

บทที่ 2

การดำเนินการจัดทำและพันธกรณีตามอนุสัญญา

1. การดำเนินการจัดทำอนุสัญญา

อนุสัญญานี้ได้นำแนวทางการมีบทบาทร่วมกันของทุกคนเพื่อทำหน้าที่ปกป้องและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้ดำรงอยู่อย่างยั่งยืนมาเป็น “เครื่องมือ”¹ เพื่อผูกพันภาคี ในลักษณะการกำหนดกรอบการทำงาน (framework) ให้กับภาคีเพื่อนำไปอนุวัติการ (implementation) เป็นกฎหมายภายในเพื่อให้การปฏิบัติตามอนุสัญญาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (effective) โดยมีคณะกรรมการเศรษฐกิจภาคพื้นยุโรปขององค์การสหประชาชาติ (United Nations/European Economic Commission - UN/ECE) เป็นผู้ริเริ่มจัดทำ และมีเลขาธิการองค์การสหประชาชาติเป็นผู้รับผิดชอบ

1.1 ความเป็นมาองค์การจัดทำ

คณะกรรมการเศรษฐกิจภาคพื้นยุโรปขององค์การสหประชาชาติ (United Nations/European Economic Commission - UN/ECE)² เป็นองค์กรย่อย (subsidiary bodies) ของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council – ECOSOC) ซึ่งเป็นหนึ่งใน

¹ อนุสัญญากำหนดกรอบการทำงาน (framework) เป็นแนวทางให้กับภาคีที่จะนำหลักเกณฑ์ไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายในของตน ด้วยเหตุผลสองประการ ประการแรก อนุสัญญาอธิบายวิธีการดำเนินงาน แต่เปิดกว้างให้ภาคีกำหนดได้หากเป็นมาตรการที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน ทั้งนี้ ต้องไม่ต่ำกว่ามาตรการที่กำหนดอยู่ในอนุสัญญา (“the Convention is a floor, not a ceiling” ดูข้อ 3 ของอนุสัญญา) ประการที่สอง อนุสัญญาให้โอกาสภาคีจะพัฒนาเครื่องมือเพิ่มเติมภายในกรอบอนุสัญญา เช่น ในรูปของพิธีสาร โดยแนวทางที่จะได้บัญญัติขึ้นนั้นต้องเน้นให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมกับสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน

² The Economic and Social Council Resolution 36 (IV) of 28 March 1947.

องค์กรหลักขององค์การสหประชาชาติ³ มีนโยบายในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันมีรัฐสมาชิกรวมทั้งสิ้น 56 ประเทศ⁴ ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในเขตภูมิภาคตอนเหนือของเส้นศูนย์สูตร ประกอบด้วยประเทศสมาชิกที่สำคัญ ได้แก่ ประเทศสมาชิกปัจจุบันของสหภาพยุโรป 15 ประเทศและประเทศที่รอการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพอีก 10 ประเทศ (the 10 accession countries) ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศตุรกี ประเทศโรมาเนีย ประเทศบัลแกเรีย รวมทั้งประเทศที่เกิดจากการการแตกสลายของอดีตสหภาพโซเวียต เป็นต้น ก่อตั้งขึ้นเพื่อปฏิรูปเศรษฐกิจหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง และกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือและความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิก มีเลขานุการทำหน้าที่เป็นประธานเช่นเดียวกับองค์การสหประชาชาติ นอกจากนี้จะคำนึงถึงการเชื่อมโยงซึ่งกันและกันทางเศรษฐกิจแล้ว ภายหลังได้ตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงขึ้นทุกขณะ จึงดำเนินการจัดทำอนุสัญญาฉบับนี้ขึ้นเพื่อให้เกิดการตระหนักรู้ถึงหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมจากปัญหา

³ มีองค์กรลักษณะเดียวกัน แบ่งหน้าที่รับผิดชอบไปตามภูมิภาคทั่วโลก เรียกว่า “คณะกรรมการภูมิภาค” เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะของแต่ละภูมิภาค ซึ่งมีอยู่ด้วย 5 องค์กร ได้แก่

1. the Economic Commission for Europe (ECE) for its norms and conventions,
2. the Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP) for the institutions it created and its technical assistance activities,
3. the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) for its analysis of the deterioration of the terms of trade and its development paradigms,
4. the Economic Commission for Africa (ECA) for its challenging of structural adjustment and for the concept of collective self-reliance,
5. and the Economic and Social Commission for Western Africa (ESCWA) as the economic and social ‘regional arm’ of the UN in Western Asia.,

see also Alexandre Kiss and Dinah Shelton, International Environmental Law (London, England: Transnational Publishers, Inc, Ardsley-on-Hudson, New York, Graham & Trotman Limited, 1991), pp. 74 - 75.; <<http://www.unece.org/oes/history/history.htm>>, 30 September 2007.

⁴ ดูข้อมูลได้ที่ <http://unece.org/oes/member_countries/member_countries.htm>, 30 September 2007.

สิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานรัฐ โดยใช้แนวทางการมีส่วนร่วมของสาธารณชน ซึ่งจะต้องพึงพาทั้ง 3 กลไกตามอนุสัญญาเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ

1.2 กระบวนการจัดทำอนุสัญญา

อนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อม (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, 1998) ได้ถูกรับรองในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมเพื่อยุโรป ครั้งที่สี่ (The Fourth Ministerial Conference “Environmental for Europe”) ณ เมืองอาร์ฮุส (Aarhus) ประเทศเดนมาร์ก (Denmark) เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม ค.ศ. 1998 ซึ่งมี 39 ประเทศ และหนึ่งองค์การระหว่างประเทศ ได้แก่ ประชาคมยุโรปในขณะนั้นร่วมลงนาม

การจัดทำอนุสัญญาได้รับความร่วมมือทั้งจากหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ โครงการสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ (The United Nations Environmental Programme – UNEP) และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Commission on Human Rights) โดยใช้แนวทางการมีส่วนร่วมของสาธารณชนตามหลักการข้อที่ 10⁵ ของปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (The Rio Declaration on the Human Development, 1992)⁶ เพื่อปกป้อง

⁵ Principle 10 “Environmental issues are best handled with participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided.”

⁶ UN Doc. A/CONF.151/5/Rev.1 (1992), reprinted in 31 ILM. 876 (1992); Preamble, para. 2, Convention on Access to Information, Public Participation in

สิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพมาเป็นรากฐานและพัฒนาจนมาเป็นอนุสัญญาฉบับนี้⁷ และในการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 2 เมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 1993 ที่เมืองลูเซิร์น ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ได้ร่วมตกลงกันให้คณะกรรมการด้านเศรษฐกิจภาคพื้นยุโรป (UN/ECE) ยกวางแผนงานกำหนดกฎหมาย หลักเกณฑ์ และกลไกด้านการบริหารที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคสาธารณะในการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม เวลาเดียวกันที่ปรึกษาอาวุโส (senior advisers) ก็ได้จัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจด้านสิทธิสิ่งแวดล้อมและพันธกรณี (the Task Force on Environmental Rights and Obligations) เพื่อยกร่างข้อเสนอแนะและแผนงานอื่นที่เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพและมีกลไกในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคสาธารณะในการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม (UN/ECE Guidelines) จนกระทั่งในเดือนพฤษภาคม ปี ค.ศ. 1995 ร่างข้อเสนอแนะจึงได้รับการรับรองจากคณะทำงานอย่างเป็นทางการของคณะรัฐมนตรีอาวุโส (the Working Group of Senior Governments Officials) ที่รับผิดชอบในการจัดเตรียมการประชุมคณะรัฐมนตรีที่เมืองโซเฟีย (Sofia) ร่างข้อเสนอแนะได้รับการประกาศรับรองในการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 3 ที่เมืองโซเฟีย ประเทศบัลแกเรีย ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1995 เรียกว่า Sofia Guidelines และในการประชุมครั้งเดียวกันนี้ได้ตัดสินใจว่าจะพัฒนาข้อเสนอดังกล่าวให้เป็นเครื่องมือทางกฎหมายในรูปของอนุสัญญาต่อไป

ในการประชุมของคณะกรรมการด้านนโยบายสิ่งแวดล้อมเมื่อวันที่ 17 มกราคม ค.ศ. 1996 คณะกรรมการได้ตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อเตรียมจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจในเรื่องสิ่งแวดล้อม (the Ad Hoc Working Group for preparation of a convention on access to information and public participation in environmental decision-making) ในช่วงเวลา 2 ปีของการพัฒนาจนกระทั่งได้รับการรับรองเป็นอนุสัญญานั้น มีองค์กรพัฒนาเอกชน (non-governmental organizations: NGOs) เข้าร่วมอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ถือได้ว่าเป็นการประสานความร่วมมือระหว่างกันกับ

Decision-Making and access to Justice in Environmental Matters, 1998, 38 I.L.M. 517 (1999).

⁷ <http://www.earthsummit2002.org/msp/examples/ex-aarhus.html>, 5 March 2008.

องค์กรภาคเอกชนเพื่อการจัดทำร่างโดยเฉพาะ⁸ และในการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 4 ร่างอนุสัญญาดังกล่าวจึงพร้อมได้รับการรับรองเป็นอนุสัญญาและเปิดให้ลงนาม⁹

1.3 วัตถุประสงค์ของอนุสัญญา

วัตถุประสงค์และความมุ่งหมายของอนุสัญญาต้องการให้ภาคีให้หลักประกันสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อมเพื่อที่จะให้การคุ้มครองสิทธิของทุกคนไม่ว่าในรุ่นปัจจุบันหรือในรุ่นอนาคตจะได้อาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมต่อสุขภาพและการดำรงชีวิตของพวกเขาเหล่านั้น โดยพิจารณาตามที่เป็นอยู่ทั่วไปร่วมกับอารัมภบทเพื่อให้เห็นความชัดเจน เมื่อพิจารณาร่วมกันแล้ว อนุสัญญาได้เน้นให้เห็นถึงความปรารถนาหลัก 2 ประการ คือ

ประการแรก สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิมนุษยชน ทุกคนจำเป็นต้องได้รับวิภาคสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในการได้อาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมต่อสุขภาพอนามัย นอกจากนี้มีสิทธิแล้วทุกคนยังต้องมีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อประกันว่าสิทธิและหน้าที่ดังกล่าวจะได้รับการคุ้มครอง ทุกคนจะต้องได้รับข้อมูล มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม จึงทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิในสิ่งแวดล้อมกับสิทธิมนุษยชน

ประการที่สอง รัฐจะต้องให้หลักประกันการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นมาตรการสำคัญที่จะพัฒนาสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืนไปถึงคนรุ่นอนาคตด้วย¹⁰

ความมุ่งหมายของอนุสัญญาไม่ต้องการเป็นเพียงความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่มุ่งหมายให้รัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อทุกคนด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และรับผิดชอบ ทั้งยังต้องตอบสนองความต้องการของทุกคนในการมีส่วนร่วมปกป้องและปรับปรุงสิ่งแวดล้อมที่กระทบโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของเขา ทุกคนต้องมีสิทธิเข้าถึงข้อมูล มีสิทธิเข้าถึง

⁸ The Aarhus Convention: An Implementation Guide, (United Nations New York and Geneva, 2000), pp. 1 - 2.

⁹ The Aarhus Convention : A New International Framework Regulating Public Access to Environmental Information, UNEP/INF2000/WP/5, 11 September 2000, p.2.

¹⁰ The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 8, pp. 4-5.

การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและมีสิทธิเข้าถึงความเป็นธรรมในเรื่องของสิ่งแวดล้อม การให้โอกาสแสดงความคิดเห็น ความห่วงกังวลโดยรัฐต้องเคารพบทบาทของปัจเจกบุคคล องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และหน่วยงานเอกชนอื่น ๆ ว่าจะได้มีส่วนร่วมในการแสดงบทบาทเพื่อการปกป้องสิ่งแวดล้อมก็เพื่อให้รัฐได้นำความคิดเห็นและความห่วงกังวลนั้นไปพิจารณา ซึ่งจะส่งผลให้การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และผลจากการตัดสินใจนั้นมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล และมีส่วนให้เกิดการตระหนักในประเด็นสิ่งแวดล้อมสะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างคนในรัฐกับหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นการการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนในเรื่องสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ต่อคนในรุ่นปัจจุบันและในอนาคต¹¹

ดังนั้น อนุสัญญาจึงมุ่งหมายให้ภาคีต้องให้หลักประกันสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจ และเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อม¹²

1.4 โครงสร้างของอนุสัญญา

อนุสัญญาได้ยึดแนวทางสิทธิเป็นพื้นฐาน โดยตระหนักว่า ทุกคนมีสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่เพียงพอต่ออนามัยและการดำรงชีวิตที่ดีของพวกเขาและเธอ รวมถึงพวกเขาและเธอและกลุ่มคนอื่น ๆ เหล่านั้นมีหน้าที่ที่จะต้องปกป้องและปรับปรุงส่งเสริมสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ของคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคต¹³ และตระหนักว่าแนวทางการมีส่วนร่วมนั้นจะต้องให้ทุกคนมีสิทธิเข้าถึงข้อมูล มีสิทธิเข้าถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการ

¹¹ *Ibid*, p. 1 ; และดูอารัมภบท (preamble) ของอนุสัญญา

¹² Article 1, Objective

¹³ “every person has the right to live in an environment adequate to his or her health and well-being, and the duty, both individually and in association with others, to protect and improve the environment for the benefit of present and future generations.”

ดูใน “Questions and Answers on the Aarhus Convention,” <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/03/210&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en#file.tmp_Foot_2>, 30 September 2007.

ยุติธรรม อนุสัญญาจึงได้นำมาบัญญัติไว้เรียกว่า 3 เสาหลัก (The Three “Pillar”)¹⁴ ได้แก่ เสาหลักที่ 1 การเข้าถึงข้อมูล (access to information) เสาหลักที่ 2 การมีส่วนร่วมของสาธารณชน (public participation) และเสาหลักที่ 3 การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (access to justice) ซึ่งบัญญัติไว้ข้อ 4 ถึงข้อ 9 (articles 4 to 9)

เสาหลักลำดับแรก การเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจะมีประสิทธิภาพหรือไม่ขึ้นอยู่กับ การได้รับข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์ ทันต่อเหตุการณ์ แต่จริงแล้วการเข้าถึงข้อมูลไม่ได้จำกัดเพียงวัตถุประสงค์เพื่อการมีส่วนร่วมเท่านั้น อาจมีจุดประสงค์อื่นในการได้รับข้อมูลก็ได้

การเข้าถึงข้อมูลแยกได้เป็น 2 ลักษณะ ลักษณะแรกประชาชนมีสิทธิที่จะขอข้อมูล และหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จะต้องจัดหาให้ซึ่งข้อมูลที่ขอ การเข้าถึงข้อมูลในลักษณะนี้จะเรียกว่า “passive” บัญญัติอยู่ในข้อ 4 ของอนุสัญญา ลักษณะที่สองจะเป็นการเข้าถึงข้อมูลซึ่งหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จะต้องรวบรวมข้อมูลที่เป็นประโยชน์ และเผยแพร่ต่อสาธารณะ เรียกการเข้าถึงข้อมูลในลักษณะนี้ว่า “active” ซึ่งบัญญัติอยู่ในข้อ 5 ของอนุสัญญา

เสาหลักที่ 2 การมีส่วนร่วมของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีประสิทธิภาพและเป็นจริงได้ต้องอาศัยสองเสาหลักที่ 1 ว่าประชาชนสามารถจะเข้าไปมีส่วนร่วมจะต้องได้รับรู้และได้รับแจ้งข้อมูล และเสาหลักที่ 3 การมีส่วนร่วมจึงถือได้ว่าได้เกิดขึ้นจริงไม่ได้เป็นเพียงการมีส่วนร่วมในกระดาษ

การมีส่วนร่วมตามอนุสัญญานี้ แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ ลักษณะแรก คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบหรืออาจมีส่วนได้เสียอื่นใดจากการตัดสินใจในกิจกรรมที่ส่งผลกระทบอย่างสำคัญต่อสิ่งแวดล้อม บัญญัติอยู่ในข้อ 6 ของอนุสัญญา ลักษณะที่สองคือ การมีส่วนร่วมในแผนงานพัฒนา โครงการ หรือนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม บัญญัติอยู่ในข้อ 7 ของอนุสัญญา ลักษณะสุดท้ายในข้อ 8 เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการเตรียมร่างกฎหมาย กฎ หรือธรรมเนียมปฏิบัติที่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย

เสาหลักที่ 3 การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เพื่อใช้คุ้มครองสิทธิในสองเสาหลักข้างต้นตามกฎหมายภายใน และกฎหมายสิ่งแวดล้อมของภาคี บัญญัติอยู่ในข้อ 9 บทบัญญัติดังกล่าวจะคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามข้อ 4 ข้อ 6 และบทบัญญัติอื่นใดในอนุสัญญาที่จะ

¹⁴ The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 8, pp. 5 - 6.

เลือกใช้บังคับร่วมด้วย และเสาหลักนี้ยังได้เสนอกลไกการใช้บังคับกฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยประชาชนโดยตรงอีกด้วย

ส่วนสุดท้ายของอนุสัญญาเป็นบทบัญญัติที่กำหนดการบริหารอนุสัญญา อาทิ หน่วยงานหรือองค์กรที่จะทำให้อนุสัญญาดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามอนุสัญญา และร่วมแก้ไขปัญหาคัดแย้งในระหว่างภาคี

2. พันธกรณีตามอนุสัญญา

บทบัญญัติตามอนุสัญญาเป็นพันธกรณีที่ภาคีจะต้องจัดให้หน่วยงานของตนที่มีหน้าที่ครอบครองข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะต้องแบ่งปันข้อมูลนั้นให้กับประชาชน ภาคีจะต้องให้สิทธิแก่ประชาชนที่ประสงค์จะเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะช่วยยกระดับคุณภาพของกระบวนการตัดสินใจ และหวังจะช่วยกระตุ้นจิตสำนึกการเป็นเจ้าของ เพราะสิ่งแวดล้อมนั้นมีทุกคนเป็นเจ้าของ ด้วยวิธีนี้การปรับปรุงกระบวนการตัดสินใจที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมจะสามารถบรรลุผลในการปกป้องสิ่งแวดล้อมได้เต็มที่¹⁵

2.1 พันธกรณีทั่วไปตามอนุสัญญา

เพื่อให้บทบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนบรรลุหลักการสูงสุดแห่งอนุสัญญา ทั้ง 3 ประการ จำเป็นต้องมีการกำหนดพันธกรณีทั่วไปไว้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการใช้บังคับกฎเกณฑ์ตามอนุสัญญาให้นำไปสู่ทางปฏิบัติที่ตกลงกันไว้ในแนวทางเดียวกัน อนุสัญญาจึงได้บัญญัติพันธกรณีต่อภาคีเป็นการทั่วไปให้ต้องปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

1. ภาคีต้องตรากฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือ มาตรการที่จำเป็นอื่นใด รวมถึงมาตรการที่จะทำให้บรรลุถึงความสอดคล้องของบทบัญญัติต่าง ๆ ที่ว่าด้วยการใช้บังคับการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมของสาธารณชน และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตามอนุสัญญานี้ ตลอดจนออกมาตรการต่าง ๆ ที่เหมาะสม เพื่อสร้างความชัดเจน โปร่งใสและเป็นการวางกรอบการดำเนินงานเพื่อบังคับให้เป็นไปตามบทบัญญัติของอนุสัญญานี้¹⁶

¹⁵ ดูใน “Questions and Answers on the Aarhus Convention,” *supra* note 13.

¹⁶ Article 3, paragraph 1.

ภาคีจะต้องนำเอาบทบัญญัติตามหลักเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ ตามอนุสัญญาที่กำหนดเป็นกรอบการทำงานไว้ให้ไปใช้โดยตรงโดยการตราเป็นกฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือมาตรการที่จำเป็น ซึ่งกฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือมาตรการที่จำเป็นจะต้องก่อให้เกิดทางปฏิบัติที่ชัดเจน โปร่งใสและใช้บังคับได้อย่างเหมาะสมเพราะหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ตามที่กำหนดในอนุสัญญานั้นอาจจะต้องเกี่ยวข้องกับสถาบันหรือหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่แตกต่างกัน อาทิ การขอข้อมูล ขั้นตอนของการมีส่วนร่วมที่จะต้องอาศัยการกำหนดเวลาให้เพียงพอเพื่อให้โอกาสทุกคนได้มีเวลาเตรียมตัว กฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือมาตรการที่จำเป็นจึงต้องใช้บังคับหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมทั้งในขั้นตอนการเข้าถึงข้อมูล และขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

2. ภาคีพยายามเพื่อให้มั่นใจว่าได้ดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ และหน่วยงานรัฐได้ช่วยเหลือหรือจัดทำแนวทางแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูล อำนาจความสะดวกในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ และหนทางในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อม¹⁷

การบัญญัติให้ภาคีจะต้องพยายามให้เจ้าหน้าที่รัฐ หรือหน่วยงานรัฐจะต้องช่วยเหลือแก่ทุกคนก็เพื่อให้เกิดจิตสำนึกของความร่วมมือกันเพราะด้วยหลักการที่วางไว้ในหลักการข้อ 10 ที่นำมาเป็นแนวทางจัดทำอนุสัญญานี้ขึ้นนั้นเน้นให้เห็นว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมจะแก้ไขได้ก็ด้วยการร่วมมือกันของทุกฝ่ายในทุกระดับ ซึ่งอนุสัญญาก็ได้เล็งเห็นว่าเจ้าหน้าที่รัฐ และหน่วยงานรัฐยังอาจติดขัดอยู่ในอำนาจหน้าที่ของการเป็นผู้สั่งการ ไม่ใช่งานในหน้าที่ตนที่จะต้องให้การช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกแก่ทุกคนซึ่งความคิดดังกล่าวย่อมไม่เห็นถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมและสร้างความเป็นปฏิปักษ์ต่อกันได้ แต่หากฝ่ายรัฐยอมรับว่าเป็นหน้าที่ที่จะต้องให้ความช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกแล้วประโยชน์ที่ได้แก่จะตกอยู่กับทั้งสองฝ่าย ทุกคนจะมีโอกาสได้ใช้สิทธิของตน ผลดีที่ได้จากการมีส่วนร่วมก็จะเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายรัฐให้การทำงานโปร่งใส และราบรื่นสำเร็จลงด้วยดี

3. ภาคีต้องส่งเสริมการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมและสร้างจิตสำนึกต่อสิ่งแวดล้อม ในระหว่างประชาชนด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการได้มาซึ่งการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการได้มาซึ่งการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อม¹⁸

การให้การศึกษาและสร้างจิตสำนึกต่อสิ่งแวดล้อมเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการมีส่วนร่วมตามบทบัญญัติของอนุสัญญาไม่ว่าจะเป็นการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเพราะเกี่ยวข้องกับการสร้างศักยภาพของตัวบุคคลในการ

¹⁷ Article 3, paragraph 2.

¹⁸ Article 3, paragraph 3.

เข้าถึงในเรื่องดังกล่าว อนุสัญญาจึงต้องบัญญัติเรียกร้องให้ภาคีจะต้องส่งเสริมเรื่องการศึกษาและสร้างจิตสำนึกต่อสิ่งแวดล้อม และในขณะเดียวกันก็หวังผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตในเรื่องข้อมูล โดยเฉพาะเกี่ยวกับข้อมูลที่ได้จากแหล่งข้อมูลและรู้ถึงแหล่งข้อมูลและการใช้ข้อมูลเพราะองค์ความรู้พื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นในการเสริมสร้างศักยภาพของการมีส่วนร่วม

4. ภาคีจะต้องจัดให้มีการยอมรับอย่างเหมาะสมและส่งเสริมการรวมกลุ่ม การจัดตั้งองค์กร หรือสมาคม ที่มีบทบาทส่งเสริมการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และต้องสร้างความชัดเจนว่าระบบกฎหมายภายในของตนสอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญา¹⁹

ด้วยบทบาทของการรวมกลุ่ม การจัดตั้งองค์กร หรือสมาคม เพื่อการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในสังคมโลกปัจจุบันนี้มีความสำคัญอย่างเห็นได้ชัด ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มกรีนพีซ²⁰ ที่มีบทบาทมาแต่ครั้งอดีตในการปกป้องสิ่งแวดล้อมในทุกส่วนของโลก อาทิ การต่อต้านการจับปลาวาฬและปลาโลมาของชาวประมงญี่ปุ่น หรือกลุ่มองค์กรปัจจุบันที่เห็นได้ชัดคือ องค์กรพิทักษ์ในการประท้วงการทดสอบผลิตภัณฑ์โดยใช้สัตว์เป็นตัวทดลอง หรือรณรงค์การไม่ให้ใช้ขนสัตว์เป็นส่วนประกอบในเครื่องแต่งกาย บทบาทเหล่านี้มีส่วนช่วยเป็นผู้ดูแล และสอดส่องการทำลายสิ่งแวดล้อม และมีบทบาทสำคัญในการร่วมจัดทำอนุสัญญา บทบัญญัติตามอนุสัญญาจึงให้ภาคีพยายามที่จะจัดให้มีการยอมรับบทบาทของการรวมกลุ่มที่มีบทบาทส่งเสริมการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยให้มีการกำหนดเงื่อนไขอย่างชัดเจนในกฎหมายภายใน แต่ในขณะเดียวกันก็ต้อง

¹⁹ Article 3, paragraph 4.

²⁰ อาทิ ในคดีในศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป ที่ Case C-321/95 P Greenpeace Int'l v. Commission [1998] ที่ผู้ร้องคือ สมาคมด้านสิ่งแวดล้อมท้องถิ่นแห่งเกาะคานารี (Canary Islands) ได้แก่ Tagoror Ecologista Aiternatio (TEA) และ Comision Canaria Contra la Contaminacion (CIC) และกลุ่มกรีนพีซสเปน (Green peace Spain) มีข้ออ้างมากมายถึงผลกระทบจากการตัดสินใจของคณะกรรมการยุโรป (European Commission) ต่อพื้นที่พักอาศัยในพื้นที่การทำงานที่เป็นปัญหา ความเป็นเจ้าของพื้นที่ การดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ผลกระทบด้านลบต่อสุขภาพ การท่องเที่ยว การตกปลา การทำไร่ทำนา การศึกษาของเด็ก เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปได้ยืนตามการตัดสินใจของศาลชั้นต้นที่ปฏิเสธบทบาทของกลุ่มที่เรียกร้องว่าไม่อยู่ในสถานะจะเรียกร้องได้ cited in Marie-Claire Cordonier Segger and Ashfaq Khalfan, Sustainable Development Law, (the United States: Oxford University Press Inc., 2004), p. 161.

สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาโดยไม่เลือกปฏิบัติ นอกจากนี้อนุสัญญายังบัญญัติให้ภาคีให้การสนับสนุนการรวมกลุ่มดังกล่าวไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม อาจจะเป็นการให้เงินทุนสนับสนุนบทบาทหน้าที่ แต่ก็ต้องระมัดระวังว่าจะถูกมองไปว่าเป็นการให้การสนับสนุนเพื่อทางการเมือง นอกจากการสนับสนุนทางการเงินแล้ว อาจจะเป็นการให้การสนับสนุนทางภาษี โดยยกเว้นหรือผ่อนผันภาษีให้การรวมกลุ่มเช่นนี้เพราะถือว่าการรวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือสังคมเพื่อสาธารณประโยชน์แต่ก็ต้องระมัดระวังหากเป็นการรวมกลุ่มเพื่อตอบตา

5. บทบัญญัติของอนุสัญญานี้จะต้องไม่มีผลต่อสิทธิของภาคีในการดำรงหรือนำมาตรการที่ให้ การเข้าถึงข้อมูลอย่างกว้างขวาง ขยายขอบเขตการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อมกว้างกว่าที่กำหนดในอนุสัญญา²¹

6. อนุสัญญานี้จะไม่ส่งผลให้เกิดการลดทอนสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อม²²

ข้อหนึ่งที่ชัดเจนในพันธกรณีทั่วไปแห่งอนุสัญญา ก็คือ ทุก ๆ ข้อที่กำหนดหน้าที่แก่ภาคีนั้นบทบัญญัติตามอนุสัญญาที่บังคับภาคีให้ปฏิบัติตามจะเป็นเสมือนพื้นไม่ใช่เพดาน (“floor, not a ceiling”) ตามข้อ 5 และข้อ 6 นี้ อนุสัญญาเพียงบัญญัติถึงมาตรฐานขั้นต่ำ (minimum standard) เป็นพื้นฐานที่ภาคีจะต้องมีให้แก่ประชาชน ภาคีจึงสามารถมีมาตรการ กฎเกณฑ์ หรือกฎหมายภายในของตนในการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อมกว้างกว่าที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญานี้ได้ และอนุสัญญาก็จะไม่ทำให้สิทธิที่ภาคีกำหนดไว้กว้างกว่านั้นด้อยลงด้วย

7. ภาคีจะต้องส่งเสริมให้เกิดการปรับใช้หลักการตามอนุสัญญานี้ ในกระบวนการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ และภายใต้กรอบการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม²³

เมื่อเชื่อแล้วว่าหลักการที่นำมาจัดทำเป็นอนุสัญญานี้เป็นหลักการที่สามารถแก้ไขปัญหาลingkunganได้ อนุสัญญาจึงต้องการให้ภาคีได้ส่งเสริมให้มีการใช้หลักการนี้อย่างกว้างขวางในความสัมพันธ์ภายใต้กรอบข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมกับรัฐอื่น หรือกับ

²¹ Article 3, paragraph 5.

²² Article 3, paragraph 6.

²³ Article 3, paragraph 7.

การดำเนินงานร่วมกับองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมอื่น ซึ่งหลักการนี้ก็ปรากฏอยู่ในข้อตกลงระหว่างประเทศหลายฉบับในขณะนี้

8. ภาคี่จะต้องทำให้ชัดเจนว่า บุคคลผู้ใช้สิทธิของตนซึ่งสอดคล้องตามบทบัญญัติตามอนุสัญญานี้ จะไม่ถูกลงโทษหรือถูกรบกวนหรือถูกก่อกวนด้วยวิธีการใด ๆ สำหรับการเกี่ยวข้องของบุคคลนั้น บทบัญญัตินี้จะต้องไม่ส่งผลต่ออำนาจศาลภายในในคำสั่งกำหนดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทางศาลที่สมเหตุผล²⁴

อนุสัญญาต้องการให้ภาคี่ให้การคุ้มครองและให้หลักประกันสิทธิผู้ที่ได้ใช้สิทธิเพื่อให้เกิดประโยชน์ตามหลักการตามอนุสัญญานี้ หากผู้ใช้ใช้สิทธิได้โดยสะดวกย่อมสร้างจิตสำนึกในหน้าที่ความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นได้

9. ภายใต้ขอบเขตของบทบัญญัติในอนุสัญญา ทุกคนจะต้องสามารถเข้าถึงข้อมูล ความเป็นไปได้ในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อม โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติด้วยเรื่องของเชื้อชาติ สัญชาติ หรือภูมิสำเนา และในกรณีของนิติบุคคล ต้องปราศจากการเลือกปฏิบัติด้วยเรื่องที่ตั้งการจดทะเบียน หรือถิ่นที่สำนักงานที่เป็นศูนย์กลางบริหารงานตั้งอยู่²⁵

หลักการไม่เลือกปฏิบัติเป็นหลักการพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน หลักการตามอนุสัญญานี้ก็เป็นเรื่องของสิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกัน โดยหลักการนี้ก็มีบัญญัติอยู่ในอารัมภบทของอนุสัญญา ซึ่งการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่ของทุกคน ทุกคนจึงต้องสามารถใช้สิทธิของตนตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติอยู่ในอนุสัญญา หากมีการเลือกปฏิบัติภาคี่จะจัดอุปสรรคเหล่านั้นให้หมดไป

พันธกรณีทั่วไปดังกล่าวจึงเป็นเสมือนเครื่องนำทางให้กับภาคี่ในการอนุวัติการอนุสัญญาซึ่งมีรายละเอียดและหลักการเฉพาะมากมาย จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า พันธกรณีทั่วไปตามอนุสัญญานี้จะกำหนดบทบัญญัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันสอดคล้องกันในทุก ๆ ข้อ และทุก ๆ ข้อที่กำหนดหน้าที่แก่ภาคี่นั้นบทบัญญัติจะเป็นเสมือนพื้นไม้ไผ่เพดาน (“floor, not a ceiling”) เพราะอนุสัญญาเพียงบัญญัติถึงมาตรฐานขั้นต่ำ (minimum standard) เป็นพื้นฐานที่ภาคี่จะต้องมีให้แก่ประชาชน ภาคี่จึงอาจจะมีการกฎเกณฑ์ หรือกฎหมายภายในของตนในการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อมกว้างกว่าที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาก็ได้

²⁴ Article 3, paragraph 8.

²⁵ Article 3, paragraph 9.

2.2 การเข้าถึงข้อมูล

2.2.1 บทนิยาม²⁶

การกำหนดนิยามความหมายของคำต่าง ๆ ในอนุสัญญามีขึ้นเพื่อป้องกันปัญหาการตีความและการใช้บังคับบทบัญญัติตามอนุสัญญาของภาคีที่มีระบบกฎหมายที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ การกำหนดนิยามความหมายจะพยายามให้มีความหมายใกล้เคียงกับสิ่งที่ถือว่าเป็นหัวใจของอนุสัญญา การบัญญัติบทนิยามในอนุสัญญานั้นจึงต้องให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ และพันธกรณีทั่วไป และอนุสัญญาได้ให้นิยามความหมายของคำไว้ดังต่อไปนี้

1. ข้อมูลสิ่งแวดล้อม (environmental information) หมายถึง ข้อมูลใด ๆ ทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษร ภาพ วาจา หรือปรากฏผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือปรากฏผ่านสื่อวัสดุรูปแบบอื่นใด ประกอบด้วยข้อมูลที่แสดงดังต่อไปนี้

1) สภาพขององค์ประกอบของสิ่งแวดล้อม ได้แก่ อากาศและชั้นบรรยากาศ น้ำ ดิน ผืนดิน ภูมิทัศน์ แหล่งธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีววิทยาและส่วนประกอบต่าง ๆ ทางชีววิทยา รวมถึงสิ่งมีชีวิตที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม ตลอดจนสิ่งที่เกิดจากปฏิกิริยาขององค์ประกอบดังกล่าว

2) ปัจจัยต่าง ได้แก่ สสาร พลังงาน เสียง และคลื่นรังสี ตลอดจนกิจกรรมหรือมาตรการ รวมถึงมาตรการทางการบริหาร ความตกลงด้านสิ่งแวดล้อม นโยบาย กฎหมาย แผนงาน และโครงการ ซึ่งส่งผลหรืออาจส่งผลกระทบต่อองค์ประกอบสิ่งแวดล้อมตามข้อ 1) รวมถึงการวิเคราะห์ต้นทุน-ประโยชน์ที่ได้หรือผลกำไร การวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์และข้อสันนิษฐานประกอบการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม

3) สภาพด้านสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของมนุษย์ การดำรงอยู่ของชีวิตมนุษย์ โบราณสถานและสิ่งก่อสร้าง เป็นผลจากหรืออาจเป็นผลจากสภาพขององค์ประกอบสิ่งแวดล้อม หรือ องค์ประกอบนี้จากปัจจัย กิจกรรมหรือมาตรการตามข้อ 2)

2. ผู้ทรงสิทธิตามอนุสัญญา

1) สาธารณชน (public) หมายถึง บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลจำนวนหนึ่งหรือกว่านั้น หรือตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายภายในหรือทางปฏิบัติของภาคี และรวมถึง สมาคม องค์กร หรือกลุ่มบุคคล

²⁶ Article 2.

2) สาธารณชนที่เกี่ยวข้อง (public concerned) หมายถึง ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือเสมือนได้รับผลกระทบ หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการตัดสินใจดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เป็นไปตามความประสงค์ของการกำหนดนิยามนี้จึงให้รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชน (non-governmental organizations : NGOs) ที่ส่งเสริมให้มีการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือต้องตามความประสงค์ที่บัญญัติอยู่ในกฎหมายภายในของภาคี ให้ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียเช่นเดียวกัน

3. ผู้มีอำนาจรัฐ (public authority) หมายถึง

1) รัฐบาลแห่งชาติ รัฐบาลระดับภูมิภาค หรือรัฐบาลในระดับอื่นใด

2) บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ทางปกครองตามกฎหมายภายใน รวมถึงมีหน้าที่เฉพาะ มีกิจกรรม หรือปฏิบัติงานให้บริการใด ๆ เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

3) บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลอื่นใด ต้องรับผิดชอบต่อสาธารณะ หรือมีหน้าที่หรือให้บริการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในบังคับขององค์กรหรือบุคคลตามข้อ 1) หรือ 2) ดังกล่าว

4) สถาบันขององค์การระหว่างประเทศที่ประสานความร่วมมือทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (มีเงื่อนไขตามข้อ 17 แห่งอนุสัญญา) ซึ่งเข้าเป็นภาคีตามอนุสัญญานี้

แทนที่จะกำหนดบทนิยามว่าใครอาจจะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องสิ่งแวดล้อมจากบริบทของประโยชน์ “เอกชน” หรือ “สาธารณชน” อนุสัญญาใช้การกำหนดบทนิยามของ คำว่า “สาธารณชนที่เกี่ยวข้อง” และหลักเกณฑ์ที่กำหนดกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องไว้อย่างกว้างขวาง และให้ถือว่าองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนเกี่ยวข้องในแง่ทางกฎหมาย เพื่อต้องการให้ภาคีแห่งอนุสัญญายอมรับและส่งเสริมบทบาทหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมให้ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการปกป้องสิ่งแวดล้อมเพราะบทบาทที่สำคัญขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมเห็นได้ชัดในสังคมปัจจุบันและจะเพิ่มมากขึ้นในอนาคต

เนื้อหาและสาระตามบทนิยามที่กำหนดนั้นเพียงพอเพื่อกำหนดขอบเขตของอนุสัญญา อย่างไรก็ดี อนุสัญญานี้ไม่ได้จำกัดขอบเขตของบทนิยามดังกล่าวไว้ว่าจะต้องใช้บังคับเฉพาะตามที่อนุสัญญากำหนดไว้เท่านั้น หากภาคีจะใช้บังคับนิยามความหมายตามที่มีอยู่ของตน ซึ่งกว้างกว่าที่อนุสัญญาได้กำหนดไว้ก็ได้ หากแต่จะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และพันธกรณีทั่วไปตามอนุสัญญา ทั้งนี้ จะต้องมิขัดแย้งของเนื้อหาสาระไม่น้อยกว่าที่อนุสัญญาได้ให้นิยามไว้ และจะต้องไม่ทำลายหรือขัดกับหน้าที่ของภาคีในการใช้บังคับอนุสัญญา ตัวอย่างที่เห็นได้ คือ อนุสัญญาจะไม่พยายามกำหนดความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” (environment or environmental matters) ที่อาจจะมีการใช้คำนี้ในบทบัญญัติข้ออื่นของอนุสัญญา แต่จะให้ภาคี

อนุমানเอาจากบทนิยามที่กำหนดไว้ในคำว่า “ข้อมูลสิ่งแวดล้อม” (environmental information) ดังกล่าว

บทนิยามตามอนุสัญญานี้จึงเปลี่ยนแปลงได้ (flexible) เพื่อเปิดกว้างให้ภาคีสามารถใช้เนื้อหาสาระของบทนิยามที่มีอยู่ในกฎหมายภายใน หรือกรอบงานของตนซึ่งอาจจะกำหนดบทนิยามกว้างกว่าที่อนุสัญญาบัญญัติไว้ก็ได้

2.2.2 หลักเกณฑ์การเข้าถึงข้อมูล

อนุสัญญากำหนดให้ภาคีต้องตรากฎหมาย กฎ ระเบียบกำหนดหน้าที่แก่หน่วยงานรัฐจะต้องจัดเตรียมข้อมูลสิ่งแวดล้อมให้กับทุกคนที่ประสงค์ที่จะได้ข้อมูล โดยสะดวก รวดเร็ว และทันสมัย(up to date) แต่มีข้อยกเว้นเฉพาะที่เป็นข้อมูลสิ่งแวดล้อมอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์สำคัญของเอกชน ทั้งนี้ การทำหน้าที่ของหน่วยงานรัฐจะต้องโปร่งใส ตรวจสอบได้ และไม่เลือกปฏิบัติ

1. ประเภทข้อมูล

ข้อมูลสิ่งแวดล้อมตามอนุสัญญา แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

1.1 ข้อมูลสิ่งแวดล้อมประเภทที่เปิดเผยได้ แบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

1) ข้อมูลในลักษณะที่หน่วยงานของรัฐเก็บรวบรวมไว้และเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับทราบ และสามารถเข้าตรวจสอบดูได้²⁷ การจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบดูได้ เป็นข้อมูลที่รัฐได้จัดเก็บไว้หรือได้จัดพิมพ์ไว้ หรือกระทำการอื่นใดในลักษณะที่เป็นการเผยแพร่ให้ทุกคนได้รับทราบข้อมูลโดยไม่จำเป็นต้องร้องขอ ข้อมูลสิ่งแวดล้อมจะเป็นข้อมูลประเภทที่ประชาชนควรได้รู้จึงต้องมีการวางระบบที่จะเอื้ออำนวยให้สามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก โดยจะมีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์ และทุกคนจะเข้าตรวจสอบดูเมื่อใดก็ได้ (public inspection)²⁸ การเข้าถึงข้อมูลในลักษณะดังกล่าวจะเรียกว่า การเข้าถึงแบบ “active”

ข้อมูลสิ่งแวดล้อมประเภทที่หน่วยงานรัฐจะต้องเก็บรวบรวมและจัดให้มีการเผยแพร่²⁹
ได้แก่

1) ข้อมูลสิ่งแวดล้อมที่ทันสมัยที่หน่วยงานมีหน้าที่ดูแล และข้อมูลผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดจากการดำเนินงานและกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐ รวมถึงข้อมูลทุก

²⁷ Article 5, paragraph 2.

²⁸ Article 5.

²⁹ Articles 5, paragraphs 1.(a),(c) , 2., 3. , 4. , 5. , 6. , 7. 8. and 9.

ชนิดที่ช่วยให้ทุกคนสามารถปกป้องตนเองหรือบรรเทาจากอันตรายที่คุกคามและที่เกิดจากหน่วยงานรัฐ

2) ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรม โครงการที่เสนอขอดำเนินการหรือที่กำลังดำเนินการอยู่ ซึ่งกิจกรรมหรือโครงการดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างสำคัญ

3) ข้อมูลข้อเท็จจริงทั้งหมดของเหตุการณ์ หรือสภาวะที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยหรือสิ่งแวดล้อม

4) ชนิดและประเภทของข้อมูลสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงข้อบทพื้นฐานและเงื่อนไขของข้อมูลที่มีอยู่ รวมถึงขั้นตอนการได้มาของข้อมูลนั้น

5) ข้อมูลสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ที่วางขายในท้องตลาด ที่เพียงพอที่จะให้ผู้บริโภคมีทางเลือก

6) ข้อมูลการดำเนินงานและกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่สมัครใจจะใช้มาตรการในกรอบของ eco-labeling หรือ กรอบของแผนการ eco-auditing หรือมาตรการอื่นใด

7) ตัวบทกฎหมายหรือเอกสารนโยบาย เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ นโยบาย โครงการ หรือแผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อม (action plans) และรายงานความก้าวหน้าการปฏิบัติงาน (implementation) ที่เตรียมการโดยหน่วยงานของรัฐหลายระดับ ทั้งที่เป็นข้อมูลที่จัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรหรืออยู่ในรูปแบบอื่นใดตามบทนิยามที่กำหนดเพื่อรองรับการใช้บังคับอนุสัญญานี้

8) สนธิสัญญาระหว่างประเทศ อนุสัญญา และความตกลงในประเด็นสิ่งแวดล้อม และเอกสารสำคัญระหว่างประเทศในประเด็นสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมอื่นใด

9) ข้อเท็จจริงและข้อวิเคราะห์ด้านสิ่งแวดล้อมที่ประกอบการจัดทำนโยบาย

10) รายงานวาระแห่งชาติ (national report) ที่แสดงข้อมูลสถานะสิ่งแวดล้อมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และภาวะกดดันต่อสิ่งแวดล้อม

11) ระบบรายการมลพิษทั่วประเทศ หรือแผนงานการจดทะเบียนมลพิษ ประกอบการรายงานประจำ เรื่องน้ำ พลังงาน การใช้ทรัพยากร กิจกรรมในพื้นที่ที่ระบุไว้ กิจกรรมในและนอกพื้นที่เฝ้าระวัง และสถานที่ดำเนินการ

12) คำอธิบายในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับทุกคนภายใต้ขอบเขตของอนุสัญญานี้

2) ข้อมูลในลักษณะที่จะต้องมีการเปิดเผย จะเป็นการจัดหาข้อมูลให้เป็นการเฉพาะรายจากหน่วยงานของรัฐ³⁰ ซึ่งอาจเป็นข้อมูลที่ไม่ได้อยู่ในระบบการจัดเก็บรวบรวมเพื่อเผยแพร่ แต่เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของการปกครองที่โปร่งใส และตรวจสอบได้ ข้อมูลทุกชนิด

³⁰ Article 4.

จึงพร้อมที่จะเปิดเผยให้ผู้สนใจได้รู้เมื่อมีคำขอขึ้นมาเป็นการเฉพาะราย เว้นแต่ จะเข้ากรณีข้อยกเว้นในการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว ที่หากเปิดเผยจะเป็นผลร้าย หรือเข้ากรณีไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ในการขอให้มีการเปิดเผยข้อมูลสิ่งแวดล้อมเท่านั้น จึงจะมีคำสั่งบอกปิดไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้ การเข้าถึงข้อมูลในลักษณะนี้จะเรียกว่า การเข้าถึงแบบ “passive”

1.2 ข้อมูลสิ่งแวดล้อมประเภทที่อาจไม่เปิดเผย คือ ข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผย หรือ ข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้ดุลพินิจเพื่อมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน ซึ่งข้อมูลดังกล่าวหากมีส่วนที่อาจเปิดเผยได้หน่วยงานของรัฐอาจเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้เมื่อได้ตัดข้อความที่ไม่อาจเปิดเผยได้ออกไปแล้วได้ ข้อมูลสิ่งแวดล้อมประเภทที่อาจไม่เปิดเผย ได้แก่³¹

1) รายละเอียดหรือข้อมูลใดที่ยังคงใช้อยู่หรืออยู่ในกระบวนการที่ยังคงดำเนินการไม่เสร็จสิ้นในหน่วยงานของรัฐ หรือข้อมูลที่ใช้สื่อสารเฉพาะภายในหน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตาม ไม่รวมถึงเอกสารใดที่จะต้องจัดให้มีไว้ในขั้นตอนและกระบวนการมีส่วนร่วม³²

2) ข้อมูลที่หากเปิดเผยจะกระทบต่อความมั่นคง ความปลอดภัยของรัฐ หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

3) ข้อมูลที่หากเปิดเผยจะทำให้บุคคลในกระบวนการพิจารณาคดีไม่ได้รับความเป็นธรรม การดำเนินการได้สวนตามกฎหมายอาญา หรือตามกฎหมายระเบียบวินัยของหน่วยงานของรัฐ

4) ความลับทางการค้าและอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นความลับที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เว้นแต่เป็นข้อมูลที่หากเปิดเผยจะให้การคุ้มครองต่อสิ่งแวดล้อมได้

5) สิทธิและทรัพย์สินทางปัญญา

6) ความลับส่วนบุคคล หรือเพิ่มข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายซึ่งบุคคลเช่นนั้นไม่ยินยอมให้เปิดเผย

7) ข้อมูลที่หากเปิดเผยอาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนได้เสียของบุคคลอื่นใดซึ่งจะต้องสอบถามคำคัดค้านจากผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับผลกระทบนั้นเสียก่อน

8) ข้อมูลเกี่ยวกับการขยายพันธุ์สัตว์ประเภทหายากที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

³¹ Article 4, paragraph 4.

³² ดูกระบวนการมีส่วนร่วม ข้อ 2.3

หากเป็นข้อมูลที่จะต้องจัดให้มีไว้ในเพื่อกระบวนการมีส่วนร่วมก็อาจให้ทุกคนเข้าตรวจดูได้ และอาจไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลสิ่งแวดล้อมหากเข้าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งการบอกรับข้อมูลข้างต้น³³

2. การเข้าถึงข้อมูล

หน้าที่ขององค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดหาข้อมูลให้แก่ผู้ขอจะต้องกระทำโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญเพื่อให้ทุกคนได้เข้าถึงข้อมูลสิ่งแวดล้อมได้โดยสะดวก และรวดเร็ว³⁴ ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้

2.1 การจัดหาข้อมูลให้เป็นการเฉพาะราย อนุสัญญาวางกรอบการทำงาน (framework) ซึ่งกำหนดวิธีการ มาตรการ และขั้นตอนให้แก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ จะต้องมียกเว้นอย่างน้อยดังต่อไปนี้

1. การร้องขอข้อมูลสิ่งแวดล้อมจะต้องเปิดกว้างให้ผู้ใดได้ร้องขอเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลโดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย³⁵ โดยผู้ร้องอาจทำคำร้องขอสำเนาข้อมูลเช่นว่านั้นได้³⁶

เป็นความมุ่งหมายในการจัดทำอนุสัญญานี้ที่ต้องการให้ทุกคนได้สิทธิเข้าถึงข้อมูลและรัฐจะต้องให้หลักประกันนั้น

2. การร้องขอจะต้องปฏิบัติตามแบบคำร้องที่กำหนดไว้ เว้นแต่

ก. หน่วยงานของรัฐเห็นสมควรจัดหาข้อมูลให้แก่ผู้ร้องในรูปแบบอื่น ทั้งนี้ในกรณีเช่นว่า หน่วยงานของรัฐจะต้องให้เหตุผลการจัดหาให้ในรูปแบบดังกล่าวด้วย³⁷

ข. ข้อมูลดังกล่าวได้เปิดให้มีการเข้าถึงได้ในรูปแบบอื่นแล้ว³⁸

เหตุผลจะเป็นส่วนสำคัญในการตรวจสอบการทำงานด้วยความโปร่งใสของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานรัฐและเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อสิทธิของประชาชน อนุสัญญาจึงบัญญัติให้เกิดสภาพบังคับกับหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่หากบอกรับข้อมูลจะต้องให้เหตุผลประกอบด้วย

3. หน่วยงานรัฐจะต้องให้ผู้ขอได้รับข้อมูลที่ขอเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ อย่างช้าไม่เกินหนึ่งเดือนหลังจากที่มีการยื่นคำร้อง เว้นแต่ ข้อมูลดังกล่าวมีจำนวนมากฉบับและความ

³³ Article 5, paragraph 10, และดูหลักเกณฑ์เงื่อนไขการบอกรับข้อ 2.2

³⁴ Article 4, paragraph 1.

³⁵ Article 4, paragraph 1. (a).

³⁶ Article 4, paragraph 1.

³⁷ Article 4, paragraph 1. (b) i.

³⁸ Article 4, paragraph 1. (b) ii.

ซับซ้อน ก็ให้ขยายเวลาดังกล่าวออกไป ทั้งนี้ หน่วยงานจะต้องแจ้งพร้อมอธิบายเหตุผลแก่ผู้ขอให้เข้าใจถึงการขยายเวลาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม จะขยายออกไปได้สูงสุดไม่เกินสองเดือนหลังจากที่มีการยื่นคำร้อง³⁹

การกำหนดกรอบเวลาการทำงานของหน่วยงานรัฐเพื่อให้เกิดสภาพบังคับเพื่อป้องกันการกล่าวอ้างการขยายเวลาการทำงานออกไปเรื่อย ๆ ของเจ้าหน้าที่ และเป็นการให้หลักประกันว่าผู้ขอจะได้รับข้อมูลนั้นโดยรวดเร็ว และกรอบเวลาที่กำหนดนั้น อนุสัญญาไม่ได้บัญญัติเวลาเริ่มต้นแห่งการนับระยะเวลาเอาไว้ ซึ่งภาคีจะกำหนดเอาได้ตามความเหมาะสม⁴⁰

4. การบอกปิดคำร้องขอข้อมูลสิ่งแวดล้อมอาจมีได้ แต่การบอกปิดดังกล่าวจะต้องจำกัดเคร่งครัด อย่างไรก็ตาม ก็จะต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนได้เสียสาธารณะเป็นสำคัญ⁴¹

อนุสัญญาให้ดุลพินิจในการตัดสินใจซึ่งนำหน้าระหว่างการบอกปิดที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลกับประโยชน์ส่วนได้เสียสาธารณะ แต่การใช้ดุลพินิจนั้นจะต้องจำกัดเคร่งครัด

5. หากมีการกำหนดค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนใด ๆ ในการร้องขอข้อมูล หน่วยงานของรัฐจะต้องแจ้งให้ผู้ขอทราบล่วงหน้า ทั้งนี้ ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนใด ๆ จะต้องเป็นจำนวนที่เหมาะสม โดยอาจทำเป็นตารางแสดงการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนใด ๆ ให้เห็นได้ชัด

การจัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนใด ๆ ดังกล่าวนั้นอาจมีภาษีที่จะต้องจ่าย เงื่อนไขการเรียกเก็บภาษีหรือการได้รับยกเว้นภาษีจะต้องแจ้งให้ผู้ร้องทราบเช่นเดียวกัน⁴²

อนุสัญญาพยายามที่จะให้บริการสาธารณะของหน่วยงานรัฐเป็นบริการที่ทุกคนเข้าถึงได้โดยไม่มีข้อจำกัดหรืออุปสรรคทางการเงิน แต่ในการดำเนินงานย่อมต้องมีค่าใช้จ่าย จึงกำหนดให้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมได้บ้างแต่ต้องเป็นการจัดเก็บในอัตราที่สมเหตุผล ไม่สร้าง

³⁹ Article 4, paragraph 2.

⁴⁰ พรสรวร กุณฑลสุรกานต์, “การเข้าถึงข้อมูลสิ่งแวดล้อมของรัฐและบุคคลในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ : ศึกษาในบริบทของอนุสัญญาว่าด้วย การเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมของสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547) น. 132.

⁴¹ Article 4.

⁴² Article 4, paragraph 8.

ความเดือดร้อน และแจ้งรายละเอียดค่าใช้จ่ายให้ทราบโดยชัดเจนเข้าใจได้เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการทำงานของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานรัฐ

2.2 การบอกปิดการจัดหาข้อมูล

ก. อนุสัญญากำหนดเหตุแห่งการบอกปิดไว้ 2 ประการ คือ

1. การบอกปิดที่เกิดจากหน่วยงานของรัฐ

(1) ไม่มีข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมที่จัดหาให้⁴³

กรณีไม่มีข้อมูลตามที่จัดหาให้ แต่รู้ว่าหน่วยงานรัฐใดมีข้อมูลนั้นอยู่จะต้องแจ้งถึงหน่วยงานรัฐที่อาจจัดหาข้อมูลให้ได้ หรือ โอนคำร้องไปยังหน่วยงานรัฐที่จัดหาข้อมูลให้ได้ทันที และแจ้งให้ผู้ขอทราบว่าได้โอนคำร้องไปยังหน่วยงานรัฐเช่นว่านั้น⁴⁴

(2) คำร้องไม่สมเหตุผลโดยชัดแจ้ง หรือกล่าวถึงเหตุที่ร้องขอมาไม่ชัดเจน⁴⁵

(3) คำร้องขอรายละเอียดหรือข้อมูลใดที่ยังคงใช้อยู่หรืออยู่ในกระบวนการที่ยังคงดำเนินการไม่เสร็จสิ้นในหน่วยงานรัฐ หรือข้อมูลที่ใช้เฉพาะการสื่อสารภายในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งกฎหมายภายในของภาคีอาจกเว้นไว้หรือมีประเพณีปฏิบัติให้เปิดเผยได้ ทั้งนี้ การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ⁴⁶

2. การบอกปิดที่เกิดจากเป็นข้อมูลที่ไม่เปิดเผยดังกล่าวข้างต้น⁴⁷

หนังสือบอกปิดจะต้องแจ้งให้ทราบถึงเหตุแห่งการบอกปิด และสิทธิที่จะอุทธรณ์หรือร้องขอให้มีการพิจารณาทบทวนกระบวนการจัดหาข้อมูลอันเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมถึงวิธีการอุทธรณ์เช่นว่านั้น⁴⁸

การบอกปิดจะต้องกระทำโดยทันทีหรืออย่างช้าภายในหนึ่งเดือน เว้นแต่ข้อมูลมีความซับซ้อน ก็ให้ขยายเวลาออกไปได้สูงสุดไม่เกินสองเดือนหลังจากที่มีคำร้อง ทั้งนี้ จะต้องแจ้งการขยายระยะเวลาและอธิบายเหตุผลดังกล่าวให้ผู้ร้องทราบเช่นเดียวกัน⁴⁹

⁴³ Article 4, paragraph 3. (a).

⁴⁴ Article 4, paragraph 5.

⁴⁵ Article 4, paragraph 3. (b).

⁴⁶ Article 4, paragraph 3. (c).

⁴⁷ Article 4, paragraphs 6.

⁴⁸ Article 9, paragraph 1, *infra* note 87.

⁴⁹ Article 4, paragraph 7.

อนึ่ง กำหนดนับเวลาเริ่มต้นเพื่อนับระยะเวลาแจ้งการบอกปิด อนุสัญญาไม่ได้บัญญัติไว้เช่นเดียวกัน จึงเป็นเรื่องที่ภาคีจะต้องไปกำหนดของตนเอง อย่างไรก็ตามภาคีจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

ข. อนุสัญญากำหนดแบบวิธีการแจ้งการบอกปิดไว้ว่า

1. การบอกปิดคำร้องจะต้องทำเป็นหนังสือหากคำร้องขอทำมาเป็นหนังสือหรือ
2. ผู้ขอประสงค์ให้หน่วยงานรัฐแจ้งการบอกปิดเป็นหนังสือ

การจัดทำเป็นหนังสือ หรือลายลักษณ์อักษรทำให้เกิดการตรวจสอบการทำงานได้

2.3 การเก็บรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูล

ภาคีมีหน้าที่ตามพันธกรณีจะต้องตรากฎหมาย กฎ ระเบียบ รวมถึงการกำหนดมาตรการ หรือขั้นตอนให้สอดคล้องกับการใช้บังคับกรอบการทำงานการรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลตามอนุสัญญาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

2.3.1 การรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม

1) หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่จะต้องเก็บรวบรวมข้อมูลที่ทันสมัย และจัดทำข้อมูลสิ่งแวดล้อมด้วยความโปร่งใส และเผยแพร่ให้ทุกคนได้ข้อมูลดังกล่าวได้โดยง่าย และยกเว้นการเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนใด ๆ⁵⁰

2) ข้อมูลสิ่งแวดล้อม⁵¹ จะต้องจัดเก็บอยู่ในฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และเผยแพร่ผ่านเครือข่ายสื่อสารสาธารณะซึ่งง่ายแก่การเข้าถึงค้น หรือ จัดให้มีการพิมพ์เผยแพร่⁵²

3) มีรูปแบบการปฏิบัติงานของรัฐ หรือการให้บริการของรัฐในการเผยแพร่ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมโดยหน่วยงานรัฐทุกระดับอย่างเหมาะสม⁵³

4) มีระบบบังคับบัญชาที่ให้ความคล่องตัวในการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมหรือโครงการที่อาจเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งที่เป็นกิจกรรมหรือโครงการซึ่งยังอยู่ในขั้นตอนการขออนุญาตดำเนินการ หรือเป็นกิจกรรมหรือโครงการที่กำลังดำเนินการอยู่⁵⁴

⁵⁰ Article 5, paragraphs 1.(a) and 2.

⁵¹ ข้อมูลที่ต้องเผยแพร่

⁵² Article 5, paragraphs 3. and 4. and 7.(b)

⁵³ Article 5, paragraph 7. (c)

⁵⁴ Article 5, paragraph 1.(b)

5) มีมาตรการกระตุ้นให้หน่วยงานของรัฐแจ้งการดำเนินงานและกิจกรรมต่างที่เกิดขึ้น ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้ได้ทราบทั่วกัน โดยเลือกใช้มาตรการที่เหมาะสม ซึ่งอาจจะเป็น มาตรการในกรอบของ eco-labeling⁵⁵ หรือ กรอบของแผนการ eco-auditing⁵⁶ หรือมาตรการอื่นใด⁵⁷

4) จะต้องพัฒนากลไกเพื่อให้ผู้บริโภคได้รับข้อมูลสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ที่วางขายในท้องตลาดเพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภค⁵⁸

5) หน่วยงานของรัฐจะต้องเผยแพร่ข้อมูลข้อเท็จจริงของเหตุการณ์หรือสภาวะที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยหรือสิ่งแวดล้อมซึ่งมีสาเหตุมาจากมนุษย์เองหรือธรรมชาติทั้งหมดให้ทราบโดยเร็วทั่วกัน เพื่อประโยชน์แก่ทุกคนที่อาจได้รับผลกระทบที่จะจัดหามาตรการป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายอันอาจเกิดจากการคุกคามดังกล่าว⁵⁹

6) จัดให้มีรายงานด้านสิ่งแวดล้อม ตลอดจนข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม ต่าง ๆ เป็น รายงานวาระแห่งชาติ (national report) และตีพิมพ์เผยแพร่อย่างซ้ำเป็นประจำทุก 3 หรือ 4 ปี⁶⁰

7) พัฒนาการประสานความร่วมมือกับต่างประเทศในการจัดทำระบบรายการมลพิษ (pollution inventories) จากทั่วประเทศ หรือจัดทำโครงสร้างการจดทะเบียนมลพิษ (registers on a structured) ผ่านระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ และระบบฐานข้อมูลที่เข้าถึงง่ายที่ได้เก็บรวบรวม และจัดทำเป็นระบบการรายงานมาตรฐาน ที่ได้แสดง การรับเข้า(inputs) การแพร่ (releases) การเคลื่อนย้าย (transfers) ของสารหรือผลิตภัณฑ์ที่สำคัญ รวมถึงการรายงานมาตรฐานเรื่องน้ำ พลังงาน การใช้ทรัพยากรของกิจกรรมในช่วงสำคัญไปยังสื่อด้านสิ่งแวดล้อม ในหรือนอกพื้นที่เฝ้าระวัง รวมทั้งพื้นที่ควบคุม⁶¹

8) ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการด้วยความโปร่งใสเพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูล และจัดให้มีศูนย์ติดต่อข้อมูล

2.3.2 วิธีการเผยแพร่

1) ผ่านเครือข่ายสารสนเทศสาธารณะในรูปแบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

⁵⁵ ดูรายละเอียดที่ <<http://www.gen.gr.jp/publications.html>>, 10 February 2008.

⁵⁶ ดูรายละเอียดที่ <<http://www.emas.org.uk/>>, 10 February 2008.

⁵⁷ Article 5, paragraph 6.

⁵⁸ Article 5, paragraph 8.

⁵⁹ Article 5, paragraph 1.(c)

⁶⁰ Article 5, paragraph 4.

⁶¹ Article 5, paragraph 9.

- 2) จัดให้มีรายการ ทะเบียน หรือแฟ้มข้อมูลเพื่อเข้าตรวจสอบ
- 3) เอกสารพิมพ์แจกจ่าย เผยแพร่
- 4) วิธีการตามกรอบ eco-labeling หรือ แผนการ eco-auditing
- 5) ศูนย์ติดต่อข้อมูล
- 6) วิธีการอื่นใดที่เหมาะสม

การเข้าถึงข้อมูลสิ่งแวดล้อม อนุสัญญาเริ่มต้นจากการวางกรอบการทำงานให้กับภาคี โดยวางมาตรการและขั้นตอนในการให้ข้อมูล การเก็บรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูล และบอกปิดข้อมูลสิ่งแวดล้อม รวมถึงหน้าที่ที่หน่วยงานจะต้องให้การช่วยเหลือหากตนไม่มีข้อมูลสิ่งแวดล้อมแวดล้อมดังกล่าวโดยการบอกถึงหน่วยงานรัฐที่เก็บข้อมูลนั้นไว้หรือแจ้งการร้องขอข้อมูลไปยังหน่วยงานนั้น

และตามอนุสัญญานี้ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าถึงข้อมูลโดยไม่จำกัดเชื้อชาติ หรือที่อยู่อาศัย ทุกคนจะต้องได้รับข้อมูลสิ่งแวดล้อมจากหน่วยงานรัฐหรือในบางกรณีจากหน่วยงานเอกชนไม่ว่าจะเกิดจากการร้องขอตามข้อ 4 หรือการเผยแพร่จากหน่วยงานรัฐตามข้อ 5

คำจำกัดความของข้อมูลสิ่งแวดล้อมนั้น อนุสัญญาไม่จำกัดที่ภาคีจะกำหนดเนื้อหาสาระกว้างกว่าที่อนุสัญญาได้กำหนดไว้ แต่จะจำกัดเฉพาะหากเป็นข้อมูลที่เป็นข้อยกเว้น อย่างไรก็ตาม การตีความข้อมูลที่เป็นข้อยกเว้นจะต้องตีความโดยเคร่งครัด

กรอบการทำงานที่กำหนดไว้นั้นจึงเป็นการกระตุ้นให้เกิดการปฏิบัติเพื่อให้ได้ข้อมูลสิ่งแวดล้อม⁶²

กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลสิ่งแวดล้อมในอนุสัญญาประกอบด้วย 2 ส่วนส่วนหนึ่งชัดเจนในการเข้าถึงของทุกคน อีกส่วนจัดทำมาตรการแน่นอนสำหรับการเก็บรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูล ทั้งสองส่วนจะต้องใช้ร่วมกัน

ในส่วนของการเก็บรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูล มีข้อน่าสังเกตที่อนุสัญญากำหนดให้ภาคีจะต้องพัฒนาการประสานความร่วมมือกับต่างประเทศในการจัดทำระบบรายการมลพิษ (pollution inventories) จากทั่วประเทศ หรือจัดทำโครงสร้างการจดทะเบียนมลพิษ (registers on a structured) ผ่านระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ และระบบฐานข้อมูลที่เข้าถึงง่ายที่ได้เก็บรวบรวมและจัดทำเป็นระบบการรายงานมาตรฐาน ที่ได้แสดง การรับเข้า(inputs) การแพร่ (releases) การเคลื่อนย้าย (transfers) ของสารหรือผลิตภัณฑ์ที่สำคัญ รวมถึงการรายงานมาตรฐานเรื่องน้ำ

⁶² European Environmental Bureau (EEB), How far has the EU applied the Aarhus Convention?, 2 October 2007.

พลังงาน การใช้ทรัพยากรของกิจกรรมในช่วงสำคัญไปยังสื่อด้านสิ่งแวดล้อม ในหรือนอกพื้นที่เฝ้าระวัง รวมทั้งพื้นที่ควบคุม แต่อนุสัญญาไม่กำหนดกรอบเวลาไม่ว่าจะเป็นกรอบเวลาขั้นต่ำหรือกรอบเวลาบังคับให้แก่ภาคีเพื่อพัฒนาการประสานความร่วมมือซึ่งอาจเป็นการเปิดช่องให้เกิดการเลี่ยงการปฏิบัติตามพันธกรณีตามอนุสัญญาขึ้นได้ อย่างเช่นที่เห็นได้จากกรณีตัวอย่างของโรคซาร์ที่เกิดขึ้นในประเทศจีน และปัญหาของโรคได้ขยายลูกกลมเพราะการปกปิดข้อมูลของประเทศจีน⁶³ หรือเช่นที่เกิดขึ้นในคดี Guerra and Others v. Italy⁶⁴ ที่ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปวินิจฉัยไว้ในคดีว่า เกิดจากความล้มเหลวหน่วยงานรัฐของอิตาลีในการให้ข้อมูลที่จำเป็นเพื่อใช้ประโยชน์ในการสามารถประเมินความเสี่ยงของคนในพื้นที่อาศัยและครอบครัวใกล้โรงงานสารเคมีที่เกิดระเบิดที่อาจจะหนีได้ทัน ซึ่งเป็นความล้มเหลวในการให้การปกป้องและคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับการเคารพต่อชีวิตส่วนตัวและชีวิตครอบครัว

2.3 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

การมีส่วนร่วมของทุกคนต้องอาศัยการเข้าถึงข้อมูล และการบังคับใช้โดยการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมจึงจะเกิดประสิทธิผล ในแง่ความคิดนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนหมายถึง ทุกคนจะต้องเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมร่วมกันกับหน่วยงานรัฐเพื่อให้เกิดผลที่ดีที่สุด

⁶³ องค์การอนามัยโลกต้องมีมติ ที่ WPR/RC54.R7 เพื่อให้เกิดการตระหนักถึงการเข้าถึงแหล่งข้อมูลทั้งมวลและการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อป้องกันภัยจากโรคภัยดังกล่าว <http://www.wpro.who.int/rcm/en/archives/rc54/rc_resolutions/wpr_rc54_r07.htm>, 10 April 2008.

⁶⁴ Case 14967/89, Guerra and Others v. Italy, 1998-1 ECHR, Judgment of 19 February 1998.; see also Jonas Ebbesson, "Information, Participation and Access to Justice: the Model of the Aarhus Convention," Background Paper No. 5, Joint UNEP-OHCHR Expert Seminar on Human Rights and the Environment, 14-16 January 2002, Geneva <http://www.unhchr.ch/environment/bp5.html#_ednref1>, 25 October 2007. ; และที่เกิดขึ้นในคดี 9.10.1979, Airey v. Ireland; 26.3.1987, Leander v. Sweden; 21.2.1990, Powell and Rayner v. the United Kingdom; 19.2.1991, Zanghi v. Italy; 27.9.1991, Demicoli v. Malta; 27.9.1991, Philis v. Greece (n°1); 26.11.1991, Observer and Guardian v. the United Kingdom; 25.6.1992, Thorgeir Thorgeirson v. Iceland; 9.12.1994, López Ostra v. Spain; 8.6.1995, Yagci and Sargin v. Turkey.

การตัดสินใจ หรือการกำหนดนโยบาย การมีส่วนร่วมไม่มีการกำหนดแบบไว้ แต่อย่างน้อยที่สุด จะต้องมีการได้รับทราบข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ และได้รับอย่างเพียงพอ มีกระบวนการและขั้นตอนการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม เพราะการมีส่วนร่วมในแต่ละระดับ แต่ละขั้นตอนนั้นขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยซึ่งได้รวมเอาความคาดหวังถึงผลที่ได้ ขอบเขต ใครที่จะได้รับผลกระทบและจะได้รับอย่างไร และไม่ว่าผลที่ได้จะทำให้เกิดความสงบในรัฐ ในภูมิภาค หรือในท้องถิ่นหรือไม่ และผลที่ได้จากการมีส่วนร่วมนั้นหน่วยงานรัฐจะต้องผูกพันผลดังกล่าวไว้ด้วยก่อนการตัดสินใจ⁶⁵

2.3.1 เรื่องที่จะต้องทำการรับฟังความคิดเห็นและผู้แสดงความคิดเห็น

ในกระบวนการมีส่วนร่วมตามที่อนุสัญญาได้กำหนดกรอบการทำงาน (framework) ไว้ให้นั้น ภาคจะต้องให้โอกาสทุกคนได้เข้าไปมีส่วนร่วมกับการงานหรือ โครงการที่ดำเนินการโดยหน่วยงานรัฐ โดยกำหนดประเภทงานหรือโครงการและผู้มีสิทธิเข้ามามีส่วนร่วมนั้นไว้ 3 ประเภท ดังนี้

1. งานหรือโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อทุกคนที่เกี่ยวข้อง หรือทุกคนที่มีผลประโยชน์หรือส่วนได้เสีย (public concerned) ให้เข้ามามีส่วนร่วมจากการดำเนินงานหรือโครงการนั้น ๆ⁶⁶ คือ

ก. งานหรือโครงการที่ต้องจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่

1) เมื่อเป็นการตัดสินใจอนุมัติงานหรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในภาคผนวก 1 ของอนุสัญญา (annex I) เว้นแต่ เป็นงานหรือโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการวิจัย การพัฒนา หรือการทดสอบวิธีการหรือผลิตภัณฑ์ใหม่ที่มีระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี (annex I, paragraph 21)

งานหรือโครงการที่กำหนดไว้ในภาคผนวก 1 ของอนุสัญญาจึงสันนิษฐานได้ว่าเป็นงานหรือโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และเมื่อพิจารณาจะพบว่าเป็นโครงการขนาดใหญ่ต้องใช้เงินลงทุนสูงในการดำเนินโครงการ

2) งานหรือโครงการตามกฎหมายภายในของภาคีนอกจากที่กำหนดไว้ในภาคผนวก 1 ของอนุสัญญา (annex I) ที่ภาคีเห็นว่าอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

อนุสัญญากำหนดข้อยกเว้นไว้ให้ภาคีพิจารณาเป็นรายกรณีไปสำหรับงานหรือโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อความมั่นคง หากจัดให้มีการมีส่วนร่วมอาจจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงดังกล่าวได้ก็ให้ภาคีไม่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีในข้อนี้

ข. งานหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้ปล่อยสิ่งมีชีวิตที่เกิดจากการใช้เทคนิคพันธุวิศวกรรม (genetically modified organisms : GMOs) เข้าสู่สิ่งแวดล้อม ตามกรอบ

⁶⁵ The Aarhus Convention: An Implementation Guide, *supra* note 8, p. 85.

⁶⁶ Article 6.

กฎหมายภายในของภาคี⁶⁷ ซึ่งอนุสัญญาได้ชี้แนะให้ภาคีคำนึงถึงความรอบคอบ ความเป็นไปได้ และความเหมาะสมในการตัดสินใจในเรื่องดังกล่าว

การมีส่วนร่วมในงานหรือโครงการ อนุสัญญากำหนดให้ภาคีเปิดโอกาสให้ทุกคนได้เข้าไปมีส่วนร่วมโดยแสดงข้อคิดเห็น นำเสนอข้อมูล หรือข้อวิเคราะห์ หรือความคิดเห็น ในลักษณะของการเสนอเป็นลายลักษณ์อักษร การรับฟังสาธารณะ การไต่สวน⁶⁸ ซึ่งผลที่ได้จะเป็นส่วนหนึ่งในการตัดสินใจดำเนินงานหรือโครงการดังกล่าวของหน่วยงานรัฐ และจะต้องแจ้งให้ทุกคนทราบผลดังกล่าวด้วย⁶⁹

2. การจัดทำแผนงานพัฒนา โครงการ หรือนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยให้ทุกคนได้เข้ามามีส่วนร่วม⁷⁰

อนุสัญญาได้กำหนดให้แผนงานพัฒนากับโครงการใช้ขั้นตอนการมีส่วนร่วมตามที่กำหนดไว้สำหรับงานหรือโครงการที่ต้องจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ในการจัดทำนโยบายก็ให้พิจารณาตามความเหมาะสมต่อไป ทั้งนี้ อนุสัญญาก็ไม่ได้กำหนดบทนิยามของคำว่า แผนงานพัฒนา โครงการ หรือนโยบาย ไว้แต่อย่างใด ต้องอาศัยการนำเสนอปัญหาและรอการตีความจากการประชุมร่วมกันของภาคี

3. ขั้นตอนการออกกฎเกณฑ์ หรือกฎระเบียบของหน่วยงานรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย ให้ทุกคนได้เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนดังกล่าว⁷¹

ตามความมุ่งหมายของอนุสัญญานั้นในขั้นตอนการออกกฎเกณฑ์ หรือกฎระเบียบของหน่วยงานรัฐนั้นต้องการให้มีการมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการเตรียมกฎเกณฑ์ หรือกฎระเบียบดังกล่าว และกฎเกณฑ์ หรือกฎระเบียบของหน่วยงานรัฐก็คือกฎหมายของฝ่ายบริหารเท่านั้น

2.3.2 เอกสารที่ใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

ก. เอกสารข้อมูลเกี่ยวกับงานหรือโครงการ

1. ข้อมูลทั่วไปที่จะต้องประกาศให้ทุกคนที่มีส่วนร่วมทราบก่อนเริ่มดำเนินโครงการ⁷² ประกอบด้วย

⁶⁷ Article 6, paragraph 11.

⁶⁸ Article 6, paragraph 7.

⁶⁹ Article 6, paragraph 8 and 9.

⁷⁰ Article 7.

⁷¹ Article 8.

1) ชื่องานหรือโครงการนั้น และหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบในการตัดสินใจ หรือผู้ขออนุญาตดำเนินงานหรือโครงการ

2) ขอบเขตการตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ อาทิ ในเรื่องน้ำ อากาศ ขยะหรือการอนุญาตในขั้นตอน อาทิ ขั้นตอนการวางแผน การพัฒนา หรือการก่อสร้าง หรือร่างการตัดสินใจ

3) รายละเอียดขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็น ประกอบด้วย (1) วันที่เริ่มต้นการรับฟังความคิดเห็น (2) วิธีการเปิดรับฟังความคิดเห็น (3) เวลาและสถานที่สำหรับการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (public hearing) (4) หน่วยงานรัฐรวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐที่มีข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งเปิดเผยเพื่อให้เข้าตรวจสอบและขอข้อมูลได้⁷³ (5) หน่วยงานรัฐรวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐที่จะรับฟังความเห็นหรือรับฟังปัญหา และตารางเวลาสำหรับการรับฟังความคิดเห็นหรือรับฟังปัญหา (6) ข้อมูลสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับงานหรือโครงการที่มีอยู่

4) ข้อเท็จจริงจากการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมภายในและข้ามพรมแดน

2. เอกสารข้อมูลเพิ่มเติมระหว่างขั้นตอนการมีส่วนร่วม⁷⁴

1) สถานที่ตั้ง ลักษณะทางกายภาพและลักษณะทางเทคนิคของงานหรือโครงการนั้น รวมถึงการประเมินถึงกากของเสียหรือของเหลือทิ้งที่คาดว่าจะมีการปล่อยออกและที่เป็นสารตกค้าง

2) ข้อมูลที่อธิบายถึงผลกระทบที่สำคัญต่อสภาพแวดล้อมของงานหรือโครงการนั้น

3) ข้อมูลที่อธิบายถึงมาตรการป้องกัน และหรือมาตรการลดผลกระทบรวมถึงมาตรการในการปล่อยมลพิษที่เห็นเป็นรูปธรรม

4) บทสรุปที่ไม่ใช่ทางเทคนิคของข้อมูลดังกล่าวข้างต้น

5) โครงร่างทางเลือกหลักที่ผ่านการศึกษาแล้วจากผู้ร้องขอดำเนินงานหรือโครงการ และ

6) รายงานหลักและข้อเสนอแนะที่ให้กับหน่วยงานรัฐในเวลาที่เหมาะสมผู้เกี่ยวข้องควรจะได้ข้อมูลนี้ก่อนเริ่มดำเนินโครงการตามข้อ 1. ข้างต้น

ข. ข้อมูลเกี่ยวกับแผนงานพัฒนา โครงการ หรือนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม⁷⁵

ค. ข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎเกณฑ์ หรือกฎระเบียบของหน่วยงานรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย⁷⁶

⁷² Article 6, paragraph 2.

⁷³ ดูรายละเอียดในกระบวนการเข้าถึงข้อมูล

⁷⁴ Article 6, paragraph 6.

⁷⁵ Article 7.

⁷⁶ Article 8.

รายละเอียดข้อมูลข้างต้นนั้นเป็นข้อมูลเบื้องต้นที่หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบในขั้นตอนการมีส่วนร่วมจะต้องจัดทำและแจ้งให้ทุกคนที่จะเข้ามีส่วนร่วมได้มีข้อมูลเพื่อจัดเตรียมทำความเข้าใจส่วนตนได้ถูกต้องกับเรื่องนั้น ๆ และหากไม่อาจจัดเตรียมได้ทัน ในระหว่างขั้นตอนการมีส่วนร่วม หน่วยงานรัฐก็สามารถจัดทำข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อแจกจ่ายให้ผู้มีส่วนร่วมในระหว่างขั้นตอนนี้ก็ได้ อนุสัญญาได้พยายามวางกรอบการทำงานเพื่อให้หน่วยงานรัฐสร้างความพร้อมในเรื่องข้อมูลเพื่อให้ความคิดเห็นที่ได้นั้นมีความสมบูรณ์ส่งผลให้การตัดสินใจของหน่วยงานรัฐนั้นเองถูกต้อง การทำงานเกิดความผิดพลาดน้อยมากและได้รับการยอมรับ

2.3.3 กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของสาธารณชน

กระบวนการมีส่วนร่วมจะเกิดประสิทธิผลได้เมื่อการรับฟังความคิดเห็นได้ดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้

1. การเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็น⁷⁷

ภาคีจะต้องทำตามความมุ่งหมายของอนุสัญญาหรือสนับสนุนให้มีการรับฟังความคิดเห็นในงานหรือโครงการหรือการจัดทำแผนงานหรือนโยบายหรือการร่างกฎเกณฑ์หรือร่างกฎระเบียบของหน่วยงานรัฐก่อนจะตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวนั้นเพื่อให้การตัดสินใจมีประสิทธิภาพและเปิดกว้างให้ทุกคนได้ร่วมกันเป็นส่วนหนึ่งของผลงานนั้น

2. การประกาศโฆษณาการรับฟังความคิดเห็น⁷⁸

การประกาศให้ทุกคนทราบถึงการรับฟังความคิดเห็น จะต้องมียุทธวิธีที่เหมาะสม อาจจะเป็นการประกาศในหน้าหนังสือพิมพ์ หรือเผยแพร่ผ่านสื่อสาธารณะทั้งโทรทัศน์ วิทยุ หรืออินเทอร์เน็ต หรือตีพิมพ์ประกาศในที่สาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการประกาศให้ทุกคนทราบโดยทั่วกันซึ่งความมุ่งหมายตามอนุสัญญานี้น้อยที่สุดจะต้องประกาศให้ทุกคนที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจได้ทราบ หรือเฉพาะเจาะจงตัวบุคคลหรือกลุ่มบุคคล อย่างไรก็ตาม การประกาศดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงความเสมอภาค ครอบคลุมระยะเวลา และเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ จะต้องประกาศให้ทราบก่อนการตัดสินใจอนุมัติหรืออนุญาตให้ดำเนินการนั้น

3. กรอบระยะเวลาของการรับฟังความคิดเห็น⁷⁹

กรอบเวลาการรับฟังความคิดเห็น จะต้องดำเนินการในกรอบเวลาที่เหมาะสมในแต่ละขั้นตอนแตกต่างกันไป การให้ทุกคนเข้าแสดงความคิดเห็นจะต้องมีกรอบเวลาที่เหมาะสมโดย

⁷⁷ Article 6, paragraph 4, Article 7. and Article 8.

⁷⁸ Article 6, paragraph 2, Article 7. and Article 8.

⁷⁹ Article 6, paragraph 3, Article 7. and Article 8 (a).

คำนึงถึงว่ามีเวลาเพียงพอเพื่อแจ้งให้ทุกคนทราบ ทุกคนจะต้องมีเวลาเตรียมข้อมูลส่วนตน ก่อนเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมีประสิทธิภาพ

4. การเข้าตรวจสอบเอกสารเพื่อใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น⁸⁰

ภาคีจะต้องจัดให้หน่วยงานรัฐให้ความสะดวกในการเข้าไปตรวจสอบหรือขอ ดูรายละเอียดอื่นใด หรือข้อมูลการที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจระหว่างเปิดรับฟังความคิดเห็น ตามที่ บัญญัติไว้ในกฎหมายของภาคีโดยเร็วที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ เว้นแต่ เป็นข้อมูลที่เข้าข่ายยกเว้นการ เปิดเผยก็ให้บอกปิดได้⁸¹ ทั้งนี้ การขอข้อมูลดังกล่าวจะต้องไม่มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนใด ๆ และจะต้องไม่เอาผิดกับหน่วยงานรัฐที่ใช้อำนาจบอกปิดการเปิดเผยข้อมูลที่ อาจไม่เปิดเผยได้

5. การแสดงความคิดเห็น⁸²

ภาคีควรจะจัดหาวิธีการและขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นเพื่อให้ได้มาซึ่งความ คิดเห็นของทุกคน ข้อมูล ข้อวิเคราะห์ หรือความเห็นอื่นใด เพื่อใช้พิจารณาการตัดสินใจเกี่ยวกับ กิจกรรมนั้น ๆ โดยวิธีการและขั้นตอนที่เหมาะสมดังกล่าวทุกคนจะต้องได้แสดงออกถึงความตั้งใจ ที่จะเข้าร่วม อาทิ การเสนอความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรหรือวิธีการอื่นใด การรับฟัง สาธารณะ (public hearing) การไต่สวนผู้ร้อง (inquiry with the applicant)

ทั้งนี้ การแสดงความคิดเห็นในขั้นตอนการออกกฎเกณฑ์ หรือกฎระเบียบของ หน่วยงานรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย ทุกคนจะแสดง ความเห็นโดยตรงต่อหน่วยงานรัฐนั้น หรือผ่านองค์กรที่เป็นผู้แทนก็ได้

2.3.4 ผลการรับฟังความคิดเห็น⁸³

ผลการตัดสินใจนั้นควรจะต้องเกิดขึ้นจากการนำเอาผลที่ได้จากวิถีทางการรับฟัง ความคิดของทุกคนไปเป็นส่วนหนึ่ง ซึ่งไม่เคยมีมาก่อนเพราะที่ผ่านมาผลการตัดสินใจขึ้นอยู่กับ หน่วยงานรัฐเอง และจะต้องแจ้งให้ผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นได้ทราบผลดังกล่าวโดยมีวิธีการที่ เหมาะสมในการประกาศแจ้งผลการตัดสินใจนั้นพร้อมด้วยการชี้แจงเหตุผลและเนื้อหาสาระที่เป็น มูลฐานในการพิจารณาตัดสินใจของหน่วยงานรัฐ

⁸⁰ Article 6, paragraph 6, Article 7. and Article 8.

⁸¹ Article 4, paragraph 3 and 4.

⁸² Article 6, paragraph 7, Article 7. and Article 8 (c).

⁸³ Article 6, paragraph 8 and 9, Article 7. and Article 8.

การประกาศผลการตัดสินใจพร้อมทั้งการชี้แจงเหตุผลและเนื้อหาประกอบที่เป็นมูลฐานนั้นสอดคล้องกับหลักการที่หน่วยงานรัฐจะต้องปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใส และตรวจสอบได้ พร้อมทั้งเต็มใจรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน

2.3.5 มาตรการที่จะโน้มน้าวให้มีการรับฟังความคิดเห็น⁸⁴

ภาคีจะต้องจัดทำมาตรการโน้มน้าวให้ผู้ขออนุญาตดำเนินงานหรือโครงการสมัครใจให้มีการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานหรือโครงการดังกล่าวเพื่อให้ทุกคนได้แสดงความคิดเห็นในขั้นตอนการพิจารณา และนำเสนอข้อมูลที่จะเอาไปพิจารณาประกอบวัตถุประสงค์ที่ขอก่อนพิจารณาอนุญาต ซึ่งมาตรการโน้มน้าวอาจจะเป็นมาตรการสร้างแรงจูงใจ ความจำเป็นที่จะต้องจัดทำมาตรการโน้มน้าวก็เพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นนั้นไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะโครงการที่เป็นความรับผิดชอบของภาคเท่านั้น แต่ต้องการให้เกิดกับภาคเอกชนด้วยเช่นกันซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมข้อที่ 10 ของปฏิญญาริโอ หลักการหลักตามอนุสัญญานี้ ว่าการปกป้องสิ่งแวดล้อมต้องอาศัยความร่วมมือของทุกภาคส่วนในสังคมจึงจะเห็นผลได้

ทั้งนี้ หน่วยงานรัฐจะได้พิจารณาทบทวนหรือปรับปรุงเงื่อนไขการปฏิบัติงานให้ทันสมัยกับประเภทงานหรือโครงการที่กำหนดข้างต้น โดยนำเอกหลักเกณฑ์ทั้งหมดนี้ไปปรับใช้โดยอนุโลมได้อย่างเหมาะสม⁸⁵

นอกจากนี้ อนุสัญญายังกำหนดให้ภาคีปรับใช้หลักเกณฑ์ข้างต้นนี้เท่าที่เหมาะสมกับกฎหมายภายในของตนในการอนุญาตให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการปล่อยสิ่งมีชีวิตที่เกิดจากการใช้เทคนิคพันธุวิศวกรรม (genetically modified organisms : GMOs) เข้าสู่สิ่งแวดล้อม⁸⁶

การปรับใช้หลักเกณฑ์ข้างต้นนี้ภาคีสามารถปรับใช้เท่าที่เหมาะสมกับกฎหมายภายในของตนไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการมีส่วนร่วมหรือผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นที่อาจจะเปิดให้ทุกคนได้มีส่วนร่วมหรือเฉพาะผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเท่านั้นก็ได้ อย่างไรก็ตาม ทั้งขั้นตอนและผู้มีส่วนร่วมไม่ควรจะกำหนดให้ต่ำกว่าที่อนุสัญญากำหนดไว้เพราะอนุสัญญาได้กำหนดกรอบการทำงานที่เป็นมาตรฐานขั้นต่ำให้กับภาคีเพื่อปฏิบัติให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาแล้ว

⁸⁴ Article 6, paragraph 5.

⁸⁵ Article 6, paragraph 10, Article 7. and Article 8.

⁸⁶ Article 6, paragraph 11.

2.4 การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

อนุสัญญาฉบับนี้มุ่งหมายให้ทุกคนได้มีวิถีทางหรือกลไกที่ชอบด้วยกฎหมายให้สามารถร้องทุกข์กล่าวโทษจากสาเหตุที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการกระทำการฝ่าฝืน ละเลย เพิกเฉยต่อการทำหน้าที่ของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ หรือใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กลไกดังกล่าวนี้จะทำหน้าที่ตรวจสอบ ทบทวนและพิจารณาการกระทำการฝ่าฝืน ดังกล่าว

การฝ่าฝืน ละเลยเพิกเฉยที่กำหนดไว้ คือ การฝ่าฝืน ละเลยเพิกเฉยหน้าที่การให้ข้อมูลสิ่งแวดล้อม และการรับฟังความคิดเห็นในงานหรือโครงการหรือในกิจกรรมที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา และหน้าที่ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในของภาคี ทั้งนี้ อนุสัญญากำหนดให้ภาคีจะต้องจัดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ ทบทวน และพิจารณาคดีข้อพิพาทที่เกิดจากการกระทำหรือปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ในรูปของศาลหรือองค์กรอิสระอื่นที่ชอบด้วยกฎหมายในการให้ความยุติธรรมและบังคับตามคำวินิจฉัยได้

เหตุผลประการสำคัญในการให้หลักประกันสิทธิการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตามอนุสัญญา คือ ต้องการสร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นกับทุกคนที่ต้องการเรียกร้องหลักประกันและคุ้มครองสิทธิและหน้าที่ของตนในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมจากรัฐ และอีกประการหนึ่งเพื่อให้การอนุวัติการตามพันธกรณี (implementation) ได้แก่ การเข้าถึงข้อมูลสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และการมีส่วนร่วมของทุกคนยังช่วยให้เกิดผลดีต่อการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของภาคีได้อีกด้วย ทั้งนี้ ภาคีจะต้องจัดทำ

1. ระบบที่ให้การตรวจสอบการทำหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในการให้ข้อมูลเป็นการเฉพาะรายและการมีส่วนร่วมของทุกคนในกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือหลักเกณฑ์ตามอนุสัญญา
2. ระบบที่ให้ทุกคนได้ตรวจสอบการปฏิบัติที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในของภาคี

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม คือ การได้รับกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรม ได้อาศัยกระบวนการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ เสมอภาค รวดเร็ว และมีค่าใช้จ่ายไม่สูงเกินไปกว่าที่จะเป็นอุปสรรคต่อการให้ความเป็นธรรม อนุสัญญาจึงกำหนดให้ภาคีจะต้อง

- 1) ภาคีจะต้องจัดให้มีช่องทางการเยียวยา ตรวจสอบทบทวนการการกระทำทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ อาทิ การทบทวนภายในฝ่ายปกครอง (administrative review

procedures) ระบบศาล (judicial review procedures) หรือการมีองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ให้ความยุติธรรมที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย (independent and impartial body established by law) ให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรม⁸⁷

2) ให้องค์กรพัฒนาเอกชน (non-governmental organizations: NGOs) เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือมีอำนาจร้องทุกข์โดยกระบวนการพิจารณาทางศาลหรือการทบทวนทางอื่น⁸⁸

3) ให้ทุกคนมีสิทธิใช้บังคับกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในของภาคี⁸⁹

4) มีมาตรการบรรเทาทุกข์ที่เพียงพอ เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ⁹⁰

5) คำตัดสินของศาลหรือองค์กรอิสระอื่นใดจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรและเปิดให้ทุกคนเข้าถึงข้อมูลกระบวนการพิจารณานั้นได้⁹¹

2.4.1 ผู้มีสิทธิหรือมีอำนาจร้องทุกข์ (legal standing)

อนุสัญญามีวัตถุประสงค์ให้ทุกคนไม่ว่าจะเป็นปัจเจกชน หรือองค์กรพัฒนาเอกชน ควรจะได้รับการรับรองสิทธิให้มีอำนาจร้องทุกข์ตามกระบวนการยุติธรรมเพื่อรับการเยียวยาจากการฝ่าฝืนพันธกรณีตามอนุสัญญานี้ หรือการฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในของภาคี⁹² ซึ่งการฝ่าฝืนพันธกรณีตามอนุสัญญานี้ คือ การฝ่าฝืนพันธกรณีในกระบวนการเข้าถึงข้อมูลสิ่งแวดล้อมที่กำหนดให้บุคคลใด (any person) ไม่ว่าจะเป็นปัจเจกชน หรือองค์กรพัฒนาเอกชน จะต้องได้รับการรับรองสิทธิและมีอำนาจร้องทุกข์ในขั้นตอนการพิจารณาทางกฎหมายเพื่อรับการเยียวยาจากการฝ่าฝืน ละเลยเพิกเฉยต่อหน้าที่การให้ข้อมูลของเจ้าหน้าที่รัฐตามข้อ 4 หรือการให้ข้อมูลตามพันธกรณีในข้ออื่นภายใต้อนุสัญญานี้ หรือภายใต้กฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในของภาคี⁹³

และการฝ่าฝืนพันธกรณีในกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งอนุสัญญากำหนดว่าอย่างน้อยที่สุดภาคีจะต้องรับรองสิทธิหรือให้สาธารณชนที่เกี่ยวข้อง (public concerned)⁹⁴ มีอำนาจร้องทุกข์เพราะได้รับหรืออาจจะได้รับผลกระทบหรือมีส่วนได้เสียจากการ

⁸⁷ Article 9, paragraph 1 to 3.

⁸⁸ Article 9, paragraph 2.

⁸⁹ Article 9, paragraph 3.

⁹⁰ Article 9, paragraph 4.

⁹¹ Article 9, paragraph 4 and 5.

⁹² Article 1 Objective.

⁹³ Article 9, paragraph 1; see also *supra* note 20.

⁹⁴ Article 2, paragraph 5.

ตัดสินใจดำเนินงานหรือโครงการด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อรับการเยียวยาจากการฝ่าฝืนพันธกรณีในข้อ 6 ตามอนุสัญญาฯ หรือการฝ่าฝืนไม่ให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจดำเนินงานหรือโครงการตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในของภาคี⁹⁵ ทั้งนี้ ภาคีจะต้องกำหนดบริบทของการมีส่วนร่วมได้เสียที่เพียงพอ(a sufficient interest) ของทุกคนที่เกี่ยวข้องว่าจะต้องมีอยู่อย่างไร หรือจะจัดหาทางเลือกอื่น⁹⁶ หรือบุคคลนั้นยังคงถูกกระทบสิทธิตามที่กำหนดอยู่ในกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองของภาคี⁹⁷

อย่างไรก็ดี ข้อ 6⁹⁸ ตามอนุสัญญาก็ยังได้รับรองสิทธิของทุกคนเช่นเดียวกับประชาชนที่เกี่ยวข้องที่จะเสนอความเห็น ข้อมูล ข้อวิเคราะห์ หรือข้อคิดเห็นใดที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ได้มีการเสนอไว้เป็นลายลักษณ์อักษร หรือวิธีอื่นใดที่เหมาะสมในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็น (public hearing) หรือไต่สวนผู้ขอดำเนินการ (inquiry with the applicant) หรือได้รับแจ้งผลการตัดสินใจ ทั้งเนื้อหาการตัดสินใจนั้นรวมทั้งเหตุผลและข้อพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจนั้น ซึ่ง ควรที่ภาคีจะได้รับรองสิทธิทุกคนด้วย ซึ่งในที่สุดแล้ว องค์การพัฒนาเอกชน ตามกำหนดไว้ในข้อ 2 วรรค 5⁹⁹ ก็ควรจะต้องได้รับสิทธิตามที่เงื่อนไขดังกล่าวเหมือนกัน¹⁰⁰ ตามคดี Green peace ที่ได้เสนอไปดังกล่าว จากการร้องทุกข์ของกลุ่มสมาคมผู้รักษาสีสิ่งแวดล้อมถูกปฏิเสธว่าไม่อยู่ในสถานะผู้มีอำนาจร้องทุกข์ต่อศาลในปัญหา¹⁰¹

2.4.2 มูลเหตุ

อนุสัญญากำหนดมูลเหตุไว้ 3 ประการด้วยกัน ได้แก่

1. การขอให้ทบทวนการเข้าถึงข้อมูล¹⁰² ตามข้อ 4 แห่งอนุสัญญาเมื่อคำร้องขอข้อมูลได้รับการเพิกเฉย บกปัดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดและไม่มีเหตุผลเพียงพอ หรือจากเหตุอื่นใดที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติในข้อ 4 นั้น

⁹⁵ Article 9, paragraph 2.

⁹⁶ Article 9, paragraph 2 (a)

⁹⁷ Article 9, paragraph 2 (b)

⁹⁸ Article 6, paragraph 7 and 9

⁹⁹ Article 2, paragraph 5 ที่กำหนดว่า องค์การพัฒนาเอกชนที่ทำหน้าที่ส่งเสริมหรือป้องกันด้านสิ่งแวดล้อม และการประชุมเรียกร้องตามกฎหมายภายในให้ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย

¹⁰⁰ ถือว่ามีส่วนได้เสียที่เพียงพอตาม Article 9, paragraph 2 (a) and (b).

¹⁰¹ *Supra note 20.*

¹⁰² Article 9, paragraph 1.

อย่างในคดีที่ประเทศไอร์แลนด์ ได้ร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับโรงงานผสม ออกไซด์ (Mix Oxide Plant : MOX Plant) ที่ปล่อยของเสียลงสู่ทะเล¹⁰³ และร้องขอข้อมูลมาตรการ ตรวจสอบความปลอดภัย ณ ที่ตั้งดังกล่าวจากการดำเนินงานในโรงงาน และการขนถ่ายวัตถุดิบ กัมมันตรังสีระหว่างประเทศ เพราะความห่วงกังวลและหวาดกลัวอย่างที่เคยเกิดขึ้นในประเทศ สหรัฐอเมริกามาแล้ว จึงเรียกร้องให้มีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว หรือในอดีตปัญหาจากการระเบิด ของเตาปฏิกรณ์ปรมาณูที่เชอร์โนบิลเป็นผลจากการปกปิดข้อมูลของรัฐบาลรัสเซียทำให้การแก้ไข ปัญหาเกิดความล่าช้าจึงเกิดความเสียหายมาก หรือที่เกิดการแพร่ระบาดของโรคซาร์จากการ ปกปิดข้อมูลของประเทศจีน¹⁰⁴ ภายใต้อนุสัญญาฉบับนี้ประชาชนสามารถเรียกร้องให้มีการ เปิดเผยข้อมูลภายใต้ข้อ 4 และในความเป็นจริงข้อมูลเกี่ยวกับอันตรายจากการการระเบิดของเตา ปฏิกรณ์ปรมาณู และการแพร่ของโรคระบาดดังกล่าวทั้งประเทศรัสเซีย และประเทศจีนจะต้องมี การเผยแพร่ให้ทุกคนรู้เพื่อป้องกันความเสี่ยงจากได้รับอันตรายจากโรคดังกล่าว เพราะต้อง คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญในการเปิดเผยข้อมูลมากกว่าที่จะคำนึงเพียงความมั่นคง ของชาติแต่เพียงอย่างเดียวจนเกิดภัยคุกคามเป็นปัญหาใหญ่โต และหากมีการบอกปิดการ เปิดเผยข้อมูลหรือการไม่เผยข้อมูลก็สามารถพึ่งพากระบวนการยุติธรรมให้มีการเปิดเผยข้อมูลนั้น ได้เพราะข้อมูลดังกล่าวกระทบต่อการดำรงชีวิต และสุขภาพอนามัย

2. การขอให้ทบพันการมีส่วนร่วมหรือบทบัญญัติอื่นใดที่เกี่ยวข้อง¹⁰⁵ ตามข้อ 6 ข้อ 7 ข้อ 8 และข้อ 5 แห่งอนุสัญญา เมื่อทุกคนที่เกี่ยวข้องมีส่วนได้เสียเพียงพอ หรือ ตามทางเลือกอื่น และยังคงถูกกระทบสิทธิตามเงื่อนไขบังคับก่อนตามกระบวนการพิจารณาตามกฎหมายปกครอง ภายในของภาคี

ในคดีที่เกิดขึ้นในสาธารณรัฐเช็กในการก่อสร้างทางวิ่งสนามบิน Ruzyně ที่ประชาชน 170 คนเรียกร้องสิทธิส่วนตนที่ถูกกระทบในการพักอาศัยจากแผนการดัดแปลงการใช้พื้นที่เพื่อ วางแผนก่อสร้างทางวิ่งใหม่ของสนามบินนานาชาติ Prague – Ruzyně ซึ่งรับรองโดยคณะมนตรี กรุงปราก (Prague) ซึ่งแผนการก่อสร้างดังกล่าวไม่ได้บรรจุข้อมูลทางเลือกอื่นไว้ ไม่มีกระบวนการ ประเมินความเสี่ยงด้านสังคม (SEA) และผลการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของเสียงรบกวน ศาล

¹⁰³ พรสวรรค์ กุณศลสุรกันต์, *supra note 40*, น. 128.

¹⁰⁴ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/1622660.stm>, 15 March 2008; see also <<http://www.ifex.org/280fr/content/view/full/90446/>> 15 March 2008; *supra note 63*.

¹⁰⁵ Article 9, paragraph 2.

ปกครองสูงสุดจึงตัดสินให้ยกเลิกแผนดังกล่าวในส่วนเกี่ยวกับความผิดพลาดอย่างร้ายแรงระหว่างที่ยังรอการรับรองแผนอยู่¹⁰⁶

3. การขอให้ทบพวนการละเมิดตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายใน¹⁰⁷ ของภาคี

2.4.3 กลไกการให้ความยุติธรรม¹⁰⁸

กลไกการให้ความยุติธรรมที่อนุสัญญาบัญญัติไว้ นั้น คือ

1. โดยทางศาลตามกระบวนการพิจารณาให้เป็นธรรมตามกฎหมาย

2. โดยองค์กรอิสระซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย มีลักษณะกึ่งศาล (quasi – judicial) ได้รับความคุ้มครองในการทำหน้าที่เพื่อเป็นหลักประกันในกระบวนการพิจารณา มีความเป็นอิสระจากองค์กรทางการเมือง และไม่มีปฏิสัมพันธ์กับองค์กรเอกชน ทั้งนี้ องค์กรดังกล่าวจะต้องทำหน้าที่ด้วยความยุติธรรม ไม่เอนเอียง มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและอำนวยความสะดวกเป็นธรรมแก่ประชาชน

3. โดยทางอื่น ได้แก่ การใช้มาตรการเยียวยาในฝ่ายปกครองก่อนสู่ศาล ทั้งการทบพวนการกระทำโดยหน่วยงานรัฐที่ออกคำสั่งเอง หรืออุทธรณ์ต่อองค์กรรับวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

ในการขอให้ทบพวนการเข้าถึงข้อมูล ภาคีจะต้องกำหนดให้คำตัดสินที่ถือได้ว่าเป็นคำตัดสินสุดท้ายมีผลผูกพันหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำหน้าที่เป็นผู้จัดหาข้อมูลที่เพิกเฉยหรือบอกรับคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนหรือจากเหตุอื่นซึ่งไม่เป็นไปตามคำร้องขอให้จัดหาข้อมูลให้เป็นการเฉพาะรายตามข้อ 4 แห่งอนุสัญญา¹⁰⁹ ทั้งนี้ หากได้รับการบอกรับในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในเหตุดังกล่าว การบอกรับจะต้องระบุเหตุผลโดยจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งรูปแบบดังกล่าวนี้ได้สร้างแรงกระตุ้นให้ภาคีไปจัดทำเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่จะกำหนดให้การทำคำตัดสินของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรเสมอ

¹⁰⁶ และคดีที่เกิดขึ้นในประเทศออสเตรเลีย เอสโตเนีย ฮังการี โปแลนด์ และสโลวาเกีย cited in “Implementation of the Aarhus Convention in EU Member States Case Study Collection 2006,” <<http://justiceandenvironment.org/wp-upload/JE2006Aarhuscasestudy.pdf>>, 27 March 2008.

¹⁰⁷ Article 9, paragraph 3.

¹⁰⁸ Article 9, paragraph 1.

¹⁰⁹ Article 9, paragraph 1, final sub - paragraph. and Article 4, paragraph 7.

2.4.4 การตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในของภาคี¹¹⁰

การขอให้ทบทวนหรือตรวจสอบการละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในที่ไม่เกี่ยวข้องกับการขอข้อมูลหรือการมีส่วนร่วม เมื่อทุกคนได้พบเห็นสถานการณ์ที่เป็นการละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในของภาคีไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการหรือละเว้นการดำเนินการทั้งจากปัจเจกชนเองหรือจากหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ แล้วเข้าร้องทุกข์ให้มีการทบทวนหรือตรวจสอบการกระทำดังกล่าวโดยตรงเป็นลักษณะของการบังคับใช้กฎหมายโดยประชาชน ซึ่งโดยปกติแล้วการบังคับใช้กฎหมายนั้นจะต้องเป็นหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ

ภาคีจะต้องให้การคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ทุกคนจะได้ช่วยกันตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในของภาคีซึ่งปกติเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐหากมีการละเลยเพิกเฉยการปฏิบัติหน้าที่เมื่อพบเห็นการกระทำผิดตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในของภาคี แม้ว่าจะเป็นผู้เสียหายโดยตรงหรืออาจได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในของภาคีให้ร้องทุกข์กล่าวโทษตามกฎหมายเพื่อความยุติธรรมที่มีอยู่ ถือได้ว่าให้ทุกคนได้มีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อรักษาสิทธิส่วนตัวและสิทธิส่วนรวม โดยใช้สิทธิผ่านทางศาลหรือองค์กรอิสระโดยตรงหรือร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการบังคับใช้ เช่น การร้องเรียนเมื่อพบเห็นการกระทำผิด

2.4.5 มาตรการบรรเทาทุกข์ที่เพียงพอ และมีประสิทธิภาพ¹¹¹

ความมุ่งหมายของกระบวนการทบทวนการทำหน้าที่ของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นการกระทำทางปกครองหรือกระบวนการทบทวนการกระทำโดยทางศาลนั้น คือ ต้องการให้มีการเยียวยาจากการละเมิดและฝ่าฝืนกฎหมาย และการเยียวยานั้นจะต้องเพียงพอและมีประสิทธิภาพ การเยียวยานั้นรวมถึงการมีมาตรการบรรเทาทุกข์ที่เหมาะสมเมื่อเกิดความเสียหายที่ไม่อาจกลับสู่สภาพเดิมได้ การเยียวยาจึงมักจะใช้วิธีการกำหนดให้มีค่าปรับเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นระหว่างที่มีการกระทำละเมิดนั้นอยู่ เพื่อให้ความเสียหายได้รับการบรรเทา ศาลหรือหน่วยงานทางปกครองที่ทำหน้าที่ทบทวนหรือตรวจสอบการกระทำผิดหรือละเมิดนั้นอาจจะออกคำสั่งหรือบังคับให้หยุดหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง การใช้การบรรเทาทุกข์เยียวยาในกรณีพิพาทที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นมักจะเกี่ยวข้องกับเรื่องของอนาคต งานหรือโครงการที่เสนอขออนุญาตผ่านทางราชการ หรือกิจกรรมที่ยังดำเนินอยู่กระทบต่อสุขภาพอนามัยของคนในปัจจุบัน ในหลายกรณีผลร้ายหรือความเสียหายต่อสุขภาพหรือสิ่งแวดล้อมไม่อาจกลับสู่สภาพเดิมได้ ซึ่ง

¹¹⁰ Article 9, paragraph 3.

¹¹¹ Article 9, paragraph 4.

จริงแล้วการชดเชยความเสียหายในกรณีเหล่านี้ที่เกิดขึ้นเสมอ ๆ ไม่เคยเพียงพอ อนุสัญญาจึงต้องการให้ภาคีจัดให้มีมาตรการบรรเทาทุกข์ที่เพียงพอจะป้องกันความเสียหายในอนาคต จนกระทั่งการทำให้มันกลับคืนมาได้ และมาตรการดังกล่าวจะต้องบังคับใช้ได้ผลซึ่งภาคีจะต้องจัดอุปสรรคที่จะเป็นการจำกัดการบังคับใช้มาตรการบรรเทาหรือเยียวยาดังกล่าว

มาตรการบรรเทาความเสียหายเป็นการเยียวยาที่ถูกสร้างขึ้นมากเพื่อคุ้มครองหรือให้การเยียวยาความเสียหายจากการกระทำของบุคคลอื่นโดยบังคับให้บุคคลนั้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้ผู้ได้รับความเสียหายรู้สึกว่าได้ได้รับความคุ้มครองและความปลอดภัย

มาตรการบรรเทาความเสียหายเบื้องต้น เป็นกรณีที่มีความร้ายแรงหรือมีอันตรายเกิดขึ้น หรือเมื่อมีการละเมิดกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อการคุ้มครองสุขภาพและสวัสดิการ ศาลอาจใช้อำนาจสั่งการให้มีการบรรเทาความเสียหายจากสภาพการณ์ที่เป็นอยู่หรือให้หยุดสถานการณ์ที่เป็นอันตรายดังกล่าวไว้โดยกำหนดมาตรการบรรเทาเป็นเบื้องต้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับการแก้ไข

มาตรการบรรเทาความเสียหาย จะเป็นมาตรการสำคัญเบื้องต้นที่จะเยียวยาและช่วยเหลือผู้ที่ประสบอันตรายหรือมีความเสี่ยงจากภาวะผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือจากอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นไปพลางก่อน ก่อนที่ผลการวินิจฉัยความผิดจะลงโทษผู้กระทำผิดได้ หน่วยงานรัฐจะต้องจัดให้มีมาตรการบรรเทาความเสียหายที่มีประสิทธิภาพ และเพียงพอที่จะมั่นใจได้ว่าผู้ประสบภัยได้รับการช่วยเหลือจนปลอดภัย การไม่มีมาตรการบรรเทาความเสียหายที่ดีพอจะทำให้ผู้ประสบภัยได้รับอันตรายทำให้ผู้ประสบภัยไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างที่เกิดขึ้นในคดี *Cdi Guerra and Others v. Italy*¹¹² ซึ่งอิตาลีล้มเหลวในการกำหนดมาตรการเยียวยาที่จะลดหรือจำกัดมลพิษจากโรงงานสารเคมี เป็นผลให้มีการร้องขอให้โรงงานหยุดทำการ

2.4.6 อุปสรรคการให้เป็นธรรม¹¹³

อนุสัญญามีความมุ่งหมายให้ทุกคนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรม ข้อจำกัดที่จะเป็นอุปสรรคในการให้เป็นธรรมที่อนุสัญญากำหนดให้ภาคีจะต้องจัดอุปสรรคเหล่านี้ คือ ภาระด้านค่าใช้จ่าย ได้แก่ ค่าธรรมเนียมศาล ค่าธรรมเนียมที่ปรึกษาทนายความ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางของพยาน หรือค่าธรรมเนียมผู้เชี่ยวชาญ และยังมีข้อจำกัดการเป็นผู้มีอำนาจร้องทุกข์ โอกาสการได้รับคำปรึกษาทางกฎหมาย ขั้นตอนการพิจารณา ทบทวนตรวจสอบไม่โปร่งใส การคอร์รัปชัน หรือการขาดจิตสำนึกขององค์กรทบทวน หรือความ

¹¹² *Supra note 64.*

¹¹³ Article 9, paragraph 4 and 5., see also *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, *supra note 8*, pp. 134 – 135.

อ่อนแอของสภาพบังคับของกระบวนการยุติธรรม เพื่อสนับสนุนให้ทุกคนได้รับการแก้ไขเยียวยา หากถูกกระทำความผิดและไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุสัญญาให้ความสำคัญกับการจัดอุปสรรคด้านการเงิน

2.5 กลไกการปฏิบัติตามอนุสัญญา

2.5.1 หน่วยงานบริหารจัดการ กำกับดูแลการปฏิบัติตามอนุสัญญา

1. ที่ประชุมภาคี (the Meeting of the Parties: “Conference”)

ในการกำหนดนโยบาย การชี้แนะ การจัดการ และตรวจสอบการใช้บังคับอนุสัญญาของภาคีและการพัฒนาอนุสัญญาให้ก้าวหน้าต่อไป และการให้ความช่วยเหลือภาคีในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาให้สมบูรณ์ อนุสัญญานี้ได้กำหนดกลไกการดำเนินการเช่นที่กำหนดอยู่ในอนุสัญญานับอื่น ๆ ได้แก่ ใช้การประชุมร่วมกันของภาคี หรือที่เรียกว่า “ที่ประชุม” (conference) มีสำนักงานเลขานุการการบริหารของคณะกรรมการด้านเศรษฐกิจแห่งภาคพื้นยุโรปประจำองค์การสหประชาชาติ (United Nations/The Executive Secretary of the Economic Commission for Europe) เป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของอนุสัญญานับนี้ มีหน้าที่รับผิดชอบเตรียมการและจัดการดำเนินการประชุม¹¹⁴ อาทิ การเรียกให้ภาคีส่งรายงานการปฏิบัติตามอนุสัญญา¹¹⁵ เพื่อนำมาวิเคราะห์ หรือเอกสารอื่น รวมทั้งข้อเสนอเพิ่มเติมอนุสัญญา¹¹⁶ ให้กับตนก่อนแจกจ่ายไปยังภาคีก่อนการประชุม ทั้งนี้ ภาคีอาจกำหนดหน้าที่เพิ่มเติมแก่เลขานุการได้ อาทิ หน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการติดตาม ตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีตามอนุสัญญา หรือหาวิธีการเพื่อให้การปฏิบัติตามอนุสัญญาเป็นไปได้โดยสะดวก หรือการกำหนดหน้าที่เพิ่มเติมที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การมอบหมายหน้าที่ให้เป็นตัวแทนเพื่อร่วมมือกับเลขานุการของอนุสัญญาอื่นในการปฏิบัติตามอนุสัญญานับนั้นเพราะปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นไม่ได้เกี่ยวพันเฉพาะรัฐใดรัฐหนึ่ง ซึ่งเป็นการสนับสนุนให้เกิดการปฏิบัติตามหลักการในขั้นตอนการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อมในระดับระหว่างประเทศ ตามหลักการทั่วไปที่กำหนดอยู่ในอนุสัญญา¹¹⁷

¹¹⁴ Article 12.

¹¹⁵ Article 10, paragraph 2.

¹¹⁶ Article 14, paragraph 2.

¹¹⁷ Article 3, paragraph 7.

ที่ประชุมภาคีจะมีการประชุมร่วมกันทุก 2 ปีหรือตามข้อเสนอของภาคีโดยการทำหนังสือถึงสำนักงานเลขานุการบริหาร และสำนักงานเลขานุการ ฯ จะทำการแจ้งไปยังทุกภาคีภายในระยะเวลา 6 เดือน ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวจะต้องได้รับการสนับสนุนจากภาคีทั้งหมดไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม การประชุมจะประกอบไปด้วยผู้เข้าร่วมประชุม ได้แก่ ภาคี ผู้สังเกตการณ์ รัฐที่ไม่ใช่ภาคี องค์การระหว่างประเทศ และองค์การที่ไม่ใช่รัฐบาลหรือองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) เป็นต้น

2. เลขานุการอนุสัญญา (secretariat)¹¹⁸

เลขานุการจะปฏิบัติงานตามอนุสัญญาดังกล่าวทุกวัน เลขานุการอาจจะเป็นหน่วยงานที่เป็นส่วนหนึ่งของอนุสัญญาอยู่แล้ว แต่ตามอนุสัญญาดังกล่าวฉบับนี้ได้กำหนดให้ สำนักเลขานุการบริหารของคณะกรรมการด้านเศรษฐกิจภาคพื้นยุโรปประจำองค์การสหประชาชาติ (United Nations/The Executive Secretary of the Economic Commission for Europe) รับผิดชอบงานในหน้าที่ดังกล่าว โดยเลขานุการอาจจะทำกรจ้างผู้ร่วมงาน มีเงินทุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานจากการสนับสนุนของภาคี ซึ่งเลขานุการจะต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคีเป็นอย่างมากในการตรวจสอบการดำเนินการและการให้ข้อมูลตามอนุสัญญา

3. การจัดตั้งองค์กรย่อยช่วยการทำงานของที่ประชุมภาคี (subsidiary bodies) ตามการประชุมแห่งภาคี¹¹⁹ อาทิเช่น การทำงานด้านการวิจัย หรือตรวจสอบ หรือให้คำปรึกษา หรือให้คำแนะนำในหัวข้อเฉพาะ

2.5.2 การตรวจสอบการปฏิบัติตามอนุสัญญา

การตรวจสอบการปฏิบัติตามอนุสัญญา¹²⁰ ซึ่งได้แก่ ทบทวนนโยบาย กฎหมาย รวมถึงแนวทาง วิธีการที่จะให้มีการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในเรื่องของสิ่งแวดล้อม กับจุดมุ่งหมายที่จะทำการปรับปรุงในเรื่องดังกล่าวต่อไป¹²¹ อนุสัญญาได้วางแนวทางให้ภาคีเสนอวิธีการตรวจสอบในการประชุมระหว่างภาคีเพื่อเป็นทางเลือกสำหรับภาคีอื่น ๆ โดยวิธีการที่จะถูกเลือกนำมาใช้จะต้องได้รับฉันทามติจากที่ประชุมภาคี โดยวิธีการในการจัดการดังกล่าว ควรจะเป็นวิธีการจัดการที่ไม่ทำให้

¹¹⁸ Article 12.

¹¹⁹ Article 10, paragraph 2 (d).

¹²⁰ Article 15.

¹²¹ Article 10, paragraph 2 (a).

เกิดการเผชิญหน้ากันระหว่างภาคี ไม่เป็นการพิพาท และมีความเป็นการทำงานร่วมกันในระหว่างภาคีด้วยกัน

อนึ่ง อนุสัญญาได้วางแนวทางให้โอกาสให้ประชาชนได้เข้าร่วมเกี่ยวข้องเป็นทางเลือกเพื่อการตรวจสอบการปฏิบัติพันธกรณีแห่งอนุสัญญาของภาคีได้เมื่อพิจารณาแล้วว่ากระบวนการนั้นเหมาะสมให้ทุกคนเข้าร่วม

ภาคีแต่ละรัฐจะมีเสียงเพียงหนึ่งเสียง เว้นแต่เป็นการออกเสียงผ่านองค์การระหว่างประเทศด้านเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคที่มีภาคีเป็นรัฐสมาชิกขององค์การดังกล่าวด้วย องค์การระหว่างประเทศดังกล่าวก็จะมีจำนวนเสียงเท่ากับจำนวนรัฐสมาชิกขององค์การที่เป็นภาคีตามอนุสัญญา เว้นแต่ภาคีตามอนุสัญญาที่เป็นรัฐสมาชิกขององค์การได้ใช้สิทธิในการออกเสียงในนามของตนเอง

อนุสัญญาได้กำหนดมาตรการเพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญาในระหว่างภาคีด้วยกันและเพื่อจะได้พัฒนาอนุสัญญาให้มีความก้าวหน้าต่อไปโดยการให้ภาคีจัดทำรายงานความก้าวหน้าของตนเสนอต่อที่ประชุมและจะนำข้อมูลที่ได้จากการประชุมดังกล่าวนั้นไปประกอบเพื่อการทบทวนการปฏิบัติตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญาของภาคีแต่ละรัฐต่อไป เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญาที่ประชุมภาคีได้ดำเนินการดังต่อไปนี้

1. ทบทวนนโยบาย กฎหมาย รวมถึงแนวทาง วิธีการที่จะให้มีการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในเรื่องของสิ่งแวดล้อม กับจุดมุ่งหมายที่จะทำการปรับปรุงในเรื่องดังกล่าวต่อไป
2. แลกเปลี่ยนข้อมูลที่พิจารณาจากประสบการณ์ที่ได้รับจากการตัดสินใจและใช้บังคับความตกลงพหุภาคีสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายหรือการบริหารจัดการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ตามอนุสัญญานี้ที่ภาคีได้เข้าร่วม
3. สอดส่องหา ใช้บริการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการด้านเศรษฐกิจภาคพื้นยุโรปประจำองค์การสหประชาชาติ (United Nations/The Executive Secretary of the Economic Commission for Europe) หน่วยงานระหว่างประเทศอื่นที่มีอำนาจ และคณะกรรมการเฉพาะที่มีประสบการณ์ในสาระสำคัญตามอนุสัญญาเพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายตามอนุสัญญา
4. ก่อตั้งหน่วยงานที่จะคอยสนับสนุน ช่วยเหลือการทำงานของ “ที่ประชุม” ซึ่งอาจมาจากหลายสาขาหรือมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้ามาช่วยเหลือการทำงานของ “ที่ประชุม” อาทิ

การวิจัย การตรวจสอบ การให้คำชี้แนะ หรือแสดงความคิดเห็นในหัวข้อเฉพาะด้าน เช่น กลุ่มงานด้านการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการทำงาน

5. จัดตั้งหน่วยงานที่จะเข้ามาบริหารจัดการด้านการเงินเพื่อดูแลค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการของ “ที่ประชุม” อาทิ ค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการการประชุมของภาคี การทำงานของหน่วยงานสนับสนุน เลขาธิการ และการเข้าร่วมขององค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล

6. พิจารณาและรับรองข้อเสนอเพื่อกำหนดขั้นตอนการดำเนินการเพื่อเสนอเรื่องที่จะเพิ่มเติมต่อทำยอนุสัญญาตามหลักเกณฑ์ตามข้อ 14 แห่งอนุสัญญา

7. พิจารณาและดำเนินการเพิ่มเติมทางปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามอนุสัญญา

8. ในการประชุมครั้งแรกจะต้องพิจารณาและรับรองโดยฉันทามติในกฎเกณฑ์ขั้นตอนการประชุมของภาคีและหน่วยงานที่จะคอยให้การสนับสนุน อาทิ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับผู้สังเกตการณ์ วาระการประชุม หรือตัวแทนหรือเอกสารการแต่งตั้งตัวแทนเพื่อเข้าร่วม การนัดหมายและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

9. ในการประชุมครั้งแรกจะต้องมีการทบทวนประสบการณ์ในการใช้บังคับอนุสัญญาตามข้อ 5 วรรค 9 ของแต่ละภาคี และพิจารณาถึงขั้นตอนที่จำเป็นเพื่อพัฒนาระบบดังกล่าวต่อไป รวมถึงให้ความสนใจในขั้นตอนและการพัฒนาและการไคร่ครวญโดยละเอียดซึ่งวิธีการที่เหมาะสมที่เกี่ยวกับการปล่อยมลพิษและและอินถ่ายการลงทะเลเปี่ยนและรายการมลพิษที่จะต้องเพิ่มเติมต่อทำยอนุสัญญาต่อไป

กลไกการตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญา จากการประชุมครั้งแรกภาคีตกลงกันเป็นเอกฉันท์ให้จัดตั้งคณะทำงาน ที่เรียกว่า คณะกรรมาธิการติดตามตรวจสอบ (compliance committee) (ปัจจุบันมีการประชุมไปแล้ว 8 ครั้ง)¹²² มีอำนาจหน้าที่

1. คณะทำงานอาจจะทดสอบการปฏิบัติตามในประเด็นของคณะทำงานเองและทำความเข้าใจ

2. จัดเตรียมรายการปฏิบัติอนุสัญญาการใช้บังคับกฎเกณฑ์ตามอนุสัญญาในเรื่องที่ที่ประชุมรัฐภาคีต้องการ

3. จะต้องติดตามตรวจสอบ ประเมิน และการใช้ประโยชน์จากการใช้บังคับและการปฏิบัติตามรายงานตามข้อ 10 วรรค 2 ของอนุสัญญา

¹²² ดูรายละเอียดการประชุมของคณะทำงานได้ที่ <<http://www.unece.org/env/pp/compliance.archives.htm>>, 2 November 2007.

คณะทำงานได้จัดหาวิธีการตรวจสอบการปฏิบัติตามอนุสัญญามีอยู่ด้วยกัน 4 วิธี¹²³ ได้แก่

1. ตั้งอนุคณะทำงานตรวจสอบการปฏิบัติตามอนุสัญญาของภาคีรัฐหนึ่งด้วยภาคีอีก รัฐหนึ่ง เช่น อนุคณะทำงานติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามอนุสัญญาของภาคีรัฐยูเครนโดยภาคีรัฐโรมาเนีย

2. ตั้งอนุคณะทำงานตรวจสอบการปฏิบัติตามอนุสัญญาของตนเอง ซึ่งจนถึงวันนี้ยัง ไม่มีการจัดตั้งขึ้น

3. สำนักเลขานุการอนุสัญญา ฯ อาจทำตรวจสอบด้วยตนเอง จากการประชุมของ ภาคีครั้งที่หนึ่งที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งหากมีการไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญา โดยไม่พยายามแก้ไขหรือไม่ รับผิดชอบต่อนื้อหาภายในเวลา 3 เดือน โดยอาจจะขยายออกไปได้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่ เกี่ยวข้องกับเนื้อหา แต่อย่างไรก็ตามให้ขยายระยะออกไปได้ไม่เกิน 6 เดือน สำนักเลขานุการ อนุสัญญา ฯ ก็จะส่งเรื่องดังกล่าวไปยังคณะทำงานเพื่อให้พิจารณาต่อไป ปัจจุบันยังไม่มีกรณี ดังกล่าวเกิดขึ้น

4. โดยการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนทั่วไปในการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีแห่ง อนุสัญญาของภาคีรัฐดังกล่าว ตามการประชุมครั้งแรกของภาคีที่กำหนดให้เปิดกว้างให้ประชาชน ได้มีโอกาสร้องเรียนการปฏิบัติตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญาของภาคี ปัจจุบันได้รับเรื่องร้องเรียน ดังกล่าวเข้ามาหลายกรณีแล้ว¹²⁴

2.5.3 การระงับข้อพิพาทภายใต้อนุสัญญา

ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทระหว่างภาคีด้วยกันว่าด้วยเรื่องการตีความหรือการใช้อำนาจ อนุสัญญา ภาคีดังกล่าวอาจใช้วิธีการเจรจาเพื่อแก้ไขข้อขัดแย้ง หรืออาจใช้วิธีอื่นใดที่เป็นที่ยอมรับ ของภาคีคู่พิพาทที่จะใช้ระงับข้อพิพาทดังกล่าว¹²⁵

เมื่อภาคีได้ให้สัตยาบันสาร (ratification) ตราสารการยอมรับ (acceptance) ตรา สารการให้ความเห็นชอบ (approval) หรือภาคยานุวัติสาร (accession) หากมีข้อพิพาทที่ไม่อาจ ระงับได้ด้วยวิธีการข้างต้น อาจจะแจ้งเป็นหนังสือต่อเลขาธิการองค์การสหประชาชาติว่าจะใช้

¹²³ ดูรายละเอียดการทำงานของคณะทำงานได้ที่ “Guidance Document on Aarhus Convention Compliance Mechanism.” <http://www.unece.org/env/pp/compliance/manualv7.doc#_Toc147215644>, 2 November 2007.

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Article 16, paragraph 1.

วิธีการใดวิธีการหนึ่งหรือทั้งสองวิธีในการระงับข้อพิพาทเป็นการชั่วคราว ได้แก่ การระงับข้อพิพาทโดยยื่นข้อพิพาทต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ หรือใช้วิธีตั้งอนุญาโตตุลาการตามขั้นตอนที่กล่าวไว้ในภาคผนวกที่สอง (annex II)¹²⁶

ทั้งนี้ หากคู่ภาคีที่พิพาทกันยอมรับที่จะใช้ทั้งสองวิธีในการระงับข้อพิพาทระหว่างกันก็ให้ใช้วิธีการยื่นเรื่องพิพาทต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศก่อน เว้นแต่คู่ภาคีจะได้ตกลงกันให้ใช้วิธีการอื่น (การใช้วิธีตั้งอนุญาโตตุลาการ) โดยทำข้อตกลงดังกล่าวอย่างชัดแจ้ง¹²⁷

¹²⁶ Article 16, paragraph 2.

¹²⁷ Article 16, paragraph 3.