

บทคัดย่อ

ผลจากการรับเอาแนวทางในการพัฒนาประเทศที่มุ่งเพิ่มการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ รัฐต้องทุ่มงบประมาณจำนวนมหาศาลไปกับการสร้างสาธารณูปโภครองรับความเจริญ ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างถนน ท่าเรือ โรงผลิตไฟฟ้า เป็นต้น ทำให้มีการบุกรุกพื้นที่ ใช้และทำลายทรัพยากรธรรมชาติอย่างมหาศาล จนเกิดสภาพรอยร้าวและขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ เกิดภาวะมลพิษและการแพร่กระจายของสารพิษและสิ่งปฏิกูลขึ้นทั่วประเทศ คุณภาพการดำรงชีวิตและสุขภาพอนามัยของประชาชนในสังคม ทำให้ประชาชนเคลื่อนไหวต่อสู้และเรียกร้องให้รัฐแก้ไข รวมตัวกันคัดค้านเพื่อแสดงประชามติของประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับโครงการต่าง ๆ ที่รัฐจัดทำเพื่อพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของตนเองไว้ อย่างไรก็ตาม การรวมตัวกันคัดค้านที่เริ่มมาตั้งแต่ครั้งอดีตในโครงการแรก ๆ ก็ไม่ได้รับความสนใจจากภาครัฐ และยังปิดบังข้อมูลเกี่ยวกับโครงการไม่ให้ได้รับรู้กัน หรือบิดเบือนข้อมูลโครงการ รวมทั้งไม่ได้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น หรือแม้จะได้เข้าร่วม ความคิดเห็นที่ได้แสดงไปก็ไม่ได้รับความสนใจจากหน่วยงานภาครัฐที่ดูแลโครงการ การร้องเรียนก็ไม่ได้รับความเป็นธรรมเพราะส่วนใหญ่ผู้ร้องเรียนมักจะเป็นชาวบ้านธรรมดาที่ไม่มีความรู้หรือไม่เข้าใจในเนื้อหาของโครงการเพราะได้รับข้อมูลไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้อง รวมทั้งมีค่าใช้จ่ายที่ไม่อาจทนแบกรับภาระนั้นไหวได้ ไม่ว่าจะเป็นโครงการก่อสร้างเขื่อนน้ำโจนส์ หรือโครงการเขื่อน และในโครงการอื่น ๆ ของรัฐ เรื่อยมาจนปัจจุบัน คือ โครงการโรงไฟฟ้า จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

จากการศึกษาเรื่อง พันธกรณีของประเทศไทยในการเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998 ในกรณีการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ ตามวิทยานิพนธ์ฉบับนี้พบว่า อนุสัญญาได้นำกลไกการมีส่วนร่วมของสาธารณชนมาใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้มีความยั่งยืนควบคู่กันไปกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจจากการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพการดำรงชีวิตและสุขภาพอนามัยของประชาชนในสังคม ทั้งนี้ กลไกตามที่อนุสัญญากำหนดขึ้นประกอบด้วย 1. การเข้าถึงข้อมูล (access to information) 2. การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจ (public participation in decision-making) 3. การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (access to justice) ทั้ง 3 กลไกนั้น อนุสัญญาได้กำหนดเนื้อหาสาระในลักษณะของการวางกรอบการทำงาน (framework) เป็นพันธกรณีให้ภาคีแห่งอนุสัญญานำไปปฏิบัติ โดยการเข้าถึงข้อมูล

บัญญัติอยู่ในข้อ 4 และข้อ 5 การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจ บัญญัติอยู่ในข้อ 6 ข้อ 7 และข้อ 8 และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม บัญญัติอยู่ในข้อ 9 หากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาดังกล่าว ประเทศไทยมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดอยู่ในอนุสัญญาโดยการตรากฎหมายขึ้นใหม่ หรือแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณี จากการศึกษาพบว่ารัฐธรรมนูญของประเทศไทย ทั้งฉบับปี พ.ศ. 2540 และฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติรับรองกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องของการดำเนินโครงการของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่การดำรงชีวิตของประชาชน ทั้ง 3 ประการดังกล่าว และมีกฎหมายเฉพาะที่เป็นกฎหมายแม่บทบัญญัติในเรื่องของกลไกการมีส่วนร่วมทั้ง 3 ประการตามอนุสัญญาซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ศึกษา คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ สิทธิดังกล่าวที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น โดยสภาพแล้วเป็นกฎหมายที่บังคับใช้ได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายรองรับ และไม่ต้องอาศัยการบังคับใช้กฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม จำเป็นจะต้องแก้ไขกฎหมายเฉพาะเรื่องในเรื่องดังกล่าวให้ครอบคลุมและสอดคล้องกับเนื้อหาแห่งสิทธิที่รัฐธรรมนูญบัญญัติคุ้มครองไว้เพื่อไม่ให้เกิดการโต้แย้งสิทธิระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐที่รับผิดชอบ

จากการศึกษาในแต่ละกลไกการมีส่วนร่วมพบว่ายังต้องมีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวในรายละเอียดเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาในบางเรื่อง ในเรื่องการเข้าถึงข้อมูลประเภทข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมจะต้องได้รับการบรรจุเพิ่มเติมให้อยู่ในประเภทข้อมูลข่าวสารของราชการที่เปิดเผยได้ ในส่วนของหลักเกณฑ์การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารยังขาดกรอบระยะเวลาแน่นอนในการจัดหาข้อมูลให้ประชาชนตามคำร้องขอข้อมูล การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจ การรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจดำเนินโครงการยังไม่มี การส่งเสริมสิทธิด้านนี้ไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขให้มีการส่งเสริมสิทธิ และควรจะต้องให้ตั้งแต่ก่อนขั้นตอนการตัดสินใจดำเนินโครงการ และการตัดสินใจให้มีการรับฟังความคิดเห็นนั้นมาตรการทางกฎหมายให้ดุลพินิจแก่หน่วยงานรัฐรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจสั่งการจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในโครงการของรัฐนั้น การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนจากความเดือดร้อนที่ได้รับจากการกระทำของหน่วยงาน

ภาครัฐ อาศัยอำนาจศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาให้ความเป็นธรรมนั้นพบว่าการหลักเกณฑ์การดำเนินคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาคดีที่เรียบง่าย รวดเร็ว และประหยัดซึ่งให้ความเป็นธรรมกับประชาชนแล้ว ดังนั้น การเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาฉบับดังกล่าวประเทศไทยมีกฎหมายเฉพาะในเรื่องดังกล่าวอยู่แล้วและบทบัญญัติส่วนใหญ่ก็นั้นสอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาอยู่แล้ว เว้นแต่ จะต้องทำการแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายในรายละเอียดดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น นอกจากนี้ จากแนวโน้มของกระแสโลกในขณะนี้ที่ตื่นตัวและเน้นความสำคัญในเรื่องของสิทธิมนุษยชน และสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาศัยแนวทางความร่วมมือกันของทุกภาคส่วนในสังคมในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเพื่อทุกคนจะได้อยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่ดี และในอนาคตการดำเนินกิจกรรมใด ๆ นอกจากโครงการของทางภาครัฐที่จะอาศัยกลไกการมีส่วนร่วมแล้ว ในภาคเอกชนโดยเฉพาะในเรื่องของสิ่งแวดล้อมก็มีแนวโน้มต้องอาศัยกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อร่วมมือกันปกป้องและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืนคู่กันไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร เอกชนนั้น ๆ การเข้าเป็นภาคีจึงยังประโยชน์ต่อประเทศไทยและประชาชนไทยในการก้าวทันกระแสนิยมของโลก และการเข้าเป็นภาคียังอาจส่งผลโดยอ้อมในการได้รับความร่วมมือทั้งทางด้านข้อมูล การถ่ายทอดเทคนิค วิธีการ และความช่วยเหลือในระหว่างภาคีแห่งอนุสัญญาที่มีก้าวหน้าทันสมัยด้านเทคโนโลยีการปกป้องและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศในภาคพื้นยุโรปที่เป็นภาคีแห่งอนุสัญญาฉบับนี้อีกด้วย วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเห็นควรเสนอให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาฉบับดังกล่าว

Abstract

A consequence of adopting the way of country development which focuses on expanding the economic growth to the greatest extent possible is that a government has to spend a large amount of budget in constructing infrastructures/facilities in response to the rapidly increasing civilization, i.e., roads, ports, power plants. This has resulted in trespassing, utilizing and destroying numerous natural resources and, as an outcome, a lack of natural resources, a wide spread of pollution, toxics and waste materials have commonly been found nationwide. In addition, these will endanger lives and health of people in the society and therefore provoke them to fight and claim against the government, demanding for changes. People gather to express their opinions that they do not agree with the government's project and protect their civil rights. However, such gathering has previously occurred against the initial projects without any reaction from the government. Furthermore, the details about the project were kept secret or disclosed with false information and there is no opportunity to present any opinions or even though there is one, it was disregarded by the governmental organizations responsible for the project. The claim was not fairly treated because most claimants are merely civilians who have no or little knowledge and understandings of the project details. They may not be provided with sufficient details or may receive false details, including there is an expense which they cannot afford, not only in the Jone Dam Construction Project but also other construction projects as well as the present one, Power Plant Construction Project in Prachuabkirikhan Province.

From the studying on the commitment of Thailand to be a party to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters 1998, in a case of the government's undertaking in a large-scale project, this thesis has found that the Convention has used public participation as a mechanism to protect and sustain environment together with the a guideline in economic development relating to the government's undertaking in the mega project, which endanger environment, living and health of people in the society.

Therefore, the mechanisms based on the Convention consist of (1) Access to information (2) Public participation in decision-making (3) Access to justice. In those three mechanisms, the Convention provides information about characteristics of framework which the parties can practice by accessing to information provided in item 4 and 5, to public participation in decision-making provided in item 6, 7 and 8 and by accessing to justice provided in item 9. If Thailand is a party to the Convention, Thailand is obliged to comply with the commitment stipulated in the Convention by drafting a new law or amending the existing law to make it consistent with the commitment. The study also found that the Constitution of Thailand B.E. 2540 and B.E. 2550 provides the mechanism of people public participation in the government undertaking in the project which affects environment and endanger the living of people. This thesis has studied the main laws regarding those 3 mechanisms under the Convention: Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act B.E. 2535, Official Information Act B.E. 2540, Regulation of Office of the Prime Minister re: Public Hearing B.E. 2548, Administrative Procedure Act B.E. 2539, Responsible for the Tort Liability of the State Officer Act B.E. 2539, Administrative Court Establishment and Procedure Act B.E. 2542. Therefore, such rights provided in the Constitution, in fact, are the laws that can be enforced without supports from other legislations. However, it is still necessary to amend some parts to make it consistent with details of right in which the Constitution provided. This is to avoid the right of opposition between people and the responsible state authorities.

In addition, the study also found that each law based on the mechanisms needs to be amended to make it consistent with the Convention. In some cases, the accession to the environment matters needs to be put in the disclosed information category. In the Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act B.E. 2535, there is no provision providing criteria to access to information, timeframe, public participation in decision making so the Act needs to be amended. Supporting of right should be conducted before the project has started. At present, the governmental organization has right in making decision to receive any opinion and administrative

procedure, which is non-bureaucratic, expedient, and inexpensive, can solve the dispute between people and the state. Therefore, being the party to the Convention, Thailand have already had certain laws which are consistent with the Convention except that there are some parts needed to be amended. Also, the tendency of the world is now alert and focuses on human right and environment which need corporation of every part of the society in solving the environmental problems to provide people with good living environment and, in the future, both governmental organization and private sectors are likely to use the public participation for environmental protection along with economic development. Thailand and its people will receive benefits from being the party to the Convention. Moreover, Thailand may benefit from accessibility to information, techniques, methods and help among the parties, as most of them are European and have advanced technology in environment protection. According to this thesis, Thailand should be the party to such Convention.