

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 การเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาฉบับดังกล่าวประเทศไทยมีกฎหมายเฉพาะในเรื่องดังกล่าวอยู่แล้วและบทบัญญัติส่วนใหญ่สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาอยู่แล้ว เว้นแต่ จะต้องทำการแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายในรายละเอียดดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น นอกจากนี้ จากแนวโน้มของกระแสโลกในขณะนี้ที่ตื่นตัวและเน้นความสำคัญในเรื่องของสิทธิมนุษยชน และสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาศัยแนวทางความร่วมมือกันของทุกภาคส่วนในสังคมในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเพื่อทุกคนจะได้อยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่ดี และในอนาคตการดำเนินกิจกรรมใด ๆ นอกจากโครงการของทางภาครัฐที่จะอาศัยกลไกการมีส่วนร่วมแล้ว ในภาคเอกชนโดยเฉพาะในเรื่องของสิ่งแวดล้อมก็มีแนวโน้มต้องอาศัยกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อร่วมมือกันปกป้องและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืนคู่กันไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร เอกชนนั้น ๆ การเข้าเป็นภาคีจึงยังประโยชน์ต่อประเทศไทยและประชาชนไทยในการก้าวทันกระแสนิยมของโลก และการเข้าเป็นภาคียังอาจส่งผลโดยอ้อมในการได้รับความร่วมมือทั้งทางด้านข้อมูล การถ่ายทอดเทคนิค วิธีการ และความช่วยเหลือในระหว่างภาคีแห่งอนุสัญญาที่มีก้าวหน้าทันสมัยด้านเทคโนโลยีการปกป้องและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศในภาคพื้นยุโรปที่เป็นภาคีแห่งอนุสัญญาฉบับนี้อีกด้วย วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเห็นควรเสนอให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาฉบับดังกล่าว