

การดำเนินโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไทย

1. การดำเนินโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

1.1 ความจำเป็นในการจัดทำโครงการขนาดใหญ่

1.1.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแสดงให้เห็นความจำเป็นของการจัดทำโครงการขนาดใหญ่โดยมุ่งลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเป็นการสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศและรองรับการลงทุน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละช่วงจะมีระยะเวลา 5 ปี แผนฉบับแรกประกาศใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504-2509 การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติของประเทศไทยในช่วงแผนที่ 1 และแผนที่ 2 มีจุดมุ่งหมายและนโยบายเน้นไปที่การพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อบรรเทาปัญหาทางเศรษฐกิจภายหลังสงครามโลก โดยมุ่งลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจตลอดมา ในแผนที่ 5 เร่งพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ให้เป็นที่ตั้งอุตสาหกรรมหนัก อุตสาหกรรมเบา อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่ครบวงจร ในแผนที่ 6 เร่งพัฒนาระบบบริการพื้นฐาน โดยแยก เป็นการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนทางด้านการขนส่งทางน้ำและทางอากาศ และปูพื้นฐานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในระยะยาวให้เพียงพอกับความต้องการ¹ ในแผนพัฒนาฉบับต่อมาจนถึงปัจจุบันก็ยังคงมีจุดมุ่งหมายหลักที่การพัฒนาเศรษฐกิจ

1.1.2 นโยบายรัฐบาล

นโยบายรัฐบาลชี้ให้เห็นถึงการมุ่งดำเนินโครงการขนาดใหญ่ เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง ทั่วโลกต่างประสบปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ คนยากจนมีจำนวนเพิ่มขึ้น รัฐบาลไทยในช่วงเวลาดังกล่าวจึงมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาความยากจน และแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของความเจริญรวมอยู่ในส่วนกลาง ประกอบกับประเทศไทยก็รับเอาวิสัยทัศน์มุ่งเพิ่มอัตราการเจริญเติบโต

¹ ดูรายละเอียดได้ตามวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละแผน

ทางเศรษฐกิจโดยการส่งเสริมและทุ่มงบประมาณไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ในสมัย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เป็นนายกรัฐมนตรี มีแนวนโยบายเปลี่ยนจากการพัฒนาแบบทุนนิยมโดยรัฐ (state capitalism) มาเป็นแบบทุนนิยมเสรี (market capitalism) หน้าที่ของรัฐจำกัดลงเพียงเป็นผู้ส่งเสริมการพัฒนา โดยจัดหาอุปทานด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นสำคัญเพื่อสร้างบรรยากาศในการลงทุน² รัฐบาลในยุคสมัยต่อ ๆ มาก็มีแนวนโยบายที่มุ่งเน้นการขยายบริการพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยรัฐบาลคณะรัฐมนตรีที่มี พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี³ ได้แถลงนโยบายเศรษฐกิจต่อรัฐสภา เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 7 มิถุนายน 2522 มีนโยบายจะดำเนินการจัดทำโครงการพื้นฐานรองรับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่อไป เพื่อจะส่งเสริมสมรรถภาพการผลิตให้มีขีดความสามารถสูงขึ้น อันจะเอื้ออำนวยต่อการลงทุน และการขยายตัวในทุกภาคเศรษฐกิจ โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐจึงเกิดขึ้นมากมายในสมัยของการทำงานภายใต้รัฐบาลคณะนี้ซึ่งล้วนส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสร้างความขัดแย้งมาจนถึงปัจจุบันทั้งสิ้น รัฐบาลคณะหลัง ๆ ต่อมาก็ยังคงเน้นแนวทางกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดความอยู่ดีกินดีโดยยังมีการลงทุนในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ตามมาอีกหลายโครงการ

ทั้ง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและนโยบายรัฐบาลล้วนแล้วแต่เน้นถึงการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก มุ่งสร้างโครงการขนาดใหญ่เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกทำลายเสียหายเป็นอัน จึงเกิดการตระหนักถึงการปกป้องและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากการทำโครงการขนาดใหญ่เหล่านั้นที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและนโยบายรัฐบาลยุคหลัง

² สมฤดี นิโครวัฒนยิ่งยง, “ทางสายใหม่ของอุตสาหกรรมกับสิ่งแวดล้อม,” ใน สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2538, สมัย อาภาภิรม และเยาวนันท์ เชฏฐรัตน์ บรรณาธิการ, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท อัมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2538), น. 170.

³ คำแถลงนโยบายคำแถลงนโยบายของ คณะรัฐมนตรีคณะที่ 43 พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 7 มิถุนายน 2522 นโยบายเศรษฐกิจ ข้อ 4.15

1.2 นโยบายการปกป้องและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากการจัดทำโครงการขนาดใหญ่

1.2.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จากการที่ประเทศไทยได้กำหนดแนวทางการจัดการพัฒนาเศรษฐกิจแบบก้าวกระโดดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ๓ ฉบับที่ผ่านมา (ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 7) ปรากฏว่าเศรษฐกิจประเทศไทยมีอัตราการขยายตัวค่อนข้างสูง บริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมขยายตัวกว้างขวางขึ้น เกิดการจัดทำโครงการขนาดใหญ่มากมายแต่ปรากฏว่าสังคมไทยก้าวตามไม่ทันจึงก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมและความเสื่อมโทรมทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายลงอย่างมากมาย พื้นที่ป่าไม้ลดลงจาก 109.5 ล้านไร่ในปี พ.ศ. 2521 เหลือเพียง 90 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2532 หรือไม่ถึงร้อยละ 28 ของพื้นที่ประเทศ คนไม่มีที่ดินทำกิน และการที่สังคมไทยเปลี่ยนจากสังคมชนบทเป็นสังคมเมือง และสังคมอุตสาหกรรม มีผลกระทบต่อสภาพจิตใจและวัฒนธรรม ทำให้วิถีชีวิตของคนไทยเปลี่ยนแปลงไป ปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติดเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว รัฐจึงเริ่มเกิดแนวความคิดจัดทำแผนที่เน้นการพัฒนาที่ยั่งยืน มีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการวางแผนนโยบายให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น นำแนวคิดในการใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในแผนที่ 9 มีการปรับเปลี่ยนกระบวนกรและวิธีทำแผนที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ภาครัฐต้องสร้างการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องในโครงการพัฒนาดังแต่เริ่มต้นโครงการ โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ เพื่อลดความขัดแย้งในสังคม กระทั่งในแผนฉบับปัจจุบัน คือ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ยังคงเน้น “คน” ให้เป็นศูนย์กลางในการพัฒนา และมองทุกอย่างแบบองค์รวม โดยมุ่งสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน”⁴ ภายใต้แนวปฏิบัติของ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”⁵

⁴ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน (green and happiness society) คนไทยมีคุณธรรม นำความรอบรู้ รู้เท่าทันโลก ครอบครัวยุติธรรม ชุมชนเข้มแข็ง สังคมสันติสุข เศรษฐกิจมีคุณภาพ เสถียรภาพ และเป็นธรรม สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพและทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน อยู่ภายใต้ระบบบริหารจัดการประเทศที่มีธรรมาภิบาล ดำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และอยู่ในประชาคมโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี”

⁵ คู่มือแนวทางการพัฒนาในยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับปัจจุบัน (ฉบับที่ 10) (พ.ศ. 2550-2554)

1.2.2 นโยบายรัฐบาล⁶

นโยบายของรัฐบาลที่มีพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 นโยบายในส่วนการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่ในนโยบายด้านเศรษฐกิจ สร้างความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรชีวภาพเพื่อสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศ โดยใช้มาตรการทางเศรษฐกิจที่ผสมผสานกับหลักการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมและเกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย ซึ่งให้เห็นถึงแนวนโยบายหลักของนโยบายของรัฐบาลที่ดำเนินมาตลอดทุกรัฐบาลจนรัฐบาลปัจจุบันคือมุ่งเน้นการให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นพื้นฐานแต่ได้เพิ่มเติมการคำนึงถึงทรัพยากรธรรมชาติให้สมดุลกับการเติบโตของเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งในมิติของเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม

1.2.3 นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 – 2559⁷

นับตั้งแต่ได้มีการประกาศให้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งต่อมาได้มีการจัดทำนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา (1) โดยให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่เสนอเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเพื่อใช้เป็นแนวทางและกรอบแห่งการบริหารงานการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 ให้ความเห็นชอบนโยบายดังกล่าวแล้ว ทั้งนี้ได้กำหนดเป็น

⁶ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี <http://www.cabinet.thaigov.go.th/cab_pol.htm>, 22 April 2008.

⁷ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม <<http://www.onep.go.th/policy/policy1.asp>>, 22 April 2008; และดู อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดียนตุลา, 2550), บทที่ 2.

นโยบายและแนวทางการส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมระยะยาว 20 ปี โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพึงปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ตามนโยบายข้างต้น⁸

นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 – 2559 มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาและฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิตและสุขภาพอนามัยที่ดีของประชาชน และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน ประกอบด้วยนโยบายหลัก 6 ประการ ได้แก่ นโยบายทรัพยากรธรรมชาติ นโยบายป้องกันและขจัดมลพิษ นโยบายแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรม นโยบายสิ่งแวดล้อมชุมชน นโยบายการศึกษาและประชาสัมพันธ์เพื่อสิ่งแวดล้อม และนโยบายเทคโนโลยีเพื่อสิ่งแวดล้อม โดยได้วางแนวทางการปกป้องสิ่งแวดล้อมไว้ ดังนี้⁹

1. การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ให้มีการประสานการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ควบคู่ไปกับการลดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ
2. การป้องกันและขจัดมลพิษ ได้กำหนดให้มีการลดและควบคุมปัญหามลพิษอันเนื่องมาจากต้นเหตุต่าง ๆ
3. การสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาชนในทุกระดับ เพื่อให้เกิดขบวนการความร่วมมือในการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อสังเกต

นโยบายภาครัฐยังคงให้ความสำคัญกับมิติทางเศรษฐกิจและการลงทุนทางเศรษฐกิจเป็นอันดับแรก ก่อนคำนึงถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ทำให้การลงทุนในโครงการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ยกตัวอย่างกรณี พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกที่ถูกพัฒนาเป็นพื้นที่เศรษฐกิจเฉพาะและนิคมอุตสาหกรรมหลายแห่ง มีปัญหาขาดแคลนน้ำ เกิดภาวะมลพิษ นำไปสู่ความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรน้ำและการจัดการปัญหาภาวะมลพิษในพื้นที่ภาคตะวันออก ที่สุดแล้วภาครัฐต้องฟื้นฟู เยียวยา แก้ไขปัญหาที่ตามมาในภายหลังด้วยเงินจำนวนมหาศาล และปัญหาสังคมที่ยังคงแก้ไขไม่ได้ในปัจจุบัน

⁸ พิเศษ เสนาวงษ์ (บรรณารักษ์) และคณะ, โครงการศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานฉบับสมบูรณ์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ), น. 2 - 22.

⁹ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 – 2559,” <http://www.environnet.in.th/evdb/policy/national/pt_010.html>, January 2007.

1.3 ลักษณะโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการพัฒนาประเทศให้เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้¹⁰ ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน โครงการที่รัฐบาลไทยจัดทำขึ้นตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติในระยะแรก ๆ จะเน้นไปที่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) เพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจจากการลงทุน การขนส่งสินค้า และการบริการ ประกอบด้วยการลงทุนในระบบราง ระบบทางหลวงและทางพิเศษ การพัฒนาท่าอากาศยานนานาชาติ การพัฒนาท่าเรือน้ำลึก และการเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่วัสดุไฟฟ้าและพลังงาน การพัฒนาที่อยู่อาศัยในชุมชนเมือง รวมทั้งการจัดให้มีสาธารณูปโภคที่ได้มาตรฐานและสิ่งแวดล้อมที่ดี โครงการดังกล่าวนี้จะมีลักษณะของการเป็น “โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ” หรือที่เรียกว่า “Mega Project”¹¹

¹⁰ การเป็นประเทศในกลุ่ม NIC (newly investment country)

¹¹ เมกะโปรเจกต์ เป็นการทับศัพท์ภาษาอังกฤษ โดยน่าจะมีกำเนิดมาจากสหรัฐอเมริกา ในราวช่วงปี ค.ศ. 1970-1980 ขณะที่เกิดการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่ 20 ที่เน้นการลงทุนที่มีมูลค่าสูงของรัฐ ในงานเขียนของ Altshuler และ Luberoft (2003) ได้กำหนดมูลค่าอย่างต่ำของโครงการไว้คร่าว ๆ ว่า โครงการเมกะโปรเจกต์นี้น่าจะไม่น้อยกว่า 250 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ทั้งนี้ตัวเลขนี้เป็นเพียงตัวเลขโดยประมาณ และอาจแปรเปลี่ยนตามเงินเฟ้อหรืออัตราเงินเฟ้อเศรษฐกิจอื่น ๆ ในแต่ละภูมิภาค โครงการเมกะโปรเจกต์ในประเทศไทยน่าจะอยู่ที่ 1,000 ล้านบาท อย่างไรก็ตามหลาย ๆ โครงการที่ถูกระบุข้างต้น อาจมีมูลค่าน้อยกว่านั้น อย่างน้อยน่าจะอยู่ที่ 200 ล้านบาทขึ้นไป

รากศัพท์ เมกะ (mega) ชี้ให้เห็นถึง “ขนาด” ที่ใหญ่มาก (very large-scale) ซึ่งเป็นการเรียกรวมโครงการของรัฐก่อนหน้าที่จะมีการบัญญัติศัพท์ เมกะโปรเจกต์ ขึ้นมา ในยุคแรก ๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น เมกะโปรเจกต์ มักจะเกี่ยวข้องกับโครงการทางด้านพลังงาน และพัฒนาเป็นเมกะโปรเจกต์เมือง (urban mega-projects) ในยุคต่อมา ฉะนั้นมูลค่าโครงการที่สูงนั้น น่าจะแปรตาม “ขนาด” ของโครงการที่ใหญ่ อีกทั้งส่งผลกระทบในวงกว้าง ใน อริยา อรุณินท์, เมกะโปรเจกต์ : เพื่อราษฎร เพื่อรัฐ หรือเพื่อใคร? Megaprojects : The Politics of Public Policy รวบรวมสำหรับ ประชุมวิชาการ สาธารณศาสตร์ ครั้งที่ 10 ในหัวข้อ “สถานการณ์สาธารณะ” วันที่ 26 - 27 ตุลาคม 2549 ณ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย [ตุลาคม 2549] ดูใน

1.3.1 ความหมายของโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ

เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2548 รัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ได้ดำเนินการประชุม คณะรัฐมนตรีนอกสถานที่อย่างเป็นทางการที่มหาวิทยาลัยนครสวรรค์วิทยาเขตสารสนเทศพะเยา จังหวัดพะเยา โดยมีสาระสำคัญเรื่องหนึ่งคือการพิจารณาเรื่อง โครงการการลงทุนขนาดใหญ่ของ ภาครัฐ (mega projects) ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้รับทราบการกำหนดคำจำกัดความของโครงการ การลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐของคณะกรรมการพิจารณากลับกรองโครงการการลงทุนขนาดใหญ่ของ ภาครัฐที่กระทรวงการคลังได้รายงานแผนการลงทุนในโครงการการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐที่ กำหนดจะดำเนินการในช่วงปี 2548 – 2552 คณะกรรมการพิจารณากลับกรองโครงการลงทุน ขนาดใหญ่ของภาครัฐได้กำหนดคำจำกัดความของ “โครงการพัฒนาขนาดใหญ่” ไว้โดยเรียกว่า เป็น “โครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐ” ไว้ดังนี้¹²

คำจำกัดความของโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐที่คณะกรรมการพิจารณา กลับกรองโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐได้กำหนดคำจำกัดความของโครงการที่จะนำมา บรรจุไว้ในแผนการลงทุนสำหรับโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐว่า หมายถึง

<<http://www.land.arch.chula.ac.th/pdf/megaprojects.pdf>>, 12 June 2007., Alan Altshuler and David Luberoff, “MEGA-PROJECTS The Changing Politics of Urban Public Investment,” Virginia, R.R. Donnelly. Harrisonburg, 2003, p. 2.)

¹² มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2548 ดู <http://appserver.mnre.go.th/cabinet/doc/MNRE480614_01.pdf>, 5 June 2007., <http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=203660&key_word=mega%20project&owner_dep=&meet_date_dd=&meet_date_mm=&meet_date_yyyy=&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=>>, 12 May 2008 ซึ่งโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐที่ได้ ประมวลจากแผนงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจซึ่งจะมีส่วนสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ แบ่งออกเป็น 7 สาขา ดังนี้ 1. สาขาขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ (Mass Transit) วงเงินลงทุนรวม 423,430 ล้านบาท 2. สาขาด้านคมนาคมและการขนส่ง วงเงิน ลงทุนรวม 328,612 ล้านบาท 3. สาขาที่อยู่อาศัย วงเงินลงทุนรวม 213,793 ล้านบาท 4. สาขา ทรัพยากรน้ำ วงเงินลงทุนรวม 200,000 ล้านบาท 5. สาขาการศึกษา วงเงินลงทุนรวม 96,433 ล้านบาท 6. สาขาสาธารณสุข วงเงินลงทุนรวม 96,387 ล้านบาท 7. สาขาอื่น ๆ ได้แก่ การพัฒนา ระบบพลังงาน การสื่อสาร และ อุตสาหกรรม วงเงินลงทุนรวม 342,095 ล้านบาท

1. โครงการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน (physical infrastructure) ที่มีวงเงินลงทุนรวมเกิน 1,000 ล้านบาท เช่น โครงการขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ (mass transit) และโครงการก่อสร้างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ระยะที่ 2 เป็นต้น

2. โครงการ Intermediate Infrastructure ซึ่งประกอบด้วย โครงการย่อยที่มีลักษณะเดียวกัน และเป็นแผนงานระดับชาติที่มีการดำเนินงานทั่วประเทศ โดยมีวงเงินลงทุนรวมกันในแต่ละแผนงานเกิน 1,000 ล้านบาท เช่น โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านอาคารและการจัดหาอุปกรณ์ในสาขาการศึกษาและสาธารณสุข และแผนงานบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบ เป็นต้น

นอกจากนี้ในรายงานวิจัยที่เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยยังให้คำจำกัดความว่า “โครงการขนาดใหญ่ (mega project)”¹³ หมายความว่าโครงการลงทุนที่มีเทคโนโลยีเป็นองค์ประกอบหลัก หรือต้องใช้เทคโนโลยีในการดำเนินการ ในที่นี้จะมีความหมายเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ที่รัฐเป็นผู้ลงทุนรายใหญ่ และที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

“เมกะโปรเจกต์” (megaproject) คือโครงการขนาดใหญ่ที่ดำเนินการโดยรัฐ ใช้งบประมาณสูงเป็นหลักพันล้าน เพื่อประโยชน์แก่สาธารณชน อาจมีการร่วมมือกับเอกชน (public - private partnership) หรือระหว่างรัฐ (G to G, government to government) ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การแลกเปลี่ยนสินค้ากับบริการหรือผลิตผลทางการเกษตร หรือ บาร์เตอร์เทรด (barter trade) การให้สัมปทาน การให้เอกชนสร้างและโอนเป็นของรัฐภายหลัง (BOT-build-operate-transfer) เช่น โครงการก่อสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐาน ระบบจราจร ระบบขนส่งมวลชน การบริหารจัดการน้ำ ระบบบริหารการขนส่ง/ลอจิสติกส์ (logistic) โครงการบ้านสำหรับคนรายได้น้อย (เช่น โครงการบ้านเอื้ออาทร บ้านมั่นคง) โครงการเมืองใหม่ สยามบิณฑ์ เป็นต้น อาจมีการดำเนินการวางแผนโดยผู้เชี่ยวชาญจากในหรือต่างประเทศ การลงทุนโดยวิธีที่แตกต่างกันออกไป เนื่องจากผู้ดำเนินการเป็นรัฐ และผู้รับประโยชน์คือราษฎร¹⁴

¹³ มนตรี จุฬารัตนพัฒน์, พรรณผกา เฉลิมอิสระชัย และฐิติภา วัชรวิทย์, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการการศึกษาแนวทางปฏิบัติในการพัฒนาความสามารถด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้เกิดคุณประโยชน์ต่อโครงการขนาดใหญ่ (mega project) เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, มิถุนายน 2542 ปรากฏใน <http://www.geocities.com/montrich2001/mega_project.pdf>, 5 June 2007.

¹⁴ อริยา อรุณินท์, อ้างแล้ว เจริญพรที่ 11.

1.3.2 วิธีดำเนินโครงการ

โครงการที่มีลักษณะเป็นโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ดังกล่าว รัฐจะใช้วิธีดำเนินโครงการขนาดใหญ่โดยสรุปได้ 3 วิธี คือ¹⁵

1. รัฐดำเนินการเอง
2. รัฐให้สัมปทานหรืออนุญาตแก่เอกชนให้เป็นผู้ดำเนินการ
3. รัฐร่วมลงทุนและร่วมการดำเนินงานกับเอกชน

ในกรณีให้สัมปทานหรือการร่วมลงทุน รัฐมักจะกำหนดรายได้ที่รัฐพึงจะได้รับจากการให้สัมปทานหรือการลงทุน

1.3.3 ขั้นตอนการพิจารณาจัดทำโครงการ¹⁶ มีขั้นตอนดังนี้

1. กระบวนการจัดทำโครงการขนาดใหญ่เริ่มต้นจากการพิจารณาเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องทำโครงการนั้นขึ้นมา เพื่อตอบสนองของความขาดแคลนหรือความต้องการของคนส่วนใหญ่ เช่น ทางเลือกที่จะทำโครงการโรงไฟฟ้าก็ต้องมาจากการประมาณการความต้องการไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้น ทำให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตต้องขยายโรงผลิตกระแสไฟฟ้า หรือกรณีที่มีการจราจรในกรุงเทพ ฯ ที่ติดขัดมากขึ้น จำเป็นต้องขยายถนน ทางด่วน สิ่งเหล่านี้ก็มาจากความขาดแคลนหรือความต้องการของคนส่วนใหญ่ทั้งสิ้น

2. หลังจากที่ได้พิจารณาเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องทำโครงการนั้นแล้ว ขั้นตอนต่อมาคือขั้นตอนการศึกษาที่ประกอบด้วยขั้นตอนย่อยได้แก่

2.1 ขั้นตอนการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ หรือ Pro Feasibility Study ระยะเวลาที่ใช้ประมาณ 2-3 ปี จากนั้นจะเข้าสู่

¹⁵ มนตรี จุฬารัตนพล, พรณพกา เฉลิมอิสระชัย และฐิติกา วัชรโรทัย, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 13*, น. 12. และ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นประชาชน พ.ศ. 2548 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 122 ตอนพิเศษ 55 ง หน้า 25 วันที่ 27 กรกฎาคม 2548 ข้อ 4 ที่ว่า ในระเบียบนี้

“โครงการของรัฐ” หมายความว่า การดำเนินโครงการของหน่วยงานของรัฐอันเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐหรือโดยวิธีการให้สัมปทานหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำ ทั้งนี้ บรรดาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น

¹⁶ ดูได้ที่ <http://www.thailandindustry.com/home/TOPStory_preview.php?id=1533§ion=8>, 5 June 2007.

2.2 ขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ (feasibility Study) โดยจะศึกษาถึงอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจหรือความคุ้มค่าของการลงทุน ความเหมาะสมด้านเทคนิค การหาแหล่งเงินทุน ผู้ลงทุน ตลอดจนผลกระทบของโครงการที่มีต่อสิ่งแวดล้อม (การทำ environmental impact assessment : EIA) เมื่อได้ผลสรุปว่า โครงการดังกล่าวเหมาะสมที่จะดำเนินการหาผู้รับผิดชอบโครงการ

3. เมื่อโครงการมีความเหมาะสมที่จะดำเนินการก็จะเสนอกระทรวงต้นสังกัด และทางกระทรวงจะเสนอโครงการมาให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ต่อไปจะเรียกว่า สภาพัฒน์ ฯ) พิจารณาอีกครั้งก่อนสรุปข้อพิจารณาเสนอต่อคณะรัฐมนตรี (ครม.)¹⁷ เพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการ แล้วส่งกลับไปยังหน่วยงานผู้รับผิดชอบดำเนินการต่อไปแต่ปัจจุบัน กระทรวงต้นสังกัดผู้รับผิดชอบโครงการอาจจะข่งเรื่องเข้าคณะรัฐมนตรีได้เลย โดยไม่ต้องผ่านสภาพัฒน์ (ปัจจุบันบทบาทของสภาพัฒน์ ฯ ลดน้อยถอยลงไปในยุคของรัฐบาลไทยรักไทย หลังจากที่รัฐบาลไม่ได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ซึ่งอาจทำให้โครงการบางโครงการเกิดการซ้ำซ้อนในส่วนผู้รับผิดชอบ เช่น โครงการก่อสร้างรถไฟฟ้า ปรากฏว่า มีหน่วยงาน

¹⁷ สภาพัฒน์ ฯ ในฐานะเป็นเลขานุการโครงการขนาดใหญ่ จะทำหน้าที่ศึกษาถึงความพร้อมของโครงการว่า สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐหรือไม่ ต่อจากนั้นก็ศึกษาต่อว่าโครงการดังกล่าวมีความสมบูรณ์มากน้อยเพียงใด หน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการมีศักยภาพเพียงพอหรือไม่ มีความเหมาะสมทางเทคนิคในการดำเนินการหรือไม่ เนื่องจากบางโครงการมีความซับซ้อนในด้านเทคนิค (technic) ขึ้นสูงมาก หลังจากนั้น สภาพัฒน์ ฯ จะทำการวิเคราะห์ความสมเหตุสมผลของโครงการ ตลอดจนผลตอบแทนทางเศรษฐกิจซึ่งขึ้นอยู่กับต้นทุน ดอกเบี้ย ตลอดจนรายได้หรือผลตอบแทนของโครงการในอนาคต และสุดท้ายจะพิจารณาว่าโครงการมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างไร ในตัวโครงการมีการวางแผนป้องกันหรือไม่ ซึ่งเมื่อสภาพัฒน์ ฯ พิจารณาถึงความเหมาะสมของโครงการแล้ว ก็จะส่งความเห็นไปยังรัฐบาลต่อไป แต่หากมีข้อบกพร่องก็จะส่งโครงการดังกล่าวกลับไปให้ผู้รับผิดชอบโครงการทบทวนอีกครั้ง โครงการบางโครงการที่ สภาพัฒน์ ฯ ไม่เห็นด้วย เช่น โครงการที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิต (กฟผ.) เสนอขอก่อสร้างโรงไฟฟ้าปรมาณู เมื่อปี 2519 โดย กฟผ.เสนอขอสร้างโรงไฟฟ้าปรมาณู 600 mega watt วงเงินลงทุน 9 พันล้านบาท ซึ่งเมื่อ สภาพัฒน์ ฯ พิจารณาแล้วเห็นว่ายังไม่มีความจำเป็น เพราะความต้องการไฟฟ้ายังไม่เพิ่มมากนัก ประกอบกับเกิดวิกฤตการณ์ทางน้ำมัน เมื่อโครงการที่ผ่านการพิจารณาของสภาพัฒน์ ฯ แล้วจะส่งกลับไปที่ ครม.

เข้ามาทำโครงการนี้พร้อมกันถึง 3 หน่วยงาน คือ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย และ กรุงเทพมหานคร ทำให้แต่ละโครงการมีการวางแผนสร้างขึ้นลงที่ซ้ำซ้อนกัน เป็นต้น

1.3.4 ลักษณะสำคัญร่วมกันของโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ ดังนี้¹⁸

1. รัฐมักจะเป็นผู้ริเริ่มโครงการขนาดใหญ่ และเป็นผู้กำหนดขอบเขตและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. โครงการขนาดใหญ่ประเภทนี้ มักมีเทคโนโลยีที่เป็นองค์ประกอบสำคัญ มักจะต้องใช้เทคโนโลยีต่างประเทศ อยู่ในรูปของเครื่องจักร วัสดุ และกรรมวิธีที่ทันสมัย จึงต้องการกำลังคนและชิ้นส่วนในการบำรุงรักษาในระหว่างดำเนินการ และมักใช้ผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคจากต่างประเทศ เป็นเหตุให้ต้องใช้งบลงทุนสูงในรูปเงินตราต่างประเทศ เพื่อการจัดซื้อเทคโนโลยีและจ้างงาน

3. โครงการขนาดใหญ่มักมีการดำเนินการต่อเนื่องเป็นเวลายาวนาน เมื่อทำโครงการที่หนึ่งแล้วมักจะมีโครงการที่สองในลักษณะเดียวกันในระยะต่อไป

4. รัฐมักจะใช้วิธีดำเนินโครงการขนาดใหญ่ 3 วิธี คือ รัฐดำเนินการเอง รัฐให้สัมปทานแก่เอกชนให้เป็นผู้ดำเนินการ หรือรัฐร่วมลงทุนและร่วมการดำเนินงานกับเอกชน ในกรณีให้สัมปทานหรือการร่วมลงทุน รัฐมักจะกำหนดรายได้ที่รัฐพึงจะได้รับจากการให้สัมปทานหรือการลงทุน

5. โครงการขนาดใหญ่มักมีมูลค่าการลงทุนสูงนับเป็นหลายพันหลายหมื่นล้านบาท ดังนั้นในระยะวิกฤตเศรษฐกิจ โครงการขนาดใหญ่จึงได้รับผลกระทบให้ชะลอตัวลง แต่ก็มีแนวโน้มที่จะดำเนินการมากขึ้นหลังจากการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ

6. โครงการขนาดใหญ่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

1.4 ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการขนาดใหญ่

1.4.1 ความหมายของสิ่งแวดล้อม

สิ่งแวดล้อม (environment) ตามนิยามในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 คือ สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ และสิ่งที่มีมนุษย์ทำขึ้น

¹⁸ มนตรี จุฬารัตนพล, พรรณผกา เฉลิมอิสระชัย และ จิฎกานา วัชรโรทัย, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 13*, น. 12.

นิยามตามกฎหมายอาจจะมี ความหมายที่แตกต่างจากที่มีนิยามกันโดยทั่วไป กล่าวคือ สิ่งแวดล้อมตามนิยามในกฎหมายจะไม่เอ่ยถึงสังคมโดยตรง แต่จะแยกสิ่งแวดล้อมเป็น สิ่งที่เกิดตามธรรมชาติ และสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น นอกจากนี้ สิ่งแวดล้อมยังหมายรวมถึง ทรัพยากรธรรมชาติอีกด้วย¹⁹

1.4.2 ความหมายของผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (environmental impact) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของสิ่งแวดล้อม สร้างเป็นสภาพแวดล้อมใหม่ขึ้นมา โดยสภาพแวดล้อมใหม่ที่สร้างขึ้นอาจจะก่อผลด้านบวกหรือด้านลบต่อสภาพแวดล้อมเดิมที่เป็นอยู่ก็ได้ ขึ้นอยู่กับสภาวะของสิ่งแวดล้อมและกิจกรรมที่สนใจ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอาจเกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ หรือเกิดโดยมนุษย์สร้างขึ้น

ในขณะเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม ถึงแม้จะได้รับในสภาวะเดียวกัน แต่ระดับผลกระทบอาจแตกต่างกันถ้าอยู่ในสภาวะที่ต่างกัน เช่น ระดับเสียง 85 เดซิเบล จะก่อให้เกิดผลกระทบในระดับสูงหากเกิดบริเวณบ้านพักอาศัย แต่จะเป็นผลกระทบระดับปานกลางถึงต่ำหากเกิดในโรงงานอุตสาหกรรม²⁰

¹⁹ กนกพร สว่างแจ้ง, การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2540), น. 2 - 3.

²⁰ J.G Rau และ D.C. Wooten, 1980 อ้างใน กนกพร สว่างแจ้ง, พื้งอ้าง, น. 3.

ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

ผลกระทบปฐมภูมิ (Primary Impact) เป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยตรงจากกิจกรรม เช่น การก่อสร้าง ได้แก่ การก่อสร้างระบบบำบัด , อาคาร, สถานที่ต่าง ๆ เป็นต้น ผลกระทบปฐมภูมิจะเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดภายในพื้นที่ก่อสร้าง เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ที่ดิน และระบบนิเวศภายในอาณาเขตพื้นที่ของโครงการ เป็นต้น

ผลกระทบทุติยภูมิ (Secondary Impact) เป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยทางอ้อมของกิจกรรมอันเนื่องมาจากผลกระทบปฐมภูมิ เช่น การก่อสร้างดังที่กล่าวข้างต้น ผลกระทบทุติยภูมิที่ตามมาได้แก่การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน (land use) การเปลี่ยนแปลงประชากร สภาพเศรษฐกิจ-สังคม ตลอดจนถึงทรัพยากรธรรมชาติ

ผลกระทบทุติยภูมิก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อสิ่งแวดล้อมครอบคลุมกว่าผลกระทบปฐมภูมิ เนื่องจากผลกระทบปฐมภูมิก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเฉพาะพื้นที่ ในขณะที่ผลกระทบทุติยภูมิก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ตามมา โดยเฉพาะสิ่งแวดล้อมทาง

1.4.3 กรณีตัวอย่างผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการขนาดใหญ่

1. โครงการโรงไฟฟ้า²¹ มักเป็นโครงการขนาดใหญ่คล้ายกับโครงการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งคือผลกระทบต่อทรัพยากรสัตว์น้ำ ทั้งนี้ เพราะโรงไฟฟ้ามักจะมีการใช้น้ำในระบบหล่อเย็นมาก นอกจากนี้ยังมีผลกระทบเรื่องคุณภาพอากาศ

ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะเกิดขึ้นทั้งในช่วงก่อสร้างและดำเนินงานของการก่อสร้างโรงไฟฟ้าในช่วงก่อสร้างจะต้องมีการเตรียมพื้นที่การขุดหน้าดิน และการขุดบริเวณแหล่งน้ำเป็นต้น นอกจากนี้ยังมีผลกระทบจากคนงานก่อสร้าง

ผลกระทบทางด้านอากาศ โรงไฟฟ้าพลังความร้อนจะมีผลกระทบที่สำคัญต่อคุณภาพอากาศที่ปล่อยออกมา ซึ่งจะมีผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นและในระดับภูมิภาคได้ เช่น ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO₂) ออกไซด์ของไนโตรเจน (NO_x) คาร์บอนมอนอกไซด์ (CO) คาร์บอนไดออกไซด์ (CO₂) และฝุ่นหรือสารปนเปื้อนต่าง ๆ ที่ถูกปล่อยออกมาจากการสันดาปของเชื้อเพลิง ซึ่งปริมาณก็จะขึ้นกับชนิดและประเภทของแหล่งผลิตชนิดและคุณภาพของเชื้อเพลิง ตลอดจนวิธีการเผา

ผลกระทบทางน้ำ จากน้ำเสียจากโรงไฟฟ้าและจากน้ำหล่อเย็น ผลกระทบจากความร้อนต่ออุณหภูมิของน้ำจะมีผลกระทบต่อสังคมพืชและสัตว์ในน้ำ ผลกระทบจากความร้อนต่อนิเวศวิทยาทางน้ำเป็นผลกระทบที่สำคัญ นอกจากนี้ ยังรวมถึงผลกระทบต่อห่วงโซ่อาหาร ซึ่งเป็นผลมาจากการไหลผ่านของน้ำหล่อเย็นผ่านตัวเครื่องและการปล่อยความร้อนลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติซึ่งจะทำให้ความร้อนมีผลต่อสิ่งมีชีวิตในน้ำ

ผลกระทบจากสารเคมีที่ใช้ในการควบคุมการเกิดสนิมและการเกาะของเพรียง โดยเฉพาะสารโลหะหนัก เช่น โครเมียม ของเสียที่ปล่อยจากโรงไฟฟ้าถ่านหิน ซึ่งรวมถึงทำการชะล้างของน้ำจากกองถ่าน และการรั่วไหลของน้ำมัน เป็นต้น

ชีวกายภาพ (biophysical environment) เช่น การตัดไม้ทำลายป่า ก่อให้เกิดการกักเก็บคาร์บอนของดิน ทำให้เกิดการตกตะกอนในลำน้ำมีผลต่อปริมาณแสงที่ส่อง ปริมาณออกซิเจนละลาย และสุดท้ายก่อให้เกิดผลต่อสิ่งมีชีวิตในระบบห่วงโซ่อาหาร เหตุการณ์เหล่านี้ถือเป็นผลกระทบทุติยภูมิ

²¹ กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, คู่มือการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เรื่อง แนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เทคนิคสิ่งแวดล้อมไทย จำกัด, 2541), น.170 - 171.

ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญอื่น ๆ เช่น การเคลื่อนย้ายคนงานเข้ามาในการก่อสร้าง โดยจะมีผลต่อผู้ที่อาศัยอยู่เดิมในกลุ่มสังคมเล็ก ซึ่งจะมีผลต่อการใช้โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล ถนน และมีผลกระทบต่อสภาพสังคม และวัฒนธรรมเดิมของท้องถิ่นและวิถีการดำเนินชีวิตเดิม และมีผลกระทบต่อการย้ายถิ่นเนื่องจากการซื้อขายที่ดิน เป็นต้น

2. โครงการท่อส่งน้ำมันและท่อส่งก๊าซ²² ประกอบด้วยขั้นตอนการก่อสร้าง และการดำเนินการสำหรับในพื้นที่บนดินและบริเวณชายฝั่ง ระบบการวางท่อส่งจะเป็นการวางท่อใต้ดิน ส่วนการวางท่อส่งบริเวณพื้นที่นอกชายฝั่งจะเป็นการวางท่อใต้ผิวน้ำประมาณ 1,500 เมตร ซึ่งกิจกรรมหลักของโครงการจะประกอบด้วย การก่อสร้างเส้นทางดำเนินการและบำรุงรักษา ระบบการขนส่ง การขุดลอกพื้นที่เพื่อการฝังท่อ การก่อสร้างสถานีควบคุม และสถานีจ่าย สถานีติดตั้งปั๊ม สถานีควบคุมความดัน รวมทั้ง booster stations เพื่อลำเลียงน้ำมันไปยังผู้ประกอบการต่าง ๆ เพื่อลำเลียงน้ำมันไปยังผู้ประกอบการต่าง ๆ โรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมี โรงไฟฟ้า เป็นต้น

ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางด้านกายภาพแบ่งเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1. ผลกระทบในแง่บวกของการก่อสร้างโครงการ (positive impacts)

- 1) สามารถนำเชื้อเพลิงขึ้นมาใช้ประโยชน์ได้
- 2) การวางท่อบริเวณนอกชายฝั่งช่วยเพิ่มแหล่งที่อยู่อาศัยให้กับสิ่งมีชีวิตในแหล่งน้ำ

2. ผลกระทบในแง่ลบของการก่อสร้างโครงการ

2.1 การวางท่อบริเวณนอกชายฝั่ง

1) การขุดลอกเพื่อการวางท่อทำให้พื้นที่บริเวณดังกล่าวมีความขุ่นสูงส่งผลให้ปริมาณสัตว์หน้าดินและสิ่งมีชีวิตที่หาอาหารบริเวณพื้นที่ลดลง

2) ความขุ่นของน้ำซึ่งเกิดจากการก่อสร้างทำให้มีการเปลี่ยนแปลงแหล่งที่อยู่อาศัย รวมทั้งประเภทของสิ่งมีชีวิตซึ่งความรุนแรงของปัญหาขึ้นอยู่กับประเภทหรือชนิดของสิ่งมีชีวิตที่ได้รับผลกระทบ

3) ในบริเวณที่มีการสะสมของสารพิษอยู่ในตะกอนดิน เมื่อมีการก่อสร้างจะมีผลทำให้ตะกอนดินดังกล่าวแขวนลอยอยู่ในน้ำทำให้คุณภาพน้ำต่ำ และอาจมีสารพิษบางชนิดเข้าไปสะสมอยู่ในสิ่งมีชีวิตได้

²² เพิ่งอ้าง, น.179 -182.

4) หากเกิดอุบัติเหตุการรั่วไหลของคราบน้ำมันจะส่งผลเสียหายต่อการประกอบกิจกรรมการประมงได้

2.2 การวางท่อบนพื้นดิน

1) ปัญหาการพังทลายของดินบริเวณพื้นที่โครงการส่งผลให้มีการชะเอาตะกอนดินดังกล่าวลงสู่แหล่งน้ำในพื้นที่ทำให้คุณภาพน้ำต่ำ ความชุ่มชื้นสูง

2) การวางแนวท่อและการก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการระบายน้ำและการกีดขวางทางเดินน้ำส่งผลให้ต้นไม้บริเวณพื้นที่ลดจำนวนลงโดยเฉพาะถ้าแนวเส้นท่อตัดผ่านเขตพื้นที่ป่าไม้

3) การก่อสร้างแนวท่อจะทำให้มีการบุกรุกทำลายพืชพรรณดั้งเดิม รวมทั้งทำลายแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ ส่งผลกระทบต่อชนิดและความหลากหลายทางชีวภาพ

4) สูญเสียพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดิน

5) ก่อให้เกิดแนวกันซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการอพยพย้ายถิ่นของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ ทั้งที่ขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่และความยาวของแนวเส้นท่อ

6) โบราณสถานต่าง ๆ อาจถูกทำลายหรือถูกรบกวนทำให้เสื่อมโทรม

7) การก่อสร้างระบบท่อส่งน้ำมันและท่อส่งก๊าซในพื้นที่เขตชุมชนอาจก่อให้เกิดภาวะการจราจรติดขัด

8) การรั่วไหลของคราบน้ำมันทำให้เกิดการปนเปื้อนต่อดิน แหล่งน้ำ ผิวดินและใต้ดิน ซึ่งระดับความรุนแรงขึ้นอยู่กับประเภทและปริมาณการปนเปื้อน รวมทั้งแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่ได้รับผลกระทบด้วย

9) การรั่วไหลของท่อก๊าซอาจก่อให้เกิดปัญหาก๊าซระเบิดและไฟไหม้

2.3 ผลกระทบทางอ้อม

1) ปัญหาการก่อสร้างพื้นที่พัฒนาที่จะเกิดขึ้นภายหลังจากการดำเนินการในบริเวณแนวท่อ

2) ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ทำกินในเขตพื้นที่สาธารณะ เช่น เขตป่าไม้

แหล่งทรัพยากรธรรมชาติ โครงการวางท่อน้ำมันและท่อก๊าซบริเวณพื้นที่นอกฝั่ง และใกล้ชายฝั่งนั้นจะส่งผลกระทบต่อแหล่งน้ำเค็มและแหล่งน้ำกร่อย ส่วนโครงการวางท่อบริเวณบนดินจะส่งผลกระทบต่อแหล่งน้ำจืดซึ่งระดับผลกระทบขึ้นอยู่กับแนวเขตเส้นท่อ ระยะห่างของโครงการจากแหล่งน้ำ โดยผลกระทบที่มักจะพบส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับการตกตะกอนและการชะหน้าดิน รวมทั้งปัญหาการเกิดอุทกภัยเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงเส้นทางระบายน้ำ เนื่องจาก

กิจกรรมการก่อสร้าง นอกจากนี้ ในพื้นที่บริเวณนอกชายฝั่งพบปัญหาการประกอบกิจกรรมด้านการประมง ซึ่งมักจะได้รับผลกระทบมากเมื่อเกิดปัญหาการรั่วไหลของคราบน้ำมันลงสู่แหล่งน้ำ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับชนิดและลักษณะการแพร่กระจายของน้ำมันและสภาพแวดล้อมบริเวณจุดเกิดเหตุด้วย

ระบบความปลอดภัยของท่อ โครงการขนส่งก๊าซผ่านท่อน้ำมันมักจะมีความเสี่ยงจากก๊าซรั่วหรืออุบัติเหตุ การระเบิดของท่อส่งก๊าซ ซึ่งสาเหตุเกิดมาจากความบกพร่องในช่วงการตรวจสอบสภาพรอยแตกของท่อหรือสภาพท่อที่มีการกัดกร่อน การใช้อุปกรณ์อย่างไม่ระมัดระวัง การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม เช่น การเคลื่อนตัวของดิน แผ่นดินไหว สภาพอากาศแปรปรวน รวมทั้งเกิดจากการกระทำของมนุษย์ ซึ่งบางประเทศได้กำหนดมาตรฐานความปลอดภัยในการก่อสร้างและการดำเนินการวางท่อก๊าซไว้ รวมทั้งได้จัดทำมาตรการในการวางท่อก๊าซน้ำมันช่วงการก่อสร้างและการดำเนินโครงการ

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนไทยจากการดำเนินโครงการ

ขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนไทยจากการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะยกตัวอย่างให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนไทยจากการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและมีความขัดแย้งที่สาธารณชนรับรู้กัน ซึ่งได้ขยายลูกกลมใหญ่โตจนกลายเป็นประเด็นสาธารณะไปแล้วที่สำคัญ 2 โครงการ คือ

2.1.1 โครงการโรงไฟฟ้า จังหวัดประจวบคีรีขันธ์²³ กรณีโครงการโรงไฟฟ้า จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เริ่มต้นเตรียมการก่อสร้างโรงไฟฟ้า 2 โรง ในปี 2538 – 2539 ปี 2540 เริ่มมีการ

²³ นายพชร สมทวณิช, เอกสารสรุปผลการสัมมนา “พลังงานกับการมีส่วนร่วมของประชาชน” จัดโดยโครงการพลังงานยั่งยืนไทยเดนมาร์ก THAI – DANISH COOPERATION ON SUSTAINABLE ENERGY สมาคมเทคโนโลยีที่เหมาะสม ร่วมกับ The Danish Organization for Renewable Energy (OVE) วันที่ 28 พฤษภาคม 2542 เวลา 8.30 – 16.30 น. ณ อาคารสถาบัน 3 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (นครราชสีมา: จิตตกานต์การพิมพ์), น. 19 - 20.

ดำเนินงานเพิ่มขึ้น ชาวบ้านเริ่มรับรู้ และมีการคัดค้านเพิ่มมากขึ้น ปี 2541 เริ่มมีเหตุการณ์รุนแรง มีข่าวใหญ่ปรากฏทางหน้าหนังสือพิมพ์

กรณีบ้านกรูด ช่วงปี 2538 – 2539 ยังไม่มีการคัดค้านอย่างเป็นรูปธรรม แม้จะมีการติดต่อขอซื้อที่ดินจากชาวบ้านเป็นจำนวนมาก แต่ชาวบ้านไม่ทราบข้อมูลว่า จะมีการสร้างโรงไฟฟ้า มีแต่ข่าวลือว่า ซื้อเพื่อไปสร้างสนามกอล์ฟหรือเพื่อสร้างคลังสินค้า

ขณะเดียวกับทางบริษัท ยูเนี่ยนได้ชี้แจงว่า มีการจัดทำแบบสอบถามเชิงเศรษฐกิจ และสังคมเมื่อเดือนตุลาคม 2539 เพื่อเป็นการแจ้งให้ชาวบ้านทราบถึงการก่อสร้างโรงไฟฟ้า ตรงนี้ข้อมูลของโรงไฟฟ้ากับประชาชนไม่ตรงกัน ฝ่ายหนึ่งบอกว่าการชี้แจงแล้ว อีกฝ่ายหนึ่งไม่ทราบเรื่อง จนถึงเดือนพฤษภาคม 2540 เริ่มกลายเป็นประเด็นขึ้นมาเมื่อมีการประชุม อบต. เพื่อขออนุมัติการก่อสร้างโรงไฟฟ้า และช่วงเดือนมิถุนายน 2540 ทาง อบต. ได้ทำหนังสือเห็นชอบให้สร้างโรงไฟฟ้าได้

ฝ่ายชาวบ้านรับทราบข่าวเรื่อง โครงการโรงไฟฟ้าอย่างเป็นรูปธรรมครั้งแรก เมื่อพบว่า อบต. ได้เซ็นอนุมัติไปแล้ว ชาวบ้านจึงคัดค้านโดยผลักดันให้มีการยกเลิกมติ อบต. ในช่วงนี้บริษัท ยูเนี่ยน ดำเนินงานด้านประชาสัมพันธ์กับประชาชนมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการจัดสัมมนา การพาชาวบ้านไปดูงาน รวมทั้งการบริการและสร้างสัมพันธ์กับชุมชนต่าง ๆ เช่น จัดหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ รวมถึงการทอดกฐินและทอดผ้าป่า แต่ชาวบ้านกลุ่มคัดค้าน แจ้งว่า ข้อมูลที่บริษัทให้มายังคลุมเครือ ไม่ชัดเจน และข้อมูลเรื่อง EIA ก็ไม่เคยได้อ่านอย่างชัดเจน

กรณีบ่อนอก ทางโรงไฟฟ้าได้ซื้อที่ดินเป็นจำนวนมาก โดยมีข่าวลือว่า จะทำสนามกอล์ฟบ้าง ทำโรงงานปลากระป๋องบ้าง ฝ่ายชาวบ้านบอกว่ารับรู้เรื่องโรงไฟฟ้าตั้งแต่ปี 2538 โดยมีการชี้แจงกับชาวบ้าน และชาวบ้านได้แสดงเจตจำนงที่จะคัดค้านตั้งแต่แรก หลังจากนั้นในช่วงปี 2538 – 2539 ข่าวคราวเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าเงียบหายไป ชาวบ้านจึงเข้าใจว่าเลิกล้มโครงการไปแล้ว

ปี 2540 – 2541 กระแสคัดค้านของชาวบ้านที่บ้านกรูดมีมากขึ้น ผู้ที่ไม่เห็นด้วยของบ้านบ่อนอก เริ่มลุกขึ้นมาคัดค้าน โดยประเด็นสำคัญของการคัดค้านคือ ปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อม ช่วงนี้เริ่มมีการประสานงานและคัดค้านเป็นระยะ ๆ และยื่นหนังสือกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในขณะเดียวกัน บริษัท กัลฟ์ เริ่มทำการประชาสัมพันธ์อีกครั้ง โดยการลงพื้นที่ชี้แจงชาวบ้าน 13 หมู่บ้านรวม 9 ครั้ง และมีกิจกรรมสร้างความสัมพันธ์ของชุมชนในขณะที่ชาวบ้านฝ่ายคัดค้านบอกว่า ประชาชนไม่เข้าร่วมการชี้แจง และเห็นว่าไม่จริงใจในการให้ข้อมูล สำหรับช่วงนี้ข้อมูลจะรับรู้กันเฉพาะพื้นที่ ยังไม่มีข้อมูลหรือข่าวต่อสาธารณชน เนื่องจากสื่อมวลชนก็ยังไม่เห็นความสำคัญ จนกระทั่งเมื่อมีการชุมนุมประท้วงปิดถนน สื่อมวลชนจึงให้ความสนใจมากขึ้น

หลังจากการประชุมประทั่งปิดถนัดในปี 2541 รัฐบาลจึงจัดการประชาพิจารณ์ เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2542 รัฐมนตรีสาวิตต์ โพธิวิหค มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ โดยให้คุณสิปปนนท์ เกตุทัต เป็นประธาน ซึ่งจะดำเนินการประชาพิจารณ์ในเดือนกันยายน

ช่วงหลังกรณีบ่อนอก อาจยังไม่ชัดเจนแต่ก็มีคำถามว่า มีศักยภาพที่จะเป็นแหล่งท่องเที่ยวได้ แต่ทางโรงไฟฟ้าบอกว่าฝั่งที่สร้างขึ้นนั้นไม่เหมาะสมกับเป็นแหล่งท่องเที่ยว มีรีสอร์ทไม่กี่แห่ง และมีกิจการชบเซามาก่อนหน้านั้น

ปัญหาใหญ่ที่เป็นประเด็นสำคัญในปัจจุบันคือ “แนวปะการัง” ไม่มีใน EIA ตามที่บริษัทสร้างสรรค์ได้ทำมาประชาชนยืนยันว่ามีแนวที่สมบูรณ์ เป็นหัวใจหลักในการประเมินพื้นฐาน มีศักยภาพในการเป็นแหล่งท่องเที่ยว ช่วงชาวบ้านเรียกร้องให้ ดร.ธรรณ ดำรงนาวาสวัสดิ์ จากคณะประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และ ดร.ชวลิต วิทยานนท์ จากกรมประมงไปสำรวจเรื่องนี้ พบว่ามีแนวปะการังอยู่จริง และเป็นแนวปะการังที่ค่อนข้างสมบูรณ์มาก และมีสัตว์น้ำอุดมสมบูรณ์และหลากหลาย

การดำเนินการของโรงไฟฟ้านั้น ไม่มีส่วนร่วมของประชาชนจึงทำให้เกิดปัญหาตามมา ประชาชนเองไม่มีส่วนร่วมที่แท้จริง ตั้งแต่ช่วงแรก ๆ และทำให้ปัญหาจากการขาดการมีส่วนร่วมรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ และการที่จะทำให้มีส่วนร่วมในระยะหลังนี้คงเป็นไปได้ยากแล้ว เพราะชาวบ้านเองอาจรู้สึกถึงความไม่จริงใจและรู้สึกไม่ไว้วางใจ

2.1.2 โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติและโครงการโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย – มาเลเซียของบริษัท ทราฟส์ – ไทย มาเลเซีย (ประเทศไทย) จำกัด²⁴

²⁴ สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545) น. 225 – 235; และดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในโชคดี นพวรรณ, “การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการดำเนินโครงการขนาดใหญ่: ศึกษากรณี โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติ และโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย-มาเลเซีย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550).

ความเป็นมาของโครงการ ประเทศไทยและประเทศมาเลเซียได้มีปัญหาเรื่องการแบ่งเขตไหล่ทวีปในอ่าวไทย และได้อ้างสิทธิเหนือมัลลันเกี่ยวกับเส้นเขตไหล่ทวีป โดยทั้งสองประเทศได้เคยให้สัมปทานสำรวจปิโตรเลียมในบริเวณพื้นที่เหนือมัลลันดังกล่าว ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 7,250 ตารางกิโลเมตร ห่างจากจังหวัดสงขลา 260 กิโลเมตร และห่างจากเมืองโกตาบารู รัฐกลันตัน ประเทศมาเลเซีย 150 กิโลเมตร ในการอ้างสิทธิในพื้นที่ดังกล่าว ทั้งสองประเทศต่างยึดกฎหมายระหว่างประเทศประกอบด้วยข้อเท็จจริงทางภูมิศาสตร์มาเอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายตนมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ต้องยึดหลักกฎหมายระหว่างประเทศเป็นสำคัญ เหตุการณ์ตามลำดับเวลา ดังนี้

พ.ศ. 2522 รัฐบาลของทั้งสองประเทศได้ตกลงร่วมกันที่จะพัฒนาพื้นที่ดังกล่าว โดยกำหนดให้เป็น “พื้นที่พัฒนาร่วมไทย – มาเลเซีย” (Malaysia – Thailand Joint Development Area หรือ JDA) และได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจ (memorandum of understanding : MOU) ในการจัดตั้งองค์การร่วมไทย – มาเลเซีย (Malaysia – Thailand Joint Authority หรือ MTJA) เพื่อรวมสิทธิแทนรัฐบาลทั้งสองในการสำรวจและแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรปิโตรเลียมในพื้นที่ทับซ้อน (JDA) ร่วมกัน พ.ศ. 2533 องค์การร่วมไทย – มาเลเซีย (Malaysia – Thailand Joint Authority หรือ MTJA) ได้ตั้งขึ้นในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2540 – 2550 ระยะเวลาการดำเนินโครงการ ประกอบด้วย โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติ และโรงแยกก๊าซธรรมชาติ สงขลา ครอบคลุมพื้นที่ 4 อำเภอ คือ อำเภोजะนะ อำเภอนาหม่อม อำเภอหาดใหญ่ และอำเภอสะเตา

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) บริษัท ทรานส์ไทย – มาเลเซีย (ประเทศไทย) จำกัด ได้ว่าจ้างให้คณะกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ศึกษาและจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อนำเสนอสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมพิจารณา ซึ่งผลการพิจารณารายงาน ฯ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ฯ ยังไม่เห็นชอบกับรายงานดังกล่าว โดยขอให้ศึกษาเพิ่มเติมในบางประเด็น น่าสังเกตว่าโครงการได้เริ่มดำเนินไปแล้วขณะที่ผลการพิจารณารายงาน ฯ ยังไม่ได้ข้อสรุป

การดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชน เริ่มดำเนินการตั้งแต่อยู่ในขั้นของการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ทีมวิจัยได้เริ่มดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นของการเข้าไปเก็บข้อมูลโดยในช่วงแรกใช้วิธีการประชุมประชาชนในระดับตำบล 17 ตำบล(รวม 15 ครั้ง) และระดับอำเภอ 1 ครั้ง ได้มีประเด็นคำถามเกี่ยวกับความไม่มั่นใจในผลกระทบของโครงการหลาย ๆ ด้านจากผู้เข้าร่วมประชุมซึ่งในบางประเด็นที่เป็นผลกระทบจากโครงการ คณะผู้ศึกษายังไม่สามารถให้คำตอบได้เนื่องจากต้องรอผลการศึกษา

หลังจากนั้น 1 ปี คือปี พ.ศ. 2543 เมื่อการศึกษาลักษณะทาสีแวดล้อมเสร็จเรียบร้อยแล้ว ทีมวิจัยจึงจัดประชุมในระดับอำเภออีก 3 ครั้ง และในระดับโครงการอีก 2 ครั้ง โดยข้อเท็จจริงที่ปรากฏไม่อาจถือได้ว่าได้จัดให้มีการประชาพิจารณ์สำเร็จตามความเข้าใจของหน่วยงานที่จัดให้มีการประชาพิจารณ์ซึ่งได้สรุปว่าการจัดการประชาพิจารณ์ในครั้งที่ 2 เสร็จสิ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539

มีข้อสังเกต คือ การดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการนี้ไม่ได้รับความร่วมมือที่ดีจากประชาชนในท้องถิ่น แม้ว่าจะมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องในระดับของการทำรายงานศึกษาลักษณะทาสีแวดล้อมก็ตาม แต่ดูเหมือนว่าสิ่งที่ประชาชนเรียกร้อง คือ ความโปร่งใสในเนื้อหา และประเด็นที่ชัดเจนของโครงการว่าจะมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นอย่างไร

2.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไทยจากการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไทยจากการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เริ่มพิจารณาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันและกฎหมายลำดับรองทั้งที่เป็นกฎหมายทั่วไปและกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทั้ง 3 ด้านในประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจโครงการ และกระบวนการยุติธรรมเพื่อเยียวยาการถูกระทบสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจโครงการและนำเสนอให้เห็นข้อสังเกตและปัญหาจากสภาพบังคับของกฎหมายดังกล่าว

2.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550²⁵ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535²⁶

หลักการสำคัญพื้นฐานของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในการกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนสำคัญ คือ 1) หลักการประชาธิปไตย โดยพื้นฐานของหลักการนี้นั้นอำนาจในการปกครองเป็นของประชาชน องค์การของรัฐเป็นเพียงตัวแทนของประชาชน การดำเนินงานขององค์การของรัฐจึงต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน และ 2) หลักประกันสิทธิและ

²⁵ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก หน้า 1 วันที่ 24 สิงหาคม 2550.

²⁶ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 37 หน้า 1 – 43 วันที่ 4 เมษายน 2535.

เสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน หรือ หลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม (the rule of law)²⁷ ได้แก่ (1) การควบคุมการกระทำทางปกครองภายใต้หลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพราะภาระหน้าที่ของรัฐสมัยใหม่ได้มีการขยายขอบเขตไปอย่างกว้างขวาง มากกว่ามีเพียง ดูแลความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และดูแลความมั่นคงของประเทศจากการรุกรานของศัตรูภายนอกประเทศ รัฐสมัยใหม่ได้ขยายภารกิจในการเข้าไปดำเนินการสาธารณะต่าง ๆ มากขึ้น การขยายภารกิจของรัฐดังกล่าวเพิ่มภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองมากขึ้นเช่นกัน ยิ่งฝ่ายปกครองมีภาระหน้าที่มากเพียงใด การใช้อำนาจมหาชนของฝ่ายปกครองที่จะไปกระทบต่อสิทธิของประชาชนก็มีมากขึ้นเพียงนั้น และด้วยเหตุนี้เองจึงมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมฝ่ายปกครอง และ (2) หลักการธรรมาภิบาลที่ดีในการบริหารจัดการงานของรัฐ เป็นหลักการที่ส่งเสริมการควบคุมการกระทำทางปกครองของรัฐ การกระทำของรัฐที่จะจัดการกิจการในทุกระดับ จะต้องประกอบด้วย กลไก กระบวนการและสถาบันต่าง ๆ ที่ประชาชนและกลุ่มสามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ ปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดงความเห็นที่แตกต่างกัน บนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ยืนอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม และเสียงของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา

จากหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมาภิบาลการปกครองในระบอบประชาธิปไตยรัฐจึงต้องให้หลักประกันต่อประชาชนโดยการให้ข้อมูลและให้สิทธิแก่ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลการดำเนินการจัดทำกิจการของรัฐ ให้สิทธิประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการดำเนินการจัดทำกิจการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างมีนัยสำคัญด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งกระทบต่อ

²⁷ หลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม (The Rule of Law) หรือหลัก “การปกครองของกฎหมาย ไม่ใช่การปกครองของมนุษย์” (Government of Law, not of men) หรือหลัก “กฎหมายเป็นใหญ่” (Primary of Law) ตามหลักนี้ ฝ่ายปกครองจะกระทำการอย่างใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนคนใดคนหนึ่ง แม้ว่าการกระทำนั้นจะเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของผู้อื่นหรือเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนที่เรียกว่า “ประโยชน์มหาชน” (Public Interest) ก็ตาม ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความหมายและความสำคัญของศาลปกครอง, คณะทำงานประชาสัมพันธ์งานจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เอกสารพิมพ์โรเนียว.

การดำรงชีวิตของประชาชน และเมื่อได้รับความเสียหายหรือถูกละเมิดสิทธิดังกล่าวรัฐจะต้องมีกลไกการเยียวยาความเสียหายดังกล่าว

2.2.2 มาตรการทางกฎหมายในการเข้าถึงข้อมูล

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 รับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองของราชการไว้ในมาตรา 56²⁸ ในรายละเอียดนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

นอกจากมาตรา 56 แล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังรับรองสิทธิประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลไว้ในมาตรา 57²⁹ แต่เป็นการเข้าถึงข้อมูลการดำเนินการของรัฐที่อาจกระทบต่อสถานภาพการดำรงชีวิตของประชาชนที่มีส่วนได้เสียซึ่งแตกต่างจากมาตรา 58 ที่เป็นการเข้าถึงข้อมูลสาธารณะในความครอบครองของส่วนราชการโดยประชาชนทั่วไปย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล

²⁸ มาตรา 56 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่ การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

²⁹ มาตรา 57 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการ หรือ กิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

ผู้ขอข้อมูลเกี่ยวกับการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของราชการมีส่วนได้เสียเนื่องจากว่าการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้นอาจส่งผลกระทบต่อตนเองหรือชุมชนของตนในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชน หรือกระทบต่อคุณภาพชีวิตหรือสุขภาพอนามัยของตนหรือสมาชิกของชุมชนก็ตาม เช่น อาจขอข้อมูลเกี่ยวกับการที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมจะออกใบอนุญาตให้ตั้งโรงงานขนาดใหญ่แห่งหนึ่งซึ่งประกอบกิจการโรงงานที่อาจก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ และกลั่นเหม็นแก่ชุมชนได้³⁰ ส่วนผู้ที่ไม่มีส่วนได้เสียหรือไม่เกี่ยวข้องย่อมไม่อาจขอข้อมูลตามมาตรา 57

2. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดสิทธิเกี่ยวกับการรับรู้ข้อมูลข่าวสารไว้ในมาตรา 6³¹

มาตรา 6 ได้จำกัดขอบเขตสิทธิของบุคคลในการจะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารจากทางราชการว่า จะต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเท่านั้น และแม้แต่ในเรื่องดังกล่าวเอง ก็มีข้อจำกัดว่าจะต้องไม่เป็นความลับเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ เช่น ข้อมูลลับทางทหาร หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล เช่น ประวัติคนไข้ หรือความลับเกี่ยวกับทรัพย์สิน เช่น จำนวนเงินฝากในบัญชีธนาคาร หรือความลับเกี่ยวกับสิทธิในทางการค้า เช่น สูตรผลิตเครื่องเดิมบางชนิด หรือเป็นความลับของบุคคลใดที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย³²

มีข้อน่าสังเกตว่า ในทางปฏิบัติก็มีข้อโต้แย้งกันอยู่เสมอว่า ประชาชนมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 6 (1) จริงหรือไม่ เพราะบทบัญญัตินี้ใช้ข้อความว่า บุคคล “อาจ” มีสิทธิ ซึ่งคำว่า “อาจ” แสดงถึงความไม่แน่นอนว่า บุคคลนั้น “อาจมี” หรือ “อาจไม่มี” สิทธิก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่า มีกฎหมายเฉพาะได้กล่าวรายละเอียดในเรื่องนั้นไว้อย่างไร ซึ่งในมาตรา 6 วรรคท้ายที่บัญญัติว่า เรื่องต่าง ๆ ที่กล่าวมาในมาตรา 6 ให้เป็นไปตามกฎหมายในเรื่อง

³⁰ อานาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7, น. 476.

³¹ มาตรา 6 เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) การได้รับข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

ฯลฯ

³² อานาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7, น. 478.

นั้น ๆ หากปรากฏว่า ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลในการได้รับข้อมูลข่าวสารในเรื่องดังกล่าวไว้ บุคคลนั้นย่อมไม่สามารถอ้างได้ว่าตนมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารในเรื่องนั้น³³

สิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนยังไม่สมบูรณ์ ตามระบุไว้ในมาตรา 6(1) บทบัญญัติใช้คำว่า “อาจมีสิทธิ” ทำให้สิทธิในการรับรู้ของประชาชนไม่เป็นสิทธิโดยสมบูรณ์แต่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของหน่วยงานเจ้าของข้อมูล ซึ่งประเภทของข้อมูลที่จะเปิดเผยเป็นการกำหนดไว้อย่างกว้างๆ และยังอยู่ภายใต้กฎหมายอื่น คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งข้อมูลข่าวสารทางราชการอาจถือว่าเป็นความลับเพราะเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติทำให้รัฐเลือกที่จะเปิดเผยเฉพาะข้อมูลทั่วไป แต่เลือกที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสาธารณะ³⁴

ตามมาตรา 6 วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งรับรองสิทธิในการรับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการก็ได้ยกเว้น “ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติหรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิทางการค้าหรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย” ข้อยกเว้นนี้ทำให้ข้ออ้างอิง “ความลับเชิงธุรกิจ” ถูกนำมาใช้เกินขอบเขตความเป็นจริงเพราะไม่มีหลักเกณฑ์ว่าข้อมูลประเภทใดส่วนใดที่เป็นความลับทางธุรกิจ ซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมไม่ควรเป็นความลับทางธุรกิจ³⁵

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการทั่วไป (มาตรา 6) แต่มิได้มีบทบัญญัติเฉพาะที่สนับสนุนการเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมของสาธารณชน และได้กำหนดกลไกหรือการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องดังกล่าวเหมือนกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนั้น การเพิ่มข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม ให้เป็นข้อมูลที่รัฐต้องเปิดเผยใน

³³ อานาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7, น. 478.

³⁴ เอกสารของสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย 15 มีนาคม 2550 จากการการประชุม “ข้อเสนอต่อการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540” รวบรวมจากเวทีระดมความคิดเห็น เรื่อง “มิติสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญใหม่กับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง” และจากผลการศึกษาของโครงการธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม วันที่ 22 มกราคม 2550 ณ โรงแรมรามาร์คเด็นส์

³⁵ สถาบันนโยบายศึกษาและมูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, รายงานฉบับสมบูรณ์ แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม, 2539, น. 8-5 ถึง 8-6.

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จะช่วยสร้างความชัดเจน และเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้กลไกคุ้มครองสิทธิที่จะรับรู้ข้อมูลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้อย่างกว้างขวางและมีประสิทธิภาพมากขึ้น³⁶

3. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540³⁷

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นเรื่องของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ที่ถือว่าเป็นข้อมูลสาธารณะซึ่งประชาชนมีสิทธิรู้ ขณะเดียวกันก็เป็นการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการมีความสำคัญในการที่จะทำให้ประชาชนได้ข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์ในการตัดสินใจ ได้รับทราบการทำงานของรัฐบาล รวมทั้งมีโอกาสในการร่วมกำหนดนโยบายของรัฐ อีกทั้งยังเป็นการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐด้วย³⁸

ก. หลักการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประกอบด้วย

1. เปิดเผยเป็นหลักทั่วไป ปกปิดเป็นข้อยกเว้น ซึ่งตรงกันข้ามกับการปฏิบัติของราชการในอดีต ที่ถือว่าเอกสารของทางราชการเป็นความลับที่พึงสงวน โดยดำเนินการแบบปกปิดเป็นหลัก

2. ข้อยกเว้นต้องเป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น ในมาตรา 14 และมาตรา 15 ซึ่งหากไม่เป็นไปตามข้อยกเว้นดังกล่าว ก็ต้องใช้หลักการข้อ 1 คือการเปิดเผยข้อมูล

3. การคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล เป็นการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามกฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล โดยปกปิดเป็นหลัก เปิดเผยเป็นข้อยกเว้น ซึ่งตรงข้ามกับหลักการข้อ 1 ที่ใช้กับข้อมูลข่าวสารทั่วไปของทางราชการ

ข. ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย ในนิยามความหมายต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (มาตรา 4) เป็นการกำหนดขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายไปในตัวด้วย

ค. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ มีวิธีการต่อไปนี้

1. การนำข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่กฎหมายกำหนด ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 7

³⁶ เอกสารของสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย 15 มีนาคม 2550, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 34.

³⁷ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอน 46 ก. ลงวันที่ 10 กันยายน 2540.

³⁸ เรื่อง: ความรู้เกี่ยวกับ พรบ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540.

2. การนำข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่กฎหมายกำหนด ไปรวมและจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีสถานที่เฉพาะ ที่ประชาชนสามารถเข้าไปตรวจดูได้โดยสะดวก รวมทั้งต้องมีดัชนีหรือรายการข้อมูลข่าวสาร ที่จะให้ประชาชนสามารถตรวจสอบรายการข้อมูลข่าวสารได้ด้วย ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กล่าวโดยสรุปคือ หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานต้องมี “ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการ” เพื่อให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องรวบรวมข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยต่อไป นี้ ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูเมื่อใดก็ได้

3. การเปิดเผยหรือจัดหาข้อมูลข่าวสารของราชการ ให้กับประชาชนที่มาขอเป็นการเฉพาะราย มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดไว้ว่า ถ้ามี ผู้มาขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการ และคำขอนั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควร ให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอ ในเวลาอันสมควร ดังนั้น การจัดข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนตามวิธีนี้ มีลักษณะเป็นการจัดข้อมูลข่าวสารให้กับผู้ขอเป็นรายกรณี ซึ่งแตกต่างกันตามความต้องการของแต่ละคน ทั้งนี้ ข้อมูลข่าวสารที่ขอนี้ ไม่มีข้อจำกัดในเรื่องที่จะขอว่าจะขอเรื่องอะไร หากไม่เข้าข้อยกเว้นที่จะไม่เปิดเผยตามที่พระราชบัญญัติกำหนด ให้ถือเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่ต้องจัดหาให้ นอกจากนี้ ต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่แล้วในสภาพที่พร้อมจะให้ได้ ไม่ใช่ต้องไปจัดทำ วิเคราะห์ รวบรวม สรุป หรือจัดให้มีขึ้นใหม่ หรือหากจะจัดทำขึ้นใหม่ก็ได้ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการพิทักษ์คุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชน ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ทางการค้า ซึ่งหน่วยงานสามารถเก็บค่าบริการได้ตามที่เห็นสมควร

4. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นเอกสารประวัติศาสตร์ มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะเก็บรักษา หรือมีอายุครบกำหนดนับแต่วันให้เสร็จสิ้นการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารนั้น ให้หน่วยงานของรัฐส่งมอบให้แก่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เพื่อคัดเลือกไว้ให้ประชาชนได้ศึกษาค้นคว้า

โดยสรุปแล้วประเภทของข้อมูลข่าวสาร แบ่งได้เป็น

1. ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้ ได้แก่

(1) ข้อมูลข่าวสารที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 7 (2) ข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู ตามมาตรา 9 (3) ข้อมูลข่าวสารที่มีการร้องขอให้เปิดเผย ตามมาตรา 11

2. เอกสารประวัติศาสตร์ ตามมาตรา 26

3. ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล (หมวด 3) คือ ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคลและสิ่งที่ทำให้รู้ตัวผู้นั้นได้

4. ข้อมูลข่าวสารที่อาจไม่ต้องเปิดเผยก็ได้ ได้แก่

(1) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ห้ามมิให้เปิดเผย ตามมาตรา 14 คือ ข้อมูลข่าวสารที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดว่าจะเปิดเผยมิได้โดยไม่มีข้อยกเว้นให้ไปพิจารณาในดุลพินิจซึ่งน้ำหนักทั้งสิ้น (2) ข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผย ตามมาตรา 15 (3) ข้อมูลที่เป็นความลับตามมาตรา 16 โดยมาตราดังกล่าวได้ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีหรือกระเปาะว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544 โดยดูควบคู่ไปกับระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ในส่วนที่ว่าด้วยเอกสารข้อมูลข่าวสารลับซึ่งกำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยไม่ขัดกับระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544

ง. องค์การที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้แก่

1. คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ³⁹ มีอำนาจหน้าที่ในการสอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐ ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่ได้รับความขอ รวมทั้งอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งโดยสรุปแล้ว คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีหน้าที่เพียงการพิจารณาและให้คำแนะนำ โดยไม่มีอำนาจบังคับหรือสั่งการใด ๆ ดังนั้น หากเกิดการร้องเรียนเนื่องจากได้รับความเสียหายจากการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ก็เป็นสิทธิของผู้ได้รับความเสียหายที่จะไปฟ้องดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป

2. คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (หมวด 6) มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่ง มิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือ มาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ตามมาตรา 25 โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น ให้

³⁹ หมวด 5 มาตรา 27 ถึง มาตรา 34

แต่งตั้งตามสาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งในปัจจุบัน มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแล้วจำนวน 5 คณะ ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารด้านความมั่นคงของประเทศ ด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ ด้านการแพทย์และสาธารณสุข ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรม และการเกษตร และ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน การสังคม และการบังคับใช้กฎหมาย

จ. สำหรับ “ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ซึ่งเป็นสถานที่ที่หน่วยงานของรัฐจัดรวบรวมข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนเข้าค้นหาข้อมูลข่าวสารของราชการได้เอง ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้น มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นไปตามประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู

ข้อสังเกตและปัญหา แยกพิจารณาเป็น

1. ปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

(1) การนิยามคำว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ตามมาตรา 4 ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่รัฐจะพิจารณาว่า ข้อมูลข่าวสารใด เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการจากการอยู่ในความครอบครอง หรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐหรือไม่ อันเป็นการพิจารณาเฉพาะประเภทไม่ได้พิจารณาถึงเนื้อหาสาระของข้อมูล ดังนั้นเมื่อพิจารณาว่า ข้อมูลข่าวสารใดเป็นข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครอง หรือควบคุมดูแลของหน่วยงานรัฐแล้ว ก็มักจะถือว่าเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่เปิดเผยได้ เว้นแต่จะเข้ากรณีข้อยกเว้นตามมาตรา 14 และมาตรา 15 โดยไม่มีการพิจารณาถึงเนื้อหาสาระของข้อมูลข่าวสารว่า เป็นข้อมูลส่วนบุคคลหรือเป็นความลับของราชการรวมอยู่ด้วยหรือไม่ ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์ของสาธารณะหรือประโยชน์ส่วนบุคคลได้

(2) ความไม่ชัดเจนในรายละเอียดของข้อมูลข่าวสารแต่ละประเภทและการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไม่ได้บัญญัติให้รายละเอียดของข้อมูลข่าวสารแต่ละประเภทไว้อย่างชัดเจนว่า ข้อมูลใดเปิดเผยได้หรือไม่ อย่างไร หรือมีส่วนใดที่เปิดเผยได้บ้างหรือไม่ เช่น รายงานการประชุมของหน่วยงานของรัฐ รายงานการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีสำคัญ ๆ เป็นต้น ทำให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ด้วยความลำบาก และมักจะใช้ดุลพินิจว่าไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลนั้นได้ทั้งหมด ทำให้เกิดการร้องขอและอุทธรณ์ไปยังสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.)

(3) ปัญหาความไม่เป็นกลางของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เนื่องจากทั้งกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมาจากระบบราชการหรือเป็นบุคลากรจากภาครัฐ เกือบทั้งสิ้น การพิจารณาวินิจฉัยจึงอาจต้องเอียงเข้าข้างรัฐบาลหรือฝ่ายปกครอง ทำให้สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ ดังนั้น การนำบุคคลากรภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อันเป็นหลักประกันสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนอีกทางหนึ่งและจะช่วยลดกระแสที่ว่า “การวินิจฉัยของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเอียงเข้าข้างรัฐ” ได้

(4) กฎหมายขาดการรับรองสิทธิของประชาชนในการที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารทางราชการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่จะได้รับทราบถึงข้อมูล ความคืบหน้า หรือการเปลี่ยนแปลงทางด้านสิ่งแวดล้อม บังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดแสดงหรือเผยแพร่รายละเอียดให้ประชาชนทราบ ซึ่งจะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานรัฐ หรือการเปิดเผยข้อมูลด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมโดยจัดแสดงหรือเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้ประชาชนสามารถตรวจดูได้ตามมาตรา 9 (8) เช่น รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) รายงานผลการศึกษา และข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ ผลการตรวจสอบโรงงาน หรือคุณภาพสิ่งแวดล้อมในชุมชน ต้องเปิดเผยให้กับชุมชนรอบ ๆ โรงงานทราบด้วย โดยเฉพาะปัญหามลพิษ เนื่องจากข้อมูลเหล่านี้ล้วนเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน เป็นต้น หากมีการจัดข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก็เป็นแบบข้อมูลประชาสัมพันธ์แบบกว้าง ๆ เท่านั้น⁴⁰

(5) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการยังไม่ได้เป็นกลไกการเปิดเผยข้อมูลด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในกระบวนการมีส่วนร่วมในการพิจารณาการดำเนินโครงการของรัฐ ไม่ได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนรับรู้ข้อมูลตั้งแต่เริ่มต้นที่ยังไม่อนุมัติโครงการ ประชาชนจะทราบข้อมูลหลังจากที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการหรืออนุมัติโครงการไปแล้ว เช่น การกำหนดให้รัฐเปิดเผยรายงาน ฯ ในระหว่างการพิจารณาเพราะเป็นโครงการที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและสิ่งแวดล้อม และป้องกันการหลีกเลี่ยงของเจ้าหน้าที่รัฐในการให้ข้อมูลรายงาน ฯ โดยให้เหตุผลว่าอยู่ในระหว่างการพิจารณาหรือให้ไปขอกับเจ้าของโครงการเอง เพราะถือว่าเป็นข้อมูลของเอกชน⁴¹

⁴⁰ เอกสารของสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย 15 มีนาคม 2550, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 34.

⁴¹ เพิ่งอ้าง.

(6) ปัญหาคุณภาพของข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากแต่ละหน่วยงานไม่ตรงกันทั้งที่เป็นประเด็นเดียวกัน บางหน่วยงานให้ข้อมูลเชิงประชาสัมพันธ์เท่านั้น และข้อมูลเป็นเรื่องเทคนิควิชาการเฉพาะด้านซึ่งยากแก่การเข้าใจของประชาชนทั่วไป⁴²

(7) การเปิดเผยและเงื่อนไขขั้นตอนที่ยุ่งยากในการเปิดเผยข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม อาทิ ผลการตรวจสอบโรงงาน หรือคุณภาพสิ่งแวดล้อมในชุมชน ต้องเปิดเผยให้กับชุมชนรอบๆ โรงงานทราบด้วย โดยเฉพาะปัญหามลพิษ เนื่องจากข้อมูลเหล่านี้ล้วนเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน⁴³

(8) ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมเป็นข้อมูลเชิงเทคนิควิชาการเฉพาะด้านทำให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจได้ยาก

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่แพร่หลายอาจไม่มีประโยชน์ หากข้อมูลข่าวสารขาดความถูกต้อง ครบถ้วนของข้อมูล หรือยากแก่การเข้าใจของคนทั่วไป เช่น ข้อมูลการตรวจวัดคุณภาพอากาศของโรงไฟฟ้าแม่เมาะ ที่เป็นข้อมูลเทคนิคที่ยากแก่การทำความเข้าใจของคนทั่วไป และแม้ผลการตรวจวัดของกรมควบคุมมลพิษจะอยู่ในระดับมาตรฐาน แต่ยังคงปรากฏว่ามีคนในท้องถิ่นใกล้โรงไฟฟ้าที่เจ็บป่วยด้วยโรคระบบทางเดินหายใจในอัตราสูงกว่าพื้นที่อื่น เรื่องนี้จึงเป็นประเด็นสำคัญที่หน่วยงานของรัฐควรจะทำให้มีความสำคัญ เพราะจะมีผลต่อความน่าเชื่อถือของข้อมูลข่าวสาร และทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจกันได้⁴⁴

(9) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลยพินิจที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ได้ตามมาตรา 15 ภายใต้หลัก 3 ประการคือ ผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นขอบเขตที่กว้างเกินไปและเปิดให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวาง ส่วนใหญ่ เจ้าหน้าที่มักจะปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไว้ก่อน ทำให้มีเรื่องอุทธรณ์มายังคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจำนวนมาก การเปิดให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจในการกำหนดชั้นความลับ ดังเช่น กรณีการกำหนดให้ข้อมูลการเจรจาข้อตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreement: FTA) ไทย-สหรัฐอเมริกาเป็นข้อมูลที่อยู่ในชั้น “ลับ” ตาม พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ทำให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากต่อกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการเจรจา อีกทั้ง ผลการประเมิน

⁴² เพิ่งอ้าง.

⁴³ เพิ่งอ้าง.

⁴⁴ เพิ่งอ้าง.

ระดับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับรายงานการปฏิบัติตามกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมของโรงงานอุตสาหกรรม โดยเครือข่ายธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมรวม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ใน 3 ครั้งที่ผ่านมา (ในปี พ.ศ. 2544 พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549) ได้ข้อสรุปเดียวกันว่า การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับมลพิษอุตสาหกรรมยังอยู่ในขอบเขตที่จำกัดมาก โดยหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลโรงงานและมลพิษจากโรงงานไม่มีนโยบายที่จะเปิดเผยหรือเผยแพร่ข้อมูลมลพิษโรงงานสู่สาธารณชนในวงกว้าง เช่น ผ่านทางเว็บไซต์ โดยให้เหตุผลเรื่องการเป็นความลับทางธุรกิจหรือการค้าของข้อมูล และผู้ประกอบการไม่ยินยอมให้มีการเปิดเผย ซึ่งเป็นการใช้ช่องทางตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างๆ ว่าเป็นการเข้าถึงหลัก 3 ประการคือ ผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้อง⁴⁵

(10) ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน แม้ว่าตามมาตรา 20 แห่ง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จะให้ความคุ้มครองการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 ถ้าเจ้าหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยสุจริตและปฏิบัติตามขอบอำนาจหน้าที่หรือตามระเบียบตามมาตรา 16 ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการยังต้องปฏิบัติตามวิธีการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารที่ถือเป็นความลับของทางราชการ หากฝ่าฝืนก็เสี่ยงต่อการถูกดำเนินการสอบสวนวินัย หรือไม่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 20 นี้ เจ้าหน้าที่ผู้เปิดเผยอาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีในข้อหาหมิ่นประมาทหรือได้รับโทษทางอาญาตามกฎหมายเฉพาะ นอกจากนี้ บทบัญญัติที่มีอยู่ในกฎหมายบางฉบับกลับมีลักษณะข่มขู่การเปิดเผยข้อมูลให้ต้องรับโทษทางอาญา หรือถูกฟ้องฐานหมิ่นประมาท หรือถูกดำเนินการสอบสวนทางวินัยดังที่ปรากฏใน มาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐไม่กล้าเปิดเผยข้อมูลการทุจริต และเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการตรวจสอบและปราบปรามการทุจริตประพฤติดมิชอบในวงราชการที่ดำเนินการอยู่⁴⁶

(11) ยังไม่มีการกำหนดสิทธิของคนต่างด้าวตามมาตรา 9 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย ส่งผลให้เกิดปัญหาในกรณีที่มีข้อมูลข่าวสารนั้นมีผลกระทบต่อชีวิต

⁴⁵ เพิ่งอ้าง.

⁴⁶ เพิ่งอ้าง.

หรือสุขภาพอนามัยของมนุษย์ เพราะคนต่างด้าวโดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวและชนกลุ่มน้อยที่ไม่มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย (ไม่มีทะเบียนบ้าน) ยังไม่มีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการตามกฎหมายปัจจุบันซึ่งขัดกับหลักสิทธิมนุษยชนสากล อีกทั้งอาจส่งผลกระทบต่อคนไทยเอง เช่น หากไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโรคไข้หวัดนกและการป้องกันตนเองจากโรคไข้หวัดนกในกลุ่มแรงงานต่างด้าว ซึ่งมักมีสภาพความเป็นอยู่ที่แออัด แออัด อาจทำให้คนกลุ่มนี้มีภาวะเสี่ยงต่อการติดเชื้อและการแพร่กระจายไปยังคนไทยได้⁴⁷

(12) กฎหมายยังขาดเนื้อหาเรื่องกรอบเวลาที่ชัดเจนในการดำเนินการตามคำขอข้อมูลข่าวสาร เพราะมาตรา 11 ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มิได้กำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนที่หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดทำข้อมูลข่าวสาร โดยระบุเพียงว่า “ภายในเวลาอันสมควร” ทำให้อยู่ในดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และส่วนใหญ่ พบว่า การให้ข้อมูลข่าวสารมีความล่าช้าอย่างมาก อีกทั้ง ไม่มีระบบการแจ้งกลับผู้ที่ร้องขอข้อมูลว่าจะให้ข้อมูลข่าวสารที่ร้องขอไปหรือไม่ และเมื่อใด⁴⁸

2. ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและการทำงานขององค์กร

(1) คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการประกอบด้วย กรรมการฝ่ายราชการและวิชาการ⁴⁹ เป็นกรรมการที่เป็นบุคลากรฝ่ายราชการข้างมาก 14 เสียง และกรรมการฝ่ายวิชาการข้างน้อย 9 เสียง การปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของของกฎหมายอย่างแน่วแน่โดยยึดหลักความเป็นกลางและความเป็นอิสระที่จะทำให้สาธารณชนเชื่อถือได้นั้น อาจเป็นเรื่องยากเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจะต้องมีหลักประกันความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร และอำนาจทางการเมือง

(2) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามมาตรา 35 กำหนดให้แต่งตั้งบุคคลจากความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของข้อมูลข่าวสารราชการโดยมติคณะรัฐมนตรีตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 และมาตรา 37 วรรคสอง ได้กำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุด อย่างไรก็ดีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการนี้ในทางปฏิบัติก็ยังไม่สามารถบังคับได้อย่างมี

⁴⁷ เพิ่งอ้าง.

⁴⁸ เพิ่งอ้าง.

⁴⁹ ดู มาตรา 27.

ประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่ได้รับการปฏิบัติจากหน่วยงานของรัฐนั้นที่ยังคงไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่คณะกรรมการวินิจฉัย ฯ ได้มีคำสั่งให้เปิดเผย และยังไม่มีการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้หน่วยงานราชการที่ไม่เปิดเผยข้อมูลต้องปฏิบัติตาม⁵⁰

จากผลการประเมินกรณีศึกษาการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในการอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลโรคระบาดไก่ ซึ่งชี้ให้เห็นถึง จุดอ่อนในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่กำหนดโครงสร้างหรือองค์ประกอบของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่มีข้าราชการการเมืองเป็นประธาน และมีอำนาจในการเสนอชื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อรัฐมนตรี นอกจากนี้ กฎหมายได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการรักษาความเป็นกลางในการพิจารณาวินิจฉัยเพียงมาตราเดียว คือ มาตรา 36 วรรคสอง ที่ระบุว่า ในกรณีพิจารณาเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐแห่งใด กรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งมาจากหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นจะเข้าร่วมพิจารณาด้วยไม่ได้⁵¹

2.2.3 มาตรการทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมไว้ในหลายมาตรา และในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้การรับรองสิทธิขององค์กรเอกชนซึ่งจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไว้ในมาตรา 7 และมาตรา 8 นอกจากกฎหมายที่บัญญัติกฎหมายในการควบคุม คุ้มครองและปกป้องสิ่งแวดล้อมแล้ว ต่อมารัฐบาลได้จัดทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน รวมตลอดทั้งเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐอย่างกว้างขวาง

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญได้รับรองว่าบุคคลย่อมมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองไว้ในมาตรา 58⁵² และได้เน้นย้ำ

⁵⁰ ชาญชัย แสวงศักดิ์ บรรเจิด สิงคะเนติ และสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์, การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการกับข้อพิจารณาทางกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ปี.เจ. เพลท โปรดักส์เซอร์, 2543), น. 128.

⁵¹ เอกสารของสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย 15 มีนาคม 2550, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 34.

⁵² มาตรา 58 บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน

ความสำคัญของการมีสิทธิของบุคคลที่จะแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่นเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนและชุมชนและนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา 67⁵³

นอกจากนี้ยังกำหนดให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงในการวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน

รวมถึงรัฐธรรมนูญยังรับรองว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคมไว้ในส่วนที่ 11 มาตรา 63 และมาตรา 64 และรับรองสิทธิของชุมชนที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ในส่วนที่ 12 ของหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

2. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงรับรองสิทธิของประชาชนโดยให้ประชาชนมีสิทธิ

⁵³ มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

เข้ามามีส่วนร่วมทั้งโดยส่วนตัวร่วมกับชุมชนท้องถิ่น หรือการรวมกลุ่มเป็นองค์กรเอกชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวอยู่ในมาตรา 6 ถึงมาตรา 8⁵⁴ ในลักษณะต้องการให้ประชาชนที่มีความเกี่ยวข้องหรือได้รับผลจากการฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้มีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายจึงให้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลและให้ถือว่าเป็นผู้เสียหาย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 (3) ให้บุคคลมีสิทธิร้องเรียน กล่าวโทษผู้กระทำความผิดต่อเจ้าพนักงาน ในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ หากแต่ยังขาดสิทธิในการแสดงความคิดเห็นในการจัดทำโครงการตามความมุ่งหมายในการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

3. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548⁵⁵

ปัจจุบันมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ แนวทางในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

หลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ แนวทางการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

1. ขอบเขตการบังคับใช้

ระเบียบใช้บังคับกับ “โครงการรัฐ” เท่านั้น ตามข้อ 4 คือ (1) เป็นการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ (2) เป็นโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคม (3) หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเองหรือให้สัมปทานหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำ และ (4) เกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น (5) เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนใหญ่ ตามข้อ 5 วรรคสอง

ระเบียบ ฯ นี้ ไม่มีผลใช้บังคับในกรณีที่

1. โครงการของรัฐที่กฎหมายบัญญัติวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งทำให้ไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ตามข้อ 14 เช่น

⁵⁴ สาทกล จินะกุล (บรรณานิการ), “สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม การร้องทุกข์ปัญหาสิ่งแวดล้อม และการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม”, คู่มือกฎหมายสิ่งแวดล้อมสำหรับประชาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: ส่วนผลิตสื่อและเผยแพร่ กองส่งเสริมและเผยแพร่ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2548), น. 13.

⁵⁵ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 122 ตอนพิเศษ 55 ง วันที่ 27 กรกฎาคม 2548

1) โครงการที่ดำเนินการพัฒนาที่ดินหลายแปลงโดยการวางผังจัดรูปที่ดินใหม่ ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และการร่วมรับภาระและกระจายผลตอบแทนอย่างเป็นธรรม เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เหมาะสมยิ่งขึ้นในด้านการคมนาคม เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และชุมชน และเป็นการสอดคล้องกับการผังเมือง ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547

2) โครงการที่ดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมือง และบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้น ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

3) โครงการที่ดำเนินงานพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้สมบูรณ์ทั่วถึงที่ดินทุกแปลงเพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต โดยทำการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกันเพื่อวางผังจัดรูปที่ดินเสียใหม่ ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2517

4) โครงการที่กำหนดให้สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของตัวแทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวกับมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เพื่อความปลอดภัยหรือเพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดแก่ประชาชน หรือกิจการอุตสาหกรรมหรือเศรษฐกิจของประเทศ ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511

5) โครงการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกาศกำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ แนวทางการจัดทำรายงาน ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องสำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละประเภท ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งเข้าข่ายยกเว้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ฯ ข้อ 14 (1) ทำให้โครงการดังกล่าวไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ฯ นี้

2. โครงการของรัฐที่เริ่มดำเนินการไปก่อนวันที่ระเบียบ ฯ นี้มีผลใช้บังคับ คือโครงการที่เริ่มดำเนินโครงการไปก่อนวันที่ 25 กันยายน 2548

2. การรับฟังความคิดเห็น

วัตถุประสงค์ในการรับฟังความคิดเห็น ตามระเบียบ ฯ ข้อ 8 นั้นกำหนดไว้ 2 ประการ คือ (1) เพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการของรัฐ และ (2) เพื่อรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการนั้น รวมทั้งความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจมีขึ้น

ระเบียบ ฯ ได้กำหนดแนวทางการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นไว้ในข้อ 5 วรรคสอง ว่าถ้าเป็นโครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินการเสมอ หากเป็นกรณีโครงการที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวาง ข้อ 5 วรรคแรก กำหนดแนวทางการดำเนินการว่าต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินโครงการของรัฐให้ประชาชนทราบโดยหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการเป็นผู้ดำเนินการเผยแพร่ และการเผยแพร่ข้อมูลจะต้องทำก่อนเริ่มดำเนินการโครงการ เว้นเสียแต่ว่าผู้มีส่วนได้เสียอาจร้องขอให้หน่วยงานของรัฐรับฟังความคิดเห็นก่อนก็ได้ ตามระเบียบ ฯ ข้อ 6

รายละเอียดของข้อมูลเกี่ยวกับโครงการรัฐอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูลที่จะต้องเผยแพร่แก่ประชาชนนั้น ระเบียบ ฯ กำหนดไว้ในข้อ 7⁵⁶

ในส่วนวิธีการรับฟังความคิดเห็น หน่วยงานรัฐจะต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงรายละเอียดและวิธีการเพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้โดยจะต้องประกาศเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามระเบียบ ฯ ข้อ 11 และเมื่อได้ผลการรับฟังความคิดเห็นแล้ว ระเบียบ ฯ ข้อ 12 และ ข้อ 13 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และประกาศให้ประชาชนทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันเสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ถ้าผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนปรากฏว่าโครงการใดอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าข้อมูลที่เผยแพร่แก่ประชาชนและยังมีความจำเป็นต้องดำเนินโครงการนั้นต่อไปให้หน่วยงานของรัฐต้องกำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่จะเกิดขึ้นตามความเหมาะสมก่อนดำเนินโครงการ และประกาศให้ประชาชนทราบ⁵⁷

3. ผู้มีสิทธิขอให้มีการรับฟังความคิดเห็น

ตามระเบียบ ฯ กำหนดให้หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบดำเนินโครงการต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นแต่ก็ยังให้ดุลพินิจแก่รัฐที่จะกำหนดว่าจะรับฟังความคิดเห็นในขั้นตอนใดของ

⁵⁶ ข้อ 7

⁵⁷ ข้อ 11 ข้อ 12 ข้อ 13 ระเบียบ ฯ

การดำเนินโครงการของรัฐเว้นเสียแต่ว่าการดำเนินโครงการของรัฐนั้นมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม (ข้อ 5 วรรคสอง) หรือผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้หน่วยงานของรัฐรับฟังความคิดเห็น (ข้อ 6) ก็ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนเริ่มดำเนินการโครงการของรัฐเสมอ

4. ผู้มีสิทธิเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น

เมื่อพิจารณาระเบียบ ฯ ข้อ 5 และข้อ 7 ที่กำหนดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินโครงการของรัฐให้ประชาชนทั่วไปทราบและหน่วยงานของรัฐต้องประกาศข้อมูลที่ต้องเผยแพร่แก่ประชาชนในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นด้วยเท่านั้นชี้ให้เห็นว่าเป็นการเปิดกว้างให้ประชาชนทั่วไปมีสิทธิเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินโครงการของรัฐ

5. วิธีการรับฟังความคิดเห็น

ตามระเบียบ ฯ ข้อ 5 วรรคสองและข้อ 9 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีหนึ่งหรือหลายวิธี ได้แก่

ก. การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจทำได้โดย (1) การสัมภาษณ์รายบุคคล (2) การเปิดให้แสดงความคิดเห็น (3) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ และ (4) การสนทนากลุ่มย่อย

ข. การประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งอาจทำได้โดย (1) การประชาพิจารณ์ (2) การอภิปรายสาธารณะ (3) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (4) การประชุมเชิงปฏิบัติการ และ (5) การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย

6. การกำกับดูแลการรับฟังความคิดเห็น

6.1 สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ระเบียบ ฯ ข้อ 15 กำหนดไว้ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่กำกับดูแล ส่งเสริม สนับสนุน ช่วยเหลือ และแนะนำหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการตามระเบียบ ฯ นี้ จึงได้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน” ขึ้น

6.2 คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 505/2548 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2548 แต่งตั้งคณะกรรมการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มี รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ หัวหน้าผู้ตรวจราชการสำนัก

นายกรัฐมนตรี เป็นรองประธานกรรมการ และผู้อำนวยการศูนย์บริการประชาชน เป็นกรรมการ และเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย อำนาจการ ประสานงาน เพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ถูกต้อง สนับสนุนและส่งเสริมให้มีการศึกษาหรือวิจัยเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงและพัฒนาวิธีการให้ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และรายงานผลการดำเนิน ตลอดจนปัญหาอุปสรรคต่อนายกรัฐมนตรีหรือ คณะรัฐมนตรีเป็นระยะ

เพื่อให้การดำเนินการของคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและการ ปฏิบัติตามระเบียบ ฯ นี้ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ถูกต้องและมีประสิทธิภาพจึงได้แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการและคณะกรรมการภายใต้คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ดังนี้

1) คณะอนุกรรมการส่งเสริม สนับสนุน ช่วยเหลือและแนะนำเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน⁵⁸ มีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน ช่วยเหลือและแนะนำหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและเสนอข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีเกี่ยวกับการดำเนินการตามระเบียบ ฯ นี้

2) คณะอนุกรรมการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน⁵⁹ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำและเผยแพร่แนวทางการเผยแพร่ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมถึงจัดทำแผนและดำเนินการประชาสัมพันธ์เชิงรุกเพื่อเผยแพร่และ ประชาสัมพันธ์ระเบียบ ฯ นี้ และเสนอข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

⁵⁸ มติที่ประชุมคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ครั้งที่ 2/2549 เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2549 และครั้งที่ 3/2549 เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2549 และคำสั่งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ที่ 1/2549 ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2549 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการส่งเสริม สนับสนุน ช่วยเหลือและแนะนำเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยมีผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานอนุกรรมการ

⁵⁹ มติที่ประชุมคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ครั้งที่ 2/2549 เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2549 และครั้งที่ 3/2549 เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2549 และคำสั่งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ที่ 2/2549 ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2549 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยมีหัวหน้าผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานอนุกรรมการ

3) คณะอนุกรรมการศึกษาและวิจัย เพื่อพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน⁶⁰ มีอำนาจหน้าที่ในการศึกษาและวิจัย เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงและพัฒนาวิธีการให้ข้อมูล และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และเสนอข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

4) คณะกรรมการติดตามและแก้ไขปัญหาการร้องเรียน⁶¹ มีอำนาจหน้าที่ในการติดตามและแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนให้เกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงเผยแพร่และประชาสัมพันธ์การดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน และเสนอข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีเกี่ยวกับการดำเนินการตามระเบียบ ฯ นี้

ข้อสังเกตและปัญหา

1. คำนิยาม “โครงการของรัฐ” ในระเบียบ ฯ นี้ ในประเด็นที่ว่าใครเป็นผู้พิจารณาว่าโครงการใดมีผลกระทบอย่างกว้างขวางและผลกระทบอย่างรุนแรง ซึ่งในการประชุมคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นนั้นได้ให้ความคิดเห็นว่าเป็นดุลพินิจของหน่วยงานซึ่งรับผิดชอบโครงการเป็นผู้พิจารณาว่าโครงการของรัฐนั้นมีผลกระทบอย่างไร⁶² ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการใช้ดุลพินิจในการเลือกจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือไม่ จากการดำเนินงานของรัฐที่ผ่านมาได้สะท้อนให้เห็นทัศนคติที่มีต่อประชาชนที่มีความต้องการแสดงความคิดเห็น ว่าเป็นเรื่องยุ่งยากและสิ้นเปลือง

⁶⁰ มติที่ประชุมคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ครั้งที่ 2/2549 เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2549 และครั้งที่ 3/2549 เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2549 และคำสั่งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ที่ 3/2549 ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2549 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาและวิจัย เพื่อพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยมีรองศาสตราจารย์ ดร. พัชรวิโรต เป็นประธานอนุกรรมการ

⁶¹ มติที่ประชุมคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ครั้งที่ 2/2549 เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2549 และครั้งที่ 3/2549 เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2549 และคำสั่งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ที่ 1/2550 ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2550 แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและแก้ไขปัญหาการร้องเรียนโดยมีรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นที่ปรึกษา และผู้อำนวยการศูนย์บริการประชาชนเป็นประธานอนุกรรมการ

⁶² รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการศึกษาและวิจัยเพื่อพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ครั้งที่ 1/2549 เมื่อวันจันทร์ที่ 6 พฤศจิกายน 2549 เวลา 13.30 น. ณ ห้องประชุม 101 ชั้น 1 อาคารสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล

อาจทำให้การใช้ดุลพินิจกำหนดว่าโครงการใดมีผลกระทบกว้างขวางและผลกระทบอย่างรุนแรงไม่เหมาะสมและไม่โปร่งใสได้

2. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนยังคงให้ดุลพินิจแก่รัฐที่จะกำหนดว่าจะรับฟังความคิดเห็นในขั้นตอนใดของการดำเนินโครงการของรัฐเว้นเสียแต่ว่าการดำเนินโครงการของรัฐนั้นมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม (ข้อ 5 วรรคสอง) หรือผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้หน่วยงานของรัฐรับฟังความคิดเห็น (ข้อ 6) ก็ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนเริ่มดำเนินการโครงการของรัฐเสมอ

อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะให้สิทธิแก่ผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้หน่วยงานรัฐรับฟังความคิดเห็นก่อนการดำเนินโครงการที่อาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม ระเบียบ ฯ ก็ไม่ได้กำหนดให้ทุกกรณีที่มีการร้องขอให้รับฟังความคิดเห็นก่อนการดำเนินโครงการดังกล่าวจะได้รับการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นก่อนการดำเนินโครงการ ยังคงเป็นการให้ดุลพินิจแก่รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะสั่งให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ⁶³

3. เฉพาะผู้มีส่วนได้เสียเท่านั้นที่จะร้องขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการรับฟังความคิดเห็นการดำเนินโครงการที่อาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม และนิยามความหมายที่ระเบียบ ฯ กำหนด “ผู้มีส่วนได้เสีย” ว่าหมายถึง ผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ จึงเป็นการจำกัดสิทธิการรับฟังความคิดเห็นสำหรับโครงการที่อาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวมไว้เพียงเฉพาะผู้มีส่วนได้เสียเท่านั้นที่จะร้องขอให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการดำเนินโครงการ

4. กรณีที่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว แม้โครงการดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าข้อมูลที่เผยแพร่แก่ประชาชนก็ตามก็ยังสามารถดำเนินโครงการต่อไปได้ แต่กรณีที่ยังมิได้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมีเพียงการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบเท่านั้น ระเบียบ ฯ มิได้กำหนดว่าสามารถดำเนินการต่อไปได้เลยหรือไม่ หรือจะต้องเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบอีกครั้งหนึ่ง หรือบังคับให้ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแต่อย่างใด⁶⁴

⁶³ อิศว์ เนติธรรมกุล, “พันธกรณีของประเทศไทยภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศโดยเฉพาะเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของนกน้ำ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น. 88.

⁶⁴ เพิ่งอ้าง, น. 88.

5. ระเบียบไม่ได้กำหนดให้ยกเลิกโครงการทันทีหากผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนปรากฏว่าโครงการนั้นอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าข้อมูลที่เผยแพร่แก่ประชาชนและยังมีความจำเป็นต้องดำเนินโครงการนั้นต่อไป แต่ให้หน่วยงานของรัฐหามาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายตามความเหมาะสมโดยไม่กำหนดว่าหน่วยงานหรือองค์กรหรือจะจัดตั้งคณะกรรมการใดขึ้นมาควบคุมดูแลความเหมาะสมของมาตรการว่าเหมาะสมเพียงพอหรือไม่ อย่างไร จากการดำเนินงานของรัฐที่ผ่านมาได้สะท้อนให้เห็นมาตรการที่ไม่เหมาะสมและไม่ได้จัดการแก้ไขปัญหาด้วยความจริงใจจึงไม่อาจรับรองได้ว่า จะเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายได้จริงหรือไม่

6. ความจำเป็นต้องดำเนินโครงการนั้นต่อไปแม้ว่าโครงการนั้นอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าข้อมูลที่เผยแพร่แก่ประชาชน ความจำเป็นดังกล่าวคืออะไร หากพิจารณาแล้วมีความสำคัญยิ่งกว่าการก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าอย่างรุนแรงหรือไม่สะท้อนให้เห็นแนวนโยบายของรัฐที่ต้องการรักษาประโยชน์ตนมากกว่าประโยชน์สาธารณะโดยรวมเพราะข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั่วไปนั้นสะท้อนความต้องการประโยชน์สาธารณะนั้นแล้ว

และระบบวิธีการพิจารณาเสนอจัดทำโครงการของรัฐนั้นจะมีการผูกพันงบประมาณไปแล้วหน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่จึงไม่ต้องการยกเลิกโครงการดังกล่าวที่ได้ดำเนินการในทางราชการมาแล้วซึ่งจะทำให้เสียเวลาและงบประมาณของหน่วยงานนั้น ๆ

7. ในระเบียบไม่ได้กำหนดผู้มีสิทธิเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นเหมือนฉบับเก่า และจากข้อกำหนดที่อนุมาณได้จากระเบียบ ฯ ข้อ 5 และข้อ 7 ว่าให้ระเบียบ ฯ นี้เปิดกว้างให้ประชาชนทั่วไปเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการของรัฐได้

8. ข้อกำหนดให้รัฐจัดกระบวนการรับฟังความเห็นนั้นครอบคลุมเฉพาะการตัดสินใจระดับโครงการ ไม่ครอบคลุมถึงการตัดสินใจระดับนโยบาย

แม้ว่าระเบียบได้เปิดโอกาสที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจต่อโครงการของรัฐ แต่ท้ายที่สุดแล้วการที่หน่วยงานของรัฐจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือไม่กลับอยู่ในดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐว่าต้องการจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือไม่ ประสพการณ์ความขัดแย้งระหว่างภาครัฐ/เอกชนเจ้าของโครงการและประชาชนผู้ได้รับผลกระทบในทั้งที่เป็นเรื่องการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่เริ่มพัฒนาโครงการหรือนโยบาย หรือในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) รวมตลอดจนปัญหาการจัดการมีส่วนร่วม เช่น ประชาพิจารณ์ ที่ไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน แสดงให้เห็น

ว่า สังคมไทยยังขาดความรู้ความเข้าใจ และทักษะในการดำเนินกิจกรรมการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง การมีกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเฉพาะจะช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดการพัฒนาองค์ความรู้และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างจริงจัง อีกทั้งจะช่วยปลูกฝังแนวคิดและเสริมสร้างขีดความสามารถเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนให้กับเจ้าหน้าที่และประชาชน⁶⁵

9. กระบวนการรับฟังความคิดเห็นควรจัดทำให้เกิดขึ้นมากที่สุด ครอบคลุมทุกประเด็นปัญหา และให้ผู้เข้าร่วมทุกฝ่ายสามารถเข้าร่วมได้อย่างทั่วถึง⁶⁶

10. กระบวนการรับฟังความคิดเห็นอาจมีมาจากหลายฝ่ายก่อให้เกิดความขัดแย้งได้ง่าย ดังนั้น ผู้ดำเนินการและควบคุมการทำประชาพิจารณ์ควรต้องมีความเป็นกลางเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการรับฟังความคิดเห็น

11. กระบวนการรับฟังความคิดเห็น หน่วยงานรัฐจะต้องศึกษาถึงความเหมาะสมของวิธีการรับฟังความคิดเห็นแต่ละรูปแบบของแต่ละโครงการและแต่ละขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจดำเนินโครงการ

12. ที่ผ่านมาการที่ภาครัฐไม่ดำเนินการตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายด้วยความบริสุทธิ์ใจ ส่งผลให้ประชาชนไม่มีความเชื่อมั่นต่อภาครัฐว่าภาครัฐจะใช้กฎหมายที่บัญญัติไว้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับประชาชนได้ ทำให้ประชาชนต้องใช้วิธีการรวมตัวกันขึ้นเพื่อเรียกร้องสิทธิในสิ่งแวดล้อม และความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นกับตน

13. รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างทัศนคติต่อการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนบนพื้นฐานที่เห็นประชาชนเป็นเจ้าของประเทศและมีส่วนสำคัญในการตัดสินใจ หรือดำเนินการใด ๆ ในรูปแบบของ Open Government⁶⁷

2.2.4 มาตรการทางกฎหมายในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ประชาชนจะได้รับการคุ้มครองสิทธิโดยกระบวนการยุติธรรม อำนาจฟ้องของประชาชนเป็นวิถีทางทางกฎหมายทั่วไปเพื่อยืนยันสิทธิของตนที่ถูกได้แย้ง ในกรณีที่ปฏิบัติการทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อความเสียหาย ฝ่ายปกครองจะต้องเยียวยาความเสียหายด้วยการชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อให้ผู้ได้รับความเสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิม ในกรณีที่นิติกรรมทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย นิติ

⁶⁵ เอกสารของสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย 15 มีนาคม 2550, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 34.

⁶⁶ โชคดี นพวรรณ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 24, น. 107.

⁶⁷ เพิ่งอ้าง, น. 108.

กรรมทางปกครองนั้นย่อมไม่มีผลใช้บังคับ หลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรมภายใต้รัฐธรรมนูญจะต้องมีระบบการรับรองสิทธิของประชาชนให้อำนาจฟ้องรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง⁶⁸ ถือกันว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญอย่างหนึ่งในการสนับสนุนให้ประชาชนใช้วิถีทางกฎหมายเพื่อยืนยันสิทธิของตนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองบ้านเมืองได้โดยตรงตามหลักการประชาธิปไตย ซึ่งหลักการที่ว่านี้เป็นหลักที่ปรากฏอยู่ในหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ เรียกว่าหลัก Judicial Review และมีหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกันโดยตรงกับหลักกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองว่าด้วยเรื่องอำนาจฟ้องของประชาชน (citizen suit and legal standing)⁶⁹

การคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นกิจกรรมหนึ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมทั้งการควบคุมและกำจัดการะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน รัฐหรือฝ่ายปกครองซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำการแทนก็จะต้องดำเนินการดังกล่าวเพื่อสนองตอบความต้องการนั้น

ที่ผ่านมาไม่เพียงแต่การดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่เป็นการให้บริการสาธารณะของรัฐได้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเกิดปัญหามลพิษทำให้ชีวิต ร่างกาย และสุขภาพอนามัยของประชาชนอ่อนแอลง เจ้าหน้าที่ของรัฐยังกระทำละเมิดต่อประชาชนไม่ว่าจะเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่งานในหน้าที่หรือที่เกิดจากการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้สร้างความเสียหายหรือความเดือดร้อนให้แก่ผู้ได้รับผลจากการกระทำทางปกครองนั้นของเจ้าหน้าที่

⁶⁸ ระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง คือ ระบบการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองเองระบบหนึ่ง และระบบการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองอีกระบบหนึ่งซึ่งได้แก่การควบคุมโดยรัฐสภา และการควบคุมโดยองค์กรตุลาการหรือศาลเพื่อขอให้ศาลใช้อำนาจตุลาการเข้ามাত্রตรวจสอบ ทบทวน แก้ไข หรือแม้กระทั่งยกเลิกเพิกถอนการดำเนินการใด ๆ ในทางการบริหารและปกครอง และ/หรือขอให้บังคับใช้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐใช้อำนาจตัดสินใจหรือการกระทำหรือละเว้นการกระทำใด ๆ ในทางปกครองหรือการบริหารงานของรัฐบาลไปโดยมิชอบหรือเป็นการล่วงละเมิดสิทธิตามกฎหมายของประชาชนด้วยประการใด ๆ แล้วแต่กรณี ใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความหมายและความสำคัญของศาลปกครอง, คณะทำงานประชาสัมพันธ์งานจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เอกสารพิมพ์โรเนียว, น. 4 – 6.

⁶⁹ พันธ์ ทศนียานนท์, การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลไทย, ม.ป.ป., น. 1.

การฟ้องคดีจึงเป็นวิธีการหนึ่งที่จะเยียวยาบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหาย ปัจจุบันสิทธิที่จะดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมนั้นดำเนินการได้ทั้งทางแพ่งในศาลแพ่ง และทางอาญาในศาลอาญา ซึ่งเป็นศาลยุติธรรม และศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลใช้อำนาจตุลาการเข้ามาตรวจสอบ ทบทวน แก้ไข หรือแม้กระทั่งยกเลิกเพิกถอนการดำเนินการใด ๆ ในทางการบริหารและปกครอง ซึ่งรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐใช้อำนาจตัดสินใจหรือการกระทำหรือละเว้นการกระทำใด ๆ ในทางปกครองหรือการบริหารงานของรัฐบาลไปโดยมิชอบหรือเป็นการล่วงละเมิดสิทธิตามกฎหมายของประชาชนด้วยประการใด ๆ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพราะยังไม่มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม เฉพาะจึงต้องอาศัยการดำเนินคดีในศาลปกครอง ดังนั้น การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง จะต้องดำเนินการตามเงื่อนไขการฟ้องคดีให้ครบถ้วนตามนัยมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การศึกษามาตรการทางกฎหมายในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตามความมุ่งหมายของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมจากการถูกระทบสิทธิอันเกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การถูกระทบสิทธิจากการได้รับข้อมูลข่าวสาร และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจดำเนินโครงการของรัฐ และการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนและเสียหายจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการกระทำของรัฐจากการฟ้องดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง

การรับรองสิทธิของประชาชนให้มีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมได้นั้น จะเริ่มต้นศึกษาจากการรับรองสิทธิภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน และการรับรองสิทธิภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติรับรองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมไว้ในส่วนที่ 4 ของหมวดที่ 3 มาตรา 39 และมาตรา 40⁷⁰

⁷⁰ มาตรา 40 บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

- (1) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง
- (2) สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่อง การได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการ การ

นอกจาก 2 มาตราดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลรวมถึงในฐานะผู้บริโภคไว้ในมาตรา 58 ถึงมาตรา 61⁷¹ ว่าบุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันรวดเร็ว มีสิทธิฟ้องร้อง และร่วมกระบวนการพิจารณาการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น

ได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะ และการได้รับทราบเหตุผลประกอบคำวินิจฉัย คำพิพากษา หรือคำสั่ง

(3) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม

(4) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสีย หรือพยานในคดีมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสิทธิในการได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และการไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง

ฯลฯ

⁷¹ มาตรา 58 บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน

มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันรวดเร็ว

มาตรา 60 บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น

มาตรา 61 สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองในการได้รับข้อมูลที่เป็นความจริง และมีสิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย รวมทั้งมีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค

ฯลฯ

2. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ปัจจุบันมีผู้ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นจำนวนมาก ทางออกหรือวิธีการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนจากปัญหาสิ่งแวดล้อมอาจจะกระทำได้หลายวิธี โดยอาศัยกลไกของรัฐที่มีอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่

ในทางแพ่ง พระราชบัญญัตินี้ให้สิทธิบุคคลมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษตามมาตรา 96 และประชาชนยังได้รับสิทธิในการเรียกค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับความเสียหายจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ หรือภาวะมลพิษอันมีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่ม สนับสนุน หรือดำเนินการโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 6

ในทางอาญา พระราชบัญญัตินี้ให้สิทธิบุคคลร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิด หรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

สำหรับการดำเนินคดี องค์การเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แล้ว อาจให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตราย หรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย

ในทางปกครอง การร้องทุกข์ดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมต่อฝ่ายปกครองหรือต่อฝ่ายการเมืองในศาลปกครองเพื่อให้ช่วยดำเนินการแก้ไขเยียวยาปัญหาสิ่งแวดล้อม หรือเพื่อให้วินิจฉัยข้อพิพาทเพื่อหยุดการกระทำทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือให้แก้ไขเยียวยาผู้ใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากปัญหาสิ่งแวดล้อมจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่ม สนับสนุน หรือดำเนินการโดยส่วนราชการและลงโทษผู้กระทำผิด

หากความเสียหายจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ หรือภาวะมลพิษอันมีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่ม สนับสนุน หรือดำเนินการโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องเมื่อได้รับความเสียหายจากองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ตามมาตรา 6 (2) ประชาชนหรือผู้แทนประชาชนที่มีสิทธิฟ้องรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อขอให้ศาลใช้อำนาจตุลาการเข้ามาตรตรวจสอบ ทบทวน แก้ไข หรือแม้กระทั่งยกเลิกเพิกถอนการดำเนินการใด ๆ ในทางการบริหารและปกครอง ซึ่งรัฐบาลหรือ

หน่วยงานของรัฐใช้อำนาจตัดสินใจหรือการกระทำหรือละเว้นการกระทำใด ๆ ในทางปกครองหรือการบริหารงานของรัฐบาลไปโดยมิชอบหรือเป็นการล่วงละเมิดสิทธิตามกฎหมายของประชาชนด้วยประการใด ๆ ได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

ก่อนขอให้ศาลใช้อำนาจตุลาการดังกล่าวเข้ามาตรวจสอบ ทบทวน แก้ไข หรือแม้กระทั่งยกเลิกเพิกถอนการดำเนินการใด ๆ ในทางบริหารและปกครอง ประชาชนจะต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องที่จะนำมาฟ้องคดีต่อศาลภายในฝ่ายปกครองเสียก่อนเสมอ⁷² จึงต้องร้องขอความคุ้มครองเพื่อแก้ไขปัญหากจากการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหรือดุลพินิจโดยไม่มีขอบเขต มาตรการทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในขั้นตอนดังกล่าวเป็นมาตรการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งจะได้ศึกษาต่อไป

1. มาตรการทางกฎหมายในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเมื่อถูกกระทบสิทธิจากการกระทำทางปกครองของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

เมื่อมีคำสั่งทางปกครองแล้ว ผู้ที่ไม่พอใจคำสั่งนั้นย่อมอุทธรณ์คำสั่งได้ตามมาตรา 48 ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เว้นแต่คำสั่งทางปกครองนั้นออกโดยรัฐมนตรี และมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ⁷³

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้คำสั่งทางปกครองใดมีขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้วเช่นใด คู่กรณีก็ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายเฉพาะนั้นบัญญัติไว้ ส่วนคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่องขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ก่อนก็ย่อมถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาตามพระราชบัญญัตินี้ มิฉะนั้นคู่กรณีจะไม่สามารถนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองได้ตามมาตรา 3 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

⁷² มาตรา 42 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁷³ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7, น. 481.

ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติไว้ในมาตรา 13 ว่า หากประชาชนได้รับบริการด้านข้อมูลข่าวสารไม่เป็นที่น่าพอใจ เช่น หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจสอบตามมาตรา 9 หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามมาตรา 11 หรือฝ่าฝืนกฎหมาย หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า ประชาชนมีสิทธิเลือกที่จะร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานนั้นเองเป็นชั้น ๆ ไป หรือจะใช้สิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเลยก็ได้ ซึ่งในกรณีหลังนี้คณะกรรมการจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่รับคำร้องเรียน

ในการพิจารณาคำร้องเรียนของประชาชน คณะกรรมการมีอำนาจตามมาตรา 32 คือ จะเรียกให้บุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งวัตถุเอกสาร หรือพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาได้ หากผู้ที่ถูกเรียกไม่ปฏิบัติตามคำสั่งตามมาตรา 32 อาจถูกระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 40⁷⁴

นอกจากสิทธิร้องเรียนตามมาตรา 13 ซึ่งเน้นการร้องเรียนในปัญหาด้านการบริหารจัดการและให้บริการด้านข้อมูลข่าวสารแล้ว ยังมีกรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิตามกฎหมาย อันได้แก่ กรณีที่มีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารส่วนตัวตามมาตรา 17 หรือคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 กรณีเหล่านี้เป็นปัญหาที่ผู้เป็นเจ้าของเรื่องอาจเลือกวิธีร้องเรียนไปยังเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบตามลำดับบังคับบัญชาก็ได้ หรือจะอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยเปิดเผยข้อมูลข่าวสารผ่านทางคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารก็ได้ตามมาตรา 15 วรรคท้าย ในกรณีเช่นนี้กฎหมายถือว่าคำวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นที่สุด ซึ่งหมายถึงเป็นที่สุดในฝ่ายปกครอง และย่อมมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้น ๆ ตามมาตรา 37 วรรคสอง อย่างไรก็ตาม หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็ยังสามารถนำข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลโดยฟ้องเป็นคดีได้⁷⁵

การนำข้อพิพาทอันเนื่องจากการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องเป็นคดีปกครองขึ้นสู่ศาลปกครองนั้นจะต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องที่จะนำมาฟ้องคดีต่อศาลภายในฝ่าย

⁷⁴ กิตติศักดิ์ ปรกติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, 2541), น. 80 – 81.

⁷⁵ เฟิงอ้วง, น. 81 – 82.

ปกครองเสียก่อนเสมอ⁷⁶ ขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องที่จะนำมาฟ้องคดีต่อศาลภายในฝ่ายปกครองเสียก่อนเช่นนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดว่าเมื่อมีคำสั่งทางปกครองแล้ว ผู้ที่ไม่พอใจคำสั่งนั้นย่อมอุทธรณ์คำสั่งได้ตามมาตรา 48 เว้นแต่คำสั่งทางปกครองนั้นออกโดยรัฐมนตรี และมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะซึ่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องที่จะนำมาฟ้องคดีต่อศาลภายในฝ่ายปกครองไว้โดยให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเสียก่อน

2. มาตรการทางกฎหมายในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเมื่อถูกกระทบสิทธิจากการกระทำทางปกครองของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐ

การมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐขณะนี้ มีเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ที่กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ แนวทางในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญควบคุมการทำงานของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นซึ่งเป็นหน้าที่ตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามในระเบียบ ๔ ดังกล่าวนั้นมีเพียงกำหนดให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่กำกับดูแล ส่งเสริม และสนับสนุน ช่วยเหลือ และแนะนำหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการตามระเบียบนี้เท่านั้น ไม่มีหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน และแม้ว่าสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจะได้จัดตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและคณะกรรมการมีเพื่อคอยดูแลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบดำเนินโครงการให้มีประสิทธิภาพและถูกต้องตามระเบียบ ๔ นี้ อย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ของคณะกรรมการและคณะกรรมการดังกล่าว นั้น คณะกรรมการและคณะกรรมการไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะคอยวินิจฉัยข้อพิพาทการกระทำทางปกครองของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นกับประชาชนซึ่งเป็นมาตรการภายในฝ่ายปกครอง หากหน่วยงานของรัฐดังกล่าวหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการปกครองตามที่ระเบียบ ๔ กำหนด หรือไม่ชอบด้วยระเบียบ ๔ และกระทบต่อสิทธิของประชาชนทำให้ประชาชนเกิดความเดือดร้อนหรือ

⁷⁶ มาตรา 42 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เสียหายจากการไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตามระเบียบ ฯ ประชาชนจึงมีสิทธิเลือกที่จะร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบตามระเบียบ ฯ ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของหน่วยงานนั้นเองเป็นชั้น ๆ ไป หรือจะใช้สิทธิอุทธรณ์ปัญหาข้อพิพาทจากการกระทำทางปกครองของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือฟ้องคดีเป็นคดีปกครองต่อศาลปกครองเป็นลำดับไป

3. มาตรการทางกฎหมายในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเมื่อถูกระทบสิทธิจากการกระทำทางปกครองของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่รัฐ

องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต่าง ๆ ถูกสร้างเพื่อทำการแทนรัฐและประชาชนทั่วไป เพื่อให้การปกครองเป็นไปโดยเรียบร้อยและถูกต้องตามกฎหมาย องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงได้รับมอบให้อำนาจหน้าที่หลากหลายในการสัมพันธ์กับเอกชน โดยมีการออก “กฎระเบียบ” ต่าง ๆ ขึ้นใช้ในการปกครอง และจะมีการออก “คำสั่งทางปกครอง” เมื่อต้องการบังคับกฎหมาย⁷⁷ ดังนั้น เมื่อประชาชนเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการออกคำสั่งทางปกครองซึ่งตามหลักกฎหมายปกรองนั้น การกระทำของเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย หากการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็จะต้องมีการคุ้มครองความเป็นธรรมให้กับประชาชนในแต่ละขั้นตอนในแง่ของกระบวนการพิจารณา (procedural)⁷⁸ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อวางหลักเกณฑ์และกำหนดความรับผิดชอบของการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

การกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจก่อให้เกิดผลทางกฎหมายและการเยียวยา มีอยู่ 3 ลักษณะ

(1) เจ้าหน้าที่ล่าช้า กฎหมายปกรองจะมีวิธีการเร่งรัดโดยให้สามารถร้องทุกข์หรือฟ้องศาลบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องทำงานภายในเวลาที่กำหนด และมีการให้วางระเบียบกำหนด

⁷⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, คู่มือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี), น. 3.

⁷⁸ เฟื่องอ้าง, น. 5.

กรอบเวลาของการปฏิบัติงานในแต่ละเรื่องไว้ได้ด้วย ตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)

(2) เจ้าหน้าที่ออกกฎหรือคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กฎหมายปกครองก็จะมีวิธีการให้มีการเพิกถอนกฎหรือคำสั่งนั้นแล้วดำเนินการใหม่ให้ถูกต้องได้ ตามมาตรา 44 ถึงมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

(3) เจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหาย การกระทำที่ล่วงมาไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งหรือการกระทำทางกายภาพหรือการใด ๆ หากก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน เอกชนก็สามารถได้รับการแก้ไขเยียวยาไม่ว่าตามหลักกฎหมายเรื่องละเมิดหรือสัญญาซึ่งกรณีละเมิดจะอยู่ในบังคับโดยตรงของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วย⁷⁹

กลไกหรือมาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในการควบคุมหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการควบคุมการใช้อำนาจอรัฐในทุกระดับตามหลักการที่บัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ใน 3 ลักษณะ ได้แก่

1. การใช้สิทธิทางศาลในการฟ้องคดีเรียกร้องค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ชอบ
2. มาตรการภายในฝ่ายปกครอง
3. องค์การอิสระภายนอกฝ่ายปกครอง คือ ปัจจุบันมีองค์กรอิสระที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ได้แก่ องค์กรคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีการปฏิบัติหน้าที่ที่อาจกระทบต่อสิทธิของปัจเจกชนให้ได้รับความเดือดร้อนนั้น ภายใต้การปกครองในระบบประชาธิปไตยนั้น ประเทศไทยได้ตรากฎหมายที่วางหลักเกณฑ์และกำหนดความรับผิดชอบของการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

1) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁸⁰

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ถูกตราขึ้นเพื่อวางหลักเกณฑ์แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการกระทำทางปกครองเพื่อให้เกิดความโปร่งใส เป็นธรรม มี

⁷⁹ เฟิงฮ้าง, น. 5 - 6.

⁸⁰ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก วันที่ 14 พฤศจิกายน 2539.

เหตุผลอธิบายแก่ผู้เกี่ยวข้องได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหรือดุลพินิจโดยไม่มีขอบเขต ขณะเดียวกันก็กำหนดมาตรการบางประเภทเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วย⁸¹

มาตรการเยียวยาในฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ก. กรณีเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นอาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเมื่อใดและในชั้นใดก็ได้ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือโต้แย้งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือตามกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่ ตามมาตรา 49 วรรคหนึ่ง เว้นแต่จะเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ที่มีได้ทำขึ้นเพราะการแสดงความอ่อนเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงที่ควรบอกให้แจ้ง หรือการข่มขู่ หรือการชักจูงใจ โดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย

1. กรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 51 วรรคสี่ และมาตรา 52

2. กรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 53 วรรคสาม

ข. คู่กรณีขอให้พิจารณาใหม่ ตามมาตรา 54 ที่คู่กรณีผู้รับคำสั่งได้ขอให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งได้พิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นคนละขั้นตอนกับการอุทธรณ์ตามมาตรา 44 หรือการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 49 ถึงมาตรา 53

ค. การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้คำสั่งทางปกครองใดมีขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้วเช่นใด คู่กรณีก็ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายเฉพาะนั้นบัญญัติไว้ แม้ว่าขั้นตอนและระยะเวลาดังกล่าวนั้นจะมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับเป็นเรื่องละเอียดอ่อนจึงมีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละเรื่องแต่ละฉบับ การกำหนดหลักเกณฑ์กลางเพื่อให้ใช้บังคับกับกฎหมายเฉพาะทุกฉบับจึงไม่เหมาะสมและกระทำได้ยาก ส่วนคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่องขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ก่อนก็ย่อม

⁸¹ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7, น. 478.

ถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาตามพระราชบัญญัตินี้ มิฉะนั้นคู่กรณีจะไม่สามารถนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองได้ตามมาตรา 3 วรรคสอง⁸²

ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดให้คำสั่งทางปกครองใดต้องอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นคณะกรรมการ นอกจากขอเขตการพิจารณาอุทธรณ์และกระบวนการพิจารณาจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะนั้นแล้ว ยังให้ใช้กระบวนการพิจารณาที่ได้บัญญัติไว้ในหมวด 2 ของพระราชบัญญัตินี้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกระบวนการพิจารณาในกฎหมายเฉพาะฉบับนั้นอีกด้วย⁸³

การทุเลาการบังคับ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่เป็นเหตุให้มีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองยังคงบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้นได้ แม้ว่าจะมีผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น (เนื่องจากการบังคับทางปกครองมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองเช่นเดียวกัน) (มาตรา 44 วรรคสาม) แต่อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ หรือองค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง มีอำนาจที่จะมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับคำสั่งทางปกครองนั้นได้ (มาตรา 56 วรรคหนึ่ง)

“การบังคับทางปกครอง” หมายถึง การดำเนินการของเจ้าหน้าที่โดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับประชาชนที่มีภาระผูกพันต้องปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 56 วรรคหนึ่ง)

มาตรการบังคับทางปกครอง มี 2 ลักษณะ

1. มาตรการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน สำหรับกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน มาตรการบังคับทางปกครองได้แก่ การยึด การอายัด และการขายทอดตลาดเพื่อชำระเงิน ซึ่งมาตรการดังกล่าวเจ้าหน้าที่ยังสามารถนำมาใช้ในกรณีไม่มีการชำระค่าปรับทางปกครองได้เช่นเดียวกัน (มาตรา 61)

2. มาตรการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ สำหรับกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำ หรือละเว้นกระทำ มาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่จะนำมาใช้ได้แก่ มาตรการบังคับทางปกครอง อย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) การจัดการแทน โดยเจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่าย และเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้แก่เจ้าหน้าที่ (มาตรา 58 (2))

⁸² สาระสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่, เอกสารเผยแพร่ จัดทำโดย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, น. 26.

⁸³ เพิ่งอ้าง, น. 27.

(2) การกำหนดค่าปรับทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่เป็นผู้กำหนดค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน (มาตรา 58 (2))

ก่อนเจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองในข้อ 1. และข้อ 2. เจ้าหน้าที่ต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณีไว้ก่อน โดยคำเตือนดังกล่าวจะต้องมีรายละเอียดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย เช่น ระบุถึงมาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการแทน หรือจำนวนค่าปรับทางปกครอง เป็นต้น (มาตรา 57 วรรคหนึ่ง)⁸⁴

บุคคลที่เป็นคู่กรณี

1. ความหมายของ “คู่กรณี”⁸⁵

คู่กรณี หมายถึง เอกชนผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองซึ่งได้แก่ บุคคล ดังนี้(มาตรา 2 และมาตรา 21) (1) ผู้ยื่นคำขอ เช่น กรณีการขออนุญาตตั้งโรงงาน (2) ผู้คัดค้านคำขอ เช่น กรณีการคัดค้านการออกโฉนดที่ดินของบุคคลอื่น (3) ผู้อยู่ในบังคับ หรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง เช่น กรณีที่อาจจะถูกเพิกถอนโฉนดที่ดิน (4) ผู้ที่สิทธิถูกกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เช่น กรณีเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่ใกล้กับที่ดินที่สร้างโรงงาน

2. ความสามารถของคู่กรณี⁸⁶

ผู้ที่เป็นคู่กรณีจะต้องเป็นผู้บรรลุนิติภาวะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกรณีที่ถูกกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา 22)

3. สิทธิของคู่กรณี

(1) สิทธิในการได้รับคำแนะนำและได้รับแจ้งสิทธิหน้าที่ของตนในกระบวนการพิจารณา รวมถึงผลกระทบสิทธิหน้าที่จากคำสั่งทางปกครองที่จะเกิดขึ้น (มาตรา 27) ตลอดจนสิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองและระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งนั้นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 40⁸⁷

(2) สิทธิในการทราบข้อเท็จจริง ข้อกล่าวหา อย่างเพียงพอภายในระยะเวลาอันสมควรเพื่อให้สามารถโต้แย้งและแก้ข้อกล่าวหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เว้นแต่กรณีตามข้อยกเว้น

⁸⁴ เฟื่องอ้าง, น. 21-22.

⁸⁵ เฟื่องอ้าง, น. 5.

⁸⁶ เฟื่องอ้าง, น. 5.

⁸⁷ เฟื่องอ้าง, น.8

ที่กฎหมายกำหนด โดยเหตุเกี่ยวกับความเร่งด่วน หรือสภาพของเรื่อง ซึ่งหากเจ้าหน้าที่เห็นควร ก็อาจยังคงให้โอกาสคู่กรณีโต้แย้งได้ตามความเหมาะสมแต่ต้องไม่ก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ(มาตรา 30)⁸⁸

(3) สิทธิในการขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นแก่การใช้สิทธิโต้แย้งหรือพิสูจน์ข้อเท็จจริง หรือแก้ไขข้อกล่าวหา (มาตรา 31) แต่ไม่รวมถึงต้นร่างคำวินิจฉัยและเอกสารที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ(มาตรา 32)⁸⁹

(4) สิทธิแต่งตั้งทนายหรือที่ปรึกษา (มาตรา 23)⁹⁰

(5) สิทธิแต่งตั้งตัวแทน (มาตรา 24)⁹¹

2) พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539⁹²

เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่การกระทำละเมิดเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดการละเมิดขึ้น อันเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเสียหาย ประชาชนผู้เสียหายย่อมมีสิทธิที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดได้โดยอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐเจ้าสังกัดของเจ้าหน้าที่และหากเป็นเจ้าหน้าที่ไม่มีสังกัดก็อาจฟ้องกระทรวงการคลังได้ ในมาตรา 5⁹³ ตามหลักทั่วไปในเรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรืออาจยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนโดยไม่ต้องฟ้องศาลก็ได้ตามมาตรา 11⁹⁴

อนึ่ง บทบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ปรากฏในพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ๔ ถือเป็นกฎหมายทั่วไป (lex generalis) จึงย่อมไม่นำมาใช้บังคับหากว่ามีกฎหมายเฉพาะ (lex specialis) กำหนด

⁸⁸ เพิ่งอ้าง, น.9.

⁸⁹ เพิ่งอ้าง, น. 9.

⁹⁰ เพิ่งอ้าง, น. 5.

⁹¹ เพิ่งอ้าง, น.5 – 6.

⁹² ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก วันที่ 14 พฤศจิกายน 2539.

⁹³ มาตรา 5

⁹⁴ มาตรา 11

หลักเกณฑ์ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งหรือเจ้าหน้าที่ที่ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งไว้⁹⁵

3) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁹⁶

ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลจากการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่และคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในขณะเดียวกัน⁹⁷

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองแบ่งออกเป็นสองชั้น คือ ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 7 ในเบื้องต้นจึงต้องพิจารณาก่อนว่าคดีนั้นอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดหรือไม่ตามมาตรา 11 หากไม่อยู่ในอำนาจจึงค่อยพิจารณาว่าอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นใดซึ่งได้แก่ ศาลปกครองกลางและศาลปกครองในภูมิภาค⁹⁸

ลักษณะที่สำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครอง⁹⁹ ได้แก่

1. วิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน ตุลาการศาลปกครองจะมีบทบาทสำคัญตั้งแต่เริ่มคดีตามมาตรา 55 วรรคสาม ทำให้ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีได้ครบถ้วนและมากที่สุดเพื่อจะได้พิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างยุติธรรม แม้ผู้ฟ้องคดีจะยากไร้หรือไม่มีทนายความหรือไม่มีความรู้ความเข้าใจลึกซึ้งในระบบหรือระเบียบของทางราชการก็ตาม¹⁰⁰

2. กระบวนพิจารณาทำเป็นลายลักษณ์อักษร

⁹⁵ ฤทัย หงส์สิริ, “ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539,” วารสารการพาณิชย์, ปีที่ 19 ฉบับที่ 2, (สิงหาคม 2543), น. 46. อ้างใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพมหานคร: บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, 2549), น. 334.

⁹⁶ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก วันที่ 10 ตุลาคม 2542.

⁹⁷ ฤทัย หงส์สิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, 2545), น. 5.

⁹⁸ เพิ่งอ้าง, น. 68 - 71.

⁹⁹ เพิ่งอ้าง, น. 86 - 94.

¹⁰⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545), น. 177 อ้างใน ฤทัย หงส์สิริ, เพิ่งอ้าง, น. 88.

3. ให้โอกาสคู่กรณีทราบข้อเท็จจริง ได้แย้งและแสดงพยานหลักฐานได้เต็มที่ตามมาตรา 55 วรรคสอง

4. วิธีพิจารณาคดีที่เรียบง่าย รวดเร็ว และประหยัด เนื่องจากคู่กรณีอาจดำเนินการด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีทนายก็ได้ ไม่มีกำหนดแบบคำฟ้องซึ่งอาจมาขึ้นด้วยตนเองหรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่เป็นการฟ้องคดีที่ขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน เนื่องจากเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นหรือสัญญาตามมาตรา 44 มาตรา 45 วรรคสี่ และมาตรา 46

5. วิธีพิจารณามีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ ระหว่างตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการผู้แถลงคดี และองค์คณะพิจารณาและพิพากษา ซึ่งจะเป็นหลักประกันความมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของหลักกฎหมายปกครอง มีความสมเหตุสมผล โปร่งใสและเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่าย รวมทั้งสามารถจะปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์ราชการได้ในเวลาเดียวกันตามมาตรา 59

6. วิธีพิจารณาที่คำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและวางหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการและจัดทำกิจการของรัฐและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไปพร้อมกัน เช่น เมื่อศาลปกครองเห็นสมควรศาลปกครองมีอำนาจในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีได้ แม้ว่าคู่กรณีจะไม่ได้ร้องขอก็ตามตามมาตรา 66

เงื่อนไขเกี่ยวกับคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ได้บัญญัติแยกประเภทคดีไว้ 6 ประเภท¹⁰¹ คือ

1. คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
2. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
3. คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
4. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

¹⁰¹ ดูรายละเอียดลักษณะของคดีพิพาทแต่ละประเภทในฤทัย หงส์สิริ, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 122, น. 31 - 54.

5. คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ

6. คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีและความสามารถของผู้ฟ้องคดี¹⁰² ตามกฎหมายผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือ “ผู้เสียหายในคดีปกครอง” กำหนดอยู่ในมาตรา 9¹⁰³ ซึ่งมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองนี้กฎหมายให้สิทธิฟ้องคดีได้กว้างขวางกว่าในคดีแพ่งทั่วไป ส่วนการพิจารณาในปัญหาเรื่อง “ความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้” เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาจากแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองว่าจะตีความกว้างเพียงใด กรณีอย่างไรถึงจะถือว่าเดือดร้อนหรือเสียหาย นอกจากเป็นผู้เสียหายแล้ว ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีความสามารถตามกฎหมายด้วย

และนอกจากผู้เสียหายแล้ว กฎหมายยังให้สิทธิผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ออกกฎหรือกระทำการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี¹⁰⁴ การฟ้องคดีปกครองนั้นมีระยะเวลาค่อนข้างสั้นกว่าคดีแพ่งทั่วไป โดยกฎหมายกำหนดแยกระยะเวลาการฟ้องคดีไว้เป็น 3 กรณี คือ 1) การฟ้องคดีปกครองทั่วไปตามมาตรา 49 2) การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือสัญญาทางปกครองตามมาตรา 51 3) การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะบุคคลตามมาตรา 52

เงื่อนไขเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาล¹⁰⁵ การฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยทั่วไปแล้วไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองพิจารณาให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันเนื่องมาจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละ 2.5 ของทุนทรัพย์แต่ไม่เกินสองแสนบาท น่าสังเกตว่ากฎหมายยังไม่เปิดช่องให้มีการฟ้องคดีอย่างคนอนาถาต่อศาลปกครองได้ ซึ่งต่างจากการฟ้องคดีในศาลยุติธรรม

¹⁰² เพิ่งอ้าง, น. 99 - 111.

¹⁰³ มาตรา 9

¹⁰⁴ ฤทัย หงส์ศิริ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 97, น. 107 - 110.

¹⁰⁵ เพิ่งอ้าง, น. 110 - 111.

ข้อสังเกตและปัญหา

1. ปัจจุบัน ศาลปกครองได้วางแนวทางให้องค์กรนิติบุคคลมีสิทธิฟ้องคดีในนามองค์กรเพื่อคุ้มครองสิทธิของสมาชิกขององค์กรได้ แต่ศาลปกครองยังไม่ยอมรับการฟ้องในนามองค์กรเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ข้อเสนอเพื่อสร้างความชัดเจนในเรื่องดังกล่าวจะสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 56 วรรคท้าย¹⁰⁶

2. ผู้เสียหายต้องพิสูจน์แหล่งที่มาของมลพิษและผลที่เกิดจากมลพิษ แม้ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ผู้เสียหายไม่ต้องพิสูจน์ความผิดของจำเลยผู้ก่อมลพิษ แต่การดำเนินคดีกับผู้ก่อความเสียหายยังคงขึ้นกับกฎหมายอื่นคือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ใน มาตรา 84 ระบุว่า ผู้เสียหายจากคดีมลพิษมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ความผิดของจำเลย ซึ่งเป็นการยากต่อผู้เสียหายในการพิสูจน์แหล่งที่มาของมลพิษ เช่น การปล่อยควันเสียจากโรงงานในนิคมอุตสาหกรรม ผู้เสียหายต้องพิสูจน์ให้ได้ว่ามาจากโรงงานใด และต้องอาศัยความเชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์และการแพทย์มาประกอบ เพื่อพิสูจน์ผลที่เกิดจากมลพิษ¹⁰⁷

3. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ในกระบวนการพิจารณาความ โจทย์ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล (มาตรา 149 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง) โดยในคดีฟ้องให้จำเลยชดเชยค่าสินไหมทดแทน ต้องเสียค่าขึ้นศาลในอัตราร้อยละ 2.5 ของทุนทรัพย์ จึงเป็นอุปสรรคต่อผู้เสียหายที่ไม่สามารถหาค่าธรรมเนียมได้ แม้ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 156 จะเปิดโอกาสให้โจทก์ที่ยากจนยื่นฟ้องแบบคนอนาถาได้ แต่ก็ต้องพิสูจน์ว่าตนยากจนและต้องแสดงให้เห็นศาลเห็นว่าคดีมีมูลที่จะฟ้องร้อง และแม้จะได้รับอนุญาตให้ดำเนินคดีอย่างคนอนาถาก็จะได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมบางประเภทเท่านั้น คือ ค่าขึ้นศาล ค่าคำร้อง และเงินวางศาล แต่ค่าธรรมเนียมอื่นๆ จะไม่ได้รับการยกเว้นซึ่งอาจเป็นค่าใช้จ่ายที่สูง เช่น ค่าตรวจพิสูจน์หลักฐาน ค่ายานพาหนะพยาน ค่านำส่งคำคู่ความ และค่าป่วยการ เป็นต้น¹⁰⁸

4. ผู้เสียหายต้องหาพยานและผู้เชี่ยวชาญเอง เพื่อให้ความคิดเห็นยืนยันความสัมพันธ์ของผลที่เกิดขึ้นกับสารเคมีหรือมลพิษที่เป็นต้นเหตุ ซึ่งหากเป็นข้อพิพาทในสารเคมีหรือมลพิษเฉพาะด้านจะหาผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นได้ยาก¹⁰⁹

¹⁰⁶ เอกสารของสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย 15 มีนาคม 2550, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 34.

¹⁰⁷ เพิ่งอ้าง.

¹⁰⁸ เพิ่งอ้าง.

¹⁰⁹ เพิ่งอ้าง.

5. ในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองจะต้องใช้ระยะเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีจากคู่กรณีเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 45 วัน หลังจากนั้น ศาลถึงจะดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาลเอง จะเห็นได้ว่าในขั้นตอนเริ่มตั้งแต่การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาลไปจนถึงขั้นตอนการจัดทำคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดียังไม่มีกำหนดระยะเวลาไว้อย่างแน่นอน อันอาจทำให้การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาในคดีดังกล่าวล่าช้าจนไม่สามารถเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้เสียหายได้¹¹⁰

6. ปัญหาที่เกิดจากการกำหนดประเด็นวินิจฉัยในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่ในการควบคุมกิจการที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษนั้น ศาลมักจะพิจารณาโดยมิได้คำนึงถึงแนวคิด หลักการ และทฤษฎีพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด¹¹¹

7. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการรับฟังพยานหลักฐานในคดีในศาลปกครอง บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดเกี่ยวกับการรับฟังพยานวัตถุไว้อย่างชัดเจน และยังไม่ปรากฏว่ามีการจัดทำทะเบียนหรือบัญชีพยานผู้เชี่ยวชาญของศาลปกครอง

¹¹⁰ สมณี ชัยยะศิริสุวรรณ, “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะกรณีคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น.72.

¹¹¹ องค์ประกอบของข้อเท็จจริงในการพิจารณา (1) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการควบคุมกิจการที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษหรือไม่ เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด (2) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ได้กระทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าวหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร จนก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจริงตามคำฟ้องหรือไม่ และ (3) ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเกิดจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามข้อ (2) โดยตรงหรือไม่ อ้างใน สมณี ชัยยะศิริสุวรรณ, เพิ่งอ้าง, น.85-86.

ไว้ ทั้ง ๆ ที่ในคดีดังกล่าวมีพยานหลักฐานส่วนใหญ่เป็นพยานวัตถุและพยานผู้เชี่ยวชาญที่ศาลปกครองจำเป็นต้องอาศัยพยานหลักฐานเหล่านั้นมาใช้ประกอบการพิจารณาพิพากษาคดี¹¹²

8. ปัญหาที่เกิดขึ้นในการกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน การเยียวยาความเสียหายโดยการชดเชยค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนนั้นศาลปกครองของไทยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดตามมาตรา 438 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (causation principle) จึงมีผลทำให้ผู้ที่อยู่ในบริเวณที่มีการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของสารพิษซึ่งได้รับสารพิษเข้าสู่สมออยู่ในร่างกายแต่ยังไม่แสดงอาการออกมาอาจยังไม่ได้รับการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้สิทธิทางศาลต่อศาลปกครอง¹¹³

¹¹² สุเมธินี ชัยยะศิริสุวรรณ, เฟิงอ้าง, น.75.

¹¹³ เฟิงอ้าง, น.79.