

หัวข้อ B: การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจระดับโครงการ

บทนำ

เหตุผลสำหรับการพัฒนาตัวชี้วัดเหล่านี้

ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถพิจารณาและทำการวิเคราะห์ได้ในหลายระดับทั้งระดับนโยบาย กฎหมายและโครงการ ซึ่งแต่ละระดับจะมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกัน ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับโครงการเป็นเสมือนการวิเคราะห์กระบวนการนำเอา นโยบายมาแปลงสู่ภาคปฏิบัติว่าเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาแนวทางในการนำมาปฏิบัติหรือไม่ โดยเฉพาะโครงการที่ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนทั้งด้านชีวิตและอาชีพ การพัฒนาตัวชี้วัดขึ้นมาเพื่อประเมินโครงการจึงเป็นเสมือน การพัฒนาเครื่องมือสำหรับตรวจสอบความเป็นจริงในทางปฏิบัติ และสร้างกระบวนการที่โปร่งใสทางสังคม ให้สามารถยกระดับสู่หลักปฏิบัติในระดับนโยบายของประเทศต่อไป

สำหรับหัวข้อ B นี้ ผู้ศึกษาได้เลือกกรณีศึกษา มาประเมินตามกรอบ ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชน 2 กรณี ได้แก่

- 1) โครงการธนาคารอาหารทะเล
- 2) โครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ ในแม่น้ำลำน้ำช้าง-แม่น้ำโขง

กรณีศึกษา: โครงการธนาคารอาหารทะเล (Sea Food Bank)

สถานการณ์ทั่วไป

โครงการธนาคารอาหารทะเล (Sea Food Bank) หรือโครงการพัฒนาฐานการผลิตอาหารทะเลของประเทศ เกิดจากมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2547 ตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ซึ่งสำนักงานบริหารแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเสนอให้เป็นแผนหนึ่งในการดำเนินกิจกรรมในปี 2547 ซึ่งเป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชายฝั่งที่มีการเพาะเลี้ยง กล่าวคือ "พื้นที่ชายฝั่งเพื่อการเพาะเลี้ยง โดยหลักพื้นที่ชายฝั่งได้มีการอนุญาตให้มีกิจกรรมเพาะเลี้ยง ครอบคลุมพื้นที่ที่ไม่มีการกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้น พื้นที่ชายฝั่งเหล่านี้ควรที่จะได้มีการออกเอกสารให้มีความชัดเจน ประกอบกับการจัดการทางด้านการเพาะเลี้ยงให้ถูกต้องลักษณะและสภาพสิ่งแวดล้อมสามารถที่จะนำมาใช้ในการแปลงเป็นทุนต่อไป"

โครงการธนาคารอาหารทะเล มีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบคือกรมประมง ซึ่งพัฒนาโครงการขึ้นภายใต้แนวคิดการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนและความต้องการแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของแหล่งประมงและการลดลงของผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ กล่าวคือเป็นการพัฒนาฐานการผลิตอาหารทะเลของประเทศขึ้นใหม่เพื่อทดแทนผลผลิตจากธรรมชาติโดยมองว่าการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำตามแนวชายฝั่งเป็นหนึ่งในทางเลือกที่สำคัญเหตุผลเพราะประเทศไทยมีพื้นที่น้ำจืดเป็นพื้นที่ทะเลประมาณ 420,280 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 262.68 ล้านไร่ และปัจจุบันพื้นที่ตามแนวชายฝั่งของประมาณ 130,106 ไร่ ของประเทศได้มีการทำการเพาะเลี้ยงสัตว์ทะเล เช่น หอยแมลงภู่ หอยนางรม และปลาน้ำกร่อยอยู่แล้วขณะที่กรมประมงได้ทำการประเมินศักยภาพ พื้นที่ชายฝั่งพบว่า มีพื้นที่ที่มีศักยภาพในการเพาะเลี้ยงเหลืออีกประมาณ 154,386 ไร่ (กรมประมง, 2547; ธรณ์ อารังนาวาสวัสดิ์, 2547) การส่งเสริมการเพาะเลี้ยงชายฝั่งกลายเป็นเพียงประเด็นเล็กๆ ไปหากพบว่าโครงการนี้ได้หยิบยกเอาแนวคิดร่วมของโครงการแปลงทรัพย์สินเป็นทุนมาใช้ในการบริหารจัดการพื้นที่ชายฝั่งด้วยนั่นคือ การจัดทำและออกเอกสารสิทธิการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำให้กับกลุ่มผู้เป็นเป้าหมาย 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ขึ้นทะเบียนคนจน และมี

ความประสงค์จะประกอบอาชีพเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ แต่ไม่มีพื้นที่ กลุ่มผู้เพาะเลี้ยงรายเดิมและกลุ่มผู้สนใจทั่วไปในพื้นที่จำนวน 284,492 ไร่ ที่จะทำการส่งเสริมการเพาะเลี้ยงโดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กรมประมงกำหนด และจัดทำระบบเกษตรครบวงจร (contract farming) เพื่อสนับสนุนการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในรูปแบบบริษัทจำกัด และเริ่มดำเนินการ ปี พ.ศ. 2547 ตามชายฝั่งทะเล 22 จังหวัด ที่กรมประมงได้ทำการสำรวจ ทั้งภาคตะวันออกและภาคใต้ของประเทศ (กรมประมง, 2547)

ความก้าวหน้าของการดำเนินงานในปัจจุบัน พบว่า ได้มีการมอบเอกสารสิทธิการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำหรือโฉนดน้ำ ตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน Sea Food Bank เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนให้กับเกษตรกรในพื้นที่ตำบลเจ๊ะบิลัง อำเภอเมือง จังหวัดสตูลแล้วเป็นที่แรก และเปิดโอกาสให้ผู้สนใจประกอบอาชีพด้านการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเข้าสู่แหล่งเงินทุนให้กับเกษตรกรกลุ่มแรก จำนวน 28 ราย (หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ, 13 ธันวาคม 2547; สำนักงานแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์กรมหาชน), 2547)

เหตุผลในการเลือกกรณีศึกษา

การที่ประเทศไทยตัดสินใจแยกส่วนการบริหารราชการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติออกเป็นหน่วยงานย่อยตามชนิดของทรัพยากร การใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ทรัพยากร ทำให้แผนงานหรือโครงการที่ดำเนินงานเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตถูกแยกส่วนออกจากการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งที่งานทั้งสองส่วนต่างเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกันบนฐานทรัพยากรธรรมชาติเหมือนกัน แต่เพราะมีการแยกประเด็นทำงานจึงเป็นเหตุให้โครงการธนาคารอาหารทะเล หรือ โครงการ Sea Food Bank ไม่ถูกจัดเข้าไปอยู่ในข่ายของโครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แต่เป็นโครงการที่สามารถดำเนินการได้ภายใต้แผนงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ทั้งที่แท้จริงแล้วโครงการนี้มีความสัมพันธ์อย่าง

มากต่อการใช้ทรัพยากรชายฝั่งของประเทศไทย เนื่องจากดำเนินการในทุกจังหวัดที่มีพื้นที่ติดกับชายฝั่งทะเล ขณะที่ลักษณะของกิจกรรมก็เกี่ยวข้องและเชื่อมโยงโดยตรงต่อทั้งการใช้ทรัพยากรชายฝั่ง อีกทั้งจะส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายฝ่าย แต่เพราะโครงการไม่ได้มุ่งเน้นเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยตรง และดำเนินการโดยกรมประมง ซึ่งทำหน้าที่ในการส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นหลัก แต่ไม่มีบทบาทชัดเจนในเรื่องการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากร เป็นผลให้โครงการนี้ไม่อยู่ในขอบข่ายของการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของโครงการ พบว่า โครงการเกี่ยวข้องกับการ ใช้ทรัพยากรชายฝั่งและกลุ่มคนที่ใช้ประโยชน์ทรัพยากรชายฝั่งในวงกว้าง และกิจกรรมเป็นการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำตามแนวชายฝั่งที่มุ่งเน้นเพื่อสร้างผลผลิตขนาดใหญ่ แต่ไม่มีการให้รายละเอียดในเรื่องผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม กลุ่มคนที่อาจจะได้รับผลกระทบจากโครงการ ดังนั้นจึงเหมาะสมอย่างยิ่งที่จะนำโครงการนี้มาพิจารณาในเรื่องการเข้าถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจระดับโครงการ แม้โครงการไม่ได้เข้าข่ายโครงการที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแต่ควรจะนำมาพิจารณาเพราะจะทำให้สาธารณชนและหน่วยงานต่างๆ ได้เข้าใจว่าการตัดสินใจอะไรที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติจะต้องสามารถทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้เห็นถึงภาพรวมทั้งหมดของโครงการ เพราะสุดท้ายแล้วการดำเนินการของโครงการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรก็จะส่งผลต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในที่สุดและหากมีการใช้ประโยชน์ที่ไม่ถูกต้องจะทำให้เกิดการสูญเสียอย่างมหาศาลกับทรัพยากรธรรมชาติที่เหลืออยู่ ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำให้เกิดเป็นบรรทัดฐานเดียวกันกรณีที่มีการวางแผนโครงการเกี่ยวกับฐานทรัพยากรธรรมชาติว่าต้องมีการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคม โดยไม่เลือกว่าเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิต แต่ต้องพิจารณาในแง่มุมของความสัมพันธ์ในเรื่องการจัดการทรัพยากร

ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดแนวทางการพิจารณาที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

วิธีการประเมิน

การประเมินครั้งนี้เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการโดยตรงคือ กรมประมง และเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการ คือ ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่จะดำเนินโครงการ วิธีการประเมินจึงใช้หลายวิธีเพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความชัดเจนและรอบด้านในการนำมาประกอบ การพิจารณา โดยมีรายละเอียดของวิธีการดังนี้

- 1) การประเมินจากเอกสาร เป็นการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารที่ปรากฏจากหน่วยงานที่รับผิดชอบและหน่วยงานอื่นๆ ที่ทำการศึกษาในเรื่องเดียวกัน เช่น จากเอกสารของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่มีการจัดเวทีเรื่อง "ธนาคารอาหารทะเลกับการแก้ไขปัญหาความยากจน" เมื่อวันที่ 20-21 กรกฎาคม 2547 ที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และวันที่ 27-28 กันยายน 2547 ที่โรงแรมรอยัล ริเวอร์ กรุงเทพมหานคร
- 2) การประเมินจากเอกสารอิเล็กทรอนิกส์เป็นการสืบค้นจากเว็บไซต์ของหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ <http://www.cffp.th.com/seafoodbank/> โดยดูรายละเอียดทางด้านเนื้อหาที่น่าเสนอบนเว็บไซต์ นอกจากนี้ ทำการสืบค้นจากเว็บไซต์อื่น ๆ ที่ให้รายละเอียดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการทั้งด้านข่าวสาร การนำเสนอความก้าวหน้าของโครงการ เป็นต้น
- 3) การประเมินจากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในโครงการที่มีส่วนเกี่ยวข้องและตัวแทนชาวบ้านในพื้นที่ที่จะมีการดำเนินโครงการ
- 4) การประเมินจากการส่งจดหมายตอบรับเป็นการส่งจดหมายจากผู้ที่ทำการประเมินเพื่อขอทราบรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการในประเด็นที่ยังไม่มีความชัดเจนเพื่อให้การประเมินมีความชัดเจนในเรื่องข้อมูลและรายละเอียดมากขึ้นก่อนที่จะมีการสรุปและวิเคราะห์

ตารางตัวชี้วัด

ตัวชี้วัด	ผลการประเมิน
<p>III.B.1 ระยะเวลาที่ได้มีการแจ้งต่อสาธารณชนล่วงหน้าเกี่ยวกับร่างโครงการ (ก่อนการตัดสินใจกำหนดโครงการ)*</p> <p>พิสัยของค่าตัวชี้วัด</p> <ul style="list-style-type: none">(๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษานี้(๒) ไม่มีการแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบล่วงหน้า(๓) มีการแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบล่วงหน้าเป็นระยะเวลาอย่างน้อย(ระบุวัน)(๓๓) มีการแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบล่วงหน้าในระยะเวลาที่เหมาะสม (ระบุวัน)	<p>ผลการประเมิน</p> <p>จากการศึกษาพบว่าโครงการธนาคารอาหารทะเลได้รับการอนุมัติตามมติคณะรัฐมนตรีในวันที่ 24 มกราคม 2547 ภายใต้กรอบการพิจารณาเรื่องการแปลงทรัพย์สินเป็นทุน แต่ปรากฏว่าตลอดช่วงระยะเวลาก่อนที่จะมีการเสนอโครงการและหลังจากรับการอนุมัติโครงการตามมติคณะรัฐมนตรีไม่มีการชี้แจงรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับโครงการให้กับทางสาธารณชนได้รับทราบ เพราะจากการสืบค้นย้อนหลังไปในเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้องกับสื่อและหนังสือพิมพ์ก็ไม่ปรากฏข้อมูลที่ให้รายละเอียดเกี่ยวกับโครงการและจากการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนในพื้นที่ที่มีการระบุว่าจะมีการดำเนินการตามโครงการก็ได้รับคำตอบว่ายังไม่มีความหมายของกรมประมงเข้าไปให้ข้อมูลกับคนในชุมชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง</p>
<p>III.B.2 คุณภาพของข้อมูลเพื่อสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชนในระดับโครงการ*</p> <p>พิสัยของค่าตัวชี้วัด</p> <ul style="list-style-type: none">(๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษานี้(๒) ไม่มีการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องของแก่สาธารณชน(๓) มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชน โดยมีความครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูล⁴⁹ 1-3 รายการ(๓๓) มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชน โดยมีความครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูลมากกว่า 4 รายการ	<p>ผลการประเมิน</p> <p>โครงการนี้ตัดสินใจดำเนินการภายใต้กรอบนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน อันเป็นแนวทางเร่งด่วนที่รัฐบาลต้องการให้เห็นเป็นรูปธรรมเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ดังนั้นเมื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาจึงไม่มีงานศึกษาวิจัยใดๆ มาใช้สนับสนุนการตัดสินใจ แต่เป็นการตัดสินใจภายใต้สมมติฐานว่าโครงการนี้จะสามารถเปลี่ยนแปลงการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติและสามารถพัฒนาศักยภาพของพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลได้สูงสุดภายใต้สถานการณ์ที่มีการอนุญาตให้ทำการเพาะเลี้ยงอยู่แล้วในปัจจุบัน ขณะเดียวกันเป็นแนวทางหนึ่งที่น่าคิดว่าจะสามารถกระจายการเข้าถึงทรัพยากรให้ผู้คนในจำนวนที่กระจายตัวมากขึ้น นอกจากมีเหตุผลที่เป็นสมมติฐานว่าการเพาะเลี้ยงอาหารทะเลเป็นเป้าหมายที่จะทำให้เกิดผลผลิตเพิ่มมากขึ้นอันนำไปสู่การจำหน่ายเพิ่มรายได้และสร้างชื่อให้กับประเทศ</p>

⁴⁹ ความครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูล ประกอบด้วยข้อมูลต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 1) ข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นมาของนโยบาย/แผน
- 2) ข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกในการตัดสินใจและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
- 3) ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการตัดสินใจ หรือกระบวนการตัดสินใจ เช่น จัดที่ไหน เมื่อไหร่ เข้าร่วมได้อย่างไร
- 4) ข้อมูลชี้แจงเกี่ยวกับวิธีการที่จะได้รับข้อมูลเพิ่มเติม
- 5) ข้อมูลชี้แจงถึงการที่ประชาชนจะส่งคำถามหรือความคิดเห็น
- 6) ข้อมูลชี้แจงเกี่ยวกับประเภทของข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม

ตัวชี้วัด	
<p>III.B.3 การมีและจัดเก็บใบอนุญาตจากท้องถิ่น และเอกสารโครงการอื่น ๆ เช่น ข้อตกลงสัมปทานหรือสัญญาไว้ในแหล่งเก็บข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่เปิดให้ประชาชนเข้าถึงได้*</p> <p>พิสัยของค่าตัวชี้วัด</p> <ul style="list-style-type: none"> (๐) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๑) ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับการอนุญาตจากท้องถิ่นและเอกสารอื่น ๆ (เช่น ข้อตกลงหรือสัญญา) ที่เก็บไว้สำหรับให้ประชาชนเข้าถึงได้ (๒) มีข้อมูลเกี่ยวกับการอนุญาตจากท้องถิ่นและ/หรือเอกสารอื่น ๆ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้ 1 แห่ง (๓) มีข้อมูลเกี่ยวกับการอนุญาตจากท้องถิ่นและ/หรือเอกสารอื่นๆ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้มากกว่า 1 แห่ง 	<p>ผลการประเมิน</p> <p>เนื่องจากโครงการธนาคารอาหารทะเลเป็นโครงการที่ดำเนินการตามนโยบายของรัฐและเป็นโครงการที่ไม่อยู่ในข่ายต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม และเป็นโครงการที่ไม่ได้มีการสัมปทานให้ภาคเอกชนมาดำเนินการในพื้นที่ แต่เป็นการส่งเสริมโดยหน่วยงานรัฐ</p>
<p>III.B.4 ระดับของการปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญหรือองค์กรภายนอกในการกำหนดพารามิเตอร์หรือขอบเขตของโครงการ*</p> <p>พิสัยของค่าตัวชี้วัด</p> <ul style="list-style-type: none"> (๐) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๑) ไม่มีการปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญหรือองค์กรภายนอกที่เป็นอิสระในการกำหนดพารามิเตอร์หรือขอบเขตของโครงการ (๒) มีการปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญหรือองค์กรภายนอก 1-2 คน/องค์กร (๓) มีการปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญหรือองค์กรภายนอกมากกว่า 3 คน/องค์กร 	<p>ผลการประเมิน</p> <p>จากการทำหนังสือสอบถามไปยังกรมประมงในวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2548 และสอบถามความคืบหน้าจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในโครงการคือ คุณศุภกิติติ ไสกระจำง (นักวิชาการประมง 7) เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2548 ได้รับคำตอบเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่าทางกรมประมงได้ร่วมกับกรม อุกาศศาสตร์ กองทัพเรือ จัดทำแผนที่ฐาน (base map) ของโครงการฯ โดยได้รับความอนุเคราะห์ข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กระทรวงคมนาคม และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย</p>

ตัวชี้วัด	
<p style="text-align: center;">ผลลัพธ์ของค่าตัวชี้วัด</p>	<p style="text-align: center;">ผลการประเมิน</p> <p>ขณะนี้อยู่ระหว่างเตรียมการจัดจ้างมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ดำเนินการสำรวจพื้นที่จริง เพื่อกำหนดแผนผังและจัดทำระบบมาตรฐาน ในรูปแบบที่ดิจิทัลมาตราส่วน 1: 4,000ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นการจัดเตรียมพื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำให้เป็นระบบ มาตรฐานสามารถติดตามตรวจสอบ ได้ชัดเจนและไม่ให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์พื้นที่และทั้งหมดนี้ เป็นกระบวนการจัดทำแผนที่เพียงเรื่องเดียว ไม่ปรากฏว่าได้มีการปรึกษาหารือผู้เชี่ยวชาญด้านอื่นๆ เช่น ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านวิทยาศาสตร์ และด้านสังคมเกี่ยวกับการดำเนินโครงการ เป็นเพียงการขอสนับสนุน ข้อมูลเพื่อใช้ในการทำแผนที่เท่านั้น</p>
<p>III.B.5 การปรึกษาหารือกับประชาชน ที่ได้รับ ผลกระทบจากโครงการที่เสนอ*</p> <p style="text-align: center;">ผลลัพธ์ของค่าตัวชี้วัด</p> <ul style="list-style-type: none"> (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีการปรึกษาหารือกับกลุ่มหรือ ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ (๓) มีการปรึกษาหารือกับกลุ่มหรือประชาชน ที่ได้รับผลกระทบ 1 ครั้ง (iii) มีการวางแผนที่เป็นระบบในการปรึกษาหารือกับกลุ่มหรือประชาชนที่ได้รับผลกระทบ(เช่น ให้โอกาสในการแสดงความคิดเห็น) 	<p style="text-align: center;">ผลการประเมิน</p> <p>จากการสอบถามไปยังกรมประมงเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2548 เกี่ยวกับการปรึกษาหารือร่วมกับประชาชนในพื้นที่ที่จะดำเนินการ พบว่ากรมประมงไม่มีการจัดเวทีปรึกษาหารือร่วมกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการโดยตรง แต่ได้เข้าร่วมให้ข้อมูลตามคำเชิญของ อนุกรรมการด้านทรัพยากรทะเลและชายฝั่ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ ซึ่งได้จัดเวทีปรึกษาหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ในเรื่อง Sea Food Bank กับการแก้ไขปัญหาความยากจนขึ้นเมื่อวันที่ 20-21 กรกฎาคม 2547 ที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และวันที่ 27-28 กันยายน 2547 ที่โรงแรมรอยัล ริเวอร์ กรุงเทพมหานคร โดยตัวแทน จากกรมประมงที่รับผิดชอบโครงการได้นำเสนอข้อมูลให้กับชาวบ้าน พร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากชาวบ้านในเวที ประกอบเข้ากับข้อมูลที่ได้จากมูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งได้จัดทำสรุป บทเรียนการใช้พื้นที่สาธารณะชายฝั่งในการเพาะเลี้ยงที่จังหวัด สุราษฎร์ธานีและจังหวัดปัตตานี แต่ผลจากการตรวจสอบและค้นหาใน เว็บไซต์ของโครงการธนาคารอาหารทะเลที่ http://www.cffp.th.com/seafoodbank/</p> <p>และการสอบถามเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีการเผยแพร่หรือนำเสนอข้อมูลหรือ เอกสารที่แสดงถึงผลการปรึกษาร่วมกับกลุ่มที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบ อันเนื่องมาจากโครงการ</p>

ตัวชี้วัด	
<p>III.B.6 ระยะเวลาที่ได้มีการแจ้งต่อ สาธารณชนล่วงหน้าถึงความตั้งใจที่จะ พัฒนาโครงการ</p> <p>พีสัยของค่าตัวชี้วัด</p> <ul style="list-style-type: none"> (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีการแจ้งข้อมูลแก่สาธารณชนในการอนุมัติกิจกรรมการพัฒนาในระดับโครงการ (๓) มีการแจ้งข้อมูลแก่สาธารณชนในการอนุมัติกิจกรรมการพัฒนาในระดับโครงการในระยะเวลาอย่างน้อย (ระบุ) (๓๓) มีการแจ้งข้อมูลแก่สาธารณชนในการอนุมัติกิจกรรมการพัฒนาในระดับโครงการในระยะเวลาที่เหมาะสม (ระบุ) 	<p>ผลการประเมิน</p> <p>จากการตรวจสอบเว็บไซต์ของกรมประมง เว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง และหนังสือพิมพ์ย้อนหลัง ปรากฏว่าไม่มีเอกสารหรือข้อความใดๆ ที่เปิดเชิญให้ประชาชนได้มาร่วมกระบวนการพัฒนากิจกรรมโครงการและจากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้นำไม่ปรากฏหนังสือติดต่อกับชาวบ้านที่จะได้รับผลกระทบหรือแจ้งต่อสาธารณชนให้แสดงความคิดเห็นกลับไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ชาวประมงพื้นบ้านและกลุ่มผู้เพาะเลี้ยงชายฝั่งที่เข้าร่วมการประชุมของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เมื่อวันที่ 20-21 กรกฎาคม 2547 ได้แจ้งว่าเพิ่งรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับโครงการนี้เป็นครั้งแรกจากเวทีประชุม</p>
<p>II.B.7 ระยะเวลาของการแจ้งให้ สาธารณชนได้รับรู้ผลการตัดสินใจ</p> <p>พีสัยของค่าตัวชี้วัด</p> <ul style="list-style-type: none"> (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีการแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบถึงผลการตัดสินใจ (๓) มีการแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบถึงผลการตัดสินใจโดยมีระยะเวลามากกว่า 3 เดือนภายหลังที่ได้มีการตัดสินใจแล้ว (๓๓) มีการแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบถึงผลการตัดสินใจโดยมีระยะเวลาในช่วง 1-3 เดือน ภายหลังที่ได้มีการตัดสินใจแล้ว (iv) มีการแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบถึงผลการตัดสินใจ โดยระยะเวลาในช่วง 1 เดือน ภายหลังที่ได้มีการตัดสินใจแล้ว 	<p>ผลการประเมิน</p> <p>จากการตรวจสอบเว็บไซต์และหนังสือพิมพ์ย้อนหลังไปไม่ปรากฏว่ามีเอกสารหรือข้อความใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการและแสดงให้เห็นว่ามีการใช้เวลาแก่ประชาชนในการพิจารณาผลการการตัดสินใจในดำเนินโครงการ และจากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้นำในพื้นที่จังหวัดตรัง จังหวัดปัตตานีและจังหวัดสุราษฎร์ธานี ไม่ปรากฏหนังสือติดต่อกับชาวบ้านที่จะได้รับผลกระทบหรือแจ้งต่อสาธารณชนให้ทราบถึงผลการตัดสินใจทำโครงการ</p>

ตัวชี้วัด

III.B.8 เครื่องมือที่ใช้ในการสื่อสารข้อมูล

บ้สยของค้ตัวชี้วัด

- (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษานี้
- (๒) ไม่มีการแจ้งไปยังสาธารณชน
- (๓) มีการสื่อสารแจ้งไปยังสาธารณชนโดยการใช้เครื่องมือ 1 ประเภท
- (iii) มีการสื่อสารแจ้งไปยังสาธารณชนโดยการใช้เครื่องมือหลายประเภท

ผลการประเมิน

ตัวชี้วัดนี้ประเมินการดำเนินงานภายหลังจากที่มีมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติโครงการเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2547 จากการทำหนังสือสอบถามไปยังกรมประมงเกี่ยวกับการสื่อสาร ประชาสัมพันธ์ข้อมูลเรื่องโครงการธนาคารอาหารทะเล ได้รับคำตอบว่ามีการสื่อสารให้กับสาธารณชนได้ทราบโดย

การนำเสนอผ่านสื่อสถานีวิทยุโทรทัศน์ทางช่อง 5 รายการแหล่งผลิตอาหารปลอดภัยทางทะเล ออกอากาศเวลา 19.15 วันพฤหัสบดีและวันศุกร์ จำนวน 16 ตอน ตอนละ 2 นาที โดยเนื้อหาจะเป็นการให้ความรู้เรื่อง การผลิตอาหารปลอดภัยตามนโยบายอาหารปลอดภัย และได้มาตรฐาน แต่ไม่บอกแหล่งกระบวนการดำเนินการที่ชัดเจน

การจัดแถลงข่าว โครงการแหล่งผลิตอาหารปลอดภัยในทะเล เพื่อสนับสนุนโครงการ Sea Food Bank ซึ่งจัดขึ้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2547 ณ ห้องประชุมพะยูน กรมประมง แถลงข่าวโดยนายเนวิน ชินชอบ

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นการพูดคุยสนทนาถึงความเป็นมา วัตถุประสงค์ ขั้นตอนการดำเนินงานความก้าวหน้า และผลที่คาดว่าจะได้รับของโครงการ และตอบข้อซักถามของสื่อมวลชน

การนำเสนอข้อมูลบนอินเทอร์เน็ตผ่านทางเว็บไซต์ที่มีชื่อว่า www.cffp.th.com/seafoodbank/ ซึ่งเป็นของศูนย์ประสานงานความปลอดภัยด้านอาหารประมง กรมประมง การจัดพิมพ์เป็นเอกสารเผยแพร่ที่มีชื่อว่าโครงการธนาคารอาหารทะเล แจกเฉพาะกับกลุ่มที่สนใจ และสาธารณชนทั่วไป โดยรายละเอียดในเว็บไซต์และเอกสารเผยแพร่นั้นนำเสนอถึงที่มาและความสำคัญของโครงการ

วิธีการดำเนินการอันเป็นหลักการเบื้องต้น และพื้นที่ที่จะดำเนินงาน แต่ไม่ได้เจาะจงไปในแต่ละจังหวัดที่อยู่ติดกับทะเลจะมีการดำเนินการในพื้นที่ใด เริ่มดำเนินการเมื่อไร ประกอบกับเว็บไซต์อยู่ในระหว่างการปรับปรุง ทำให้ไม่มีการเคลื่อนไหวของข้อมูลเพิ่มเติมและข้อมูลขาดความเป็นปัจจุบัน ทั้งที่ขณะนี้มีการดำเนินการออกใบอนุญาตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในบางจังหวัด เช่น จังหวัดสตูล เป็นต้น ขณะเดียวกันการเผยแพร่ข้อมูลบนเว็บไซต์ถือว่าเป็นข้อจำกัดสำหรับกลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่ที่เป็นชาวบ้าน เพราะข้อมูลบนเว็บไซต์สามารถเข้าถึงได้เฉพาะกลุ่มคนบางกลุ่มที่มีศักยภาพและความถนัดในการค้นหาข้อมูลเท่านั้น

ตัวชี้วัด

III.B.8 เครื่องมือที่ใช้ในการสื่อสารข้อมูล

บ้สยของค้ตัวชี้วัด

- (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษานี้
- (๒) ไม่มีการแจ้งไปยังสาธารณชน
- (๓) มีการสื่อสารแจ้งไปยังสาธารณชนโดยการใช้เครื่องมือ 1 ประเภท
- (iii) มีการสื่อสารแจ้งไปยังสาธารณชนโดยการใช้เครื่องมือหลายประเภท

ผลการประเมิน

ตัวชี้วัดนี้ประเมินการดำเนินงานภายหลังจากที่มีมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติโครงการเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2547 จากการทำหนังสือสอบถามไปยังกรมประมงเกี่ยวกับการสื่อสาร ประชาสัมพันธ์ข้อมูลเรื่องโครงการธนาคารอาหารทะเล ได้รับคำตอบว่ามีการสื่อสารให้กับสาธารณชนได้ทราบโดย

การนำเสนอผ่านสื่อสถานีวิทยุโทรทัศน์ทางช่อง 5 รายการแหล่งผลิตอาหารปลอดภัยทางทะเล ออกอากาศเวลา 19.15 วันพฤหัสบดีและวันศุกร์ จำนวน 16 ตอน ตอนละ 2 นาที โดยเนื้อหาจะเป็นการให้ความรู้เรื่อง การผลิตอาหารปลอดภัยตามนโยบายอาหารปลอดภัย และได้มาตรฐาน แต่ไม่บอกแหล่งกระบวนการดำเนินการที่ชัดเจน

การจัดแถลงข่าว โครงการแหล่งผลิตอาหารปลอดภัยในทะเล เพื่อสนับสนุนโครงการ Sea Food Bank ซึ่งจัดขึ้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2547 ณ ห้องประชุมพะยูน กรมประมง แถลงข่าวโดยนายเนวิน ชินชอบ

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นการพูดคุยสนทนาถึงความเป็นมา วัตถุประสงค์ ขั้นตอนการดำเนินงานความก้าวหน้า และผลที่คาดว่าจะได้รับของโครงการ และตอบข้อซักถามของสื่อมวลชน

การนำเสนอข้อมูลบนอินเทอร์เน็ตผ่านทางเว็บไซต์ที่มีชื่อว่า www.cffp.th.com/seafoodbank/ ซึ่งเป็นของศูนย์ประสานงานความปลอดภัยด้านอาหารประมง กรมประมง การจัดพิมพ์เป็นเอกสารเผยแพร่ที่มีชื่อว่าโครงการธนาคารอาหารทะเล แจกเฉพาะกับกลุ่มที่สนใจ และสาธารณชนทั่วไป โดยรายละเอียดในเว็บไซต์และเอกสารเผยแพร่นั้นนำเสนอถึงที่มาและความสำคัญของโครงการ

วิธีการดำเนินการอันเป็นหลักการเบื้องต้น และพื้นที่ที่จะดำเนินงาน แต่ไม่ได้เจาะจงไปในแต่ละจังหวัดที่อยู่ติดกับทะเลจะมีการดำเนินการในพื้นที่ใด เริ่มดำเนินการเมื่อไร ประกอบกับเว็บไซต์อยู่ในระหว่างการปรับปรุง ทำให้ไม่มีการเคลื่อนไหวของข้อมูลเพิ่มเติมและข้อมูลขาดความเป็นปัจจุบัน ทั้งที่ขณะนี้มีการดำเนินการออกใบอนุญาตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในบางจังหวัด เช่น จังหวัดสตูล เป็นต้น ขณะเดียวกันการเผยแพร่ข้อมูลบนเว็บไซต์ถือว่าเป็นข้อจำกัดสำหรับกลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่ที่เป็นชาวบ้าน เพราะข้อมูลบนเว็บไซต์สามารถเข้าถึงได้เฉพาะกลุ่มคนบางกลุ่มที่มีศักยภาพและความถนัดในการค้นหาข้อมูลเท่านั้น

ตัวชี้วัด	
<p>III.B.9 การสื่อสารข้อมูลเกี่ยวกับร่างการตัดสินใจระดับโครงการกับกลุ่มชน</p> <p>บัพสัยของค่าตัวชี้วัด</p> <ul style="list-style-type: none"> (๐) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๑) ไม่มีเอกสาร หรือสื่อต่างๆ หรือการประชุมที่จัดทำขึ้นเพื่อกลุ่มชนชายขอบทางเศรษฐกิจ หรือทางสังคมวัฒนธรรม (๒) มีเอกสารหรือสื่อต่างๆ หรือการประชุมที่จัดทำขึ้นอย่างน้อย 1 ครั้ง ที่ทำขึ้นเพื่อกลุ่มชนชายขอบทางเศรษฐกิจ หรือสังคมวัฒนธรรม (๓) มีการวางแผนและจัดการอย่างเป็นระบบในการสื่อสารไปยังกลุ่มชนชายขอบทางเศรษฐกิจหรือสังคมวัฒนธรรม 	<p>ผลการประเมิน</p> <p>จากการสอบถามไปยังกรมประมง ได้รับการชี้แจงรายละเอียดว่าการสื่อสารข้อมูลไปยังกลุ่มเป้าหมายในระดับพื้นที่จะเป็นการมอบหมายงานให้กับสำนักงานประมงจังหวัดให้เข้าไปดำเนินการประชาสัมพันธ์โครงการฯ ให้กับผู้ที่ขึ้นทะเบียนคนจนกับกระทรวงมหาดไทย ผู้เพาะเลี้ยงรายเดิม และผู้ที่สนใจทั่วไป แต่ไม่ได้มีการจัดทำสื่อและเอกสารเฉพาะ สำหรับการชี้แจงกับกลุ่มเป้าหมายเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม กลุ่มเป้าหมายที่กรมประมงให้ความสนใจในครั้งนี้นี้ยังไม่ครอบคลุมถึงกลุ่มคนที่ใช้พื้นที่ทะเลกลุ่มอื่น เช่น ชาวประมงพื้นบ้าน ชาวประมงขนาดกลาง เป็นต้น</p> <p>ซึ่งคนกลุ่มนี้จัดเป็นอีกกลุ่มที่ต้องเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ทะเลสาธารณะและอาจจะได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามโครงการเช่นกัน จากการสัมภาษณ์ตัวแทนชาวบ้านซึ่งมีทั้งชาวประมงพื้นบ้าน ผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำตามแนวชายฝั่งที่เข้าร่วมเวทีประชุมของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน พบว่าไม่มีใครรับทราบเกี่ยวกับโครงการมาก่อน</p>
<p>III.B.10 ช่วงเวลาที่เปิดให้สาธารณชนได้แสดงความคิดเห็น</p> <p>บัพสัยของค่าตัวชี้วัด</p> <ul style="list-style-type: none"> (๐) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๑) ไม่มีกระบวนการให้สาธารณชนได้แสดงความคิดเห็น (๒) สาธารณชนมีระยะเวลาในการแสดงความคิดเห็น (ระบุช่วงเวลา) (๓) สาธารณชนมีระยะเวลาในการแสดงความคิดเห็นอย่างเหมาะสม (ระบุช่วงเวลา) 	<p>ผลการประเมิน</p> <p>จากการสอบถามกรมประมงได้รับการชี้แจงว่าทางกรมประมงไม่ได้มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณชนเพียงแต่มีการให้ข้อมูลกับสื่อมวลชนในลักษณะของการแถลงข่าวเท่านั้น ซึ่งการแถลงข่าวก็เกิดขึ้นจากการอนุมัติให้มีการดำเนินโครงการตามมติของคณะรัฐมนตรี</p>

ตัวชี้วัด

**III.B.11 การมีส่วนร่วมของสาธารณชน
ในการทบทวน ขยายเวลา ปรับเปลี่ยน
หรือยุติโครงการ**

พืสัยของค่าตัวชี้วัด

- (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา
- (๒) ไม่มีกระบวนการให้อำนาจในการตัดสินใจแก่สาธารณชนในการทบทวนขยายเวลาปรับเปลี่ยนหรือยุติโครงการ
- (๓) มีกระบวนการให้อำนาจในการตัดสินใจแก่สาธารณชนในการทบทวนขยายเวลาปรับเปลี่ยนหรือยุติโครงการ
- (๓) มีกระบวนการให้อำนาจในการตัดสินใจแก่สาธารณชนในการทบทวนขยายเวลาปรับเปลี่ยนหรือยุติโครงการและมีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชน

ผลการประเมิน

ไม่มีเวทีที่จะทบทวนโครงการว่าสมควรที่จะได้มีการปรับปรุงหรือยุติการดำเนินงานโครงการ

**III.B.12 การให้ข้อมูลแก่สาธารณชนเกี่ยวกับ
ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการปรึกษา
หารือในการตัดสินใจระดับโครงการ**

พืสัยของค่าตัวชี้วัด

- (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา
- (๒) ไม่มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนเกี่ยวกับการนำเสนอแนะหรือความเห็นจากสาธารณชนไปใช้ในกระบวนการตัดสินใจ
- (๓) มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนเกี่ยวกับข้อเสนอแนะต่างๆ ที่ได้จากกระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนมากกว่า 2 เดือน ภายหลังจากมีการตัดสินใจแล้ว
- (๓) มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนเกี่ยวกับข้อเสนอแนะต่างๆ ที่ได้จากกระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชน ภายใน 2 เดือนของการตัดสินใจ

ผลการประเมิน

ไม่สอดคล้องกับกรณีศึกษาเนื่องจากไม่ได้มีการปรึกษาหารือกับสาธารณชนเพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจ

ตัวชี้วัด	
<p>III.B.13 การนำความคิดเห็นข้อเสนอแนะจากสาธารณชนไปพิจารณาในการตัดสินใจระดับโครงการ</p> <p>พืสัยของค่าตัวชี้วัด</p> <ul style="list-style-type: none"> (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีเอกสารที่แสดงถึงแนวทางกระบวนการที่จะนำความเห็นข้อเสนอจากสาธารณชนเข้าไปสู่กระบวนการกำหนดหรือตัดสินใจ (๓) มีเอกสารที่กล่าวถึงแนวทางกระบวนการที่จะนำความเห็นข้อเสนอจากสาธารณชนเข้าไปสู่กระบวนการกำหนดหรือตัดสินใจ (๓) มีเอกสารที่แสดงถึงแนวทาง กระบวนการที่จะนำความเห็นข้อเสนอจากสาธารณชนเข้าไปสู่กระบวนการกำหนดหรือตัดสินใจ และอธิบายถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของสาธารณชน 	<p>ผลการประเมิน</p> <p>จากการที่ทางอนุกรรมการด้านทรัพยากรทางทะเล คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้จัดให้มีเวทีแลกเปลี่ยนในหัวข้อเรื่อง ธนาคารอาหารทะเลกับการแก้ไขปัญหาความยากจน เมื่อวันที่ 20-21 กรกฎาคม 2547 ที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และวันที่ 27-28 กันยายน 2547 ที่โรงแรมรอยัล ริเวอร์ กรุงเทพมหานคร นั้นได้มีการจัดทำข้อเสนอให้กับกรมประมงในการนำเข้าไปปรับเปลี่ยนการตัดสินใจในระดับโครงการแต่จากการตรวจสอบข้อมูลบนเว็บไซต์และเอกสารเผยแพร่ของกรมประมงเกี่ยวกับโครงการธนาคารอาหารทะเลไม่มีเนื้อหาแสดงให้เห็นถึงข้อเสนอที่รวบรวมได้จากเวทีดังกล่าว และกรมประมงก็ไม่ได้แสดงท่าทีว่าจะนำข้อเสนอดังกล่าวไปแปลงสู่การปฏิบัติได้อย่างไร</p>
<p>III.B.14 ระดับการมีส่วนร่วมของกลุ่มที่ได้รับผลกระทบหรือกลุ่มผลประโยชน์สาธารณะในกระบวนการตัดสินใจระดับโครงการ</p> <p>พืสัยของค่าตัวชี้วัด</p> <ul style="list-style-type: none"> (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) กลุ่มที่ได้รับผลกระทบไม่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการหรือตรวจสอบกิจกรรมระดับโครงการหรือการตัดสินใจ (๓) กลุ่มที่ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมโดยตรงในการตรวจสอบกิจกรรมระดับโครงการหรือการตัดสินใจ (๓) กลุ่มที่ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการและในการตรวจสอบกิจกรรมระดับโครงการหรือการตัดสินใจ 	<p>ผลการประเมิน</p> <p>ไม่สอดคล้องกับตัวชี้วัดเนื่องจากโครงการนี้ไม่ได้เปิดให้สาธารณชนได้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติ</p>

บทวิเคราะห์

จากการทบทวนโครงการธนาคารอาหารทะเล โดยวิเคราะห์ตามตัวชี้วัดที่กำหนดขึ้นในเบื้องต้นพบว่าโดยภาพรวมของหน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับโครงการธนาคารอาหารทะเล ได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนน้อยมาก เนื่องจากไม่มีการแจ้งให้สาธารณชนรับทราบเกี่ยวกับโครงการล่วงหน้าเพราะเมื่อมีมติของคณะรัฐมนตรีก็มีโครงการเกิดขึ้นในเวลาใกล้เคียงกัน สำหรับการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้กับสาธารณชนและกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องได้รับทราบรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการได้ดำเนินการผ่านสื่อที่ไม่หลากหลาย คือทางโทรทัศน์และเว็บไซต์สำหรับโทรทัศน์ แม้จะมีการจัดทำเป็นสารคดี แต่ระยะเวลาในการออกอากาศค่อนข้างสั้นคือ 2 นาที และเนื้อหาส่วนใหญ่จะเน้นไปในเรื่องการสร้างแหล่งอาหารและหลักประกันทางอาหารที่ปลอดภัยมากกว่าการให้ข้อมูลเรื่องการดำเนินโครงการแผนปฏิบัติงานและผลที่จะได้รับทั้งด้านบวกและด้านลบอันเนื่องมาจากการดำเนินโครงการ ซึ่งจะสอดคล้องกับการวิเคราะห์ตัวชี้วัดเรื่องคุณภาพของข้อมูลที่ใช้ในการสนับสนุนการตัดสินใจในระดับโครงการ พบว่าโครงการนี้ไม่มีการทำงานวิจัยรับรองในเรื่องที่เกี่ยวข้องสภาวะแวดล้อมและผลกระทบทางด้านสังคมและระบบนิเวศวิทยาของทรัพยากรชายฝั่ง มีเพียงการปรึกษาหารือกับทางกรมอุทกศาสตร์ กองทัพเรือ เพื่อจัดทำแผนที่ฐานของโครงการ สำหรับประเมินศักยภาพในเชิงพื้นที่เท่านั้นและการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นไม่ว่าจะเป็นกรมทรัพยากรทะเลและชายฝั่ง กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นเพียงการขอสนับสนุนทางด้านข้อมูลเพื่อใช้ในการจัดทำแผนที่ แต่ไม่มีการร่วมกับผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทำการวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ ที่คาดว่าจะมีผลต่อการดำเนินโครงการแต่อย่างใด

สำหรับการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารบนเว็บไซต์ของหน่วยงานพบว่าเนื้อหาบนเว็บไซต์เป็นการให้รายละเอียดในเชิงหลักการของโครงการ แต่ไม่มีการระบุพื้นที่ดำเนินการที่ชัดเจนในแต่ละพื้นที่ ขณะที่ตัวเว็บไซต์ไม่มีการเคลื่อนไหว

ของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความคืบหน้าของโครงการหรืองานที่เกี่ยวข้องเลย อีกทั้งอยู่ในระหว่างการปรับปรุงเป็นผลให้ไม่สามารถทำการสืบค้นข้อมูลใดๆ ได้ นอกจากนี้การเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ถือว่าเป็นข้อจำกัดที่สำคัญสำหรับโครงการนี้ เพราะกลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่ของโครงการเป็นเกษตรกรและการเข้าถึงสื่อสารสนเทศประเภทนี้จะอยู่ในอัตราที่มีความเป็นไปได้น้อย แต่อย่างไรก็ตามหน่วยงานที่รับผิดชอบก็ไม่ละเลยที่จะให้ความสำคัญกับองค์กรอิสระ ดังจะเห็นได้จากการร่วมให้ข้อมูลและรับฟังข้อเสนอแนะจากเวทีซึ่งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรอิสระภายนอกที่มีความสนใจได้จัดทำเกิดเวทีขึ้น 2 ครั้ง แม้จะเป็นการให้ข้อมูลทางอ้อมแต่ทำให้กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบเกี่ยวกับที่มาและความเป็นไปของโครงการ ขณะเดียวกันกลุ่มผู้เกี่ยวข้องก็สามารถสอบถาม และสื่อสารทางความคิดกับหน่วยงานที่รับผิดชอบได้โดยตรง

เมื่อทำการวิเคราะห์โครงการธนาคารอาหารทะเลเปรียบเทียบกับภารกิจส่งเสริมการเพาะเลี้ยงชายฝั่งของกรมประมงในอดีต พบว่ามีหลักการคิดที่คล้ายคลึงกันคือ การส่งเสริมให้เกิดการเพาะเลี้ยงชายฝั่งเพื่อเป็นแหล่งทดแทนการจับปลาตามธรรมชาติและการออกใบอนุญาตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำให้กับผู้เพาะเลี้ยงชายฝั่ง ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว ก่อให้เกิดการผูกขาดการใช้ประโยชน์พื้นที่ชายฝั่งท้ายที่สุดพื้นที่เหล่านั้นได้กลายเป็นที่ส่วนบุคคลที่บุคคลอื่นไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้ ทั้งนี้เดิมทีเป็นที่สาธารณะที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้สิ่งเหล่านี้เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในชุมชนหลังจากที่มีการส่งเสริมให้มีการเพาะเลี้ยงชายฝั่ง นอกจากพื้นที่สาธารณะจะกลายเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลแล้ว

การเปลี่ยนผ่านเรื่องกรรมสิทธิ์ในการถือใบอนุญาตถือว่าเป็นอีกปัญหาที่เกิดขึ้นแม้เดิมที่กรมประมงจะส่งเสริมให้คนในชุมชนได้เข้ามาลงทุนแต่ท้ายที่สุดแล้วกลุ่มนายทุนจะกลายมาเป็นเจ้าของสิทธิเหล่านี้แทนและชาวบ้านจะกลายเป็นเพียงแรงงานที่ดูแลเท่านั้น ดังจะเห็นได้ในหลายพื้นที่ เช่น สุราษฎร์ธานี ปัตตานี เป็นต้น ทั้งนี้

เพราะการลงทุนเพื่อการเพาะเลี้ยงชายฝั่งในปัจจุบันลงทุนสูงเนื่องจากต้องพึ่งพาปัจจัยภายนอกเป็นส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นอาหารหรือยาซึ่งต่างจากอดีตที่เป็นการเพาะเลี้ยงตามธรรมชาติเสียเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ปัญหาสำคัญที่คาดว่าจะเกิดขึ้นภายหลังมีการดำเนินโครงการธนาคารอาหารทะเล ในพื้นที่คือความขัดแย้งเรื่องการแข่งขันกันของพื้นที่ที่อนุญาตให้เพาะเลี้ยงเดิม ถึงแม้ว่าทางกรมประมงจะมีการสำรวจเพิ่มเติมจากพื้นที่ที่ออกไปอนุญาตให้เดิมแต่สภาพความเป็นจริงในการใช้พื้นที่คือพื้นที่ที่ได้รับการอนุญาตเพาะเลี้ยงกับพื้นที่ประกอบการจริงส่วนใหญ่มีขนาดการใช้พื้นที่ไม่ตรงกับที่อนุญาตแต่จะมีการขยายพื้นที่ออกไปจากเดิม ดังนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่กรมประมงจะต้องดำเนินการแก้ไขเรื่องนี้ให้แล้วเสร็จก่อนไม่เช่นนั้นจะยิ่งทำให้เกิดปัญหาการแย่งชิงการใช้พื้นที่ได้ ดังเช่นรายงานผลรายงานการศึกษา "ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับโครงการ SEA FOOD BANK" (บรรจวนะแสง, 2547) ที่ได้ทำการศึกษาไว้โครงการนี้อาจจะมาสู่ความขัดแย้งในพื้นที่กรณีเกี่ยวกับการเพาะเลี้ยงในพื้นที่อ่าวบ้านดอน จังหวัดสุราษฎร์ธานีและอ่าวปัตตานี จังหวัดปัตตานี ได้หากมีการดำเนินการโครงการนี้จริง

อย่างไรก็ตาม การอนุญาตเพาะเลี้ยงชายฝั่งก็ทำให้ชุมชนเกิดกระบวนการเรียนรู้และมีชุดบทเรียนที่สำคัญว่าโครงการหรือนโยบายของรัฐและหน่วยงานที่ขาดความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ทำให้ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชนดั้งเดิมเพราะหากหน่วยงานของรัฐไม่พยายามสร้างความเข้าใจร่วมกับชุมชนและไม่ได้สอบถามความคิดเห็นของชุมชนทำให้เกิดผลกระทบตามมาในระยะยาว เพราะนอกจากชุมชนจะเสียสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรแล้ว สิ่งก็ตามมาคือต้องสูญเสียอาชีพสูญเสียรายได้และบางกรณีอาจก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้นในชุมชนและอาจถูกพัฒนาให้กลายเป็นรอยร้าวในสังคมต่อไป ดังนั้นหากต้องการดำเนินการโครงการธนาคารอาหารทะเล จำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงปัจจัยและสถานการณ์จริงเหล่านี้ให้มากเพื่อลดปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

ข้อเสนอแนะ

• สำหรับประเทศไทย

จากการวิเคราะห์ตัวชี้วัดที่ผ่านมาแสดงให้เห็นถึงสิ่งทีกรมประมง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องเร่งดำเนินการในหลายประเด็น คือ

- 1) การเปิดรับฟังความคิดเห็นเพื่อส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมและสร้างความโปร่งใสในการทำงาน ดังนั้นกรมประมงและผู้ที่เกี่ยวข้องโครงการธนาคารอาหารทะเล ควรจะมีการเปิดรับฟังความคิดเห็นของคนในพื้นที่ก่อนมีการดำเนินโครงการ โดยเฉพาะกลุ่มคนที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องอยู่กับทะเล ไม่ว่าจะเป็นชาวประมงพื้นบ้าน กลุ่มผู้เพาะเลี้ยง ประมงพาณิชย์ รวมไปถึงหน่วยงานอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการทั้งในด้านการให้ข้อเสนอแนะต่อนโยบายที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเปิดมุมมองและวิสัยทัศน์ของกรมประมง ในการหยิบยก สถานการณ์จริงในพื้นที่มาเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายแทนการกำหนดนโยบายจากผู้บริหารส่วนกลาง
- 2) กรมประมงจะต้องเปิดเผยข้อมูลพื้นที่ที่รัฐกำหนดไว้สำหรับดำเนินโครงการ Sea Food Bank ให้กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้รับทราบข้อมูล และจะต้องทำงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน สมาพันธ์ประมงพื้นบ้าน และชุมชนริมชายฝั่งในการศึกษาการใช้ประโยชน์พื้นที่ให้เกิดความชัดเจนก่อนที่จะมีการ ดำเนินการใดๆ และจะต้องนำเสนอข้อมูลที่ชัดเจนได้ว่าโครงการดังกล่าวก่อให้เกิดการกระจายประโยชน์ต่อคนในชุมชนชายฝั่งอย่างไร ไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับคนกลุ่มเดิมที่ทำประมงในพื้นที่ได้อย่างไร และจะต้องมีการศึกษาที่แสดงให้เห็น ถึงข้อดีข้อเสียที่อาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการที่เป็นข้อมูลชัดเจน
- 3) การเผยแพร่ข้อมูลผ่านสื่อต่างๆ ควรจะมีความหลากหลายมากขึ้น และควรปรับปรุงสื่อ เช่น เว็บไซต์ให้มีความเป็นปัจจุบัน พร้อมขยายช่องทางในการทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ให้มากขึ้นเพราะโครงการ

เกี่ยวข้องกับหลายฝ่ายโดยเฉพาะชุมชนที่เป็นเป้าหมายของการดำเนินงานแต่ขณะนี้มักมีกลุ่มคนเพียงบางส่วนเท่านั้นที่รับทราบข้อมูล อีกทั้งข้อมูลที่ได้รับทราบยังคงไม่มีความชัดเจนและไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจของกลุ่มคนที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากเรื่องนี้เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับชุมชนทั้งในด้านวิถีชีวิต กฎหมายและสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

- 4) กรมประมงและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องสร้างกลไกติดตามตรวจสอบและประเมินให้ชัดเจน โดยจะต้องเป็นกลไกที่ดำเนินการร่วมกันระหว่าง ชุมชน รัฐและองค์กรทางสังคม ไม่ใช่เป็นกลไกที่เกิดจากรัฐเพียงฝ่ายเดียว
- 5) การศึกษาวิจัยที่รอบด้านทั้งด้านเศรษฐกิจสังคม และสิ่งแวดล้อม ให้ครอบคลุมปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ไม่ใช่การทำวิเคราะห์เชิงพื้นที่เท่านั้น โดยเฉพาะการศึกษาวิจัยเรื่องผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการเพาะเลี้ยงชายฝั่ง รวมทั้งแนวทางปฏิบัติสำหรับการติดตาม และเฝ้าระวังอันเนื่องมาจากการส่งเสริมกิจกรรม บริเวณชายฝั่งเพื่อไม่ให้เกิดการใช้พื้นที่ทรัพยากรชายฝั่งเกิดศักยภาพของธรรมชาติ และควรมีการศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับบทเรียนจากการอนุญาตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในอดีตว่าได้ก่อให้เกิดผลดีผลเสียอย่างไรต่อทั้งกลุ่มผู้เพาะเลี้ยงและกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบอย่างไร เพื่อนำผลจากบทเรียนที่เกิดขึ้นมาใช้สำหรับ การค้นหาแนวทางเพื่อป้องกันหรือสร้างมาตรการที่ชัดเจนให้กับกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องก่อนที่จะปล่อยให้มีการดำเนินการต่อไป
- 6) การให้ความสำคัญกับภูมิปัญญาท้องถิ่น การดำเนินการของกรมประมงในหลายครั้งขาดมิติด้านสังคมและการเคารพองค์ความรู้ของชุมชน ทำให้เกิดปัญหากับคนในพื้นที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งด้านความคิด ส่งผลกระทบ

ต่อเนื่องไปยังวิถีการปฏิบัติ ดังนั้นหน่วยงานไม่ควรมองข้ามคุณค่าองค์ความรู้ของชุมชนแต่ควรให้การส่งเสริมและสนับสนุน และนำมาปรับใช้ให้ควบคู่ไปกับการดำเนินงานตามนโยบายทั้งนี้ส่วนหนึ่งเพื่อให้เกิดการพัฒนาองค์ความรู้ที่เหมาะสมกับความต้องการของชุมชนและเป็นการเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจและสิทธิชุมชนให้เกิดขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ

- 7) การจัดการทรัพยากรจะต้องให้ความสำคัญกับตัวทรัพยากรเป็นสำคัญ เพื่อให้เกิดบรรทัดฐานที่ชัดเจนสำหรับหน่วยงานในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกันจะต้องมีการสร้างหลักประกันและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สามารถเข้าถึงและเข้าใจได้ชัดเจนก่อนที่จะมีการดำเนินการในพื้นที่ว่าพื้นที่ดังกล่าวจะต้องไม่กลายเป็นพื้นที่ส่วนบุคคล หากแต่ยังคงสภาพเป็นพื้นที่สาธารณะ ที่ทุกฝ่ายสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้เช่นเดิม และพื้นที่ดังกล่าวจะต้องเป็นทรัพย์สินที่ไม่สามารถทำการซื้อขายได้หากจะต้องมีการถ่ายทอดกรรมสิทธิ์ รัฐต้องดำเนินการพัฒนาและผลักดันให้เกิดกลไกในระดับชุมชนเพื่อให้เกิดเป็นเครื่องมือของชุมชนในการรับรองและปรับเปลี่ยนอันเกิดจากความต้องการของคนในชุมชนร่วมกันโดยอาจจะมีการสร้างเป็นคู่มือหรือแนวทางการดำเนินงานให้หน่วยงานใช้ปฏิบัติ
- 8) รัฐและกรมประมงจะต้องสนับสนุนให้การศึกษาวิจัยทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทางทะเลและชายฝั่งอย่างต่อเนื่อง โดยจะต้องสนับสนุนให้นักวิชาการ ชุมชนและองค์กรภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกระบวนการวิจัยตั้งแต่เริ่มต้นจนจบกระบวนการ

กรณีศึกษา: โครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง

บทนำ

สถานการณ์ทั่วไป

โครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขงเป็นโครงการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐ ภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือในการพัฒนาลุ่มน้ำโขงอย่างยั่งยืน โดย 6 ประเทศในอนุภูมิภาคที่แม่น้ำโขงไหลผ่านได้แก่ จีน พม่า ไทย ลาว เวียดนาม และกัมพูชา ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว และการพัฒนาพลังงาน การขยายตัวของการค้าเสรีในอนุภูมิภาคคือพลังผลักดันให้ 4 ประเทศคือ จีน พม่า ไทย และลาวที่ใช้ประโยชน์แม่น้ำโขงตอนบนบรรลุข้อตกลงว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ เมื่อ 20 เมษายน 2543 ซึ่งมีผลบังคับใช้ใน 1 ปีถัดมา ทำให้ประเทศภาคีสามารถเดินเรือในแม่น้ำโขงได้โดยเสรี

แต่เพื่อให้การเดินเรือสะดวกและปลอดภัย ประเทศภาคีได้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อประสานงานและศึกษาความเหมาะสมในการปรับปรุงร่องน้ำตั้งแต่เมืองท่าซือเหมาในมณฑลยูนนานของจีนจนถึงหลวงพระบางในลาวระยะทาง 886 กิโลเมตร รัฐบาลจีนเป็นเจ้าของและออกค่าใช้จ่าย 42 ล้านดอลลาร์หรือ 5.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อดำเนินการศึกษาและสำรวจออกแบบและดำเนินโครงการ ผลการศึกษาความเหมาะสมเบื้องต้นพบว่าโครงการมีความเหมาะสมทางเทคนิค การระเบิดแก่งจะไม่ทำให้กระแสน้ำ ปริมาณน้ำและท้องน้ำในแม่น้ำโขงเปลี่ยนแปลงไป การดำเนินการไม่มีผลต่อเส้นแบ่งเขตแดนประเทศภาคี และเป็นโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ต้องรีบดำเนินการ

คณะกรรมการร่วมจัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสำรวจออกแบบโครงการซึ่งการออกแบบได้แบ่งการดำเนินงานออกเป็น 3 ระยะ คือ

■ **ระยะแรก** ดำเนินการระเบิดแก่ง 11 แก่ง และกลุ่มหินใต้น้ำ 10 กลุ่ม ระยะทาง 331 ก.ม. เพื่อให้เรือระวางบรรทุกอยู่อย่างต่ำ 150 ตันสุทธิ สามารถเดินเรือได้เป็นเวลาอย่างน้อยร้อยละ 95 ของรอบปี ดำเนินการให้

เสร็จสิ้นในปี 2546 ในระยะทางนี้ แก่งที่ 11 คือ แก่งคอนผีหลงหรือคอนผีหลง ตั้งอยู่ในเขต อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงรายของประเทศไทยและบ้านห้วยทรายแขวงบ่อแก้ว สปป.ลาว

■ **ระยะที่ 2** ระเบิดแก่งและขุดลอกสันดอน 51 แห่ง เพื่อให้สามารถเดินเรือระวางบรรทุก 300 ตันสุทธิเป็นเวลาร้อยละ 95 ในรอบปีไปจนถึงหลวงพระบาง ในระยะที่ 2 มีแก่งอยู่ในเขตประเทศไทย ตั้งแต่อำเภอเชียงแสน เชียงของและเวียงแก่นจังหวัดเชียงราย 9 แห่ง

■ **ระยะที่ 3** ปรับปรุงร่องน้ำให้มีลักษณะคล้ายคลอง เพื่อให้สามารถเดินเรือระวางบรรทุกไม่เกิน 500 ตันสุทธิ

การออกแบบร่องน้ำและรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมจัดทำโดยคณะทำงานร่วม ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของ 4 ประเทศ ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลของประเทศภาคี โดยคณะรัฐมนตรีไทยให้ความเห็นชอบ เมื่อ 29 มกราคม 2545 มอบให้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์ กรมการคมนาคม เป็นผู้รับผิดชอบ ดำเนินโครงการในการดำเนินการปรับปรุงร่องน้ำ รัฐบาลจีนได้ว่าจ้างบริษัทจงชิ่งและกวางสีแห่งประเทศจีนเป็นผู้ดำเนินการปรับปรุงร่องน้ำโดยใช้งบประมาณ 42 ล้านดอลลาร์หรือประมาณ 200 ล้านบาท พร้อมกับจัดตั้งสำนักงานประสานงานโครงการประกอบด้วยผู้แทนของทั้ง 4 ประเทศทำหน้าที่กำกับดูแล การดำเนินงานของผู้รับจ้างปรับปรุงร่องน้ำ

ผลการปรับปรุงร่องน้ำ ในเอกสารชี้แจงต่อศูนย์ประสานงานชาวกองแห่งชาติ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์ รายงานว่า การปรับปรุงร่องน้ำได้ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะในรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ดำเนินการศึกษาโดยบริษัทที่ปรึกษาจีน เช่น หลีกเลี่ยงไม่ดำเนินการระเบิดแก่งในฤดูปลาวางไข่ และช่วงการอพยพของปลา ทำให้ดำเนินการปรับปรุงร่องน้ำได้เฉพาะเดือนธันวาคมถึงเมษายน คือฤดูแล้ง ซึ่งได้ดำเนินการติดต่อกัน

3 ปีตั้งแต่ปี 2545 ถึงปี 2547 ระเบิดแก่งและปรับปรุงแนวหินขนาดเล็กใต้น้ำได้ 10 แห่งยกเว้นแก่งคอนผีหลวงในประเทศไทย (และลาว) ซึ่งคณะรัฐมนตรีไทยมีมติเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2545 ให้ชะลอการดำเนินการเอาไว้ก่อน จนกว่าการเจรจาปักปันเขตแดนระหว่างประเทศไทย-ลาว จะเสร็จสิ้น และจนกว่าจะได้ศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมในพื้นที่โครงการของประเทศไทยโดยละเอียดเสียก่อน

น่าสังเกตว่าเอกสารชี้แจงผลการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ฉบับจีน) และสรุปผลการดำเนินโครงการของผู้รับผิดชอบโครงการฝ่ายไทย มิได้กล่าวถึงหรือพิจารณาข้อคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์ของสาธารณชนและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต่อความเหมาะสมและความรอบคอบของการดำเนินโครงการนี้โดยรวม และต่อความถูกต้องครอบคลุมของรายงานการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่ดำเนินการโดยฝ่ายจีนภายใต้คณะกรรมการกำกับดูแลที่ประกอบด้วยผู้แทนของทั้ง 4 ฝ่าย

สถานะปัจจุบันของการปรับปรุงแก่งคอนผีหลวงสรุปได้ว่ากรณีแก่งคอนผีหลวงที่ยังไม่สามารถดำเนินการได้นั้น สำนักงานประสานงานโครงการได้เสนอให้คณะกรรมการร่วม 4 ประเทศพิจารณาตัดสินใจ ยังไม่มีข้อยุติในด้านการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้จัดจ้างบริษัททีเอ็มคอนซัลติง เอนจิเนียริง แอนด์แมเนจเม้นต์จำกัด ดำเนินการศึกษาแล้วเสร็จเมื่อเดือนมิถุนายน 2547 ด้านการเจรจาปักปันเขตแดนไทย-ลาวไม่มีความคืบหน้าจนกระทั่งถึงเดือนมีนาคม 2548 คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลปัจจุบันยังไม่ได้พิจารณาหรือมีมติให้ดำเนินการต่อไปอย่างไร อย่างไรก็ตามประเทศไทยได้ดำเนินโครงการพัฒนาที่ต่อเนื่องและใช้ประโยชน์จากการปรับปรุงร่องน้ำในแม่น้ำโขง เช่น การจัดสร้างท่าเรือเชียงแสน การกำหนดจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจังหวัดเชียงราย

ซึ่งกำหนดที่จัดตั้งในอำเภอใดอำเภอหนึ่งระหว่างเชียงแสนหรือเชียงของจังหวัดเชียงราย

จากความเป็นมาของโครงการและเหตุผลการเลือกพิจารณาโครงการข้างต้น จะเห็นได้ว่าการดำเนินโครงการนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการใช้ทรัพยากรและการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศและของอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง สิ่งที่ยังพิจารณาต่อไปคือ ประเด็นที่ว่า การตัดสินใจดำเนินโครงการนี้ ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบและสาธารณชนทั่วไปได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากน้อยเพียงใด ซึ่งผลการประเมินจะเป็นดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลของการจัดการสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยด้านการเข้าถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจระดับโครงการ

เหตุผลในการเลือกกรณีศึกษา

โครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขงเป็นโครงการขนาดใหญ่ ภายใต้ความตกลงการเดินเรือพาณิชย์ระหว่าง 4 ประเทศ ในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง ได้แก่ จีน พม่า ไทย และลาว มีลักษณะเป็นโครงการระหว่างประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อลดขนาดแก่งหินที่เป็นอุปสรรคต่อความปลอดภัยในการเดินเรือในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง ครอบคลุมพื้นที่ในแม่น้ำโขงตั้งแต่ส่วนที่ไหลผ่านมณฑลยูนนานภาคใต้ของประเทศจีน ซึ่งเรียกว่าแม่น้ำล้านช้าง ส่วนที่ไหลผ่านประเทศพม่า ลาว และไทย ไปจรดเมืองหลวงพระบางในลาว ระยะทาง 331 ก.ม. จึงนับได้ว่าเป็นโครงการพัฒนาข้ามพรมแดน (trans-boundary) และข้ามอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐของประเทศภาคีความตกลงปฏิบัติการที่สำคัญของโครงการ คือการระเบิดแก่งหินขนาดใหญ่ 11 แก่ง รวมทั้งการขุดลอกร่องน้ำเพื่อให้สามารถเดินเรือขนาด 150 ตัน 300 และ 500 ตันได้

ขนาดและการดำเนินการทางกายภาพของการดำเนินโครงการมีผลกระทบแน่นอนไม่มากก็น้อยต่อสิ่งแวดล้อมวิถีชีวิตและสิทธิของประชาชนที่อาศัยแม่น้ำโขงเป็นแหล่ง

เลี้ยงชีพ การตัดสินใจในระดับการดำเนินโครงการใหญ่ ๆ เช่นนี้จะเป็นผลดีตามความมุ่งหมายของโครงการ และอาจจำกัดผลกระทบให้น้อยที่สุดได้หากการตัดสินใจดำเนินการได้คำนึงถึงหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่เฉพาะผู้ได้รับผลกระทบ โดยตรงเท่านั้น แต่รวมถึงสาธารณชนทั่วไปด้วยการประเมิน ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติของการดำเนินโครงการขนาดนี้ สะท้อนภาพกว้างและลึกของธรรมาภิบาล การจัดการ สิ่งแวดล้อมในประเทศไทยได้ดีสามารถสรุปบทเรียน ข้อเสนอแนะที่อาจเป็นประโยชน์แก่การกำหนดนโยบายและการดำเนินโครงการอื่นๆ ในลักษณะเดียวกันได้ในอนาคต

นอกจากนั้นโครงการนี้ได้รับการพัฒนาสำรวจออกแบบและดำเนินการต่อเนื่องมาเป็นเวลานานตั้งแต่ปี 2543 จนบรรลุผลตามเป้าหมายในระยะที่ 1 แล้ว คือสามารถปรับปรุงร่องน้ำให้สามารถรองรับการเดินเรือขนาด 150 ตันได้แล้ว จึงเหมาะสมที่จะได้รับการประเมินผล การดำเนินโครงการด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับโครงการ ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงเลือกโครงการนี้เพื่อประเมินการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจระดับโครงการด้วยตัวชี้วัดเหล่านี้

ตารางตัวชี้วัด

ตัวชี้วัด	ผลการประเมิน
<p>III.B.1 ระยะเวลาที่ได้มีการแจ้งต่อสาธารณชนล่วงหน้าเกี่ยวกับร่างโครงการ (ก่อนการตัดสินใจกำหนดโครงการ)*</p> <p>บ ภัยของค่าตัวชี้วัด</p> <ul style="list-style-type: none">(๑) ไม่สามารถแจ้งประเมินได้กับกรณีศึกษา(๒) ไม่มีการแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบล่วงหน้า(๓) มีการแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบล่วงหน้าเป็นระยะเวลาอย่างน้อย(ระบุวัน)(๔) มีการแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบล่วงหน้าในระยะเวลาที่เหมาะสม (ระบุวัน)	<p>ผลการประเมิน</p> <p>ไม่มีการแจ้งให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับรายละเอียดโครงการทั้งในช่วงก่อนที่รัฐบาลลงนามในสัญญาความตกลงว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง ในเดือนเมษายน 2543 และหลังจากสัญญา มีผลบังคับใช้ในเดือนเมษายน 2544 แม้รัฐบาลได้ประกาศให้ประชาชนทราบถึงสาระสำคัญและความมุ่งหมายของข้อตกลงทางสี่ของรัฐตามปรกติภายหลังการลงนามในข้อตกลง แต่เนื้อหาในประกาศไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินโครงการปรับปรุงร่องน้ำ</p> <p>อีกทั้ง ผลการสำรวจความรู้และข้อคิดเห็นของประชาชน และหน่วยงาน ในพื้นที่โครงการ ที่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี ได้จัดทำขึ้นหลังจากข้อตกลงมีผลบังคับใช้ 2 เดือน มีข้อสรุปว่า ประชาชนร้อยละ 70.5 ไม่ทราบมาก่อนว่ามีโครงการและร้อยละ 29.5 รับทราบมาก่อนจากกำนันผู้ใหญ่บ้าน หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น จากชาวบ้านด้วยตนเอง และจากกลุ่มสำรวจของจีนและกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี หน่วยราชการในพื้นที่ร้อยละ 36 หรือ 9 หน่วยงานไม่เคยรับทราบมาก่อนว่ามีการดำเนินโครงการนี้ในพื้นที่ตน อีก 15 หน่วยงานหรือร้อยละ 62 เคยรับทราบว่า จะมีการดำเนินโครงการนี้ในพื้นที่ตน⁵⁰</p> <p>แม้กระนั้น สาธารณชนโดยทั่วไปยังไม่รับทราบล่วงหน้า จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ 29 มกราคม 2545 เห็นชอบกับรายงานการออกแบบร่องน้ำ และรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่ดำเนินการศึกษาโดยฝ่ายจีน สาธารณชนจึงตระหนักว่ารัฐจะดำเนิน โครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำโขง โดยวิธีระเบิดแก่งที่เป็นอุปสรรคต่อความปลอดภัยในการเดินเรือ เมื่อมีรายละเอียดการดำเนินโครงการสาธารณชนซึ่งประกอบ ด้วยสื่อมวลชน องค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน รวมทั้งคณะกรรมการแห่งวุฒิสภา 3 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม การต่างประเทศ และกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงตระหนักและวิพากษ์วิจารณ์พร้อมทั้งแสดงความวิตกกังวลต่อความไม่รอบคอบและเร่งรัดของการดำเนินโครงการในหลายประเด็น เช่น ผลกระทบสิ่งแวดล้อม</p>

⁵⁰ บันทึกข้อความ กลุ่มสิ่งแวดล้อม กองวิชาการ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2544 เรื่องสรุปผลการสำรวจความคิดเห็นประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่โครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือในแม่น้ำโขงตอนบน 6 หน้า

<p style="text-align: center;">ตัวชี้วัด</p> <p style="text-align: center;">ผลลัพธ์ของค่าตัวชี้วัด</p>	<p style="text-align: center;">ผลการประเมิน</p> <p>สิทธิมนุษยชน ความมั่นคงและแนวเขตแดนระหว่างไทย-ลาว พร้อมทั้งส่งข้อเสนอแนะให้รัฐชะลอการดำเนินโครงการในพื้นที่ประเทศไทยออกไปก่อนจนกว่าประเด็นข้อสงสัยต่างๆ ได้รับการศึกษาอย่างชัดเจน เป็นผลให้คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2545 คือ ไม่ถึง 3 เดือนต่อมา ให้ชะลอการดำเนินโครงการในพื้นที่ประเทศไทยออกไป ก่อนจนกว่าจะได้ศึกษาผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ประเทศไทย โดยละเอียด และการเจรจาปักปันเขตแดนไทย-ลาวจะแล้วเสร็จ</p>
<p>III.B.2 คุณภาพของข้อมูลเพื่อสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชนในระดับโครงการ*</p> <p style="text-align: center;">ผลลัพธ์ของค่าตัวชี้วัด</p> <ul style="list-style-type: none"> (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องแก่สาธารณชน (๓) มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชน โดยมีความครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูล⁵¹ 1-3 รายการ (โปรตรระบุ) (๓) มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชน โดยมีความครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูลมากกว่า 4 รายการ (โปรตรระบุ) 	<p style="text-align: center;">ผลการประเมิน</p> <p>มีการให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการแก่สาธารณชนโดยมีความครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูลอยู่ 3 รายการ ได้แก่</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) คำอธิบายความเป็นมาของโครงการและแผนการดำเนินงานของรัฐบาล 2) คำอธิบายผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและการดำรงชีวิตของประชาชน โดยกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ในรูปของเอกสารและการประชุมชี้แจงและรับฟังความเห็นของประชาชนในจังหวัดเชียงราย ที่โรงแรมลิตเติลด็อก วันที่ 30 ตุลาคม 2545 และ 3) รายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเปิดเผยข้อมูลแก่ประชาชนผู้สนใจในรูปแบบแผ่นซีดีรอม

⁵¹ ความครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูล ประกอบด้วยข้อมูลต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 1) ข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นมาของนโยบาย/แผน
- 2) ข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกในการตัดสินใจและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
- 3) ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการตัดสินใจ หรือกระบวนการตัดสินใจ เช่น จัดที่โหนด เมื่อไหร่ เข้าร่วมได้อย่างไร
- 4) ข้อมูลชี้แจงเกี่ยวกับวิธีการที่จะได้รับข้อมูลเพิ่มเติม
- 5) ข้อมูลชี้แจงถึงการที่ประชาชนจะส่งคำถามหรือความคิดเห็น
- 6) ข้อมูลชี้แจงเกี่ยวกับประเภทของข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม

ตัวชี้วัด	
<p>III.B.3 การมีและจัดเก็บใบอนุญาตจากท้องถิ่นและเอกสารโครงการอื่นๆ เช่น ข้อตกลงสัมปทานหรือสัญญาไว้ในแหล่งเก็บข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่เปิดให้ประชาชนเข้าถึงได้*</p> <p>พ้อย์ของค่าตัวชี้วัด</p> <ul style="list-style-type: none"> (๐) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๑) ไม่จดทะเบียนหรือบันทึกเกี่ยวกับการอนุญาต จากท้องถิ่นและเอกสารอื่นๆ (เช่น ข้อตกลงสัมปทาน หรือ สัญญา) ที่เก็บไว้สำหรับให้ประชาชนเข้าถึงได้ (๒) มีทะเบียนหรือบันทึกเกี่ยวกับการอนุญาตจากท้องถิ่นและ/หรือเอกสารโครงการอื่นๆ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้ 1 แห่ง (โปรดระบุ) (๓) มีทะเบียนหรือบันทึกเกี่ยวกับการอนุญาตจากท้องถิ่น และ/หรือเอกสารอื่นๆ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้มากกว่า 1 แห่ง (โปรดระบุ) 	<p>ผลการประเมิน</p> <p>ไม่มีการจดทะเบียนเอกสารหรือจัดเก็บใบ อนุญาตดำเนินโครงการจากองค์การปกครองท้องถิ่น หรือเอกสารโครงการอื่นๆ จัดหาไว้ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ในห้องสมุดสาธารณะหรือศูนย์ข้อมูลข่าวสารสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อม</p> <p>เหตุที่ไม่มีการจดทะเบียนหรือจัดเก็บใบอนุญาตดำเนินโครงการจากท้องถิ่น เนื่องจากการดำเนินโครงการนี้ไม่ได้ขออนุญาตองค์การปกครองท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล</p> <p>การไม่แจ้ง ไม่ขออนุญาตองค์การปกครองท้องถิ่นก่อนการดำเนินโครงการ สะท้อนการไม่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นตั้งแต่ต้น</p>
<p>III.B.4 ระดับของการปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญหรือองค์กรภายนอกในการกำหนดองค์ประกอบหรือขอบเขตของโครงการ*</p> <p>พ้อย์ของค่าตัวชี้วัด</p> <ul style="list-style-type: none"> (๐) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๑) ไม่มีการปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญหรือองค์กรภายนอกที่เป็นอิสระในการกำหนดองค์ประกอบหรือขอบเขตของโครงการ (๒) มีการปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญหรือองค์กรภายนอก 1-2 คน/องค์กร (๓) มีการปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญหรือองค์กรภายนอกมากกว่า 3 คน/องค์กร 	<p>ผลการประเมิน</p> <p>การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินโครงการของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ให้ข้อมูลว่า การสำรวจออกแบบโครงการดำเนินการโดยฝ่ายเงินซึ่งว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาเงินซึ่งมีวิศวกรวิชาชีพและมิได้เป็นอิสระ ดำเนินการสำรวจออกแบบและศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยมีผู้แทนประเทศภาคี 4 ประเทศในคณะกรรมการร่วมทำหน้าที่กำกับดูแลผลการศึกษาออกแบบ ผลการศึกษาออกแบบไม่ได้ผ่านกระบวนการปรึกษาหารือรับฟังความเห็นจากองค์กรวิชาชีพที่เป็นอิสระ</p>

ตัวชี้วัด	
<p>III.B.5 การปรึกษาหารือกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการที่เสนอ*</p> <p>บ่งชี้ของค่าตัวชี้วัด</p> <ul style="list-style-type: none"> (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีการปรึกษาหารือกับกลุ่มหรือประชาชนที่ได้รับผลกระทบ (๓) มีการปรึกษาหารือกับกลุ่มหรือประชาชนที่ได้รับผลกระทบ 1 ครั้ง (iii) มีการวางแผนที่เป็นระบบในการปรึกษาหารือกับกลุ่มหรือประชาชนที่ได้รับผลกระทบ (เช่น ให้โอกาสในการแสดงความคิดเห็น) 	<p>ผลการประเมิน</p> <p>กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้จัดการประชุมชี้แจงและรับฟังความเห็นจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบในจังหวัดเชียงราย 1 ครั้ง เมื่อ 30 ตุลาคม 2545 หลังจากที่โครงการได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากจากสาธารณชน มีผู้เข้าร่วมประชุม 195 คน ประกอบด้วยผู้แทนภาครัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น</p> <p>จังหวัดเชียงรายรวม 91 คน ผู้แทนภาคเอกชน ประกอบด้วยผู้ประกอบการค้ากับเรือจีน ผู้ประกอบการเดินเรือ และผู้ประกอบการท่องเที่ยวรวม 15 คน ผู้แทนภาคประชาชนในพื้นที่โครงการ และผู้นำชุมชน รวม 41 คน องค์กรพัฒนาเอกชน 20 คนและสื่อมวลชน 28 คน</p> <p>การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ดำเนินการโดยบริษัทที่ปรึกษาได้ดำเนินการขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการพบผู้นำชุมชนจัดเวทีกลุ่มย่อยและเวทีสาธารณะในชุมชน สรุปรวบรวมข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของชุมชนเอาไว้ในรายงานผลการศึกษา</p>
<p>III.B.6 เครื่องมือที่ใช้ในการเผยแพร่ข้อมูลการตัดสินใจระดับโครงการ</p> <p>บ่งชี้ของค่าตัวชี้วัด</p> <ul style="list-style-type: none"> (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีการแจ้งข้อมูลแก่สาธารณชนเกี่ยวกับความประสงค์ร่างหรือการตัดสินใจของโครงการ (๓) ใช้เครื่องมือเพียงชนิดเดียวในการแจ้งข้อมูลแก่สาธารณชน (ระบุ) (iii) มีการแจ้งข้อมูลแก่สาธารณชนโดยการใช้อุปกรณ์หลายชนิด (ระบุ) 	<p>ผลการประเมิน</p> <p>เครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินโครงการได้แก่การประชุมกลุ่มเป้าหมายเพื่อชี้แจงรายละเอียดของการดำเนินโครงการและการแจ้งหน่วยงานของรัฐในพื้นที่โครงการ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หัวหน้าหน่วยงานจากส่วนกลางที่ประจำอยู่ในจังหวัด เป็นต้น นอกจากนี้มีการให้ข้อมูลทางสื่อของรัฐทั้งสิ่งพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ รวมทั้งทางอินเทอร์เน็ต</p>

ตัวชี้วัด	
<p>III.B.7 การสื่อสารข้อมูลเกี่ยวกับร่างการตัดสินใจระดับโครงการกับกลุ่มชนชายขอบทางเศรษฐกิจหรือทางสังคม วัฒนธรรม</p> <p>ผลลัพธ์ของค่าตัวชี้วัด</p> <ul style="list-style-type: none"> (๐) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๑) ไม่มีเอกสารหรือสื่อต่างๆ หรือการประชุมที่จัดทำขึ้นเพื่อกลุ่มชนชายขอบทางเศรษฐกิจหรือทางสังคมวัฒนธรรม (๒) มีเอกสาร หรือสื่อต่างๆ หรือการประชุมที่จัดทำขึ้นอย่างน้อย 1 ครั้ง ที่จัดทำขึ้นเพื่อกลุ่มชนชายขอบทางเศรษฐกิจหรือสังคมวัฒนธรรม (๓) มีการวางแผนและจัดการอย่างเป็นระบบในการสื่อสารไปยังกลุ่มชนชายขอบทางเศรษฐกิจหรือสังคมวัฒนธรรม 	<p>ผลการประเมิน</p> <p>กลุ่มผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการนี้ไม่มีชนชายขอบอีกฝ่ายหนึ่งชุมชนที่อาจได้รับผลกระทบไม่อาจนับว่าเป็นชุมชนชายขอบทางเศรษฐกิจและสังคมวัฒนธรรม</p>
<p>III.B.8 ระยะเวลาที่เปิดให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็น</p> <p>ผลลัพธ์ของค่าตัวชี้วัด</p> <ul style="list-style-type: none"> (๐) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๑) ไม่มีการกำหนดระยะเวลาให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็น (๒) สาธารณชนมีระยะเวลาในการแสดงความคิดเห็นน้อยมาก (ระบุช่วงเวลา) (๓) สาธารณชนมีระยะเวลาในการแสดงความคิดเห็นอย่างเหมาะสม (ระบุช่วงเวลา) 	<p>ผลการประเมิน</p> <p>ผู้ดำเนินโครงการไม่ได้กำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็น สาธารณชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้โดยไม่กำหนดเวลาไว้อย่างชัดเจน</p>

ตัวชี้วัด	
<p>III.B.9 การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการทบทวน ขยายเวลา ปรับเปลี่ยน หรือยุติโครงการ</p> <p>ผลลัพธ์ของค่าตัวชี้วัด</p> <ul style="list-style-type: none"> (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีกระบวนการให้อำนาจในการตัดสินใจแก่สาธารณชนในการทบทวน ขยายเวลาปรับเปลี่ยน หรือยุติโครงการ (๓) มีกระบวนการให้อำนาจในการตัดสินใจแก่สาธารณชนในการทบทวน ขยายเวลาปรับเปลี่ยน หรือยุติโครงการ (๓) มีกระบวนการให้อำนาจในการตัดสินใจแก่สาธารณชนในการทบทวน ขยายเวลาปรับเปลี่ยน หรือยุติโครงการ และมีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชน 	<p>ผลการประเมิน</p> <p>กระบวนการที่ให้อำนาจสาธารณชนในการมีส่วนร่วมตัดสินใจ ทบทวนขยายเวลาปรับเปลี่ยนหรือยุติโครงการ อยู่ที่ระดับสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2539 ว่าด้วยการจัดทำประชาพิจารณ์ ซึ่งการดำเนินโครงการนี้มิได้นำมาใช้ เหมือนกับโครงการขนาดใหญ่อื่น ๆ ที่มีความขัดแย้งกับประชาชนในพื้นที่ อย่างไรก็ตามแม้ไม่ได้ใช้ระเบียบนี้ (ซึ่งภายหลังถูกยกเลิกไปในปลายปี 2547) แต่สาธารณชนยังใช้เครื่องมืออื่น ๆ เช่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ดำเนินโครงการ ให้ทบทวนหรือชะลอการตัดสินใจ หรือให้เปิดเผยข้อมูล หรือหนังสือร้องเรียนต่อสถาบันการเมือง การปกครองเช่นวุฒิสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการด้วยกระบวนการเหล่านี้เป็นผลให้ผู้รับผิดชอบโครงการเสนอคณะรัฐมนตรีให้ชะลอการดำเนินการในพื้นที่ฝ่ายไทยออกไปก่อนจนกว่าจะทราบผลการปักปันเขตแดนไทย-ลาว และการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม</p>
<p>III.B.10 ระยะเวลาในการให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการปรึกษาหารือเกี่ยวกับการตัดสินใจระดับโครงการ</p> <p>ผลลัพธ์ของค่าตัวชี้วัด</p> <ul style="list-style-type: none"> (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนเกี่ยวกับสาระของผลการหารือหรือข้อเสนอแนะจากการรับฟังความคิดเห็นประชาชน (๓) มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนเกี่ยวกับสาระของผลการหารือหรือข้อเสนอแนะจากการรับฟังความคิดเห็นประชาชนในระยะเวลามากกว่า 2 เดือน หลังจากการตัดสินใจ (๓) มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนเกี่ยวกับสาระของผลการหารือหรือข้อเสนอแนะจากการรับฟังความคิดเห็นประชาชนภายในระยะเวลา 2 เดือน หลังจากการตัดสินใจ 	<p>ผลการประเมิน</p> <p>การให้ข้อมูลเกี่ยวกับสาระของข้อคิดเห็นของสาธารณชนกระทำในรูปแบบของการประชุมชี้แจงเกี่ยวกับการดำเนินโครงการ ซึ่งจัดขึ้น 9 เดือนหลังจากคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ดำเนินโครงการ และ 6 เดือนหลังจากคณะรัฐมนตรี มีมติให้ชะลอการดำเนินโครงการออกไปก่อน</p>

ตัวชี้วัด	
<p>III.B.11 การนำความคิดเห็นข้อเสนอแนะจากสาธารณชนไปพิจารณาในการตัดสินใจระดับโครงการ</p> <p>พสัยของค่าตัวชี้วัด</p> <ul style="list-style-type: none"> (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีเอกสารที่แสดงถึงแนวทางกระบวนการที่จะนำความเห็นข้อเสนอจากสาธารณชนเข้าไปสู่กระบวนการกำหนดหรือตัดสินใจ (๓) มีเอกสารที่กล่าวถึงแนวทางกระบวนการที่จะนำความเห็นข้อเสนอจากสาธารณชนเข้าไปสู่กระบวนการกำหนดหรือตัดสินใจ (๓๓) มีเอกสารที่แสดงถึงแนวทางกระบวนการที่จะนำความเห็นข้อเสนอจากสาธารณชนเข้าไปสู่กระบวนการกำหนดหรือตัดสินใจ และอธิบายถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของสาธารณชน 	<p>ผลการประเมิน</p> <p>เอกสารการสำรวจออกแบบของโครงการจัดทำขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2543-44 เป็นเวลา 10 เดือน เอกสารชี้แจงการดำเนินโครงการ ไม่ปรากฏว่ามีการพิจารณาข้อคิดเห็นของสาธารณชน อาจเนื่องจากสาธารณชนยังไม่ทราบตระหนักเกี่ยวกับการดำเนินโครงการในขณะนั้น แต่เอกสารชี้แจงอื่นๆ หลายฉบับของโครงการได้แสดงว่ามีกรับฟังและพิจารณาตอบหรือชี้แจงข้อสงสัยข้อคิดเห็นของสาธารณชน เช่น รายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่บางฉบับเช่นเอกสารประกอบการชี้แจงต่อศูนย์ประสานงานข่าวกรองแห่งชาติไม่ระบุข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของสาธารณชนเลย</p> <p>โดยรวม การที่ผู้ดำเนินโครงการคือ กระทรวงคมนาคมเสนอคณะรัฐมนตรีให้ชะลอการดำเนินการในพื้นที่ฝ่ายไทยออกไปก่อน เป็นผลมาจากการพิจารณาข้อคิดเห็นท้วงติงของสาธารณชนเกี่ยวกับผลกระทบสิ่งแวดล้อมและแนวเขตแดน</p>
<p>III.B.12 ระดับการมีส่วนร่วมโดยกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบหรือกลุ่มผลประโยชน์สาธารณะในกระบวนการตัดสินใจระดับโครงการ</p> <p>พสัยของค่าตัวชี้วัด</p> <ul style="list-style-type: none"> (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ฝ่ายที่ได้รับผลกระทบไม่เข้าร่วมในการดำเนินโครงการหรือติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อตัดสินใจระดับกิจกรรมของโครงการ (๓) ฝ่ายที่ได้รับผลกระทบได้เข้าร่วมในการติดตามตรวจสอบโดยตรงของกิจกรรมหรือการตัดสินใจระดับโครงการ (๓๓) ฝ่ายที่ได้รับผลกระทบโดยตรงได้เข้าร่วมในการออกแบบมาตรการการปฏิบัติตามและการติดตามตรวจสอบกิจกรรมหรือการตัดสินใจระดับโครงการ 	<p>ผลการประเมิน</p> <p>เหตุที่ไม่เข้าร่วมในการดำเนินโครงการหรือติดตามตรวจสอบการปฏิบัติเนื่องจากการดำเนินโครงการนี้ไม่ได้มีกระบวนการให้ฝ่ายที่ได้รับผลกระทบเข้าร่วมทางตรงเพื่อติดตามตรวจสอบหรือร่วมคิดออกแบบมาตรการปฏิบัติตาม หรือตรวจสอบกิจกรรม หรือการตัดสินใจระดับโครงการ</p>

บทวิเคราะห์

- 1) การดำเนินโครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง เป็นโครงการที่มีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม มีผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน ขั้นตอนการดำเนินการแม้ว่าจะใช้เวลาในการเตรียมการในระดับนโยบาย คือการเจรจาทำความเข้าใจระหว่างประเทศ แต่เมื่อบรรลุข้อตกลงแล้ว ปรากฏว่าขั้นตอนการดำเนินการรวดเร็วผลสำเร็จโดยเร็วจนขาดความรอบคอบ ที่สำคัญคือขาดการปรึกษาหารือและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจดำเนินโครงการ การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ได้รับความสำคัญตั้งแต่ต้นในกระบวนการตัดสินใจ ผู้ดำเนินโครงการเพียงยอมรับให้ความสำคัญและตอบสนองต่อ เมื่อมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์และมีแรงกดดันจากวุฒิสภาและองค์กรอิสระรวมทั้งองค์กรชุมชนและองค์กรพัฒนาเอกชน และสื่อมวลชนโดยผู้ดำเนินโครงการเพียงจัดการประชุมชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นของสาธารณชน ในวันที่ 30 ตุลาคม 2545 หรือ 9 เดือนหลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ดำเนินโครงการได้เมื่อ 29 มกราคม 2545 และมีมติอีกครั้งในวันที่ 8 เมษายน 2545 ให้ชะลอการดำเนินโครงการในพื้นที่ประเทศไทย ลำดับขั้นตอน ดังกล่าวสะท้อนความไม่รอบคอบของการดำเนินโครงการที่ทำให้คณะรัฐมนตรีกลับลำหรือชะลอผลการตัดสินใจในเวลาไม่ถึง 3 เดือน หลังจากให้ความเห็นชอบให้ดำเนินโครงการได้ อีกทั้งสะท้อนการไม่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของสาธารณชนอย่างแท้จริงตั้งแต่ต้นดังกล่าแล้ว
- 2) ในการประชุมชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินโครงการโดยกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีเมื่อ 30 ตุลาคม 2545 มีเอกสารบันทึกข้อชี้แจง

และข้อคิดเห็นเสนอแนะของผู้เข้ารับฟังการชี้แจงได้บันทึก ประเด็นที่เกี่ยวกับข้อคิดเห็นของสาธารณชนที่เห็นว่า การระเบิดแก่งคอนผีหลงอาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเส้นแบ่งอาณาเขตระหว่างประเทศไทยและลาวได้ รวมถึงการทำลายแหล่งเพาะพันธ์สัตว์หายาก "โก" ซึ่งเป็นอาหารของปลาบึก และเป็นพืชน้ำที่ชุมชนริมฝั่งแม่น้ำโขง เก็บเกี่ยวเป็นอาหารและแปรรูปขายเป็นรายได้เลี้ยงชีพ ผู้แทนกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เรือตรีปรีชา เพ็ชรวงศ์ และผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องชี้แจงว่าการปรับปรุงแก่งคอนผีหลงจะไม่ใช่ปัญหาต่อเส้นแบ่งอาณาเขตระหว่างประเทศไทย-ลาว เพราะตำแหน่งของแก่งคอนผีหลงอยู่ในอาณาเขตของประเทศลาวอย่างชัดเจนตามสนธิสัญญาไทย-ฝรั่งเศส และการปรับปรุงร่องน้ำจะไม่มีผลกระทบต่อแนวร่องน้ำลึกระลอกชาติที่ใช้เป็นเส้นแบ่งพรมแดนตามหลักสากล⁵²

- 3) รัฐบาลได้ลงนามในข้อตกลงความร่วมมือในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเรื่องการพัฒนาร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง โดยไม่มีการแจ้งให้รัฐสภาทราบล่วงหน้า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตั้งข้อสังเกตว่าความตกลงระหว่างประเทศในลักษณะที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งรัฐและการดำรงชีพและสังคมวัฒนธรรมของประชาชนอย่างกว้างขวางควรที่รัฐบาลจะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา⁵³ 243 การตัดสินใจทำความตกลงระหว่างประเทศโดยไม่แจ้งและขอความเห็นชอบจากรัฐสภา มีนัยว่าข้อตกลงระหว่างประเทศ เพื่อปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง มีความสำคัญกว่ารัฐธรรมนูญ การไม่จัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบ

⁵² สรุปผลการประชุมสัมมนา "โครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง" ณ โรงแรมลิตเติลดักส์ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย วันที่ 30 ตุลาคม 2545 โดยกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี, 6 หน้า

⁵³ ศยามล ไกยูรวงศ์ และ วรินทร์า ไกยูรวงศ์ เรียบเรียง "ระเบิดแก่งแม่น้ำโขง" ภายใต้การพัฒนาเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง จัดพิมพ์โดยคณะอนุกรรมการด้านที่ดินและน้ำ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พฤศจิกายน 2547 หน้า 89

สิ่งแวดล้อมก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการ เป็นการละเมิดพระราชบัญญัติส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งหน่วยงานผู้ดำเนินโครงการคือ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ต้องรับผิดชอบ ภายหลังมติกรม. ได้มอบหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้ดำเนินการปฏิบัติและการละเมิดดังกล่าว สะท้อนว่าการใช้อำนาจบริหารมักไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรมตามหลักนิติธรรม(rule of law) แต่คำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และความสะดวกเป็นหลัก

ข้อเสนอแนะ

● สำหรับประเทศไทย

1) การดำเนินโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสิทธิและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน นอกจากจะต้องจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อนการตัดสินใจ ดำเนินโครงการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 แล้ว หน่วยงานผู้รับผิดชอบดำเนินโครงการควรตระหนักถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่เริ่มต้นคิดและสำรวจออกแบบโครงการ โดยการจัดตั้งกระบวนการหรือขั้นตอน หรือสร้างขนบธรรมเนียมปฏิบัติในระดับนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชน ขั้นตอนหรือธรรมเนียมปฏิบัติเหล่านี้อาจมีอยู่แล้ว หรือมีตัวอย่างการปฏิบัติที่ดีอยู่แล้ว แต่มีใช้หน่วยงานรัฐหรือเอกชนทุกระดับทุกหน่วยจะเข้าใจตรงกัน มีแนวปฏิบัติเหมือนกัน トラบใดที่ยังไม่มีการกำหนดไว้อย่างเป็นทางการ (institutionalized) การปฏิบัติก็จะยังล้าหลังอยู่ต่อไป บางหน่วยงานก็เข้าใจหลักธรรมาภิบาลอย่างดี บางหน่วยงานไม่เข้าใจ

หรือไม่สนใจเลย จนกระทั่งได้รับแรงกดดันหรือเกิดความขัดแย้งกับประชาชนอย่างรุนแรง ดังนั้น รัฐบาลควรดำเนินการให้สร้างกระบวนการหรือแนวทางที่ชัดเจนและส่งเสริมให้เป็นธรรมเนียมปฏิบัติในการก่อให้เกิดธรรมาภิบาลและเอื้ออำนวยความร่วมมือของประชาชนในการดำเนินโครงการพัฒนาการสร้างกระบวนการดังกล่าวอาจดำเนินการได้ทั้งทางนโยบายและทางกฎหมาย เช่นสร้างคู่มือแนวทางปฏิบัติในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือจัดการฝึกอบรมสร้างศักยภาพให้แก่เจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติให้มีสำนึก และทักษะในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือออกเป็นพระราชบัญญัติส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

2) การดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน แม้ว่าจะเป็นเรื่องระหว่างประเทศ ผู้ดำเนินโครงการควรให้ความสำคัญแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในฐานะตัวแทนที่เป็นทางการของท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ ได้มาโดยการเลือกตั้งมีหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น การดำเนินโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นใด ผู้กำหนดนโยบายและรับผิดชอบดำเนินโครงการควรปรึกษาหารือและขออนุญาตองค์การปกครองท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ ใบอนุญาต หรือหนังสืออนุญาต จากองค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ควรมีเพื่อแสดงให้เห็นว่า ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการคิดและดำเนินการโครงการ ผู้ดำเนินโครงการควรต้องแสดงหรือจดทะเบียนจัดเก็บใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตขององค์การปกครองท้องถิ่น และเอกสารทางการของโครงการไว้ที่หน่วยงานที่เก็บรวบรวม และให้

บริการข้อมูลสาธารณะ เช่น ห้องสมุด หรือศูนย์ข้อมูลข่าวสารด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น เพื่อให้สาธารณชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย การขออนุญาตท้องถิ่นและการเปิดเผยหรือการจดทะเบียนใบอนุญาต ข้อตกลงหรือสัญญาเกี่ยวกับโครงการเป็นสิ่งที่ทำได้ง่าย และแสดงให้เห็นเจตนาธรรมาภิบาลที่ดี ซึ่งหน่วยงานส่วนใหญ่ต้องการอยู่แล้ว แต่อาจยังไม่ได้เห็นความสำคัญของท้องถิ่น หรือเห็นแต่ยังไม่มีความเหมาะสมวิธีปฏิบัติมาก่อนว่า การดำเนินโครงการระดับชาติหรือระหว่างชาติควรจะต้องได้รับความเห็นชอบจากท้องถิ่นหรือไม่ หากเป็นเช่นนั้น ควรสร้างธรรมเนียมปฏิบัติที่ดีขึ้น (ตามข้อเสนอแนะข้อ 1) โดยอ้างอิงสิทธิขององค์การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญมาตรา 46 นอกจากนี้ให้ความสำคัญแก่องค์การปกครองท้องถิ่นแล้ว ผู้ดำเนินโครงการอาจสร้างธรรมเนียมการปฏิบัติที่ดียิ่งกว่านั้นได้อีก โดยประสานงานกับองค์การปกครองท้องถิ่น และองค์กรประชาชนในท้องถิ่นถ้ามี เพื่อเปิดช่องทางการสื่อสารข้อมูลข่าวสารกับประชาชนโดยตรง โดยจัดการประชุมชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นประชาชนโดยตรงในพื้นที่ที่จะดำเนินโครงการ เช่น ระดับตำบลหรืออำเภอ พร้อมทั้งจัดส่งเอกสารให้ข้อมูลที่ครบถ้วน ทั้งนี้ต้องทำก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการ

3) โดยที่กรณีนี้เป็นโครงการพัฒนาที่คิดและดำเนินการร่วมระหว่างประเทศในภูมิภาค มีลักษณะข้ามพรมแดน (trans-boundary) จึงมีนัยสำคัญต่อผู้มีส่วนได้เสียไม่เฉพาะเพียงในประเทศไทยเท่านั้น แต่รวมถึงประชาชนในประเทศเจ้าของแม่น้ำโขง คือประเทศที่แม่น้ำโขงไหลผ่านตั้งแต่จีน พม่า ไทย ลาว รวมทั้งกัมพูชาและเวียดนามซึ่งอยู่ท้ายน้ำย่อมจะ

ได้รับผลกระทบด้วยไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง การดำเนินโครงการพัฒนาใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นโครงการร่วมหรือโครงการเฉพาะในประเทศหนึ่งเท่านั้นควรคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในประเทศผู้มีส่วนได้เสียด้วย ธรรมชาติของการดำเนินโครงการเช่นนี้ รัฐบาลผู้ดำเนินโครงการจึงต้องร่วมมือประสานงานอย่างจริงจังกับรัฐบาลของประเทศผู้มีส่วนได้เสียเพื่อส่งเสริมสร้างโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในประเทศเหล่านั้น อันได้แก่ ประชาชนจีน พม่า และชาวลาว ได้รับทราบข้อมูล ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่สำคัญๆ และได้รับการพิจารณาบรรเทาผลกระทบอย่างยุติธรรม

● สำหรับการพัฒนาตัวชีวิต

ในขณะที่รัฐได้ให้ข้อมูลมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง อาจมีการวัดว่า วิธีการใดที่รัฐสื่อสารข้อมูลแก่ภาคประชาชน และรัฐได้ให้หลักประกันในการทำให้ข้อมูล เข้าถึงผู้ที่เกี่ยวข้องหรือไม่ เพื่อจะได้เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจดำเนินการ

สรุป

การประเมินการเข้าถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจระดับโครงการ โดยกรณีศึกษาโครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง สื่อนี้ว่าการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับโครงการของประเทศไทยมีปัญหาด้านธรรมาภิบาลทั้งในเชิงหลักการและการปฏิบัติ

กรณีศึกษาที่สะท้อนทั้งด้านลบและด้านที่เป็นบวกในด้านที่บกพร่อง ในทางหลักการ การดำเนินโครงการมิได้ให้ความสำคัญแก่หลักธรรมาภิบาลตั้งแต่เริ่มต้นคิด

โครงการจึงมิได้นำหลักธรรมาภิบาลมาพิจารณาในการตัดสินใจ ดังที่มิได้จัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม ก่อนการตัดสินใจอนุมัติให้ดำเนินโครงการซึ่งขัดต่อพระราชบัญญัติส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ในทางปฏิบัติ ผู้ดำเนินโครงการละเอียดที่จะเอื้อให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการ ทั้งในรูปของการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน อย่างไรก็ตาม ผู้ดำเนินโครงการมีการเรียนรู้ระดับหนึ่ง กล่าวคือเมื่อได้รับแรงกดดันจากข้อวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อมวลชน รวมทั้งจากการตรวจสอบและข้อเสนอแนะขององค์กรประชาชนและสถาบันสาธารณะที่สำคัญเช่นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น ให้เปิดเผยข้อมูลแก่ประชาชนและให้พิจารณาทบทวนโครงการ ผู้ดำเนินโครงการได้เปิดช่องทางให้ประชาชน เข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการตัดสินใจระดับโครงการได้ระดับหนึ่ง โดยการชี้แจงให้ข้อมูล จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง แต่ล่าช้ากว่าที่ควรเพราะได้ตัดสินใจล่วงหน้าไปแล้ว

ในด้านที่เป็นบวก พิจารณาจากหลักฐานที่นำเสนอแล้วโดยตัวชี้วัดข้างต้น การประเมินพบว่าการดำเนินโครงการ ขาดความรอบคอบ ตัดสินใจโดยอำนาจบริหารที่มุ่งเน้นผลเลิศทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ มิได้ใช้หลักธรรมาภิบาลในกระบวนการตัดสินใจ แต่การตรวจสอบโดยประชาชนและสถาบันสาธารณะ มีผลให้คณะรัฐมนตรีตัดสินใจชะลอการดำเนินโครงการออกไปเพื่อพิจารณาผลกระทบสิ่งแวดล้อม ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมสิทธิมนุษยชน และข้อเสนอแนะของฝ่ายต่างๆ อย่างรอบคอบอีกครั้ง จึงนับว่าผู้ดำเนินโครงการพร้อมที่จะเรียนรู้และมีความยืดหยุ่นพอสมควร

น่าจะคิดว่า ถ้าหากไม่มีการตรวจสอบโดยประชาชนหรือกลไกการตรวจสอบภาคสาธารณะไม่เข้มแข็ง การดำเนินโครงการใหญ่ๆ โดยภาครัฐที่มีผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อมจะขาดธรรมาภิบาลเพียงใด ดังนั้น กรณีศึกษานี้จึงอาจสรุปเชิงแนวคิดได้ว่า ระดับของความเข้มงวดหรือคุณภาพของธรรมาภิบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อมของภาครัฐในระดับโครงการ นอกจากจะขึ้นอยู่กับศักยภาพของหน่วยงานของรัฐเองแล้ว ยังขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งขององค์กรประชาชนและสถาบันสาธารณะอีกด้วย การส่งเสริมธรรมาภิบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อมจึงต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรประชาชนและสถาบันสาธารณะควบคู่กับการเสริมสร้างชนบทธรรมนิยมการปฏิบัติที่ดีในภาครัฐ

เมื่อพิจารณาการจัดการสิ่งแวดล้อมขนาดใหญ่ที่มีลักษณะข้ามพรมแดน ประชาชน และสถาบันสาธารณะในประเทศที่เกี่ยวข้องจะต้องสร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายความร่วมมือของประชาชนระดับภูมิภาคและนานาชาติ และต้องพัฒนากลไกการตรวจสอบ โดยประชาชนข้ามพรมแดนให้สามารถรับมือกับการพล้งของการค้าเสรีให้ได้

บทสังเคราะห์และข้อเสนอแนะในภาพรวมของบทที่สาม

● บทสังเคราะห์

- 1) การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการตัดสินใจทางสิ่งแวดล้อมจากกรณีศึกษาส่วนใหญ่พบว่าเป็นการมีส่วนร่วมในระดับการรับรู้ข้อมูล หรือระดับการแสดงความคิดเห็น แต่ยังคงขาดการมีส่วนร่วมในระดับการตัดสินใจ
- 2) กิจกรรมการมีส่วนร่วมในหลายกรณีที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากการเรียกร้อง การวิพากษ์วิจารณ์ หรือความตื่นตัวของผู้มีส่วนได้รับผลกระทบจากนโยบาย/โครงการของรัฐ มิได้เกิดจากการริเริ่มโดยภาครัฐเอง ตัวอย่างเช่น กรณีการจัดการน้ำระบบโครงข่ายน้ำ (Water Grid) กรณีโครงการธนาคารอาหารทะเล เป็นต้น
- 3) มีข้อที่น่าสังเกตว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนมีแนวโน้มสูงขึ้นในระดับการตัดสินใจที่สูงหรือที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง เช่น กรณีการร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ กรณีการแปรรูปองค์การบริหารจัดการน้ำ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากนโยบายดังกล่าวจะมีผลกระทบกว้างขวาง มีองค์ประกอบประชาสังคมติดตามตรวจสอบอย่างใกล้ชิด
- 4) กรณีตัวอย่างที่ดีของภาครัฐในการริเริ่มสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ได้แก่ กรณีการยกย่องพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ กรณีการจัดทำแผนการจัดการลุ่มน้ำ อย่างไรก็ตามยังมีข้อที่ควรปรับปรุงอยู่อีกหลายประการเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายมากขึ้น
- 5) ความตื่นตัว ความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่น่าไปสู่การมีส่วนร่วมในระดับต่างๆ ในอีกแง่หนึ่ง แม้ว่าภาครัฐจะเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วม แต่ถ้าภาคประชาชนขาดความพร้อม ความเข้าใจ การมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย ก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้
- 6) ยังไม่เป็นที่ชัดเจนว่าผลจากกิจกรรมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนได้ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อการตัดสินใจหรือการดำเนินงานของภาครัฐมากนักน้อยเพียงใด ทั้งนี้ในกรณีโครงการธนาคารอาหารทะเล พบว่าข้อเสนอจากเวทีการมีส่วนร่วมที่ได้ จัดขึ้นไม่มีผลต่อการแปลงไปสู่การปฏิบัติ

● ข้อเสนอแนะในภาพรวม

- 1) พัฒนา สร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในระดับการตัดสินใจกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผน ฯลฯ
- 2) ผลักดันการตรากฎหมายที่ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชนตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ สิทธิชุมชนท้องถิ่น ตามมาตรา 46 สิทธิของบุคคลตามมาตรา 56 และ 59
- 3) การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ควรเริ่มตั้งแต่ในขั้นการริเริ่มจัดทำนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผน ฯลฯ ซึ่งจะมีผลต่อการลดความขัดแย้ง ความระแวงสงสัยระหว่างรัฐกับภาคประชาชน และยังเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย
- 4) สร้างกระบวนการหรือแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการกำหนดนโยบาย การดำเนินโครงการพัฒนาของภาครัฐ ซึ่งทำได้ทั้งทางนโยบาย เครื่องมือกลไก และทางกฎหมาย เช่น การสร้างคู่มือแนวทางปฏิบัติเพื่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การฝึกอบรมสร้างศักยภาพให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐ การจัดทำพระราชบัญญัติส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น