้ำโขง.” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑)
- นาคราช. **พ.ร.บ.สิ่งแวดล้อมกับการมีส่วนร่วมของประชาชน**. [Online], Available:
<http://www.oknation.net/blog/print.php?id=19901> [๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๘]
- ถวิลวดี บุรีกุล, ๒๕๕๐, **การมีส่วนร่วม แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ** [Online], Available:
<https://www.gotoknow.org/posts/299934> [๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๘].
- สำนักวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน และการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางสังคมในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม**, ๒๕๔๙.
- สมาคมสถาปนิกสยามในพระบรมราชูปถัมภ์. (๒๕๕๓). **ประกาศกระทรวงทรัพยากรฯ เรื่องการทำ EIA+HIA**. [Online], Available: <http://www.asa.or.th/?q=node/101105>
 [๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗]
- หนังสือพิมพ์มติชน. (๒๕๕๓). **การมีส่วนร่วมของประชาชนคืออะไร**, [Online], Available:
http://www.parliament.go.th/news/news_detail.php?prid=171140. [๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๘]
- โอฬาร สุขเกษม. **ประชาธิปไตยใต้รัฐธรรมนูญ. หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ ปีที่ ๓๓ ฉบับที่ ๒๙๐๑ ๑ - ๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๖**
- อรทัย ก๊กผล. **คู่มือการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘**. (สถาบันพระปกเกล้า : กรุงเทพฯ ๒๕๕๒)

กฎหมาย

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘

ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากร และสุขภาพ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๒

ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง โครงการหรือกิจกรรมเกี่ยวกับการอุตสาหกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๒

ประกาศการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่ ๑๑/๒๕๕๓ เรื่อง นโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดีของ กฟผ. ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๓