

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

อนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อม (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and access to Justice in Environmental Matters 1998) เป็นอนุสัญญาด้านสิ่งแวดล้อมที่มีความสำคัญฉบับหนึ่งในขณะนี้ เปิดให้ลงนามรับรองเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ.1998 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม ค.ศ. 2001 วางกรอบการทำงาน (framework) ให้กับภาคีในการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐในเรื่องของสิทธิในสิ่งแวดล้อมซึ่งถือเป็นสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่งและหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ได้อาศัยและดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ โดยหน่วยงานรัฐจะต้องทำหน้าที่ของตนด้วยความโปร่งใส จริงใจ และตอบสนองความต้องการของประชาชนรวมถึงรับผิดชอบในการให้ดำเนินโครงการขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รัฐต้องสร้างหลักประกันเพื่อคุ้มครองสิทธิดังกล่าวโดยอาศัยหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ ซึ่งมีกลไกการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้มีสังคมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในการจัดการเรื่องสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมให้ทุกคนมีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อตนเองและคนรุ่นหลังตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ประเทศไทยยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาดังกล่าว

จากสภาพความขัดแย้งจากการไม่มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของประเทศไทยที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของประชาชนนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะต้องเร่งหามาตรการเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงและแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ตลอดจนป้องกันความขัดแย้งที่อาจจะมีขึ้นในอนาคตได้ ความสำคัญของอนุสัญญาที่เป็นเครื่องมือในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ และประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้จากการเข้าเป็นภาคี แม้ว่าจะมีข้อพิจารณาบางประการที่จะต้องคำนึงถึงความพร้อมของประเทศในกลุ่มภูมิภาคนี้เพื่อร่วมดำเนินนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมเพราะต้องอาศัยความร่วมมือกันเพราะปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่ได้เป็นปัญหาของประเทศใดประเทศหนึ่งเพียงประเทศเดียวขณะนี้ยังไม่มีกลุ่มประเทศในภูมิภาคอาเซียนเข้าเป็นภาคี อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยในภูมิภาคนี้ซึ่งเป็น

ประเทศในเครือจักรภพอังกฤษอาจจะเจริญรอยตามประเทศอังกฤษในการเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญานี้ก็อาจเป็นไปได้ รวมถึงกลุ่มประเทศอาเซียนอาจเลียนแบบสหภาพยุโรปในเรื่องการเข้าเป็นภาคีก็อาจเป็นไปได้ ในอนาคตจึงมีความเป็นไปได้ที่กลุ่มประเทศอาเซียนจะให้ความสำคัญกับอนุสัญญานี้ที่ อย่างไรก็ยังคงเป็นประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับ การตัดสินใจเข้าร่วมเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาจึงเป็นการให้หลักประกันรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีซึ่งเป็นการรับรองสิทธิมนุษยชนที่ประชาชนไทยจะได้รับการคุ้มครอง และหากพิจารณาถึงกลุ่มประเทศส่วนใหญ่ซึ่งเป็นภาคีแห่งอนุสัญญานี้ เป็นประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วและเป็นกลุ่มการค้าสำคัญกลุ่มใหญ่ของโลกยอมให้ประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจซึ่งอาจเป็นเพียงผลพลอยได้จากการเข้าเป็นภาคี แต่เป็นผลพลอยได้ที่มีความสำคัญในอนาคต และกลุ่มประเทศเหล่านี้จะมีความเข้มแข็งและแข็งแกร่งในนโยบายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมส่งผลให้ประเทศไทยจะได้รับความก้าวหน้าทางระบบข้อมูล เทคนิค และวิธีการ จากกลุ่มประเทศเหล่านี้ในฐานะภาคีด้วยกันที่จะต้องอาศัยความร่วมมือและให้ความช่วยเหลือ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้เสนอให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาดังกล่าว

การเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญานี้ ประเทศไทยจะต้องอนุวัติการกฎหมายให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญา ทั้งการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้ความสำคัญกับการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วม และการได้รับความยุติธรรมจากการกระบวนการพิจารณาดีที่เป็นธรรม ซึ่งบัญญัติไว้ทั้งในหมวดที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ต่างเน้นย้ำให้รัฐให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าวนั้น และให้ประชาชนชาวไทยมีหนทางที่จะเรียกร้องหลักประกันจากรัฐในการคุ้มครองสิทธิของตนที่พึงมีดังกล่าวไว้ด้วยเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ สิทธิดังกล่าวที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น โดยสภาพแล้วเป็นกฎหมายที่บังคับใช้ได้โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับ และไม่ต้องอาศัยการบังคับใช้กฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้น ๆ อย่างไรก็ตามถ้าจำเป็นจะต้องแก้ไขกฎหมายเฉพาะเรื่องในเรื่องดังกล่าวให้ครอบคลุมและสอดคล้องกับเนื้อหาแห่งสิทธิที่รัฐธรรมนูญบัญญัติคุ้มครองไว้เพื่อไม่ให้เกิดการโต้แย้งสิทธิระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐที่รับผิดชอบ

ในด้านมาตรการทางกฎหมายในการเข้าถึงข้อมูลสิ่งแวดล้อมนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 รับรองสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมโดยได้ส่งเสริมให้บุคคลอาจมีสิทธิได้รับข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่อง

เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งหลักเกณฑ์การได้รับข้อมูลและข่าวสารนั้น ในขณะนี้ประเทศไทยมีกฎหมายเฉพาะที่ใช้บังคับอยู่ คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แต่จำเป็นที่จะต้องแก้ไขในรายละเอียดของประเภทข้อมูลข่าวสารโดยบรรจุเพิ่มเติมข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นประเภทข้อมูลข่าวสารของราชการที่เปิดเผยได้ ส่วนหลักเกณฑ์การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารยังขาดกรอบระยะเวลาที่แน่นอนในการจัดหาข้อมูลตามคำร้องขอข้อมูลข่าวสารของราชการของประชาชน ซึ่งจะต้องได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีแห่งอนุสัญญา ส่วนหลักเกณฑ์ในข้ออื่นได้มีการออกเป็นประกาศ หรือกฎเพิ่มเติมของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการซึ่งมีความสอดคล้องกับพันธกรณีแล้ว ในด้านการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมหน่วยงานรัฐระดับกระทรวง ทบวง กรมที่ดูแลข้อมูลเหล่านั้นได้พยายามเผยแพร่ข้อมูลผ่านทางเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานตามกฎหมายข้อบังคับภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อให้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยทั่วถึงกัน ซึ่งเป็นความมุ่งหมายตามอนุสัญญาอยู่แล้วที่ต้องการให้มีการเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นการเข้าถึงได้โดยทั่วไปและส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์จากเครือข่ายสารสนเทศโดยหน่วยงานรัฐให้กว้างขวาง เพื่อให้ทุกคนได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ด้านมาตรการทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจ ยังไม่มีการรับรองและส่งเสริมสิทธิด้านนี้ไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขให้มีการรับรองสิทธินี้ และควรจะต้องให้มีการมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนก่อนการตัดสินใจ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งควรจัดให้มีการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หากให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนก่อนการตัดสินใจโครงการ และการส่งเสริมในขั้นตอนดังกล่าวควรจัดมาตรการที่จะเป็นโน้มน้าวให้เกิดขึ้นกับโครงการของภาคส่วนเอกชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่กระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนให้มีการมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการทั้งของภาครัฐและเอกชน ซึ่งในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่มีบัญญัติไว้

นอกจาก พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แล้ว ปัจจุบันมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เป็นกฎหมายเฉพาะที่วางแนวทาง หลักเกณฑ์ และวิธีการในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจดำเนินโครงการของโครงการรัฐโดยหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบโครงการ อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจให้มีการรับฟังความคิดเห็นนั้น กฎหมายฉบับนี้ยังคงให้ดุลพินิจแก่หน่วยงานรัฐรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ที่มีอำนาจสั่งการที่จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในโครงการของรัฐนั้นหรือไม่ก็ได้ เว้นแต่เป็นโครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวมจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการดำเนินโครงการ และหากพบว่าข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นซึ่งว่าผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีมากกว่าข้อมูลของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ แต่หากหน่วยงานของรัฐดังกล่าวเห็นว่ายังคงมีความจำเป็นจะต้องดำเนินโครงการของรัฐก็ให้ดำเนินการได้ต่อไป เป็นการให้ดุลพินิจแก่หน่วยงานรัฐ จึงจำเป็นจะต้องมีกรอบที่ชัดเจนในเรื่องเหตุผลความจำเป็นดังกล่าวเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและป้องกันความผิดพลาดในการตัดสินใจเพื่อให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือไม่ก็ตามซึ่งจะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายในการจัดทำอนุสัญญาฉบับนี้ที่มีพันธกรณีให้ภาคีต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและให้หน่วยงานรัฐทำงานด้วยความโปร่งใสและตรวจสอบได้ นอกจากนี้ ข้อมูลที่จะแจ้งให้ประชาชนที่ร่วมแสดงความคิดเห็นรับรู้อ่อนนั้นต้องประสานสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เพียงแต่หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบต่อการดำเนินการจัดให้มีการมีส่วนร่วมจะต้องมีความจริงใจ พร้อมทั้งจะเปิดเผยข้อมูลเพื่อให้เกิดประโยชน์ในการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อประสิทธิภาพของผลการตัดสินใจดำเนินโครงการ

ด้านมาตรการทางกฎหมายการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเพื่อเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายจากการบอกปิดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจดำเนินโครงการดังกล่าวนั้น ตลอดจนความเสียหายตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายใน ในกรณีการบอกปิดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจดำเนินโครงการนั้น บุคคลที่ได้รับความเสียหายหรือความเดือดร้อนจึงใช้สิทธิได้ทั้งทางแพ่งและทางอาญาในการเยียวยาต่อบุคคลที่ทำให้ตนเดือดร้อนหรือเสียหาย และทางปกครองในการร้องทุกข์และฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำให้ได้รับความเดือดร้อน ในกรณีของการได้รับความเสียหายตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิได้รับชดเชยค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับความเสียหายจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ อันมีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่ม สนับสนุนหรือดำเนินการโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ บุคคลที่ได้รับความเสียหายหรือความเดือดร้อนจึงใช้สิทธิได้ทั้งทางแพ่งและทางอาญาในการเยียวยาต่อบุคคลที่ทำให้ตนเดือดร้อนหรือเสียหาย และทางปกครองในการร้องทุกข์และฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ซึ่งการร้องทุกข์และฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นก่อนไปถึงศาล

จะต้องใช้มาตรการภายในฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายกำหนดให้เยียวยาให้เสร็จสิ้นขั้นตอนเสียก่อน หากไม่ได้รับความเป็นธรรมจึงจะฟ้องร้องเป็นคดีปกครองต่อศาลปกครองต่อไป

มาตรการทางกฎหมายในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองมีกฎหมายที่รองรับอยู่ คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งจะเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายภายในฝ่ายปกครองก่อน หากไม่ได้รับความเป็นธรรมผู้เสียหายจึงจะฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครองต่อไปโดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งหลักเกณฑ์การดำเนินคดีปกครองนั้นเป็นวิธีพิจารณาคดีที่เรียบง่ายรวดเร็ว และประหยัด เนื่องจากคู่กรณีสามารถดำเนินการด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีทนายก็ได้ ไม่มีการกำหนดแบบคำฟ้องจึงอาจมายื่นด้วยตนเองหรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล จึงไม่มีอุปสรรคด้านค่าใช้จ่ายหากผู้ฟ้องจะตัดสินใจดำเนินคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรม เพียงแต่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับกฎหมายยังไม่เปิดช่องให้มีการฟ้องคดีอย่างคนอนาถาต่อศาลปกครองได้¹ ซึ่งต่างจากการฟ้องคดีในศาลยุติธรรม ซึ่งอาจจะมีปัญหาของค่าธรรมเนียมที่จะเป็นอุปสรรคให้ผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมได้ อย่างไรก็ดี ปัจจุบันมีระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดบัญญัติเพิ่มเติมให้ขอยกเว้นค่าธรรมเนียมหากมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ อุปสรรคเรื่องค่าธรรมเนียมจึงหมดไป ประชาชนจึงได้รับความเป็นธรรมอย่างแน่แท้

ดังที่กล่าวมา หากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญา จะต้องอนุรักษ์การกฎหมายให้สอดคล้องกับพันธกรณีแห่งอนุสัญญา กฎหมายไทยที่มีอยู่ส่วนใหญ่อุดรกับพันธกรณีแห่งอนุสัญญาแล้ว เว้นแต่ยังมีในส่วนที่ต้องได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในรายละเอียด ประเทศไทยจึงมีความพร้อมด้านกฎหมายที่จะอนุรักษ์การตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญา จึงพร้อมในการเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญานี้

¹ ฤทัย หงส์ศิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท โรงพิมพ์เดียนตุลา จำกัด, 2545), น. 111.