

ข้อเสนอต่อการผลักดันร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชน พ.ศ.

รวบรวมจากเวทีระดมความคิดเห็น เรื่อง “มติดีสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญใหม่กับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง”

วันที่ 22 มกราคม 2550 และจากผลการศึกษาของโครงการธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม

1. ข้อเสนอต่อการผลักดันร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชน พ.ศ.

จากเวทีระดมความคิดเห็น เรื่อง “มติดีสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญใหม่กับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง”

วันที่ 22 มกราคม 2550 ณ โรงแรมรามาร์คเด้นส์

ข้อเสนอต่อการร่างกฎหมายการมีส่วนร่วมและเหตุผล (ปัญหา) ประกอบ มีดังนี้

ข้อเสนอ

- 1) ออกพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชน พ.ศ. เพื่อรองรับมาตรา 59 ประกอบมาตรา 76 และมาตรา 79 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เพื่อให้ครอบคลุมระดับการมีส่วนร่วม 3-4 ระดับแรก ทั้งนี้ โดยกำหนดกรอบระยะเวลาและหน่วยงานรับผิดชอบในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ให้ชัดเจน
- 2) ควรแก้ไขอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เดิมกำหนดให้สามารถฟ้องศาลปกครองแทนประชาชน เนื่องจากการมอบอำนาจให้ดำเนินการแทนดังกล่าวอาจเปิดช่องให้ฝ่ายบริหาร/การเมืองเข้าแทรกแซงได้ ดังนั้นเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ กฎหมายนี้จึงควรเปิดช่องให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิฟ้องศาลปกครองเพื่อให้หน่วยงานรัฐดำเนินการจัดการรับฟังความคิดเห็นและกระบวนการมีส่วนร่วม
- 3) ควรเพิ่มบทลงโทษหากไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัติในร่าง พ.ร.บ. การมีส่วนร่วมของประชาชน
- 4) ต้องบัญญัติกฎหมายคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมให้ชัดเจน เพื่อป้องกันปัญหาที่ทางกรนำเอากฎหมายอื่นมาใช้เพื่อยับยั้งหรือจำกัดกรณีประชาชนแสดงสิทธิเพื่อการมีส่วนร่วม ประเด็นที่ควรบัญญัติเป็นกฎหมาย ได้แก่
 - สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรที่ต้องมีการกำหนดให้ชัดเจนตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ตำบล

ไปจนถึงระดับชาติ ไม่ใช่กำหนดและบัญญัติเฉพาะระดับชาติอย่างเดียว

- สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนก่อนการอนุมัติโครงการที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน
- สิทธิประชาชนในการฟ้องร้องคดีสิ่งแวดล้อม
- กำหนดให้ชัดเจนเรื่องการแบ่งพื้นที่พัฒนา เช่น อุตสาหกรรมหรือเกษตรกรรม รวมทั้งกำหนดพื้นที่ “กรรมสิทธิ์ร่วม” ให้ชัดเจน เช่น ชายฝั่งเพื่อการประมง รวมทั้งกำหนดให้ชัดเจน ตรงไหน เป็นพื้นที่กรรมสิทธิ์ระดับชาติ ตรงไหนระดับชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมบริหารจัดการ เพื่อลดความขัดแย้ง

5) ควรเพิ่มเติมเรื่องการมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาความขัดแย้ง โดยควรมีแนวทางดังนี้

- 5.1 แนวทางป้องกันปัญหาความขัดแย้ง ควรเริ่มต้นจากการไม่นำโครงการเป็นตัวตั้ง แต่ภาครัฐควรนำเสนอแผนพัฒนาในภาพใหญ่สำหรับพื้นที่ให้กับภาคประชาชนก่อน เพื่อให้ประชาชนเห็นบริบทของโครงการ ก่อนการจัดทำกระบวนการมีส่วนร่วมและให้ข้อคิดเห็นต่อโครงการจะเริ่มขึ้น
- 5.2 รูปแบบการมีส่วนร่วมไม่ควรกำหนดตายตัว โดยเฉพาะโครงการที่มีความขัดแย้ง อาจใช้หลักพหุภาคีที่เป็นการมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วนมากกว่าหลักไตรภาคี
- 5.3 กำหนดความชัดเจนในเรื่องกลไกที่จะนำไปสู่การคลี่คลายข้อขัดแย้งและเพิ่มบทบัญญัติในการติดตามผล
- 5.4 การมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหความขัดแย้งย้อนหลังหรือสำหรับโครงการที่ผ่านไปแล้ว จะต้องกำหนดให้ชัดเจน

6) สนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องระบุให้ชัดเจนเรื่องสิทธิและความรับผิดชอบขององค์กรปกครองท้องถิ่นต่อการจัดการสิ่งแวดล้อม

7) แนวทางวิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมควรเพิ่มเติมเนื้อหา ดังนี้

- 7.1 การมีส่วนร่วมในโครงการของภาครัฐต้องระบุและกำหนดขอบเขตให้ชัดเจนว่าเป็น 1) การมีส่วนร่วมก่อนการอนุมัติโครงการ/โครงการใหม่ และ 2) การมีส่วนร่วมในโครงการที่ได้อนุมัติโครงการไปแล้ว/โครงการที่กำลังดำเนินอยู่
- 7.2 กฎหมายนี้ต้องกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการจัดทำแผนปฏิบัติการ (action plan) เรื่องการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมภายในเงื่อนไขระยะเวลาที่กำหนดเพื่อให้เกิดการปฏิบัติจริง ทั้งนี้ เพื่อให้ภาครัฐมีกรอบเวลาและกระบวนการการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ชัดเจนในการดำเนินงานเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 7.3 สนับสนุนบทบาทองค์กรภาคประชาสังคมในการเร่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมและพัฒนาศักยภาพเครือข่ายภาคประชาชน

- 7.4 การสื่อสารเรื่องแนวทางและวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องใช้ภาษาและรูปแบบที่ชาวบ้านเข้าใจได้ง่าย
- 7.5 เมื่อหน่วยงานรับผิดชอบของภาครัฐจัดรับฟังความคิดเห็นประชาชนแล้ว กฎหมายต้องกำหนดให้หน่วยงานตอบกลับไปยังประชาชนด้วยว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยอย่างไรกับความคิดเห็นของประชาชนเพราะเหตุใด

เหตุผล (ปัญหา)

- 1) รัฐธรรมนูญกำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมไว้ในมาตรา 59 ประกอบมาตรา 76 และมาตรา 79 แต่ยังไม่มีการกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญรองรับมาตราดังกล่าว โดย
 - 1.1 มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่ อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิ แสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับ ฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ
 - 1.2 มาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนา ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้ง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ
 - 1.3 มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน การสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการ ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพ สิ่งแวดล้อมตามหลักการ พัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและจำกัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อ สุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน
- 2) การขาดกลไกแนวทางการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามเอกสาร “Public Participation Spectrum” ของ International Association for Public Participation สามารถแบ่งได้เป็น 5 ระดับ จากน้อยไปหามาก ดังนี้
 - ระดับการให้ข้อเท็จจริง (to inform)
 - ระดับการปรึกษาหารือ (to consult)
 - ระดับการเข้าไปเกี่ยวข้อง (to involve)
 - ระดับการร่วมคิดร่วมตัดสินใจ (to collaborate)
 - ระดับการมอบอำนาจตัดสินใจ (to empower)

- 3) ประชาชนยังขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการจัดการสิ่งแวดล้อม เนื่องจาก ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องสิทธิการมีส่วนร่วมดังที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ประชาชนขาดจิตสำนึกและขาดระเบียบวินัย การให้สิทธิแก่ประชาชนในการพัฒนา ยังไม่มีการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมชัดเจน ประชาชนยึดติดผลประโยชน์ส่วนตัวหรือของกลุ่มตนเองมากกว่าส่วนรวม ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิของเขาได้อย่างเต็มที่เนื่องจากขาดปัจจัยสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เช่น ความรู้ บุคลากรที่มีประสิทธิภาพ และงบประมาณ ปัญหาเหล่านี้ส่งผลให้ประชาชนไม่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการจัดการสิ่งแวดล้อม
- 4) เนื้อหาในร่างพ.ร.บ. ที่เสนอไม่ครอบคลุมเนื้อหาบางประเด็น เช่น กลไกวิธีการคลี่คลายปัญหาความขัดแย้ง บทบาทการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปัจจุบันยังไม่มี ความชัดเจนในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อม

2. ข้อเสนอจากผลการศึกษาของโครงการธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีเครือข่ายองค์กรร่วมดำเนินงานโครงการ ได้แก่ สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย สถาบันพระปกเกล้า มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และโครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากรในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

2.1 กระบวนการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ควรเป็นเจ้าภาพในการผลักดันพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชน พ.ศ. ต่อยอดจากร่างที่มีอยู่แล้ว 3 ฉบับโดยนำร่างเหล่านี้มาผ่านกระบวนการปรึกษาหารือกับทุกภาคส่วนในสังคม เพื่อเปรียบเทียบข้อดีข้อเสีย และสังเคราะห์เป็นร่างฉบับใหม่ที่สมบูรณ์มากที่สุดเพื่อนำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เหตุผล: ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมายที่มีอยู่ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งหากพิจารณาจากเนื้อหาในระเบียบฯ แล้ว พบว่า มีข้อบกพร่องในหลายประการ แม้ว่าระเบียบได้เปิดโอกาสที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจต่อโครงการของรัฐ แต่ท้ายที่สุดแล้วการที่หน่วยงานของรัฐจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือไม่ กลับขึ้นอยู่กับดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐว่าต้องการจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือไม่ ประสบการณ์ความขัดแย้งระหว่างภาครัฐ/เอกชนเจ้าของโครงการและประชาชนผู้ได้รับผลกระทบในทั้งที่เป็นเรื่องการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่เริ่มพัฒนาโครงการหรือนโยบาย หรือในการจัดทำรายงาน EIA รวมตลอดจนปัญหาการจัดการมีส่วนร่วม เช่น ประชาพิจารณ์ ที่ไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน แสดงให้เห็นว่า สังคมไทยยังขาดความรู้ความเข้าใจ และทักษะในการดำเนินกิจกรรมการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง การมีกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเฉพาะจะช่วยแก้ปัญหาดังกล่าว ทำให้เกิดการพัฒนาศักยภาพและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างจริงจัง อีกทั้งจะช่วยปลูกฝังแนวคิดและเสริมสร้างจิตความสามารถเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนให้กับเจ้าหน้าที่และประชาชน

2.2 เนื้อหาของร่างพ.ร.บ. การมีส่วนร่วมของประชาชน ควรรวมถึงการจัดตั้ง “กองทุนสาธารณะ เพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน” เพื่อสนับสนุนกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อนการตัดสินใจดำเนินนโยบายหรือโครงการที่คาดว่าจะมีผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม

เหตุผล: ปัจจุบัน หน่วยงานของรัฐมิได้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นหรือกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนต่างๆ ก่อนการตัดสินใจดำเนินนโยบายหรือโครงการ การจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ผ่านมาจึงมีข้อจำกัดด้านคุณภาพอยู่มาก เช่น การจัดเพียงหนึ่งครั้ง ความไม่ครบถ้วนของกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ การมีกองทุนสาธารณะ (Public fund) ดูแลโดยองค์กรอิสระจะทำให้การจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบ และสามารถว่าจ้างองค์กรที่เป็นอิสระเพื่อจัดกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง