



รายงานผลการศึกษา
ธรรมาภิบาลและกลไกการกำกับโครงการ
: กลไกคณะกรรมการไตรภาคีในโครงการด้านพลังงาน
และอุตสาหกรรม

โดย
ศุภกิจ นันทะวรการ

เสนอ

คณะกรรมการด้านพลังงานอุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อม
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



ศูนย์สารสนเทศสิทธิมนุษยชน
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

B 19/1

รายงานผลการศึกษา

ธรรมาภิบาลและกลไกการกำกับโครงการ :
กลไกคณะกรรมการไตรภาคีในโครงการด้านพลังงาน
และอุตสาหกรรม

จัดทำโดย

นายศุภกิจ นันทะวรการ

แผนงานวิจัยและพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ

และระบบการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

นำเสนอต่อ

คณะอนุกรรมการด้านพลังงานอุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อม

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทที่ 1 แนวคิดและกรอบในการศึกษา	1-11
1.1 กลไกการกำกับโครงการกับสิทธิมนุษยชน	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 วิธีการศึกษา	2
1.4 การเลือกกรณีศึกษา	3
1.5 กรอบแนวคิดธรรมาภิบาล	4
1.6 ธรรมาภิบาลในระบบพลังงาน	5
1.6.1 วิวัฒนาการของธรรมาภิบาลในระบบพลังงาน	5
1.6.2 มิติของธรรมาภิบาลในระบบพลังงาน	7
1.7 กรอบแนวคิดหลักธรรมาภิบาลในการศึกษา	8
บทที่ 2 สรุปประเด็นสำคัญของคณะกรรมการไตรภาคีใน 5 กรณีศึกษา	12-26
2.1 กรณีประสบการณ์ใกล้เคียงติดตามตรวจสอบโครงการ	12
2.1.1 กรณีเหมืองและโรงไฟฟ้าแม่เมาะ	12
2.1.2 กรณีเขื่อนจุฬาภรณ์	15
2.2 กรณีที่โครงการมีการตั้งคณะกรรมการไตรภาคี	18
2.2.1 กรณีโรงไฟฟ้าบีแอลซีพี	18
2.2.2 กรณีโรงไฟฟ้าเกลบ จังหวัดพิจิตร	21
2.3 กรณีโครงการที่อยู่ในกระบวนการตัดสินใจ	24
2.3.1 กรณีโรงไฟฟ้าเกลบ จังหวัดสุรินทร์	24
บทที่ 3 สังเคราะห์ภาพรวมธรรมาภิบาลจาก 5 กรณีศึกษา	27-36
3.1 ขีดความสามารถ	27
3.2 การเข้าถึงการตัดสินใจ	29
3.3 การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม	30
3.4 การใช้อำนาจจากรัฐ	32
3.5 กรอบกฎหมาย	33
3.6 การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร	34

บทที่ 4 ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาธรรมาภิบาลและกลไกกำกับโครงการ	37-38
4.1 การเสริมสร้างและพัฒนาขีดความสามารถของภาคประชาชน	37
4.2 การหนุนเสริมกระบวนการสร้างความรู้ความเข้าใจกับภาคประชาชน	37
4.3 สนับสนุนให้เกิดกลไกการกำกับดูแลโครงการในระดับท้องถิ่น	38
4.4 สร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้	38
เอกสารอ้างอิง	39

รายงานผลการศึกษา
ธรรมาภิบาลและกลไกการกำกับโครงการ :
กลไกคณะกรรมการไตรภาคีในโครงการด้านพลังงานและอุตสาหกรรม

บทที่ 1

กรอบแนวคิดในการศึกษา

1.1 กลไกการกำกับโครงการกับสิทธิมนุษยชน

การพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ยังคงเป็นแนวทางที่สำคัญของรัฐบาล โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ โครงการต่าง ๆ ถูกนำเสนอ และพัฒนาเพิ่มมากขึ้น ทั้งที่เป็นโครงการของรัฐเองหรือโครงการที่ทางรัฐบาลให้การสนับสนุน

ในขณะที่โครงการขนาดใหญ่หลายโครงการได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับประชาชนในพื้นที่แต่ทางรัฐบาลและ/หรือเจ้าของโครงการก็ยังคงพยายามที่จะเดินหน้าโครงการนั้นต่อไป โดยยังคงเน้นแนวทางการแก้ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ด้วยวิธีการประชาสัมพันธ์รายละเอียดโครงการเพื่อสร้างความเข้าใจและความเชื่อมั่นให้กับคนในพื้นที่

ในช่วงระยะเวลาการตัดสินใจดำเนินโครงการนี้ มักจะมีการพิจารณาและถกเถียงกันอย่างมาก หรือแม้กระทั่งเกิดการคัดค้านต่อต้านโครงการ โดยประเด็นหลักของทางฝ่ายโครงการก็ยืนยันถึงความพร้อมของเทคโนโลยีและการดำเนินการที่จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบ ในขณะที่ฝ่ายชาวบ้านก็ไม่เชื่อมั่นว่า จะมีการดำเนินการจริง ครบถ้วนสมบูรณ์ และไม่ก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบ

ประเด็นสำคัญประการหนึ่งจึงอยู่ที่การกำกับดูแลโครงการ ที่จะสร้างความเชื่อมั่นได้ว่าจะมีการดำเนินการตามที่กำหนดไว้ครบถ้วนอย่างแท้จริง และสามารถป้องกันผลกระทบได้ตลอดระยะเวลาดำเนินโครงการที่ยาวนานประมาณ 25 ปี หรือหากมีผลกระทบเกิดขึ้น ก็สามารถบังคับโรงไฟฟ้าให้แก้ปัญหาได้จริง รวมทั้งสามารถนำไปสู่การรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายอย่างครบถ้วนและเป็นธรรม

แนวทางที่สำคัญประการหนึ่งในปัจจุบันคือ การจัดตั้งคณะกรรมการ “ไตรภาคี” ซึ่งมีตัวแทนของฝ่ายต่าง ๆ ได้แก่ ฝ่ายรัฐและหน่วยงานราชการ ฝ่ายเจ้าของโครงการ และฝ่ายชาวบ้านในชุมชนบริเวณพื้นที่โครงการ เข้าร่วมเพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกติดตามและตรวจสอบการดำเนินการของโครงการให้เป็นไปตามคำอธิบาย ข้อตกลง และระเบียบกฎหมายต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม จากปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อม สังคม และสุขภาพจากโครงการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในกรณีโครงการขนาดใหญ่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ ทำให้ภาคประชาชนยังไม่มี ความเชื่อมั่นในกฎระเบียบและกลไกต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งกลไกคณะกรรมการไตรภาคี ที่จะสามารถ

ดำเนินการติดตามตรวจสอบและกำกับโครงการ รวมถึงการแก้ไขและชดเชยผลกระทบในกรณีที่เกิดปัญหาขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งคือ แนวทางของคณะกรรมการไตรภาคีและกลไกการติดตามตรวจสอบอื่น ๆ ที่กำลังเจรจา พัฒนา และดำเนินการอยู่กลับยังไม่มี ความเข้าใจและฐานความรู้เพียงพอว่า กลไกการกำกับและติดตามตรวจสอบควรจะเป็นอย่างไรจึงจะมีประสิทธิภาพในการติดตามตรวจสอบ ป้องกันแก้ไข และการชดเชยผลกระทบที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง และมีความเหมาะสมกับบริบทของชุมชนและสังคมไทย ดังนั้น การศึกษาในครั้งนี้จึงเป็นการศึกษาเกี่ยวกับกลไกในการกำกับ ติดตามตรวจสอบ และควบคุมโครงการ รวมทั้งวิเคราะห์ธรรมาภิบาลของกลไกกำกับโครงการแต่ละกรณี และข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์กลไกในการกำกับ ติดตามตรวจสอบ และควบคุมโครงการทั้งกระบวนการดำเนินงาน ผลที่เกิดขึ้น และความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
- 2) เพื่อวิเคราะห์ธรรมาภิบาลของกลไกการกำกับโครงการในแต่ละกรณี และสังเคราะห์เป็นข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาธรรมาภิบาลต่อไป

1.3 วิธีการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ เป็นการวิเคราะห์กลไกการกำกับดูแลโครงการ โดยมุ่งเน้นที่กลไกคณะกรรมการไตรภาคี เนื่องจากกำลังเป็นประเด็นที่ได้รับความสำคัญมากขึ้นเนื่องจากโครงการขนาดใหญ่ต่างๆ โดยเฉพาะโครงการที่มีการต่อต้านจากประชาชน ต่างมีข้อเสนอจัดตั้งคณะกรรมการไตรภาคีขึ้นเป็นกลไกในการแก้ปัญหา ในขณะที่ภาคส่วนต่างๆ ในสังคมก็ไม่มีข้อมูลและความรู้ ว่า คณะกรรมการไตรภาคี จะเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพและแก้ปัญหาได้อย่างเป็นธรรมหรือไม่ อย่างไรก็ดี กลไกการกำกับดูแลโครงการในรูปแบบอื่นๆ ที่จะเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ และให้ข้อเสนอแนะต่อกลไกคณะกรรมการไตรภาคี จะรวมเข้าในการศึกษาด้วยตามความเหมาะสม

การวิเคราะห์กลไกการกำกับดูแลโครงการ จะใช้กรอบแนวคิดธรรมาภิบาล โดยการประยุกต์ใช้กรอบ “ธรรมาภิบาลที่วัดได้” ซึ่งพัฒนาโดยสถาบันพระปกเกล้าและสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย มาเป็นกรอบในการศึกษา เพื่อวิเคราะห์ว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการไตรภาคีในโครงการด้านพลังงานและอุตสาหกรรมต่างๆ บรรลุหลักธรรมาภิบาลหรือไม่ อย่างไร และแนวทางการพัฒนาธรรมาภิบาลเพื่อให้กลไกการกำกับโครงการ มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมควรเป็นเช่นไร

1.4 การเลือกกรณีศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ จะทำการศึกษาและวิเคราะห์ 5 กรณีศึกษา หลังจากนั้นจึงสังเคราะห์เนื้อหาในภาพรวม ประเด็นสำคัญ และข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาธรรมาภิบาลของคณะกรรมการไตรภาคีและกลไกกำกับโครงการในอนาคต โดยเหตุผลในการเลือกกรณีศึกษา ดังนี้

ก. กรณีประสบการณ์กลไกติดตามตรวจสอบโครงการ

1) กรณี เขื่อนลิกไนต์ อ.แม่เมาะ จังหวัดลำปาง

โครงการเขื่อนลิกไนต์และโรงไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง เป็นกรณีที่เกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ความเจ็บป่วย และผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชาวบ้านอย่างมาก โดยมีความพยายามในการแก้ปัญหา ในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะคณะกรรมการร่วมหลายฝ่ายมาแล้วเป็นจำนวนมาก

2) กรณี เขื่อนจุฬาภรณ์ จังหวัดชัยภูมิ

เขื่อนจุฬาภรณ์ก่อสร้างกั้นลำน้ำพรมและดำเนินการผลิตไฟฟ้ามาตั้งแต่ปี 2515 โดยลักษณะสำคัญของเขื่อนคือ น้ำที่ผ่านเครื่องผลิตไฟฟ้าแล้ว จะไม่ไหลลงลำน้ำพรมที่สร้างเขื่อน แต่จะไปลงแม่น้ำชีดู ดังนั้นจึงส่งผลให้ปริมาณน้ำในแม่น้ำพรมลดลงเรื่อยมา

ชาวบ้านในลำน้ำพรมที่ได้รับผลกระทบ ต้องใช้เวลานานกว่าจะเข้าใจสาเหตุของปัญหาว่า เกิดจากเขื่อนจุฬาภรณ์ และทุกๆ ปีก็จะต้องเดินทางมาเรียกร้องให้เขื่อนเปิดน้ำเพิ่มขึ้น จนกระทั่งมีการจัดทำข้อตกลงกับชาวบ้าน และมีการตั้งคณะกรรมการรวมทั้งฝ่ายชาวบ้าน, กฟผ., และหน่วยงานอื่นๆ โดยตกลงที่จะจัดสรรน้ำให้เท่ากันทั้งสองลุ่มน้ำ แต่ยังไม่สามารถแก้ปัญหาการจัดสรรน้ำที่ไม่เป็นธรรมได้

ข. กรณีโครงการที่มีการตั้ง “คณะกรรมการไตรภาคี”

3) กรณีโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนร่วม BSCP จังหวัดระยอง

โครงการโรงไฟฟ้าเอกชนขนาดใหญ่ที่ใช้ถ่านหิน มีทั้งหมด 3 โครงการ โดยที่ 2 โครงการแรก คือ โครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอกกับบ้านกรูด เนื่องจากมีการประท้วงต่อต้านโดยชาวบ้านในท้องถิ่นอย่างรุนแรง จนต้องย้ายสถานที่ก่อสร้างไปจังหวัดอื่นและเปลี่ยนเชื้อเพลิงเป็นก๊าซธรรมชาติแทน ดังนั้น โครงการบีแอลซีพี จึงเป็นโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินที่เหลือเพียงรายเดียว และเริ่มดำเนินโครงการจริงงบประมาณปี 2545 เป็นต้นมา

ชาวบ้านมาตาพยายามคัดค้านไม่ให้มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าแห่งนี้ แต่ในที่สุดโครงการก็ได้รับอนุมัติและดำเนินการเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ทางบริษัทได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการไตรภาคีขึ้นมาเป็นช่องทางหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชน

4) กรณีโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแกลบ พลังงานความร้อน จังหวัดพิจิตร

เป็นโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนที่บริษัท เอที ไบโอพาวเวอร์ ได้พัฒนาโครงการขึ้นมา ซึ่งมีทั้งหมด 5 โครงการใน 5 จังหวัด ได้แก่ นครปฐม, สุพรรณบุรี, สิงห์บุรี, นครสวรรค์, และพิจิตร

แต่เกิดการคัดค้านในหลายพื้นที่ เนื่องจากเคยมีกรณีโรงไฟฟ้าแกลบที่ จังหวัดชัยนาท เกิดผลกระทบเรื่องฝุ่น ชาวบ้านในพื้นที่อื่นๆ จึงไม่เชื่อมั่นโรงไฟฟ้าแกลบ จึงต้องปรับโครงการ ยกเลิก หรือชะลอ จนเหลือโครงการที่จังหวัดพิจิตรเป็นโครงการที่คืบหน้ามากที่สุด ทางโรงไฟฟ้าได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการไตรภาคี และดำเนินการตั้งแต่ปี 2546 ถึงปัจจุบัน

ค. กรณีที่โครงการอยู่ในกระบวนการตัดสินใจ

5) กรณีโรงไฟฟ้าแกลบบริษัทมุ่งเจริญกรีนเพาเวอร์จำกัด จังหวัดสุรินทร์

เป็นกรณีใหม่ ที่อยู่ในขั้นตอนขออนุญาตจัดทำโครงการ โดยได้รับอนุญาตแล้วบางส่วน และเริ่มเตรียมการก่อสร้าง ชาวบ้านในพื้นที่ไม่เคยรับรู้ข้อมูลมาก่อนว่าจะมีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าแกลบในพื้นที่ แต่เนื่องจากการขับเคลื่อนเรื่องพลังงานยั่งยืนในจังหวัดสุรินทร์เป็นฐานเดิมที่ดี จึงมีคณะทำงานพลังงานยั่งยืนระดับจังหวัด และองค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินการติดตามเรื่องนี้อยู่คือ มูลนิธิพัฒนาอีสาน

ทางคณะทำงานพลังงานยั่งยืนและมูลนิธิพัฒนาอีสาน ได้มีการจัดเวทีหลายครั้ง เพื่อให้ข้อมูลความรู้กับชาวบ้าน และเปิดช่องทางที่จะสามารถซักถาม พูดคุย อภิปราย แสดงความคิดเห็น กับทางโครงการโรงไฟฟ้า ทำให้ชาวบ้านเกิดการตื่นตัวมากขึ้น

จึงหวังว่า เนื้อหาของโครงการศึกษาวิจัยนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการเรียนรู้ของภาคประชาชนที่กำลังดำเนินอยู่ในจังหวัดสุรินทร์ได้

1.5 กรอบแนวคิดธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นแนวคิดใหม่ที่เพิ่งเข้ามาในสังคมไทยเมื่อประมาณ 10 กว่าปีที่ผ่านมา แนวคิดใหม่เช่นนี้เมื่อมีการนำมาใช้ในสังคมไทย จะมีการวิวัฒนาการร่วมกับเงื่อนไขต่างๆ ของสังคม ทั้งเงื่อนไขความเคลื่อนไหวในสังคมโลก และแนวคิดประชาธิปไตยในสังคมไทย รวมทั้งกระบวนการในแต่ละรายสาขาหรือส่วนย่อยๆ ของสังคม ดังนั้น คำนิยามของ "ธรรมาภิบาล" จึงยังมีการปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา

แต่เพื่อให้การใช้คำ "ธรรมาภิบาล" ในการศึกษาี้ มีความเข้าใจที่ตรงกัน ดังนั้นการศึกษาในครั้งนี้จึงนิยาม "ธรรมาภิบาล" ว่าเป็น **การตัดสินใจที่เป็นธรรม ที่เอื้อประโยชน์ต่อสาธารณะ** รวมถึงกรอบกติกาของสังคมในกระบวนการตัดสินใจ (การยอมรับว่า การตัดสินใจแบบนั้นชอบธรรม) อีกทั้งยังรวมถึงการปฏิบัติภายหลังการตัดสินใจ (ได้ปฏิบัติตามกระบวนการตัดสินใจ

หรือไม่ อย่างไร) และการติดตามประเมินผลด้วยว่า ตัดสินไปแล้วมีผลอย่างไร และความพร้อมที่จะรับผิดชอบต่อกระบวนการตัดสินใจนั้นหรือไม่ โดยแต่ละภาคส่วนควรมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ เพื่อให้กระบวนการตัดสินใจอยู่บนฐานความถูกต้องของข้อมูล การตัดสินใจมีความรอบด้านและเหมาะสมมากขึ้น ในขณะเดียวกันก็ควรเปิดกว้างครอบคลุมทุกมิติและพิจารณาทางเลือกอื่นๆ ที่เป็นไปได้ด้วย มิใช่จำกัดการพิจารณาเฉพาะบางเรื่องเท่านั้น

สำหรับแนวคิดเรื่อง ธรรมนูญ ในระดับนานาชาติ พบว่า มีวิวัฒนาการตั้งแต่การประชุมสุดยอดของโลกด้านสิ่งแวดล้อมที่กรุงริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิลในปี 2535 (The Rio Declaration, Principle 10) ซึ่งมีการพูดถึงหลักการตัดสินใจ ข้อมูลข่าวสารมีความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม มีกระบวนการยุติธรรม

ใน Local Agenda 21 ก็มีการพูดถึงวาระของท้องถิ่นในการดำเนินการเรื่องนี้ รวมทั้งสถาบันทางการเงินระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก (World Bank), ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ก็มีการนำหลักธรรมนูญไปใช้เป็นเงื่อนไขในการอนุมัติเงินกู้ รวมทั้งการประชุมที่เมืองออสโล ประเทศเดนมาร์ก (The Aarhus Convention, UN Economic Commission for Europe) ก็ให้ความสำคัญเกี่ยวกับหลักการธรรมนูญและกรอบการตัดสินใจที่มีธรรมนูญ

ในส่วนของประเทศไทยนั้น ทางสถาบันสิ่งแวดล้อมไทยและสถาบันพระปกเกล้าได้มีการพัฒนาและดำเนินการเกี่ยวกับกรอบธรรมนูญที่วัดได้ โดยประยุกต์ใช้กับประเด็นต่างๆ ด้านสิ่งแวดล้อม (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ธรรมนูญที่วัดได้ โดยสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย และสถาบันพระปกเกล้า)

1.6 ธรรมนูญในระบบพลังงาน

1.6.1 วิวัฒนาการของธรรมนูญในระบบพลังงาน

○ ก่อนปี 2535 ก่อนการปฏิรูปการเมือง

ในกรณีเรื่องพลังงาน “ธรรมนูญ” เกิดขึ้นจากการเรียกร้องความชอบธรรมในการตัดสินใจ โดยเริ่มตั้งแต่กรณีการคัดค้านการสร้างเขื่อนน้ำโจน ซึ่งเป็นยุคก่อนการปฏิรูปการเมืองที่มีการเรียกร้องผลในการตัดสินใจ และมีการเสนอข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ แต่ยังมีได้มีการตั้งคำถามกับกระบวนการตัดสินใจ

○ ช่วงปี 2535 – 2540 ยุคปฏิรูปการเมือง

ในยุคนี้เริ่มมีการชี้ให้เห็นความบกพร่องของข้อมูลในกระบวนการตัดสินใจ เช่น การอ้างข้อมูลของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ในกรณีเขื่อนปากมูลว่า เป็นการวางแผนแบบต้นทุนต่ำที่สุด โดยมีต้นทุนเพียงแค่ 3,000 ล้านบาท แต่ในการสร้างจริงกลับมีต้นทุนสูงถึง 6,000 ล้านบาท (Decharut

Sukkmnoed, Sodsai Srangsok and Suphakij Nuntavorakarn, 2003) ซึ่งชี้ให้เห็นว่ามีการใช้ข้อมูลที่ไม่ถูกต้องในกระบวนการตัดสินใจ

ในยุคนี้ เริ่มมีการตั้งคำถามแต่ยังไม่ได้ดำเนินการลงไปถึงเรื่องกระบวนการตัดสินใจจริง ๆ การตัดสินใจเรื่องเขื่อนปากมูลในช่วงนั้นไม่ได้มีการพูดคุยกันอย่างกว้างขวางในเชิงสาธารณะ แต่ประเด็นที่มีการถกเถียงกันจริง ๆ คือ เรื่องของการชดเชยค่าเสียโอกาสในการทำประมง ซึ่งมีนัยยะในเชิงธรรมาภิบาลอย่างมาก เพราะเป็นการเรียกร้องเชิงความรับผิดชอบต่อผลกระทบที่เกิดจากการตัดสินใจ

○ หลังปี 2540 ยุครัฐธรรมนูญใหม่

ภายหลังจากมีรัฐธรรมนูญในปี 2540 มีการทำงานของคณะกรรมการนิรโทษกรรมคดีเรื่องเขื่อน (World Commission on Dam: WCD) เข้ามาสรุปภาพการตัดสินใจกรณีเขื่อนปากมูล โดยชี้ให้เห็นว่ากระบวนการตัดสินใจเรื่องเขื่อนปากมูลไม่ถูกต้องอย่างไร มีผลลัพธ์ที่ไม่ถูกต้องอย่างไร รวมถึงการเปิดประตูระบายน้ำ เพื่อฟื้นฟูระบบนิเวศและวิถีชีวิต ซึ่งเป็นการชดเชยอีกรูปแบบหนึ่ง

อีกกรณีหนึ่งที่สำคัญในช่วงหลังปี 2540 ยุครัฐธรรมนูญใหม่ คือ กรณีท่อก๊าซไทย-พม่า ซึ่งมีการเรียกร้องให้มีความโปร่งใสในการตัดสินใจ มีการตั้งกรรมการประชาพิจารณ์ขึ้นเพื่อให้การตัดสินใจมีความโปร่งใสและมีกระบวนการมีส่วนร่วมมากขึ้น รวมทั้งประเด็นของความถูกต้องและเหมาะสมของกระบวนการตัดสินใจ ในช่วงต้นๆ ของการดำเนินโครงการ มีการติดตามตรวจสอบอย่างใกล้ชิดโดยภาคประชาชน และการคาดการณ์ล่วงหน้าจากภาคประชาชนเรื่อง การเสียค่าให้ชื้อก็ต้องจ่าย หรือ Take or pay ซึ่งในที่สุดก็ต้องจ่ายจริงตามที่คาดการณ์ไว้ และรัฐบาลได้ตัดสินใจถึงความรับผิดชอบต่อภาระค่าใช้จ่ายนี้ จึงมีการแบ่งความรับผิดชอบกันระหว่าง กฟผ., ปตท. และภาระของรัฐบาล ซึ่งก็มีการผลักภาระมาให้ประชาชน ทั้งในส่วนของผู้บริโภคและส่วนของผู้เสียภาษีในที่สุด

ในกรณีของโรงไฟฟ้าบ่อนอก-บ้านกรูด ได้มีการตั้งคำถามกับกระบวนการตัดสินใจทั้งระบบพลังงาน ตั้งแต่ความถูกต้องของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของประชาชนในการทำประชาพิจารณ์ นอกจากนี้ยังมีการตั้งคำถามไปถึงการวางแผนกำลังการผลิตไฟฟ้า กำลังการผลิตไฟฟ้าสำรอง และผลกระทบต่อค่าไฟฟ้าของผู้บริโภคว่า มีความถูกต้องชอบธรรมหรือไม่ จนในที่สุดรัฐบาลต้องมีการเลื่อนการสร้างโรงไฟฟ้าออกไป เนื่องจากมีกำลังการผลิตไฟฟ้าสำรองเหลืออยู่มากจริง ความพยายามในการทำงานของภาคประชาชนในกรณีโรงไฟฟ้าบ่อนอก-บ้านกรูด ทั้งในการหาข้อมูล การรวมตัวกันแสดงพลังอย่างเข้มแข็ง แสดงให้เห็นถึงศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้าร่วมกระบวนการตัดสินใจ

จากที่กล่าวมา แม้ธรรมาภิบาลของระบบพลังงาน จะมีวิวัฒนาการที่เริ่มดีขึ้นเรื่อยๆ แต่ธรรมาภิบาลก็ยังไม่สามารถลงหลักปักฐานอย่างมั่นคงในระบบพลังงานไทย หรือในสังคมไทยได้ ทั้งนี้ เพราะ ยังไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างจริงจังในกระบวนการตัดสินใจ ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาต่างๆ ของระบบ EIA ซึ่งนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรเองก็ยอมรับถึงปัญหาหลายประการ แต่จนกระทั่งปัจจุบันนี้ ปัญหาต่างๆ ก็ยังคงอยู่ แม้ว่าในช่วงที่ผ่านมาได้มีความพยายามในการปฏิรูประบบ EIA แต่เมื่อเปลี่ยนรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ กระบวนการปฏิรูปนี้ก็หยุดไป

ในส่วนของ ร่าง พ.ร.บ. รับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเคยมีการนำเสนอไปเมื่อ 2-3 ปี ที่ผ่านมาก็ยังไม่มีความคืบหน้าในการพิจารณาประกาศใช้ นอกจากนี้การวางแผนกำลังผลิตไฟฟ้าในปัจจุบันก็ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงอะไร แม้ว่าจะมีตัวอย่างปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากโครงการพัฒนาพลังงานด้านต่าง ๆ ให้เห็นมากมาย หรือแม้ภาคประชาชนจะมีการตั้งคำถามมากขึ้น เกี่ยวกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองที่มีเหลืออยู่มาก

1.6.2 มิติของธรรมาภิบาลกับการจัดการระบบพลังงาน

เนื่องจากกิจการพลังงานมักจะมีลักษณะเป็นระบบขนาดใหญ่ ที่มีการลงทุนสูง มีการแบ่งงานกันทำเป็นทอดๆ และมีความสำคัญต่อผู้คนในสังคม การจัดการระบบพลังงานเป็นการจัดการที่มีความซับซ้อน และเกี่ยวพันกับภาคส่วนต่างๆ จำนวนมากในสังคม การจัดการระบบพลังงานจึงมีความเกี่ยวพันกับหลักธรรมาภิบาลในหลายมิติด้วยกัน ซึ่งจะนำมาสู่การปรับใช้หลักธรรมาภิบาลในรายละเอียดที่มีความแตกต่างกันไปด้วย การศึกษาครั้งนี้ได้จำแนกมิติธรรมาภิบาลในระบบพลังงาน เป็น 4 มิติด้วยกันคือ

- มิติธรรมาภิบาลระหว่างผู้ได้รับประโยชน์ และผู้ได้รับผลกระทบ เนื่องจากระบบพลังงานในปัจจุบันเป็นระบบการผลิตแบบรวมศูนย์ขนาดใหญ่ ทำให้ผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้พลังงานและผู้ได้รับผลกระทบจากการผลิตพลังงานกลายเป็นคนละกลุ่มกัน โดยทั่วไปผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้พลังงานมักมีลักษณะกระจายตัว ส่วนผู้ได้รับผลกระทบมักมีลักษณะกระจุกตัว คือเป็นกลุ่มคนไม่ใหญ่แต่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง ดังนั้น ระบบพลังงานที่มีธรรมาภิบาลจึงเล็งไม่ได้ที่จะต้องพิจารณาและจัดการให้ทุกฝ่ายโดยเฉพาะผู้ได้รับผลกระทบ ได้รับความเป็นธรรม
- มิติธรรมาภิบาลระหว่างผู้ผลิต และผู้บริโภค เนื่องจากภาวะการรวมศูนย์ในระบบพลังงานทำให้ผู้ผลิตพลังงานมักเป็นผู้ผลิตรายใหญ่ มีอำนาจมากทั้งทางการตลาด การเงิน และอำนาจทางการเมือง ในขณะที่ผู้บริโภคโดยส่วนใหญ่เป็น

เพียงหน่วยย่อยๆ อำนาจต่อรองระหว่างสองฝ่ายไม่สมดุลกัน ทำให้ระบบพลังงานต้องให้ความระมัดระวังกับความเป็นธรรมในสังคมในมิตินี้ด้วย

- **มิติธรรมาภิบาลระหว่างผู้ประกอบการรายใหญ่ กับผู้ประกอบการรายย่อย**
ปัจจุบันนี้ระบบพลังงานเริ่มมีผู้ผลิตรายย่อยที่ใช้พลังงานหมุนเวียนมากขึ้น แต่ผู้ผลิตรายย่อยก็ยังอยู่ภายใต้การกำหนดกฎเกณฑ์ในการเข้าสู่ตลาดที่ออกแบบสำหรับระบบรวมศูนย์ ซึ่งไม่เอื้อกับการผลิตพลังงานหมุนเวียนของตน ยิ่งไปกว่านั้นในหลายกรณี ผู้ผลิตพลังงานรายใหญ่ก็มีอำนาจในการกำกับดูแลผู้ผลิตรายย่อยด้วย ทำให้เกิดการทับซ้อนของผลประโยชน์และความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน
- **มิติธรรมาภิบาลระหว่างชนรุ่นปัจจุบัน กับชนรุ่นอนาคต** ผลกระทบของการผลิตพลังงานไม่ได้เกิดขึ้นกับชนรุ่นปัจจุบันเท่านั้น แต่ผลกระทบหลายประการ โดยเฉพาะผลต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลกจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการผลิตและการใช้พลังงานจะมีผลกระทบต่อชนรุ่นอนาคตอย่างรุนแรงยาวนานกว่า 200 ปี ดังนั้น การตัดสินใจที่มีธรรมาภิบาลในระบบพลังงานจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงผลประโยชน์และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับคนรุ่นอนาคตด้วย

1.7 กรอบแนวคิดหลักธรรมาภิบาลในการศึกษา

จากปฏิญญาวริโอ ได้มองหลักธรรมาภิบาลในแง่ “การเข้าถึง” โดยหลักธรรมาภิบาลจะต้องประกอบด้วย การเข้าถึง 3 ประการด้วยกันคือ

ประการแรกคือ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและความโปร่งใส ซึ่งหมายถึง โอกาส กระบวนการ และความสามารถของประชาชนในการได้รับและวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ และผลกระทบที่ตนเองได้รับจากการตัดสินใจ

ดังนั้น ข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจและการปฏิบัติการต่างๆ ในระบบพลังงาน จะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะในช่วงเวลา และรูปแบบที่เหมาะสม มิใช่ปล่อยให้ประชาชนตกอยู่ในความไม่รู้ ความไม่ชัดเจน และความเสี่ยง

ประการที่สองคือ การเข้าถึงและการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งหมายถึง โอกาส กระบวนการ และขีดความสามารถของประชาชนในการเสนอข้อมูลความเห็นของตนในช่วงเวลาและรูปแบบที่เหมาะสม รวมถึงโอกาสในการผลักดันสนับสนุนความเห็นของตนในรูปแบบที่เหมาะสม

ดังนั้น กระบวนการที่มีธรรมาภิบาลจะต้องเปิดพื้นที่ให้กับประชาชน ทั้งที่เป็นทางการ (เช่น การร่วมเป็นกรรมการ หรือการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น) และไม่เป็นทางการ (เช่น การจัดเวทีหรือ

การประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น) มิใช่ปล่อยให้ประชาชนต้องเดินขบวนเรียกร้อง และลูกกลมกลายเป็นความขัดแย้งในสังคม

ประการที่สาม คือ การสร้างระบบความพร้อมรับผิดชอบสาธารณะ (Accountability) และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ซึ่งหมายถึง กลไกที่ชัดเจน ในการรับผิดชอบ การเยียวยา และการคุ้มครองสิทธิของผู้เกี่ยวข้องต่างๆ รวมถึง การดูแลข้อร้องเรียนของประชาชนและฝ่ายต่างๆ หากการตัดสินใจนั้นได้เพิกเฉยหรือละเลยต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นหรือประโยชน์ที่ตนพึงได้รับ

การสร้างระบบความพร้อมรับผิดชอบจะต้องสัมพันธ์กับการแบ่งสรรบทบาทที่ชัดเจนในกระบวนการตัดสินใจหรือการจัดการว่าใครทำหน้าที่ใด และจะถูกกำกับดูแลโดยใคร ด้วยกระบวนการและวิธีการใด เพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ซึ่งรวมถึงหลักการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์และความเป็นธรรมของสังคม

ทั้งนี้ การที่จะเข้าถึงกระบวนการทั้งสามประการตามหลักการธรรมาภิบาล จำเป็นต้องมีการเอื้ออำนวยให้ทุกฝ่ายสามารถเข้าถึงกระบวนการทั้งสามได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยจากการวิเคราะห์ในเบื้องต้นที่ผ่านมา พบว่า มิติในการเอื้ออำนวยที่ใน 3 มิติคือ กรอบกติกาทางกฎหมาย และกติกาของสังคม การเอื้ออำนวยจากรัฐบาล และขีดความสามารถของภาคส่วนต่างๆ ในสังคม

กรอบกติกาทางกฎหมายเป็นเงื่อนไขสำคัญในการรับรองถึงสิทธิและโอกาสของประชาชน ในเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ในการเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจ และในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เพราะการรับรองทางกฎหมายถือเป็นกติการ่วมกันสำหรับทุกฝ่ายๆ ในสังคม อย่างไรก็ตาม การจะเข้าถึงกระบวนการต่างๆ โดยอาศัยกรอบกติกาทางกฎหมาย ก็ไม่อาจเกิดโดยอัตโนมัติ แต่จำเป็นต้องอาศัยขีดความสามารถของภาคส่วนต่างๆ ในสังคม และการเอื้ออำนวยของภาครัฐ ในการทำให้ฝ่ายต่างๆ จะได้ใช้สิทธิและโอกาสที่มีอยู่ได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

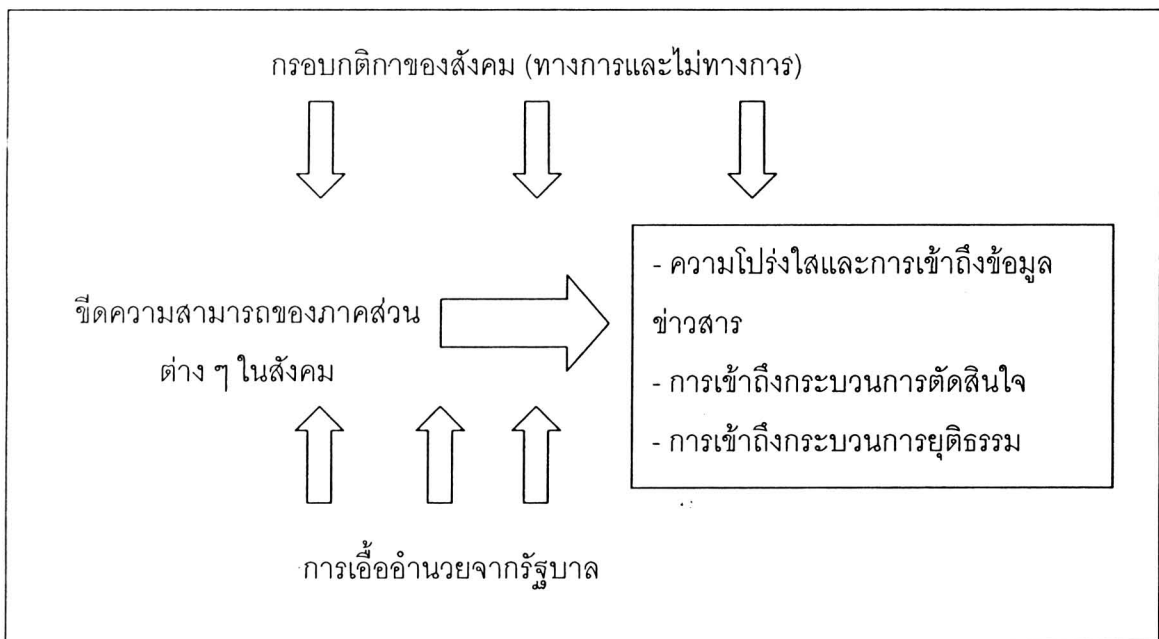
นอกจากนี้ กรอบกติกาทางสังคมซึ่งไม่เป็นทางการ เช่น การคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกัน ในสังคม การให้ความสำคัญกับการเกิดฉันทามติในการตัดสินใจ การติดตามตรวจสอบการดำเนินการของภาครัฐ ก็มีส่วนสำคัญในการกำหนดว่า กระบวนการตัดสินใจจะต้องเปิดเผยและเปิดกว้างให้สังคมได้มีส่วนร่วมและมีความพร้อมรับผิดชอบสังคมอย่างไร สังคมถึงจะให้การยอมรับว่าการตัดสินใจนั้นเป็นการตัดสินใจที่มีความชอบธรรม หรือมีธรรมาภิบาล

การเอื้ออำนวยของภาครัฐก็เป็นเงื่อนไขสำคัญในการช่วยให้ประชาชนและฝ่ายต่างๆ ในสังคมสามารถใช้สิทธิและโอกาสต่างๆ ได้อย่างเต็มที่มากขึ้น เพราะข้อมูลและทรัพยากรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับพลังงานและสิ่งแวดล้อมมักอยู่ในความครอบครองของภาครัฐ ขณะเดียวกัน ภาครัฐก็มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกฎระเบียบเชิงปฏิบัติการในกระบวนการต่างๆ ซึ่งอาจจะเอื้ออำนวยหรือเป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิและโอกาสของภาคส่วนต่างๆ ในสังคม

ขีดความสามารถของภาคส่วนต่างๆ ในสังคม ทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคประชาชน เป็นเงื่อนไขที่สำคัญมาก ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้สาธารณชนเข้าร่วมกับกระบวนการตัดสินใจดังกล่าวอย่างมีความหมาย ขีดความสามารถของภาคส่วนต่างๆ นี้รวมถึงความเป็นอิสระในการตัดสินใจ การมีทรัพยากรที่เพียงพอในการเข้าร่วมกระบวนการตัดสินใจ และความสามารถของภาคประชาสังคมในการวิเคราะห์ และการสร้างการรับรู้และความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจและการเข้าร่วมกระบวนการตัดสินใจ

ในบรรดาหลักธรรมาภิบาล 4 ข้อที่กล่าวมา หลักการเพิ่มขีดความสามารถ เป็นส่วนที่มีความสำคัญที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากหากภาคประชาชนมีขีดความสามารถเพิ่มขึ้นแล้ว การเข้าถึงหลักธรรมาภิบาลในข้ออื่น ๆ จะสามารถดำเนินการได้ง่ายขึ้น

ดังนั้น การริเริ่มหลักการธรรมาภิบาลในสังคมไทยนั้น กรอบกติกาของสังคม ทั้งในส่วนที่เป็นทางการ (กฎหมาย และกฎระเบียบต่าง ๆ) และไม่เป็นทางการ (การยอมรับของคนในสังคม) รวมทั้งการใช้อำนาจจากรัฐบาล มีส่วนสำคัญมากต่อการพัฒนาขีดความสามารถของภาคประชาชนในการเข้าถึงหลัก 3 ข้อ คือ 1) เข้าถึงความโปร่งใสและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร 2) การเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจ และ 3) การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ซึ่งหากพัฒนาขีดความสามารถของภาคประชาชนให้สามารถเข้าถึงหลักทั้ง 3 ข้อได้จริง จะทำให้ธรรมาภิบาลของระบบพลังงานในสังคมไทยดีขึ้น



แผนภาพที่ 1 หลักการธรรมาภิบาลสำหรับสังคมไทย

ฉะนั้น โจทย์สำคัญสำหรับกระบวนการธรรมาภิบาลในอนาคต คือ 1) การแปลงกรอบรัฐธรรมนูญให้เป็นกรอบกฎหมาย 2) การแปลงกรอบกฎหมายให้เป็นกรอบการปฏิบัติ 3) การ

HD
9502
๓๕
๑๖๗๗
๒๕๔๐
๐-๑



ศูนย์สารสนเทศสิทธิมนุษยชน
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ประธานเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจในแต่ละสาขา 4) การพัฒนากระบวนการยุติธรรมด้าน
สิ่งแวดล้อม และ 5) การเพิ่มขีดความสามารถของภาคประชาชนในด้านการเข้าถึงและการใช้ข้อมูล
ด้านกระบวนการตัดสินใจ รวมทั้งด้านการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

กล่าวโดยสรุป ธรรมชาติของ ธรรมชาติ คือ หลักของการอยู่ร่วมกันด้วยดี ธรรมชาติจะมีผลได้จริงก็
ต่อเมื่อทุกฝ่ายจะต้องยอมรับในหลักการของธรรมชาติร่วมกัน แต่หลักการธรรมชาตินั้นมักจะ
เกิดการเอื้ออำนาจจากผู้มีอำนาจ แต่มักจะเกิดจากการเรียกร้อง การสะท้อนของผู้ด้อยโอกาส ผ่าน
กระบวนการทางวัฒนธรรมและกติกาของสังคม เช่น บทบาทตามรัฐธรรมนูญ โดยเงื่อนไขที่สำคัญ
ที่สุดคือ การพัฒนาขีดความสามารถ และการเรียนรู้ของสังคมในการปรับเข้าสู่ความเป็นธรรมา
บาล

บทที่ 2

สรุปประเด็นสำคัญของคณะกรรมการไตรภาคีใน 5 กรณีศึกษา

2.1 กรณีประสบการณ์กลไกติดตามตรวจสอบโครงการ

2.1.1 กรณีเหมืองและโรงไฟฟ้าแม่เมาะ

โครงการเหมืองลิกไนต์และโรงไฟฟ้าแม่เมาะ เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2515 หลังจากนั้นมีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าเพิ่มขึ้นถึง 13 เครื่อง (ปัจจุบัน โรงไฟฟ้า 1 -3 ยกเลิกการผลิต) โดยมีกำลังผลิตกระแสไฟฟ้ารวม 2,400 เมกกะวัตต์ ซึ่งจะต้องใช้ปริมาณถ่านหินปีละประมาณ 16 ล้านตัน

เนื่องจากการทำเหมืองเปิดและโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ จึงก่อผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ วิถีชีวิต และสังคมอย่างรุนแรง โดยมีข้อมูลหลักฐานจำนวนมาก (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน สมพล โชคดีศรีสวัสดิ์ และสุรารักษ์ ใจวุฒิ, 2548)

ทางการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ได้ติดตั้งเครื่องวัดฝุ่นละอองบริเวณบ้านทางสูง ปรากฏว่า ในช่วงหน้าหนาวพบค่าสูงเกินมาตรฐาน (330มคก./ลบ.ม.) เช่น ในเดือนมีนาคม 2543 (386มคก./ลบ.ม.) และในเดือนกุมภาพันธ์ 2544 (402มคก./ลบ.ม.และ 335มคก./ลบ.ม.) ส่วนผลการตรวจ PM₁₀ มีค่าสูงเกินมาตรฐาน(120 มคก./ลบ.ม.) จำนวนทั้งสิ้น 11 ครั้ง ในปี 2543 และ 8 ครั้ง ในปี 2544 โดยค่าสูงสุดที่วัดได้คือ 295มคก./ลบ.ม.

สำหรับการตรวจสอบของอุตสาหกรรมจังหวัด ตามมาตรา 72 พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2510 และการปฏิบัติตามเงื่อนไขด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ประกอบการ ปี 2545 มีคำสั่งให้อพยพหมู่บ้านออกนอกรัศมีผลกระทบ 5 กิโลเมตร, การลดผลกระทบทางสังคม โดยให้มีการโยกย้ายราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเหมือง เมื่อมีการพิสูจน์ว่าผลกระทบที่ราษฎรได้รับนำไปสู่อันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สิน โดยจะต้องจัดตั้งคณะทำงานระดับท้องถิ่นและผู้เชี่ยวชาญร่วมกันพิจารณา

ในการตรวจสอบ กฟผ. ประกอบกิจการทำเหมืองแร่ ได้เปลี่ยนแปลงวิธีการทำเหมืองแร่ แผนผังโครงการและเงื่อนไขประทานบัตร โดยไม่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ นอกจากนี้ ยังมีการตรวจสอบโดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในปี 2545 ซึ่งครอบคลุมทั้งน้ำผิวดินและน้ำบาดาลในหลายจุดพบว่า ดัชนีคุณภาพน้ำ ทั้งแมงกานีส โครเมียม สารหนู เหล็ก ฯลฯ มีค่าเกินมาตรฐานเป็นจำนวนมาก

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น อุตสาหกรรมจังหวัดลำปาง, กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่, จังหวัดลำปาง ได้มีหนังสือเตือนไปที่ กฟผ.หลายครั้ง ทั้งการปฏิบัติตามเงื่อนไขของ

ประธานบัตร, ให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้ครบถ้วน แต่ยังคงเกิดปัญหาที่ กฟผ.ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขเหล่านี้

การแก้ปัญหาในรูปคณะกรรมการ

1. คณะกรรมการพิจารณาช่วยเหลือราษฎรผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการขยายเหมืองแม่เมาะ สำหรับโรงไฟฟ้าแม่เมาะ จังหวัดลำปาง

คณะกรรมการชุดนี้ สำนักราชการรัฐมนตรีมีคำสั่งแต่งตั้งขึ้น ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2536 โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน กรมอนามัยเป็นประธานคณะทำงานในการตรวจสอบผลกระทบจากการดำเนินงานและผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของราษฎรบ้านทางสูง หมู่ที่ 3 ต.แม่เมาะ และสรุปข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะวิธีการและแนวทางแก้ไขปัญหาคณะกรรมการ ชุดท้ายได้ทำรายงานการตรวจสอบผลกระทบต่อนคณะกรรมการ แต่เรื่องราวเงียบหายไป

2. คณะกรรมการสำรวจ ตรวจสอบ ตรวจวัดการควบคุม ฝุ่น กลิ่น เสียง และแรงสั่นสะเทือนจากการทำเหมืองแม่เมาะ

ในที่ประชุมที่มีนายอำเภอเป็นประธาน โดยมีส่วนราชการ กฟผ. ตัวแทนบริษัท ตัวแทนชาวบ้าน ได้มีการหารือเรื่องผลกระทบที่เกิดขึ้น และมีมติให้ กฟผ. จัดการตรวจสอบและแก้ไขปัญหา โดยจัดตั้งอนุกรรมการชุดต่างๆ แต่ก็ไม่ได้นำไปสู่การแก้ปัญหาและอนุกรรมการเหล่านี้ก็ถูกยกเลิกในที่สุด

3. คณะอนุกรรมการแก้ปัญหาโครงการรัฐที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในพื้นที่ 3 หมู่บ้านกรณีปัญหาโรงไฟฟ้าแม่เมาะ จังหวัดลำปาง

ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 10 เมษายน 2544 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาปัญหากรณีปัญหาของสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือฯ และคณะกรรมการได้แต่งตั้งอนุกรรมการชุดนี้ขึ้น โดยมีนายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ รมช.กระทรวงเกษตรฯ เป็นประธาน ผลจากการลงพื้นที่ของอนุกรรมการฯ จึงได้ส่งผู้ป่วย 3 คนไปให้แพทย์ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางพิษสุจัน ซึ่งยืนยันว่าเป็นโรคที่เกิดเพราะได้รับผลกระทบจากฝุ่นและสารซิลิโคฟอสเฟตจริงและมีผลต่อการเสียชีวิตของผู้ป่วย

ประธานกรรมการนายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ รมช.กระทรวงเกษตรฯ จึงส่งจดหมายลงวันที่ 4 กันยายน 2544 ต่อกระทรวงสาธารณสุขให้จัดส่งคณะแพทย์โดยมีแพทย์หญิงอรพรรณ เมธาธิลกุล แพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านชีวอนามัยเป็นหัวหน้าคณะแพทย์มาตรวจโรคในพื้นที่และให้รัฐบาลรับผิดชอบค่ารักษาพยาบาลและให้อำนวยความสะดวกในทุกกรณี แต่เรื่องกลับเงียบหายไป

4. คณะกรรมการแก้ไขปัญหา กรณีราษฎรได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของโรงไฟฟ้าแม่เมาะ จังหวัดลำปาง

หน้าที่หลักคือ การตรวจสอบปัญหาและแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาและคณะอนุกรรมการติดตามการแก้ไขปัญหาผลกระทบของราษฎรที่อาศัยอยู่โดยรอบจำนวน 21 ชุด ในเดือนกรกฎาคม ปี 2546

โดยแต่ละชุดมีปลัดจังหวัดเป็นประธาน และตัวแทนชาวบ้านทุกหมู่บ้าน เพื่อติดตามการแก้ไขปัญหา ร่วมกับส่วนราชการและตัวแทนกฟผ. และอนุกรรมการอื่นๆ

มติในที่ประชุมเห็นชอบในหลักการอพยพราษฎรในรัศมี 5 กิโลเมตร แต่ กฟผ. ไม่เห็นด้วยกับการอพยพและได้ทำหนังสือส่งเรื่องให้คณะกรรมการชุด ฯพณฯ รองนายกรัฐมนตรี (พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ) เป็นประธานประกอบการพิจารณา ก่อนเสนอเรื่องเข้าครม. ต่อไป

5. คณะกรรมการติดตามแก้ไขปัญหากลุ่มสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือและเครือข่ายองค์กรประชาชนภาคเหนือ กรณีปัญหาโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง

คณะกรรมการชุดนี้ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2545 และตั้งใหม่ในวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2546 โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ) เป็นประธาน และแต่งตั้ง อนุกรรมการแก้ไขปัญหากรณีโรงไฟฟ้าแม่เมาะจำนวน 8 ชุดเช่น คณะทำงานวิจัยน้ำที่ไหลซึมจากพื้นดินขึ้นมาในหมู่บ้านห้วยคิง ตำบลแม่เมาะ อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

โดยคณะกรรมการชุดนี้ได้รวบรวมข้อมูลต่างๆ และมีมติว่า ให้อพยพราษฎรในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงในรัศมี 5 กิโลเมตรโดยมีผลการศึกษาของอนุกรรมการ ความเห็นของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ และความต้องการของราษฎรเป็นข้อมูลประกอบยืนยัน และมีมติให้ กฟผ. จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดิน และให้แพทย์หญิงอรพรรณ เมธาติลกกุล เป็นคณะแพทย์เพื่อตรวจรักษา

แต่เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2547 สำนักนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือลงนามโดยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรี ประธานคณะกรรมการฯ อ้างว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้ปรับปรุงแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของราษฎรในชุมชนที่อยู่อาศัยและพืชผลแต่อย่างใด จึงเห็นควรชะลอ การประชุม คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหา กรณีปัญหาโรงไฟฟ้าแม่เมาะ จังหวัดลำปาง

กลไกทางศาล

เมื่อกลไกการแก้ปัญหาโดยคณะกรรมการไม่ประสบความสำเร็จ ชาวบ้านจึงหันมาพึ่งกระบวนการทางศาล โดยฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่ศาลจังหวัดลำปาง ข้อหาละเมิด พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยให้กฟผ.ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน 1,069,778,433 บาท และให้ผู้ถูกฟ้องหยุดดำเนินการผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยถ่านหินลิกไนต์ และให้หยุดขนแร่รวมทั้งการเปิดเหมืองไว้ก่อนเป็นการชั่วคราว

อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 8 ก.พ.2548 ได้มีการประกาศแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2548 ให้ยกเลิกความในวรรคที่ 4 ของมาตรา 45 แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลฯ พ.ศ.2542 โดยให้ใช้ความเนื้อความแทนว่าการฟ้องร้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน โดยให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ตามอัตราที่ระบุไว้ในตารางท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

หากคู่กรณียื่นคำขอต่อศาลว่าไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือสถานะของผู้ขอจะได้รับความเดือดร้อนหากไม่รับการยกเว้นการชำระค่าธรรมเนียมศาล ซึ่งถ้าศาลได้พิจารณาแล้วเห็นว่ามีเหตุผลอันสมควร ก็สามารถรับดำเนินคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ ซึ่งมาตรการนี้มีผลบังคับใช้กับย้อนหลัง และคดีที่ยังไม่ได้เสียค่าธรรมเนียมศาล

สำหรับอีกคดีหนึ่งในวันที่ 16 มีนาคม 2547 นางมะลิวรรณ นาควิโรจน์ กับพวกรวม 62 คน ฟ้องรัฐมนตรีกว่ากระทรวงอุตสาหกรรม, กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่, อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานฯ, ทรัพยากรธรณีจังหวัดลำปาง, กรมควบคุมมลพิษ, อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ เนื่องจากทั้งหมดเป็นเจ้าหน้าที่และหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้ควบคุมดูแล ผู้ที่ได้รับประทานบัตรเหมืองแร่ และดำเนินการฟื้นฟูหรือระงับเหตุที่อาจเป็นอันตรายจากมลพิษ จึงขอให้ศาลปกครอง มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องทั้งหกปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมาย,

1. มีคำสั่งให้เพิกถอนประทานบัตรเหมืองแร่, ใบอนุญาตแต่งแร่, ขนแร่ ของ กฟผ.
2. มีคำสั่งให้ปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กฎกระทรวง และกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องทั้งหมด
3. มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องทั้งหมดทำการแก้ไขฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามฟ้อง ให้กลับฟื้นคืนสู่ธรรมชาติดั้งเดิมหรือใกล้เคียงกับสภาพเดิมให้มากที่สุด รวมทั้งระงับเหตุที่อาจเป็นอันตรายจากมลพิษและประเมินความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม และดำเนินการเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นสมบัติของรัฐหรือสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

การฟ้องคดีนี้เนื่องจากในการประชุมคณะกรรมการระดับจังหวัด มีมติให้มีการอพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่รัศมี 5 กม. แล้วแต่ยังไม่มี การดำเนินการใดๆ อีกทั้งพบว่ามีรายงานการตรวจสอบการทำเหมืองของ กฟผ.ว่า ไม่ดำเนินการตามอีไอเอ ซึ่งเป็นการชี้ชัดว่า ผลกระทบและข้อเรียกร้องของชุมชนมีเหตุผลจริง แต่ไม่มีหน่วยงานราชการเอาผิดกับ กฟผ.ได้ จึงนำมาซึ่งการฟ้องศาลปกครองเพิ่มอีกหนึ่งคดี

2.1.2 กรณีเขื่อนจุฬาภรณ์

เขื่อนจุฬาภรณ์ สร้างกันลำน้ำพรม บนเทือกเขาขุนพาย บริเวณภูผยวง ในท้องที่ตำบลทุ่งลุยลาย อำเภอคอนสาร จังหวัดชัยภูมิ โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า 40 เมกกะวัตต์ รวมทั้งเป้าหมายเพื่อการชลประทาน เริ่มดำเนินการในปี 2515 โดยเขื่อนนี้มีลักษณะพิเศษที่ติดตั้งโรงไฟฟ้าไว้ในหุบเขาในลุ่มน้ำเชิญ ซึ่งมีความสูงระหว่างระดับน้ำในอ่างเก็บน้ำและที่ตั้งโรงไฟฟ้าแตกต่างกันมากถึง 375 เมตร เขื่อนจุฬาภรณ์จึงเป็นเขื่อนที่มีประสิทธิภาพในการผลิตกระแสไฟฟ้าสูงที่สุด แต่เมื่อใช้น้ำในการผลิตกระแสไฟฟ้าแล้ว น้ำจะไม่

ไหลไปยังพื้นที่ทำน้ำในลำน้ำพรมอีกต่อไป แต่จะถูกระบายลงสู่ลำน้ำเชิญ ฉะนั้นพื้นที่ที่ได้ประโยชน์หรือผลพลอยได้ด้านชลประทานจึงไม่เกิดขึ้นในลุ่มน้ำที่มีการสร้างเขื่อน คือลุ่มน้ำพรม แต่ไปเกิดขึ้นในลุ่มน้ำเชิญ

เป้าหมายในการใช้น้ำจากเขื่อนของ กฟผ. จึงมุ่งไปที่การใช้น้ำเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า มากกว่าการให้น้ำเพื่อการชลประทานในลุ่มน้ำพรม ด้วยเหตุนี้ปริมาณน้ำในลำน้ำพรมส่วนใหญ่จึงถูกผันไปยังโรงไฟฟ้าและถูกระบายลงสู่ลำน้ำเชิญ ในขณะที่พื้นที่ในลุ่มน้ำพรมต้องประสบปัญหาขาดแคลนนํ้ามาโดยตลอด

แม้ว่าจะมีการกำหนดเป้าหมายในการสร้างเขื่อนไว้ชัดเจนถึงประโยชน์ด้านชลประทานในลุ่มน้ำพรมปีละ 50 ล้าน ลบ.ม. แต่จากสถิติการปล่อยน้ำของ กฟผ. ปี พ.ศ. 2516-2538 พบว่าไม่มีแม้แต่ปีเดียวที่เขื่อนจุฬาภรณ์ปล่อยน้ำให้กับลุ่มน้ำพรมได้ตามเป้าหมายดังกล่าว โดยเฉลี่ยแล้วเขื่อนจุฬาภรณ์ปล่อยน้ำให้กับลุ่มน้ำพรมประมาณปีละ 18 ล้าน ลบ.ม. ปริมาณน้ำที่ปล่อยให้สูงสุดคือ 49 ล้าน ลบ.ม. ในปี 2520 ขณะที่ในบางปีไม่ได้ปล่อยน้ำให้กับพื้นที่เกษตรกรรมในลุ่มน้ำพรมเลย ได้แก่ ปี 2523, 2526, 2529 และปี 2531

ดังนั้นในแต่ละปีชาวบ้านไม่ต่ำกว่า 30 หมู่บ้านจะต้องเดินทางไปเจรจาขอให้ กฟผ. ปล่อยน้ำเพื่อการเพาะปลูกอย่างน้อยปีละ 4-5 ครั้ง เสียค่าใช้จ่ายในการตามน้ำหมู่บ้านละประมาณ 10,000-20,000 บาทต่อปี นับระยะเวลาที่มีการตามน้ำมาประมาณกว่า 26 ปี ก่อนการเรียกร้องให้มีการตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดสรรน้ำลุ่มน้ำพรม-เชิญในปี 2543

การรวมตัวของชาวบ้านที่เดือดร้อนเพื่อเดินทางไปเจรจากับ กฟผ. ในทุกๆ ปีได้นำมาสู่การรวมตัวกันอย่างไม่เป็นทางการของชาวบ้านกว่า 30 หมู่บ้านในลุ่มน้ำพรมตอนล่างในนาม “คณะกรรมการชาวบ้านแก้ไขปัญหาลำน้ำพรม” โดยมีองค์กรพัฒนาเอกชนให้การสนับสนุนในด้านการวิเคราะห์ข้อมูลและสถานการณ์ปัญหา

ในเดือนมกราคม 2539 ตัวแทนเกษตรกรที่เดือดร้อนได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อนายนิศักร ชัยพิตร ผู้ราชการจังหวัดชัยภูมิคนใหม่ จนกระทั่งต่อมาได้มีคำสั่งจังหวัดชัยภูมิ 2 คำสั่ง ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2539 เรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารการพัฒนาลุ่มน้ำพรม และคณะทำงานบริหารและจัดสรรการใช้น้ำในลุ่มน้ำพรม

คณะกรรมการบริหารการพัฒนาลุ่มน้ำพรม มีอำนาจหน้าที่ในการวางแผนทางบริหารและจัดสรรการใช้น้ำ ทั้งในระบบชลประทานและแหล่งน้ำธรรมชาติอย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพทั่วถึงเป็นธรรมและประหยัด ในส่วนของคณะทำงานบริหารและจัดสรรการใช้น้ำลุ่มน้ำพรมระดับอำเภอมี 3 ชุดสำหรับ 3 อำเภอ โดยมีบทบาทหน้าที่ในการวางแผนทางการบริหารและจัดสรรการใช้น้ำทั้งในระบบชลประทานและแหล่งน้ำธรรมชาติ

ต่อมา ในเดือนมีนาคม 2542 ตัวแทนชาวบ้านที่เดือดร้อนจากการตามน้ำได้ยื่นหนังสือถึงผู้ว่าการ กฟผ. และนายสาวิตรี โพธิวิหค รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น โดยขอเรียกร้องหนึ่งคือ การตั้งคณะกรรมการชาวบ้านเข้าไปมีส่วนในการบริหารจัดการน้ำในเขื่อน รมต.สาวิตรี โพธิวิหค ได้ส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทช.) เป็นผู้ดำเนินการ

ถึงแม้ว่า ประเด็นที่เกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ยังคงมีการถกเถียงและปรับเปลี่ยนเพิ่มเติม เนื่องจากเดิมกำหนดให้มีตัวแทนของกลุ่มผู้ใช้น้ำเพียง 3 ท่าน ภายหลังจึงกำหนดให้เพิ่มผู้แทนกลุ่มผู้ใช้น้ำเป็น 6 ท่าน แต่ในวันที่ 14 มกราคม 2543 ก็ได้มีคำสั่งของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดสรรน้ำลุ่มน้ำพรม-เชิญ ลงนามโดยนายบุญจะเกรสทอง รองนายกรัฐมนตรี ในขณะนั้น

องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายการจัดสรรน้ำลุ่มน้ำพรม-เชิญ

คณะกรรมการประกอบด้วยตัวแทนกลุ่มผู้ใช้น้ำ 6 ท่าน จาก 4 อำเภอ ในเขตจังหวัดชัยภูมิและจังหวัดขอนแก่น ที่เหลืออีก 12 ท่าน เป็นผู้แทนจากหน่วยงานราชการทั้งในระดับท้องถิ่นและส่วนกลางโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิ เป็นประธานอนุกรรมการ ซึ่งจะได้ว่าส่วนใหญ่คือ 2 ใน 3 มาจากผู้แทนของส่วนราชการ ส่วนที่เหลือซึ่งมาจากตัวแทนกลุ่มผู้ใช้น้ำก็เป็นการแต่งตั้งโดยฝ่ายปกครองและจากกลุ่มผู้ใช้น้ำในระบบชลประทาน ทำให้ชาวบ้านที่เดือดร้อนจากการตามน้ำซึ่งอยู่นอกระบบชลประทานหรือใช้น้ำจากลำน้ำพรมโดยตรง ไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดสรรน้ำได้

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ได้แก่ การวิเคราะห์ศักยภาพของน้ำต้นทุนและความต้องการใช้น้ำในด้านต่างๆ กำหนดลำดับความสำคัญและสัดส่วนการจัดสรรน้ำในด้านต่างๆ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรน้ำจากอ่างเก็บน้ำเขื่อนจุฬาภรณ์

หลังจากการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดสรรน้ำลุ่มน้ำพรม-เชิญแล้ว คณะอนุกรรมการฯ ชุดดังกล่าวได้ตั้งคณะทำงานจัดสรรน้ำลุ่มน้ำพรมขึ้นมาช่วยในการปฏิบัติงาน คณะทำงานชุดนี้เป็นคณะทำงานที่พัฒนามาจากคณะทำงานการจัดสรรน้ำลุ่มน้ำพรม ซึ่งตั้งขึ้นในปี 2539 องค์ประกอบของคณะทำงานชุดนี้มีทั้งหมด 16 ท่าน จากตัวแทนกลุ่มผู้ใช้น้ำ 1 ท่าน ผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนตำบล 9 ท่าน ชลประทานจังหวัด และนายอำเภอจาก 4 อำเภอ โดยมีหัวหน้ากองโรงไฟฟ้าเขื่อนจุฬาภรณ์ เป็นประธาน

ในปี 2546 สทช.ได้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการลุ่มน้ำชีตอนบน ตามนโยบายของรัฐบาลที่จะให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการลุ่มน้ำขนาดใหญ่ให้ครบ 25 ลุ่มน้ำทั่วประเทศ พร้อมกับมีการตั้งคณะทำงานลุ่มน้ำชีตอนบน ระดับอำเภอขึ้นมาช่วยในการปฏิบัติงาน

บทบาทและการดำเนินงาน

ในปัจจุบันคณะกรรมการนโยบายการจัดสรรน้ำลุ่มน้ำพรม-เชิงญ มีบทบาทน้อยมากในการกำหนดนโยบายการจัดสรรน้ำจากเขื่อนจุฬาภรณ์ แต่ผู้ที่มีบทบาทสำคัญกลับกลายเป็นคณะทำงานจัดสรรน้ำลุ่มน้ำพรม เนื่องจากเป็นผู้ที่กุมข้อมูลและอำนาจการตัดสินใจที่แท้จริงทั้งหมด โดยเฉพาะ กฟผ. ซึ่งทำหน้าที่ประธานนั่นเอง

ส่วนคณะกรรมการบริหารจัดการลุ่มน้ำชีตอนบน ในขณะนี้ยังไม่มีบทบาทที่ชัดเจนต่อการจัดการน้ำในลุ่มน้ำพรม เนื่องจากเป็นองค์กรใหม่ที่ตั้งตั้งโดยหน่วยงานที่มีข้อจำกัดหลายด้าน แม้ว่าจะมีการตั้งคณะทำงานในระดับอำเภอขึ้นมาเพื่อช่วยในการปฏิบัติงานก็ตาม แต่คณะทำงานในระดับอำเภอเองก็ยังขาดความชัดเจนในหลายด้าน

ฉะนั้นโดยภาพรวมแล้ว แม้ว่าในปัจจุบันจะมีการแต่งตั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำพรมหลายคณะ แต่การแต่งตั้งคณะกรรมการฯ และคณะทำงานเหล่านี้ก็ไม่ได้ทำให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนที่เดือดร้อนในการจัดการน้ำได้จริง นั่นคือยังมีปัญหาในแง่ของความเป็นตัวแทน เนื่องจากองค์ประกอบของคณะทำงานเหล่านี้ส่วนใหญ่ยังคงมาจากผู้แทนส่วนราชการ ส่วนตัวแทนที่มาจากฝ่ายประชาชน ก็ถูกจำกัดอยู่ในกรอบขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือตัวแทนกลุ่มผู้ใช้น้ำในระบบชลประทานที่ถูกจัดตั้งอย่างเป็นทางการ ในขณะที่ประชาชนที่เดือดร้อนและอยู่นอกระบบมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมได้น้อยมาก

นอกจากนี้ผู้แทนจากฝ่ายประชาชนทั้งจาก อบต. และกลุ่มผู้ใช้น้ำในระบบชลประทานก็ยังขาดฐานข้อมูลทางวิชาการ และขาดกระบวนการที่จะสนับสนุน ให้เกิดการพัฒนาศักยภาพหรือขีดความสามารถในการกำกับและตรวจสอบ รวมถึงการเสนอทางเลือกต่อแนวทางการจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ มีความยั่งยืน และยุติธรรม

ส่วนบทบาทในการวิเคราะห์ ติดตามสถานการณ์ปัญหาน้ำต้นทุน ความต้องการน้ำในด้านต่างๆ การลำดับความสำคัญ สัดส่วนการจัดสรรน้ำ รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์และแผนการจัดสรรน้ำจากอ่างเก็บน้ำเขื่อนจุฬาภรณ์ ยังคงเป็นบทบาทนำของ กฟผ. และชลประทาน

2.2 กรณีที่โครงการมีการตั้ง “คณะกรรมการไตรภาคี”

2.2.1 กรณีโรงไฟฟ้าบีแอลซีพี บริเวณนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง

โครงการโรงไฟฟ้าบีแอลซีพี เป็นหนึ่งในเจ็ดของโครงการโรงไฟฟ้าเอกชนขนาดใหญ่ (IPP) ที่รัฐบาลเปิดประมูลคัดเลือกในปี 2539 โดยเป็นโครงการที่ใช้ถ่านหินนำเข้าเป็นเชื้อเพลิงขนาด 1,400 เมกกะวัตต์ มูลค่าการลงทุนประมาณ 50,000 ล้านบาท โดยกำหนดเริ่มต้นผลิตไฟฟ้าในปี 2549

ทั้งนี้โครงการอีก 2 แห่งที่ใช้ถ่านหินคือ โครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอกกับบ้านกรูด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้รับการคัดค้านจากชาวบ้านในพื้นที่อย่างรุนแรง จนในที่สุดจำเป็นต้องย้ายไป

ก่อสร้างในจังหวัดอื่น รวมทั้งเปลี่ยนเชื้อเพลิงเป็นก๊าซธรรมชาติอีกด้วย ดังนั้นโครงการบีแอลซีพี จึงเป็นโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินที่เหลืออยู่เพียงรายเดียว ทางโครงการจึงระมัดระวังการเคลื่อนไหวต่อต้านของประชาชนในพื้นที่อย่างมาก

ถึงแม้ว่า คณะกรรมการผู้ชำนาญการที่อนุมัติรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) จะกำหนดเงื่อนไขให้ทางโครงการโรงไฟฟ้า จัดการประชาพิจารณ์ แต่ทางโครงการฯ ได้ทำหนังสือไปปรึกษาสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งดูแลระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประชาพิจารณ์ โดยได้รับคำตอบว่า ขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบว่า จะบังคับหรือไม่ ทั้งนี้ทางคณะกรรมการผู้ชำนาญการรวมทั้งสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (ชื่อในขณะนั้น) ก็ไม่ได้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะบังคับได้ ในขณะที่หน่วยงานให้อนุญาตอื่นๆ ก็ไม่ได้บังคับ

ทางโครงการจึงปฏิเสธการจัดประชาพิจารณ์ แต่ดำเนินโครงการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนมาบตาพุดแทน โดยเสนอต่อสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมและคณะกรรมการผู้ชำนาญการเพื่อทราบ หลังจากนั้นจึงดำเนินโครงการมีส่วนร่วมฯ โดยการจัดเวทีพบปะกลุ่มย่อยจำนวนมาก การนำชาวบ้านไปศึกษาดูงาน การสนับสนุนและส่งเสริมกิจกรรมต่างๆ ของท้องถิ่น รวมทั้งการศึกษาข้อมูลทางเศรษฐกิจสังคมและทัศนคติของประชาชนต่อโครงการโรงไฟฟ้าบีแอลซีพี ด้วย

ในขณะที่ชาวบ้านมาบตาพุดบางส่วน ยังพยายามเคลื่อนไหวคัดค้านการก่อสร้างโครงการ โดยมีเหตุผลหลักคือ ปัญหามลพิษทางอากาศ น้ำ ทะเล ขยะอุตสาหกรรม และมลพิษอื่นๆ ในพื้นที่ นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดที่ยังไม่สามารถแก้ไขได้ จึงไม่ควรมีการสร้างโรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มเติม โดยเฉพาะโรงไฟฟ้าถ่านหินขนาดใหญ่ แต่โครงการก็ยังดำเนินไปเรื่อยๆ จนมีการจัดตั้ง คณะกรรมการตรวจสอบโครงการชุดต่างๆ และเริ่มต้นการก่อสร้าง

คณะกรรมการเกี่ยวกับการกำกับและตรวจสอบโครงการ

คณะกรรมการที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบและกำกับโครงการมีทั้งหมด 4 ชุด โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. คณะกรรมการไตรภาคี มีพื้นฐานการจัดตั้งมาจากมติของคณะทำงานติดตามผลการแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญ เรื่องกลิ่นจากโรงงานอุตสาหกรรมในนิคมมาบตาพุด เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2545 ซึ่งการประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจรเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2545 ได้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของชุมชน พร้อมรับฟังความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงแก้ไขปัญหา ตลอดจนให้การสนับสนุนและช่วยเหลือแก่ชุมชนในพื้นที่บริเวณโรงไฟฟ้าบีแอลซีพี จึงมีคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม วันที่ 27 กันยายน 2545 ให้แต่งตั้งคณะกรรมการไตรภาคีเพื่อติดตามตรวจสอบโครงการ โดยมี

โครงสร้างคือ ภาครัฐ 10 คน, ภาคชุมชน 9 คน, ภาคโครงการ 2 คน และประธานกรรมการซึ่งเป็นอดีตผู้ว่าการ นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด

คณะกรรมการไตรภาคี มีบทบาทหน้าที่ในการพิจารณาและศึกษาปัญหาผลกระทบของโครงการ ตรวจสอบการดำเนินการ และเป็นเวทีสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการ และมีการเผยแพร่การดำเนินงานของไตรภาคีต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยมีการจัดประชุมทุก 2 เดือน ตั้งแต่ ตุลาคม 2545 เป็นต้นมา ทั้งนี้มีการเปิดให้ชาวบ้านคนใดที่สนใจสามารถเข้ารับฟังการประชุมได้ ดังนั้นจึงมีผู้สังเกตการณ์ประชุมเป็นจำนวนประมาณ 20-58 คนในแต่ละครั้ง

จากการพิจารณาสรุปการประชุมทั้งหมด 13 ครั้ง และการเข้าสังเกตการณ์ประชุม 1 ครั้ง เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2547 พบว่า การประชุมจะเป็นช่องทางสำหรับโครงการในการอธิบายและให้ข้อมูลในเรื่องต่างๆ กับคณะกรรมการไตรภาคี รวมทั้งบริษัทที่ปรึกษา ที่ถูกจ้างมาตรวจวัดผลกระทบสิ่งแวดล้อม ก็มานำเสนอข้อมูล ซึ่งนำเสนอข้อมูลเป็นภาษาทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งฝ่ายชาวบ้านไม่สามารถเข้าใจและพิจารณาวิเคราะห์เพิ่มเติมได้

คณะกรรมการไตรภาคี มีการหยิบยกปัญหาผลกระทบบางเรื่องมาพิจารณา เช่น การขุดลอกร่องน้ำและการถมพื้นที่ อันทำให้เกิดตะกอนขุ่นขึ้นในทะเล ก็มีการตรวจวัดโดยบริษัทที่ปรึกษา และรายงานว่ามีค่าเกินมาตรฐานจริง แต่มีการนำเสนอว่า บางตัวอย่างเท่านั้นที่เกินมาตรฐาน จึงเป็นส่วนที่น้อยมาก หรือการเกิดอุบัติเหตุเขื่อนบ้านจันทร์ หรือน้ำทะเลรั่วซึมเข้าคลองส่งน้ำหล่อเย็น และพื้นที่โครงการ ต่างก็นำเสนอว่า ได้แก้ไขแล้ว และไม่มีผู้ได้รับบาดเจ็บ

2. คณะกรรมการกำกับแผนติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA MONITORING COMMITTEE) และ คณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA AUDIT COMMITTEE)

สืบเนื่องจากแผนปฏิบัติการที่มีมาตรการลดผลกระทบและติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงมีการจัดตั้งคณะกรรมการ 2 ชุดขึ้นเพื่อกำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว โดยคณะกรรมการกำกับแผนฯ มีการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นผู้แต่งตั้งและเป็นประธาน และกรรมการได้แก่ฝ่ายเจ้าของโครงการ 1 คน, หน่วยราชการ 8 คน, องค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการ 3 คน, และชุมชนในพื้นที่ 5 คน

คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่กำกับการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งรับเรื่องร้องเรียนและประสานงานการแก้ไขปัญหา โดยจะประชุมเดือนละ 1 ครั้ง ในช่วงก่อสร้างและทุก 3 เดือนในช่วงดำเนินการ สำหรับการดำเนินการ มีการนำเสนอข้อมูลการตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยที่บางครั้งเกินมาตรฐาน เช่น ความขุ่นของน้ำทะเล แต่นำเสนอ

ว่าเป็นสัดส่วนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น หรือปัญหาฝุ่นที่วัดได้เกินมาตรฐาน ให้เหตุผลว่า ขณะตรวจวัด มีรถวิ่งผ่านทำให้ฝุ่นฟุ้งกระจาย

ในขณะที่คณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติ ที่มีองค์ประกอบคือ ฝ่ายโครงการโรงไฟฟ้า , บริษัทรับเหมาก่อสร้าง, สำนักงานท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด, บริษัทที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อม, และผู้แทนชุมชนอีก 3 คน จะรับผิดชอบดูแลประเด็นรายละเอียดปลีกย่อย เช่น กำหนดความเร็วรถ, สุขาภิบาลคนงาน, การสวมหมวกนิรภัย เป็นต้น แล้วรายงานต่อคณะกรรมการกำกับแผนฯ และ คณะกรรมการไตรภาคี

3. คณะกรรมการติดตามผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้า ซึ่งแต่งตั้งโดย นายอำเภอ เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2545 โดยมีส่วนราชการ, กำนัน, อบต., ตัวแทนชาวบ้าน, สื่อมวลชนท้องถิ่น, และทางโรงไฟฟ้า เป็นกรรมการ เพื่อติดตามผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากการ ก่อสร้างโรงไฟฟ้า แต่คณะกรรมการชุดนี้ มีการประชุมเพียง 2 ครั้ง เมื่อมีการโยกย้ายนายอำเภอ คณะกรรมการชุดนี้ ก็หยุดดำเนินการไป

หากพิจารณาภาพรวมของการเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการของภาคส่วนต่างๆ พบว่า ภาค ราชการ เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการไตรภาคีเพียงประมาณครึ่งหนึ่งเท่ากับผู้แทนของภาคชุมชน นอกจากนี้นักวิชาการในคณะกรรมการกำกับแผนฯ ยังแทบจะไม่ได้เข้าร่วมการประชุมเลย

ตารางที่ 1 จำนวนครั้งของผู้แทนจากภาคส่วนต่างๆ ที่เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการ ติดตามตรวจสอบโครงการ

ที่มาของคณะกรรมการ	คณะกรรมการไตรภาคี		EIA Monitoring		EIA Audit	
	จำนวน	% การเข้าประชุม	จำนวน	% การเข้าประชุม	จำนวน	% การเข้าประชุม
1. ภาคราชการ	11	52.19	9	67.78	1	71.43
2. ภาคชุมชน /ประชาชน	9	48.45	5	84	3	100
3. ภาคโครงการ	2	88.55	1	30	1	100
4. นักวิชาการ	-	-	2	10	-	-
5. องค์กรพัฒนาเอกชน	-	-	1	90	-	-
6. ผู้รับเหมาช่วง	-	-	-	-	2	59.65
7. บริษัทที่ปรึกษา ฯ	-	-	-	-	2	100
รวม	22	53.96	18	65	9	87.86
จำนวนผู้สังเกตการณ์	เฉลี่ย 37 คน / ครั้ง		เฉลี่ย 10 คน / ครั้ง		เฉลี่ย 7 คน / ครั้ง	

2.2.2 กรณีโรงไฟฟ้าแกลบ จังหวัดพิจิตร

ลักษณะโครงการเป็นโรงไฟฟ้าขนาด 22 เมกกะวัตต์โดยใช้แกลบเป็นเชื้อเพลิง ตั้งอยู่ที่หมู่ 2 ตำบลหอไกร อำเภอบางมูลนาก จังหวัดพิจิตร ซึ่งทางบริษัท เอทีไบโอพาวเวอร์ เป็นผู้พัฒนาทั้งหมด 5 โครงการใน 5 พื้นที่ ได้แก่ จังหวัดนครปฐม, สุพรรณบุรี, สิงห์บุรี, นครสวรรค์, และพิจิตร แต่โครงการในหลายจังหวัดประสบปัญหาการคัดค้านของชาวบ้านในพื้นที่จนต้องยกเลิกหรือชะลอโครงการออกไป มีเพียงโครงการที่จังหวัดพิจิตรซึ่งดำเนินการมาก่อน และมีความคืบหน้ามากที่สุด กล่าวคือ กำลังดำเนินการก่อสร้างและคาดว่าจะ จะผลิตไฟฟ้าได้ประมาณปี 2548 สาเหตุหนึ่งของการคัดค้านเนื่องจาก มีโรงไฟฟ้าแกลบที่จังหวัดชัยนาทขนาด 6 เมกกะวัตต์ ที่ก่อปัญหาเรื่องฝุ่นต่อชาวบ้านรอบโครงการในช่วงปี 2545 จึงเป็นตัวอย่างหนึ่งของโรงไฟฟ้าแกลบที่ก่อผลกระทบ

โครงการนี้ได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน และทางสำนักงานนโยบายและแผนพลังงานได้มีแนวคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการไตรภาคี เพื่อเป็นกลไกการติดตามตรวจสอบโครงการ โดยที่ทางบริษัท เอทีไบโอพาวเวอร์ เองก็มีแนวคิดดังกล่าวอยู่แล้ว

คณะกรรมการไตรภาคี

ทางจังหวัดพิจิตร ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไตรภาคีเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2546 เพื่อทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ เสนอแนวทางการดำเนินงานของโรงไฟฟ้า ไม่ให้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม ทางคณะกรรมการไตรภาคี จึงมากำหนดระเบียบของคณะกรรมการไตรภาคี โดยมีเนื้อหาสำคัญคือ

คณะกรรมการไตรภาคี ประกอบด้วยผู้แทนจาก 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนชุมชน 9 คน ส่วนราชการท้องถิ่นและภูมิภาค 11 คน และส่วนโรงไฟฟ้า 8 คน รวม 28 คนโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้ง

ผู้แทนของชุมชน เป็นผู้อยู่อาศัยในรัศมี 10 กิโลเมตรจากโครงการ โดยการคัดเลือกในปีแรกทางศูนย์ประสานงานที่ทาง สนพ. ว่าจ้างมา เป็นผู้สรรหาบุคคลมาจัดทำเป็นบัญชีรายชื่อและให้ประชาชนเลือก เมื่อครบวาระ 3 ปี ส่วนของผู้แทนชุมชนจะจับสลากออกครั้งหนึ่ง โดยมีการเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมมารับตำแหน่งตามจำนวนดังกล่าว สำหรับผู้แทนของส่วนราชการและโรงไฟฟ้า เป็นดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด และทางบริษัทตามลำดับ

หน้าที่และการดำเนินการ

สำหรับหน้าที่ของคณะกรรมการไตรภาคี นอกจากการติดตามตรวจสอบโครงการแล้ว ยังเป็นเวทีในการเสนอปัญหา ชี้แจง และสร้างความเข้าใจระหว่างภาคี เพื่อลดความขัดแย้งในชุมชน

ในระเบียบฯ ได้กำหนดให้คณะกรรมการฯ มีการประชุมเป็นประจำทุกเดือน และส่งสำเนาการประชุมให้ สนพ. ภายใน 7 วัน โดยวาระที่สำคัญคือ การพิจารณาข้อมูลรายงานของอาสาสมัคร

ผู้ตรวจผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม ซึ่งกรรมการไตรภาคีส่วนชุมชน เลือกมาหมู่บ้านละ 1-3 คน เพื่อรายงานเหตุการณ์ผิดปกติจากการสังเกตจากภายนอกโรงไฟฟ้า

อีกด้านหนึ่งคือ การรับเรื่องร้องเรียนเพื่อให้คณะกรรมการไตรภาคีพิจารณา ซึ่งถ้าพิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่เกี่ยวข้องกับโรงไฟฟ้า ให้ทำหนังสือตอบและถือว่า เรื่องสิ้นสุด แต่ถ้าไม่ชัดเจน อาจจะตั้งคณะทำงานขึ้นมาตรวจสอบ ในกรณีที่พิจารณาว่า เป็นผลกระทบจากโรงไฟฟ้า คณะกรรมการไตรภาคี จะกำหนดการดำเนินการแก้ไข ระยะเวลา และการติดตามผล แล้วติดประกาศให้ชุมชนทราบ แต่กำหนดว่า ติดในสถานที่ตั้งของคณะกรรมการไตรภาคี ซึ่งเป็นบริเวณโรงไฟฟ้า

ถ้าโรงไฟฟ้าไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ อาจผ่อนปรนขยายเวลาได้ประมาณ 3 เดือน ถ้าเกินกว่านั้นต้องใช้เสียงสามในสี่ของคณะกรรมการเพื่ออนุมัติ สำหรับกรณีที่คณะกรรมการไตรภาคีไม่สามารถแก้ปัญหาผลกระทบได้ ระเบียบนี้ได้ระบุให้ใช้ช่องทางกฎหมายตามปกติ

ทั้งนี้ยังมีข้อสังเกตประการหนึ่งที่สำคัญคือ การเข้าตรวจสอบโรงไฟฟ้าในกรณีต่างๆ ได้กำหนดชัดเจนที่ต้องมีตัวแทนของทางโรงไฟฟ้าร่วมอยู่ด้วยทุกครั้ง

สัญญาประชาคมและกองทุน

เป็นสัญญาระหว่าง อบต. กับบริษัท เอทีไอโอพาวเวอร์ โดยระบุข้อตกลงเกี่ยวกับสถานที่ก่อสร้างและทางระบายน้ำ เชื้อเพลิงที่ใช้ การควบคุมผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ เช่น ฝุ่น, เสียง, การปล่อยน้ำเสีย, รถขนแกลบ เป็นต้น และรายละเอียดของการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น เช่น ถ้าฝุ่นที่ปล่อยจากปล่องเกินมาตรฐาน ปรับวันละ 5,000 บาท, การชดเชยความเจ็บป่วยของผู้ได้รับผลกระทบจากโรงไฟฟ้า โดยการวินิจฉัยของแพทย์, ผลกระทบต่อผลผลิตการเกษตรหรือประมงที่ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขา ได้วินิจฉัยรับฟังเป็นที่ยุติว่า เป็นผลมาจากโรงไฟฟ้า เป็นต้น

ทั้งนี้ จะมีการจัดตั้งกองทุน 2 ส่วนคือ กองทุนพัฒนาชุมชนและสิ่งแวดล้อม 1 ล้านบาท ในช่วงก่อสร้าง และ 1 ล้านบาทต่อปีในช่วงดำเนินการ และกองทุนประกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสังคม ซึ่งมีวงเงิน 1 ล้านบาทในช่วงก่อสร้าง และ 5 ล้านบาทในช่วงดำเนินการ สำหรับกองทุนส่วนแรก มีวัตถุประสงค์กว้างๆ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต จึงมีการนำไปใช้รูปแบบต่างๆ เช่น ซื้อเตนท์แก๊ส คอมพิวเตอร์ ซ่อมแซมหอกระจายข่าว ขุดลอก ขุดท่อระบายน้ำ ก่อสร้างที่จอดรถ หรือสนับสนุนกิจกรรมวันแม่ วันพ่อ เป็นต้น

ในขณะที่กองทุนประกันผลกระทบฯ จะชดเชยและแก้ไขผลกระทบที่เกิดขึ้นเนื่องจากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้า แต่มีคณะกรรมการบริหารกองทุนชุดเดียวกับกองทุนพัฒนาชุมชนและสิ่งแวดล้อม ซึ่ง อบต. และบริษัท ร่วมกันสรรหาจาก อบต. คณะกรรมการหมู่บ้าน ผู้ทรงคุณวุฒิข้าราชการ ตัวแทนธนาคารที่ฝากเงินกองทุน และตัวแทนบริษัท โดยที่ทางโรงไฟฟ้า จะจ่ายเบี้ย

ประชุมครั้งละ 300 บาท และมีงบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายสำนักงานของคณะกรรมการกองทุนฯ ด้วย

ผลการดำเนินการ

นับตั้งแต่เริ่มต้นการดำเนินการในเดือนสิงหาคม 2546 จนถึงเดือนเมษายน 2548 มีการประชุมทั้งสิ้น 11 ครั้ง ซึ่งส่วนใหญ่การประชุมมีวาระเกี่ยวกับความคืบหน้าต่างๆ ของโครงการ รวมทั้งการจัดตั้งกองทุนและการใช้จ่ายเงินกองทุน จนกระทั่งครั้งที่ห้า มีการรายงานผลการตรวจสอบสิ่งแวดล้อมในเดือนมีนาคม 2547 ที่พบว่า มีค่าฝุ่นเกินมาตรฐาน แต่คณะกรรมการไตรภาคี พิจารณาว่า ไม่เกี่ยวข้องกับทางโรงไฟฟ้า

สำหรับกรณีปัญหาน้ำหลากและท่วมขังเป็นบริเวณกว้าง ซึ่งทางโรงไฟฟ้าชี้แจงมาตลอดว่า เตรียมการระบายน้ำไว้อย่างเพียงพอ แต่ก็เกิดปัญหาน้ำท่วมขึ้น ซึ่งมีชาวบ้านตั้งข้อสังเกตว่า น้ำท่วมนานกว่าปีอื่นๆ แต่ไม่ทราบสาเหตุ ในขณะที่การประชุมคณะกรรมการไตรภาคี ได้ความเห็นสรุปว่า ไม่น่าจะเกี่ยวข้องกับทางโรงไฟฟ้า

สำหรับอีกกรณีหนึ่งที่มีการจ่ายค่าชดเชยคือ กรณีบ้านหลังหนึ่งรั่วจากการตอกเสาเข็มของเสาไฟฟ้าแรงสูง มีการพิจารณาหลายขั้นตอน จนในที่สุดมีการตัดสินใจจ่ายเงินชดเชย 120,000 บาท ซึ่งเจ้าของบ้านพอใจ แต่โดยรวมทั้งหมดใช้เวลาประมาณ 1 ปี

ทั้งนี้การจัดตั้งที่ปรึกษาของคณะกรรมการไตรภาคี และคณะผู้ชำนาญการของทาง สनพ. มีความล่าช้ามาก รวมทั้งเมื่อทาง สนพ. มีการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษา มาช่วยเก็บข้อมูลผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม แต่มีการแจ้งทางโรงไฟฟ้าล่วงหน้าว่า จะเข้าตรวจเมื่อใด

2.3 กรณีโครงการที่อยู่ในกระบวนการตัดสินใจ

2.3.1 กรณีโรงไฟฟ้าแกลบ จังหวัดสุรินทร์

โครงการโรงไฟฟ้าแกลบมุงเจริญกรีนพาวเวอร์ ตั้งอยู่บนถนนสายสุรินทร์-ศีร์ษะภูมิ ประมาณ 11 กิโลเมตร จากตัวเมืองสุรินทร์ ตำบลบุฤาษี อำเภอเมือง จังหวัดสุรินทร์ มีพื้นที่ติดกับโรงสีมุงเจริญพรสุรินทร์(2002) และโรงสีไฟมุงเจริญพร โดยมีกำลังการผลิต 9.9 เมกกะวัตต์

เนื่องจากในจังหวัดสุรินทร์ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพลังงานยั่งยืนจังหวัดสุรินทร์ตั้งแต่ปี 2545 ซึ่งเป็นภาคีความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ ประกอบไปด้วยองค์กรพัฒนาเอกชน ส่วนราชการ นักวิชาการ ผู้แทนชุมชน สื่อมวลชน และผู้สนใจ ทางผู้ประกอบการและทีมที่ปรึกษาจากมูลนิธิพลังงานเพื่อสิ่งแวดล้อม จึงเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการพลังงานยั่งยืนในช่วงต้นปี 2547 เพื่อชี้แจงจุดประสงค์ของการก่อสร้างโรงไฟฟ้าแกลบ และตอบข้อสงสัยเกี่ยวกับผลกระทบในด้านต่างๆ

กรณีโรงไฟฟ้านี้มีกำลังการผลิตไม่ถึง 10 เมกกะวัตต์ จึงไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ทางที่ปรึกษาโครงการได้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น และส่งให้กับฝ่ายต่างๆ

ทางคณะทำงานฯ จึงได้ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ในการจัดเวทีนำเสนอข้อมูลและเปิดโอกาสให้คนสุรินทร์ได้แสดงความคิดเห็นเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2547 โดยมีข้อกังวลใจเกี่ยวกับผลกระทบหลายด้าน จึงเสนอให้ศึกษาข้อมูลเพิ่มเติม และทำความเข้าใจกับชุมชนใกล้เคียง

สำหรับชุมชนในรัศมี 5 กิโลเมตรของเขตที่ตั้งโรงไฟฟ้า ประกอบไปด้วย 26 หมู่บ้าน 2 วัด 4 โรงเรียน ซึ่งส่วนใหญ่รับรู้ข่าวสารเรื่องโรงไฟฟ้า แต่ยังไม่มีความรู้ว่าจะมีผลกระทบอะไรกับชุมชนตนเองบ้าง แต่ในบริเวณใกล้ที่ตั้งของโรงไฟฟ้า มีกิจการของเครือญาติของผู้ประกอบการ 2 กิจการ คือ กิจการโรงสีไฟฟ้า 2 โรง และกิจการฟาร์มหมู 1 โรง ซึ่งตั้งอยู่ฝั่งตรงข้ามของโรงสี โดยประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียงได้รับผลกระทบจากฝุ่นละอองจากโรงสี และกลิ่นเหม็นจากฟาร์มหมู

ทางมูลนิธิพัฒนาอีสาน จึงได้จัดเวทีพูดคุยถึงปัญหาผลกระทบที่ชุมชนวิตกกังวล และความไม่สมบูรณ์ของรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2548 ซึ่งมีตัวแทนจากองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้แทนชุมชน โรงเรียน เข้าร่วมประมาณ 30 คน เวทีจึงมีข้อสรุปในการจัดประชุมเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกับผู้ประกอบการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง, การศึกษาดูงานโรงไฟฟ้าแอลบ, การพัฒนามาตรการร่วมเพื่อป้องกันผลกระทบที่เกิดขึ้น, และการจัดตั้งคณะติดตามจากภาคส่วนต่างๆ

หลังจากนั้น จึงมีการประมวลข้อกังวลใจเบื้องต้นของประชาชนในพื้นที่ และส่งไปยังส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้แก่ ผู้ประกอบการ, มูลนิธิพลังงานเพื่อสิ่งแวดล้อม, องค์การบริหารส่วนตำบล 4 แห่งในพื้นที่, อุตสาหกรรมจังหวัด, และคณะทำงานพลังงานยั่งยืนจังหวัดสุรินทร์

ภายหลังจากที่ผู้ประกอบการได้รับหนังสือ จึงได้จัดประชุมชี้แจงที่โรงสีมุงเจริญเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2548 โดยมีผู้เข้าร่วมจากส่วนต่างๆ ได้แก่ ผู้นำชุมชนและประชาชนโดยรอบบริเวณที่ตั้งโรงไฟฟ้า, คณะทำงานพลังงานยั่งยืน, อุตสาหกรรมจังหวัด, หัวหน้าชลประทานห้วยเสนง, มูลนิธิพลังงานเพื่อสิ่งแวดล้อม, และผู้ประกอบการ รวมประมาณ 80 คน โดยมีคณะทำงานพลังงานยั่งยืนจังหวัดสุรินทร์เป็นประธานดำเนินการชี้แจง

นอกจากนี้จากการซักถาม ได้มีข้อเสนอจัดตั้งคณะติดตามการดำเนินงานโรงไฟฟ้า ซึ่งมาจากตัวแทน อบต. ทั้ง 4 แห่ง, ประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบ, และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งที่ประชุมได้เสนอให้คณะทำงานพลังงานยั่งยืน ไปร่างกติกาและองค์ประกอบของคณะติดตาม เพื่อเสนอให้กับส่วนต่างๆ พิจารณาร่วมกันต่อไป

จากกรณีศึกษาทั้ง 5 กรณีที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า มีทั้งส่วนที่แต่เดิมไม่มีกลไกการติดตามและกำกับควบคุมโครงการ จนกระทั่งการดำเนินโครงการได้ก่อให้เกิดผลกระทบและความเดือดร้อนกับชาวบ้านที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียง จนนำไปสู่กระบวนการต่อสู้เรียกร้องของชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบในการจัดตั้งคณะกรรมการต่างๆ ขึ้นมาเยียวยาแก้ไขปัญหา ดังเช่น กรณีเหมืองถ่านหินแม่เมาะ จังหวัดลำปาง และเขื่อนจุฬาภรณ์ จังหวัดชัยภูมิ และถึงแม้ว่าในช่วงหลังๆ จะมีการตั้งคณะกรรมการต่างๆ ขึ้นมา แต่ก็พบว่า ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหามลกระทบของชาวบ้านได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ยังมีส่วนที่มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการไตรภาคี” ขึ้นมาพร้อมๆ กับการดำเนินโครงการ เช่น กรณีของโรงไฟฟ้าบีแอลซีพี จังหวัดระยอง และโรงไฟฟ้าเกลบ จังหวัดพิจิตร โดยในกรณีนี้แม้ว่าจะมีความพยายามตั้งแต่เริ่มต้นจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการตั้งคณะกรรมการต่างๆ ขึ้นมาแก้ไขปัญหามลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ แต่ในการดำเนินการจริง กลับพบว่า ยังมีปัญหาและอุปสรรคอีกมากมายที่กลไกติดตามและกำกับควบคุมโครงการดังกล่าว ไม่สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหามลพิษของชาวบ้านได้มากนัก

และในกรณีสุดท้าย คือ กรณีโครงการที่อยู่ในกระบวนการตัดสินใจที่ยังไม่มีการตั้ง “คณะกรรมการไตรภาคี” ขึ้นมา ดังเช่นกรณี จังหวัดสุรินทร์ ซึ่งบทเรียนที่ได้จากโครงการที่เคยมีประสบการณ์ในเรื่องกลไกติดตามและกำกับควบคุมโครงการจะเป็นประโยชน์สำหรับกรณีเช่นนี้

บทที่ 3

สังเคราะห์ภาพรวมธรรมาภิบาลจาก 5 กรณีศึกษา

จากกรอบแนวคิดธรรมาภิบาลในการศึกษาครั้งนี้ เมื่อนำมาสังเคราะห์ข้อมูลทั้ง 5 กรณีศึกษา ซึ่งได้แก่ โครงการเหมืองถ่านหินลิกไนต์ อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง, โครงการเขื่อนจุฬาภรณ์ จังหวัดชัยภูมิ, โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนร่วม BSCP จังหวัดระยอง, โครงการโรงไฟฟ้าแกลบของบริษัทเอทีไบโอพาวเวอร์ จังหวัดพิจิตร และโครงการโรงไฟฟ้าแกลบบริษัทมุ่งเจริญกรีนเพาเวอร์ จังหวัดสุรินทร์ เพื่อตอบวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ ธรรมาภิบาลของกลไกไตรภาคีหรือกลไกอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างไร และการให้ข้อเสนอแนะสำหรับกลไกไตรภาคีที่จะเอื้อให้มีธรรมาภิบาลเพิ่มขึ้น โดยในการสังเคราะห์จะแยกพิจารณาตามกรอบธรรมาภิบาลที่ได้กล่าวมาในส่วนที่หนึ่ง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

3.1 ขีดความสามารถ

จากกรณีศึกษาทั้ง 5 กรณีพบว่า ประเด็นที่เป็นปัญหาและมีความสำคัญมากที่สุดของระบบธรรมาภิบาลคือ เรื่องขีดความสามารถที่จะกำกับและตรวจสอบโครงการได้จริง เนื่องจากกลไกไตรภาคี จะต้องสร้างความสมดุลในการกำกับโครงการระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ในไตรภาคี หากฝ่ายใดไม่มีขีดความสามารถ ย่อมส่งผลให้ไม่มีน้ำหนักเพียงพอในกระบวนการ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อทิศทางการกำกับโครงการและกรอบการทำงานที่จะโน้มเอียงหรือถูกควบคุมโดยฝ่ายที่มีขีดความสามารถสูงกว่า ซึ่งทำให้ผลของการดำเนินงานมีความเสี่ยงสูงที่จะไม่ดำเนินการกำกับโครงการอย่างจริงจังและส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในกลไกดังกล่าว

ทั้ง 5 กรณีศึกษา พบว่าฝ่ายชุมชนมีขีดความสามารถน้อยที่สุด และไม่เพียงพอที่จะทำให้กลไกไตรภาคีดำเนินการกำกับโครงการได้อย่างสมดุลและจริงจัง เนื่องจากพื้นฐานข้อจำกัดในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ข้อจำกัดด้านความรู้ทั้งในเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะกฎหมายสิ่งแวดล้อม และความรู้ความเข้าใจเรื่องเทคโนโลยี รวมทั้งความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโครงการ ประกอบกับข้อจำกัดทางเศรษฐกิจที่ต้องทำงานเลี้ยงชีพ ทำให้ไม่สามารถทุ่มเทเวลาและรับผิดชอบเกี่ยวกับการกำกับโครงการได้อย่างเต็มที่

ปัญหาความซับซ้อนทางเทคนิคของข้อมูล โดยเฉพาะข้อมูลผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่ทางโครงการหรือหน่วยงานต่างๆ เปิดเผยออกมา และศักยภาพในการเข้าใจและวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ รวมถึงข้อมูลที่เปิดเผยในการประชุมไตรภาคี ดังตัวอย่างที่สำคัญในกรณีโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนร่วม BSCP ซึ่งทางโรงไฟฟ้าได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาให้มาตรวจสอบสภาพผลกระทบสิ่งแวดล้อมและนำเสนอในการประชุมไตรภาคี แต่ภาคประชาชนไม่ได้เข้าใจข้อมูลมากเพียงพอที่จะใช้ประโยชน์ในการตรวจสอบและกำกับโครงการ (ศจี กองสุวรรณ และมนัส หามาลา, 2548 หน้า 27,28)

ในกรณีเงื่อนไขสาธารณูปโภค ชาวบ้านโดยทั่วไปยังมีขีดจำกัดในการวิเคราะห์และใช้ข้อมูล เนื่องจากข้อมูลการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในอ่างเก็บน้ำ เป็นข้อมูลในเชิงเทคนิคหรือเป็นตัวเลขที่บุคคลทั่วไปหรือชาวบ้านเข้าใจได้ยาก ในขณะที่เดียวกันก็ไม่มีหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานใดที่เอื้ออำนวยให้เกิดกระบวนการพัฒนาขีดความสามารถในด้านนี้แก่ประชาชนที่ประสบปัญหา ส่วนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม หรือกลุ่มท้องถิ่นอื่นที่สนใจและมีขีดความสามารถที่จะสนับสนุนชาวบ้านได้ก็มักจะถูกกีดกัน ด้วยการกล่าวหาจากหน่วยงานของรัฐให้เป็นกลุ่มบุคคลที่เป็นภัยต่อมั่นคงของชาติหรือเป็นกลุ่มคนที่แสวงหาผลประโยชน์บนความเดือดร้อนของชาวบ้าน ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจและความแตกแยก และส่งผลกระทบต่อความเข้มแข็งของขบวนการหรือองค์กรชาวบ้าน (พรทิพย์ สำเนา และบุญทอง สะดวก, 2548 หน้า 17)

นอกจากนี้ ยังพบว่า ภาคประชาชนบางส่วนก็ไม่สนใจจริงจังที่จะติดตามประเด็นที่เป็นปัญหาผลกระทบจากโครงการหรือการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น หรือการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น เนื่องจากเป็นกลุ่มชาวบ้านที่ไม่มีความสนใจแต่ถูกดึงให้เข้าร่วมกับไตรภาคี ในขณะที่กลุ่มชาวบ้านที่เคลื่อนไหวตรวจสอบโครงการอย่างจริงจังตั้งแต่ก่อนการจัดตั้งไตรภาคี ก็ไม่ได้เข้าร่วมไตรภาคีอย่างจริงจัง เนื่องจากเห็นว่า การดำเนินการของไตรภาคีอยู่ภายใต้กรอบการทำงานและอิทธิพลของฝ่ายโครงการ จึงเข้าร่วมเพียงครั้งแรก ๆ เท่านั้น ดังเช่นกรณีของโรงไฟฟ้าบีแอลซีพี

อย่างไรก็ดี พบว่าบางกรณีประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการได้มีการรวมกลุ่มกัน ซึ่งมีการรวมตัวของชุมชนที่ร่วมกันสร้างขีดความสามารถในการเจรจาต่อรองที่จะทำให้ภาคส่วนต่าง ๆ ยอมรับถึงปัญหาและเริ่มต้นกระบวนการแก้ไขปัญหา เช่น กรณีเหมืองถ่านหินแม่เมาะ กลุ่มผู้ประสบปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมจากการทำเหมืองมีการจัดตั้งกลุ่มเครือข่ายเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การชุมนุมหน้าสถานที่ราชการ การยื่นหนังสือร้องเรียนไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการเข้าไปอยู่ในกลไกการแก้ไขปัญหาในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะคณะกรรมการต่างๆ ที่มีตัวแทนจากภาครัฐ กฟผ. และภาคประชาชน ทำให้กลุ่มประชาชนผู้เดือดร้อนเกิดการเรียนรู้สิทธิตามกฎหมาย และสามารถเข้าถึงสิทธิได้มากขึ้น

ในบางกรณี การรวมตัวของชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบได้รับการหนุนเสริมและการสนับสนุน ในการเสริมสร้างขีดความสามารถของชาวบ้านจากกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน โดยมีการทำงานร่วมมือกันและช่วยเหลือกัน จนสามารถเข้าใจ วิเคราะห์ปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหาได้ ดังกรณีของเงื่อนไขสาธารณูปโภค ที่องค์กรพัฒนาเอกชนสามารถช่วยให้ชาวบ้านเข้าใจถึงสาเหตุของปัญหาการจัดสรรน้ำที่เป็นผลมาจากการผลิตไฟฟ้าของเขื่อนจุฬาภรณ์ โดยเฉพาะข้อมูลกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองล้นเกินตั้งแต่ในช่วงปี 2540 ชาวบ้านจึงมีความเข้าใจในการเรียกร้องให้เขื่อนจุฬาภรณ์ปล่อยน้ำมากขึ้น ถึงแม้ว่าเขื่อนอาจจะผลิตไฟฟ้าได้ลดลง

อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมา ไม่มีองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมทำงานในระดับพื้นที่ลุ่มน้ำพรม ชาวบ้านจึงไม่ได้รับการสนับสนุนในด้านการเพิ่มขีดความสามารถในเรื่องข้อมูลข่าวสาร และการวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหา เพื่อเสริมความเข้มแข็งขององค์กรชาวบ้านอย่างต่อเนื่อง

สำหรับกรณีโรงไฟฟ้าแกลบสุรินทร์ ชาวบ้านไม่ได้รับทราบข้อมูลและมีความเข้าใจถึงผลกระทบ แต่จากการทำงานของคณะทำงานพลังงานยั่งยืนจังหวัดสุรินทร์และมูลนิธิพัฒนาอีสาน ทำให้เกิดการเผยแพร่ข้อมูล มีการจัดศึกษาดูงานโรงไฟฟ้าแกลบ และการจัดเวทีที่ฝ่ายเจ้าของโครงการและบริษัทที่ปรึกษา ได้มาชี้แจงและตอบคำถามของชาวบ้าน จนนำไปสู่กระบวนการเรียนรู้ของชาวบ้านและการอภิปรายแลกเปลี่ยนเกี่ยวกับมาตรการดูแลผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการติดตามตรวจสอบโครงการ

ในขณะที่ กรณีโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วม BSCP และโรงไฟฟ้าแกลบพิจิตร ภาคประชาชนไม่สามารถพัฒนาขีดความสามารถได้มากนัก จนส่งผลให้ชาวบ้านที่สนใจตรวจสอบโรงไฟฟ้า BSCP อย่างจริงจัง ถอนตัวไม่เข้าร่วมกับคณะกรรมการไตรภาคี หรือชาวพิจิตรบางส่วนที่รู้สึกยอมจำนน ไม่รู้จะดำเนินการตรวจสอบโรงไฟฟ้าได้อย่างไร

สำหรับภาคราชการ ซึ่งเป็นฝ่ายที่สำคัญในการสร้างความสมดุลในไตรภาคี เนื่องจากมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบและกำกับโครงการในมิติต่าง ๆ ตามแต่ละหน่วยงาน เช่น ฝ่ายสิ่งแวดล้อม สาธารณสุข อุตสาหกรรม อากาศ จังหวัด เป็นต้น แต่จากกรณีต่าง ๆ พบว่า ภาคราชการไม่ได้ให้ความสำคัญเพียงพอในการเข้าร่วมไตรภาคี โดยหน่วยงานต้นสังกัด ก็ไม่ได้เตรียมเจ้าหน้าที่ที่จะสนับสนุนให้ไตรภาคีดำเนินการตรวจสอบและกำกับโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะกระบวนการทำงานที่ต้องมีการเตรียมการและรวบรวมข้อมูล การร่วมมือประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งฝ่ายชุมชน นอกจากนี้บ่อยครั้งยังมีการเปลี่ยนแปลงตัวแทนผู้เข้าร่วมประชุม หรือไม่เข้าร่วมประชุมเลยในบางครั้ง ทำให้ขาดความต่อเนื่อง และไม่สามารถสร้างความสมดุลในกลไกไตรภาคีได้อย่างแท้จริง

ในส่วนของฝ่ายโครงการ ซึ่งถึงแม้ว่าในบางกรณีจะมีตัวแทนน้อยที่สุดเพียง 1-3 คน แต่มีความสนใจและทุ่มเทอย่างจริงจังที่จะดำเนินการภายใต้ไตรภาคี เพราะเป็นผลประโยชน์ของโครงการเอง รวมทั้งมีขีดความสามารถ มีทรัพยากร และมีทีมงานที่จะเตรียมความพร้อมในการเข้าประชุมไตรภาคี ทั้งด้านข้อมูล และการประสานงานกับฝ่ายต่าง ๆ

3.2 การเข้าถึงการตัดสินใจ

หากพิจารณาถึงบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญของคณะกรรมการไตรภาคี จะพบว่า ส่วนใหญ่มีหน้าที่หลัก ๆ อยู่ 2 ประการ คือ หนึ่ง การติดตามตรวจสอบ และเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานของ

โครงการไม่ให้อำนาจผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน สอง เป็นเวทีในการเสนอปัญหา ชี้แจง และสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างภาคี เพื่อให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง และลดความขัดแย้งในชุมชน

ประเด็นที่น่าพิจารณาเกี่ยวกับการเข้าถึงการตัดสินใจก็คือ กระบวนการไตรภาคีมาภายหลังการตัดสินใจที่สำคัญ ๆ เช่น การพิจารณาอนุมัติโครงการ หรือการกำหนดนโยบาย แผนงาน หรือแผนปฏิบัติงานในการขยายโครงการ ดังกรณีการขยายเหมืองแม่เมาะ ซึ่งพบว่ากรรมการไตรภาคีมิได้มีบทบาทในการตัดสินใจดังกล่าวแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ไตรภาคียังไม่มีสถานภาพที่ชัดเจนในกระบวนการตัดสินใจ และไม่แน่ชัดว่าไตรภาคีมีฐานะอะไรในกระบวนการตัดสินใจ ดังเช่น ในกรณีเหมืองถ่านหินแม่เมาะ แม้คณะกรรมการจะมีมติตั้งแต่ปี 2544 ให้แก้ไขปัญหาระเบิดการอพยพของหมู่บ้านที่อยู่ในพื้นที่รัศมี 5 กิโลเมตรออกไปจนถึง ปี 2547 ทาง กฟผ.ก็ยังไม่ดำเนินการอพยพชาวบ้านแต่อย่างใด ซึ่งแสดงให้เห็นว่าบทบาทของคณะกรรมการไตรภาคีหรือกรรมการใด ที่เกี่ยวข้อง ไม่มีผลต่อการตัดสินใจของเจ้าของโครงการ

การเข้าถึงการตัดสินใจยังเป็นปัญหาสำคัญในทุกกรณีศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรน้ำระหว่างปริมาณน้ำที่จะถูกผันไปสร้างไฟฟ้ากับปริมาณน้ำในลุ่มน้ำเดิมในกรณีของเขื่อนจุฬาภรณ์ การตรวจสอบและควบคุมโครงการในกรณีของโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนร่วม BLCP, โรงไฟฟ้าเกลบเบที่ไบโอพาวเวอร์ และเหมืองถ่านหินแม่เมาะ รวมทั้งกระบวนการตัดสินใจที่ดำเนินอยู่ในกรณีของสุรินทร์

โดยภาพรวมแล้ว ไตรภาคีมีลักษณะของเวทีรับฟังความคิดเห็น แล้วหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเจ้าของโครงการก็รับไปดำเนินการโดยไม่มีสถานะที่ชัดเจนและกลไกการติดตามที่จริงจัง ดังเช่นกรณี BLCP และกรณีโรงไฟฟ้าเอทีไบโอพาวเวอร์

สำหรับกรณี เหมืองแม่เมาะ และเขื่อนจุฬาภรณ์ ถึงแม้ว่าจะมีสถานะที่เป็นทางการมากขึ้น โดยเฉพาะคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหามหาเหมืองแม่เมาะ แต่ไม่สามารถส่งผลการตัดสินใจได้จริง แม้กรรมการจะมติดอกมา แต่ทาง กฟผ.ก็มิได้ดำเนินการตามมตินั้น ๆ

ดังนั้น ไตรภาคีจึงยังไม่มีความชัดเจนในกระบวนการตัดสินใจ ผลการประชุมของไตรภาคีไม่มีความชัดเจนว่าจะเกิดผลอย่างไร และจะร่วมกันตรวจสอบติดตามอย่างไร แล้วไตรภาคีตัดสินใจอะไรได้ ได้ด้วยวิธีไหน ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาต่อไปก็คือ ไตรภาคีช่วยสนับสนุนให้เข้าถึงการตัดสินใจได้ดีขึ้นได้อย่างไร ซึ่งครอบคลุมถึงเรื่องต่าง ๆ ตั้งแต่โอกาสและช่องทางในการเสนอข้อมูล การนำเสนอทางเลือกต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจ

3.3 การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

จากกรณีศึกษาทั้ง 5 กรณี พบว่า การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมมีภาพของกระบวนการ แต่ไม่มีประโยชน์เพิ่มเติมที่แท้จริงจากกลไกและกระบวนการที่มีอยู่แล้ว กลไกไตรภาคีที่มีอยู่ไม่ได้ทำชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้มากขึ้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะบทบาท

ของไตรภาคีนั้นไม่ได้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของเจ้าของโครงการหรือภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากไม่ได้มีการบอกกฎหมายระบุไว้ว่าไตรภาคีมีอำนาจ หรือกรอบกฎหมายไม่ได้บอกว่าให้รัฐทำอะไรให้ไตรภาคี หรือภาคประชาชนที่เข้าร่วมไตรภาคีแล้วมีขีดความสามารถในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเพิ่มขึ้นได้อย่างไร และนำสิ่งที่ป็นข้อสรุปของไตรภาคีไปฟ้องร้องได้หรือไม่ ดังนั้น จึงไม่ชัดเจนว่าไตรภาคีมีฐานะอะไรในกระบวนการยุติธรรม

การหาทางออกของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมจึงไม่ได้หวังพึ่งกลไกไตรภาคีเท่านั้น แต่มีการดำเนินการในหลายรูปแบบ เช่น ผ่านการร้องเรียนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับพื้นที่และส่วนกลาง และมีความพยายามร้องเรียนไปถึงนายกรัฐมนตรีก็มี เช่น ในกรณีของชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากเขื่อนจุฬาภรณ์ แต่ก็มักจะพบว่าความต้องการของชาวบ้านมักไม่ได้รับการตอบสนองจากฝ่ายเจ้าของโครงการ ในกรณีโรงไฟฟ้าเกลบจังหวัดพิจิตร

ในกรณีเขื่อนจุฬาภรณ์ ชาวบ้านส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม ทั้งยังไม่มั่นใจว่าจะสามารถฟ้องร้องดำเนินคดีในกรณีปัญหาดังกล่าวได้ กล่าวนี้ได้ เนื่องจากไม่ได้รับสนับสนุนทั้งจากหน่วยงานของรัฐ และองค์กรเอกชน

สำหรับช่องทางความหวังสุดท้ายในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบ คือการฟ้องร้องต่อศาล ดังกรณีชาวบ้านแม่เกาะที่หมดหวังต่อกลไกต่าง ๆ ของรัฐที่มี เนื่องจากไม่สามารถแก้ปัญหาให้ได้ จึงรวมตัวกันฟ้องร้องเหมืองถ่านหินแม่เกาะในหลายคดี เช่น การรวมตัวของกลุ่มชาวบ้าน 128 คน ฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากการเจ็บป่วย 100 ล้านบาท หรือการฟ้องร้องให้มีการปิดเหมืองโดยอ้างว่า ทาง กฟผ.ไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรการลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังมีการฟ้องร้องให้ กฟผ.ชดเชยค่าเสียหายจากการที่พืชผลทางการเกษตรถูกทำลายจากสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ซึ่งในคดีนี้ทางศาลจังหวัดลำปางได้พิจารณาให้ทาง กฟผ.ชดเชยค่าเสียหายกว่าพันล้านบาท และได้มีการจ่ายเงินแล้ว

ในกรณีของเหมืองถ่านหินแม่เกาะ แม้จะปรากฏหลักฐานการกระทำผิดของ กฟผ.อย่างชัดเจนในที่ประชุม หรือแม้ที่ประชุมมีมติให้ดำเนินการแก้ไข แต่ก็ยังพบว่าทาง กฟผ.ไม่ได้ดำเนินการแก้ไขตามมติต่าง ๆ ทำให้ปัญหาต่าง ๆ ยังคงยืดเยื้อเรื่อยมา และเมื่อกลไกทางการปกครองไม่สามารถเยียวยาปัญหาให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบได้ ทำให้กลุ่มผู้ประสบปัญหามองเห็นว่าต้องนำเรื่องเข้าสู่กลไกทางศาลปกครอง ซึ่งก็ปรากฏว่าในช่วงแรกพบอุปสรรคเรื่องการจ่ายค่าธรรมเนียมศาลที่มีราคาแพงสำหรับชาวบ้าน ในตอนหลังจึงได้มีการปรับลดค่าธรรมเนียมลง ชาวบ้านจึงสามารถเข้าถึงกลไกของกระบวนการยุติธรรมได้มากขึ้น (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน สมพล โชคดีศรีสวัสดิ์ และสุรารักษ์ ใจวุฒิ, 2548)

3.4 การเอื้ออำนาจจากรัฐ

ในส่วนการเอื้ออำนาจจากรัฐ จากกรณีศึกษาทั้ง 5 กรณี มีภาพกระบวนการ แต่มีอุปสรรคมากมายและขาดการสนับสนุนอย่างจริงจังให้ดำเนินการได้จริง นอกจากนี้ในบางกรณีหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐก็ไม่ช่วยหรือสนับสนุนชาวบ้านอย่างจริงจังเรื่องข้อมูล ทำให้เจ้าของโครงการสามารถผูกขาดข้อมูลได้ เช่น กรณีเขื่อนจุฬาภรณ์ ทางชลประทานจังหวัด และสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ได้สนับสนุนข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนในหลายประเด็น แต่ข้อมูลเหล่านี้ก็ยังไม่เพียงพอสำหรับการเสริมสร้างศักยภาพประชาชนในการวิเคราะห์นโยบายและทางเลือกในระดับการจัดการลุ่มน้ำพรมได้

ส่วนจังหวัดชัยภูมิ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ไม่มีอำนาจในเชิงข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการน้ำโดยตรง และนอกจากนี้ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดยังเป็นตำแหน่งที่มีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลอยู่เสมอ ทำให้ไม่เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินการ ด้วยเหตุนี้จึงไม่สามารถเป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่ประสานข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อชาวบ้านได้ จึงส่งผลให้ทาง กฟผ. ก็เป็นฝ่ายผูกขาดเรื่องข้อมูล เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลอาจทำให้ กฟผ. ถูกสังคมตรวจสอบมากยิ่งขึ้น ดังนั้นกว่าฝ่ายชาวบ้านจะสามารถวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาในพื้นที่ได้ ต้องใช้เวลายาวนาน

อย่างไรก็ดี แม้ว่าหน่วยงานรัฐบางหน่วยงานจะมีการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานของเจ้าของโครงการเป็นอย่างดี และมีการรายงานผลการตรวจสอบอย่างตรงไปตรงมา เช่น ในกรณีเหมืองถ่านหินแม่เมาะ ที่ทางอุตสาหกรรมจังหวัดได้เข้าไปตรวจสอบการทำเหมืองแร่ของ กฟผ. และพบว่า ไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายเหมืองแร่ ปี 2510 จึงเรียกร้องให้ กฟผ. ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามมาตรการลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม แต่ทาง กฟผ. ก็ยังไม่ได้มีการดำเนินการอย่างจริงจัง แต่ได้ให้ข้อมูลมาโดยตลอดถึงความพยายามปรับปรุงแก้ไขและอยู่ระหว่างดำเนินการ สำหรับในส่วนของการสำนักรายงานนโยบายและแผน ได้มีความเห็นในรายงานว่า ทาง กฟผ. ไม่ปฏิบัติตามมาตรการสิ่งแวดล้อม แม้จะมีมติออกมาจากคณะกรรมการว่า สิ่งที่บ้านร้องเรียนเป็นจริง แต่การดำเนินการตามมติเหล่านั้นกลับไม่เกิดขึ้นจริง

หรือแม้แต่เรื่องของกรมการไม่เอื้ออำนาจเรื่องสถานที่จัดประชุมของคณะกรรมการไตรภาคี เช่น การจัดที่คณะกรรมการไตรภาคีจัดประชุมที่การนิคมฯ หรือจัดที่โรงแรมที่เจ้าของโครงการเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย แทนที่จะจัดในสถานที่สาธารณะซึ่งเป็นกลาง เหล่านี้เป็นเรื่องละเอียดอ่อนสำหรับภาคประชาชนในการร่วมแสดงความคิดเห็นหรือมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจใด ๆ อย่างเสรี

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ปัญหาสำคัญที่เกิดจากการไม่เอื้ออำนาจจากรัฐ คือการที่ภาครัฐไม่สามารถดำเนินการอย่างจริงจังในการเอาผิดหรือลงโทษเจ้าของโครงการที่ละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงหรือกฎหมายได้ ทำให้ชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบต้องหาทางออกกันเอง โดยการฟ้องศาล จะเป็นทางออกสุดท้ายสำหรับชาวบ้าน

ภาครัฐอาจจะต้องมีกลไกในการเอื้ออำนวยภาคประชาชนในฐานะที่เป็นกลาง ที่สำคัญรัฐต้องเอื้ออำนวยกรรมการไตรภาคี ไม่ใช่บริษัทเอื้ออำนวยกรรมการไตรภาคี นอกจากนั้นบทบาทที่สำคัญของภาครัฐคือ การเอื้ออำนวยให้เกิดกระบวนการทำความเข้าใจร่วมกันระหว่างชุมชนกับเจ้าของโครงการ ซึ่งจะเป็นการหนุนเสริมกระบวนการทำงานของไตรภาคีโดยเปิดโอกาสให้ชุมชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารทั้งแง่ดีและไม่ดีของการมีโครงการตั้งแต่เริ่มแรก ตลอดจนหนุนเสริม และให้ความรู้แก่ชาวบ้านในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของโครงการที่จะก่อให้เกิดผลกระทบกับคนในชุมชน หน่วยงานรัฐต้องวางตัวเป็นตัวกลางในการรับฟังความคิดเห็นจากฝ่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มผู้ได้รับความเดือดร้อนและผลกระทบจากการดำเนินโครงการ

3.5 กรอบกฎหมาย

ในเรื่องของกรอบกฎหมายนั้น ในภาพรวมทั้ง 5 กรณีศึกษาพบว่า มีกรอบกฎหมายที่ชัดเจนทั้งกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540, พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 และ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ซึ่งระบุถึงสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการรักษาทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ รวมทั้งมีสิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษ และเป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่จะต้องจัดให้มีเอกสาร หรือข้อมูลให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้อย่างอิสระ

แต่อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติกลับพบว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้เอื้ออำนวยให้เกิดการปฏิบัติตามกรอบกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น เช่น ในกรณีของเหมืองถ่านหินแม่เมาะ พบว่าประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบเหมืองไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมได้อย่างครบถ้วนจะได้รับข้อมูลเฉพาะผลการตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมจากกรมควบคุมมลพิษ ซึ่งส่งทางไปรษณีย์ ขณะที่ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เช่น คุณภาพแหล่งน้ำ แรงสั่นสะเทือน เสียง รายงานการติดตามคุณภาพสิ่งแวดล้อม ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ในที่สาธารณะ แม้ด้วยวิธีการร้องขอข้อมูล การเผยแพร่เอกสารจะส่งไปให้หน่วยงานราชการที่มีหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินการทำเหมืองเท่านั้น นอกจากนี้ยังพบว่า เจ้าของโครงการไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งขัดกับหลักรัฐธรรมนูญอย่างเห็นได้ชัด

ในกรณีของเขื่อนจุฬาภรณ์ แม้ว่าจะมีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำอยู่เป็นจำนวนมาก แต่กฎหมายเหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคลในการได้รับข้อมูลข่าวสารจากทางราชการ เนื่องจากกฎหมายส่วนใหญ่เน้นที่อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในการจัดการทรัพยากรน้ำ ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำในมิติต่าง ๆ จึงมีอำนาจค่อนข้างเบ็ดเสร็จในการตัดสินใจเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูล แม้ว่าจะมี พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ที่ได้กล่าวถึงสิทธิหน้าที่ของบุคคลในการได้รับข้อมูลข่าวสารจากทางราชการ แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ไม่ได้มีบทกำหนดโทษแก่หน่วยงานราชการ

หรือรัฐวิสาหกิจใดที่ไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน นอกจากนี้ยังพบว่า มีบางมาตราในกฎหมายฉบับนี้ ส่งผลด้านลบหรือเป็นอุปสรรคต่อสิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสารของประชาชน กล่าวคือ มาตรา 101 ผู้ใดเผยแพร่หรือโฆษณาที่ไม่เป็นความจริงเกี่ยวกับอันตรายจากแหล่งกำเนิดมลพิษใด โดยมีเจตนาที่จะทำลายชื่อเสียงหรือความไว้วางใจของสาธารณชนต่อการดำเนินการ โดยชอบด้วยกฎหมายของแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

โดยภาพรวม อาจกล่าวได้ว่ากรอบกติกาของประเทศไทยในเรื่องธรรมาภิบาลนั้นค่อนข้างดีในระดับรัฐธรรมนูญ แต่มีปัญหาในระดับกฎหมาย และในการปฏิบัติก็ยังมีอุปสรรคอยู่มาก หลายครั้งพบว่าเจ้าของโครงการ ไม่ปฏิบัติตาม แต่ก็ไม่ได้รับการลงโทษใด ๆ โดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ที่มีเงินลงทุนจำนวนมาก อันเป็นแนวทางหลักที่รัฐบาลสนับสนุนเพื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ

3.6 การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

จากกรณีศึกษาทั้ง 5 กรณีพบว่า มักมีการผูกขาดข้อมูล โดยเจ้าของโครงการ ทั้งที่เป็นหน่วยงานรัฐหรือเอกชน โดยเฉพาะข้อมูลที่มีนัยยะสำคัญต่อการตรวจสอบการดำเนินงานของโครงการเอง เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมและมลพิษที่เกิดขึ้นในกรณีเหมืองถ่านหินแม่เมาะ

แม้ว่าจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำอยู่เป็นจำนวนมาก แต่กฎหมายเหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิ และหน้าที่ของบุคคลในการได้รับข้อมูลข่าวสารจากทางราชการ เนื่องจากกฎหมายส่วนใหญ่มักเน้นที่สาระเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการจัดการทรัพยากรน้ำ ด้วยเหตุนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำในมิติต่างๆ จึงมีอำนาจค่อนข้างเบ็ดเสร็จในการตัดสินใจเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูล มีเพียงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เท่านั้นที่อาจกล่าวได้ว่ามีความก้าวหน้าเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของบุคคลในการได้รับข้อมูลข่าวสารจากทางราชการ แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ไม่ได้มีบทกำหนดโทษแก่หน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดที่ไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน

นอกจากนี้ยังพบว่า มีบางมาตราในบทกำหนดโทษของกฎหมายฉบับนี้ที่อาจส่งผลด้านลบหรือเป็นอุปสรรคต่อสิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสารของประชาชน โดยเฉพาะมาตรา ๑๐๑

ในหลายโครงการยังพบว่า ประชาชนผู้อาศัยอยู่รอบ ๆ โครงการมักไม่ทราบแต่ต้นว่าจะมีโครงการเกิดขึ้นในชุมชนของตนเอง แต่จะมาทราบภายหลังโดยเห็นความคืบหน้าของการดำเนินโครงการเกิดขึ้นในชุมชน เช่น มีการถมที่เพื่อเตรียมสร้างโรงงาน หรือทราบจากการเห็นข่าวในหนังสือพิมพ์ในกรณีของโรงไฟฟ้าแกลบพิจิตร หรือบางส่วนทราบจากเพื่อนบ้านว่ามีการกว้านซื้อที่

เป็นจำนวนมาก ส่วนใหญ่เจ้าของโครงการจะไม่ได้แจ้งหรือประชาสัมพันธ์ให้ชาวบ้านได้รับทราบ ในช่วงแรกของการตัดสินใจว่าจะมีโครงการ แต่มักจะเข้าไปเจรจากับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อน เช่น อบต.ในพื้นที่ อุตสาหกรรมจังหวัด เป็นต้น หลังจากโครงการผ่านการอนุมัติทุกขั้นตอนแล้ว จึงจะมีการทำมวลชนสัมพันธ์เพื่อให้ข้อมูลและประชาสัมพันธ์ให้ชาวบ้านทราบถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการมีโครงการในชุมชน ซึ่งเมื่อเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินโครงการไปแล้ว ย่อมยากที่จะปรับเปลี่ยนการดำเนินการหรือยกเลิกโครงการ แม้ภายหลังชาวบ้านจะมีการคัดค้านโครงการก็ตาม

ถึงแม้ว่าบางโครงการ แม้จะดูเหมือนมีความพยายามที่จะสร้างระบบข้อมูลเพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถเข้าถึงและตรวจสอบได้ เช่น กรณีเหมืองถ่านหินแม่เมาะ การวางข้อมูลในระบบออนไลน์ ซึ่งชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ เช่น เรื่องแรงสั่นสะเทือน ดังนั้น หากทางโครงการมีความโปร่งใสที่จะเปิดเผยข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อการตรวจสอบของชุมชน อย่างแท้จริง การนำเสนอข้อมูลดังกล่าวน่าจะง่ายต่อการเข้าถึงของชุมชน และใช้ภาษาที่อ่านได้ เข้าใจง่ายสำหรับชาวบ้าน มิเช่นนั้นข้อมูลเหล่านั้นก็ไม่ได้มีประโยชน์ในการติดตามตรวจสอบสถานการณ์ผลกระทบอย่างแท้จริง

ในบางกรณียังพบว่า แม้แต่ที่মনักวิจัยมีการขอข้อมูลเพื่อใช้ในการศึกษา ก็ยังไม่ได้ได้รับความร่วมมือ หรือต้องใช้ช่องทางอื่น ๆ ในการขอข้อมูล เช่น การขอ EIA โครงการเหมืองถ่านหินแม่เมาะโดยทำเรื่องขอในนามคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

ประเด็นปัญหาที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งที่พบได้แก่ ในกรณีโครงการโรงไฟฟ้า BLCF แม้ว่าทางโครงการจะยินดีให้ข้อมูลและพร้อมชี้แจงตอบข้อซักถามของชุมชน แต่ทางชุมชนคิดว่า ตนเองไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ทางโครงการชี้แจงมา เพราะประชาชนไม่มีความรู้ในเรื่องเทคนิคหรือวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมที่จะสามารถตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลได้

ดังนั้น หากสรุปภาพรวมของธรรมาภิบาลจากกรณีศึกษาทั้ง 5 กรณี จะสามารถสรุปได้ดังตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2 สรุปการประเมินภาพรวมของธรรมาภิบาลจากกรณีศึกษา 5 กรณี

หลัก	กรอบกฎหมาย	การใช้อำนาจ ของรัฐ	ขีดความสามารถ
การเข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร	ดีในระดับรัฐธรรมนูญ และ พรบ.ข้อมูลข่าวสาร ฯ	ยังมีอุปสรรค	ยังมีอุปสรรค
การเข้าถึงการ ตัดสินใจ	- ดีในระดับ รัฐธรรมนูญ - แต่ กฎหมายมีปัญหา	ยังมีอุปสรรค	แล้วแต่กรณี โดยรวม มีอุปสรรค
การเข้าถึงหลัก กระบวนการยุติธรรม	ยังมีอุปสรรค	ยังมีอุปสรรค	ยังมีอุปสรรค แต่เริ่มดี ขึ้น

บทที่ 4

ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาธรรมาภิบาลและกลไกการกำกับโครงการ

4.1 การเสริมสร้างและพัฒนาขีดความสามารถของภาคประชาชน

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ภาคประชาชนมีข้อจำกัดในหลาย ๆ ด้านในการที่จะติดตามและตรวจสอบโครงการต่าง ๆ ดังนั้น การเพิ่มขีดความสามารถของภาคประชาชนจึงเป็นเรื่องเร่งด่วน สิ่งสำคัญที่ต้องพิจารณาในการเพิ่มขีดความสามารถของภาคประชาชนคือ จำเป็นต้องมีที่ปรึกษา อาสาสมัคร หรือองค์กรอิสระที่เป็นกลางที่จะมาช่วยให้ข้อแนะนำในการดำเนินการต่าง ๆ รวมทั้งให้ความรู้และสร้างความเข้าใจเบื้องต้นในเรื่องสำคัญ ๆ อาทิ การวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้น การอ่านและวิเคราะห์รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การทำความเข้าใจข้อมูลเชิงเทคนิคต่าง ๆ การให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

นอกจากนี้อาจมีการพัฒนาอาสาสมัครสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะเป็นกลไกช่วยเหลือภาคประชาชนในการที่จะเข้าไปเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งควรมีการพัฒนาวิธีการเก็บข้อมูลง่าย ๆ สำหรับชาวบ้านที่จะสามารถดำเนินการเองได้ในการตรวจสอบปัญหาหรือผลกระทบที่เกิดขึ้น ยกตัวอย่างในเรื่องของฝุ่น วิธีการที่ประชาชนจะวัดฝุ่นได้อย่างไร ใช้กระดาษขาวไปติดตามจุดต่าง ๆ ได้หรือไม่ แล้วสามารถนำมาเทียบได้ว่าฝุ่นขนาดนี้เรียกว่าเกินมาตรฐาน 7 วันถึงกระดาษขาวทั้งติดแผ่นใหม่ ซึ่งวิธีการดังกล่าวเป็นสิ่งที่ชาวบ้านสามารถทำได้โดยไม่ต้องรออนุญาตที่เกี่ยวข้องเท่านั้น

4.2 การหนุนเสริมกระบวนการสร้างความรู้ความเข้าใจกับภาคประชาชน

กลไกไตรภาคีควรมีตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ เพื่อช่วยหนุนเสริมให้เกิดกระบวนการสร้างความรู้ความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่โครงการตั้งแต่ช่วงแรก ๆ ไม่ใช่มีกลไกไตรภาคีภายหลังมีปัญหาหรือเกิดความขัดแย้งหรือเกิดความไม่ไว้วางใจกันแล้ว โดยควรมีการสื่อสารทั้งสองระดับ คือ ระดับที่เป็นผู้นำชุมชน และประชาชนที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบ ไม่ใช่สื่อสารเฉพาะกับผู้นำอย่างเดียว ถ้ามีการสื่อสารและสร้างความเข้าใจร่วมกันตั้งแต่แรกแล้ว จะทำให้ประชาชนสามารถมีข้อมูลที่จะให้ความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ที่สำคัญข้อมูลที่สื่อสารควรมีทั้งมิติที่เป็นผลดีและผลกระทบ ซึ่งหากมีข้อมูลอย่างครบถ้วนทั้งด้านดีและไม่ดี ย่อมสร้างให้เกิดการรับรู้ที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในหมู่ประชาชน



4.3 สนับสนุนให้เกิดกลไกการกำกับดูแลโครงการในระดับท้องถิ่น

ควรมีการสนับสนุนให้เกิดกลไก หรือองค์กรภาคประชาชนในท้องถิ่น เพื่อหนุนเสริมการทำงานของกลไกไตรภาคี ทั้งนี้เพื่อเป็นสื่อกลางระหว่างผู้ได้รับผลกระทบ และผู้ประกอบการ เพื่อสร้างช่องทางการสื่อสารที่จะเรียนรู้แก้ไขปัญหาาร่วมกัน เพราะบางทีการยืนอยู่บนผลประโยชน์ส่วนตน และคำนึงถึงเฉพาะปัญหาผลกระทบที่ตนเองจะได้รับ อาจปิดช่องทางการสื่อสารที่จะสร้างความเข้าใจร่วมกันได้ นอกจากนี้ บทบาทขององค์กรในท้องถิ่น ยังสามารถเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการติดตามโครงการได้ด้วย .

4.4 สร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้

เพื่อให้กลไกการทำงานของไตรภาคีมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง จำเป็นต้องสร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้ ในหลายกรณีพบว่า ชุมชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องสิทธิของตนเองในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งบทบาทในการร่วมติดตามและตรวจสอบปัญหาสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น ซึ่งการสร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้จำเป็นต้องอาศัยบุคคลจากภายนอก ซึ่งอาจเป็นนักวิชาการท้องถิ่น หรือองค์กรพัฒนาเอกชนในท้องถิ่นในการเข้ามาช่วยเหลือสนับสนุนในการสร้างการเรียนรู้ให้กับคนในท้องถิ่น

ธรรมาภิบาลเป็นกระบวนการตัดสินใจที่เป็นธรรมและเอื้อประโยชน์ต่อสาธารณะ ซึ่งต้องตระหนักถึงความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความยุติธรรม และการเพิ่มขีดความสามารถให้กับภาคประชาชนและส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีความรู้ในการพิจารณาตัดสินใจและแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ธรรมาภิบาลไม่สามารถเกิดขึ้นได้ด้วยการเขียนไว้ในกฎหมายและกติกาของสังคมเท่านั้น แต่จะเกิดขึ้นได้จริงก็ต่อเมื่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกส่วนได้ตระหนักและร่วมกันสร้างขึ้นมา และที่สำคัญกระบวนการเหล่านี้มักจะมีประสิทธิภาพตามหลักการธรรมาภิบาล ก็ต่อเมื่อผู้ได้รับผลกระทบได้ลุกขึ้นมาตั้งคำถามกับกระบวนการที่เป็นอยู่ และติดตามการดำเนินงานของส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด

เอกสารอ้างอิง

- พรทิพย์ สำเภา และบุญทอง สะดวก. 2548. **ธรรมาภิบาลและกลไกการกำกับโครงการ
กรณีศึกษา เชื้อนจุฬารักษ์ จังหวัดชัยภูมิ.** แผนงาน HPP-HIA สถาบันวิจัยระบบ
สาธารณสุข, คณะอนุกรรมการด้านอุตสาหกรรมและพลังงาน คณะกรรมการสิทธิ
มนุษยชนแห่งชาติ และกรีนพีซ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้.
- วิจิตรา ชูสกุล และไพเราะ สุจินพรัหม. 2548. **ธรรมาภิบาลและกลไกการกำกับโครงการ
กรณีศึกษา โรงไฟฟ้าแกลบบริษัทมุ่งเจริญกรีนเพาเวอร์จำกัด.** แผนงาน HPP-HIA
สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, คณะอนุกรรมการด้านอุตสาหกรรมและพลังงาน
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และกรีนพีซ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้.
- ศจี กองสุวรรณ และมนัส หามาลา. 2548. **ธรรมาภิบาลและกลไกการกำกับโครงการ
กรณีศึกษา โรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนร่วม BLCP จังหวัดระยอง.** แผนงาน HPP-
HIA สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, คณะอนุกรรมการด้านอุตสาหกรรมและพลังงาน
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และกรีนพีซ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้.
- สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย และสถาบันพระปกเกล้า. 2544. **ธรรมาภิบาลที่วัดได้.**
- สมพล โชคดีศรีสวัสดิ์ และสุรารักษ์ ใจวุฒิ. 2548. **ธรรมาภิบาลที่วัดได้ ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วม
ของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม กรณีเหมืองถ่านหินลิกไนต์ อำเภอแม่
เมาะ จังหวัดลำปาง.** แผนงาน HPP-HIA สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข,
คณะอนุกรรมการด้านอุตสาหกรรมและพลังงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
และกรีนพีซ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้.
- อาวีระ ภัคธรรมาตร์. 2548. **ธรรมาภิบาลและกลไกการกำกับโครงการ กรณีโครงการผลิตไฟฟ้า
จากพลังงานแกลบ พลังงานความร้อน บริษัทเอ.ที.ไบโอพาวเวอร์ จำกัด จังหวัด
พิจิตร.** แผนงาน HPP-HIA สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, คณะอนุกรรมการด้าน
อุตสาหกรรมและพลังงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และกรีนพีซ เอเชีย
ตะวันออกเฉียงใต้.
- Decharut Sukkumnoed, Sodsai Srangsok and Suphakij Nuntavorakarn. 2003.
Integrated Impact Assessment of Managing Pak Mun Hydropower Dam:
The Future of the Mun River and The Health of Its People. Presented paper at
International Association for Impact Assessment (IAIA), 14-20 June 2003,
Marrakech, Morocco.

