

บทที่ 4

การพิจารณาเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญากับมาตรการทางกฎหมาย ของประเทศไทยในการปฏิบัติตามพันธกรณี

1. การพิจารณาเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาของประเทศไทย

1.1 ข้อพิจารณาการเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาของประเทศไทย

แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นหลักการข้อที่ 10 ของปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา (The Rio Declaration on Environment and Development, 1992) แม้ว่าปฏิญญานี้จะไม่มีผลผูกพันหรือสภาพบังคับทางกฎหมาย (non legally binding) เนื่องจากมีลักษณะเป็นเพียงข้อตกลงร่วมกันที่ไม่ก่อให้เกิดพันธกรณีแก่ประเทศ (soft law) ก็ตาม แต่ต่อมาได้ถูกพัฒนาให้เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศในรูปของสนธิสัญญาพหุภาคี (multi environmental agreements : MEAs) โดยคณะกรรมการเพื่อเศรษฐกิจภาคพื้นยุโรป ขององค์การสหประชาชาติ เพื่อให้หลักการดังกล่าวได้นำไปปฏิบัติได้จริง และเห็นว่าแนวทางดังกล่าวสามารถแก้ไขปัญหาสีเขียวสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการพัฒนาได้โดยเฉพาะหลักการข้อที่ 10 ของปฏิญญานี้ที่ระบุว่า การจัดการสิ่งแวดล้อมจะทำได้ดีที่สุดเมื่อประชาชนมีส่วนร่วมในทุกระดับ

รัฐบาลไทยได้ร่วมกับประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติอื่นๆ ลงนามใน "ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา" (Rio Declaration on Environment and Development) เมื่อปี 2535 ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามปฏิญญาที่เข้าร่วมลงนามกันไว้แล้ว ย่อมไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใด รังแต่จะเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรและเงินภาษีจากประชาชนเสียเปล่า¹ ในขณะนี้ประเทศไทยยังไม่ได้ลงนามและเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อม (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and access to Justice in Environmental Matters, 1998) ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรให้ความสำคัญกับการเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญานี้เป็นอย่างยิ่ง โดยมีข้อสนับสนุนและข้อจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องพิจารณาดังต่อไปนี้

¹ <<http://www.accessinitiative.org>>, 12 August 2007.

1.1.1 ประโยชน์จากการเข้าเป็นภาคี

1. อนุสัญญาฉบับนี้ได้ยืนยันถึงสิทธิมนุษยชนขั้นมูลฐานทางด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ คือ สิทธิทางสิ่งแวดล้อม ทุกคนจึงมีสิทธิที่จะได้บริโภคสิทธิดังกล่าว และรัฐจะต้องให้การคุ้มครองสิทธินั้นตามหลักการพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ รัฐจะต้องให้หลักประกันแก่ประชาชนของตนให้มีสิทธิได้รับรู้ข้อมูล มีสิทธิเข้าร่วมในขั้นตอนการตัดสินใจดำเนินกิจกรรมของรัฐในเรื่องสิ่งแวดล้อม และจัดให้มีกลไกการเยียวยาความเสียหายจากการไม่ได้ใช้สิทธิหรือถูกระทบสิทธิ เพื่อให้ประชาชนได้ทำหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

2. ประเทศไทยดำเนินการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นับถึงวันนี้รวม 75 ปี พัฒนาการด้านระบอบประชาธิปไตยยังไร้ความก้าวหน้า เพราะเมื่อพิจารณาสาเหตุแห่งการรัฐประหารทุกครั้งจะต้องมีสาเหตุหนึ่งมาจากการดำเนินการปกครองของรัฐบาลขาดความโปร่งใส ไม่มีธรรมาภิบาล และคอร์รัปชันในทุกยุคสมัย อนุสัญญาฉบับนี้มีนัยสำคัญให้รัฐบาลของรัฐภาคีจะต้องดำเนินแนวทางของการให้หลักประกันของประชาชนของรัฐว่าการดำเนินโครงการของรัฐจะต้องดำเนินการด้วยความโปร่งใส มีธรรมาภิบาล และตรวจสอบได้ เพื่อให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีความเข้มแข็ง

ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จะใช้แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเอง เป็นแนวทางในการปูพื้นฐานเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ก็คือสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาประเทศให้เกิดขึ้นในทุกระดับ และแนวคิดของการพัฒนาชุมชนที่มุ่งเน้นให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาชุมชนนั้น จะช่วยเป็นการปลูกฝังวัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในวิถีชีวิตของประชาชนในระดับชุมชนจริง ๆ อาทิ ความเสมอภาคทางการเมืองในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา การรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น การรู้จักอดทนอดกลั้นต่อความคิดเห็นของบุคคลที่แตกต่างจากตน การใช้เหตุผล การเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ การเคารพสิทธิและหน้าที่ เป็นต้น²

² อำนวย สว่างแก้ว, “การปฏิบัติงานกับประชาชนของเจ้าหน้าที่ตำรวจตามแนวคิดประชาสังคม: ศึกษาเฉพาะกรณีของกองบังคับการตำรวจนครบาล 9 กองบัญชาการตำรวจนครบาล,” (วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), น. 32 – 34.

และก็จะนำไปสู่การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะว่าประชาชนจะสนับสนุนนโยบายต่างๆ ที่มีความยั่งยืนมากขึ้น และก็อาจจะกลับมามีผลกับภาคประชาสังคมนั้น ในส่วนภาคประชาสังคมในสังคมประชาธิปไตย นั้น

เป็นการตอบรับกระแสโลกในขณะนี้คือกระแสธรรมาภิบาล ในการบริหารงานของรัฐบาลหรือภาคเอกชนด้วยความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ไม่มีการคอร์รัปชัน

3. ทำให้เกิดการตรวจสอบการทำงานระดับระหว่างประเทศในขั้นตอนการดำเนินโครงการที่โปร่งใสของรัฐบาลด้วยการรายงานต่อที่ประชุมของรัฐบาลถึงการดำเนินการตามพันธกรณี เพราะในระบบราชการของไทยยังคงมีวัฒนธรรมของการเป็นชนชั้นเจ้านายขุนนางซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญของการดำเนินงานด้วยความโปร่งใส

4. การปรับปรุงสุขภาพอนามัย การศึกษา ภาวะการดำรงชีวิตยังคงเป็นนโยบายหลักของรัฐบาลทุกประเทศ ความจำเป็นเช่นนี้จึงต้องทำให้ชัดเจนจากความมั่นคงด้านการเมืองการปกครอง และสังคมที่ยั่งยืนจึงจำเป็นต้องอยู่เองที่จะต้องพึ่งพาการยั่งยืนในทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไป

5. อนุสัญญาฉบับนี้จะบัญญัติมาตรการกำหนดให้รัฐบาลต้องมีระบบการทำงานเชิงบูรณาการระหว่างหน่วยงานโดยการประสานการทำงานร่วมกันของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานเพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครอง ปกป้องสิ่งแวดล้อม

6. ประเด็นคุณค่าในตัวเองของการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากการยอมรับที่ว่าประชาชนในชุมชนเป็นผู้รู้ถึงสภาพปัญหาและความต้องการต่าง ๆ ของชุมชนตนเองเป็นอย่างดี ทั้งนี้ เพราะเป็นผู้ที่อาศัยในพื้นที่นั้นมานานอย่างต่อเนื่อง จึงน่าจะรู้เรื่องราวของสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนตนได้เป็นอย่างดี ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในขั้นตอนต่าง ๆ ของการพัฒนาสะท้อนความจำเป็น ความต้องการ และสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนและท้องถิ่น จึงน่าที่จะเป็นสิ่งที่ได้เพื่อที่จะได้สร้างความรู้สึกรู้สึกเป็นเจ้าของและการแก้ปัญหาของชุมชนได้อย่างตรงจุดกับความต้องการมากขึ้น ยังเป็นการเปิดกว้างและให้โอกาสอย่างเสมอภาคในการเข้ามาแก้ไขปัญหาล้างแฉกเพื่อให้เกิดการตัดสินใจมีคุณภาพและได้รับการยอมรับซึ่งนำไปสู่ความชอบธรรมในการตัดสินใจ และได้มีผู้ร่วมตัดสินใจที่มีความเหมาะสมที่จะร่วมดำเนินการทำให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพ ลดความเสี่ยงในต้นทุนค่าใช้จ่ายที่จะต้องแก้ไขในภายหลัง และสร้างสังคมที่คอบห่วงใยดูแลกัน รวมถึงเป็นการสร้างความเข้มแข็งของประชาธิปไตยในสังคมและยั่งยืนหลักนิติรัฐ

ที่รัฐบาลจะต้องให้หลักประกันการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการกระจายอำนาจ โดยการมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน³

อนึ่ง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีส่วนสำคัญ 3 ประการให้เกิดการพัฒนา ประการแรก ประชาธิปไตยทำให้ชีวิตของคนแต่ละคนมีเสรีภาพทั้งทางการเมืองและในฐานะพลเมืองเพิ่มขึ้น ประการที่สอง ประชาธิปไตยก่อให้เกิดแรงจูงใจทางการเมืองให้ผู้ปกครองต้องตอบสนองความต้องการและข้อเรียกร้องของประชาชนเสมอ ประการที่สาม กระบวนการที่เปิดให้มีการถกเถียงแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างกว้างขวางในระบอบประชาธิปไตยซึ่งจะเปิดโอกาสและส่งเสริมให้เกิดการจัดความสำคัญของเรื่องต่าง ๆ รวมถึงการสร้างค่านิยมใหม่ ๆ โดยเฉพาะความเป็นธรรม และประสิทธิภาพ⁴

7. อนุสัญญาฉบับนี้ให้ความสำคัญกับคุณค่าของการมีส่วนร่วมของทุกคน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติด้วยเรื่องเชื้อชาติ สัญชาติหรือภูมิลำเนา และในกรณีของนิติบุคคล ต้องห้ามเลือกปฏิบัติไม่ว่านิติบุคคลนั้นจะจดทะเบียนจัดตั้งที่ไหน หรือมีถิ่นที่ตั้งสำนักงาน บริหารงานที่ไหน ไม่ว่าจะเป็นปัจเจกชน จะอยู่ในรูปของการจัดตั้งเป็นกลุ่ม ประชาคม สมาคม

³ อำนวย สว่างแก้ว, เพ็ญอ้อ และดู Mr. Ejvin Beuse (The Organization for Renewable Energy (OVE) Denmark), สรุปการอภิปราย เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านพลังงานของประเทศเดนมาร์ก, 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. 32, see also George (Rock) Pring and Susan Y. Noe, The Emerging International Law of Public Participation Affecting Global Mining, Energy, and Resource Development, Human Rights in Natural Resource Development, ed Donald Zillman, Alastair Lucas, and George (Rock) Pring, (Great Britain: Oxford University Press, 2002), p. 22.

⁴ Amartya Sen, “Democracy and Social Justice”, in Democracy and Social Justice, (Intl Conference on Democracy, Market Economy and Development, 26-27 Feb 1999, Seoul Korea), p 3. อ้างใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท โรงพิมพ์เด็อนตุลา จำกัด, 2542), น. 43.

องค์กรพัฒนาเอกชนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการของรัฐบาลที่อาจกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ฉะนั้น การเข้าร่วมเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาฉบับนี้ จึงเป็นเสมือนการแสดงเจตนารมณ์ของรัฐที่ให้ความสำคัญกับทุกคนให้มีส่วนร่วมเพื่อการอนุรักษ์การตามอนุสัญญา ฯ

8. การเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาเป็นผลประโยชน์โดยตรงต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทย ทำให้ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะวางนโยบาย กลยุทธ์ และมาตรการระดับชาติในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ดังนั้น การเข้าร่วมพันธกรณีทำให้รัฐบาลมีความรับผิดชอบในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และทำให้มีการเปิดรับเอาแนวความคิดในเชิงอนุรักษ์ธรรมชาติใหม่ ๆ เข้ามาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ เช่น การยอมรับในการพึ่งพาอาศัยของคนท้องถิ่นที่มีต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ การแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม การยอมรับบทบาทสตรี ภูมิปัญญาท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน การที่รัฐบาลมีนโยบายชัดเจนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้ประชาชนเกิดขวัญและกำลังใจในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและความขัดแย้งร่วมกัน⁵

9. การที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ทำให้ประเทศไทยสามารถมีสิทธิออกเสียงลงมติและเสนอหลักการนโยบายที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ประเทศและระหว่างประเทศอนุสัญญา ฯ นี้ เป็นเวทีที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยในการแสดงความคิดเห็น ในฐานะผู้ร่วมกำหนดนโยบายทำให้ประเทศไทยสามารถจะนำปัญหาต่าง ๆ มาสู่ที่ประชุมได้ อีกทั้งในการเจรจาแบบพหุภาคี (multilateral agreement) นั้น ถือได้ว่าเป็นเวทีการเจรจาที่ให้ผลดีแก่ประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากในเวทีนี้ถือคะแนนเสียงในระบบหนึ่งประเทศหนึ่งเสียง ดังนั้น เสียงของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาซึ่งมีจำนวนเสียงมากกว่า จึงสามารถแสดงความคิดเห็นและกำหนดนโยบายให้เกิดประโยชน์ได้มากกว่าการเจรจาแบบทวิภาคี (bilateral agreement) ซึ่งประเทศที่กำลังพัฒนามีฐานะค่อนข้างเสียเปรียบ เนื่องจากขาดอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจ และขาดเทคโนโลยี⁶

⁵ รุ่งฤดี อารยะสันติภาพ, “พันธกรณีของรัฐภาคีตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 : ศึกษากรณีการเข้าเป็นภาคีของประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น.105.

⁶ วิชัย สุธรรมธารีกุล, “ไทยกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมในโลกไร้พรมแดน : กรณีการเข้าร่วมอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ,” วารสารนิเวศวิทยา, 22(กันยายน – ธันวาคม), น. 65.

10. ประชาชน องค์กรภาคประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนสามารถหยิบยกเอาพันธกรณีของประเทศไทยที่มีต่ออนุสัญญามาเป็นข้ออ้าง เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการตามพันธกรณีได้ หากเห็นว่ารัฐบาลไม่เอาใจใส่ต่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนตามอนุสัญญา โดยอนุสัญญาฉบับนี้มีกลไกติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามอนุสัญญา (compliance with) ที่ให้ประชาชน องค์กรภาคประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนสามารถแจ้งข้อมูลการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญาต่อคณะทำงานติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามอนุสัญญา จากการตกลงที่เกิดขึ้นจากการประชุมของภาควิชาแห่งอนุสัญญา

11. อนุสัญญาฉบับนี้เกิดจากการจัดทำของกลุ่มประเทศในทวีปยุโรป และเอเชียกลาง ที่เรียกว่า UN/ECE แนวความคิดในการจัดทำอนุสัญญา เกิดจากการประชุมคณะรัฐมนตรีที่เรียกว่า "Environment for Europe" ในการประชุมตั้งแต่ครั้งแรกจนถึงปัจจุบัน แต่ครั้งนั้นจะประกอบด้วยกลุ่มประเทศที่มีความสำคัญของระบบเศรษฐกิจโลก หรือประเทศผู้นำเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อนุสัญญาฉบับนี้ประชาคมยุโรปสถาบันด้านเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปก็เข้าร่วมเป็นภาคี แนวโน้มในอนาคตของการนำเอาระเบียงสิ่งแวดล้อมร่วมกับกระแสนิยมมาภิบาลมาพิจารณาเพื่อการดำเนินการร่วมกันมีความเป็นไปได้อย่างมาก

12. กลุ่มประเทศในยุโรปเป็นกลุ่มประเทศที่มีความเข้มแข็งด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมจะเป็นการพัฒนากฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในการแลกเปลี่ยนแนวคิดและองค์ความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อจะได้พัฒนาหลักคิดทั้งในเรื่องข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และระบบกระบวนการพิจารณาของศาลในคดีสิ่งแวดล้อมต่อไป

13. ในฐานะที่ประเทศไทยมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับนำในภูมิภาคอาเซียนและกำลังมีบทบาทเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีของอินโดจีน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาภาพพจน์และศักดิ์ศรีของประเทศและดำรงความเป็นผู้นำในเรื่องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและให้ความร่วมมือกับนานาชาติในการพัฒนาวิทยาศาสตร์และถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมซึ่งหมายรวมถึงทรัพยากรธรรมชาติด้วย⁷

14. นอกจากนี้ในขณะที่ระบบการค้าทั่วโลกเป็นเสรีและเชื่อมโยงเป็นระบบเดียวกันภายใต้เกดต์ ประเทศต่าง ๆ จึงให้ความสนใจต่อการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม อันเนื่องมาจาก

⁷ สุทธิศักดิ์ คือระ, “การแบ่งปันผลประโยชน์ตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ : วิเคราะห์แนวปฏิบัติของประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), น.92.

การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างหนัก เพื่อเพิ่มผลผลิตในการส่งออกจึงทำให้มีการนำมาตรการทางด้านสิ่งแวดล้อมมาใช้ ดังนั้น การที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีแห่งอนุสัญญา จึงช่วยสร้างความมั่นใจแก่ประเทศคู่ค้าว่าประเทศไทยได้ดำเนินการแล้วอย่างรอบคอบในการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยในการส่งเสริมการค้าของประเทศไทยได้⁸

15. อนุสัญญาฉบับนี้ให้ความสำคัญของเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการสื่อสาร จะเป็นการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐบาลโดยข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมจะถูกนำมาเผยแพร่ให้รู้ทั่วถึงกันและจะมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างกันในระดับภาคีแห่งอนุสัญญาทำให้ประชาชนในรัฐมีหูตากว้างไกล ทันเหตุการณ์ทั้งที่เป็นข้อมูลภายในและข้อมูลต่างประเทศ และจะมีการสร้างระบบโครงข่ายเชื่อมถึงกันจึงเกิดการรับรู้เทคโนโลยีที่ทันสมัย

16. ก็เพราะด้วยคำถามข้างต้นนี้เอง มีองค์กรภาคประชาสังคมกลุ่มหนึ่งได้ริเริ่มสิ่งที่เรียกว่า The Access Initiative เพื่อติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงานของหลักการข้อหนึ่งของ "ปฏิญญาริโอ" ซึ่งองค์กรกลุ่มนี้เห็นว่าเนื้อหาของหลักการข้อนี้เป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้ประชากรโลกสามารถพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของโลกใบนี้ไว้ได้หรือไม่ เนื้อหาของหลักการข้อที่ 10 นี้ระบุว่า วิธีที่จะรักษาสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สุดได้แก่ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเรื่องสิ่งแวดล้อมและมลพิษ มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับต่างๆ และสามารถเรียกร้องทางกฎหมายให้ได้รับความยุติธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อมได้ แกนหลักขององค์กรกลุ่มนี้ (อันประกอบด้วย World Resources Institute ในสหรัฐอเมริกา, EMLA ในอังกฤษ, Participa ในชิลี, ACODE ในยูกันดา และสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย) จึงได้พัฒนาตัวชี้วัดขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อวัดผลการดำเนินงานในระดับประเทศในเรื่อง 3 เรื่องที่เป็นหัวใจของหลักการข้อที่ 10 ของปฏิญญาริโอ ได้แก่ 1) การรับรู้ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม 2) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในระดับนโยบาย แผน โครงการ รวมไปถึงการมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการเลือกที่ตั้งโครงการ และ 3) การมีกฎหมายรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมและกฎหมายเยียวยาความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้โดยพิจารณาทั้งกฎหมาย การปฏิบัติจริงและความพยายามในการเสริมสร้างศักยภาพของเจ้าหน้าที่รัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชน ให้สามารถมีส่วนร่วมในระดับต่าง ๆ ได้จริงด้วย⁹

⁸ รุ่งฤดี อารยะสันติภาพ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 5*, น.104.

⁹ สมฤดี นิโครวัฒน์ยิ่งยง, "ไทย" ได้อะไรจากประชุมสุดยอด เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน, <http://www.thaingo.org/story/book_016.htm>, 12 August 2007.

สิ่งที่ไม่สามารถละเลยได้เลยในการวิเคราะห์ขบวนการเคลื่อนไหวด้านทรัพยากรสิ่งแวดล้อมประชาชนในยุคสมัยนี้ก็คือ บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) อาจกล่าวได้ว่า ขบวนการเคลื่อนไหวประชาชนด้านทรัพยากรเกือบทุกขบวนการในยุคสมัยนี้ มีองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปทำหน้าที่ในการประสานกลุ่มชาวบ้านต่าง ๆ ให้มาร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้กัน ทำหน้าที่เชื่อมโยงข้อมูลทั้งในระดับพื้นที่และนโยบาย เสนอแนวทางการวิเคราะห์ปัญหา พร้อมกับประสานพันธมิตรทั้งนักวิชาการ สื่อมวลชน ภาคประชาสังคมมาร่วมสนับสนุน¹⁰ ด้วยการทำงานที่มีศักยภาพและคุณภาพ การมีแผนทางเทคนิคที่เป็นทางเลือกที่น่าเชื่อถือ เป็นแหล่งข้อมูลและมีผู้เชี่ยวชาญอิสระด้านต่างที่เหมาะสม และมีเครือข่ายความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้บริหาร ผู้ผลิต และอื่น ๆ ขององค์กรภาคประชาสังคม¹¹ นี้ อนุสัญญาจึงเล็งเห็นความสำคัญกับการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้ให้มีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของการมีส่วนร่วม ความจริงแล้วประเทศไทยก็ได้เล็งเห็นความสำคัญของบทบาทองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์และปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ครั้งอดีต¹² องค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้ก็ได้แสดงบทบาทการให้การปกป้องและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมาตลอดตั้งแต่อดีต การเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาจะช่วยยกระดับบทบาทและสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกันขององค์กรพัฒนาเอกชนของประเทศไทยกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่ร่วมขบวนการและดำเนินงานปกป้องและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมภายใต้อนุสัญญานับนี้ในระดับระหว่างประเทศ จึงเป็นข้อสนับสนุนที่สำคัญประการหนึ่งในการเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญานับนี้

17. เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เป็นปัจจัยต่อการบ่งชี้ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม

¹⁰ กฤษฎา บุญชัย, "พลวัตรขบวนการเคลื่อนไหวด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมภาคประชาชน," ใน จักรกฤษณ์ คอพจน์, บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์ บรรณาธิการ, สู่การปฏิรูปฐานทรัพยากร, เอกสารประกอบการประชุมเวทีสาธารณะ"วาระประชาชนด้านฐานทรัพยากร" ครั้งที่ 1 ประจำปี 2546 วันที่ 29 กันยายน 2546 ณ ศูนย์ประชุมสถาบันวิจัยจุฬาลงกรณ์ กรุงเทพมหานคร โดย โครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หน้า 89.

¹¹ Mr. Ejvin Beuse (The Organization for Renewable Energy (OVE) Denmark), อ้างแล้ว เจริญรอกที่ 3, น. 33.

¹² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 7 และมาตรา 8

18. อนุสัญญานี้สอดคล้องกับแนวคิดและทิศทางการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงที่เป็นกระแสพระราชดำริที่รัฐได้น้อมนำมาใช้ทั้งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในนโยบายรัฐบาล และในแผนพัฒนาของหน่วยงานของรัฐซึ่งจะเป็นยุทธศาสตร์ภายในเรื่องการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมที่มีธรรมชาติและหรือความเป็นธรรมชาติที่จะแสดงให้เห็นในโลก

1.1.2 ข้อพิจารณาหากเข้าเป็นภาคี

1. สาระสำคัญในบางเรื่องของอนุสัญญายังขาดความชัดเจนอาจก่อให้เกิดปัญหาในการตีความและการกำหนดขอบเขตในการดำเนินการ แม้อนุสัญญาจะได้บัญญัติความหมายไว้แล้วก็ตาม เช่น ในอนุสัญญาให้อำนาจแก่รัฐในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม... นั้นมีขอบเขตเช่นไร มากน้อยเพียงใด ใช้เกณฑ์ใดเป็นมาตรฐาน อาจเกิดข้อโต้แย้งในหลักเกณฑ์

2. อนุสัญญานี้บ่งชี้ว่าจะเกิดขึ้นได้ยากเพราะเป็นอนุสัญญาที่จำกัดหรือควบคุมอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่จะต้องให้หลักประกันต่อบทบาทหน้าที่ของประชาชนในการคุ้มครองและปกป้องสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจจะเป็นการลดทอนอำนาจของหน่วยงานของรัฐได้

3. รัฐต้องรับภาระเพิ่มในการควบคุมบทบาทอำนาจการทำงานของรัฐบาลหน่วยงานของรัฐรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้การมีส่วนร่วมเกิดประโยชน์และมีประสิทธิภาพ ซึ่งการมีส่วนร่วมอาจต้องใช้เวลาามาก จึงอาจจะสร้างความเสียหายให้แก่ธุรกิจ และรัฐจะต้องคอยควบคุมและป้องกันอำนาจเก่าที่จะเข้ามาแบ่งปันจากการอาศัยประโยชน์จากการมีส่วนร่วมดังกล่าว¹³

จากการศึกษาได้ชี้ให้เห็นถึงประโยชน์หลายด้านที่ประเทศไทยควรเสนอตัวเข้าเป็นภาคี ทั้งนี้ ประเทศไทยเป็นผู้หนึ่งที่ร่วมลงนามในปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development 1992) เมื่อปี พ.ศ. 2535 ซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามข้อตกลงตามปฏิญญาที่ได้ร่วมลงนามกันไว้แล้ว ย่อมไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใด เมื่ออนุสัญญานี้ได้นำหลักการข้อที่ 10 ของปฏิญญาริโอไว้ที่ว่า การจัดการสิ่งแวดล้อมจะทำได้ดีที่สุดในเมื่อประชาชนมีส่วนร่วมในทุกระดับ นอกจากประโยชน์ที่ได้กล่าวไว้แล้ว ประเทศไทยจะได้สานต่อเจตนารมณ์ในปฏิญญาดังกล่าวควบคู่กับการเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญานี้ จึงเห็นควรว่าประเทศไทยควรจะเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาจากประโยชน์และหลักการดังกล่าว

¹³ Mr. Ejvin Beuse (The Organization for Renewable Energy (OVE) Denmark), อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3, น. 32.

ในกรณีที่เกิดปัญหาได้ว่ารัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารไม่ยินยอมเข้าร่วมเป็นภาคีเพราะเกรงว่าจะทำให้ตนเสียอำนาจการควบคุมไป เพราะที่ผ่านการให้บริการสาธารณะโดยรัฐนั้นทำให้รัฐเข้าใจผิดถึงสถานะของตนว่าอำนาจหน้าที่เป็นของตนแต่เพียงผู้เดียวจึงทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งมาโดยตลอด เมื่อเป็นเช่นนี้ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ที่ถือได้ว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ดีที่สุดฉบับหนึ่งโดยเฉพาะให้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ตามมาตรา 163 โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด 3 ซึ่งเป็นหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยโดยสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติอยู่ในหมวดนี้ก็สอดคล้องกับบทบัญญัติตามอนุสัญญา และหมวด 5 ซึ่งว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งมีแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนบัญญัติอยู่อย่างชัดเจน ทั้งนี้ ตามวรรคสองของมาตราดังกล่าวก็ให้จัดทำร่างกฎหมายเสนอมาร่วมกับคำร้องขอนั้นด้วย จึงอาจเป็นทางเลือกหนึ่งที่ประชาชนจะแสดงศักยภาพเรียกร้องมาตรการที่เป็นหลักประกันคุ้มครองสิทธิของตนด้วยตนเองได้ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายสูงสุดคือ รัฐธรรมนูญ และเมื่อผ่านขั้นตอนนี้ได้ประชาชนก็ยังสามารถมีหลักประกันการคุ้มครองสิทธิในขั้นตอนการมีส่วนร่วมในขั้นตอนก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามมาตรา 190 วรรคสาม ซึ่งจะได้กล่าวในลำดับต่อไป

1.2 สถานะทางกฎหมายของอนุสัญญาสำหรับประเทศไทย

สถานะทางกฎหมายของอนุสัญญาสำหรับประเทศไทยได้นั้น เป็นการพิจารณาถึงการมีองค์ประกอบครบถ้วนในฐานะสนธิสัญญาตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 กำหนดไว้ ซึ่งอนุสัญญานี้ เป็นความตกลงระหว่างประเทศที่จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการด้านนโยบายสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ทำงานด้านสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการเศรษฐกิจภาคพื้นยุโรปขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งมีรัฐสมาชิกส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในเขตตอนเหนือของเส้นศูนย์สูตรทั้งในภูมิภาคยุโรปและอเมริกาและเอเชีย¹⁴ และมีผลใช้บังคับไปแล้วเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม ค.ศ. 2001 ปัจจุบันมีภาคีแห่งอนุสัญญา จำนวนทั้งสิ้น 39 ประเทศ และหนึ่งองค์การระหว่างประเทศ

การพิจารณาสถานะความเป็นสนธิสัญญาของอนุสัญญานี้ นั้น ตามคำนิยามสนธิสัญญา (treaty) ในอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 (Vienna

¹⁴ ดูบทที่ 2 ความเป็นมาขององค์การจัดทำอนุสัญญา

Convention on the Law of Treaties, 1969) ข้อ 2 (a) ได้กำหนดว่า หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศที่สร้างขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างรัฐ และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะสร้างขึ้นเป็นตราสารฉบับเดียวหรือสองฉบับหรือตราสารที่เกี่ยวข้องหลายฉบับมากกว่านั้น และไม่ว่าจะเรียกชื่อเฉพาะว่าอย่างไรก็ตาม

คำนิยามของสนธิสัญญา จึงประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ

1. ต้องเป็นความตกลงระหว่างรัฐที่สร้างขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร
2. ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

ประเด็นว่าสนธิสัญญาว่าจะสร้างขึ้นเป็นตราสารฉบับเดียวหรือสองฉบับหรือตราสารที่เกี่ยวข้องหลายฉบับนั้น ไม่ถือว่าเป็นองค์ประกอบของสนธิสัญญาแต่อย่างใด ถ้อยคำดังกล่าวในนิยามเป็นเพียงส่วนขยายใจความหลัก¹⁵ และสนธิสัญญาตามนัยแห่งอนุสัญญากรุงเวียนว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 นี้ไม่จำกัดว่าจะเรียกชื่ออย่างไร เช่น สนธิสัญญา (treaty) อนุสัญญา (convention) พิธีสาร (protocol) เป็นต้น¹⁶

นอกจากสนธิสัญญาต้องเป็นความตกลงระหว่างรัฐดังกล่าวแล้ว ยังมีการทำสนธิสัญญาโดยผู้ทรงสิทธิอีกประเภทที่กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดขึ้น คือ องค์การระหว่างประเทศ ตามอนุสัญญากรุงเวียนว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน ค.ศ. 1986 (Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, 1986)¹⁷

ดังนั้น อนุสัญญาซึ่งสร้างขึ้นจากความตกลงระหว่างรัฐและองค์การระหว่างประเทศตามที่กำหนดให้รัฐกับองค์การระหว่างประเทศเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาฉบับนี้ได้¹⁸ และบทบัญญัติตามอนุสัญญาได้กำหนดสิทธิและหน้าที่แก่ภาคีแห่งอนุสัญญาภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

¹⁵ อรุณ ภาณุพงศ์, คำบรรยายลักษณะวิชาสนธิสัญญา ชั้นปริญญาโททางการทูต, (คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506), น. 8 – 11.

¹⁶ จุมพต สายสุนทร, กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 2, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท โรงพิมพ์เดียนตุลา จำกัด, 2548), น. 104.

¹⁷ Article 6 Capacity of International Organizations to conclude Treaties

The Capacity of an International Organizations to conclude Treaties is governed by the Rule of the Organizations.

¹⁸ Article 19.

อนุสัญญาจึงมีลักษณะสำคัญครบตามที่กำหนดและตกอยู่ในบังคับของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน ค.ศ. 1986 จึงมีสถานะทางกฎหมายเป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศสำหรับประเทศไทย การเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาดังกล่าวจึงก่อให้เกิดพันธกรณีแก่ประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาโดยเคร่งครัด

1.3 พันธกรณีของประเทศไทยเมื่อเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญา

1.3.1 การเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญา

อนุสัญญาให้สิทธิเฉพาะรัฐและองค์การระหว่างประเทศที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาเท่านั้นที่จะลงนามรับรองอนุสัญญา ณ เมืองอาฮุส (Aarhus) ประเทศเดนมาร์ก (Denmark) เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ. 1998 และภายหลังจากนั้น ณ สำนักงานใหญ่ขององค์การสหประชาชาติ มหานครนิวยอร์ก ภายในวันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 1998¹⁹ มีรัฐร่วมลงนามจำนวนทั้งสิ้น 39 ประเทศ และ 1 องค์การระหว่างประเทศเมื่อสิ้นสุดเวลากำหนด และอนุสัญญามีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม ค.ศ. 2001 ภายหลังจากครบกำหนดเก้าสิบวันเมื่อมีการส่งมอบตราสารผูกพันของรัฐตามทีอนุสัญญาได้กำหนดไว้ซึ่งให้กระทำได้หลายวิธี ได้แก่ การให้สัตยาบัน (ratification) การยอมรับ (acceptance) การให้ความเห็นชอบ (approval) หรือการภาคยานุวัติ (accession) มอบไว้แก่เลขาธิการสหประชาชาติซึ่งเป็นผู้ดูแล รับฝาก และเก็บรักษา²⁰ จนครบสิบหกฉบับตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาดังกล่าวแล้ว²¹

อนึ่ง อนุสัญญากำหนดให้รัฐหรือองค์การระหว่างประเทศที่จะลงนามและเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาได้นั้น รัฐหรือองค์การระหว่างประเทศนั้นจะต้องเป็น

1. เป็นรัฐสมาชิกของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนหรือเป็นรัฐที่ดำรงสถานะรับคำปรึกษาจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนภาคพื้นยุโรปตามที่บัญญัติไว้ในวรรคที่ 8 และวรรคที่ 11 ของมติคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม ที่ 36 (IV) เมื่อวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 1947²²

¹⁹ Article 17.

²⁰ Article 18.

²¹ Article 19 and Article 20, 1.

²² Article 17.

2. เป็นองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคที่จัดตั้งขึ้นเพื่อร่วมมือกันทางเศรษฐกิจ มีรัฐสมาชิกของคณะกรรมการเศรษฐกิจแห่งภาคพื้นยุโรปเป็นรัฐสมาชิกขององค์การดังกล่าว และรัฐสมาชิกรับรองได้โอนอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามพันธกรณีและการบังคับใช้อนุสัญญาฉบับนี้แก่ตนให้แก่องค์การนั้นด้วย²³

รัฐ และองค์การระหว่างประเทศ ดังกล่าวนั้นมีสิทธิลงนามรับรองและเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาเมื่อเปิดให้มีการลงนาม หากภายหลังอนุสัญญามีผลใช้บังคับแล้วและได้แสดงความต้องการเข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติในวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 1998²⁴ ก็ให้อนุสัญญามีผลใช้บังคับใช้กับรัฐนั้นเมื่อครบกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการส่งมอบตราสารเพื่อผูกพันตามอนุสัญญาของรัฐตามที่ได้บัญญัติไว้ให้กระทำได้หลายวิธี ได้แก่ การให้สัตยาบัน (ratification) การยอมรับ (acceptance) การให้ความเห็นชอบ (approval) หรือการภาคยานุวัติ (accession) แก่เลขาธิการสหประชาชาติ²⁵

อนุสัญญาเปิดรับรัฐสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ (the United Nations) เข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาได้เมื่ออนุสัญญามีผลใช้บังคับแล้วโดยการภาคยานุวัติเท่านั้น ซึ่งจะต้องได้รับการรับรองการเข้าเป็นภาคีจากที่ประชุมภาคีแห่งอนุสัญญา (the Meeting of the Parties) ด้วย²⁶

ทั้งนี้ ประเทศไทยยังไม่ได้ลงนามและเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาดังกล่าว หากประเทศไทยต้องการเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญา ประเทศไทยจะทำได้โดยการภาคยานุวัติเท่านั้น

1.3.2 ผลทางกฎหมายจากการเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญา

หากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญา ประเทศไทยมีความผูกพันต้องปฏิบัติตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญา โดยการอนุวัติการอนุสัญญาให้เป็นกฎหมายภายในตามที่บัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550²⁷ หมวด 9 ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี มาตรา 190²⁸ ในมาตราดังกล่าวกำหนดประเภทหนังสือที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาไว้ 4 ประเภท ดังนี้

1. หนังสือสัญญาใดที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย

²³ *Ibid.*

²⁴ Article 19, 2.

²⁵ Article 20, 3.

²⁶ Article 19, 3.

²⁷ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก วันที่ 24 สิงหาคม 2550.

²⁸ มาตรา 190

2. หนังสือสัญญาใดที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ

3. หนังสือสัญญาใดที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญาและ

4. หนังสือสัญญาใดที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

การอนุวัติการอนุสัญญาให้เป็นกฎหมายภายในจึงต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามประเภทหนังสือสัญญาใดที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา

นอกจากนี้ ตามมาตรา 190 ในวรรคสาม ได้บัญญัติเงื่อนไขเพิ่มเติมว่าก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศจะต้องจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมโดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย และเมื่อลงนามในหนังสือสัญญาแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันคณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้นตามที่บัญญัติไว้ในวรรคสี่

เมื่ออนุสัญญานี้มีผลใช้บังคับแล้ว การเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาดังกล่าวจะทำให้ได้เพียงการภาคยานุวัติเท่านั้น อนุสัญญานี้จึงไม่ตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศ คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตลอดจนเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ

เงื่อนไขการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา 190 วรรคสาม บัญญัติเพิ่มเติมเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มาจากเหตุผลว่าที่ผ่านมาข้อมูลเกี่ยวกับการทำสนธิสัญญามักจะไม่มีเปิดเผยและถูกรักษาเป็นความลับทำให้ประชาชนไม่ทราบว่าหน่วยงานรัฐกำลังทำอะไรอยู่²⁹ เมื่อพิจารณาในแง่ของการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้วจะเป็นประโยชน์ทั้งต่อประชาชนที่จะมีส่วนร่วมและต่อหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะแสดงออกถึงความโปร่งใสและธรรมาภิบาลในการทำหนังสือสัญญาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของ

²⁹ จุมพต สายสุนทร, “การทำหนังสือสัญญาตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,” บทความเผยแพร่ในงานสัมมนาวิชาการประจำปีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ครั้งที่ 3 วันที่ 17 ธันวาคม 2550, น. 24. ; และดู ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, “รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2550 กับการต่างประเทศ,” น. 13 – 15.

ประชาชนจะต้องมีความชัดเจนเพียงพอที่จะประกันได้ว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการอย่างแท้จริง จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับกระบวนการดังกล่าวจึงจะเกิดประโยชน์ รวมทั้งไม่เสียเวลาและงบประมาณไปเปล่า³⁰

นอกจากนี้ ภายหลังลงนามในหนังสือสัญญาแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน ประชาชนก็สามารถมีส่วนร่วมได้ด้วยการสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญาตามวรรคสี่ แต่บทบัญญัติในวรรคสี่ยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาที่จะให้ประชาชนเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญาดังกล่าว ซึ่งอาจจะทำให้เจตนารมณ์ของวรรคสี่นี้ไม่เป็นผลเพราะหากวันที่ประชาชนเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญาตามมาตรา 190 วรรคสอง อาจเป็นวันก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันตามหนังสือสัญญาเพียงไม่กี่วันก็ได้ซึ่งจะทำให้การเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญาไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนที่จะทราบเนื้อหาสาระว่าแตกต่างไปจากที่ได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนไปมากน้อยเพียงใดหรือหนังสือสัญญานั้นมีผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมหรือไม่อย่างไร เพื่อที่ประชาชนจะต้องปรับตัวอย่างไรหรือควรจะได้รับทราบการแก้ไขหรือเยียวยาอย่างไร³¹

2. มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการปฏิบัติตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญา

2.1 หลักการมีส่วนร่วมในกฎหมาย

2.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้รับรองสิทธิทั้งสามประการตามอนุสัญญา³² คือ การรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองของราชการไว้ในมาตรา 56 มาตรา 57 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 67 และบุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง อันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ในมาตรา 58 และมีพระราชบัญญัติข้อมูล

³⁰ เพิ่งอ้าง, น. 25.

³¹ เพิ่งอ้าง, น. 28 - 29.

³² ควบที่ 3 มาตรการทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของประเทศไทย

ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดเนื้อหาสาระด้านกฎหมายเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การเข้าถึงข้อมูล เป็นกฎหมายเฉพาะรองรับการรับรองสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น พ.ศ. 2548 ที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน รวมตลอดทั้งเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการโครงการของรัฐอย่าง กว้างขวาง และกฎหมายทางกระบวนการวิธีพิจารณาของศาลเพื่อความยุติธรรมหากได้รับความ เดือดร้อนหรือเสียหายตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

อนึ่ง ในมาตรา 57 และมาตรา 67 วรรค 2 เปิดช่องให้ประชาชนมีสิทธิในการแสดง ความคิดเห็นก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่าง รุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ โดยให้หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นต้องจัดหาให้ซึ่งข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงาน ดังกล่าวโดยไม่ต้องมีการร้องขอ เป็นการเพิ่มบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมและได้รับ ข้อมูล ซึ่งไม่ได้กำหนดสิทธิดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

นอกจากนั้น ในวรรค 2 และวรรค 3 ของมาตรา 67 ได้เพิ่มบทบาทของชุมชนให้มีสิทธิฟ้อง หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ที่ไม่จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อนซึ่งในพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่ได้รับรองสิทธิของชุมชนไว้

ทั้งนี้ สิทธิดังกล่าวที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น โดยสภาพแล้วเป็นกฎหมายที่บังคับ ใช้ได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายรองรับ ดังนั้น การรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือการร่วมแสดงความคิดเห็น ในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของรัฐจึงทำได้โดยไม่ต้องอาศัยการบังคับใช้กฎหมายเฉพาะใน เรื่องนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม จำเป็นจะต้องแก้ไขกฎหมายเฉพาะเรื่องดังกล่าวให้ครอบคลุมและ สอดคล้องกับเนื้อหาแห่งสิทธิที่รัฐธรรมนูญบัญญัติคุ้มครองไว้เพื่อไม่ให้เกิดการโต้แย้งสิทธิระหว่าง ประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐที่รับผิดชอบ

2.1.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้รับรอง สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมไว้ในมาตรา 6 ถึงมาตรา 8

มาตรา 6 รับรองสิทธิและหน้าที่บางประการของประชาชนในการมีส่วนร่วม ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้แก่ สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิได้รับชดเชยค่าเสียหายหรือค่า

ทดแทนจากรัฐ สิทธิร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำความผิดกฎหมาย กำหนดให้มีหน้าที่ให้ความร่วมมือ และช่วยเหลือเจ้าพนักงาน และมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

การกำหนดสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในมาตรา 6 จะมีผลเป็นรูปธรรมในการสร้างรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดในมาตรา 7 เพื่อรับรองสถานภาพขององค์กรเอกชน (NGOs) โดยคาดว่าจะการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยการรวมตัวกันเป็นหมู่คณะในการเข้ามีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนของตนเองเพื่อทำกิจกรรมด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างกว้างขวาง

มาตรา 8 กำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้สิทธิกับองค์กรเอกชนที่จดทะเบียนตามมาตรา 7 แล้วสามารถเสนอชื่อผู้แทนเอกชน เพื่อรับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งเป็นช่องทางทางการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

แต่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่ได้บัญญัติถึงสิทธิในการแสดงความคิดเห็นในการจัดทำโครงการ

2.2 มาตรการทางกฎหมายในการเข้าถึงข้อมูล

2.2.1 ประเด็นบทนิยาม

(1) คำนิยาม “ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม”

ในกฎหมายไทยไม่ได้กำหนดคำนิยาม “ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม” ไว้ แต่มีคำนิยาม “ข้อมูลข่าวสาร” ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 4 ว่า “ข้อมูลข่าวสาร” หมายความว่า สิ่งที่สามารถทำให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพ หรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้”

และมีการให้คำนิยาม “สิ่งแวดล้อม” ไว้ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ว่าหมายถึง “สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น”

เมื่อรวมสองความหมายเข้าด้วยกันเป็นความหมายของ “ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม” จึงหมายถึง “สิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้ซึ่งสิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น”

จึงเห็นได้ว่ามีความหมายกว้างมาก โดยครอบคลุมเพียงพอสำหรับ “ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม” เพื่อมุ่งหมายในการคุ้มครองและการรักษา “สิ่งแวดล้อม” ตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญา

นอกจากนี้ มาตรา 4 ยังให้คำจำกัดความของคำว่า “คุณภาพสิ่งแวดล้อม” ว่าหมายถึง “คุณภาพของธรรมชาติอันได้แก่ สัตว์ พืช และทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ และสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพของประชาชนและความสมบูรณ์สืบไปของมนุษยชาติ” จะเห็นได้ว่าคำจำกัดความของคำว่า “คุณภาพสิ่งแวดล้อม” มีส่วนในการขยายความของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ด้วยกล่าวคือ ในส่วนของสิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาตินั้นย่อมได้แก่ สัตว์ พืช และทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต และสิ่งต่าง ๆ ที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้นไม่ว่าจะเป็นที่อยู่อาศัย เครื่องใช้ไม่สอย สิ่งของต่าง ๆ ตลอดจนทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกทั้งหลายเพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์และความสมบูรณ์สืบไปของมนุษยชาตินั้นเองและขอบเขตของ “สิ่งแวดล้อม” ในที่นี้จำกัดอยู่เพียงสิ่งแวดล้อมของโลกใบนี้ตลอดทั้งบรรยากาศที่ปกคลุมโลกนี้เท่านั้น³³

(2) คำนิยาม “ผู้มีอำนาจรัฐ”

“ผู้มีอำนาจรัฐ” ตามอนุสัญญาในข้อ 2 ที่กำหนดไว้ นั่น คือ รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐบาล ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดความหมายของ “หน่วยงานของรัฐ” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ในมาตรา 4 ว่าหมายถึง ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎหมาย และเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐตามความหมายดังกล่าว และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในมาตรา 4 กำหนดความหมายของ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” และ

³³ จุมพต สายสุนทร, ภูมิบาลสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 2 ปรับปรุงใหม่ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดียนตุลา, 2550), น. 25 – 26.

"พนักงานเจ้าหน้าที่" อย่างไรก็ดี ทั้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ ก็คือผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐในการให้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่อยู่ในความดูแลของหน่วยงานตนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีเนื้อหาด้านกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ

2.2.2 ประเด็นหลักเกณฑ์การเข้าถึงข้อมูล

(1) ผู้มีสิทธิได้รับรู้ข้อมูล

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6 (1) บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลข่าวสารจากทางราชการ และข้อมูลข่าวสารนั้นจะต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งบุคคลในที่นี้หมายถึงบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์³⁴ และตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 วรรค 2 ประการใหญ่ ๆ ได้แก่ หลักที่ว่าผู้ขอไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารที่ขอ และหลักที่ว่า "เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น" และตามกฎหมายดังกล่าวได้นิยามคำว่า "คนต่างด้าว" ว่าหมายถึง

"บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยและไม่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยและนิติบุคคลดังต่อไปนี้

- (1) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนที่มีทุนเกินกึ่งหนึ่งเป็นของคนต่างด้าว ใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือให้ถือว่าใบหุ้นนั้นคนต่างด้าวเป็นผู้ถือ
- (2) สมาคมที่มีสมาชิกเกินกึ่งหนึ่งเป็นคนต่างด้าว
- (3) สมาคมหรือมูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าว
- (4) นิติบุคคลตาม (1) (2) (3) หรือนิติบุคคลอื่นใดที่มีผู้จัดการหรือกรรมการเกินกึ่งหนึ่งเป็นคนต่างด้าว

นิติบุคคลตามวรรคหนึ่ง ถ้าเข้าไปเป็นผู้จัดการหรือกรรมการ สมาชิก หรือมีทุนในนิติบุคคลอื่น ให้ถือว่าผู้จัดการหรือกรรมการหรือสมาชิกหรือเจ้าของทุนดังกล่าวเป็นคนต่างด้าว"

³⁴ สากุล จินะกุล (บรรณาธิการ), "สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม การร้องทุกข์ปัญหาสิ่งแวดล้อม และการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม", คู่มือกฎหมายสิ่งแวดล้อมสำหรับประชาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: ส่วนผลิตสื่อและเผยแพร่ กองส่งเสริมและเผยแพร่ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2548), น. 15.

“คนต่างด้าว” ตามความหมายของกฎหมายนี้ก็ได้รับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ได้แก่ ตามมาตรา 7 มาตรา 9 และมาตรา 11 แต่ไม่มีสิทธิในการได้รับความคุ้มครองในเรื่องข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 3 ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามกฎหมายนี้

ดังนั้น ในส่วนของบุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยแต่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ก็ไม่ถือว่าเป็น “คนต่างด้าว” ตามความหมายของกฎหมายนี้และย่อมมีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารเช่นเดียวกับคนไทยหรือผู้มีสัญชาติไทยทั่วไป

การให้ความหมาย “คนต่างด้าว” ตามกฎหมายนี้ต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพราะผู้ไม่มีสัญชาติไทยย่อมไม่อาจอ้างสิทธิตามมาตรา 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งกำหนดสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารไว้ด้วย และกฎหมายอื่นจึงถือได้ว่าการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจึงเปิดกว้างให้บุคคลทั่วไปไม่ว่าจะเป็นคนไทยหรือคนต่างด้าวก็ได้รับสิทธิและการคุ้มครองสิทธิเท่าที่ไม่กระทบกับความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียของบุคคลอื่นอันควรได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ และหลักการพื้นฐานที่กฎหมายได้กำหนดไว้ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารให้บุคคลสามารถใช้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยสะดวกและจริงจังโดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับข้อมูลที่ต้องการเพื่อให้สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างกว้างขวางสอดคล้องกับหลักเรื่องความโปร่งใส³⁵ และหลักการไม่เลือกปฏิบัติตามบทบัญญัติทั่วไปในอนุสัญญา³⁶ จึงช่วยสนับสนุนให้ประชาชนมีบทบาทในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามอนุสัญญา

(2) หลักเกณฑ์การเข้าถึงข้อมูล

1) วิธีการเข้าถึงข้อมูลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดวิธีเข้าถึงข้อมูลข่าวสารไว้ 3 วิธี ได้แก่ วิธีแรก ให้นำไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 7 หรือวิธีที่สอง ให้นำหน่วยงานของรัฐจัดให้มีข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้เองตามมาตรา 9 หรือวิธีที่สาม ให้นำหน่วยงานของรัฐจัดหาให้ตามคำขอเฉพาะรายตามมาตรา 11³⁷ การจัด

³⁵ ฤทัย หงส์ศิริ และ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ, (กรุงเทพมหานคร: เม็ดสีการพิมพ์, 2542), น. 23 – 24.

³⁶ Article 3, paragraph 9 แห่งอนุสัญญา

³⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์ บรรเจิด สิงคะเนติ และสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์, การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการกับข้อพิจารณาทางกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วน

ให้มีข้อมูลข่าวสารเพื่อให้เข้าถึงได้ของหน่วยงานของรัฐมีทั้งการจัดให้มีตามคำขอเฉพาะรายและการเผยแพร่ข้อมูลซึ่งสอดคล้องตามอนุสัญญา

2) ข้อมูล

ก. ประเภทข้อมูล

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดประเภทข้อมูลที่ จะต้องจัดให้มีตามวิธีการเข้าถึงข้อมูลไว้ในมาตรา 7 มาตรา 9 และข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตาม มาตรา 23 แต่ไม่ได้กล่าวถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมตามความหมายที่กำหนดอยู่ใน อนุสัญญา ฯ แต่ก็ได้เปิดช่องไว้ในมาตรา 7 (5) และมาตรา 9 (8) หากคณะกรรมการจะกำหนด ข้อมูลข่าวสารอื่นเพิ่มเติม

ข. การเปิดเผยข้อมูลและข้อยกเว้น

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้วางหลักการที่สำคัญ ประการหนึ่งว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” ดังนั้น โดยหลัก เมื่อเป็นข้อมูลข่าวสาร ของราชการที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูล ข่าวสารดังกล่าว ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารที่ได้นำไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา³⁸ หรือข้อมูลข่าวสาร ที่ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้เอง³⁹ หรือข้อมูลข่าวสารที่ให้ หน่วยงานของรัฐจัดหาให้ตามคำขอเฉพาะราย⁴⁰ และข้อมูลข่าวสารที่มีก่อนวันที่พระราชบัญญัติ ฉบับนี้มีผลใช้บังคับ คือ ข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่ก่อนวันที่ 9 ธันวาคม 2540⁴¹ หากหน่วยงานของรัฐ ประสงค์จะปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับทราบนั้น หน่วยงานของรัฐต้องให้ เหตุผล และเหตุผลดังกล่าวต้องอยู่ในข้อยกเว้นที่เจ้าหน้าที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กฎหมาย ให้การพิจารณาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐ มีทั้งที่พิจารณาได้ว่าเป็น ข้อยกเว้นเด็ดขาดไม่อาจเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ข้อยกเว้นไม่เด็ดขาด หรือมีเงื่อนไขต้องพิจารณา

จำกัด ปี.เจ. เฟลท โปรเซสเซอร์, 2543), น. 43 ; และดูฤทัย หงส์ศิริ และ มานิตย์ จุมปา, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 35, น. 136.

³⁸ “มาตรา 7 หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

๗๗”

³⁹ มาตรา 9

⁴⁰ มาตรา 11

⁴¹ มาตรา 42

ก่อนการเปิดเผยหรือมีเงื่อนไขบางประการที่ต้องจัดการให้เสร็จสิ้นก่อนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งกำหนดแยกไว้เป็น 6 กรณี ได้แก่

(1) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ตามมาตรา 14⁴² อาจกล่าวได้ว่าเป็นข้อยกเว้นเด็ดขาดที่หน่วยงานของรัฐไม่อาจใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้

(2) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะตามที่กำหนดในมาตรา 15⁴³ เป็นดุลยพินิจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะพิจารณาเปิดเผยหรือไม่

⁴² “มาตรา 14 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันกษัตริย์จะเปิดเผยไม่ได้ โดยไม่มีข้อยกเว้นใด ๆ”

⁴³ “มาตรา 15 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเป็นเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

(3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจ หรือคำแนะนำภายในดังกล่าว

(4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

(5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

(6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

(7) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่า ที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด และให้ถือว่า

(3) ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 ที่ผู้ขอจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองข้อมูลข่าวสารนั้นโดยระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามสมควร โดยไม่ต้องระบุเหตุผลที่จะขอข้อมูลข่าวสาร เว้นแต่ในกรณีที่ผู้ขอข้อมูลข่าวสารจำนวนมากหรือบ่อยครั้งซึ่งผู้ขอจะต้องระบุเหตุผลเพื่อป้องกันมิให้เอกชนใช้สิทธิเกินสมควรหรือโดยไม่สุจริตเพื่อก่อความเสียหายของหน่วยงานของรัฐ

(4) ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 17 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของผู้ใด ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งให้ผู้นั้นเสนอคำคัดค้านภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องให้เวลาอันสมควรที่ผู้นั้นอาจเสนอคำคัดค้านได้ ซึ่งต้องไม่น้อยกว่า 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

(5) ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ตามมาตรา 24 และมาตรา 25

(6) หากเป็นข้อมูลข่าวสารที่เข้าเงื่อนไขเป็นความลับทางราชการตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544⁴⁴ ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 16

จะเห็นได้ว่ากฎหมายค่านึงถึง“เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” คือให้สิทธิบุคคลได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างกว้างขวาง หากจะต้องปกปิดก็จะเป็นเฉพาะข้อยกเว้น ซึ่งข้อยกเว้นส่วนใหญ่ตามกฎหมายก็มีกำหนดอยู่ในอนุสัญญา ฯ มีเพียงข้อยกเว้นหากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันกษัตริย์ อย่างไรก็ตามอาจถือเสมือนได้กับการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศและข้อยกเว้นนี้เป็นข้อยกเว้นเด็ดขาดไม่อาจพิจารณาด้วยการชั่งน้ำหนักไม่ว่าจะเป็นประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ต่อประชาชนมากกว่าหรือไม่⁴⁵ เพราะประเทศไทยปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์จึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น ตามกฎหมายนี้จึงให้สิทธิบุคคลได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารกว้างขวาง ข้อยกเว้นที่ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารล้วนแล้วเป็นเหตุที่เกี่ยวข้องกับ

การมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่รัฐ ตามลำดับสายการบังคับบัญชา แต่ผู้ขออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้”

⁴⁴ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 118 ตอนพิเศษ 18 ง ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2544.

⁴⁵ ฤทัย หงส์ศิริ และ มานิตย์ จุมปา, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 35, น. 54.

ประโยชน์สาธารณะและเหตุที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของเอกชนซึ่งกฎหมายจะต้องให้ความสำคัญคุ้มครองเป็นพื้นฐานอยู่แล้ว⁴⁶

(3) การกำหนดเวลาในการจัดหาข้อมูลให้

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง กำหนดให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร ไม่ได้กำหนดกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการจัดหาข้อมูลข่าวสารของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามคำขอเฉพาะราย และมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 33 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐกำหนดเวลาสำหรับการพิจารณาตามความเหมาะสมเท่าที่ไม่ขัดแย้งกับกฎหมายหรือกฎที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนให้การพิจารณาเรื่องต้องดำเนินการโดยรวดเร็วและใช้เวลาที่แน่นอน และตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่จะให้ประชาชนได้มีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของทางราชการเพื่อที่ประชาชนจะสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารได้ถูกต้องตามความเป็นจริง⁴⁷

(4) การชี้แจงเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรหากไม่อาจเปิดเผยข้อมูลได้

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 วรรคท้ายกำหนดว่าคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในการออกคำสั่งทางปกครองนั้น มาตรา 34 กำหนดว่าอาจทำเป็นหนังสือ ทำด้วยวาจาหรือโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นที่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ แต่ในกรณีที่มีการออกคำสั่งด้วยวาจา ถ้าผู้รับคำสั่งร้องขอให้ทำคำสั่งเป็นหนังสือโดยมีเหตุอันควร มาตรา 35 กำหนดให้ผู้ออกคำสั่งยืนยันคำสั่งเป็นหนังสือ คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ หรือคำสั่งยืนยันเป็นหนังสือต้องระบุเหตุผลไว้ด้วย โดยมาตรา 37 กำหนดว่า เหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและ

⁴⁶ ฤทัย หงส์สิริ และ มานิตย์ จุมปา, เพิ่งอ้าง, น. 55.

⁴⁷ ตัวอย่าง ประกาศกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เรื่อง โครงสร้างและการจัดหน่วยงาน อำนาจหน้าที่ วิธีการดำเนินงานและสถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนพิเศษ 52 ง หน้า 9 - 35 วันที่ 24 มิถุนายน 2541.

ข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ การออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องทำเป็นหนังสือหรือเป็นลายลักษณ์อักษร

(5) ประเภทข้อมูล การเก็บรวบรวมข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมในลักษณะเป็นบันทึกรายการและแฟ้มที่เกี่ยวกับการครอบครองของหน่วยงานของรัฐให้สาธารณชนรับรู้ได้

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดวิธีการจัดให้ประชาชนได้ตรวจดู (public inspection)⁴⁸ ในมาตรา 9 กำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้ได้มาตรฐานตามความมุ่งหมายของกฎหมายและสอดคล้องกับภาวะทางการเงินและความจำเป็นในการบริหารประเทศในแต่ละสมัย ซึ่งปัจจุบันได้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารได้ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์⁴⁹ ไว้ดังนี้

(1) ต้องมีสถานที่เฉพาะสำหรับประชาชนสามารถใช้ในการตรวจดูและศึกษาได้ โดยสะดวกตามสมควรตามกำลังบุคลากรและงบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อความเป็นส่วนตัวในการตรวจดูและรักษา

(2) ต้องจัดให้มีบรรณานุกรมที่มีรายละเอียดเพียงพอให้ประชาชนสามารถเข้าใจวิธีการค้นหาได้โดยสะดวก กล่าวคือ มิใช่ต้องคอยสอบถามหรือขอให้เจ้าหน้าที่ต้องช่วยเหลือมากเกินไปจนจะทำให้การตรวจดูชะงักและขาดความเป็นส่วนตัวในการศึกษา ส่วนการค้นหาจะใช้บรรณานุกรมเป็นบัตรรายการอย่างห้องสมุดหรือระบบบริการของคอมพิวเตอร์ก็ได้

(3) ข้อมูลข่าวสารที่จัดให้ตรวจดู ประชาชนต้องสามารถตรวจดูเองได้โดยสะดวก เช่น สามารถหยิบหาเองได้ ในกรณีที่มีความจำเป็นเรื่องสถานที่ อาจแยกเก็บและให้บริการ ณ สถานที่แยกกันก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงความสะดวกของประชาชนผู้ตรวจดูด้วย

(4) ในกรณีหน่วยงานของรัฐเห็นว่าจำเป็นต้องมีระเบียบเพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของการเข้าใช้บริการหรือความปลอดภัยของข้อมูลข่าวสาร การกำหนดระเบียบจะต้องคำนึงถึงความสะดวกในการตรวจดูของประชาชนด้วย

(5) การจัดสถานที่ให้ประชาชนเข้าตรวจดู อาจจัดไว้ที่ห้องสมุดของหน่วยงานอื่นหรือสถานที่ของเอกชนที่อยู่ใกล้เคียงกับที่ตั้งของหน่วยงานของรัฐนั้นก็ได้

⁴⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, คู่มือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี), น. 14.

⁴⁹ ประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2541.

ในการจัดให้ประชาชนตรวจดูนี้มาตรา 9 วรรคสาม ได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิขอสำเนา (right to copy) หรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องด้วย ในการนี้หน่วยงานของรัฐอาจวางหลักเกณฑ์เรียกค่าธรรมเนียมก็ได้ เพราะการได้สำเนาเป็นประโยชน์เฉพาะตัวของประชาชนแต่ละคน แต่การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหน่วยงานของรัฐต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเสียก่อน และต้องคำนึงถึงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยด้วย

และเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารข้างต้น และการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หน่วยงานของรัฐ อาทิ กรมส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมได้ออกประกาศกรมส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เรื่อง โครงสร้างและการจัดหน่วยงาน อำนาจหน้าที่ วิธีดำเนินงานและสถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารของกรมส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม⁵⁰ กำหนดให้ฝ่ายบริหารทั่วไปของกรม ฯ มีอำนาจหน้าที่จำแนกหมวดหมู่ และคัดดาล็อกเอกสารสิ่งพิมพ์ทุกชนิดเข้าสู่ฐานข้อมูลบรรณานุกรมรวมถึงการจัดทำเอกสารเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ทรัพยากรห้องสมุดใหม่เป็นประจำเพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ซึ่งหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ พ.ศ. 2535 ก็ต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารเพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามหลักเกณฑ์นี้เช่นเดียวกัน

(6) จัดให้มีศูนย์ติดต่อโดยใช้ข้อมูลและระบบสารสนเทศแยกเฉพาะออกไป (identify individual points) ที่จะช่วยเหลือสาธารณชนเข้าถึงข้อมูลได้โดยตรงตามประสงค์ รวมถึงมีการเผยแพร่ข้อมูลที่จะต้องจัดให้มีการเผยแพร่ต่อสาธารณะโดยไม่ต้องมีการร้องขอ

ตามประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู⁵¹ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้น กำหนดให้มีสถานที่ที่หน่วยงานของรัฐจัดรวบรวมข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนเข้าค้นหาข้อมูลข่าวสารของราชการได้เองไว้เป็น “ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการ”⁵²

⁵⁰ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนพิเศษ 52 ง หน้า 9 – 35 วันที่ 24 มิถุนายน 2541.

⁵¹ ประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 49.

⁵² โดยมีรายละเอียดดังนี้

(7) ค่าใช้จ่าย

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9 วรรคสาม กำหนดการเข้าตรวจดู ขอสำเนา หรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารว่าในกรณีนี้ สมควรหน่วยงานของรัฐโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร จะวางหลักเกณฑ์ เรียกค่าธรรมเนียมในการนั้นก็ได้ ในการนี้ให้คำนึงถึงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยประกอบด้วย ต่อมา มีประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการขอ

1. สถานที่ตั้งของศูนย์ข้อมูลข่าวสาร 1.1 จัดตั้งภายในสำนักงาน โดยจัดเป็นศูนย์ ข้อมูลข่าวสารในห้องใดห้องหนึ่งเป็นสัดส่วน แต่หากมีพื้นที่น้อย ก็จัดเป็นมุมหนึ่งของห้องใน สำนักงานนั้น ซึ่งหากไม่สามารถเก็บข้อมูลข่าวสารไว้ได้ทั้งหมดในที่เดียวกัน ก็สามารถแยกเก็บไว้ ต่างหากได้ แต่ต้องคำนึงถึงความสะดวกของประชาชนในการขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารด้วย 1.2 จัดตั้งภายนอกสำนักงาน โดยจัดในห้องสมุดของหน่วยงานอื่นที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงได้ ทั้งนี้ ควร จัดทำป้ายชื่อ “ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของ.....(ชื่อหน่วยงาน).....” ติดไว้ด้วย

2. การมอบหมายหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐควร มอบหมายหน่วยงานย่อยเพียงหน่วยเดียว เป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินงานของศูนย์ข้อมูลข่าวสาร ไม่ ควรแบ่งกระจายออกไปตามหน่วยงานต่าง ๆ และควรมีเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานนั้นรับผิดชอบโดยตรง

3. วัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นภายในศูนย์ข้อมูลข่าวสาร ควรจัดให้มีตู้หรือชั้นและแฟ้มสำหรับ จัดเก็บเอกสารและดัชนีของข้อมูลที่จัดเก็บ โต๊ะและเก้าอี้สำหรับให้ผู้มาขอตรวจดูข้อมูลข่าวสาร

4. การจัดเก็บข้อมูลข่าวสารในศูนย์ข้อมูลข่าวสาร 4.1 ระบบการจัดเก็บข้อมูล ข่าวสาร อาทิ การจำแนกข้อมูลตามหน่วยงานในสังกัดและหมายเลข (รหัส) ประจำข้อมูลข่าวสาร นั้น การแยกข้อมูลข่าวสารออกเป็นหมวด/เรื่องตามมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 การจัดลำดับตัวอักษรของเรื่องภายในแฟ้ม การจัดทำบัตรค้น ประเภทข้อมูลข่าวสารและหมวด/เรื่องข้อมูล การจัดทำดัชนีข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น 4.2 การจัดทำ แฟ้มบันทึกการขอตรวจดู และสำเนาเอกสารเพื่อเป็นสถิติการดำเนินการของศูนย์ข้อมูลข่าวสาร

5. การให้บริการข้อมูลข่าวสารในศูนย์ข้อมูลข่าวสาร เช่น แนะนำให้ประชาชน ตรวจ สอบข้อมูลเบื้องต้นจากดัชนีที่ศูนย์ข้อมูลข่าวสารจัดทำไว้ เพื่อค้นหาข้อมูลข่าวสารตาม ที่ ต้องการ ช่วยเหลือในการให้คำแนะนำและค้นหาข้อมูลข่าวสารให้ประชาชน เมื่อประชาชนขอถ่าย สำเนาเอกสารที่ขอตรวจดู เจ้าหน้าที่จะดำเนินการถ่ายสำเนาให้ โดยคิดค่าธรรมเนียม เช่น ขนาด กระดาษ A4 หน้าละไม่เกิน 1 บาท เป็นต้น หากประชาชนต้องการให้รับรองสำเนาถูกต้อง เจ้าหน้าที่จะคิดค่าธรรมเนียมอัตราค่ารับรองละไม่เกิน 5 บาท

สำเนา หรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารของราชการ⁵³ กำหนดการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการดำเนินการดังกล่าวตามความเหมาะสมโดยให้ข้อ 4. ของประกาศให้อำนาจหน่วยงานรัฐจะพิจารณายกเว้นค่าธรรมเนียมหรือลดอัตราค่าธรรมเนียมให้ตามควรแก่กรณีก็ได้ในกรณีที่ผู้ขอเป็นผู้มีรายได้น้อย

ประเด็นการเข้าถึงข้อมูลตามกฎหมายไทยที่มีอยู่นั้นยังต้องการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องของการกำหนดกรอบระยะเวลาในการจัดหาข้อมูลให้ที่แน่นอนและการเพิ่มเติมประเภทข้อมูลข่าวสารที่เป็นข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมเข้าไปเพื่อให้สาธารณชนรับรู้ได้ซึ่งกฎหมายได้เปิดช่องไว้แล้วเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญา

2.3 มาตรการทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

มาตรการทางกฎหมายในการรับฟังความคิดเห็นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจะพิจารณาถึงความสอดคล้องของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินโครงการของรัฐและพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กับพันธกรณีตามอนุสัญญา ฯ ในประเด็นดังต่อไปนี้

2.3.1 ประเด็นเรื่องที่จะต้องทำการรับฟังความคิดเห็นและผู้แสดงความคิดเห็น

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเฉพาะที่เป็นการดำเนิน “โครงการของรัฐ” ตามข้อ 4 ของระเบียบนี้ บัญญัติความหมายของ “โครงการของรัฐ” หมายความว่า การดำเนินโครงการของหน่วยงานของรัฐอันเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐหรือโดยวิธีการให้สัมปทานหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำ ทั้งนี้ บรรดาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น “หน่วยงานของรัฐ” ว่าหมายถึง ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นใดของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ และ “ผู้มีส่วนได้เสีย” หมายความว่า ผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ

⁵³ ประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการขอสำเนา หรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารของราชการ ประกาศ ณ วันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2542, และดูรายละเอียดค่าธรรมเนียมได้ที่เชิงอรรถที่ 52 ข้อ 5.

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 นี้จึงกำหนดให้ใช้เฉพาะกับการดำเนิน “โครงการของรัฐ” ตามความหมายข้างต้น คือ โครงการที่เข้าข่ายตามความหมาย “โครงการของรัฐ” ทุกประเภทที่มีลักษณะดังนี้ (1) เป็นการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ (2) เป็นโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคม (3) หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเองหรือให้สัมปทานหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำ และ (4) เกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น (5) เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม ตามข้อ 5 วรรคสอง

และ “โครงการของรัฐ” ตามความหมายดังกล่าวนี้ ได้แก่ การสร้างถนนหนทาง การสร้างสะพานลอย การสร้างเขื่อน เป็นต้น⁵⁴ ไม่ได้รวมถึงการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องที่เป็นการกำหนดนโยบาย แผนงานที่เป็นการพัฒนา หรือการออกกฎหมายของหน่วยงานของรัฐซึ่งความหมายของ “หน่วยงานของรัฐ” ดังกล่าวนั้น หน่วยงานของรัฐก็คือ หน่วยงานทางปกครองหรือรัฐบาล กฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือรัฐบาล ก็คือ กฎหมายของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง

อนึ่ง มีข้อสังเกตถึงลักษณะของโครงการรัฐที่เกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น และโครงการรัฐเกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม ตามข้อ 5 วรรคสองว่าหน่วยงานใดจะเป็นผู้พิจารณาว่าโครงการใดเป็นโครงการที่เกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น และโครงการที่เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม ซึ่งตามรายงานประชุมคณะกรรมการศึกษาและวิจัยเพื่อพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ครั้งที่ 1/2549 เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2549 อ้างถึงมติที่ประชุมคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ครั้งที่ 1 – 3 /2549 ว่าให้เป็นดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐซึ่งรับผิดชอบโครงการเป็นผู้พิจารณาซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่โปร่งใสในการพิจารณาโครงการเพื่อเลือกกำหนดให้มีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นได้

⁵⁴ คู่มือการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548, จัดทำโดยศูนย์บริการประชาชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, น. 16 และดูกรณีตัวอย่างโครงการของรัฐที่จะต้องดำเนินการตามระเบียบในภาคผนวกของคู่มือ หน้า 56 - 57.

ในส่วนของผู้แสดงความคิดเห็น ระเบียบ ฯ ข้อ 5 กำหนดแนวทางการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นไว้ว่า ก่อนเริ่มดำเนินโครงการของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการ ต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบและจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีตามข้อ 9 ด้วยก็ได้ เว้นแต่เป็นโครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินการเสมอ ตามข้อ 5 วรรคสอง และเมื่อดูข้อ 6 ของระเบียบ ฯ ที่กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินโครงการของรัฐตามข้อ 5 วรรคหนึ่ง เมื่อผู้มีส่วนได้เสียร้องขอ เมื่อประกอบกับการกำหนดความหมาย “ผู้มีส่วนได้เสีย” ไว้เป็นการเฉพาะแล้วในข้อ 4 ที่กล่าวไว้ข้างต้นและการใช้เฉพาะที่ในระเบียบ ฯ ไว้ในข้อ 5 ที่ให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้าเกี่ยวข้องกับการร้องขอให้มีการจัดรับฟังความคิดเห็นก่อนการดำเนินโครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวาง นั้น วิธีทางที่ให้ประชาชนเข้าเกี่ยวข้องตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ ฯ นี้ ก็สามารถตีความได้ว่า หมายความว่าประชาชนทั่วไปซึ่งรวมถึงจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่ก็ตาม นอกจากนั้นวัตถุประสงค์ของการจัดทำระเบียบ ฯ นี้ขึ้น คือ มุ่งหมายที่จะให้ระเบียบ ฯ นี้เป็นหลักเกณฑ์ และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐอย่างกว้างขวางอีกด้วย

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยให้มีสิทธิตามที่กำหนดไว้ มาตรา 6 คือ (1) การได้รับข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย (2) การได้รับชดเชยค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับความเสียหายจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ อันมีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่มสนับสนุนหรือดำเนินการโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ (3) การร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิด หรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และ(4) การให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเคร่งครัด ทั้งนี้ ตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายว่าด้วยการนั้นบัญญัติไว้ อย่างไรก็ตาม

พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติถึงการให้สิทธิในการแสดงความคิดเห็นในโครงการที่อาจกระทบต่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ควรจะต้องมีการบัญญัติรับรองสิทธิในเรื่องดังกล่าวทั้งในฐานะที่เป็นกฎหมายแม่บทด้านสิ่งแวดล้อม และปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและปัญหามลพิษล้วนเกิดจากการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการของมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ มนุษย์ผู้ได้รับผลกระทบจึงควรที่จะได้ร่วมแสดงออกถึงความคิดในเรื่องดังกล่าว ในส่วนของกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่อาจได้รับความเสียหายหรืออยู่อาศัยใกล้พื้นที่การดำเนินโครงการไว้ในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งถือได้ว่าเป็นเสมือนขั้นตอนการมีส่วนร่วมก่อนเริ่มดำเนินโครงการตามความมุ่งหมายของอนุสัญญา ฯ

อย่างไรก็ดี ในการจัดทำแผนแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 – 2554 ซึ่งเป็นการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นับตั้งแต่มีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กระบวนการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฯ ฉบับนี้มีความสำคัญคือการให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน ฯ ในทุกขั้นตอน และให้ร่วมเสนอความคิดเห็นทั้งในรูปแบบของเวทีสิ่งแวดล้อมสัมมนา และสื่อประชาสัมพันธ์ต่าง ๆ เพื่อให้ได้แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 – 2554 ที่เป็นนโยบายสาธารณะ และสามารถถ่ายทอดไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นรูปธรรม ในขั้นตอนการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 – 2554 ฉบับนี้ อยู่ภายใต้การกำกับ ดูแลของคณะกรรมการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อย่างใกล้ชิด ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีมติเห็นชอบต่อแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 – 2554 เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2549

ดังนั้น การกำหนดเรื่องที่จะต้องทำการรับฟังความคิดเห็นมีเฉพาะกรณีเป็นการดำเนิน “โครงการของรัฐ” ตามความหมายที่แสดงไว้ภายใต้เงื่อนไขการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตามระเบียบ ฯ ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ไม่มีการกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการจัดทำแผนงานพัฒนา แผน หรือนโยบาย และการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง และกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเฉพาะโครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม หากเป็นโครงการที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางให้เป็นดุลพินิจกำหนดหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของสาธารณชนหรือไม่ก็ได้ เมื่อการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจก่อให้เกิดความไม่โปร่งใส และไม่

ธรรมในการใช้ดุลพินิจตัดสินใจได้ วัตถุประสงค์และพันธกรณีที่อนุสัญญา ฯ มุ่งหมายให้มีการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในหลายเรื่อง และไม่เห็นควรว่าให้ภาคีควรให้มีการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบมากำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในโครงการใด ๆ เพราะอาจก่อให้เกิดความไม่โปร่งใส และไม่ใช่วรรณในการใช้ดุลพินิจตัดสินใจได้ จึงต้องแก้ไขกฎหมายในส่วนนี้โดยกำหนดให้ชัดเจนในกระบวนการตัดสินใจให้มีการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องใดและเพิ่มเติมการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา หรือนโยบาย และการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองเพื่อให้การมีส่วนร่วมที่กว้างขวางตามความมุ่งหมายทั้งของระเบียบ ฯ เอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเพื่อความสอดคล้องกับการปฏิบัติตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญา

2.3.2 ประเด็นเอกสารที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

1. เอกสารที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นก่อนเริ่มดำเนินโครงการ

ระเบียบ ฯ ข้อ 5 วรรคแรก กำหนดว่าก่อนเริ่มดำเนินโครงการของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลตามข้อ 7 ให้ประชาชนทราบ ซึ่งเอกสารข้อมูลที่ระเบียบ ฯ กำหนดนั้น ระบุไว้ว่าอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูลที่กำหนดไว้ในข้อ 7 ดังต่อไปนี้ (1) เหตุผลความจำเป็น และวัตถุประสงค์ของโครงการ (2) สาระสำคัญของโครงการ (3) ผู้ดำเนินการ (4) สถานที่ที่จะดำเนินการ (5) ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ (6) ผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการ (7) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพอยู่ในสถานที่ที่จะดำเนินโครงการและพื้นที่ใกล้เคียง และประชาชนทั่วไป รวมทั้งมาตรการป้องกัน และแก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าว (8) ประมาณการค่าใช้จ่าย ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ดำเนินโครงการของรัฐเองให้ระบุที่มาของเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินโครงการนั้นด้วย ข้อมูลที่กำหนดไว้นั้นเป็นเอกสารข้อมูลเบื้องต้นทั่วไปเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่จะต้องจัดให้มีการเผยแพร่ให้ประชาชนทราบก่อนเริ่มดำเนินโครงการ และอาจเพิ่มเติมเอกสารข้อมูลมากกว่านี้ได้เพราะระเบียบ ฯ กำหนดไว้ว่าอย่างน้อยต้องมีข้อมูลเหล่านี้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบก่อนเริ่มดำเนินโครงการ

2. เอกสารที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมในระหว่างเวลาการรับฟังความคิดเห็น

ระเบียบ ฯ ข้อ 11 กำหนดว่าในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้หน่วยงานของรัฐต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดที่เพียงพอแก่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้

ระเบียบ ฯ ระบุให้หน่วยงานของรัฐจะต้องให้รายละเอียดที่เพียงพอแก่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้ เป็นการเปิดช่องให้ประชาชนได้รับทราบเอกสารข้อมูลมากที่จะได้รับทราบจากการเผยแพร่เอกสารข้อมูลเบื้องต้นก่อนเริ่มดำเนินโครงการโดยอาจจะขอให้หน่วยงานของรัฐจัดหาข้อมูลดังกล่าวให้เป็นการเพิ่มเติมเพื่อให้เพียงพอที่จะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นนั้นได้ในเวลาต่อจากการเผยแพร่เอกสารข้อมูลตามข้อ 5 ก่อนเริ่มดำเนินโครงการ ซึ่งอาจจะเป็นช่วงเวลาก่อนการรับฟังความคิดเห็นหรืออยู่ในระหว่างรับฟังความคิดเห็นก็ได้

อนึ่ง มีข้อน่าสังเกตว่าเอกสารข้อมูลดังกล่าวมีรายละเอียดที่ตรงกันเป็นส่วนใหญ่กับรายละเอียดที่จะต้องมีไว้ในรายงานที่ได้จากกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เมื่อพิจารณาถึงปัญหามาตรการทางกฎหมายของข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผยให้สาธารณชนได้รับรู้ นั้นตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่ว่าข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมยังไม่ได้รับการบรรจุให้เป็นหนึ่งในรายการของข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้ซึ่งรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็เป็นชนิดหนึ่งของข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมจึงไม่ถูกเปิดเผยให้สาธารณชนรับรู้ได้ตามกฎหมายพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540⁵⁵ ดังนั้นสาธารณชนจึงอาจร้องขอข้อมูลรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับโครงการตามระเบียบ ฯ นี้ได้จากหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น แต่อย่างไรก็ตามการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของข้อมูลข่าวสารที่ต้องห้ามไม่ให้เปิดเผยตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในมาตรา 14 และมาตรา 15 หรือคำขอของผู้ที่ระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่ไม่อาจเข้าใจได้ หรือผู้ขอเป็นจำนวนหรือบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ตามมาตรา 11 หรือเอกสารข้อมูลดังกล่าวเข้าข่ายเป็นข้อมูลลับตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ ตามมาตรา 16

⁵⁵ ดูรายละเอียดการเข้าถึงข้อมูลได้ในบทที่ 3

2.3.3 ประเด็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็น

1. การเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็น

ระเบียบ ฯ ข้อ 5 วรรคแรก กำหนดว่าก่อนเริ่มดำเนินโครงการของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลตามข้อ 7 ให้ประชาชนทราบ และจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีตามข้อ 9 ด้วยก็ได้เป็นการเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินโครงการของรัฐ

ในส่วนที่กำหนดไว้เฉพาะโครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวมต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินการเสมอ ตามข้อ 5 วรรคสอง หรือกรณีเป็นโครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวาง หากผู้มีส่วนได้เสียอาจร้องขอให้หน่วยงานของรัฐรับฟังความคิดเห็นก่อนเริ่มดำเนินโครงการ หน่วยงานของรัฐอาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก็ได้ แสดงว่าระเบียบ ฯ เปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการดำเนินโครงการได้ทุกโครงการ อย่างไรก็ตาม การรับฟังความคิดเห็นก่อนการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางไม่อาจเกิดขึ้นได้ทุกโครงการ เฉพาะโครงการที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางเมื่อผู้มีส่วนได้เสียอาจร้องขอให้หน่วยงานของรัฐรับฟังความคิดเห็นก่อนเริ่มดำเนินโครงการได้ และหากรัฐมนตรีสำหรับราชการส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับราชการของกรุงเทพมหานครเห็นชอบสั่งให้หน่วยงานของรัฐอาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนก็ได้ตามข้อ 6 ดังนั้นโครงการของรัฐกรณีนี้อาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการดำเนินโครงการก็ได้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐและผู้มีอำนาจเห็นชอบสั่งการตามข้อ 6 ดังนั้น การเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการดำเนินโครงการของรัฐจึงไม่ได้เกิดขึ้นในทุกโครงการของรัฐ

ในส่วนของกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งถือได้ว่าเป็นการเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือการมีส่วนร่วมก่อนเริ่มดำเนินโครงการนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่มีการกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

2. การประกาศโฆษณาการรับฟังความคิดเห็น

ระเบียบ ฯ ได้กำหนดไว้ในข้อ 5 วรรคแรก ว่าหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการการเผยแพร่ข้อมูลตามข้อ 7 เกี่ยวกับการดำเนินโครงการของรัฐให้ประชาชนทราบ และการเผยแพร่ข้อมูลจะต้องทำก่อนเริ่มดำเนินการโครงการโดยประกาศให้สาธารณชนทั่วไปได้ทราบ และตามข้อ 11 วรรคสองที่กำหนดให้ปิดประกาศรายละเอียดได้แก่

วิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้ไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐและสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐนั้นและให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นตามระเบียบนี้ด้วย เมื่อพิจารณาประกอบกันภายใต้ระเบียบเดียวกันนี้รายละเอียดตามข้อ 7 ที่เป็นข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการการเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ และการเผยแพร่ข้อมูลจะต้องทำก่อนเริ่มดำเนินการโครงการก็ให้ปิดประกาศรายละเอียดไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐและสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐนั้นและให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นตามระเบียบนี้ด้วย

3. ระยะเวลาของการรับฟังความคิดเห็น

ระเบียบ ฯ ได้กำหนดไว้ในข้อ 11 ให้หน่วยงานของรัฐต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดที่เพียงพอแก่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้และกำหนดให้ปิดประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐและสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐนั้นและให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นตามระเบียบนี้ ได้มีการแจ้งให้ประชาชนทราบถึงระยะเวลาที่จะให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น ความเหมาะสมของระยะเวลานั้นขณะนี้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งจัดตั้งคณะกรรมการศึกษาและวิจัยเพื่อพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีอำนาจหน้าที่ประการหนึ่งคือการศึกษาและวิจัยเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงและพัฒนาวิธีการให้ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล⁵⁶ จะได้ศึกษาหาวิธีการที่ความเหมาะสมในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อให้การมีส่วนร่วมมีประสิทธิภาพจึงเป็นการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐสอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญา ฯ

4. การเข้าตรวจดูเอกสารที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

⁵⁶ รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการการศึกษาและวิจัยเพื่อพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ครั้งที่ 1/2549 เมื่อวันจันทร์ที่ 6 พฤศจิกายน 2549 เวลา 13.30 น. ณ ห้องประชุม 101 ชั้น 1 อาคารสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล

คณะอนุกรรมการการศึกษาและวิจัยเพื่อพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ที่ 3/2549 ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2549 เรื่องแต่งตั้งคณะอนุกรรมการการศึกษาและวิจัยเพื่อพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ได้วิเคราะห์ให้เห็นไว้แล้วว่าระเบียบ ๔ ได้เปิดช่องให้ข้อมูลที่จะต้องให้ประชาชนทราบจะต้องเพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้นั้น โดยนัยก็เป็นโอกาสให้ประชาชนเข้าตรวจสอบข้อมูลอื่นใดได้มากกว่าที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตามก็ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของข้อจำกัดการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ข้างต้น

5. การแสดงความคิดเห็น

ระเบียบ ๔ กำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นไว้ในข้อ 9 และเปิดช่องมีวิธีอื่นนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ได้ตามที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด (ข้อ 9 (3)) และข้อ 10 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีอื่นนอกจากที่กำหนดจะทำให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนบรรลุวัตถุประสงค์ที่มุ่งให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการของรัฐ และรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการนั้น รวมถึงลดทั้งความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนด้วย (ข้อ 8) หน่วยงานของรัฐจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีนั้นก็ได้แล้วให้แจ้งให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทราบด้วย และขณะนี้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งจัดตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาและวิจัยเพื่อพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน⁵⁷ เพื่อศึกษาและวิจัยเพื่อการปรับปรุงและพัฒนาวิธีการให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและหาความเหมาะสมของวิธีการให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นเพื่อให้การมีส่วนร่วมมีประสิทธิภาพ

สรุปได้ว่าในประเด็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามพินัยสัญญา ๔ ได้กำหนดพันธกรณีให้ภาคีปฏิบัติตามนั้น ในส่วนของการเปิดรับฟังความคิดก่อนการดำเนินโครงการที่กำหนดให้การเปิดรับฟังความคิดเห็นก่อนเริ่มดำเนินโครงการเฉพาะโครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวมรวมถึงการกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งถือเสมือนเป็นการรับฟังความคิดเห็นเพื่อการมีส่วนร่วมก่อนเริ่มดำเนินโครงการตามเป้าหมายของอนุสัญญา ๔ กฎหมายในส่วนนี้ควรจะได้แก้ไขให้สอดคล้อง ในส่วนผลการตัดสินใจนั้นย่อมเกิดขึ้นจากผลการรับฟังความคิดเห็นของสาธารณชนเพียงแต่ยังคงให้ดุลพินิจแก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบดำเนินโครงการจะยังคงดำเนินโครงการของรัฐที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนจากผลการรับฟังความคิดเห็นมากกว่าข้อมูลที่มีขณะเผยแพร่แก่ประชาชนดังกล่าวต่อไปได้หากมีความจำเป็นซึ่งการกำหนดเหตุผลความจำเป็นเพื่อดำเนินโครงการของรัฐที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าข้อมูลที่เผยแพร่แก่ประชาชน

⁵⁷ เพิ่งอ้าง.

ขณะนี้ยังไม่มีกำหนดเงื่อนไขการพิจารณาถึงสิ่งที่เรียกว่า “เหตุผลความจำเป็นของการดำเนินโครงการ” หรือมีการจัดตั้งคณะกรรมการชุดใดที่เป็นกลางเพื่อกำกับดูแลการตัดสินใจดำเนินโครงการโดยอ้างเหตุผลความจำเป็น มีเพียงสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเช่นเดียวกันทำหน้าที่กำกับดูแลการทำงานของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบดำเนินโครงการจึงอาจเกิดความไม่โปร่งใสได้

2.3.4 ประเด็นผลของการรับฟังความคิดเห็น

ระเบียบ ฯ กำหนดไว้ในข้อ 13 ว่าเมื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้วปรากฏว่าการดำเนินโครงการของรัฐโครงการใดอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าข้อมูลที่เผยแพร่แก่ประชาชน ถ้ายังมีความจำเป็นต้องดำเนินโครงการดังกล่าวต่อไป หน่วยงานของรัฐต้องกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าวเพิ่มขึ้นก่อนเริ่มดำเนินโครงการของรัฐนั้นและประกาศในประชาชนทราบให้นำความในข้อ 11 วรรคสอง คือการปิดประกาศผลการตัดสินใจไว้โดยเปิดเผยและให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้น โดยนัยของข้อ 13 นี้ ผลการรับฟังความคิดเห็นที่ได้จากการมีส่วนร่วมของประชาชนย่อมก่อให้เกิดผลสำคัญต่อการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐเมื่อรับฟังความคิดเห็นแล้วปรากฏว่าการดำเนินโครงการของรัฐใดอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าข้อมูลที่เผยแพร่แก่ประชาชน หากไม่มีความจำเป็นต้องดำเนินโครงการดังกล่าวต่อไปหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบอาจยกเลิกการดำเนินโครงการของรัฐโครงการดังกล่าวได้ แต่ถ้าหากยังมีความจำเป็นต้องดำเนินโครงการดังกล่าวต่อไปหน่วยงานของรัฐต้องกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าวเพิ่มขึ้นก่อนเริ่มดำเนินโครงการของรัฐนั้นซึ่งเป็นการให้ดุลพินิจแก่หน่วยงานของรัฐในการกำหนดความจำเป็นเพื่อดำเนินโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐนั้นมี แต่อย่างไรก็ตามผลการรับฟังความคิดเห็นได้ก่อให้เกิดผลสำคัญต่อการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐ การดำเนินการกำหนดเหตุผลความจำเป็นในการดำเนินโครงการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนจากการรับฟังความคิดเห็นมากกว่าข้อมูลที่เผยแพร่แก่ประชาชนของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีตามข้อ 15 ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเช่นเดียวกันอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นกลางในการกำหนดเหตุผลความจำเป็นเพื่อดำเนินโครงการที่รับฟังแล้วว่าก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐนั้นมี

ระเบียบ ฯ ข้อ 12 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และประกาศให้ประชาชนทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันเสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน โดยให้นำข้อ 11 วรรคสองมาใช้โดยอนุโลม

2.3.5 ประเด็นมาตรการโน้มน้าวให้มีการรับฟังความคิดเห็น

การกำหนดให้มีมาตรการโน้มน้าวเพื่อกระตุ้นให้ผู้ขออนุญาตดำเนินงานหรือโครงการที่เป็นภาคเอกชนจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในการดำเนินงานหรือโครงการที่เสนอขออนุญาตก่อนเริ่มดำเนินโครงการที่อนุญาต ฯ กำหนดไว้ นั้น การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ตามข้อ 5 และข้อ 6 ที่ยังมีข้อจำกัดในการรับฟังความคิดเห็นเฉพาะเรื่องและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นอยู่⁵⁸

ในส่วนพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46 และมาตรา 47 โครงการหรือกิจการที่ไม่กำหนดอยู่ในประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการของรัฐ หรืองานหรือโครงการที่มีผู้ขออนุญาตดำเนินงานหรือโครงการเป็นภาคเอกชนโดยงานหรือโครงการดังกล่าว นั้นอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้จะได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นไม่ว่าจะอยู่ในระยะของการดำเนินงานหรือโครงการหรือจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในระยะการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมร่วมด้วยหรือไม่ก็ตาม มีเพียงความสมัครใจของผู้ขออนุญาตดำเนินงานหรือโครงการเองเท่านั้นที่จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วไม่มีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพราะมองว่าก่อให้เกิดการสิ้นเปลืองทั้งเวลาและเงินในการดำเนินงานหรือโครงการของภาคเอกชนที่จะต้องมีการควบคุมเวลาในการดำเนินงานหรือโครงการนั้น

กฎหมายที่มีอยู่ในขณะนี้จึงไม่มีมาตรการอื่นใด อาทิ มาตรการทางด้านภาษี ที่จะสร้างแรงจูงใจกระตุ้นให้ผู้ขออนุญาตดำเนินงานหรือโครงการที่เป็นภาคเอกชน หรือโครงการของรัฐที่มีการร่วมทุนกับเอกชน ให้ภาคเอกชนดังกล่าวจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของสาธารณชนในการดำเนินงานหรือโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น ๆ

⁵⁸ ดูประเด็นเรื่องที่จะต้องทำการรับฟังความคิดเห็นและผู้แสดงความคิดเห็นและประเด็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็น

2.4 มาตรการทางกฎหมายในการการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นหนทางให้ผู้เดือดร้อนหรือได้รับความเสียหายไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำของเอกชนด้วยตนเองหรือองค์กรทางปกครองจากการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน้าที่

กระบวนการยุติธรรมที่จะให้เป็นธรรมต่อผู้เดือดร้อนหรือได้รับความเสียหายจากการใช้สิทธิและหน้าที่ที่ตนเองมีเพื่อคุ้มครองและรักษาสິงแวดล้อมที่มีกฎหมายบัญญัติรับรองคุ้มครองไว้โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมตามหลักการพื้นฐาน คือหลักการนิติรัฐที่รัฐจะต้องมีหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนที่จะปรากฏอยู่ในกฎหมายมหาชนที่ใช้ปกครองภายในรัฐ

มาตรการที่เกิดขึ้นจากหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนก็คือการให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลขอให้คำสั่งระงับยับยั้ง หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลง ตรวจสอบ ทบทวนการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารในการตัดสินใจเริ่มโครงการ หรือดำเนินกิจกรรมการพัฒนาใด ๆ ที่จะมีความกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ จึงเป็นวิธีทางอย่างหนึ่งในทางกฎหมายที่จะทำให้ประชาชนสามารถเข้าไปควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ตั้งแต่ทบทวน ตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดหาให้ซึ่งข้อมูล และการทำหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในโครงการหรือกิจกรรมใดที่กระทบต่อสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจโครงการหรือกิจกรรมใดและทบทวน ตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะละเมิดหรือฝ่าฝืนหน้าที่ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยการจัดให้มีกลไกการตรวจสอบนอกจากศาลแล้วคือ การจัดตั้งองค์การอิสระที่ทำหน้าที่ให้ความเป็นธรรม และการพัฒนากฎเกณฑ์ที่ชัดเจนให้องค์กรพัฒนาเอกชนมีสิทธิกล่าวโทษร้องทุกข์โดยการเข้าถึงกระบวนการพิจารณาทางศาลหรือการทบทวนอื่น ๆ เมื่อมีการละเมิดอนุสัญญาหรือกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในของรัฐ และให้ปัจเจกชนได้บังคับใช้กฎหมายเมื่อพบเห็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในของภาคี และพัฒนามาตรการเยียวยาที่เพียงพอและมีประสิทธิภาพ เช่น คำสั่งบรรเทาทุกข์ของศาล

การฟ้องดำเนินคดีโดยผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายจากปัญหานั้นในศาล โดยการฟ้องคดีในศาลยุติธรรม คือ คดีแพ่ง และคดีอาญาทั่วไป และในศาลเฉพาะคดี ข้อพิพาทที่เกิดจากพันธกรณีตามอนุสัญญา ฯ นั้น มีอยู่ 2 กรณีหลัก ๆ คือ การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม และการ

ดำเนินคดีหรือข้อพิพาทกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกว่า คดีปกครอง

การดำเนินคดีจากการถูกระทบสิทธิภายใต้การรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และการไม่ได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการดำเนินงานหรือโครงการของรัฐที่กฎหมายรับรองสิทธิไว้ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไปฟ้องเป็นคดีปกครอง

การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งกระทำได้ 3 กรณี คือ การฟ้องคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง

เพื่อการอนุรักษ์การตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญา ฯ ของภาคี ประเทศไทยจะต้องดำเนินการอนุรักษ์การกฎหมายให้สอดคล้องกับพันธกรณีการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตามอนุสัญญา ฯ ในประเด็นดังต่อไปนี้

2.4.1 ประเด็นผู้มีสิทธิหรือมีอำนาจร้องทุกข์ (standing)

การอุทธรณ์คำสั่งระงับยับยั้ง หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลง ตรวจสอบทบทวนการใช้อำนาจรัฐของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจากการกระทำตามหน้าที่ ผู้มีสิทธิหรือมีอำนาจร้องทุกข์โดยทั่วไปคือผู้ที่ได้รับการกระทบสิทธิที่มีอยู่ตามกฎหมายนั้น ๆ เพื่อให้ได้รับบริการจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกฎหมายภายในที่วางกฎเกณฑ์ทั่วไปในการเป็นผู้มีสิทธิหรือมีอำนาจร้องทุกข์เพื่ออุทธรณ์การกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติตามหน้าที่ จะพิจารณาตั้งแต่ขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในที่เป็นมาตรการภายในฝ่ายปกครอง คือการอุทธรณ์ตาม

1. ผู้มีสิทธิหรือมีอำนาจร้องทุกข์ (standing) ที่เป็นมาตรการภายในฝ่ายปกครอง

1) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่าบุคคลธรรมดา คณะบุคคล(กลุ่มคน) หรือนิติบุคคลซึ่งสิทธิหรือประโยชน์ของตนถูกระทบกระเทือนหรืออาจถูกระทบกระเทือนโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ย่อมมีสิทธิยื่นคำขอต่อเจ้าหน้าที่ได้เสมอเพื่อให้เจ้าหน้าที่พิจารณาดำเนินการตามแนวคำร้องหรือคำขอของตน ตามมาตรา 21

ความหมายของ “คู่กรณี” หมายถึง เอกชนผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งได้แก่ บุคคล ดังนี้ (มาตรา 2 และมาตรา 21) 1) ผู้ยื่นคำขอ เช่น กรณีการขอ

อนุญาตตั้งโรงงาน 2) ผู้คัดค้านคำขอ เช่น กรณีการคัดค้านการออกโฉนดที่ดินของบุคคลอื่น 3) ผู้ที่อยู่ในบังคับ หรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง เช่น กรณีที่อาจจะถูกเพิกถอนโฉนดที่ดิน 4) ผู้ที่สิทธิถูกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เช่น กรณีเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่ใกล้กับที่ดินที่สร้างโรงงาน ซึ่งผู้ที่เป็นคู่กรณีจะต้องเป็นผู้บรรลุนิติภาวะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา 22)

เมื่อพิจารณาจากมูลเหตุที่อนุสัญญา ฯ กำหนดเป็นพันธกรณีไว้คือ การถูกระทบสิทธิจากการการเข้าถึงข้อมูล และการมีส่วนร่วม นั้น กฎหมายไทยที่กำหนดในเรื่องนี้คือ ตาม

2) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9 วรรคสามที่บัญญัติไว้ว่า บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารที่ขอตรวจดูหรือไม่ก็ตามย่อมมีสิทธิ 1) เข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสาร 2) ขอสำเนาข้อมูลข่าวสาร 3) ขอสำเนาข้อมูลข่าวสารที่มีค่ารับรองถูกต้อง

หากบุคคลดังกล่าวถูกระทบสิทธิย่อมอุทธรณ์ร้องเรียนต่อคณะกรรมการตามขั้นตอนที่กำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีอำนาจหน้าที่รับเรื่องราวและพิจารณาตามคำร้องเรียนนั้น

ผู้มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ตามขั้นตอนที่เป็นมาตรการภายในฝ่ายปกครองตามกฎหมายนี้ นั่น คือ บุคคลใดที่ไม่จำเป็นต้องมีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารที่ขอตรวจดูหมายถึง บุคคลธรรมดา นิติบุคคล และหมายรวมถึงคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เว้นแต่กรณีตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล ต้องเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวที่ได้รับกระทบจึงจะมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการตามขั้นตอนที่กำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

3) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

ในส่วนของการมีส่วนร่วมกฎหมายไทยที่จะต้องพิจารณา คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ที่มีการกำหนดความหมายของ “ผู้มีส่วนได้เสีย” ไว้ในข้อ 4 ว่าหมายถึง ผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียจะถูกระทบสิทธิตามระเบียบ ฯ นี้เมื่อผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบดำเนินโครงการของรัฐที่มีได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินโครงการของรัฐ เฉพาะกรณีนี้ที่จะต้องเป็นผู้มีส่วน

ได้เสียเท่านั้นจึงจะอุทธรณ์หรือร้องทุกข์การกระทำทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทบสิทธิของผู้มีส่วนได้เสีย

ในกรณีอื่นตามระเบียบ ฯ นี้ ประชาชนทั่วไปเมื่อได้รับกระทบสิทธิตามระเบียบ ฯ นี้ จะอุทธรณ์หรือร้องทุกข์การกระทำทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทบสิทธิได้ และไม่มีกำหนดความหมายของประชาชนไว้ ดังนั้น จึงย่อมหมายถึงบุคคลธรรมดา นิติบุคคล และหมายรวมถึงคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายจะอุทธรณ์หรือร้องทุกข์การกระทำทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทบสิทธิได้

หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ คือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือไม่พอใจการเยียวยาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดถึงการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์การกระทำทางปกครองที่เป็นมาตรการภายในฝ่ายปกครองตามกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในกรณีที่ตามกฎหมายเฉพาะไม่ได้บัญญัติขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้ คือ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็ยังอาจนำข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลโดยฟ้องเป็นคดีได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2. ผู้มีสิทธิหรือมีอำนาจร้องทุกข์ (*locus standi*) ฟ้องคดีในศาล

กฎหมายภายในของไทยบัญญัติถึงเงื่อนไขการเป็นผู้มีอำนาจร้องทุกข์หรืออำนาจฟ้องคดีในคดีสิ่งแวดล้อมซึ่งกระทำได้ 3 กรณี คือ การฟ้องคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง ซึ่งวางหลักเกณฑ์การมีอำนาจร้องทุกข์ ตาม

1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยให้มีสิทธิตามที่กำหนดไว้ มาตรา 6 คือ (2) การได้รับชดเชยค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับความเสียหายจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ อันมีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่เริ่ม สนับสนุนหรือดำเนินการโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ (3) การร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิด หรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และ(4) การให้ความ

ร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเคร่งครัด ทั้งนี้ ตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายว่าด้วยการนั้นบัญญัติไว้

การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในทางแพ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เกิดขึ้นเมื่อได้รับความเสียหายจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีสาเหตุมาจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการรั่วไหลหรือแพร่กระจาย ของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายที่เกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษใดที่ เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้นเกิดจาก (1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม (2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ (3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น ตามมาตรา 96

ผู้ถูกระทบกระทบอันสิทธิหรือได้รับความเสียหายเดือดร้อนรำคาญจากเหตุดังกล่าวสามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลเพื่อดำเนินคดีแพ่งได้และจะขอรับความช่วยเหลือหรือขอคำปรึกษาจากองค์กรเอกชนต่าง ๆ ตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เปิดช่องให้องค์กรที่กำหนดไว้ในมาตรา 8⁵⁹ เข้ามาดำเนินคดีแทนได้ ดังนั้นตามกฎหมายนี้จะต้องเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลจึงจะสามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลเพื่อดำเนินคดีแพ่งได้

การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในทางอาญา เกิดขึ้นเมื่อผู้เสียหายหรือพนักงานอัยการยื่นคำฟ้องต่อศาลว่ามีกระทำการที่กฎหมายฉบับนี้บัญญัติไว้เป็นความผิดเกิดขึ้น เช่น การปล่อยมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมและชุมชนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นน้ำเสีย อากาศเสีย หรือกลิ่นเหม็นรบกวน รวมทั้งกากของเสียหรือสิ่งปฏิกูลต่าง ๆ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ซึ่งการกระทำในลักษณะนี้เป็นการกระทำที่กฎหมายฉบับนี้บัญญัติไว้เป็นความผิด และมีผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำนั้น และผู้ยื่นฟ้องมีความประสงค์ที่จะให้ผู้กระทำความผิดนั้นได้รับโทษ

⁵⁹ มาตรา 8 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

ผู้ถูกระทบกระเทือนสิทธิหรือได้รับความเสียหายจากเหตุดังกล่าวนั้นตามกฎหมายนี้จะต้องเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลจึงจะสามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลเพื่อดำเนินคดีอาญาได้เช่นเดียวกับคดีแพ่ง

ในกรณีที่เป็นการคดีปกครองผู้มีสิทธิหรือมีอำนาจร้องทุกข์ (standing) นั้นจะได้พิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ผู้ที่มีข้อพิพาทในคดีปกครองนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เรียกว่า “คู่กรณี” โดยให้ความหมายของ “คู่กรณี” ไว้ในมาตรา 3 ว่าหมายถึง ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องขอ ไม่ว่าจะโดยสมัครใจเองหรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกระทบจากผลแห่งคดีนั้น เพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณา ให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 42 ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ได้แก่ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง⁶⁰

ตามกฎหมายผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นั้น คือ ผู้ใดก็ได้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีปกครองหลายคนในเหตุเดียวกันนั้น บุคคลเหล่านั้นอาจยื่นฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียว โดยจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนใดเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดีต่อไปก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าการกระทำของผู้แทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนการพิจารณาผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคน⁶¹

ปัจจุบัน ศาลปกครองได้วางแนวทางให้องค์กรนิติบุคคลมีสิทธิฟ้องคดีในนามองค์กรเพื่อคุ้มครองสิทธิของสมาชิกขององค์กรได้ แต่ศาลปกครองยังไม่ยอมรับการฟ้องในนามองค์กรเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

⁶⁰ มาตรา 42 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

⁶¹ มาตรา 45 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ดังนั้น ไม่ว่าบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลย่อมเป็นผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทั้งสิ้น

ประเด็นผู้มีสิทธิหรือมีอำนาจร้องทุกข์ (standing) ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการหาข้อยุติข้อพิพาทโดยกระบวนการโต้แย้ง คัดค้าน หรืออุทธรณ์ในชั้นของฝ่ายปกครองหรือมาตรการภายในฝ่ายปกครองแล้ว หรือในชั้นเป็นคดีปกครองขึ้นสู่ศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรมตามประเภทคดี ผู้มีสิทธิหรือมีอำนาจร้องทุกข์ (standing) คือ บุคคลหรือนิติบุคคลตามข้อพิพาทที่เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหาย

2.4.2 ประเด็นมูลเหตุร้องทุกข์

อำนาจร้องทุกข์ตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญา ฯ กำหนดไว้สืบเนื่องจากการเข้าถึงข้อมูลและการมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมายไทยที่เป็นกฎหมายแม่บทด้านสิ่งแวดล้อม คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งได้รับรองสิทธิการได้รับข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายไว้ในมาตรา 6 (1) เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ หลักเกณฑ์การได้รับข้อมูลข่าวสารมีกฎหมายที่บัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะที่จะนำมาพิจารณา คือ

1. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดอำนาจร้องทุกข์ของบุคคลใดจากการดำเนินการพิจารณาในทางปกครองในระดับเจ้าหน้าที่แล้วเกิดปัญหาข้อพิพาทขึ้นซึ่งบุคคลนั้นอาจโต้แย้ง คัดค้าน หรืออุทธรณ์ปัญหาข้อพิพาทดังกล่าวในชั้นของฝ่ายปกครอง หรือในชั้นเป็นคดีปกครองในศาลปกครอง

พระราชบัญญัตินี้ กำหนดไว้ว่า หากหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 หรือไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตามมาตรา 9 หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ตนตามมาตรา 11 หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือเห็นว่าตนไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้นั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ตามมาตรา 13 หรือแยกรายละเอียดได้ดังนี้

1) ไม่จัดพิมพ์ ไม่ให้ตรวจดู ไม่จัดหาให้ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ในกรณีที่ผู้ใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารที่ต้องพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 7 หรือไม่จัด

ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 9 ให้ประชาชนได้ตรวจดูหรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้เมื่อมีการยื่นคำขอ ตลอดจนการปฏิบัติล่าช้าหรือไม่ให้ความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายไม่ว่ากรณีใด ๆ

2) อ้างว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารตามที่มีคำขอ ถ้าหน่วยงานของรัฐอ้างว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารตามที่มีคำขอตามมาตรา 11 หรือโดยเหตุขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับตนตามมาตรา 25

3) คำสั่งไม่ให้เปิดเผย ถ้าหน่วยงานของรัฐ อ้างว่าเป็นความลับเปิดเผยไม่ได้ตามมาตรา 18

4) คำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้าน กรณีที่เอกชนบุคคลที่ 3 มีคำคัดค้านตามมาตรา 17 ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดแก่ผู้มีคำขอ เพราะจะกระทบประโยชน์ได้เสียของตน หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เห็นด้วยกับคำคัดค้านนั้นตามมาตรา 18

5) คำสั่งไม่แก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล กรณีเจ้าของข้อมูลขอให้แก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน หากหน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ตามคำขอตามมาตรา 25 วรรคสี่

ประชาชนมีสิทธิเลือกที่จะร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานนั้นเองเป็นชั้น ๆ ไป หรือจะใช้สิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเลยก็ได้

ในส่วนการมีส่วนร่วมของประชาชน มีกฎหมายที่บัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์หน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นไว้เป็นการเฉพาะที่จะนำมาพิจารณาอำนาจร้องทุกข์ของประชาชนจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือฝ่าฝืนกฎหมายหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า คือ

2. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

อำนาจร้องทุกข์ของบุคคลใดจากการดำเนินการพิจารณาในทางปกครองในระดับเจ้าหน้าที่แล้วเกิดปัญหาข้อพิพาทขึ้นซึ่งบุคคลนั้นอาจโต้แย้ง คัดค้าน หรืออุทธรณ์ปัญหาข้อพิพาทดังกล่าวในชั้นของฝ่ายปกครองหรือในชั้นเป็นคดีปกครองในศาลปกครองเมื่อหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1) การไม่เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบดำเนินโครงการต้องเผยแพร่ประชาชนก่อนเริ่มดำเนินโครงการตามข้อ 5 วรรคแรก และข้อ 7

2) หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวมไม่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินการตามข้อ 5 วรรคสอง

3) หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการเผยแพร่ข้อมูลไม่เพียงพอที่จะให้ประชาชนมีความเข้าใจถูกต้องเกี่ยวกับโครงการของรัฐในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือเผยแพร่ข้อมูลล่าช้ากว่าช่วงเวลารับฟังความคิดเห็นของประชาชนจนอาจทำให้ข้อมูลที่ได้รับ การรับฟังความคิดเห็นไม่ตรงกับความเป็นจริงตามข้อ 8 และข้อ 11 วรรคหนึ่ง

4) หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการของรัฐที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ไม่ได้รวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการนั้นรวมตลอดทั้งความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนตามข้อ 8

5) หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการของรัฐที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น เลือกใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็นที่ไม่เหมาะสมทำให้การรับฟังความคิดเห็นไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ตามข้อ 10

6) หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการไม่ได้จัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ โดยไม่มีเหตุผลสมควรตามข้อ 12

7) เหตุผลความจำเป็นในการดำเนินโครงการที่เมื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แล้วปรากฏว่าการดำเนินโครงการของรัฐโครงการใดอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนมากกว่า ข้อมูลที่ได้เผยแพร่แก่ประชาชนไม่ชัดเจน ไม่เหมาะสมตามข้อ 13

8) มาตรการป้องกันแก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น จากผลกระทบดำเนินโครงการของรัฐที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าข้อมูลที่ได้ เผยแพร่แก่ประชาชนเมื่อได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนแต่มีเหตุผลความจำเป็นในการ ดำเนินโครงการต่อไปของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบไม่ชัดเจนจากดังกล่าวไม่เหมาะสมตามข้อ 13

9) เหตุผลความจำเป็น มาตรการป้องกันแก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย ตามข้อ 13 หรือการใช้ดุลพินิจตามข้อ 6 เกิดความไม่โปร่ง ไม่อาจตรวจสอบได้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ไม่ได้จัดตั้งคณะกรรมการที่จะรับอุทธรณ์เรื่องราวร้องทุกข์เพื่อโต้แย้ง คัดค้านข้อพิพาทที่เกิดจาก การทำหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องใช้หลักเกณฑ์ทั่วไปของการกำหนด อำนาจร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

3. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ถูกตราขึ้นเพื่อวางหลักเกณฑ์แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อให้เกิดความโปร่งใส เป็นธรรม มีเหตุผลอธิบายแก่ผู้เกี่ยวข้องได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหรือดุลพินิจโดยไม่มีขอบเขต⁶²

อำนาจร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะเพราะพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้เป็นกฎหมายกลางที่จะใช้คู่กันไปกับกฎหมายต่าง ๆ ที่ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการกับเอกชน การกำหนดหลักเกณฑ์กลางเพื่อให้ใช้บังคับกับกฎหมายเฉพาะทุกฉบับจึงไม่เหมาะสมและกระทำได้ยาก⁶³

รองศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้อธิบายถึงลักษณะความหมายของคำว่า คดีปกครองไว้ว่า คดีปกครองจะต้องเป็นคดีพิพาทที่มีลักษณะสำคัญประการหนึ่ง คือ ต้องเป็นคดีพิพาทที่มีมูลเหตุมาจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทใดประเภทหนึ่งใน 3 ประเภท ดังต่อไปนี้

- (1) การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองฝ่ายเดียวกระทำในรูปของการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือกระทำการอื่นที่มีโทษกฎหมายหรือคำสั่ง
- (2) การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร
- (3) สัญญาทางปกครอง⁶⁴

เมื่อการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นการอุทธรณ์อันเนื่องมาจากเกิดปัญหาข้อพิพาทขึ้นซึ่งบุคคลนั้นอาจได้แย้ง คัดค้าน หรืออุทธรณ์ปัญหาข้อพิพาทดังกล่าวในชั้นของฝ่ายปกครองก่อนสู่ศาลปกครองในที่สุดนั้น อำนาจร้องทุกข์

⁶² อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2550), น. 478.

⁶³ สาระสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่, เอกสารเผยแพร่ จัดทำโดย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, น. 26.

⁶⁴ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "วิธีพิจารณาคดีปกครอง," ร่างถอดเทปคำบรรยายหลักสูตรพนักงานคดีปกครอง ระดับกลาง รุ่นที่ 7 เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2547, น. 5 (อัดสำเนา) อ้างใน อังคณา เสาธงทอง, "สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น.22.

อุทธรณ์ปัญหาข้อพิพาทย่อมมีมูลเหตุอันสืบเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ประเภทหนึ่งประเภทใดใน 3 ประเภทดังกล่าว ดังนั้นอำนาจร้องทุกข์ในการอุทธรณ์ในชั้นของฝ่ายปกครองจึงเป็นอำนาจร้องทุกข์ในเรื่องนั้น ๆ อันเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทใดประเภทหนึ่งใน 3 ประเภทในเรื่องดังกล่าว

อำนาจร้องทุกข์ในชั้นศาลปกครองนั้นกำหนดไว้ตาม

4. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

อำนาจร้องทุกข์คดีปกครองของประชาชนในศาลปกครองเพื่อให้ศาลใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบการใช้กระทำทางปกครองของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ได้บัญญัติแยกประเภทคดีไว้ 4 ประเภท⁶⁵ คือ

1. คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

3. คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

4. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

2.4.3 ประเด็นกลไกการให้ความยุติธรรม

ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย หลักการที่สำคัญในกฎหมายรัฐธรรมนูญ คือการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐในทุกระดับ ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติรับรองกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐในทุกระดับไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 28 วรรคสอง ว่า บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

⁶⁵ ดูรายละเอียดลักษณะของคดีพิพาทแต่ละประเภทในฤทัย หงส์ศิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท โรงพิมพ์เดียนตุลา จำกัด, 2545), น. 31 - 54.

และในวรรคสาม บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในมาตรา 60 บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยใช้กลไกของศาลเป็นเพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่

ปัจจุบันศาลของไทยที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนคือ ศาลยุติธรรม และศาลเฉพาะคดี และล่าสุดที่เกิดขึ้นก็คือศาลรัฐธรรมนูญ

นอกจากกลไกให้ความยุติธรรมทางศาลแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังได้บัญญัติจัดตั้งองค์กรเพื่อให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอีกทางหนึ่ง ไว้ในเรื่องการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 138 ให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

(1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

(2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

(4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

(5) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(6) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(7) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน

(8) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(9) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

องค์กรอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริต และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ คือ องค์การ
อัยการ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจแห่งชาติ ทั้งหมด
ล้วนแต่งตั้งขึ้นโดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ยกเว้นสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจแห่งชาติ เมื่อสำรวจ
อำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ องค์การอิสระและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้
รัฐธรรมนูญบัญญัติอำนาจหน้าที่หลักไว้ว่าให้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบค้นหาข้อเท็จจริงจาก
เรื่องร้องทุกข์หรือจะเข้าตรวจสอบเองโดยไม่ต้องมีเรื่องร้องทุกข์ แล้วรายงานการตรวจสอบและ
ค้นหาข้อเท็จจริงพร้อมด้วยคำวินิจฉัยและความเห็นเสนอต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป หรือจะได้
เสนอต่อศาลหากมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายตามอำนาจหน้าที่ของศาลนั้น คำ
วินิจฉัยขององค์กรเหล่านี้จึงไม่มีสภาพบังคับต่อหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ให้ต้องปฏิบัติตาม
เป็นเพียงคำวินิจฉัยและความเห็นเพื่อเสนอต่อรัฐสภาหรือองค์กรศาลที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการ
วินิจฉัยต่อไป

นอกจากองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญยัง
ได้บัญญัติเพื่อจัดตั้งองค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ ไว้ใน
มาตรา 61 เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคในการได้รับข้อมูลที่เป็นความจริง และมี
สิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย รวมทั้งมีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิ
ของผู้บริโภค และให้มีองค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่ง
ประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของ
รัฐในการตราและการบังคับใช้กฎหมายและกฎ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ
เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการ
คุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ ให้รัฐสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการขององค์การอิสระดังกล่าว
ด้วย อย่างไรก็ตามคำวินิจฉัยขององค์กรดังกล่าวก็ยังไม่มีส่วนบังคับเป็นกฎหมายเพื่อบังคับให้
หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมายให้แก้ไขการกระทำของตน
ตามคำวินิจฉัยขององค์กรอิสระเหล่านี้

ในส่วนมาตรการภายในฝ่ายปกครองเพื่อเยียวยาแก้ไขข้อพิพาทตามพันธกรณีใน
อนุสัญญา ฯ ข้อพิพาทที่เกิดจากการเข้าถึงข้อมูลมีกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติข้อมูล
ข่าวสารของราช พ.ศ. 2540 กำหนดขั้นตอนได้แย่ง คัดค้าน หรืออุทธรณ์ปัญหาข้อพิพาทดังกล่าว
ในชั้นของฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ และในส่วนของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจดำเนิน
โครงการของรัฐนั้นไม่มีกฎหมายไทยที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพในด้านดังกล่าวในขั้นตอนได้แย่ง
คัดค้าน หรืออุทธรณ์ปัญหาข้อพิพาทดังกล่าวในชั้นของฝ่ายปกครองอย่างที่กำหนดไว้ใน

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราช พ.ศ. 2540 ต้องไปใช้กฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์กลาง คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

2.4.4 ประเด็นประชาชนมีสิทธิในการตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายใน⁶⁶

จากปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและปัญหามลพิษซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงขึ้น เป็นปัญหาใหญ่สำหรับสังคมไทยในวันนี้จึงได้รับความสนใจจากทุกคนในสังคมต่างช่วยกันรณรงค์ให้สอดส่องดูแลและรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อม โดยทั่วไปแล้วผู้บังคับใช้กฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมซึ่งได้สร้างความเสียหายไม่จำกัดเฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งแต่ได้ขยายวงกว้างย้อมก่อให้เกิดมีการปัญหาการควบคุมดูแลไม่ทั่วถึงจากจำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่เพียงพอ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยเพิกเฉยการปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินการตรวจสอบดูแลปัญหาไม่โปร่งใสเพราะโดยส่วนใหญ่ผู้ก่อปัญหามลพิษ หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมักจะเป็นผู้ประกอบการอุตสาหกรรมหรือบางกรณีก็อาจเป็นหน่วยงานของรัฐนั่นเองที่เป็นผู้ก่อปัญหามลพิษซึ่งเจ้าหน้าที่ก็จะทำเสมือนว่าไม่พบเห็นการกระทำผิดตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม และจากสถิติปัญหามลพิษที่เพิ่มมากขึ้น หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องร่วมมือกับเอกชนในการเข้าช่วยกันควบคุมดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อม สอดคล้องกับแนวคิดในกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่สิ่งแวดล้อมนั้นเป็นสมบัติของคนทุกคน ซึ่งต้องการให้ประชาชนที่จะมีความเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากการฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อมหรือไม่ก็ตามได้มีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อมเมื่อพบเห็นการฝ่าฝืนนั้นอนุสัญญาจึงเรียกร้องให้ภาครัฐรับรองสิทธิของประชาชนให้มีสิทธิในการตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายใน แม้ประชาชนคนดังกล่าวจะเป็นผู้เสียหายโดยตรงหรืออาจได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในของภาคีให้ร้องทุกข์กล่าวโทษตามกฎหมายการให้ความยุติธรรมที่มีอยู่ ถือได้ว่าให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อรักษาสีเขียวส่วนตัวและสิทธิส่วนรวมโดยใช้สิทธิผ่านทางศาลหรือองค์กรอิสระโดยตรงหรือร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการบังคับใช้ เช่น การร้องเรียนเมื่อพบเห็นการกระทำผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในของไทยที่กำหนดสิทธิให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายอยู่ใน

1. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทด้านสิ่งแวดล้อมที่จัดทำขึ้นเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมีแนวคิด

⁶⁶ Article 9 , paragraph 3.

ส่งเสริมหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 6 (3) ให้บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่การร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิด หรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

อย่างไรก็ตาม บุคคลที่พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิด หรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมีสิทธิเพียงร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงาน ซึ่งเจ้าพนักงานตามกฎหมายนี้ คือ "เจ้าพนักงานท้องถิ่น"⁶⁷ หมายความว่า (1) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล (2) ประธานสภาภิบาล สำหรับในเขตสภาภิบาล (3) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด (4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร (5) ปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา (6) หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นอย่างอื่น นอกเหนือจาก (1) ถึง (5) ข้างต้น ที่ได้รับการประกาศกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้นสำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น และ"เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ" หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ แต่หากจะร้องทุกข์กล่าวโทษต่อศาลนั้น บุคคลนั้นจะต้องเป็นผู้เสียหาย เพราะบุคคลผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีได้นั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีความสัมพันธ์กับเหตุที่จะต้องนำมาฟ้องบุคคลนั้นจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีได้อันเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล เพราะหากปราศจากความสัมพันธ์ในลักษณะใดลักษณะหนึ่งแล้ว ก็เท่ากับว่าบุคคลใดก็ตามสามารถนำคดีมาฟ้องได้ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นก็จะขัดกับหลักการทำหน้าที่ขององค์กรตุลาการที่จะต้องเป็นองค์กรชี้ขาดเฉพาะกรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้น⁶⁸

⁶⁷ มาตรา 4 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

⁶⁸ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, "ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท," อ้างใน รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3: กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ, จัดพิมพ์โดย สำนักงานศาลปกครอง, น. 30 อ้างใน อังคณา เสถียรทอง, "สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น.22.

2.4.5 ประเด็นมาตรการบรรเทาทุกข์ที่เพียงพอ และมีประสิทธิภาพ⁶⁹

กระบวนการทบทวนการกระทำทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ ต้องการให้มีการเยียวยาการละเมิด การฝ่าฝืนกฎหมายที่เพียงพอและมีประสิทธิภาพ การเยียวยานี้รวมถึงการบรรเทาทุกข์ที่เหมาะสมเมื่อเกิดความเสียหายที่กลับสู่สภาพเดิมไม่ได้จากการละเมิดกฎหมายที่เกิดขึ้น อนุสัญญาจึงต้องการให้ภาคีจัดให้มีมาตรการบรรเทาทุกข์ที่เพียงพอจะป้องกันความเสียหายในอนาคตจนกระทั่งการทำให้มันกลับคืนมาได้ และมาตรการดังกล่าวบัญญัติอยู่ในกฎหมายดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่จัดทำขึ้นเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมจึงกำหนดมาตรการที่เป็นการป้องกันและเยียวยาที่เกิดจากการละเมิดตามกฎหมายนี้เพื่อบรรเทาทุกข์ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้ดังนี้

1) การควบคุมและระงับหรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินหรือเหตุภัยอันตรายต่อสาธารณชนอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ หรือภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษที่จะเป็นอันตรายร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐเป็นอันมากได้อย่างทันทั่วทั้งที่ตามมาตรา 9⁷⁰ และมาตรา 10⁷¹

2) การกำหนดพื้นที่ที่ปรากฏว่ามีสภาพปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤตซึ่งจำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขโดยทันทีและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขปัญหาได้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีขออนุมัติเข้าดำเนินการเพื่อใช้มาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 44⁷² ตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาในพื้นที่นั้นได้ ตามมาตรา 45⁷³

3) การกำหนดเขตควบคุมมลพิษเมื่อปรากฏว่าท้องที่ใดมีปัญหามลพิษซึ่งมีแนวโน้มที่ร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพ อนามัยของประชาชนหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบ

⁶⁹ Article 9 , paragraph 4.

⁷⁰ มาตรา 9 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

⁷¹ มาตรา 10 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

⁷² มาตรา 44 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

⁷³ มาตรา 45 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

เสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้ท้องที่นั้นเป็นเขตควบคุมมลพิษเพื่อดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษได้ ตามมาตรา 59

4) การกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือของเสียอันตรายมีหน้าที่ต้องติดตั้ง หรือจัดให้มีระบบบำบัด อุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใดสำหรับการควบคุม กำจัด ลด หรือขจัดมลพิษหรือของเสียอันตรายซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด⁷⁴ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือของเสียอันตรายไม่จัดการตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด กฎหมายบังคับให้มีค่าปรับสำหรับการไม่ปฏิบัติตามดังกล่าวตามอัตราที่กำหนดไว้⁷⁵

2. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้มีการทูลเกล้าการบังคับไว้ในมาตรา 44 วรรคสาม ว่า การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่เป็นเหตุให้มีการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองยังคงบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้นได้ แม้ว่าจะมีผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น (เนื่องจากการบังคับทางปกครองมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองเช่นเดียวกัน) แต่อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ หรือองค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง มีอำนาจที่จะมีคำสั่งให้ทูลเกล้าการบังคับคำสั่งทางปกครองนั้นได้ ตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง

“การบังคับทางปกครอง” หมายถึง การดำเนินการของเจ้าหน้าที่โดยใช้มาตรการการบังคับทางปกครองกับประชาชนที่มีภาระผูกพันต้องปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง

มาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา 61 นั้น มี 2 ลักษณะ

⁷⁴ ส่วนที่ 4 ส่วนที่ 5 และส่วนที่ 6 ในหมวดที่ 4 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

⁷⁵ ส่วนที่ 8 ค่าบริการและค่าปรับ ในหมวดที่ 4 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

1. มาตรการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน สำหรับกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน มาตรการบังคับทางปกครองได้แก่ การยึด การอายัด และการขายทอดตลาดเพื่อชำระเงิน ซึ่งมาตรการดังกล่าวเจ้าหน้าที่ยังสามารถนำมาใช้ในกรณีไม่มีการชำระค่าปรับทางปกครองได้เช่นเดียวกัน

2. มาตรการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ สำหรับกรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำ หรือละเว้นกระทำ

มาตรา 58 (2) กำหนดว่า มาตรการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่จะนำมาใช้ได้แก่ มาตรการบังคับทางปกครอง อย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) การจัดการแทน โดยเจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่าย และเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้แก่เจ้าหน้าที่

(2) การกำหนดค่าปรับทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่เป็นผู้กำหนดค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน

ก่อนเจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองในข้อ 1. และข้อ 2. เจ้าหน้าที่ต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณีไว้ก่อน โดยคำเตือนดังกล่าวจะต้องมีรายละเอียดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย เช่น ระบุถึงมาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ ค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการแทน หรือจำนวนค่าปรับทางปกครอง เป็นต้น ตามมาตรา 57 วรรคหนึ่ง

3. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาไว้ในมาตรา 66 ว่าในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการอื่นใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีความร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยแยกออกเป็น 2 ส่วน คือ⁷⁶

ส่วนที่ 1 การทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้ในข้อ 69 ถึงข้อ 74 ว่าการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่ศาลจะเห็นเป็นอย่างอื่น โดยผู้ฟ้องคดีอาจขอมาในคำฟ้องหรือยื่นคำขอในเวลาใด ๆ ก่อนศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี

การพิจารณาของศาลนั้น ศาลอาจสั่งไม่รับคำขอทุเลาเมื่อเห็นว่า 1) คำขอทุเลา ฯ ยื่นโดยไม่มีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอหรือไม่มีเหตุผลหรือสาระอันควรได้รับการพิจารณา 2) เห็นได้อย่างชัดแจ้งว่าไม่สมควรมีคำสั่งทุเลา หรือ 3) เป็นกรณีที่ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนั้นไว้พิจารณาอยู่แล้ว คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด หรือแม้ไม่มีคำขอ แต่ถ้าศาลเห็นว่ามีเหตุสมควรที่จะทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ศาลมีอำนาจที่จะสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นได้เมื่อเห็นว่า 1) กฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นน่าจะไม่ใช่ชอบด้วยกฎหมาย 2) การให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไป จะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง และ 3) การทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ

ส่วนที่ 2 การบรรเทาทุกข์ชั่วคราวไว้ในข้อ 75 ถึงข้อ 77 ว่าในเวลาใด ๆ ก่อนศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาด 1) ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือ 2) คู่กรณีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาได้

มาตรการบรรเทาทุกข์ตามกฎหมายกำหนดไว้ทั้งในชั้นการพิจารณาการร้องทุกข์กล่าวโทษการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นมาตรการภายในฝ่ายปกครอง และในขั้นตอนการดำเนินการพิจารณาคดีในศาลปกครองซึ่งในขั้นตอนการดำเนินการพิจารณาคดีในศาลปกครองนั้นด้วยวิธีพิจารณามีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่

⁷⁶ ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 5 ปรับปรุงใหม่ (กรุงเทพมหานคร: บริษัท โรงพิมพ์เดียนตุลา จำกัด, 2548), น. 236 – 238.

ของตุลาการ ระหว่างตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการผู้แถลงคดี และองค์คณะพิจารณาและพิพากษา ซึ่งจะเป็นหลักประกันความมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของหลักกฎหมายปกครอง มีความสมเหตุสมผล โปร่งใสและเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่าย รวมทั้งสามารถจะปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์ราชการได้ในเวลาเดียวกันและวิธีพิจารณาที่คำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและวางหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการและจัดทำกิจการของรัฐและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไปพร้อมกัน เช่น เมื่อศาลปกครองเห็นสมควรศาลปกครองมีอำนาจในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีได้ แม้ว่าคู่กรณีจะไม่ได้ร้องขอก็ตาม⁷⁷ ถือว่าเพียงพอ และมีประสิทธิภาพ

2.4.6 ประเด็นอุปสรรคการให้เป็นธรรม

ค่าธรรมเนียมศาล ค่าธรรมเนียมที่ปรึกษาทนายความ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางของพยาน หรือค่าธรรมเนียมผู้เชี่ยวชาญ ข้อจำกัดการเป็นผู้มีอำนาจร้องทุกข์ โอกาสการได้รับคำปรึกษาทางกฎหมาย ขั้นตอนการพิจารณาทบทวนตรวจสอบไม่โปร่งใส การคอร์รัปชัน หรือการขาดจิตสำนึกขององค์กรทบทวน หรือความอ่อนแอของสภาพบังคับของกระบวนการยุติธรรมล้วนเป็นข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคการเข้าถึงความเป็นธรรม อนุสัญญากำหนดให้ภาคีจะต้องจัดอุปสรรคดังกล่าวนี้เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนหรือปัจเจกอื่นใดให้ได้เข้ารับการแก้ไขเยียวยาการถูกระทบสิทธิได้รับความเป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้ความสำคัญกับการจัดอุปสรรคด้านการเงิน⁷⁸

การฟ้องดำเนินคดีโดยผู้ได้รับเดือดร้อนหรือความเสียหายจากปัญหานั้นในศาล โดยการฟ้องคดีในศาลยุติธรรม คือ คดีแพ่ง และคดีอาญาทั่วไป และในศาลเฉพาะคดี ข้อพิพาทที่เกิดจากพันธกรณีตามอนุสัญญา ฯ นั้น มีอยู่ 2 กรณีหลัก ๆ คือ การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม และการดำเนินคดีหรือข้อพิพาทกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกว่า คดีปกครอง

การดำเนินคดีจากการถูกระทบสิทธิภายใต้การรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และการไม่ได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการดำเนินงานหรือโครงการของรัฐที่กฎหมายรับรองสิทธิไว้อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไปฟ้องเป็นคดีปกครอง

⁷⁷ ฤทัย หงส์ศิริ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 65, น. 90 - 94.

⁷⁸ Article 9, paragraph 4 and 5.

การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งกระทำได้ 3 กรณี คือ การฟ้องคดีแพ่ง คดีอาญา และ คดีปกครอง

อุปสรรคการให้ความเป็นธรรมจึงต้องพิจารณาจากกระบวนการพิจารณาในศาลทั้ง 3 กรณีตามมูลฐานของประเภทคดีตามกฎหมายภายในของไทยจะต้องพิจารณาตามกฎหมายดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในทางแพ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เกิดขึ้นเมื่อได้รับความเสียหายจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีสาเหตุมาจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจาย ของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายที่เกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษใดที่ เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้นเกิดจาก (1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม (2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ (3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น ตามมาตรา 96

ผู้ถูกระทบกระทบสิทธิหรือได้รับความเสียหายเดือดร้อนรำคาญจากเหตุดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็สามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลเพื่อดำเนินคดีแพ่งได้และจะขอรับความช่วยเหลือหรือขอคำปรึกษาจากองค์กรเอกชนต่าง ๆ ตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เปิดช่องให้องค์กรที่กำหนดไว้ในมาตรา 8⁷⁹ เข้ามาดำเนินคดีแทนได้

เนื่องจากการดำเนินคดีทางแพ่งโดยทั่วไปนั้น มีขั้นตอนค่อนข้างยุ่งยาก ซับซ้อน ตั้งแต่การเริ่มต้นคดีจนกระทั่งศาลมีคำพิพากษา มักประสบปัญหาความล่าช้า อันเกิดจากขั้นตอนต่าง ๆ ระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณา ทำให้ต้องใช้เวลานานกว่าคดีหนึ่ง ๆ จะสิ้นสุดลง หากไม่สามารถตกลงประนีประนอมกันได้เสียก่อน นอกจากนั้นความล่าช้าของการดำเนินคดียังอาจมี

⁷⁹ มาตรา 8 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ผลเสียคือ ค่าใช้จ่ายอาจเพิ่มมากขึ้น เมื่อเป็นกรณีปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จะมีปัญหายุ่งยากมากกว่าการดำเนินคดีแพ่งธรรมดา เพราะต้องอาศัยความรู้และหลักฐานทางด้านวิทยาศาสตร์ในการพิสูจน์ความรับผิดชอบของจำเลยตามที่โจทก์กล่าวอ้างเป็นส่วนใหญ่ ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินคดีแพ่งธรรมดาซึ่งโดยปกติจะต้องเสียค่าธรรมเนียมให้ศาล อาทิ ค่าขึ้นศาล ค่าคำร้อง ค่าอ้างเอกสาร ฯลฯ ตามที่กำหนดไว้ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ยังต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายที่เป็นค่าธรรมเนียมผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งบุคลากรด้านนี้มีจำนวนน้อย เพราะคดีสิ่งแวดล้อมต้องอาศัยหลักฐานทางด้านวิทยาศาสตร์ในการพิสูจน์ และค่าใช้จ่ายอื่นเกี่ยวข้องกับผู้เชี่ยวชาญดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามในการดำเนินคดีแพ่งนั้นหากผู้ถูกกระทบกระเทือนสิทธิหรือได้รับความเสียหายเดือดร้อนรำคาญเป็นคนยากจน กฎหมายก็ได้บัญญัติให้มีสิทธิในการขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถาได้ หากศาลไต่สวนแล้วเห็นว่ายากจนจริง และอนุญาตให้ดำเนินคดีอย่างคนอนาถาก็จะได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียเฉพาะค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นภายหลังศาลอนุญาตเท่านั้น ส่วนที่เสียไปแล้วจะไม่ได้คืน

การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในทางอาญา เกิดขึ้นเมื่อผู้เสียหายหรือพนักงานอัยการยื่นคำฟ้องต่อศาลว่ามีกระทำการที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิดเกิดขึ้น และมีผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำนั้น และผู้ยื่นฟ้องมีความประสงค์ที่จะให้ผู้กระทำความผิดนั้นได้รับโทษ

ความยุ่งยากที่เกิดขึ้นในกระบวนการพิจารณาคดีอาญาด้านสิ่งแวดล้อมนั้น จะต้องผ่านเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย นับตั้งแต่ชั้นร้องทุกข์ สืบสวนสอบสวน ซึ่งต้องใช้เวลาและเจ้าพนักงานฝ่ายต่าง ๆ มากมาย

2. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ลักษณะที่สำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครอง⁸⁰ ทำให้การดำเนินคดีปกครองมีประสิทธิภาพและให้ความเป็นธรรม ได้แก่

1. วิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน ตุลาการศาลปกครองจะมีบทบาทสำคัญตั้งแต่เริ่มคดีตามมาตรา 55 วรรคสาม ทำให้ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีได้ครบถ้วนและมากที่สุดเพื่อจะได้พิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างยุติธรรม แม้ผู้ฟ้องคดีจะยากไร้หรือไม่มีทุนทรัพย์หรือไม่มีความรู้ความเข้าใจลึกซึ้งในระบบหรือระเบียบของทางราชการก็ตาม⁸¹

2. กระบวนพิจารณาทำเป็นลายลักษณ์อักษร

⁸⁰ ฤทัย หงส์สิริ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 65, น. 86 - 94.

⁸¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545) น. 177 อ้างใน ฤทัย หงส์สิริ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 65, น. 88.

3. ให้โอกาสคู่กรณีทราบข้อเท็จจริง ได้แย้งและแสดงพยานหลักฐานได้เต็มที่ตาม มาตรา 55 วรรคสอง

4. วิธีพิจารณาคดีที่เรียบง่าย รวดเร็ว และประหยัด เนื่องจากคู่กรณีอาจดำเนินการ ด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีทนายก็ได้ ไม่มีกำหนดแบบคำฟ้องซึ่งอาจมาขึ้นด้วยตนเองหรือส่งทาง ไปรษณีย์ลงทะเบียน ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่เป็นการฟ้องคดีที่ขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สิน เนื่องจากเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นหรือสัญญา ตามมาตรา 44 มาตรา 45 วรรคสี่ และมาตรา 46

5. วิธีพิจารณามีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ ระหว่าง ตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการผู้แถลงคดี และองค์คณะพิจารณาและพิพากษา ซึ่งจะเป็น หลักประกันความมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของหลักกฎหมายปกครอง มีความสมเหตุสมผล โปร่งใสและเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่าย รวมทั้งสามารถจะปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของเอกชนและ ประโยชน์ราชการได้ในเวลาเดียวกันตามมาตรา 59

6. วิธีพิจารณาที่คำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและวางหลักเกณฑ์ในการ ปฏิบัติราชการและจัดทำกิจการของรัฐและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไปพร้อมกัน เช่น เมื่อศาลปกครองเห็นสมควรศาลปกครองมีอำนาจในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีได้ แม้ว่าคู่กรณีจะ ไม่ได้ร้องขอก็ตามตามมาตรา 66

ในการดำเนินคดีปกครอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 44⁸² กำหนดว่า คู่กรณีอาจดำเนินการด้วยตนเองได้โดยไม่ต้องมี ทนาย หรืออาจมอบหมายให้ทนายความดำเนินการก็ได้ ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีเพื่อให้ความสะดวกแก่ประชาชนไว้หลายประการ เช่น ไม่ได้กำหนดแบบ คำฟ้องไว้ เพียงแต่ขอให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและมีรายการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้

มาตรา 46⁸³ คู่กรณีอาจยื่นคำฟ้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองหรืออาจ ยื่นฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ และหากคำฟ้องที่ยื่นมามีรายการไม่ครบ หรือไม่ ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ สำนักงานศาลปกครองก็จะแนะนำหรือตุลาการอาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดี แก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องให้ถูกต้องได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ถูกยกฟ้องเพราะเหตุผลว่า คำฟ้องที่นำมาขึ้นนั้น

⁸² มาตรา 44 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁸³ มาตรา 46 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เป็นฟ้องเคลือบคลุมหรือเหตุผลทางด้านเทคนิคกฎหมาย การฟ้องคดีต่อศาลปกครองจึงประหยัด เนื่องจากคู่กรณีไม่จำเป็นต้องมีทุนความ จึงไม่ต้องเสียค่าว่าจ้างทนายความหรือค่าธรรมเนียมอื่นใดเกี่ยวกับทุนความ และไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้องคดีด้วย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 45 วรรคสี่ บัญญัติว่า

“การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงิน หรือ ส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาล ตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดปล่อยทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาค่าเงินได้”

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยทั่วไปแล้วไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองพิจารณาให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันเนื่องมาจากคดีพิพาท เกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของ รัฐ หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละ 2.5 ของทุนทรัพย์แต่ไม่เกินสองแสนบาท ตามตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดปล่อยทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาค่าเงินได้

ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2548 ได้เพิ่มเติมมาตรา 45/1 ขึ้นใหม่ บัญญัติว่า

“มาตรา 45/1 การฟ้องคดีที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามมาตรา 45 วรรคสี่ หาก คู่กรณีได้ยื่นคำขอต่อศาลโดยอ้างว่าไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลหรือโดย สถานะของผู้ขอ ถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล จะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ถ้าศาล เห็นว่ามีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับฟ้องไว้พิจารณา หรือในกรณีอุทธรณ์ซึ่งศาลเห็นว่ามีเหตุผลอัน สมควรที่จะอุทธรณ์ได้ แล้วแต่กรณี และศาลได้ไต่สวนแล้วเห็นว่ามีเหตุตามคำขอจริง ก็ให้ศาล อนุญาตให้คู่กรณีนั้นดำเนินคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือเฉพาะบางส่วนได้ คำสั่ง ให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้เป็นที่สุด...” ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบของที่ประชุม ใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2548 ได้ เพิ่มเติมหมวดที่ 1/1 การขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล เมื่อคู่กรณีได้อ้างว่าไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลหรือโดยสถานะของผู้ขอ ถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล จะ ได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร เมื่อศาลได้ไต่สวนแล้วเป็นที่เชื่อได้ว่าเป็นเช่นนั้นจริง ก็ให้ศาล อนุญาตให้คู่กรณีนั้นดำเนินคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้ (ข้อ 41/1)

วิธีการดำเนินคดีในศาลปกครองเป็นวิธีพิจารณาคดีที่เรียบง่าย รวดเร็ว และประหยัด เนื่องจากคู่กรณีอาจดำเนินการด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีทนายก็ได้ ไม่มีกำหนดแบบคำฟ้องซึ่งอาจมาขึ้นด้วยตนเองหรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ค่าใช้จ่ายจึงไม่เป็นอุปสรรคหากผู้มาฟ้องจะตัดสินใจดำเนินคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรม เพียงแต่ยังมีข้อสงสัยเกิดว่ากฎหมายยังไม่เปิดช่องให้มีการฟ้องคดีอย่างคนอนาถาต่อศาลปกครองได้ ซึ่งต่างจากการฟ้องคดีในศาลยุติธรรม⁸⁴

⁸⁴ ฤทัย หงส์ศิริ, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 65, น. 111.