

บทที่ 3

กฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวกับโครงการที่มีผลกระทบ ต่อสิ่งแวดล้อมจากโรงไฟฟ้าพลังความร้อนของประเทศไทยและต่างประเทศ

การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น เป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาล หรือหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การจัดทำบริการสาธารณะซึ่งรวมไปถึงโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ดังนั้น ประชาชนจะต้องมีสิทธิในการร่วมรับรู้การทำงานของรัฐบาลหรือหน่วยงานทางปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐนั้นมีความโปร่งใส มีความเป็นธรรม และลดข้อพิพาทที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประเทศไทย และต่างประเทศ ดังต่อไปนี้

3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

ในอดีต มิได้มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าประชาชนมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของราชการหรือไม่ ทำให้เกิดอุปสรรคสำหรับการขอข้อมูลดังกล่าว เพราะหากเจ้าหน้าที่ของทางราชการไม่ต้องการให้ข้อมูล ก็มักอ้างว่าเป็นความลับโดยมิได้มีหลักเกณฑ์พิจารณาที่ชัดเจน หรือบางครั้งก็ปฏิเสธที่จะให้ข้อมูลโดยไม่มีเหตุผล หรือแม้แต่อ้างว่าเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่จะให้หรือไม่ก็ได้

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารอันเป็นประโยชน์ต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม โดยสามารถแบ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามลักษณะและวิธีเข้าถึงสิทธิเป็น 4 รูปแบบ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยนั้น มีทั้งที่เป็นกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นอกจากนั้นยังมีกฎหมายที่เป็นระดับกฎต่าง ๆ ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553 ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิของการมีส่วนร่วมของประชาชนต่าง ๆ ดังนี้

3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติหลักการที่สำคัญที่เป็น การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในการดำเนินโครงการของรัฐไว้อย่างกว้างขวางมากขึ้น

รัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น เริ่มตั้งแต่ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 10 สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน เช่น

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ¹

บุคคลย่อมมีสิทธิร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน²

สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของรัฐเป็นสิทธิหนึ่งที่ประชาชนพึงได้รับ ถือได้ว่าเป็นหนึ่งในสิทธิมนุษยชน ประชาชนควรรับทราบข้อมูลข่าวสารในการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจและมีสิทธิในการตรวจสอบการทำงานของรัฐ เพื่อความโปร่งใสในการบริหารงาน และเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม โดยพิจารณาจากบทบาท 2 ด้าน³ ดังนี้

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 56.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 58.

³ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2546). สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร. สืบค้นวันที่ 8 มกราคม 2556,

1) ในทางการเมือง

ระบบประชาธิปไตยเป็นระบบการปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ซึ่งปรัชญานี้สัมฤทธิ์ผลเพียงใดขึ้นอยู่กับการให้บทบาทที่กว้างขวางแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการปกครอง พื้นฐานเบื้องต้นที่ประชาชนจะใช้บทบาทข้างต้นให้ถูกต้องได้ นั่นคือประชาชนจะต้องมีความรู้ในความเป็นไปของการปกครองว่าในขณะนี้การปกครองได้ดำเนินการในเรื่องใดไว้อย่างไร เพื่อประชาชนจะได้ติดตามตรวจสอบ และใช้สิทธิใช้เสียงในการปกครองได้ถูกต้อง ไม่ว่าจะเป็นเพื่อการวิพากษ์วิจารณ์ การออกความเห็นในการจัดประชาพิจารณ์ การประท้วง แสดงพลังความต้องการ ตลอดจนการใช้สิทธิเลือกตั้ง

2) ในการพิทักษ์สิทธิประโยชน์

องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ถูกสร้างเพื่อทำการแทนรัฐและประชาชนทั่วไป เพื่อให้การปกครองเป็นไปโดยเรียบร้อย และถูกต้องตามกฎหมาย องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่หลากหลายในการสัมพันธ์กับเอกชน โดยมีการออก “กฎระเบียบ” ต่าง ๆ ขึ้นใช้ในการปกครองและจะมีการออก “คำสั่งทางปกครอง” เมื่อต้องการบังคับการให้เกิดผลในทางกฎหมาย ดังนั้น กฎ ระเบียบและคำสั่งทางปกครองต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งที่ประชาชนทั่วไปควรได้รู้เพื่อที่จะพิเคราะห์ได้ว่ากรณีของตนผลจะเป็นเช่นใด แตกต่างจากผู้อื่นอย่างไร และได้แย้งได้อย่างไรและเพียงใด อันการคุ้มครองสิทธิเฉพาะตัวประชาชนแต่ละคน

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ⁴

แนวความคิดเรื่อง “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ได้ปรากฏขึ้นพร้อมกับพัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งมีวิวัฒนาการเมื่อไม่นานมานี้อันเป็นผลมาจากความวิตกกังวลของมนุษยชาติต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมว่า อาจจะต้องเสื่อมสลายลงไปเนื่องจากการกระทำของมนุษย์

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 57.

ประกอบกับการที่โลกได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งได้สร้างความเสียหายให้กับมนุษย์และสิ่งแวดล้อมอย่างใหญ่หลวง ประกอบกับแนวความคิดที่ว่า “สิ่งแวดล้อมถือเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ” (Common Heritage of Mankind) ดังนั้นจึงถือเป็นหน้าที่ของทุกคนที่จะต้องดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมนี้ไว้ให้ดำรงอยู่กับมนุษย์ตลอดไปเพื่อที่มนุษย์จะสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและเหมาะสมทั้งในปัจจุบันและอนาคตได้อย่างยั่งยืน⁵

ปัจจุบันนานาชาติได้ให้การยอมรับและรับรอง “สิทธิมนุษยชน” ในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์โดยได้ร่วมมือกันจัดทำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ขึ้นเพื่อเป็นมาตรฐานในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับสากล สิทธิที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้อาจแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ สิทธิทางแพ่งและการเมือง (Civil and Political Rights) ปรากฏอยู่ในข้อ 1 – 21 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนสิทธิ ในกลุ่มนี้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีอยู่ตามธรรมชาติของมนุษย์ ได้แก่ สิทธิในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครอง เป็นต้น และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (Economic Social and Cultural Rights) ปรากฏอยู่ในข้อ 22 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นต้นไป ซึ่งเน้นในเรื่องความมั่นคงของเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ สิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เหมาะสม สิทธิในการเลือกนับถือศาสนาตามลัทธิความเชื่อ รวมทั้งสิทธิในสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ในบางกรณีมีการกำหนดเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เช่น บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน⁶

สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม⁷

⁵ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2552). *สิทธิในสิ่งแวดล้อม*. สืบค้นวันที่ 11 สิงหาคม 2556, จาก http://www.bu.ac.th/knowledgecenter/executive_journal/july_sep_10/pdf/aw13.pdf.

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66.

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67.

“สิทธิชุมชน หรือ Community Rights” หมายถึง หมู่ชน กลุ่มคนที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีที่อยู่ร่วมกันเป็นสังคม มีขอบเขตเป็นชุมชนใดชุมชนหนึ่ง หรือหลายชุมชนหรือหลายกลุ่มชาติพันธุ์ โดยไม่จำกัดเฉพาะกลุ่มคนในชนบทเท่านั้น แต่จะรวมถึงกลุ่มคนในเมืองด้วย กลุ่มคนเหล่านี้จะมีความสัมพันธ์ทางสังคม มีวัฒนธรรมร่วมกัน มีการจัดสรร การใช้ทรัพยากร และมีผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งกลุ่มคนนั้นมีอำนาจอันชอบธรรมถูกต้องตามกฎหมายเกณฑ์ประเพณีหรือข้อตกลงที่บุคคลในสังคมยึดถือร่วมกัน⁸

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมหลายประการ ตั้งแต่การรับรองสิทธิของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการจัดการ การดูแลรักษา และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น โดยถือเป็นหน้าที่ และแนวนโยบายของรัฐในอันที่จะต้องจัดการให้ประชาชนและชุมชนได้เข้าถึง และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมนั้น ได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยรับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ สิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม โดยการทำประชาพิจารณ์ ตลอดจนสิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐที่ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ให้ดำเนินการเพื่อการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ได้อีกด้วย ทั้งนี้จำเป็นที่จะต้องมีการจัดทำหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้

กรอบกำหนดสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม¹⁰

เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะพบว่า ไม่มีบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรงมีแต่เพียงบทบัญญัติอื่นที่อาจตีความมาถึง หรือกรณีที่เกี่ยวข้องที่สุด คือ “สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร” ซึ่งคุ้มครองครอบคลุม “สิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม” ด้วยในตัวของบทบัญญัตินั้น

โดยสิทธิ “รับรู้” หรือ “เข้าถึง” ข้อมูลข่าวสารได้รับการบัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 48 ทวิ ดังนี้

⁸ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2555). *สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ*. หน้า 17. สืบค้นวันที่ 15 สิงหาคม 2556, จาก http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/article/article_20120829143243.pdf.

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 และ 67.

¹⁰ รัฐสภา. (2553). *รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 9 ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน ในโอกาสศาลรัฐธรรมนูญครบรอบ 12 ปี*. หน้า 434 - 470.

“บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูล หรือข่าวสารจากหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ ในเมื่อการนั้นมีหรืออาจจะมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

จากนั้นสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารก็ได้รับการบัญญัติต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

โดยการยกร่างในส่วนของสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น อาศัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นแกนในการยกร่างและอาศัย “ปัญหา” ที่เกิดขึ้นระหว่างการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นหลักในการแก้ไขเพิ่มเติม โดยประเด็นที่เป็นปัญหาเด่นชัดที่สุด คือ การที่ประชาชนไม่สามารถเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติตามสิทธิและเสรีภาพที่ตนมีอยู่ตามรัฐธรรมนูญได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพอย่างหนึ่งอย่างใด แต่ไม่กำหนดรายละเอียดที่ชัดเจนโดยมุ่งหมายให้รัฐสภาตรากฎหมายกำหนดรายละเอียดของสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว แต่เมื่อเวลาผ่านไป รัฐสภาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ไม่ได้ดำเนินการใด ๆ เพื่ออนุวัติการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ จนในที่สุดเมื่อเกิดกรณีที่ประชาชนเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพที่ตนมีอยู่ตามรัฐธรรมนูญกลับถูกหน่วยงานของรัฐปฏิเสธโดยให้เหตุผลว่า ยังไม่มีการตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อกำหนดรายละเอียดของสิทธิและเสรีภาพนั้น ได้ระบุนถึงสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของราชการไว้ ในมาตรา 56 ซึ่งบัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ แสดงให้เห็นว่า ใช้บังคับกับข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะโดยทั่วไป มิได้จำกัดแต่เฉพาะข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเท่านั้น และประการสำคัญที่สุด คือ ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของทางราชการที่ประชาชนมีสิทธิจะรับทราบและเข้าถึงจะต้องเป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะเท่านั้น นอกจากนี้ แม้ประชาชนจะมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะดังกล่าว แต่ก็มีได้หมายความว่า ส่วนราชการจะต้องให้ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของตนทั้งหมด รวมถึงจะต้องให้ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของตนทั้งหมด และจะต้องพิจารณาเสมอว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะนั้น ตกอยู่ภายใต้บทกเว้นตามที่รัฐธรรมนูญนี้จำกัดสิทธิไว้เพียงใดด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของราชการไว้แต่รายละเอียดว่าข้อมูลประเภทใดบ้างที่ประชาชนมีสิทธิเข้าถึง การขอข้อมูลจะต้องทำอย่างไร และเสียค่าใช้จ่ายหรือไม่ นั้น รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นไปตามกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ การที่ประชาชนจะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างแท้จริงหรือไม่ และมากน้อยเพียงใดจึงขึ้นอยู่กับกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดแห่งการเข้าถึงสิทธิไว้เป็นการเฉพาะอีกครั้งหนึ่ง¹¹

จากที่กล่าวมาข้างต้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ในฐานะที่เป็นกรอบกำหนดสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม แม้ว่าข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของทางราชการจะเป็นวัตถุแห่งการคุ้มครองแต่ประเภทของข้อมูลข่าวสารที่มุ่งคุ้มครองนั้น จำกัดเฉพาะข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะเท่านั้น กล่าวคือ มุ่งหมายเฉพาะข้อมูลที่สามารถเปิดเผยเพื่อประชาชนทั่วไปและเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่รัฐจัดเตรียมไว้เพื่อการเข้าตรวจดูเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ระดับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมไม่ได้รับการตอบสนองในส่วนขอบทบัญญัติที่กำหนดกรอบของสิทธินั้นได้ในทางความเป็นจริง

3.1.2 พระราชบัญญัติ

3.1.2.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่วางกรอบในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการ การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการควบคุมมลพิษต่าง ๆ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้มีความชัดเจนขึ้น

การส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นได้บัญญัติไว้ในมาตรา 7 เพียงมาตราเดียวว่า “เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตาม

¹¹ แหล่งเดิม.

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” ซึ่งเป็นการบัญญัติไว้เพื่อรองรับการมีส่วนร่วมขององค์กรเอกชนให้มีความชัดเจนขึ้นเท่านั้น แต่สำหรับประชาชนโดยทั่วไปแล้วไม่พบว่าการบัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้โดยตรง ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมด้วยการได้รับข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมหรือการมีส่วนร่วมในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม

การให้สิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม¹²

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อปรับปรุงความไม่เพียงพอของมาตรการควบคุมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมตามที่เป็นบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เกิดผลเป็นจริงได้ในทางกฎหมาย

โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กล่าวถึงสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเป็นการทั่วไปไว้ในมาตรา 6 (1) ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) การได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

...

ทั้งนี้ ตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายว่าด้วยการนั้นบัญญัติไว้”

จะเห็นได้ว่า มาตรา 6 (1) ได้จำกัดขอบเขตสิทธิของบุคคลในการที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารของทางราชการว่า จะต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม แม้ในเรื่องดังกล่าวเอง ก็มีข้อจำกัดว่าจะต้องไม่เป็นเรื่องที่กฎหมายยกเว้นไว้ด้วย จึงอาจทำให้ประเด็นในทางสิ่งแวดล้อมซึ่งผูกโยงอยู่กับเรื่องอื่น ๆ และมีความสำคัญน้อย

¹² กัมพล อยู่มนัธรรมา. (2553). “สิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมตามระบบกฎหมายไทย : ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายสหภาพยุโรป” ในหนังสือรวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 9 ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน ในโอกาสศาลรัฐธรรมนูญครบรอบ 12 ปี ของรัฐสภา. หน้า 440 - 480.

กว่า ไม่ได้รับการตอบสนองในทางกฎหมายได้ เช่น การดำเนินโครงการของรัฐที่เอกชนเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะของสัญญาสัมปทาน ซึ่งจำเป็นต้องมีข้อมูลในเชิงธุรกิจของเอกชนที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานที่ดำเนินการกิจการลำดับรองของรัฐในเรื่องนั้น ๆ ในประเด็นนี้ จึงทำให้ส่วนหนึ่งของข้อมูลเกี่ยวกับความลับเชิงธุรกิจที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่อสาธารณะเหล่านี้ ไม่สามารถเข้าถึงได้เลย อันเป็นเหตุหนึ่งของการนำข้อยกเว้นของกฎหมายมาใช้อย่างเกินขอบเขตความเป็นจริง

ดังนั้น แม้ว่า มาตรา 6 (1) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเฉพาะเรื่องเป็นการทั่วไปก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำของบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้แล้ว สิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมยังไม่สมบูรณ์ เนื่องจากประเภทของข้อมูลที่จะเปิดเผยกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ เท่านั้น และที่สำคัญขึ้นอยู่กับหน่วยงานของรัฐผู้เป็นเจ้าของข้อมูล ตามถ้อยคำที่ไม่แน่นอนของกฎหมายถึงการมีสิทธิที่แท้จริงของบุคคล

จากปัญหานี้เอง จึงอาจส่งผลอย่างสำคัญให้หน่วยงานของรัฐเลือกที่จะเปิดเผยเฉพาะข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมทั่วไป แต่ไม่เลือกที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะโครงการหรือกิจกรรมของรัฐที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในทางสาธารณะ ประกอบกับการที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นการบัญญัติเพื่อให้สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเป็นการทั่วไปจึงทำให้กลไกหรือการบังคับใช้เพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายให้สิทธิไว้ไม่อาจเป็นผลได้ จึงต้องพิจารณาต่อไปว่า สมควรหรือมีความจำเป็นหรือไม่ที่จะต้องบัญญัติให้สิทธินี้ในลักษณะที่ชัดเจนและแน่นอน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้กลไกในการคุ้มครองสิทธิที่ได้รับ รวมถึงบังคับให้ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมเป็นข้อมูลที่รัฐต้องเปิดเผยตามความมุ่งหมายประการหนึ่งของการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้

เทคนิควิธีการ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายของประเทศไทย¹³

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้โครงการหรือกิจการใด ๆ ก็ตามที่กฎหมายกำหนดต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ก่อนการเปิดดำเนินการโครงการหรือกิจการ หรือในความหมายทั่วไปแล้ว ย่อมหมายความว่า โครงการหรือกิจการที่กำลังจะเปิดดำเนินการนั้นอาจจะหรือมีแนวโน้มว่าจะ

¹³ สถาบันวิจัยสังคมและสถาบันสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2544, สิงหาคม). เล่มเดิม. หน้า 2-13 – 2-19.

ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตของประชาชนในบริเวณพื้นที่โครงการหรือรอบโครงการหรือกิจการนั้น ดังนั้น ประชาชนกลุ่มเป้าหมายซึ่งหมายถึงองค์กร กลุ่มคน หรือประชาชนทั่วไปที่อาจจะได้รับประโยชน์หรือเสียประโยชน์จากการมีโครงการหรือกิจการ มีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการรับฟังและเสนอข้อคิดเห็นต่าง ๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของภาครัฐบาลได้รับทราบข้อมูลที่แท้จริง เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาในการเห็นชอบโครงการหรือกิจการนั้น ๆ ทั้งนี้ การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องดำเนินการโดยนิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตเป็นผู้มีสิทธิในการทำรายงานฯ โดยรายงานดังกล่าวได้ถูกกำหนดให้มีการสำรวจและสัมภาษณ์ประชาชนที่มีโอกาสได้รับผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบจากโครงการหรือกิจการนั้น ๆ เพื่อเป็นการประเมินผลกระทบทางกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม ฉะนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงถือว่าเป็นเรื่องสำคัญและมีความจำเป็นต่อการพัฒนาหรือการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมมีวิธีการต่าง ๆ หลายวิธี ไม่ว่าจะเป็นเพียงการรับรู้ข้อมูลด้วยการนำเสนอวิธีการด้านสารสนเทศ (Information Services) การประชาสัมพันธ์ (Public Relation) ซึ่งมีสื่อต่าง ๆ มากมายหลายแบบให้เลือก การมีส่วนร่วมในการเข้ารับฟังการชี้แจง การอภิปรายหรือร่วมอภิปราย ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ตลอดจนการร่วมดำเนินการ ทั้งนี้การที่จะเลือกวิธีการใดหรือสื่อใดให้เหมาะสม จะต้องคำนึงถึงกลุ่มเป้าหมาย และงบประมาณเป็นเกณฑ์หลักในการตัดสินใจ ในส่วนนี้จะเสนอวิธีการและเทคนิคต่าง ๆ สำหรับการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ

เทคนิควิธีการของการมีส่วนร่วม

การให้มีส่วนร่วมนั้นสามารถดำเนินการได้หลายระดับและได้หลากหลายรูปแบบ การมีส่วนร่วมในด้านรับรู้ข้อมูลข่าวสารควรจะเป็นวิธีการของการมีส่วนร่วมขั้นพื้นฐานของสาธารณชน หรือกลุ่มประชาชนเป้าหมาย โดยการใช้สื่อประชาสัมพันธ์ในลักษณะเป็นสิ่งพิมพ์ โสตทัศนอุปกรณ์ต่าง ๆ นอกจากการรับรู้แล้วการมีส่วนร่วมอาจจะเป็นในลักษณะการเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ อาทิเช่น การสัมมนา การสัมมนาปฏิบัติการ การประชุม การดำเนินการประชาพิจารณ์ โดยอาจจะเข้ามาร่วมรับฟัง แสดงความคิดเห็นคัดค้านหรือเห็นด้วย ในการเลือกเทคนิคนั้นจะต้องพิจารณาจากประเด็นของเรื่องสิ่งแวดล้อมนั้น ๆ โดยการคำนึงถึงประเภทของโครงการหรือกิจกรรม กลุ่มเป้าหมาย งบประมาณ และเวลา สำหรับรูปแบบหรือเทคนิคการมีส่วนร่วมได้อธิบายในรายละเอียดแต่ละประเภท¹⁴ ดังนี้

¹⁴ แหล่งเดิม.

1) วิธีการด้านข้อมูลข่าวสาร (Information Services)

การสารนิเทศเป็นการจัดหาข้อมูลข่าวสาร หรือข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์และควรรู้แก่สาธารณชน และผู้มีส่วนร่วมเป็นวิธีการสื่อสารที่ง่ายที่สุดและเป็นความจำเป็นเบื้องต้นของการมีส่วนร่วม หากไม่มีข้อมูลข่าวสารที่แท้จริงและถูกต้องย่อมจะนำไปสู่การตัดสินใจที่ผิดได้ การให้ข้อมูลข่าวสารจะมีประสิทธิภาพมากจะต้องคำนึงถึง

ข่าวสารอะไรที่ต้องการเผยแพร่

ข้อมูล ข่าวสารเหล่านี้ควรจะต้องตอบสนองวัตถุประสงค์ของกระบวนการมีส่วนร่วม

ใครคือผู้ที่ให้ความสนใจต่อข้อมูลนี้มากที่สุด

ใครคือผู้ที่ต้องได้รับข้อมูลข่าวสารนี้

ใครจะได้รับผลกระทบ

เขาต้องได้รับข้อมูล ข่าวสารนี้เมื่อไร

เขาจะรับรู้ข่าวสารรวมทั้งเข้าใจ และจดจำข่าวสารนี้ได้อย่างไร

ผู้เผยแพร่ต้องการให้ผู้รับข่าวสารทำอะไรบ้างนอกเหนือจากการได้รับข่าวสารและสิ่งนั้นคืออะไร

2) การประชาสัมพันธ์ (Public Relation)

การประชาสัมพันธ์เป็นรูปแบบหรือกระบวนการของการติดต่อสื่อสาร (Communication) เพื่อถ่ายทอดเรื่องราวข่าวสาร ทั้งที่เป็นข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นตลอดจนข้อมูลต่าง ๆ ไปสู่กลุ่มประชาชนเป้าหมายโดยมีจุดมุ่งหมายให้กลุ่มเป้าหมายได้รับทราบข่าวสาร ความเข้าใจ ความเชื่อถือ และการแก้ไขความเข้าใจผิด อันเป็นการสร้างเสริมและรักษาความสัมพันธ์ที่ดีตลอดจนเพื่อสร้างศรัทธาและภาพลักษณ์ที่ดี การประชาสัมพันธ์จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างส่วนแบ่งทางจิตใจของประชาชนโดยเป็นเทคนิคทางอ้อมในอันที่จะนำไปสู่การสนับสนุน และการได้รับความร่วมมือจากกลุ่มประชาชนเป้าหมาย¹⁵

การแก้ไขความเข้าใจผิดเป็นบทบาทสำคัญของการประชาสัมพันธ์ โดยความเข้าใจผิดย่อมก่อให้เกิดความเสียหาย ความไม่ไว้วางใจ ไม่นิยม เลื่อมใส ไม่รวมมือสนับสนุน ความเข้าใจผิดนั้นอาจเกิดขึ้นเพราะประชาชนหรือกลุ่มชนนั้น ๆ ไม่มีความรู้ ไม่เข้าใจ ไม่ได้รับข้อมูลหรือข่าวสารที่ถูกต้อง ได้รับการชักจูงให้เกิดความเข้าใจผิด อย่างไรก็ตามก่อนที่จะชี้แจงข้อเท็จจริงสู่ประชาชน ผู้ปฏิบัติจำเป็นต้องรู้และเข้าใจปัญหาความเข้าใจผิดให้แน่นอนก่อนว่า ความเข้าใจผิดนั้นเกิดขึ้นจากไหน อย่างไร เมื่อไหร่ รุนแรงแค่ไหน แล้วหาหลักฐานและวิธีการแก้ความเข้าใจผิดที่น่าเชื่อถือ และ

¹⁵ แหล่งเดิม. หน้า 2-14.

ต้องสามารถหักล้างความเข้าใจผิดให้หมดไปอย่างสิ้นเชิง โดยมุ่งแก้ไขไปยังกลุ่มคนที่เข้าใจผิดนั้น ๆ ด้วยการเลือกสื่อทุกชนิดที่มีอยู่และสามารถเข้าถึงกลุ่มชนนั้นอย่างรวดเร็วทั่วถึง เพราะหากแก้ไขช้าออกไปเท่าไรก็จะเปิดโอกาสให้ความเข้าใจผิดขยายตัวเร็วขึ้นเท่านั้น

3) การโฆษณาเผยแพร่ (Publicity)

การโฆษณาเผยแพร่เป็นการเผยแพร่ข่าวสารและเรื่องราวต่าง ๆ ให้ประชาชนทราบเพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยการใช้สื่อทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ และสื่ออื่น ๆ โดยมีได้เป็นการโฆษณาชักจูงใจแต่อย่างใด ทั้งนี้การโฆษณาเผยแพร่ต่างจากการประชาสัมพันธ์ คือการโฆษณาเผยแพร่เป็นการให้ข่าวสารแบบทางเดียว (One Way Process) ไม่ได้รับฟังความคิดเห็น หรือทัศนคติของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย แต่การประชาสัมพันธ์ต้องมีทั้งการส่งข่าวสารและสำรวจความคิดเห็นของผู้รับข่าวสารด้วย ฉะนั้นการโฆษณาเผยแพร่จึงเป็นเพียงงานส่วนหนึ่งของการประชาสัมพันธ์ มิใช่เป็นงานประชาสัมพันธ์ทั้งหมด โดยมีวัตถุประสงค์เป็นการบอกกล่าวให้ประชาชนรู้ เพื่อโน้มน้าวให้เกิดความเข้าใจหรือป้องกันและแก้ไขความเข้าใจผิด และให้ความสนับสนุนด้วยความพึงพอใจ¹⁶

4) การสำรวจประชามติ (Polling)

การสำรวจประชามติเป็นการสำรวจความคิดเห็นหรือความรู้สึกของประชาชนต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งโดยการใช้แบบสอบถามออกไปสัมภาษณ์กลุ่มประชาชนเป้าหมายโดยตรง ซึ่งอาจสอบถามทั้งหมดถ้าเป็นกลุ่มเล็ก หรือสอบถามเพียงบางคนโดยการสุ่มตัวอย่างก็ได้หากเป็นกลุ่มใหญ่ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานดำเนินไปได้ด้วยดี โดยไม่ขัดกับกระแสประชามติหรือความรู้สึกนึกคิดของกลุ่มประชาชนซึ่งจะเป็นพลังที่จะเสริมหรือต้านทานสิ่งใดก็ได้

5) การแถลงข่าว (News Release, News Conference)

การแถลงข่าวเป็นข้อมูลที่ถูกพิมพ์ขึ้นมาเพื่อเผยแพร่ให้สื่อมวลชนซึ่งคงเส้นคงวากับความเข้าใจของสื่อมวลชนกับข่าวนั้น การแถลงข่าวควรใช้เมื่อต้องการให้ข้อมูลที่สำคัญที่สุดต่อสาธารณชนเท่านั้น ถ้ามีการใช้วิธีการแถลงข่าวบ่อยเกินไป สื่อมวลชนจะเริ่มที่จะไม่สนใจแหล่งข่าว ถึงแม้เมื่อข่าวสารที่แถลงจะสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการก็ตาม

6) แผ่นพับ (Brochure)

แผ่นพับเป็นการอธิบายสั้น ๆ ถึงประเด็นที่สำคัญในลักษณะสั้น ๆ โดยไม่ควรมีเนื้อหาเกินความจำเป็น ซึ่งควรมีเนื้อหาที่เพียงพอที่จะทำให้เกิดความเข้าใจกว้าง ๆ ทั้งนี้อาจจะทำแผ่นพับหลายชุดมากกว่าที่ใส่เนื้อหา มาก ๆ ไว้ในแผ่นพับชุดเดียว โดยแต่ละชุดอาจจะเป็นการใส่เนื้อหา

¹⁶ แหล่งเดิม, หน้า 2-15.

แต่ละระดับซึ่งเป็นการเพิ่มข้อมูล ข้อมูลที่อยู่ในแต่ละแผ่นพับจะสามารถกำหนดให้เหมาะสมกับบุคคล หรืออาจเป็นการเจาะกลุ่มเป้าหมายเฉพาะกลุ่มบนพื้นฐานของความสนใจของพวกเขาในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น แผ่นพับ สำหรับสาธารณชนทั่วไป หรือการศึกษาด้านเทคนิค เป็นต้น นอกจากนี้การทำแผ่นพับจะต้องระบุที่อยู่สำหรับผู้ที่ต้องการที่จะได้รับข้อมูลเพิ่มเติมต่อไป หรือผู้ที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ฉะนั้นรูปแบบนี้จะดึงดูดความสนใจได้มากโดยจะต้องเน้นเนื้อหาให้เหมาะสม ซึ่งจะเข้าถึงกลุ่มชนได้อย่างกว้างขวาง (Maximum Exposure) และเป็นวิธีที่ดำเนินการได้ง่ายและซึมซาบได้รวดเร็ว (Convenience in Public Access) นอกจากนี้การผลิตแผ่นพับด้านเทคนิคจะเป็นการเน้นกลุ่มเป้าหมายได้อย่างดี

7) หนังสือพิมพ์ (Newspapers)

หนังสือพิมพ์เป็นสื่อที่เหมาะสมกับกลุ่มชนทุกระดับ การเห็นอยู่หน้าวันกว่าสี่ประเภทอื่น และอาจจะไม่กระตุ้นความสนใจผู้อ่าน หากไม่มีการพาดหัวข่าวหรือการสร้าง Scoop พิเศษ นอกจากนี้สื่อประเภทนี้เผยแพร่ไปยังกลุ่มเฉพาะเจาะจงไม่ได้ แต่หากจะใช้สิ่งพิมพ์ในการเผยแพร่ อาจจะเป็นการเผยแพร่ผ่านวารสารเฉพาะกลุ่มเพื่อเป็นการเจาะกลุ่มเป้าหมาย¹⁷

8) วิทยุ (Radio)

วิทยุเป็นสื่อที่สามารถเข้าถึงประชาชนได้อย่างรวดเร็วและครอบคลุมพื้นที่ได้กว้างขวาง นอกจากนี้วิทยุเป็นสื่อที่ให้ความรู้สึกเป็นกันเองกับผู้ฟัง สร้างความรู้สึกใกล้ชิดที่ผู้ฟังสามารถนำติดตัวไปได้ตลอดเวลาและทุกหนทุกแห่ง จึงเป็นสื่อที่เข้าถึงประชาชนได้ทุกระดับชั้น ไม่ว่าประชาชนจะรู้หนังสือหรือไม่ก็ตาม ยิ่งกว่านั้นผู้ฟังสามารถฟังวิทยุไปด้วยและทำงานอื่นไปด้วยได้ ไม่ต้องใช้สมาธิในการอ่าน แต่ไม่สามารถเจาะกลุ่มเป้าหมายเฉพาะกลุ่มได้อย่างมีประสิทธิภาพ

9) โทรทัศน์ (Television)

การเผยแพร่การประชาสัมพันธ์เป็นการเผยแพร่ด้วยทั้งภาพและเสียง ซึ่งสามารถดึงดูดความสนใจได้มากและเก็บข่าวสารได้มากกว่าการฟังวิทยุ หรืออ่านจากหนังสือพิมพ์ แต่มีราคาแพงกว่าสื่อประเภทอื่น และไม่สามารถเจาะกลุ่มเป้าหมายเฉพาะกลุ่มได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹⁸

10) วิดีทัศน์ (Video)

วิดีโอเป็นการเผยแพร่ข่าวสารที่มีประสิทธิภาพโดยเป็นการผ่านภาพและเสียง ซึ่งการผลิตจะสามารถสร้างชุดทดลองก่อนที่จะนำเสนอจริงเพื่อเป็นการตรวจสอบความถูกต้อง ความเหมาะสมของเวลา และความเหมาะสมของกลุ่มเป้าหมาย วิธีการนี้จะสามารถขยายวงกว้างได้

¹⁷ แหล่งเดิม. หน้า 2-16.

¹⁸ แหล่งเดิม.

มาก (Maximum Exposure) และสามารถเลือกกลุ่มเป้าหมายในการเผยแพร่ในอันที่จะสร้างการสนับสนุนจากสาธารณชน

11) ศูนย์สารสนเทศ (Information Center)

ศูนย์สารสนเทศเป็นที่รวบรวมข้อมูลต่าง ๆ หรือความคิดเห็นต่าง ๆ ที่สามารถตอบสนองความต้องการของคนหลาย ๆ กลุ่ม ตั้งแต่สาธารณชนทั่วไปจนถึงกลุ่มเฉพาะต่าง ๆ ที่ตั้งของศูนย์สารสนเทศมีความสำคัญ โดยจะมีประสิทธิภาพมากถ้าตั้งอยู่ในชุมชนที่สะดวกที่สาธารณะจะสามารถไปดูข้อมูลและบันทึกคำถามหรือสิ่งที่ตนสังเกตได้ ฉะนั้นรูปแบบนี้จะดึงดูดความสนใจได้มากโดยจะต้องมีข้อมูลเป็นที่เชื่อถือและมีเพียงพอซึ่งจะเข้าถึงกลุ่มชนได้อย่างกว้างขวาง และเป็นวิธีที่ดำเนินการได้ง่าย¹⁹

12) การเปิดบ้าน (Open House)

การเปิดบ้านมีบทบาทไม่เพียงแต่การให้ข้อมูลในลักษณะเดียวกันกับศูนย์สารสนเทศหรือมากกว่า แต่ยังจะต้องมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ที่สามารถตอบคำถามต่อผู้สนใจหรือสาธารณชนอภิปรายเกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่สำคัญ มีเอกสารเกี่ยวกับรายละเอียดบางอย่างเพื่อติดตามข้อมูลต่อไป นอกจากนี้ควรจะต้องมีการตีพิมพ์ประกาศความคิดเห็น ข้อเสนอแนะที่ได้จากสาธารณะซึ่งจะก่อให้เกิดการบันทึกความห่วงใย เรื่องราวของชุมชนที่เป็นรูปธรรมซึ่งเป็นการเผยแพร่ข่าวสารที่สำคัญสู่สาธารณะ อันเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลและข่าวสารซึ่งกันและกันของผู้ที่เกี่ยวข้องในชุมชนและของชุมชนกับหน่วยงาน ฉะนั้นการเปิดบ้านเป็นเวทีที่มีปฏิสัมพันธ์ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องในปัญหาความขัดแย้ง และเจ้าหน้าที่ได้มีโอกาสในการพูดคุยอภิปรายโดยเป็นการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคคล ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการมีส่วนร่วมของสาธารณะ

13) อินเทอร์เน็ต (Internet)

อินเทอร์เน็ต หรือ Internet - Connecting Network คือ เครือข่ายคอมพิวเตอร์ที่เชื่อมต่อกันทั่วโลก โดยมีมาตรฐานการรับส่งข้อมูลในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ตัวอักษร ภาพนิ่งหรือภาพเคลื่อนที่ และเสียง รวมทั้งสามารถค้นหาข้อมูลจากที่ต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว ในปัจจุบันอินเทอร์เน็ตนับว่าเป็นสื่อประเภทหนึ่งที่ได้รับคามนิยมในโลกยุคปัจจุบัน และคามนิยมนับวันจะเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ การใช้อินเทอร์เน็ตเพื่อการประชาสัมพันธ์จึงถือว่าเป็นสื่อสมัยใหม่ที่เริ่มใช้กัน โดยกลุ่มผู้ใช้นับวันจะกระจายตัวออกไปอย่างมาก จากกลุ่มนักวิชาการ ธุรกิจ การค้า และประชาชนที่มีความสนใจ หรืออาจกล่าวได้ว่าอินเทอร์เน็ตเริ่มแทรกซึมเข้าสู่ทุกวงการ ในอนาคตอินเทอร์เน็ตจะขยายตัวเข้าไปในทุกหนทุกแห่งที่มีเครื่องคอมพิวเตอร์ รวมทั้งตามบ้านด้วย เนื่องด้วยผู้ให้บริการ

¹⁹ แหล่งเดิม.

โทรศัพท์หรือสื่อสาร จะต้องพร้อมที่จะให้บริการอินเทอร์เน็ตเพื่อการสื่อสารข้อมูลความเร็วสูง เพื่อที่จะเชื่อมต่อเครื่องคอมพิวเตอร์ตามบริษัทหรือตามบ้าน

อินเทอร์เน็ตที่ใช้ทำการประชาสัมพันธ์ ส่วนใหญ่ผ่านทาง E-mail หรือระบบจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ และระบบข้อมูลจาก World Wide Web (WWW) โดยการจัดทำเป็น Website ของแต่ละแห่งให้ผู้ดูเปิดเข้าไปดูและติดตามข้อมูลต่าง ๆ ได้ ฉะนั้นอินเทอร์เน็ตจึงสามารถเผยแพร่ข้อมูลเข้าถึงคนเป็นจำนวนมาก ใช้เป็นการสื่อสารได้ทั้งแบบสาธารณะ และตัวต่อตัวโดยเป็นสื่อที่เข้าถึงเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจงได้ดี นอกจากนี้มีคุณภาพดีกว่าสื่อทั่ว ๆ ไป ทั้งรูปแบบ สี เสียง และเคลื่อนไหวได้ด้วย ยิ่งกว่านั้นอินเทอร์เน็ตยังสามารถเป็นการสื่อสารสองทาง โดยอินเทอร์เน็ตสามารถรับการโต้ตอบ (feedback) จากผู้รับได้ภายในเวลาอันรวดเร็ว²⁰

14) การรับฟังความคิดเห็นทางด้านเทคนิค (Technical Hearing)

การรับฟังความคิดเห็นทางด้านเทคนิคเป็นการให้ข้อมูลระหว่างการทำกรวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยจะให้ห้องกรหรือกลุ่มคนที่มีความรู้และประสบการณ์เข้ามาร่วมพิจารณาวิธีการดำเนินโครงการด้านเทคนิค ทั้งนี้วิธีการนี้จะมีการเสนอข้อสนับสนุนหรือข้อโต้แย้งถึงผลดีและผลกระทบของระบบการดำเนินงานหรือขั้นตอนทางเทคนิคต่าง ๆ

15) วิธีทำกลุ่มสนใจเฉพาะ (Focus Group)

วิธีทำกลุ่มสนใจเฉพาะเป็นการอภิปรายหรือสัมภาษณ์เฉพาะกลุ่มโดยเน้นเฉพาะหัวข้อที่เกี่ยวข้องเท่านั้น เพื่อหลีกเลี่ยงการอภิปรายไม่ให้ออกไปในเรื่องทั่วไป แต่เข้ามาลงลึกในประเด็นของรากฐานปัญหาหรือเนื้อหาที่แท้จริง ในอันที่จะหาข้อสรุปประเด็นที่ได้จากการทำกลุ่มเป็นเอกสารในลักษณะที่ไม่ระบุผู้ใดผู้หนึ่งเฉพาะเจาะจงหรือแหล่งที่มา แต่เป็นผลจากการอภิปราย ดังนั้นวิธีนี้เป็นการเน้นกลุ่มเป้าหมายเฉพาะกลุ่มซึ่งจะได้เนื้อหาที่ลงลึกในประเด็นนั้น ๆ และจะเป็นการสร้างแนวความคิดใหม่ ๆ²¹

16) การมีส่วนร่วมในการสืบค้น (Participatory Inquiry)

การมีส่วนร่วมในการสืบค้นเป็นวิธีการทำงานร่วมกันกับผู้ที่ได้รับผลกระทบและผู้เชี่ยวชาญ ในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้แนวความคิดของพวกเขาเอง ทั้งนี้การรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์จะใช้วิธีการ Triangulation คือการใช้อย่างน้อย 3 แหล่ง หรือ 3 เทคนิคในการสืบค้นในหัวข้อเดียวกัน

²⁰ แหล่งเดิม. หน้า 2-17.

²¹ แหล่งเดิม. หน้า 2-18.

17) คณะกรรมการที่ปรึกษา (Advisory Committee)

คณะกรรมการที่ปรึกษาเป็นการจัดกลุ่มเฉพาะกิจซึ่งเป็นตัวแทนของผู้เกี่ยวข้องในความขัดแย้งต่าง ๆ ให้ได้มีการประชุมร่วมกันเพื่อหาคำแนะนำหรือข้อสรุปในประเด็นที่เกี่ยวข้อง วิธีนี้เป็นการเน้นกลุ่มเป้าหมายเฉพาะกลุ่มซึ่งจะได้เนื้อหาที่ลงลึกในประเด็นนั้น ๆ และจะเป็นการสร้างแนวความคิดใหม่ ๆ ในอันที่จะเป็นการกำหนดเป้าหมายหรือแนวทางในการดำเนินการหรือแก้ไขอันเป็นที่ยอมรับ

18) การสัมมนาสืบค้น (Search Conference)

การสัมมนาสืบค้นเป็นการสัมมนาผู้มีส่วนร่วมในปัญหา เพื่อช่วยการแก้ไขความซับซ้อนของปัญหาโดยการอภิปรายควรจะมีการกระตุ้นให้ผู้เข้าร่วมมีวัตถุประสงค์ร่วมกันที่จะตระหนักถึงผลกระทบในทางลบหากการแก้ไขประสบภาวะทางตัน และให้มุ่งเน้นถึงประโยชน์ของส่วนรวม

19) การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (Workshop)

การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เป็นการสัมมนาในลักษณะที่ให้ผู้เข้าร่วมได้มีส่วนร่วมในการอภิปราย มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ทศนคติ และมีการร่วมกันระบุปัญหาและสร้างแนวทางในการแก้ไขปัญหา หรือมีการทบทวนความคิดเห็น ทั้งนี้การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติจะต้องมีการกำหนดทิศทางที่ชัดเจนโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นและขอบเขตเพื่อกำหนดทิศทางของการอภิปราย นอกจากนี้จะต้องพิจารณาเพื่อเลือกผู้เข้าสัมมนาที่มีความรู้และหรือเกี่ยวข้องกับประเด็นที่จะอภิปรายเท่านั้น ยิ่งกว่านั้นจะต้องมีคณะทำงานเพื่อสามารถดำเนินการให้ได้ความเห็นเพื่อนำไปสู่ข้อสรุปของการอภิปรายด้วย

20) การออกภาคสนาม และการทัศนศึกษา (Field Trips and Study Tours)

การออกภาคสนาม และการทัศนศึกษาเป็นการจัดให้กับผู้มีส่วนร่วมและผู้เชี่ยวชาญได้ไปยังพื้นที่ที่เป็นบริเวณที่มีปัญหา ในอันที่มีโอกาสอภิปรายที่มุ่งเน้นเกี่ยวกับพื้นที่ ซึ่งจะสร้างความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับความเป็นจริง และเป็นการสร้างปฏิสัมพันธ์²²

21) การประชุมพบปะสาธารณะ (Public Meeting)

การประชุมพบปะสาธารณะเป็นการประชุมเพื่อพบปะกับสาธารณชน ในอันที่จะเผยแพร่ข้อมูลให้กับทุกกลุ่มที่มีส่วนร่วมไม่ว่าจะเป็นผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ ผู้ได้หรือเสียผลประโยชน์ ตลอดจนผู้สนใจ ซึ่งจะเป็นการตอบคำถามที่ถามโดยสาธารณชน การประชุมพบปะสาธารณะไม่ได้ใช้เพื่อการแก้ไขปัญหา แต่อาจเป็นการเปิดประเด็นคำถามเพื่อสร้างความ

²² แหล่งเดิม, หน้า 2-19.

เข้าใจ วิธีการนี้จะมีประสิทธิภาพหากจะมีการประชาสัมพันธ์ การโฆษณาเผยแพร่ การจัดตั้งศูนย์สารสนเทศ ก่อนการจัดการประชุมพบปะสาธารณะเพื่อผู้เข้าร่วมจะได้รับข้อมูลล่วงหน้า

22) การประชาสัมพันธ์ (Public Hearing)

การมีส่วนร่วมวิธีการนี้เป็นการอภิปรายถามตอบปัญหา โดยเป็นการเน้นถึงผลดีและผลกระทบด้านต่าง ๆ ของโครงการหรือกิจการ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ฟังถามปัญหาจากผู้อภิปรายคนเดียวหรือหลายคน เป็นการพูดที่ช่วยจัดข้อสงสัยของผู้ฟังได้อย่างดี และเป็นการให้รายละเอียดเพิ่มเติมด้วย

ผู้มีส่วนร่วม

ประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีหลายลักษณะด้วยกัน ขึ้นอยู่กับคุณลักษณะของประชาชนหรือกลุ่มประชาชนนั้น ในทางระดับการศึกษา และระดับทางสังคมและเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับผลกระทบที่จะมีต่อประชาชนกลุ่มนั้น ซึ่งย่อมขึ้นอยู่กับที่อยู่อาศัย สถานที่ประกอบอาชีพ ลักษณะความรุนแรงของผลกระทบ โดยในการมีส่วนร่วมของประชาชนจะสามารถแบ่งประชาชนได้เป็น 3 กลุ่ม²³ คือ

กลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากโครงการโดยตรง

กลุ่มประชาชนโดยรอบโครงการที่อาจจะมีทั้งผลดีและผลเสียจากโครงการ

กลุ่มประชาชนในท้องถิ่นที่อาจจะได้รับแต่ผลประโยชน์จากโครงการ

เจ้าของโครงการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องนำเอาปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาว่า จะต้องการให้ประชาชนกลุ่มใดมีส่วนร่วม เพื่อวัตถุประสงค์อะไร จึงจะสามารถเลือกเทคนิคหรือวิธีการได้เหมาะสม

3.1.2.2 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสอย่างกว้างขวางในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ เพราะเมื่อประชาชนได้รับทราบข้อมูลที่ถูกต้องและเข้าใจได้อย่างชัดเจนแล้ว ประชาชนจะได้แสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้อย่างถูกต้องตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารก็ถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชน

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหลักการให้ประชาชนมีสิทธิที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ รวมถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับเอกชนซึ่งอยู่ในความครอบครอง

²³ แหล่งเดิม.

หรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐด้วย แต่อาจมีข้อยกเว้นสำหรับข้อมูลข่าวสารบางประเภท ที่อาจต้องปกปิด เพราะหากเปิดเผยแล้วอาจเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ทั้งนี้ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้นกฎหมายได้กำหนดให้ประชาชนทั่วไปมีสิทธิร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ และไม่จำเป็นต้องระบุเหตุผลว่าจะนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้เพื่ออะไร เพียงแต่มีคำขอที่อาจทำเป็นหนังสือหรือโดยวาจาก็ได้ แจ้งไปยังหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองข้อมูลดังกล่าว หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่จัดเอกสารให้ประชาชนเข้าตรวจสอบหรือไม่ให้ความสะดวกแก่ประชาชนโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ประชาชนอาจใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

รายละเอียดและลักษณะแห่งการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม²⁴

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารถือได้ว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะจะทำให้การแสดงความคิดเห็นและการใช้สิทธิทางการเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันไม่มีกฎหมายที่บัญญัติถึงรายละเอียดแห่งการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมไว้โดยตรงแต่ประการใด ซึ่งหากพิจารณาจากกฎหมายไทยทั้งหมด พบว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่กล่าวถึงรายละเอียดแห่งการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในลักษณะทั่วไป และเมื่อนำกฎหมายฉบับนี้มาปรับใช้กับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดขอบเขตแห่งสิทธิไว้ ก็จะทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐได้ในระดับหนึ่ง

เมื่อพิจารณาจากความหมายของคำว่า “ข้อมูลข่าวสาร” และ “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ในพระราชบัญญัตินี้ แสดงให้เห็นถึงขอบเขตแห่งการคุ้มครองว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งให้สำคัญต่อลักษณะหรือสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของทางราชการ ไม่จำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดกรอบแห่งการเข้าถึงสิทธิไว้เท่านั้น และที่สำคัญเนื้อหาของข้อมูลข่าวสารยังขยายความคุ้มครองไปถึงข้อมูลเกี่ยวกับเอกชนที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐด้วย จึงทำให้เกิดประเด็นปัญหาในทางรัฐธรรมนูญได้ว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติกำหนดขอบเขตและประเภทของวัตถุแห่งการคุ้มครองเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้หรือไม่

²⁴ กัมพล อยู่มนัษรมา. (2553). เล่มเดิม. หน้า 440 - 470.

โดยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้แบ่งประเภทของข้อมูลข่าวสารที่อาจเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมออกเป็น 4 ประเภท ตามลักษณะของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม) กล่าวคือ

(ก) ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมที่ต้องเปิดเผยลงในราชกิจจานุเบกษา

ข้อมูลข่าวสารประเภทนี้ ถือได้ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่สำคัญที่ประชาชนควรต้องรู้ รัฐจึงจัดให้มีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาเพื่อเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวให้ได้มากที่สุด รวมทั้งเพื่อให้มีการเก็บเป็นหลักฐานในการใช้อ้างอิงเพื่อประโยชน์ต่าง ๆ ทางกฎหมายต่อไปได้ โดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดรายละเอียดของข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐจะต้องนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เพื่อการเข้าถึงของประชาชนไว้ 5 ประเภท ซึ่งประเภทของข้อมูลข่าวสารที่ต้องนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ประกอบด้วย²⁵

(1) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน

ข้อมูลข่าวสารในส่วนนี้จะช่วยให้ประชาชนทราบถึงการจัดโครงสร้างการบริหารภายใน และการจัดแบ่งเป็นหน่วยงานย่อยของหน่วยงานของรัฐว่า แต่ละส่วนของหน่วยงานเหล่านั้นมีส่วนใดบ้างที่มีการดำเนินงานเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม

(2) สรุปลำดับหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน

การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องสรุปลำดับหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่นั้น ๆ ทำให้ประชาชนทราบถึงบทบาทที่แท้จริงของแต่ละหน่วยงานว่ามีหน้าที่ที่สำคัญอย่างใด รวมทั้งได้รู้ถึงวิธีการหรือกระบวนการทำงานของหน่วยงานนั้น ๆ อีกด้วย ทำให้ประชาชนสามารถที่จะตรวจสอบหรือเข้าไปมีส่วนร่วมกับหน่วยงานของรัฐในวงงานที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหรือหน่วยงานอื่นที่อยู่ในความสนใจ และเข้าใจถึงความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้

(3) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ

เมื่อประชาชนได้ทราบถึงหน่วยงานที่ควรติดต่อแล้ว การที่พระราชบัญญัติกำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐจะต้องนำข้อมูลลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ก็เพื่อบอกถึงสถานที่ติดต่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำ ซึ่งเป็นการเพิ่มความสะดวกให้กับประชาชน เพื่อให้ทราบว่าจะไป

²⁵ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 7.

ติดต่อที่ใด จุดใด รวมถึงยังเป็นหลักประกันที่แจ้งชัดว่า หน่วยงานของรัฐต้องจัดเจ้าหน้าที่ไว้เป็นการประจำ เพื่อให้บริการข้อมูลข่าวสารและคำแนะนำในการติดต่อแก่ประชาชนด้วย

(4) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบายหรือการตีความ ทั้งนี้เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

ข้อมูลข่าวสารตามที่กำหนดในส่วนนี้ พระราชบัญญัติมุ่งบังคับเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่มีสภาพอย่างกฎเท่านั้น เนื่องจากกฎเป็นมาตรการที่นำมาใช้ในการปกครอง และเนื้อหาของกฎมีผลบังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะเหมือนดังเช่นกฎหมายทั่วไปในแง่ของบุคคลผู้ถูกบังคับ และที่สำคัญเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าโดยจะมีผลกับข้อเท็จจริงกรณีใดกรณีหนึ่ง ก็ต่อเมื่อข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนั้นตรงกับที่กำหนดในกฎข้อนั้นแล้ว จึงจะเกิดสภาพบังคับทางกฎหมาย และมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยทันที

โดยปกติในทางปกครอง กฎอาจจำแนกออกเป็น 2 ประเภท²⁶ คือ กฎที่มีผลต่อเอกชนทั่วไปและกฎที่มีผลเฉพาะต่อเจ้าหน้าที่ในองค์กร เช่น ผู้บังคับบัญชาวางระเบียบกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของตน จากตัวอย่างแสดงให้เห็นว่า กฎนี้ไม่มีผลต่อเอกชนจึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ประชาชนจึงจำเป็นต้องขอเข้าตรวจดูตามวิธีการที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลข่าวสารที่มีสภาพอย่างกฎนี้ หากยังมีได้นำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา จะนำไปใช้บังคับในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้ใดมิได้ เว้นแต่ผู้นั้นจะได้ทราบถึงข้อมูลข่าวสารตามความเป็นจริงมาก่อนแล้วเป็นเวลานานพอสมควร กล่าวคือ ได้รู้มานานพอที่จะปฏิบัติตามกฎนั้นได้โดยไม่มีอุปสรรค

(5) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด

นอกเหนือจากข้อมูลข่าวสารตามรายการที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 ยังให้อำนาจคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการในการกำหนดหรือประกาศเพิ่มเติมว่าข้อมูลข่าวสารใดที่หน่วยงานของรัฐจะต้องนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับการพัฒนาสังคมในอนาคต ในส่วนนี้ จึงควรนำข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างร้ายแรงมากำหนดเพิ่มเติมไว้

²⁶ กัมพล อยู่มนัษรมา. (2553). เล่มเดิม. หน้า 440 – 470.

โดยข้อมูลข่าวสารของราชการตามความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ประชาชนสามารถเข้าถึงได้จากสิ่งพิมพ์ที่จัดทำขึ้นโดยสำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา หรือในเว็บไซต์ <http://www.ratchakitcha.soc.go.th>

จะเห็นได้ว่า การนำข้อมูลข่าวสารของราชการนี้พิมพ์ลงในราชกิจจานุเบกษามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการทบทวนโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และการดำเนินงานที่เป็นปัจจุบันของหน่วยงานของรัฐเพื่อประโยชน์ในการเข้าถึงและขอรับข้อมูลข่าวสารของราชการประเภทอื่นต่อไป รวมทั้งยังก่อให้เกิดการทบทวนบทบัญญัติต่าง ๆ ที่เป็นกฎหมายหรือมีสภาพอย่างกฎที่มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนในการเข้าถึงสิทธิและหน้าที่ของตน และที่สำคัญการประกาศต่อสาธารณะถึงอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน ถือได้ว่าเป็นสัญญาประชาคมระหว่างหน่วยงานนั้นกับประชาชนในการที่จะได้รับรู้ถึงข้อมูลข่าวสารในวงงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นเครื่องมือตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้น

แต่อย่างไรก็ตาม ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษานี้ ยังไม่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเท่าใดนัก ดังจะเห็นได้จากประเภทและลักษณะของข้อมูลที่มีงหมายถึงเพื่อให้ประชาชนทราบและตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐตามข้อปฏิบัติในทางกฎหมายเท่านั้น ซึ่งเป็นการละเลยเนื้อหาของข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับรูปแบบและภารกิจของรัฐในการจัดการสิ่งแวดล้อมเชิงนโยบายของกฎหมาย ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นเพียงเพื่อให้ประชาชนทราบถึงการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐในเบื้องต้นเท่านั้น

(ข) ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู

ข้อมูลข่าวสารของราชการในส่วนนี้ หน่วยงานของรัฐผู้ครอบครองจะต้องนำข้อมูลข่าวสารอย่างน้อยตามประเภทและลักษณะที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาจัดรวมไว้ในสถานที่เฉพาะที่ประชาชนสามารถเข้าไปดูตรวจดูได้สะดวก รวมทั้งจะต้องมีดัชนีหรือรายการข้อมูลข่าวสารที่จะให้ประชาชนสามารถตรวจสอบรายการข้อมูลข่าวสารได้ด้วย

เมื่อได้พิจารณาร่วมกับมาตรา 7 (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาถึงสถานที่ที่ติดต่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานราชการเพื่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารแล้ว พบว่า กฎหมายได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานจะต้องมีศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อให้บริการประชาชนและให้คำแนะนำต่าง ๆ ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

โดยประเภทของข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูภายในศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น²⁷ ประกอบด้วย

(1) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว

การกำหนดให้นำข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชนมารวมไว้นี้ เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจดูได้ว่า การพิจารณาเรื่องหนึ่งเรื่องใดเกี่ยวกับเอกชนในประเด็นปัญหาทางสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานของรัฐที่ผ่านมาได้มีการพิจารณาโดยอาศัยหลักเกณฑ์หรือตามกฎหมายอย่างไร รวมถึงยังเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในการรับรู้แนวทางได้ว่า หากตนจะดำเนินการในกรณีนั้น ๆ จะต้องเตรียมตัวอย่างใดและหน่วยงานของรัฐควรจะพิจารณาอย่างไร เช่น หลักเกณฑ์การปฏิเสธคำขอให้พิจารณาเรื่องในทางสิ่งแวดล้อมที่เป็นคำสั่งทางปกครองจะต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้น หรือตัวอย่างผลการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายปกครองทางสิ่งแวดล้อม อาทิ ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและกฎหมายว่าด้วยสาธารณสุข เป็นต้น

(2) นโยบายและการตีความ

การที่หน่วยงานของรัฐจะมีนโยบายเพื่อดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น สมควรอย่างยิ่งที่จะต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลเหล่านั้น เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติหรือเพื่อให้ข้อแนะนำต่อแนวทางนโยบายดังกล่าว ดังนั้น นโยบายที่กำหนดขึ้นหรือการใช้การตีความกฎหมายใด ๆ แม้ไม่เข้าข่ายที่มีสภาพเป็นกฎที่จะต้องนำไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ย่อมต้องนำมารวมไว้เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงโดยการเข้าตรวจดูได้ เช่น นโยบายการผังเมืองแห่งชาติ นโยบายการจัดการสวนสาธารณะของกรุงเทพมหานคร และการหารือข้อกฎหมายต่าง ๆ ในทางสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(3) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ

ข้อมูลข่าวสารในส่วนนี้ มีส่วนสำคัญไม่แต่เฉพาะเพื่อให้ผู้ที่รับเหมาหรือผู้ประกอบการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างเท่าเทียมกันเท่านั้น กรณีนี้ประชาชนยังสามารถตรวจสอบว่า หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์และดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติการ และแผนการใช้งบประมาณของหน่วยงานของรัฐหรือไม่ ตลอดจนพิจารณาถึงรายละเอียดต่าง ๆ ในทุกขั้นตอนของการใช้จ่ายและการจัดซื้อจัดจ้างได้ เช่น แผนแม่บทด้านสิ่งแวดล้อม และรายงานประจำปี เป็นต้น

²⁷ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 7 และมาตรา 9.

(4) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลกระทบต่อเอกชน

ข้อมูลข่าวสารในส่วนนี้ ถือได้ว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการเข้าถึงของประชาชนมากที่สุด เพราะจะทำให้ประชาชนทราบถึงขั้นตอน หลักเกณฑ์การพิจารณา การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และการขอรับบริการต่าง ๆ ของหน่วยงาน หรือเมื่อต้องปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และยังเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ว่าได้ดำเนินการตามขั้นตอนและหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดมาน้อยเพียงใด เช่น คู่มือการขออนุญาตก่อสร้าง รื้อถอน หรือตัดแปลงอาคาร ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในส่วนการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม คู่มือหรือคำสั่งเหล่านี้ หากเปิดเผยไปจะกระทบถึงผลสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมาย หน่วยงานของรัฐย่อมมีดุลพินิจที่จะไม่เปิดเผยได้

(5) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงในราชกิจจานุเบกษา

เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ กำหนดเป็นข้อยกเว้นไว้ว่า ข้อมูลข่าวสารถึงแม้จะมีเนื้อหาตรงตามที่พระราชบัญญัติกำหนดให้ต้องนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ถ้าข้อมูลข่าวสารนั้นมีการจัดพิมพ์เพื่อให้แพร่หลายตามจำนวนพอสมควร ก็ไม่จำเป็นต้องนำข้อมูลข่าวสารนั้นลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาอีก เพียงแต่จะต้องมีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาว่า ได้มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวแล้ว โดยมีการอ้างถึงสิ่งพิมพ์ที่มีการพิมพ์เผยแพร่แล้วในราชกิจจานุเบกษานั้นด้วย จากนั้นจะต้องนำมารวมไว้เพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจสอบ เพื่อป้องกันปัญหากรณีการจัดหาซื้อในภายหลัง

(6) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ

เนื่องจากที่ผ่านมา ก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ หน่วยงานของรัฐมักจะไม่เปิดเผยทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงและขาดข้อมูลในการศึกษาเพื่อติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐได้ จนบางครั้งสัญญาที่รัฐทำขึ้นเป็นสัญญาที่รัฐทำไปโดยเสียเปรียบ หรือไม่อาจสำเร็จตามความมุ่งหมายได้ จึงกำหนดให้เมื่อใดก็ตามที่หน่วยงานของรัฐทำสัญญาทั้ง 3 ประเภทนี้ จะต้องนำมาไว้ที่ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานนั้น เพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ตลอดเวลา โดยหน่วยงานของรัฐไม่สามารถอ้างเหตุผลใดในการที่จะไม่นำมารวมไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ เว้นแต่เป็นการลบ ตัดตอน หรือทำโดยประการอื่นใด เพื่อมิให้เป็นการเปิดเผยในส่วน of ข้อมูลที่ ยกเว้นมิให้ต้องเปิดเผย

(7) มติคณะรัฐมนตรีหรือมติกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย หรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่สามารถนำมาใช้ในการพิจารณาได้ด้วย

เนื่องจากข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ประชาชนจึงควรได้รับรู้เพื่อที่จะได้ทราบว่าคณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการดังกล่าวดำเนินการหรือตัดสินใจในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไปแล้วอย่างไรบ้าง และที่สำคัญการที่กฎหมายกำหนดให้จะต้องระบุรายชื่อรายงานหรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณานั้น นอกจากจะเป็นการทบทวนความเพียงพอและถูกต้องของข้อมูลแล้ว ยังทำให้ประชาชนสามารถตรวจสอบมาตรฐานการพิจารณาได้ว่าตัดสินใจอยู่บนข้อเท็จจริงและหลักการที่ถูกต้องหรือไม่ และที่สำคัญยังเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางอ้อมประการหนึ่งด้วย เช่น มติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นต้น

(8) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด

เนื่องจากลักษณะของข้อมูลข่าวสารมีการพัฒนาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาและมีจำนวนมาก รวมถึงข้อมูลที่ประชาชนควรได้รับในช่วงเวลาปัจจุบันอาจจะแตกต่างไปจากช่วงเวลาในอดีต กฎหมายจึงกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการในการพิจารณากำหนดให้สอดคล้องกับลักษณะที่ไม่หยุดนิ่งและการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปของข้อมูลข่าวสาร แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจคณะกรรมการฯ ในการเพิ่มเติมประเภทของข้อมูลข่าวสารที่จะต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูก็ตาม แต่จนถึงปัจจุบันมีเพียงข้อมูลข่าวสาร 3 ประเภทที่กำหนดเพิ่มเติมไว้ กล่าวคือ การเรียกค่าธรรมเนียมการขอสำเนาหรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารของราชการ ประกาศประกวดราคาและประกาศสอบราคาของหน่วยงานของรัฐที่หัวหน้าส่วนราชการลงนามแล้ว และการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ และทั้งหมดไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาในทางสิ่งแวดล้อมเลย จึงทำให้ไม่เป็นหลักประกันในทางสิ่งแวดล้อมมากเท่าใดนัก

โดยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ประชาชนทุกคนไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม จะต้องมาขอเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารตามสถานที่ที่หน่วยงานราชการนั้นกำหนดไว้ ภายใต้ระเบียบปฏิบัติเพื่อการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยของหน่วยงานนั้น และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนี้ ประชาชนมีสิทธิขอสำเนา

(right to copy) หรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องด้วย ทั้งนี้ ภายใต้หลักเกณฑ์การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมโดยความเห็นของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร²⁸ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงผู้มีรายได้น้อยด้วย

(ค) ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมอื่นของทางราชการที่ประชาชนขอได้

การเข้าถึงข้อมูลประเภทนี้แตกต่างจากข้อมูลข่าวสารสองประเภทข้างต้น กล่าวคือ การเข้าถึงจะต้องกระทำโดยการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐผู้เป็นเจ้าของข้อมูลข่าวสารนั้น โดยผู้ยื่นคำขอไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารที่ยื่นคำขอ อันเป็นลักษณะสำคัญของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารโดยวิธีการยื่นคำขอตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ อันแตกต่างจากการใช้สิทธิทางปกครองอื่นที่ผู้ดำเนินการต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย

โดยพระราชบัญญัติกำหนดเป็นหลักปฏิบัติไว้ว่า ถ้าผู้ยื่นคำขอระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามสมควร หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจะต้องจัดหาข้อมูลข่าวสารที่ให้แก่ผู้ขอในระยะเวลาอันสมควร อันมีลักษณะเป็นการจัดข้อมูลข่าวสารให้กับผู้ขอเป็นรายกรณี ซึ่งแตกต่างไปตามความต้องการของแต่ละบุคคล จึงอาจสรุปได้ว่า การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร โดยวิธีนี้เป็นการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนเป็นการเฉพาะราย ในลักษณะที่คล้ายกับการขอเข้าตรวจดูเอกสารในกรณีที่มีคำสั่งทางปกครองในลักษณะของสิทธิที่จะได้ตรวจดูเอกสารตาม มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพียงแต่แตกต่างกันตรงที่ยกเว้นหลักผู้มีส่วนได้เสียไว้เท่านั้น

โดยขอบเขตของข้อมูลข่าวสารที่ขอนี้ไม่มีข้อจำกัดในเรื่องที่จะขอว่าจะขอเรื่องอะไร กล่าวคือ หากไม่เข้าข้อยกเว้นที่จะไม่เปิดเผยตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ ย่อมเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องจัดหาให้ทั้งสิ้น แต่อย่างไรก็ตาม การปฏิเสธไม่ให้ข้อมูลข่าวสารสามารถกระทำได้เฉพาะเมื่อขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุอันสมควร

การดำเนินการจัดหาข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนตามวิธีการเข้าถึงนี้ อาจก่อให้เกิดปัญหาการดำเนินการในบางกรณีได้พระราชบัญญัติจึงกำหนดแนวทางเพื่อดำเนินการในกรณีต่าง ๆ ไว้²⁹ กล่าวคือ หากข้อมูลข่าวสารที่มีสภาพที่อาจนับสลายได้ง่าย หน่วยงานของรัฐอาจขอขยายเวลาในการจัดหาให้หรือทำสำเนาไว้ในสภาพอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อมิให้เสียหายแก่ผู้ขอข้อมูลข่าวสารได้ หรือในกรณีที่ไม่มีข้อมูลข่าวสารตามที่ขอ หากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าข้อมูลข่าวสารนั้นสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ตามปกติของตน ก็อาจจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่มีผู้ขอขึ้นใหม่ได้

²⁸ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9.

²⁹ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 11.

หากข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำให้แก่ประชาชนตามคำขอนั้น เป็นการเพิ่มภาระแก่หน่วยงานของรัฐในการวิเคราะห์ จำแนก รวบรวม หรือจัดให้มีขึ้นใหม่ เพื่อประโยชน์แก่ผู้ขอเฉพาะรายบางคนที่เท่านั้น หน่วยงานของรัฐอาจมีดุลพินิจไม่จัดทำให้ได้ เพราะโดยหลักแล้วต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่แล้วในสภาพที่พร้อมใช้ เว้นแต่เป็นกรณี que เห็นว่ามีได้แสวงหาผลประโยชน์ในทางการค้า เป็นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของผู้ขอ

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนเป็นการเฉพาะรายนี้ หากหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติล่าช้า หรือเห็นว่าไม่ได้ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร สามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อวินิจฉัยการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐเหล่านั้นเช่นเดียวกับการร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาในทางปกครองโดยทั่วไป

จะเห็นได้ว่า การยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารโดยวิธีนี้ประกันสิทธิให้แก่ประชาชนในการเข้าถึงได้ในระดับหนึ่ง แต่เมื่อนำมาพิจารณาประกอบกับปัญหาในทางสิ่งแวดล้อมซึ่งมีลักษณะที่ไม่หยุดนิ่ง และยากแก่การป้องกันและเยียวยาให้คืนดีดังเดิมได้ จึงทำให้มาตรการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารกรณีนี้ไม่เหมาะสมและทันต่อการใช้สิทธิในทางความเป็นจริง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการการเข้าถึงสิทธิที่เกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะด้วย

(ง) ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมที่เก็บรักษาไว้ ณ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ

โดยมีลักษณะเป็นเอกสารประวัติศาสตร์ เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสศึกษาค้นคว้าเป็นการทั่วไป โดยข้อมูลข่าวสารที่เป็นเอกสารประวัติศาสตร์นี้มักไม่จำเป็นต้องเข้าถึงมากนัก เพราะการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม มีขึ้นเพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐในปัจจุบันเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตาม ข้อมูลข่าวสารเหล่านี้มีประโยชน์ในการอ้างอิงหรือแสดงผลเกี่ยวกับการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมาถึงปัจจุบันได้

จะเห็นได้ว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะวางหลักการอยู่บนพื้นฐานที่ว่า ผู้ขอข้อมูลข่าวสารไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารที่ขอ และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารถือตามหลักเปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้นก็ตาม แต่ขั้นตอนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอาจไม่สอดคล้องกับเรื่องในทางสิ่งแวดล้อมเท่าใดนัก

ง. การใช้สิทธิและกระบวนการบังคับให้เป็นไปตามสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 56 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเนื้อหาของบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 รองรับการใช้สิทธิอยู่แล้ว ประกอบกับยังมีบทบัญญัติที่เอื้อต่อการใช้สิทธิดังกล่าวนี้แฝงอยู่ใน

พระราชบัญญัติอื่น ๆ ด้วย คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ส่งผลให้การใช้สิทธิข้อมูลข่าวสารจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติและบทบัญญัติเหล่านั้น ประชาชนจึงไม่จำเป็นต้องให้ศาลตีความว่า สิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามรัฐธรรมนูญนั้นมีขอบเขตเพียงใด เนื่องจากมีกฎหมายกำหนดรายละเอียดการใช้สิทธิไว้แล้ว

อย่างไรก็ตาม หากบุคคลใดถูกละเมิดสิทธินี้ ย่อมสามารถยกบทบัญญัติมาตรา 56 ประกอบมาตรา 28 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้โดยตรง เพื่อให้องค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบและบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิของผู้ใช้สิทธิตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้วางกลไกการบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิโดยองค์กรตุลาการไว้แล้ว ผ่านทางศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลยุติธรรม รวมถึงยังเปิดช่องให้สามารถยื่นเรื่องต่อองค์กรอิสระและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญอีกด้วย

3.1.3 กฎที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวกับโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

3.1.3.1 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นให้แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน และกำหนดแนวทางให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐอย่างกว้างขวาง โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งได้วางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

1. นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน³⁰

“โครงการของรัฐ” หมายความว่า การดำเนินโครงการของหน่วยงานของรัฐอันเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐหรือโดยวิธีการให้สัมปทานหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำ ทั้งนี้ บรรดาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นใดของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

³⁰ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 4.

“ผู้มีส่วนได้เสีย” หมายความว่า ผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวง และให้หมายรวมถึงนายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาของสำนักนายกรัฐมนตรีและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมซึ่งไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

2. ขั้นตอนและวิธีการ

2.1 ก่อนเริ่มดำเนินการโครงการของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบ และจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีด้วยก็ได้ ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวมต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีก่อนเริ่มดำเนินการ³¹

2.2 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินการโครงการของรัฐ เมื่อผู้มีส่วนได้เสียร้องขอ รัฐมนตรีสำหรับราชการส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับราชการของกรุงเทพมหานคร จะสั่งหน่วยงานของรัฐให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนก็ได้ ในกรณีเช่นนั้นให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยเร็ว³²

2.3 ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่หน่วยงานของรัฐต้องเผยแพร่แก่ประชาชนอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูลดังต่อไปนี้³³

- (1) เหตุผลความจำเป็น และวัตถุประสงค์ของโครงการ
- (2) สาระสำคัญของโครงการ
- (3) ผู้ดำเนินการ
- (4) สถานที่ที่จะดำเนินการ
- (5) ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ
- (6) ผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการ

³¹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 5.

³² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 6.

³³ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 7.

(7) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพอยู่ในสถานที่ที่จะดำเนินโครงการและพื้นที่ใกล้เคียง และประชาชนทั่วไป รวมทั้งมาตรการป้องกันแก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าว

(8) ประมาณการค่าใช้จ่าย ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ดำเนินโครงการของรัฐเองให้ระบุที่มาของเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินโครงการนั้นด้วย

ให้หน่วยงานของรัฐประกาศข้อมูลที่ต้องเผยแพร่แก่ประชาชนในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นตามระเบียบนี้ด้วย

2.4 ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องมุ่งให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการของรัฐ และรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการนั้น รวมตลอดทั้งความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนด้วย ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไปพร้อมกับการเผยแพร่ข้อมูลแก่ประชาชนก็ได้³⁴

2.5 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามข้อ 8 อาจใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้³⁵

(1) การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจทำได้วิธีดังต่อไปนี้

(ก) การสัมภาษณ์รายบุคคล

(ข) การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์หรือโทรสารทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือทางอื่นใด

(ค) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ

(ง) การสนทนากลุ่มย่อย

(2) การประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งอาจทำได้โดยวิธีดังต่อไปนี้

(ก) การประชาพิจารณ์

(ข) การอภิปรายสาธารณะ

(ค) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

(ง) การประชุมเชิงปฏิบัติการ

(จ) การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย

³⁴ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 8.

³⁵ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 9.

(3) วิธีอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด

2.6 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ตามระเบียบ จะทำให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนบรรลุวัตถุประสงค์ หน่วยงานของรัฐจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีนั้นก็ได้ แต่เมื่อดำเนินการแล้ว ให้แจ้งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทราบด้วย³⁶

2.7 ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้ ทั้งนี้ ประกาศดังกล่าวให้ปิดไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐและสถานที่ที่จะดำเนิน โครงการของรัฐนั้นเป็น เวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนัก

2.8 เมื่อดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และประกาศให้ประชาชนทราบภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่เสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

2.9 เมื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้วปรากฏว่าการดำเนิน โครงการของรัฐ โครงการใดอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าข้อมูลที่เผยแพร่แก่ประชาชน ถ้ายังมีความ จำเป็นต้องดำเนิน โครงการดังกล่าวต่อไป หน่วยงานของรัฐต้องกำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าวเพิ่มขึ้นตามความ เหมาะสมก่อนเริ่มดำเนินการ โครงการของรัฐนั้นและประกาศให้ประชาชนทราบ

2.10 ระเบียบนี้ไม่ใช้บังคับแก่

(1) โครงการของรัฐที่กฎหมายบัญญัติวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียไว้เป็นการเฉพาะ

(2) โครงการของรัฐที่เริ่มดำเนินการไปแล้วก่อนวันที่ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับ

2.11 ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่กำกับดูแล ส่งเสริม สนับสนุน ช่วยเหลือและแนะนำหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการตามระเบียบนี้ รวมทั้งให้มีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำและเผยแพร่แนวทางการเผยแพร่ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนให้หน่วยงานของรัฐทราบ โดยจะจัดให้มีการสัมมนาหรือฝึกอบรมเป็นครั้งคราวด้วยก็ได้

³⁶ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 10.

(2) ศึกษาหรือวิจัยเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงและพัฒนาวิธีการให้ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

(3) จัดทำและพัฒนาฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และระบบเครือข่ายสารสนเทศเพื่อประโยชน์ในการประกาศ รวบรวม และให้บริการข้อมูลที่เผยแพร่แก่ประชาชนและข้อมูลเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบนี้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจะเชิญผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการให้ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาให้ข้อมูลความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะด้วยก็ได้

สรุปได้ว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) ประเภทของโครงการที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งก็คือโครงการของรัฐอันมีลักษณะเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐเอง โดยวิธีการให้สัมปทาน หรือโดยการอนุญาตให้บุคคลอื่นทำ และต้องเป็นโครงการที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น

(2) ผู้มีสิทธิขอหรือสั่งให้มีการรับฟังความคิดเห็น ได้แก่ หน่วยงานของรัฐ ผู้มีส่วนได้เสีย และผู้มีอำนาจของหน่วยงาน

(3) รูปแบบในการรับฟังความคิดเห็น โดยกำหนดไว้ 3 รูปแบบ ได้แก่ การสำรวจความคิดเห็น การประชุมปรึกษาหารือ และวิธีอื่น ๆ เช่น วิธีที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดไว้ เป็นต้น ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการโดยใช้รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือหลายรูปแบบรวมกันก็ได้

(4) กระบวนการรับฟังความคิดเห็น โดยเริ่มจากการแจ้งข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการ การประกาศรูปแบบและรายละเอียดอื่นในการรับฟังความคิดเห็น และการจัดทำรายงานการรับฟังความคิดเห็น

(5) ผลของการรับฟังความคิดเห็น โดยกำหนดว่าหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและประกาศให้ประชาชนทราบด้วย

3.1.3.2 ประกาศกระทรวงเกี่ยวกับโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากโรงไฟฟ้าพลังความร้อน

การพัฒนาประเทศให้มีความเจริญทัดเทียมนานาอารยประเทศนั้นต้องอาศัยโครงสร้างระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่ดีและเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน อย่างไรก็ตาม

โครงการของภาครัฐที่มุ่งพัฒนาระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานหลายโครงการมีลักษณะที่ส่งผลกระทบต่อสภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในปัจจุบัน ก็คือ พลังงานไฟฟ้า ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชน และเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างมากต่อการผลิตภาคอุตสาหกรรม อันเป็นแหล่งรายได้หลักแหล่งหนึ่งของประเทศ แต่ก็เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าการดำเนินโครงการผลิตกระแสไฟฟ้านั้นมีความจำเป็นต้องนำทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นถ่านหิน น้ำมันดิบ ก๊าซธรรมชาติ น้ำ หรือแม้แต่แสงอาทิตย์มาใช้เป็นจำนวนมาก และสิ่งที่ตามมาจากการดำเนินโครงการผลิตกระแสไฟฟ้าย่อมส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลกระทบต่อชุมชนในบริเวณที่มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าทั้งในด้านสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิต³⁷

ผู้เขียนมุ่งเน้นจะศึกษาเฉพาะกรณีโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ซึ่งเป็นโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ก็คือ โรงไฟฟ้าที่นำพลังความร้อนจากเชื้อเพลิงต่าง ๆ เช่น ถ่านหิน น้ำมันเตา ก๊าซธรรมชาติ และนิวเคลียร์ เป็นต้น นำมาใช้เพื่อต้มน้ำให้กลายเป็นไอน้ำ แรงดันไอน้ำจะทำการหมุนกังหันไอน้ำเป็นพลังงานกล แกนของไอน้ำจะต่อกับแกนของเครื่องกำเนิดไฟฟ้า ทำให้เกิดการเหนี่ยวนำทำให้เกิดกระแสไฟฟ้ามีแรงดันและความถี่ตามที่กำหนดไว้ หรืออาจใช้ความร้อนจากการสันดาปภายในของน้ำมันดีเซลของเครื่องยนต์ดีเซลไปจุดเครื่องกำเนิดไฟฟ้าให้กำเนิดไฟฟ้าได้เช่นกัน ทั้งนี้ โรงไฟฟ้าพลังความร้อนอาจแบ่งแยกออกได้เป็นแบบต่าง ๆ ได้แก่ โรงไฟฟ้าพลังความร้อนกังหันไอน้ำ โรงไฟฟ้ากังหันก๊าซ โรงไฟฟ้าพลังความร้อน โรงไฟฟ้าดีเซล และโรงไฟฟ้าพลังนิวเคลียร์ สำหรับโรงไฟฟ้าพลังความร้อนในประเทศไทยมีการผลิตจากเชื้อเพลิงประเภทต่าง ๆ เช่น โรงไฟฟ้าที่ผลิตจากเชื้อเพลิงถ่านหินที่โรงไฟฟ้าแม่เมาะ จังหวัดลำปาง โรงไฟฟ้าพลังความร้อนจากถ่านหิน หินกรุด-บ่อนอก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และโรงไฟฟ้าที่ผลิตจากเชื้อเพลิงดีเซลและก๊าซ ได้แก่ โรงไฟฟ้าบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา โรงไฟฟ้าพระนครใต้ จังหวัดสมุทรปราการ โรงไฟฟ้าพระนครเหนือ จังหวัดนนทบุรี โรงไฟฟ้าขนอม จังหวัดนครศรีธรรมราช และโรงไฟฟ้าสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นต้น

ประโยชน์ของโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ก็คือ หากใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิง เช่น ถ่านหินดีจะมีต้นทุนการผลิตที่ราคาถูกและมีปริมาณมากเพียงพอสำหรับโรงไฟฟ้า ทำให้มีกำลังการผลิตสูงสามารถจ่ายเสริมเข้าระบบผลิตกระแสไฟฟ้าของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและยังเป็นการ

³⁷ ญัฐพร อรุณทอง. (2556, เมษายน – มิถุนายน). “การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม : ศึกษาปัญหาการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อน.” วารสารวิชาการศาลปกครอง, 13(2). หน้า 36.

ประหยัดการใช้น้ำมัน จึงสามารถช่วยประเทศประหยัดงบประมาณการนำเข้าเชื้อเพลิงประเภทน้ำมันได้เป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม โรงไฟฟ้าพลังความร้อน ก็มีข้อเสียเช่นกัน กล่าวคือ ฝุ่นและก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ที่เป็นผลจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงในขั้นตอนการผลิตกระแสไฟฟ้า อาจก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศและส่งผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมบริเวณใกล้เคียงได้ อีกทั้งเชื้อเพลิงอาจต้องใช้พื้นที่ในการเก็บเป็นจำนวนมาก

ดังนั้น การดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนจึงถูกจัดให้เป็นโครงการหนึ่ง ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งขั้นตอนในการจัดทำรายงานดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดให้ต้องมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อันเป็นรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ เป็นไปตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ

โดยที่การจัดทำรายงานและการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากการพิจารณารายงานในโครงการหรือกิจการทั่ว ๆ ไป และเพื่อให้มีการดำเนินการกระบวนการพิจารณาให้เป็นไปโดยครบถ้วนตามแนวทางของมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 46 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพไว้ดังต่อไปนี้

1.1) โครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของ

ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย รวมทั้งให้องค์การอิสระให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในท้ายประกาศนี้³⁸ ดังนี้

(1) โครงการหรือกิจการใดซึ่งมีการประกาศหรือกำหนดตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นให้เป็นโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ

(2) โครงการหรือกิจการใดซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อร้องเรียนสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งวินิจฉัยภายใน 30 วันหลังจากได้รับข้อร้องเรียน ว่าโครงการหรือกิจการดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ

1.2) ผู้ที่จัดทำรายงานตามประกาศนี้จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เป็นผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและได้ขึ้นทะเบียนไว้แล้วกับสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ หากการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าว มีกฎหมายอื่นบัญญัติเกี่ยวกับการได้รับอนุญาตไว้และมีกระบวนการที่จะให้ผู้มีสิทธิจัดทำรายงานดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวไว้แล้ว ผู้มีสิทธิจัดทำรายงานจะต้องได้รับอนุญาตตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนั้น ๆ ด้วย

1.3) เมื่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้รับรายงานจากผู้จัดทำรายงานตามข้อ 1.2) แล้ว ให้ดำเนินการตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยเสนอต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณา รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อพิจารณาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ต่อไป

1.4) เมื่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเห็นชอบกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจัดส่งผลการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการนั้น หรือหน่วยงานของรัฐผู้อนุญาตโครงการเพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวจัดให้มีการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและ

³⁸ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ข้อ 1

ผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียที่กำหนดตามเอกสารท้ายประกาศ

1.5) เมื่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ ได้ให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพแล้ว ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจัดส่งรายงานฉบับที่ได้รับความเห็นชอบแล้วนั้น พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ และสรุปสาระสำคัญของมาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม ให้องค์การอิสระให้ความเห็นประกอบ ก่อนมีการดำเนินการหรือการอนุญาตของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ

1.6) ในกรณีที่เป็นโครงการหรือกิจการตามข้อ 1.1) ซึ่งเป็นโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชนซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอความเห็นของคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ ความเห็นขององค์การอิสระ และรายงานการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียของหน่วยงานซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการนั้นต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย

2) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553

ประกาศดังกล่าวเป็นการกำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบกับคณะรัฐมนตรีได้มีมติในคราวการประชุมเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2553 เห็นชอบให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประกาศประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ เพื่อให้การเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และตามมาตรา 46 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.1) ให้กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยมีรายละเอียดตามเอกสารแนบท้ายประกาศนี้³⁹ ตัวอย่างเช่น ข้อ 11 โรงไฟฟ้าพลังความร้อน ดังต่อไปนี้

1. โรงไฟฟ้าที่ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิง ขนาดกำลังผลิตกระแสไฟฟ้ารวม ตั้งแต่ 100 เมกะวัตต์ ขึ้นไป ให้เสนอในชั้นขออนุญาตก่อสร้างเพื่อประกอบกิจการหรือขึ้นขออนุญาตประกอบกิจการ แล้วแต่กรณี

2. โรงไฟฟ้าที่ใช้เชื้อเพลิงชีวมวล ขนาดกำลังผลิตกระแสไฟฟ้ารวม ตั้งแต่ 150 เมกะวัตต์ ขึ้นไป ให้เสนอในชั้นขออนุญาตก่อสร้างเพื่อประกอบกิจการหรือขึ้นขออนุญาตประกอบกิจการ แล้วแต่กรณี

3. โรงไฟฟ้าที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิง ซึ่งเป็นระบบพลังความร้อนร่วม ชนิด combined cycle หรือ cogeneration ขนาดกำลังผลิตกระแสไฟฟ้ารวม ตั้งแต่ 3,000 เมกะวัตต์ ขึ้นไป ให้เสนอในชั้นขออนุญาตก่อสร้างเพื่อประกอบกิจการ หรือขึ้นขออนุญาตประกอบกิจการ แล้วแต่กรณี

4. โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ทุกขนาด ให้เสนอในชั้นขออนุญาตก่อสร้างเพื่อประกอบกิจการหรือขึ้นขออนุญาตประกอบกิจการ แล้วแต่กรณี

2.2) โครงการหรือกิจการตามข้อ 2 ให้หมายความรวมถึงโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชน ทั้งที่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และโครงการหรือกิจการซึ่งต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมายด้วย

2.3) การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการตามข้อ 2.2) ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2552 ทั้งนี้

³⁹ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติ สำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553 ข้อ 2

การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวข้างต้น ต้องจัดทำโดยผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เป็นผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

3.2 กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรป (The European Union) เป็นองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของประเทศในทวีปยุโรป ซึ่งมีโครงสร้างแบบผสมระหว่างความร่วมมือแบบเหนือรัฐ (Supranationalism) และความร่วมมือระหว่างรัฐ (Intergovernmentalism) โดยมีพื้นฐานอำนาจมาจากสนธิสัญญาต่าง ๆ เช่น สนธิสัญญากรุงโรมก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (The Treaty of Rome Establishing the European Economic Community 1957, TREC 1957) และสนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรป (Treaty on European Union 1992, TEU 1992) หรือที่เรียกกันในนามสนธิสัญญามาสทริคท์ (The Maastricht Treaty)

สหภาพยุโรปเป็นการรวมกลุ่มภายใต้พื้นฐานของการใช้เศรษฐกิจนำการเมืองบนความเชื่อที่ว่า การรวมกลุ่มประเทศจะทำให้ตลาดใหญ่ขึ้น สร้างอำนาจการต่อรองทางการค้า และเป็นการส่งเสริมการแข่งขันที่จะนำไปสู่การเพิ่มผลผลิตและมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดี โดยการรวมกลุ่มนี้รัฐสมาชิกจะต้องยินยอมสละอำนาจอธิปไตยบางส่วนในการควบคุมนโยบายหรืออำนาจบางส่วนของรัฐให้อยู่ในความดูแลของสหภาพยุโรป ผ่านการบริหารงานโดยสถาบันอำนาจทั้งสาม คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ เพื่อให้เกิดการ “บูรณาการ” ระหว่างประเทศต่าง ๆ เข้าด้วยกันอย่างเป็นเอกภาพ

จากจุดนี้เอง จึงมีการก่อตั้งระบบกฎหมายของประชาคมยุโรปขึ้น และส่งผลให้สหภาพยุโรป มีที่มาของกฎหมายที่เป็นเอกเทศจากระบบกฎหมายของรัฐสมาชิก รวมถึงเป็นเอกเทศจากระบบกฎหมายระหว่างประเทศ ในลักษณะขององค์กรเหนือรัฐ (The Supranational Organization) นอกจากนี้ ระบบกฎหมายประชาคมยุโรปยังหมายความว่ารวมถึงระบบการใช้บังคับกฎหมายและระบบความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายประชาคมกับกฎหมายของรัฐสมาชิก และระบบบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายของประชาคมที่เป็นเอกเทศจากระบบกฎหมายของรัฐและระบบกฎหมายระหว่างประเทศ อันแสดงให้เห็นถึงอำนาจเหนือรัฐ (Supra – national power) ของสหภาพยุโรปต่อรัฐสมาชิก

ที่มาของกฎหมายสหภาพยุโรปจึงมีหลายแห่ง⁴⁰ เนื่องจาก TREC ไม่ได้ระบุไว้ชัดเจนว่าให้ศาลยุติธรรมยุโรป (The European Court of Justice, ECJ) หากกฎหมายจากที่ใดบ้างมาใช้ในการวินิจฉัยคดีที่ขึ้นสู่ศาล ซึ่งต่างจากกรณีของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (ICJ) ตามที่ระบุไว้ชัดเจนในมาตรา 38 ธรรมนูญศาลยุติธรรมฯ แต่อย่างไรก็ดี D.Simon ได้แบ่งที่มาของกฎหมายประชาคมยุโรปออกเป็น 3 ประเภท คือ ที่มาหลัก ที่มารอง และที่มาที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร

โดยลักษณะเฉพาะอย่างหนึ่งของระบบที่มาของกฎหมายประชาคมยุโรป คือ การมีลำดับศักดิ์ระหว่างที่มาต่าง ๆ กล่าวคือ TREC จะอยู่ในลำดับศักดิ์สูงสุด ซึ่งแม้ว่า TREC จะไม่ได้ระบุเอาไว้อย่างชัดเจน แต่การมีลำดับศักดิ์ดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากการใช้บังคับ TREC มาตรา 230 ที่วางระบบการทบทวนความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรประชาคม ทั้งนี้ ที่มาหลักของกฎหมายประชาคมยุโรปประกอบขึ้นจากกฎหมายขั้นต้น และกฎหมายลำดับรอง

โดยกฎหมายขั้นต้น (Primary Law) ได้แก่ TREC และสนธิสัญญาแก้ไขเพิ่มเติม (Amendment/revision of Treaty) รวมตลอดถึง Protocols, Annexes, Declarations แนบท้าย TREC และ Amending Treaties ซึ่งมีค่าทางกฎหมายเสมอกับสนธิสัญญาหลักเพราะถือว่าเป็นส่วนเดียวกัน รวมถึงกฎหมายขั้นต้นยังประกอบด้วยความตกลงระหว่างรัฐสมาชิกเพื่อการรับรัฐสมาชิกใหม่ (Accession Treaties) และความตกลงอื่น ๆ อีกหลายฉบับที่เป็นการปรับปรุง (modifications) บทบัญญัติบางมาตราหรือทำขึ้นบนพื้นฐานของบทบัญญัติใน TREC อาทิ The Merger Treaty เป็นต้น

ส่วนกฎหมายลำดับรองนั้น หมายถึง การกระทำฝ่ายเดียว (Unilateral acts) ที่ออกโดยองค์กรของประชาคมตามรูปแบบที่กำหนดไว้ใน TREC มาตรา 249 อัน ได้แก่ Regulations, Directives, Decisions, Recommendations และ Opinions เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามเป้าหมายวัตถุประสงค์และภารกิจของประชาคมยุโรป

สำหรับมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป ตามที่ปรากฏในมาตรา 130 r (2) ของ TREC นั้น เป็นเพียงการรวมหลักทั่วไปของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเข้าไว้ด้วยกัน ต่อมาเมื่อประชาคมยุโรป (EC) ถูกผนวกขึ้นเป็นสถาบันเสาหลักสถาบันหนึ่งใน Three pillars of EU ตามที่ปรากฏในสนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรป (TEU 1992) จึงส่งผลให้การดำเนินนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของประชาคมยุโรป (EC) เป็นส่วนหนึ่งของสหภาพยุโรปด้วย โดยยึดโยงจุดมุ่งหมาย

⁴⁰ รัฐสภา. (2553). *รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 9 ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน ในโอกาสศาลรัฐธรรมนูญครบรอบ 12 ปี*. หน้า 470 - 476.

ในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนผนวกเข้ากับความจำเป็นในการสงวนและรักษาสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากนโยบายร่วมด้านเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมมักจะเกิดความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ของรัฐสมาชิกเสมอ จึงมีการผนวกมาตรการในทางสิ่งแวดล้อมเข้ากับนโยบายด้านข้อมูลข่าวสารเพื่อให้สามารถตอบสนองความจำเป็นด้านเศรษฐกิจมากขึ้น จากเหตุผลนี้เอง สหภาพยุโรปจึงลงนามใน The UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (The Aarhus Convention) เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ. 1988 จากนั้น The European Parliament และ The European Council ของสหภาพยุโรป จึงอนุมัติการทบทบัญญัติของประชาคมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในสนธิสัญญาดังกล่าว โดยการออก Directive 2003/4/EC ลงวันที่ 28 มกราคม ค.ศ. 2003 ว่าด้วยสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม อันเป็นการเพิ่มเติมระดับความคุ้มครองสิทธินี้จากที่เคยมีอยู่เดิม ก่อนการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าว และเป็นการยกเลิก Council Directive 90/131/EEC ลงวันที่ 23 มิถุนายน ค.ศ. 1990 ที่บัญญัติมาตรการเข้าถึงสิทธิข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมนี้ขึ้นก่อน การทำสนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรปเพื่อบูรณาการนโยบายด้านต่าง ๆ ของสถาบันเสาหลักอื่น ๆ ให้เข้ากับเรื่องเศรษฐกิจ

ดังนั้น สิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมนี้ จึงถือได้ว่าเป็นมาตรการเสริมนโยบายด้านเศรษฐกิจ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ และเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม ที่สำคัญยังเป็นการแก้ปัญหาระบบการค้าที่ไม่เท่าเทียมกันในเรื่องต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมของประเทศในสหภาพยุโรปอีกด้วย

จึงสามารถสรุปได้ว่า สิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายสหภาพยุโรป ได้รับการบัญญัติขึ้นเพื่อแก้ปัญหามีส่วนร่วมและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐสมาชิกเกี่ยวกับประเด็นปัญหาในทางสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ อันเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น โดยการใช้มาตรการเสริมทางกฎหมายเข้าปรับใช้ให้สอดคล้องกับความจำเป็นและลักษณะของการรวมกลุ่มเป็นตลาดใหญ่ เพื่อสร้างอำนาจการต่อรองกับองค์กรทางเศรษฐกิจรูปแบบอื่น อันเป็นการสร้างนวัตกรรมการบังคับใช้กฎหมายที่มีผลต่อรัฐสมาชิกโดยทางอ้อม แต่เกิดผลดีในทางเศรษฐกิจและเกิดประโยชน์แก่การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมในทางตรงด้วยในขณะเดียวกัน

เมื่อได้ทราบถึงความเป็นมาและลักษณะพิเศษของระบบกฎหมายสหภาพยุโรปแล้ว ต่อไปจำเป็นต้องพิจารณาถึงผลบังคับที่สืบเนื่องต่อกฎหมายภายในของรัฐสมาชิกตามรูปแบบขององค์กรเหนือรัฐที่มีผลต่อการบัญญัติและปรับปรุงกฎหมายภายในให้มีหลักประกันในการเข้าถึง

สิทธิ อย่างน้อยเช่นเดียวกับกฎหมายลำดับรองของสหภาพยุโรป โดยจะขออธิบายบทบัญญัติของกฎหมายในลักษณะเช่นเดียวกับระบบกฎหมายไทย เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนขึ้น ดังนี้

ก. กรอบกำหนดสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม⁴¹

เนื่องจาก Directive 2003/4/EC ลงวันที่ 28 มกราคม ค.ศ. 2003 ว่าด้วยสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม เกิดขึ้นจากการที่สหภาพยุโรปมีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะต้องอนุวัติการกฎหมายลำดับรองให้สอดคล้องกับ The Aarhus Convention ที่สหภาพยุโรปเข้าร่วมเป็นภาคีโดยอาศัยระบบกฎหมายของประชาคมยุโรป

The Aarhus Convention แบ่งประเภทของข้อมูลออกเป็น 2 ประเภท คือ ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยข้อมูลได้และข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยไม่ได้ เฉพาะข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้อันเป็นวัตถุแห่งการเข้าถึงนั้นสามารถจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

(ก) ข้อมูลในลักษณะที่หน่วยงานของรัฐรวบรวมไว้และเผยแพร่ให้กับประชาชนได้รับทราบ และสามารถเข้าตรวจสอบดูได้

การจัดข้อมูลไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบดูได้นี้ เป็นข้อมูลที่รัฐได้จัดเก็บหรือได้จัดพิมพ์ไว้หรือกระทำการประการอื่นใดในลักษณะที่เป็นการเผยแพร่ให้ทุกคนได้รับทราบโดยไม่จำเป็นต้องร้องขอ ข้อมูลสิ่งแวดล้อมนี้จึงเป็นข้อมูลที่ประชาชนควรได้รู้และจำเป็นต้องมีการวางระบบที่เอื้ออำนวยให้สามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก มีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่สมบูรณ์ครบถ้วน และทุกคนจะเข้าตรวจสอบเมื่อใดก็ได้ (public inspection) การเข้าถึงในลักษณะนี้ จึงเรียกว่า การเข้าถึงแบบ “active”

โดยข้อมูลข่าวสารประเภทนี้ สามารถแบ่งออกได้เป็น 12 ประเภท ในที่นี้จะขอกล่าวเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่สำคัญและยังไม่มีบทบัญญัติไว้ในกฎหมายไทย คือ ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมและโครงการที่เสนอขอดำเนินการหรือที่กำลังดำเนินการอยู่ ซึ่งกิจกรรมหรือโครงการดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างสำคัญ ชนิดและประเภทของข้อมูลสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ ข้อบทพื้นฐานและเงื่อนไขของข้อมูลที่มีอยู่ รวมถึงขั้นตอนการได้มาของข้อมูลนั้น ค่าวทกฎหมาย หรือเอกสารนโยบายเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ นโยบาย โครงการ หรือแผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อม (action plan) และรายงานความก้าวหน้าการปฏิบัติงาน (implementation) ที่เตรียมการโดยหน่วยงานของรัฐหลายระดับ และที่สำคัญข้อเท็จจริงและข้อวิเคราะห์ด้านสิ่งแวดล้อมที่ประกอบการจัดทำนโยบาย

⁴¹ กัมพล อยู่มนัษรมา. (2553). เล่มเดิม. หน้า 477.

(ข) ข้อมูลในลักษณะที่จะต้องมีการร้องขอให้เปิดเผยอันเป็นการจัดหาข้อมูลให้เป็นการเฉพาะรายจากหน่วยงานของรัฐ

ข้อมูลประเภทนี้ อาจมีได้อยู่ในระบบการจัดเก็บรวบรวมเพื่อเผยแพร่ แต่เพื่อให้เป็นไปตามหลักของการปกครองที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ ข้อมูลทุกชนิดจึงต้องพร้อมที่จะเปิดเผยให้ผู้สนใจได้รู้ เมื่อมีคำขอขึ้นมาเป็นการเฉพาะราย เว้นแต่จะเข้ากรณีขกเว้นมิให้เปิดเผย หรือเข้ากรณีที่ ไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ในการขอให้มีการเปิดเผยข้อมูลสิ่งแวดล้อมเท่านั้น จึงจะมีสิทธิบอกปิดได้ โดยการเข้าถึงในลักษณะนี้จะเรียกว่า การเข้าถึงแบบ “passive” นั่นเอง

สำหรับหน้าที่ขององค์กรและเจ้าหน้าที่ในการจัดหาข้อมูลให้แก่ผู้ขอ นั้น อนุสัญญานี้ได้วางกรอบการทำงานไว้ว่า จะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ และทุกคนต้องเข้าถึงข้อมูลสิ่งแวดล้อมได้โดยสะดวกและรวดเร็ว โดยกำหนดวิธีการ และขั้นตอนในการปฏิบัติงานไว้อย่างน้อยดังต่อไปนี้ เพื่อเป็นการประกันความเท่าเทียมกันในการเข้าถึง

(1) การร้องขอข้อมูลสิ่งแวดล้อมจะต้องเปิดกว้างให้ทุกคนสามารถร้องขอเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลโดยไม่จำเป็นต้องมีส่วนได้เสียและสามารถขอสำเนาข้อมูลเช่นนั้นได้หากมีคำร้องขอ

(2) การร้องขอจะต้องปฏิบัติตามแบบคำร้องที่กำหนดไว้ เว้นแต่หน่วยงานของรัฐเห็นสมควรจัดหาข้อมูลให้แก่ผู้ร้องขอในรูปแบบอื่น ภายใต้การให้เหตุผลที่สมควรของหน่วยงานของรัฐผู้จัดหา หรือข้อมูลที่ขอนั้นจะมีการเปิดให้เข้าถึงได้ในรูปแบบอื่นแล้ว ทั้งนี้ โดยถือว่าเหตุผลเป็นส่วนสำคัญในการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่

(3) โดยหลักแล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องให้ผู้ขอได้รับข้อมูลที่เร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ อย่างช้าไม่เกินหนึ่งเดือนหลังจากที่มีการยื่นคำร้องขอ เว้นแต่ข้อมูลดังกล่าวมีจำนวนมาก และมีความซับซ้อน ทั้งนี้ หน่วยงานจะต้องแจ้งพร้อมอธิบายเหตุผลแก่ผู้ขอให้ทราบถึงการขยายเวลาดังกล่าวด้วย อย่างไรก็ดี จะขยายเวลาได้ไม่เกินสองเดือนหลังจากที่มีการยื่นคำร้อง

(4) การบอกปิดคำร้องขอข้อมูลสิ่งแวดล้อมอาจมีได้ เพียงแต่การบอกปิดจะต้องใช้อย่างจำกัดและเคร่งครัด เพื่อให้เกิดการชั่งน้ำหนักระหว่างการบอกปิดที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลกับประโยชน์ได้เสียสาธารณะที่อาจจะเกิดขึ้น

(5) หากมีการกำหนดค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนใด ๆ ในการร้องขอข้อมูล หน่วยงานจะต้องแจ้งให้ผู้ขอทราบล่วงหน้า ทั้งนี้ จะต้องเป็นจำนวนที่เหมาะสม และทำเป็นตารางแสดงการจัดเก็บให้เห็นได้ชัดด้วย

จะเห็นได้ว่า กรอบกำหนดสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมตามอนุสัญญาดังกล่าวนี้ สร้างหลักประกันในการเข้าถึงสิทธิให้แก่ประชาชนตั้งแต่การกำหนดให้มีประเภทของข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมในเชิงนโยบายและข้อมูลสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการดำเนินการกิจลำดับ

รองของรัฐในปัจจุบันเป็นวัตถุประสงค์แห่งการเข้าถึงด้วย รวมถึงยังกำหนดมาตรการและหลักเกณฑ์ที่เป็น ขั้นตอนและเป็นรูปธรรมแก่การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ เกิดหลักประกันในการเข้าถึงสิทธิและใช้เป็นมาตรฐานสำหรับตรวจสอบการดำเนินงานหน่วยงาน ของรัฐต่อไป

ข. การให้สิทธิ รายละเอียดและลักษณะแห่งการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม⁴²

หากจะเปรียบเทียบ Directive (ข้อกำหนด) กับกฎหมายภายในของรัฐโดยทั่วไปแล้ว จะเห็นได้ว่า Directive ออกโดยสภาแห่งยุโรป (The European Parliament) และสภารัฐมนตรีแห่ง สหภาพยุโรป (The European Council) ซึ่งเป็นสถาบันหลักที่มีอำนาจในการตัดสินใจและทำหน้าที่ นิติบัญญัติร่วมกัน ที่สำคัญยังมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและผูกพันรัฐสมาชิกให้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดผลตามข้อกำหนดดังกล่าว อันแสดงให้เห็นว่า ข้อกำหนดนี้มีฐานะและค่าบังคับทางกฎหมายเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ (Act) หรือรัฐบัญญัติ (Statute) ตามระบบกฎหมายภายในของรัฐสมาชิก โดยข้อกำหนดนี้จะมีผลบังคับและผูกพันรัฐ สมาชิกทั้งหลายให้มีหน้าที่ที่จะต้องอนุวัติการกฎหมายภายในของตนให้เป็นไปตามข้อกำหนด ดังกล่าวภายในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2005

สำหรับนิยามของคำว่า “ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมนั้น หมายถึง ข้อมูล ข่าวสารใดก็ตาม ที่สามารถเข้าถึงได้ในลักษณะที่เป็นลายลักษณ์อักษร ด้วยการมองเห็น ด้วยวาจา หรือฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับน้ำ อากาศ ดิน พืช สัตว์ ที่ดินและสถานที่ทางธรรมชาติ และที่เกี่ยวกับ กิจกรรมหรือมาตรการที่ส่งผลกระทบต่อหรืออาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือเป็นกิจกรรมหรือ มาตรการเพื่อการอนุรักษ์หรือป้องกันซึ่งสิ่งดังกล่าว รวมถึงมาตรการทางปกครองและโครงการการ บริหารจัดการสิ่งแวดล้อมด้วย”

โดยข้อกำหนดนี้วางเงื่อนไขการเข้าถึงและการจัดให้มีไว้ซึ่งข้อมูลข่าวสารเพื่อการ เข้าถึงอย่างเป็นระบบ ในฐานะที่เป็นมาตรการเบื้องต้นที่จำเป็นต่อการยกระดับการควบคุมดูแลโดย กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประชาคม กล่าวคือ ข้อมูลข่าวสารที่มีไว้เพื่อการจัดให้ประชาชนเข้าถึง อย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูลตามที่กำหนดไว้ใน Article 7 paragraph 2. (a) – (g) แก่บุคคล ทุกคน ไม่ว่าผู้นั้นจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียในข้อมูลข่าวสารที่ขอ หรือไม่ก็ตาม ที่สำคัญรัฐสมาชิกยังต้องทำให้แน่ใจว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐจะช่วยเหลืออำนวยความสะดวกแก่สาธารณชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และที่สำคัญสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนี้จะต้อง ได้รับการบริหารจัดการไปในทางที่ก่อให้เกิดผลด้วย

⁴² แหล่งเดิม. หน้า 481.

ข้อกำหนดนี้กำหนดมาตรการเข้าถึงและกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนสำหรับการจัดหาข้อมูลของหน่วยงานของรัฐให้แก่ผู้ขอไว้เช่นเดียวกับ The Aarhus Convention เพียงแต่เพิ่มเติมในประเด็นที่ว่า หากข้อมูลข่าวสารนั้นเกี่ยวข้องกับภัยคุกคามที่มีมาโดยฉุกเฉินต่อสุขภาพ สาธารณะ หรือสิ่งแวดล้อม รัฐสมาชิกจะต้องจัดการให้สาธารณะเข้าถึงได้โดยพลันและในทางที่ให้สิทธินี้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ รวมถึงยังกำหนดมาตรการบังคับเพิ่มเติมให้หน่วยงานของรัฐจะต้องพยายามเก็บรักษาข้อมูลข่าวสารในรูปแบบที่สามารถจัดทำเพิ่มและเข้าถึงได้ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ และที่สำคัญจะต้องทำให้แน่ใจว่าวิธีการดังกล่าวเป็นวิธีการที่ทันสมัย แม่นยำ และในลักษณะใกล้เคียงของเดิมมากที่สุด

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมอาจถูกปฏิเสธได้ หากคำขอหรือข้อมูลดังกล่าวมีลักษณะตาม Article 4 และที่สำคัญหากส่วนใดของข้อมูลข่าวสารเกี่ยวข้องกับการปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม รัฐสมาชิกย่อมไม่อาจอ้างเหตุผลกระทบกระเทือนถึงความลับในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ ข้อมูลข่าวสารทางพาณิชย์กรรมและทางอุตสาหกรรม ความลับในข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ผลประโยชน์ หรือการป้องกันบุคคลผู้จัดหาให้ซึ่งข้อมูลข่าวสารที่ร้องขอมา บนพื้นฐานของความสมัครใจหรือการป้องกันสิ่งแวดล้อมซึ่งข้อมูลข่าวสารนั้นได้เกี่ยวข้องอยู่ขึ้นกล่าวอ้างได้

ล่าสุดได้มี Regulation (EC) 1367/2006 ออกโดย The European Parliament and of the Council เพื่อบังคับใช้ The Aarhus Convention ต่อสถาบันต่าง ๆ ในสหภาพยุโรป รวมถึงมีการออก Commission Decision 2008/50/EC เพื่อวางแนวทางการปรับใช้ Regulation ดังกล่าว โดยมีเนื้อหาของสิทธิและหน้าที่ในลักษณะเช่นเดียวกับข้อกำหนดข้างต้น

ค. กระบวนการบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม⁴³

Article 6 Directive 2003/4/EC ได้บัญญัติรับรองสิทธิที่เรียกว่า Access to Justice เพื่อให้ทุกคนภายใต้บังคับของ Directive นี้ มีหลักประกันที่จะได้รับการบังคับให้เป็นไปตามสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมของตน

เนื่องจากประเทศสมาชิกบางประเทศอาจล้มเหลวในการอนุวัติการให้เป็นไปตาม Directive เมื่อถึงกำหนดที่ Directive กำหนดให้อนุวัติการให้เสร็จสิ้น ไม่ว่าอาจจะโดยจงใจ หรือเหตุอื่นใดที่ไม่อาจอ้างเหตุผลวิสัยได้ในนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับรัฐ เอกชนในรัฐจึงสามารถกล่าวอ้างสิทธิตาม Directive ในศาลภายในได้ เพื่อให้เกิดการบังคับตามสิทธิที่เอกชนมีต่อรัฐได้ทันที (เรียกหลักการนี้ว่า Direct Effect of Directive) นอกจากนี้ประเทศสมาชิกอาจโดนฟ้อง

⁴³ แหล่งเดิม, หน้า 483.

ต่อ ECJ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตาม Directive ได้ โดยในการนี้ ECJ อาจกำหนดมาตรการและคำบังคับต่อประเทศสมาชิกรุ่นเพื่อให้อนุวัติการภายในเงื่อนไขเวลาที่ศาลกำหนด และหากยังล้มเหลวอยู่อีก ศาลมีอำนาจที่จะกำหนดเบี้ยปรับเป็นอัตราสูง อาจเป็นรายวัน รายเดือน หรือรายปี ตามแต่กรณี จนกว่าประเทศสมาชิกรุ่นดังกล่าวจะอนุวัติการให้เป็นไปตาม Directive และจะต้องส่งรายงานการใช้นบังคับ Directive ต่อคณะกรรมการบริหาร (The Commission) ภายในวันที่ 14 สิงหาคม ค.ศ. 2009 เพื่อให้คณะกรรมการจัดทำรายงานต่อ The European Parliament และ The European Council ของสหภาพยุโรป รวมทั้งเสนอมาตรการเพื่อนำไปสู่การทบทวนและแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้ Directive ดังกล่าวนี

อย่างไรก็ดี ระบบบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายของระบบกฎหมายประชาคมยุโรปในส่วนของ Directive นี้ มีทั้งการตรวจสอบการปรับใช้โดยคณะกรรมการบริหาร (The Commission) และการบังคับให้รัฐสมาชิกอนุวัติการและปฏิบัติให้เป็นไปตาม Directive ผ่านกระบวนการทางศาล จึงทำให้รัฐสมาชิกเกิดแรงกระตุ้นในการนำมาตรฐานที่กำหนดใน Directive ไปปรับใช้ ทั้งนี้ในการออกกฎหมายภายในของรัฐสมาชิก เพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตาม Directive นั้น ได้มีบทบัญญัติ ใน TREC และคำวินิจฉัยของ ECJ วางหลักไว้ว่า “การอนุวัติการให้เป็นไปตาม Directive นั้น รัฐสมาชิกสามารถดำเนินการอย่างไรก็ได้ ในวิธีทางที่จะทำให้ Directive สามารถเกิดการปฏิบัติได้จริง และเกิดประสิทธิผล และต้องปรับใช้ทั้งหมด มิใช่แต่เพียงบางส่วน รวมถึงรัฐสมาชิกจะอ้างเหตุ อันไม่ใช่เหตุสุดวิสัยเพื่อไม่ปฏิบัติตาม Directive ไม่ได้”

สำหรับสภาพบังคับทางแพ่งและทางอาญานั้น ให้เป็นไปตามกฎหมายภายในของรัฐสมาชิกแต่ละประเทศ เพียงแต่จะต้องใช้ในทางที่ส่งเสริมการใช้นบังคับตาม Directive เท่านั้น ดังนั้นการใช้นบังคับกฎหมายภายในในลักษณะที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้นบังคับ Directive จึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ และถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายของสหภาพยุโรปด้วย

จะเห็นได้ว่า Directive 2003/4/EC ลงวันที่ 28 มกราคม ค.ศ. 2008 ว่าด้วยสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม ที่ได้ออกมาเพื่ออนุวัติการตาม The Aarhus Convention เป็นแบบอย่างในการคุ้มครองสิทธิที่มีการระบุไว้อย่างชัดเจนและครบวงจร ตั้งแต่การบัญญัติขอบเขตของสิทธิ การให้นิยามศัพท์ ตลอดจนหลักประกันพื้นฐานที่ดั่งไว้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการบังคับให้เป็นไปตามสิทธิ เพื่อให้สิทธิตามที่บัญญัตินี้สามารถเกิดขึ้นจริงและเกิดประสิทธิผลในทางปฏิบัติ

3.3 กฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ

การมีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น ได้รับการคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความเหมาะสมเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่เป็นต้นแบบของระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นประเทศญี่ปุ่น หรือประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี ที่ให้ความสำคัญต่อการเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งถือเป็นสิทธิและเสรีภาพเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนประเภทหนึ่งเช่นกัน ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมรับฟังความคิดเห็นของประเทศต่าง ๆ ดังนี้

3.3.1 ประเทศญี่ปุ่น

ในกระบวนการด้านต่าง ๆ ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการนิติบัญญัติที่ออกกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ การดำเนินการของฝ่ายบริหารในการจัดการกิจการของรัฐภายในกรอบที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และการพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่ออกมา ประชาชนมีบทบาทในกระบวนการดังกล่าวค่อนข้างน้อย แม้ในความเป็นจริงกระบวนการนิติบัญญัติจะมีตัวแทนที่ประชาชนเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมาย แต่เมื่อผ่านการเลือกตั้งแล้วบทบาทของประชาชนที่จะโน้มนำการพิจารณาและตัดสินใจของตัวแทนเหล่านี้มีน้อยมาก การดำเนินการให้มีการบัญญัติกฎหมายใด ๆ ออกมาขึ้นอยู่กับความคิดของตัวแทนเหล่านี้เป็นสำคัญ ซึ่งอาจจะเชื่อมโยงหรืออาจจะปราศจากความสัมพันธ์ใด ๆ กับสิ่งที่ประชาชนได้รับผลกระทบก็ได้ ในส่วนของฝ่ายบริหาร ความเชื่อมโยงกับประชาชนยังมีความห่างไกลออกไปอีก เนื่องจากฝ่ายบริหารเป็นผู้ที่เลือกมาโดยฝ่ายนิติบัญญัติอีกชั้นหนึ่ง การกำหนดนโยบายและการดำเนินการต่าง ๆ จะเป็นการคิดและตัดสินใจของรัฐบาลที่ทำหน้าที่ในช่วงเวลานั้น ๆ สำหรับในการทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ บทบาทของประชาชนแทบจะไม่มีปรากฏแต่อย่างใด ดังนั้น บทบาทของสาธารณชนที่ขาดหายไปในกระบวนการต่าง ๆ เหล่านี้ อาจชดเชยได้ด้วยกระบวนการการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากในกระบวนการมีส่วนร่วมนี้จะเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการให้ข้อมูลและมุมมองต่อวิธีการแก้ไขปัญหา และมีส่วนในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ทำให้มาตรการหรือวิธีการใด ๆ ก็ตามที่จะนำมาบังคับใช้ผ่านการกลั่นกรองและร่วมเสนอแนะโดยประชาชนผู้ได้รับผลกระทบด้วย⁴⁴

⁴⁴ ชาญวิทย์ ชัยกันย์. (2554). *บทเรียนจากโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในญี่ปุ่น*. หน้า 78 - 79.

3.3.1.1 กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยพลังงานปรมาณู (Atomic Energy Basic Law, 1955)⁴⁵

กฎหมายฉบับนี้ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม ค.ศ. 1955 และมีผลบังคับใช้นับแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1956 โดยมีวัตถุประสงค์ว่า เพื่อรักษาทรัพยากรพลังงานในอนาคต เพื่อให้ให้เกิดความก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อเป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรม ด้วยการสนับสนุนการวิจัย พัฒนาและการนำพลังงานปรมาณูไปใช้ เพื่อส่งเสริมสวัสดิการของมนุษย์ และเพื่อยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ในระดับชาติ โดยมีนโยบายพื้นฐาน คือ เพื่อการวิจัย พัฒนาและการนำพลังงานปรมาณูไปใช้จะจำกัดอยู่ในวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้ในทางสันติ และต้องดำเนินการโดยอิสระภายใต้การบริหารจัดการตามระบอบประชาธิปไตยและเป็นไปเพื่อให้ประชาชนเกิดความร่วมมือกับองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศ

กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยพลังงานปรมาณูบัญญัติถึงการจัดตั้งคณะกรรมการพลังงานปรมาณู (Atomic Energy Commission) ว่า ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพลังงานปรมาณูขึ้น โดยสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อวัตถุประสงค์ในการนำแผนนโยบายแห่งชาติไปใช้ในการวิจัย พัฒนาและการนำพลังงานปรมาณูไปใช้ และการตระหนักถึงการดำเนินการตามระบอบประชาธิปไตยเพื่อการบริหารพลังงานปรมาณู โดยคณะกรรมการพลังงานปรมาณูมีหน้าที่ในการวางแผนพิจารณา และตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับการวิจัย พัฒนาและการนำพลังงานปรมาณูไปใช้

ในการควบคุมเครื่องปฏิกรณ์นั้น ผู้ที่จะก่อสร้างเครื่องปฏิกรณ์จะต้องปฏิบัติตามระเบียบที่บังคับใช้โดยรัฐบาลตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และให้บังคับใช้ระบอบดังกล่าวต่อบุคคลผู้ที่จะซ่อมแซมหรือรื้อถอนเครื่องปฏิกรณ์ด้วย และหากผู้ที่ได้ก่อสร้าง ซ่อมแซม หรือรื้อถอนเครื่องปฏิกรณ์ จะต้องได้รับอนุมัติแผนการดำเนินการจากรัฐบาลก่อนที่จะดำเนินการใด ๆ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ⁴⁶

นอกจากนี้ การป้องกันอันตรายจากกัมมันตภาพรังสีนั้น จะต้องมีการเกี่ยวข้องกับมาตรการความปลอดภัยและอนามัยทางด้านโรงงาน การขาย การใช้ มาตรการ หรือในด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับวัสดุที่มีกัมมันตภาพรังสี และเพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด⁴⁷

กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยพลังงานปรมาณูยังได้บัญญัติถึงการชดเชยความเสียหายว่า รัฐบาลหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลอาจจ่ายเงินชดเชยความเสียหายตามบทบัญญัติของ

⁴⁵ แหล่งเดิม, หน้า 43 - 45.

⁴⁶ กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยพลังงานปรมาณู 1955 มาตรา 14.

⁴⁷ กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยพลังงานปรมาณู 1955 มาตรา 20.

กฎหมายนี้หรือกฎหมายใด ๆ ที่บังคับตามกฎหมายนี้ ทั้งนี้ ภายในขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐบาล หรือบุคคลดังกล่าว เพื่อพัฒนาวัสดุต้นกำเนิดนิวเคลียร์ หากเกิดความเสียหายขึ้น รัฐบาลหรือบุคคลดังกล่าว อาจเรียกค่าเสียหายจากบุคคลผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน สิทธิในการทำเหมือง สิทธิในการเช่า หรือสิทธิใด ๆ หรือจากบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย⁴⁸

ทั้งนี้ กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยพลังงานปรมาณูได้มีการกำหนดหมายเหตุไว้ด้วยว่าการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายนี้ หรือในการบัญญัติหรือบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนี้ จะต้องเป็นไปตามหลักความยุติธรรม ทั้งนี้ การพิจารณาให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ และตามสถานการณ์อันนำไปสู่การเสนอต่อรัฐสภาเพื่อรักษาความร่วมมือกันในระดับชาติต่อไป

3.3.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินชดเชย (The law on compensation for nuclear damage)⁴⁹

กฎหมายว่าด้วยการชดเชยความเสียหายจากนิวเคลียร์ หมายเลข 147 กฎหมายนี้มีจุดประสงค์เพื่อมุ่งคุ้มครองบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากพลังงานนิวเคลียร์ ครอบคลุมถึงความเสียหายที่เกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรมนิวเคลียร์ รวมถึงการชดเชยค่าเสียหายที่เกิดจากการทำงานของเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์⁵⁰

ความรับผิดชอบในความเสียหายทางนิวเคลียร์ กำหนดถึงความรับผิดชอบในความเสียหายทางนิวเคลียร์อาจเป็นความรับผิดที่ปราศจากความผิด (liability without fault) ความรับผิดอย่างแคบ กล่าวคือ เมื่อความเสียหายทางนิวเคลียร์เกิดขึ้น เนื่องจากการปฏิบัติการเกี่ยวกับเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายดังกล่าว นั้น คือบุคคลที่ผูกพันและต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเนื่องมาจากเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ดังกล่าว เว้นแต่กรณีที่มีความเสียหายนั้นเกิดขึ้นเนื่องจากสภาพภัยธรรมชาติและความวุ่นวายทางสังคม ทั้งนี้ ให้รวมถึงความเสียหายที่อาจมาจากการขนส่งเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ด้วย

กฎหมายดังกล่าวยังบัญญัติถึงสิทธิในการฟ้องคดีว่า ในความเสียหายทางนิวเคลียร์เกิดขึ้น และถ้าความเสียหายนั้นเกิดขึ้นจากการกระทำโดยเจตนาของบุคคลที่สาม ผู้ที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายทางนิวเคลียร์นั้นต้องชดเชยค่าเสียหายทางนิวเคลียร์ และยังสงวนสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อผู้รับผิดชอบทางนิวเคลียร์⁵¹

⁴⁸ กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยพลังงานปรมาณู 1955 มาตรา 21.

⁴⁹ ชาญวิทย์ ชัยกันย์. เล่มเดิม. หน้า 63 - 70.

⁵⁰ กฎหมายว่าด้วยการชดเชยความเสียหายจากนิวเคลียร์ มาตรา 1.

⁵¹ กฎหมายว่าด้วยการชดเชยความเสียหายจากนิวเคลียร์ มาตรา 5.

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้บัญญัติให้มีสัญญาประกันความรับผิดในความเสียหายทางนิวเคลียร์ ซึ่งเป็นสัญญาที่ผู้ประกันต้องรับผิดในความเสียหายทางนิวเคลียร์ที่เกิดขึ้นจากสาเหตุที่แน่นอน ถ้าบุคคลที่ได้รับทุกขุทรมานหรือความเดือดร้อนเสียหายจากนิวเคลียร์มีสิทธิที่จะได้รับชดเชยค่าเสียหายจากสัญญาประกันความรับผิดดังกล่าว ผู้ประกันที่ทำสัญญาประกันความเสียหายอาจเรียกร้องต่อผู้รับประกันตามสัญญาประกัน หรือตามความยินยอมของบุคคลที่ได้รับการเดือดร้อนเสียหายจากนิวเคลียร์ สิทธิในการเรียกร้องให้ชำระเงินประกันตามความรับผิดตามสัญญาประกันความรับผิดไม่อาจโอนไปยังบุคคลอื่นหรือไม่ผูกพันบุคคลอื่น บุคคลที่ได้รับการเดือดร้อนเสียหายจากนิวเคลียร์เท่านั้นที่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายทางนิวเคลียร์ได้⁵²

ข้อตกลงเกี่ยวกับการชดเชยค่าเสียหาย (indemnity agreement) อันอาจเป็นสัญญาที่รัฐบาลผู้รับผิดชอบในความเสียหายต้องรับผิดชอบและต้องชดเชยค่าเสียหายที่เพิ่มขึ้นจากความเสียหายทางนิวเคลียร์ที่ไม่ครอบคลุมอยู่ในสัญญาประกันความรับผิด และความรับผิดทางการเงินเกี่ยวกับความเสียหายทางนิวเคลียร์ ในกรณีที่ผู้รับผิดชอบความเสียหายทางนิวเคลียร์กลายเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายทางนิวเคลียร์จะต้องรับผิดชอบในการจ่ายค่าตอบแทนความเสียหายแก่รัฐ โดยข้อตกลงเกี่ยวกับการชดเชยค่าเสียหายอาจถูกกำหนดไว้โดยกฎหมายอื่น⁵³

รัฐบาลอาจตั้งคณะกรรมการประนีประนอมข้อพิพาทในการชดเชยค่าเสียหายทางนิวเคลียร์ ซึ่งอาจเรียกว่า “คณะกรรมการประนีประนอมข้อพิพาท” (Reconciliation Committee) ให้เป็นคณะทำงานคณะหนึ่งในองค์กรวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีตามมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้ โดยคณะกรรมการประนีประนอมข้อพิพาทอาจดำเนินการ ดังนี้

(1) ประนีประนอมข้อพิพาทหรือความขัดแย้งที่อาจจะเพิ่มมากขึ้นเกี่ยวกับการชดเชยความเสียหายทางนิวเคลียร์

(2) สอบสวนและเก็บรวบรวมพยานหลักฐานที่จำเป็นเกี่ยวกับความเสียหายทางนิวเคลียร์ รวมถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้อง⁵⁴

3.3.1.3 กฎหมายว่าด้วยข้อตกลงสำหรับการชดเชยความเสียหายจากนิวเคลียร์ (The law on Indemnity Agreement for Compensation for Nuclear Damage)⁵⁵

กฎหมายว่าด้วยข้อตกลงสำหรับการชดเชยความเสียหายจากนิวเคลียร์ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดถึงนิยามคำว่า เครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ ความเสียหายทางนิวเคลียร์ ผู้รับผิดชอบทาง

⁵² กฎหมายว่าด้วยการชดเชยความเสียหายจากนิวเคลียร์ มาตรา 8.

⁵³ กฎหมายว่าด้วยการชดเชยความเสียหายจากนิวเคลียร์ มาตรา 10.

⁵⁴ กฎหมายว่าด้วยการชดเชยความเสียหายจากนิวเคลียร์ มาตรา 18.

⁵⁵ ชาญวิทย์ ชัยกันย์, เล่มเดิม, หน้า 66 - 68.

นิวเคลียร์ เรือที่บรรทุกเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์หรือเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ ความมั่นคงทางการเงิน และ สัญญาประกันความรับผิด⁵⁶

รัฐบาลอาจทำความตกลงกับผู้รับผิดชอบทางนิวเคลียร์เกี่ยวกับความเสียหายทางนิวเคลียร์ที่อาจจะเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นความเสียหายที่ไม่ครอบคลุมตามสัญญาประกันความรับผิด รวมถึงความเสียหายเกี่ยวกับความมั่นคงทางนิวเคลียร์ ในกรณีที่ผู้รับผิดชอบทางนิวเคลียร์ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐบาล⁵⁷

ความเสียหายที่รัฐบาลต้องชดใช้ภายใต้ข้อตกลงนั้น อาจเรียกว่า ข้อตกลงชดใช้ค่าเสียหาย (Indemnity agreement) ซึ่งอาจเป็นความเสียหาย ดังนี้

- (1) ความเสียหายทางนิวเคลียร์ที่เกิดจากแผ่นดินไหวหรือการระเบิด
- (2) ความเสียหายทางนิวเคลียร์ที่เกิดจากการดำเนินการตามปกติ (หมายถึงการจัดการเกี่ยวกับเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ เป็นต้น ภายใต้เงื่อนไขตามคำสั่งของรัฐมนตรี)
- (3) ความเสียหายทางนิวเคลียร์ที่ครอบคลุมตามสัญญาประกันความรับผิด และสำหรับบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากความเสียหายทางนิวเคลียร์ แต่ไม่สามารถเรียกร้องให้มีการชดใช้ค่าเสียหายในช่วงเวลาสิบปี นับแต่วันที่เกิดเหตุได้ (การเรียกร้องค่าเสียหายในกรณีนั้น เฉพาะกรณีที่มีเหตุผลอันสมควรที่ไม่สามารถเรียกร้องให้ชดใช้ค่าเสียหายภายในระยะเวลาที่กำหนดได้)
- (4) ความเสียหายทางนิวเคลียร์ที่เกิดจากเรือบรรทุกนิวเคลียร์ที่ผ่านน่านน้ำของต่างประเทศ และเป็นความเสียหายที่ไม่สามารถชดใช้โดยมาตรการความมั่นคงทางการเงิน
- (5) ความเสียหายทางนิวเคลียร์ที่เกิดจากเหตุอื่น นอกเหนือจากกรณีข้างต้น ตามที่กำหนดไว้ตามมติของคณะรัฐมนตรี⁵⁸

สิทธิที่จะได้รับชำระเงินภายใต้ข้อตกลงเกี่ยวกับการชดใช้ค่าเสียหายอาจจะถูกยกเลิกไปเมื่อพ้นระยะเวลา 2 ปี และในกรณีที่รัฐบาลได้ชดใช้ค่าเสียหายตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลงเกี่ยวกับการชดใช้ค่าเสียหายแล้ว และถ้าผู้รับผิดชอบทางนิวเคลียร์มีส่วนร่วมในข้อตกลงเกี่ยวกับการชดใช้ค่าเสียหายด้วยนั้น ผู้รับผิดชอบทางนิวเคลียร์มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อบุคคลที่สาม และรัฐบาลอาจใช้สิทธิดังกล่าวได้เช่นกัน แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินจำนวนค่าเสียหายที่ได้ชดใช้ไป และถ้าผู้รับผิดชอบทางนิวเคลียร์ได้รับการชดใช้ค่าเสียหาย ในกรณีที่ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อบุคคลที่สาม รัฐบาลอาจไม่ต้อง

⁵⁶ หมายความว่าด้วยข้อตกลงสำหรับการชดเชยความเสียหายจากนิวเคลียร์ มาตรา 1.

⁵⁷ หมายความว่าด้วยข้อตกลงสำหรับการชดเชยความเสียหายจากนิวเคลียร์ มาตรา 2.

⁵⁸ หมายความว่าด้วยข้อตกลงสำหรับการชดเชยความเสียหายจากนิวเคลียร์ มาตรา 3.

รับผิดชอบในการชดเชยค่าเสียหายไม่เกินจำนวนที่ได้ชดเชยไป การชดเชยเงินคืนกรณีที่ได้รับเงินมาแล้วตามข้อตกลงให้ชดเชยค่าเสียหาย รัฐบาลอาจให้ผู้รับผิดชอบทางนิเวศวิทยาชดเชยเงินคืนตามมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้ หากเป็นกรณีต่อไปนี้

(1) ความเสียหายทางนิเวศวิทยาเพิ่มขึ้นจากข้อเท็จจริงที่ว่า ผู้รับผิดชอบทางนิเวศวิทยาซึ่งมีส่วนในข้อตกลงเกี่ยวกับความเสียหายนั้นไม่ดำเนินการในการแจ้งรัฐบาลเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่สำคัญบางประการเกี่ยวกับการปฏิบัติการเกี่ยวกับเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ หรือแจ้งข้อมูลผิดพลาดไป

(2) ความเสียหายทางนิเวศวิทยาที่เกิดจากการปฏิบัติการเกี่ยวกับเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ เช่น เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ได้รับผลกระทบทางนิเวศวิทยาได้รับแจ้งจากรัฐบาลถึงการยกเลิกข้อตกลงเกี่ยวกับการชดเชยค่าเสียหาย ในวันก่อนวันที่การแจ้งยกเลิกของรัฐบาลมีผล⁵⁹

การยกเลิกข้อตกลงเกี่ยวกับการชดเชยค่าเสียหายนั้น ผู้รับผิดชอบทางนิเวศวิทยาซึ่งมีส่วนในข้อตกลงให้ชดเชยค่าเสียหายนั้นได้จัดให้มีการให้ความมั่นคงปลอดภัยทางการเงิน นอกเหนือจากข้อสรุปในข้อตกลงให้ชดเชยค่าเสียหาย รัฐบาลอาจยอมรับข้อเสนอที่ยกเลิกข้อตกลงการชดเชยค่าเสียหาย หรืออาจยกเลิกข้อตกลงดังกล่าวก็ได้ ส่วนการยกเลิกข้อตกลงเกี่ยวกับการชดเชยค่าเสียหายนั้น อาจมีผลในอนาคตได้⁶⁰

รัฐบาลอาจยกเลิกข้อตกลงเกี่ยวกับการชดเชยค่าเสียหายในกรณีที่ผู้รับผิดชอบทางนิเวศวิทยามีส่วนในข้อตกลงดังกล่าวด้วย กล่าวคือ

- (1) ฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการชดเชยค่าเสียหาย
- (2) ไม่ชดเชยค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับค่าเสียหาย
- (3) ไม่ดำเนินการแจ้งข้อมูลหรือให้ข้อมูลที่ผิดพลาด
- (4) ไม่กำหนดมาตรการบางอย่างที่จำเป็น

(5) ฝ่าฝืนบทบัญญัติในข้อตกลงให้ชดเชยค่าเสียหายข้อใดข้อหนึ่งตามที่กำหนดไว้โดยมติของคณะรัฐมนตรี ซึ่งการยกเลิกข้อตกลงเกี่ยวกับการชดเชยค่าเสียหายนั้นอาจมีผลในอนาคต⁶¹

ในกรณีที่ผู้รับผิดชอบทางนิเวศวิทยามีส่วนในข้อตกลงให้ชดเชยค่าเสียหายนั้นฝ่าฝืนข้อตกลงเกี่ยวกับการชดเชยค่าเสียหายตามที่กำหนดไว้โดยมติของคณะรัฐมนตรีนั้น รัฐบาลอาจบังคับให้มีการชำระค่าปรับ กรณีเพิกเฉยต่อการปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้⁶²

⁵⁹ กฎหมายว่าด้วยข้อตกลงสำหรับการชดเชยความเสียหายจากนิเวศวิทยา มาตรา 13.

⁶⁰ กฎหมายว่าด้วยข้อตกลงสำหรับการชดเชยความเสียหายจากนิเวศวิทยา มาตรา 14.

⁶¹ กฎหมายว่าด้วยข้อตกลงสำหรับการชดเชยความเสียหายจากนิเวศวิทยา มาตรา 14.

⁶² กฎหมายว่าด้วยข้อตกลงสำหรับการชดเชยความเสียหายจากนิเวศวิทยา มาตรา 16.

3.3.1.4 กฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการพัฒนาพลังงานไฟฟ้า⁶³

กฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการพัฒนาพลังงานไฟฟ้านั้น ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงภูมิทัศน์บริเวณที่ติดกับเครื่องกำเนิดพลังงาน (Law for the Adjustment of Areas Adjacent to Power Generating Facilities) โดยกฎหมายฉบับนี้มีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชน กิจกรรมทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงปลอดภัยเกี่ยวกับการจัดหาพลังงานไฟฟ้า และมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ชีวิตความเป็นอยู่บริเวณพื้นที่ที่ใกล้เคียงแหล่งผลิตพลังงานดีขึ้น โดยการเสนอให้มีการปรับเปลี่ยนพื้นที่สาธารณะบริเวณนั้น และสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกบริเวณพื้นที่ใกล้เคียงแหล่งผลิตพลังงาน⁶⁴

การกำหนดสถานที่ตั้ง รัฐมนตรีมีอำนาจในการกำหนดและประกาศสถานที่ตั้งเพื่อใช้ในการก่อสร้างแหล่งผลิตพลังงาน สถานที่ตั้งสำหรับการก่อสร้างแหล่งพลังงานนั้นต้องมีความน่าเชื่อถือ สถานที่ตั้งเพื่อปรับสิ่งแวดล้อมในที่สาธารณะนั้นต้องทำให้ชีวิตและความเป็นอยู่บริเวณพื้นที่ใกล้เคียงแหล่งผลิตพลังงานดีขึ้น โดยรัฐมนตรีมีอำนาจในการเสนอเพื่อกำหนดสถานที่ตั้งตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ข้างต้น โดยอาจทำการปรึกษากับหัวหน้าหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้อง⁶⁵

การปรับเปลี่ยนทำเลที่ตั้งโครงการ รัฐบาลอาจดำเนินการในลักษณะที่เรียกว่า การปรับเปลี่ยนทำเลที่ตั้งโครงการ และปรับเปลี่ยนเพื่อให้ได้รับการยอมรับจากรัฐมนตรีที่มีอำนาจ อีกทั้งต้องสอดคล้องกับการปรับเปลี่ยนถนน ชายฝั่ง ชายฝั่งจอดเรือหาปลา สวนสาธารณะเทศบาล รวมถึงสถานที่สาธารณะอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในมติของคณะรัฐมนตรี

ในการเสนอปรับแผนการดำเนินงานนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสอบถามความคิดเห็นของผู้นำท้องถิ่น หรือผู้นำหมู่บ้าน ซึ่งเป็นบุคคลที่มีบทบาทในการทำงานภายใต้การปรับแผนและบุคคลที่มีความคาดหวังให้มีการจัดหาแหล่งผลิตพลังงานขึ้น โดยในการปรับแผนงานต้องให้มีความสอดคล้องกับแผนงานพัฒนาภูมิภาค หรือต้องสอดคล้องกับกฎหมายอื่น ๆ รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่ดีในภูมิภาคนั้น และเมื่อการปรับเปลี่ยนแผนการดำเนินงานเป็นไปอย่างเหมาะสม รัฐมนตรีอาจให้ความเห็นชอบในแผนการดำเนินงานดังกล่าว เมื่อมีการเสนอเพื่อให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับแผนนั้น รัฐมนตรีมีอำนาจโดยการปรึกษากับหัวหน้าหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องได้⁶⁶

⁶³ ชาญวิทย์ ชัยกันย์. เล่มเดิม. หน้า 68 - 70.

⁶⁴ กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงภูมิทัศน์บริเวณที่ติดกับเครื่องกำเนิดพลังงาน มาตรา 1.

⁶⁵ กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงภูมิทัศน์บริเวณที่ติดกับเครื่องกำเนิดพลังงาน มาตรา 3.

⁶⁶ กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงภูมิทัศน์บริเวณที่ติดกับเครื่องกำเนิดพลังงาน มาตรา 3.

เงินอุดหนุนหรือเงินช่วยเหลือ รัฐบาลอาจให้เงินอุดหนุนหรือเงินช่วยเหลือ ในการดำเนินการเกี่ยวกับสาธารณะท้องถิ่น (รวมถึงสำนักงานบริการภาคชายฝั่ง) เพื่อให้เหมาะสมกับค่าใช้จ่ายในการทำงานภายใต้การปรับเปลี่ยนที่ตั้งโครงการ⁶⁷ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงความจำเป็นที่จะให้บริการที่เหมาะสมกับงานภายใต้การปรับเปลี่ยนที่ตั้งโครงการ รัฐบาลยกทรัพย์สินบางอย่างให้เป็นของสาธารณะของท้องถิ่น เพื่อให้เหมาะสมกับค่าใช้จ่ายในการทำงาน⁶⁸

3.3.1.5 ระดับของการมีส่วนร่วม⁶⁹

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการปัญหาพลังงานนั้น ต้องวิเคราะห์ถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในหลายระดับ โดยระดับของการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมอาจขึ้นอยู่กับลักษณะของกรณีที่ต้องการให้เกิดการมีส่วนร่วมด้วยว่าเป็นลักษณะใด และต้องการสิ่งใดจากประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมบ้าง ทั้งนี้ โครงการของรัฐในหลายกรณี หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศญี่ปุ่น จะกำหนดระดับการมีส่วนร่วมไว้เป็นกรณีไป ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 3 ระดับ ดังนี้

1) ระดับการให้ข้อมูลและความคิดเห็น

การมีส่วนร่วมระดับเบื้องต้นนี้อาจกล่าวได้ว่า เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่พบเห็นได้มากที่สุด เนื่องจากโดยสภาพของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องต่าง ๆ อาจจะมีจำนวนมาก บทบาทที่สำคัญที่ประชาชนอาจกระทำเพื่อให้เกิดผลประโยชน์แก่สังคมและชุมชนได้มาก คือ การร่วมกันให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ที่หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจะกระทำ ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อประชาชนในสังคมหรือชุมชนนั้น เพื่อที่จะทำให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องครอบคลุมทุกด้าน และทำให้ข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐนั้นใช้ประกอบการตัดสินใจมีเพียงพอ ซึ่งจะทำให้คุณภาพการตัดสินใจมีเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย หากหน่วยงานของรัฐนั้นอาศัยแต่เพียงข้อมูลที่ตนรวบรวมและมีอยู่โดยที่ข้อมูลนั้นไม่ครอบคลุมทุกด้านดังที่ควรจะเป็นอาจจะมีผลทำให้การตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานนั้นส่งผลเสียต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนในสังคมหรือชุมชนนั้น โดยผลที่มุ่งประสงค์อาจจะไม่เกิดขึ้นตามที่ต้องการเสียด้วยซ้ำ นอกจากการให้ข้อมูลแล้ว บทบาทที่สำคัญที่มักติดตามมาเสมอ คือ การให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการที่หน่วยงานของรัฐนั้นได้คิดไว้ว่า เมื่อนำมาคิดวิเคราะห์เปรียบเทียบกับข้อมูลแขนงต่าง ๆ ที่รวบรวมได้และมีอยู่จะทำให้การดำเนินการที่คิดไว้ส่งผลดีและผลเสียอย่างไรบ้าง ผลเสียที่อาจจะก่อให้เกิดขึ้นจะคุ้มค่างกับผลดีที่การดำเนินการนั้นจะก่อให้เกิดขึ้นหรือไม่ และ

⁶⁷ กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงภูมิทัศน์บริเวณที่ติดกับเครื่องกำเนิดพลังงาน มาตรา 7.

⁶⁸ กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงภูมิทัศน์บริเวณที่ติดกับเครื่องกำเนิดพลังงาน มาตรา 8.

⁶⁹ ชาญวิทย์ ชัยกันย์, เล่มเดิม, หน้า 79 - 80.

แม้กระทั่งความคิดเห็นเกี่ยวกับประสิทธิผลของการดำเนินการที่คิดไว้ว่าจะบรรลุผลได้จริงหรือไม่ หรือควรจะมีการปรับปรุงแก้ไขอย่างไร เพื่อให้ข้อบกพร่องที่มีอยู่ลดน้อยลง และทำให้โอกาสที่จะบรรลุผลตามที่ต้องการมีมากขึ้น

2) ระดับการตัดสินใจ

การมีส่วนร่วมในระดับนี้ บทบาทของประชาชนในสังคมหรือชุมชนจะมีมากขึ้น โดยไม่เพียงแต่การให้ข้อมูลและความเห็นเท่านั้น แต่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าการดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐควรที่จะดำเนินการได้หรือไม่ หรือหากได้ดำเนินการไปแล้วควรที่จะคงอยู่ต่อไปหรือไม่ เนื่องจากบทบาทในระดับนี้จะมีผลกระทบค่อนข้างมากต่อการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ โดยประชาชนจะถือได้ว่าเป็นผู้ชี้ชะตาด้วยตนเองโดยตรงเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ อำนาจสิทธิขาดไม่ได้อยู่กับหน่วยงานของรัฐอีกต่อไป และการดำเนินการในระดับนี้จะมีประชาชนที่เข้าไปเกี่ยวข้องค่อนข้างมาก ค่าใช้จ่ายและการะในการดำเนินการก็จะมีมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีมีส่วนร่วมในระดับอื่น ๆ ดังนั้น จึงมักจะเกิดขึ้นเฉพาะในกรณีที่มีความสำคัญเป็นพิเศษอย่างยิ่งเท่านั้น โดยมากการมีส่วนร่วมในระดับนี้อาจจะเกิดขึ้นในรูปของการลงประชามติในประเด็นปัญหาต่าง ๆ

3) ระดับการดำเนินการบังคับ

ในระดับนี้ มาตรการ แนวทางหรือนโยบายในเรื่องต่าง ๆ ได้มีการกำหนดไว้แล้ว แต่การบังคับการให้เป็นไปตามมาตรการ แนวทางหรือนโยบายนั้นอาจจะไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร กล่าวคือ อาจเกิดความล่าช้าในการบังคับการ หรือการดำเนินการที่ทำอยู่ไม่สัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ที่มาตรการ แนวทางหรือนโยบายเหล่านั้นได้วางไว้ ในบางกรณีจึงเปิดช่องทางให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบเข้าไปเป็นผู้มีบทบาทในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเสียเอง ซึ่งการบังคับการในที่นี้ไม่ได้หมายถึงกรณีที่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจะใช้กำลังบังคับการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดด้วยตนเอง หากแต่ประชาชนจะต้องใช้สิทธิที่ตนมีอยู่ผ่านกระบวนการทางศาลที่จะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบและกลั่นกรองการดำเนินการของประชาชนผู้ร้องขอว่า กรณีที่เกิดขึ้นนั้นครบตามองค์ประกอบที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ และศาลยังจะทำหน้าที่ในการพิจารณาเกี่ยวกับมาตรการในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายด้วยว่าควรจะใช้มาตรการเช่นไรจึงจะอยู่ในระดับและขอบเขตอันเหมาะสม

3.3.1.6 หลักการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย⁷⁰

การมีส่วนร่วมของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐหากจะต้องให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงการดำเนินการแต่ละระดับของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่หรือสวัสดิภาพของประชาชนได้ นอกจากนี้ ควรจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้น เพื่อป้องกันผลกระทบหรือความเสียหายที่หากเกิดขึ้นแล้วอาจไม่สามารถแก้ไขหรือเยียวยาได้ภายหลัง

การมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมอย่างมีคุณค่าที่แท้จริง จะต้องอาศัย “ข้อมูล” เป็นสำคัญ ข้อมูลที่กล่าวถึงนี้ก็คือ ตั้งแต่ความมีอยู่ของแนวคิดที่จะดำเนินการต่าง ๆ ไปจนกระทั่งข้อมูลทางเทคนิคเกี่ยวกับผลกระทบและผลประโยชน์จากการดำเนินการที่เป็นปัญหาเหล่านั้น หน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงจำเป็นต้องแจ้งข้อมูลที่สำคัญและจำเป็นต่อการตัดสินใจให้แก่ประชาชนตั้งแต่แรก เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสที่จะศึกษาและทำความเข้าใจข้อมูลเหล่านั้นอย่างถ่องแท้ ความสำคัญของการให้ข้อมูล นอกจากจะเป็นไปในเรื่องของเวลาในการให้ข้อมูลแล้ว ยังรวมถึงเนื้อหาและถ้อยคำของข้อมูลที่ให้ด้วย โดยข้อมูลที่ให้แก่ประชาชนจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเป็นข้อมูลที่ครอบคลุมทุกด้านที่สำคัญ ๆ โดยไม่มีการปกปิดมิให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลที่ควรต้องรับรู้ โดยปกติแล้ว ประชาชนมักเสียเปรียบต่อหน่วยงานของรัฐอยู่แล้ว จากสภาพที่อาจจะไม่ใช่เป็นผู้ที่ศึกษาหรือมีความชำนาญเป็นพิเศษในเรื่องที่เป็นประเด็นปัญหา ดังนั้น เนื้อหาของข้อมูลที่ให้ควรจะอยู่ในรูปถ้อยคำและการเรียบเรียงที่จะทำให้ประชาชนธรรมดาทั่วไปสามารถอ่านและทำความเข้าใจสาระของข้อมูลได้ด้วย หากข้อมูลที่ให้นั้นเต็มไปด้วยภาษาและข้อมูลทางเทคนิคในรูปที่ประชาชนธรรมดาทั่วไปไม่สามารถเข้าใจได้ การให้ข้อมูลลักษณะดังกล่าวแทบจะให้ผลที่ไม่แตกต่างจากการไม่ให้ข้อมูลใด ๆ เลย นอกจากนี้ การกระจายข้อมูลควรจะต้องทำให้ไปถึงประชาชนที่ได้รับผลกระทบอย่างทั่วถึงด้วย การมีส่วนร่วมที่วางอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ครบถ้วนเพียงพอ นี้ จึงจะถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมที่สร้างคุณประโยชน์อย่างแท้จริง

การมีส่วนร่วมลักษณะหนึ่งที่เป็นส่วนหนึ่งของการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการลงโทษที่จะใช้กับผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายว่ามาตรการลงโทษที่จะกำหนดนั้น มีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใดกับความร้ายแรงแห่งการฝ่าฝืนกฎหมาย และความเสียหายหรือผลกระทบที่เกิดจากการ

⁷⁰ แหล่งเดิม. หน้า 80 - 85.

ฝ่าฝืนดังกล่าวนี้ ทั้งนี้ เนื่องจากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบเป็นผู้ที่ทราบข้อมูลดีว่า การดำเนินการเช่นใดจึงจะสามารถแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าความต้องการของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบในกรณีเช่นนี้จะเป็นความเห็นที่เด็ดขาด เพราะเมื่อได้รับทราบความคิดเห็นของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบแล้ว หน่วยงานผู้รับผิดชอบก็ยังคงต้องชั่งน้ำหนักในการตัดสินใจในท้ายที่สุดอีกชั้นหนึ่งว่า ระดับการชดเชยเยียวยาที่เหมาะสมควรจะเป็นเช่นไร

บทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายเอง การบังคับในที่นี้อาจจะเกิดขึ้นได้สองกรณี กรณีแรก เป็นการบังคับต่อหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบต่อการดูแลการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นหรือชุมชนนั้น และอีกกรณีหนึ่ง เป็นการบังคับใช้กฎหมายต่อเอกชนคนอื่นที่กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่คุ้มครองการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน เช่น การที่รัฐให้ออกชนเข้าทำสาธารณูปโภคใด ๆ แก่รัฐ เป็นต้น ทั้งสองกรณีถือว่าเป็นบทบาทที่สำคัญที่จะช่วยให้สัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายด้วยทั้งสิ้น ลักษณะเช่นนี้ประชาชนอาจจะเปลี่ยนสถานภาพของตนจากผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไปทำหน้าที่เป็นเสมือนผู้กำกับดูแลการปฏิบัติตามกฎหมาย ยิ่งไปกว่านั้น คือ สามารถกำกับดูแลได้ แม้กระทั่งหน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบและดูแลการบังคับใช้โดยตรงด้วย

ความสำคัญของการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมีหลายประการ เช่น กรณีที่หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบละเลยไม่ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่ตนมีหน้าที่ต้องกระทำตามกฎหมาย หรือในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีการดำเนินการตามกฎหมาย แต่การดำเนินการนั้นไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำ หรือคงเว้นการกระทำที่ไม่ชอบเหล่านี้อาจจะใช้สิทธิของตนดำเนินการทางศาล เพื่อให้ศาลบังคับการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ไม่ว่าจะเป็นการบังคับให้หน่วยงานของรัฐกระทำการ จดเว้นการกระทำ หรือระงับการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้ การใช้สิทธิของประชาชนในการช่วยบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ บางครั้งอาจเรียกได้ว่าเป็น “การดำเนินคดีโดยประชาชน” (Citizen Suit)

ความสำคัญประการที่สอง คือ กรณีที่มีภาคเอกชนอื่นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายและทำให้ประชาชนกลุ่มหนึ่งได้รับความเสียหาย ประชาชนที่ได้รับความเสียหายนั้นย่อมมีสิทธิที่จะบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิของตน การเปิดช่องทางให้ประชาชนสามารถดำเนินการในตนเองเป็นการกำกับดูแลการปฏิบัติตามกฎหมายด้วยตนเองนี้จะช่วยทำให้การบังคับการตาม

กฎหมายมีประสิทธิภาพและมีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น เนื่องจากในบางโอกาสกรณีที่ปัญหาอาจจะมีหลายกรณี หากต้องบังคับให้การดำเนินการต่าง ๆ ต้องกระทำการผ่านทางหน่วยงานของรัฐ ผู้รับผิดชอบเท่านั้น นอกจากนั้น โดยธรรมชาติของการเกิดกรณีที่เป็นปัญหาขึ้นมา ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจะเป็นกลุ่มแรกที่ได้รับรู้ปัญหาที่เกิดขึ้น หากทำให้ประชาชนเหล่านี้ดำเนินการบังคับการตามกฎหมายได้ด้วยตนเอง ย่อมทำให้สามารถเริ่มกระบวนการได้อย่างรวดเร็วอันจะมีผลทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้รับการเยียวยาได้อย่างรวดเร็วด้วย ความเสียหายหรือผลกระทบหลายลักษณะหากปล่อยให้เกิดขึ้นเป็นเวลานานก่อนที่จะลงมือแก้ปัญหา อาจจะทำให้การแก้ไขนั้นทำได้ยากขึ้น หากต้องการให้การดำเนินการลักษณะเช่นนี้ต้องผ่านกระบวนการของรัฐก็จะใช้เวลานานเนื่องจากกระบวนการมีขั้นตอนการดำเนินงานหลายขั้นกว่าที่จะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เป็นรูปธรรมได้

กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นที่มีความเชื่อมโยงกับการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการใหญ่ ๆ ของรัฐนั้น ประกอบด้วย กฎหมายหลัก 2 ฉบับที่สำคัญ คือ 1) กฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Environment Impact Assessment Law) ค.ศ. 1999 และ 2) กฎหมายว่าด้วยวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง (Administrative Procedure Act) ค.ศ. 1993 แก้ไขเพิ่มเติมล่าสุด ค.ศ. 2005

1) กฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Environment Impact Assessment Law) ค.ศ. 1999

กฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Environment Impact Assessment Law) ค.ศ. 1999 เป็นกฎหมายฉบับแรกที่บัญญัติขึ้นตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1969 (National Environmental Policy Act, 1969) และประเทศญี่ปุ่นได้นำมาปรับใช้ในปี ค.ศ. 1972 โดยใช้เฉพาะกับโครงการที่ดำเนินการโดยภาครัฐเท่านั้น เช่น โครงการก่อสร้างท่าเรือ การก่อสร้างโรงไฟฟ้า หรือการก่อสร้างรถไฟฟ้ายานยนต์ ต่อมามีการนำมาปรับใช้ในโครงการอื่นของรัฐมากขึ้น จนทำให้ในปี ค.ศ. 1999 สภาไดเอตของประเทศญี่ปุ่นได้ย้ายกฎหมายฉบับนี้และประกาศใช้ในเวลาต่อมา กฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมนี้ นอกจากจะกำหนดกระบวนการเริ่มต้น (การขออนุญาต) จนถึงสิ้นสุดโครงการ (การปิดโครงการหรือประเมินโครงการ) ว่าต้องทำอะไรแล้วยังกำหนดเรื่องของการจัดทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ด้วย โดยจะกระทำการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) ที่เป็นที่ตั้งของโครงการนั้น ๆ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับข้อมูลรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมตามกระบวนการที่กฎหมายให้ดำเนินการจากหน่วยงานของรัฐที่

รับผิดชอบ แล้วจึงมาดำเนินการจัดเวทีประชาพิจารณ์ โดยให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ซึ่งกระบวนการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการนั้น ได้แก่

- (1) จัดทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
- (2) ดำเนินกระบวนการที่ให้บุคคลที่สามที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมิน

(3) การติดตามผลภายหลังจากการจัดทำประชาพิจารณ์ที่เกิดขึ้น

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ภายใต้ระบบการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับว่ามีบทบาทสำคัญอย่างมากในการป้องกันมิให้สิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นถูกทำลาย นอกจากนี้ ยังมีระเบียบว่าด้วยการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (the Environmental Impact Assessment Ordinances of Local Governments) ได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ได้อย่างถูกต้อง ซึ่งทั้งเนื้อหาในกฎหมายและระเบียบดังกล่าวมีความสอดคล้องกันอย่างมาก

2) กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Administrative Procedure Act) ค.ศ. 1993 แก้ไขเพิ่มเติมล่าสุด ค.ศ. 2005

มาตรา 39 แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้บัญญัติในเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ว่า

“หน่วยงานทางปกครองที่ได้จัดทำคำสั่งทางปกครองและคำสั่งนั้นมีผลต่อส่วนรวม หน่วยงานนั้นจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องได้แสดงความคิดเห็น...” ซึ่งในประเทศญี่ปุ่นได้ระบุว่าเป็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน (Public Comment Procedure) นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติเพิ่มเติมที่กำหนดขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ดังนี้

มาตรา 40 กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งจะต้องดำเนินการภายใน 30 วัน นับแต่มีคำสั่งทางปกครองให้ดำเนินการ

มาตรา 41 กำหนดให้มีการนำเอาความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวกับการปรับปรุงการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลต่อประชาชนอย่างต่อเนื่อง

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า กฎหมายทั้งสองฉบับมีส่วนสนับสนุนให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นไปอย่างมีระบบ ชัดเจน ถูกต้อง และโปร่งใส ทำให้การดำเนินงานต่าง ๆ เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

3.3.2 ประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี

3.3.2.1 กระบวนการรับฟังความคิดเห็น

มาตรา 73⁷¹ กระบวนการรับฟังความคิดเห็น

(1) ผู้เป็นเจ้าของโครงการจะต้องเสนอแผนงานดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็นเพื่อดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็น แผนงานดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยแผนงานและคำอธิบายรายละเอียดของโครงการ เขตที่ดินหรืออาคารที่ได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าว

(2) ให้เจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็นรับฟังความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ที่มีขอบเขตภาระหน้าที่ของโครงการนี้

(3) โดยการกำหนดของเจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็นการแสดงผลงานดังกล่าวจะต้องแสดงเพื่อให้มีการตรวจสอบเอกสารดังกล่าวเป็นเวลาหนึ่งเดือนในท้องถิ่นที่จะได้รับผลกระทบ การแสดงผลงานอาจจะได้รับการยกเว้นได้ในกรณีที่แผนงานนี้เป็นที่ทราบกันดีในกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบของเขตชุมชนนั้น และบุคคลดังกล่าวมีโอกาสได้ตรวจสอบเอกสารดังกล่าวภายในระยะเวลาอันสมควร

(4) บุคคลซึ่งได้รับการกระทบสิทธิจากโครงการดังกล่าวสามารถยื่นคำคัดค้านภายในเวลา 2 สัปดาห์ หลังจากระยะเวลาการแสดงผลงานนั้นสิ้นสุดลง การยื่นคำคัดค้านดังกล่าวให้ทำเป็นลายลักษณ์อักษร หรือโดยการให้เจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็น หรือเจ้าหน้าที่องค์กรท้องถิ่น จดบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ในกรณีตามวรรคสาม ประโยคที่สอง ให้เจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็นเป็นผู้กำหนดระยะเวลาในการยื่นคัดค้าน

(5) ให้องค์กรท้องถิ่นที่จะต้องแสดงผลงานจะต้องประกาศเกี่ยวกับการแสดงผลงานให้ทราบอย่างน้อยเป็นเวลา 1 สัปดาห์ก่อนการแสดงผลงานดังกล่าว ในการประกาศจะต้องระบุรายละเอียดดังนี้

1. สถานที่และระยะเวลาการแสดงผลงานเพื่อการตรวจสอบ
2. การยื่นคำคัดค้านให้ยื่นต่อองค์กรที่กำหนดไว้ในการประกาศภายในระยะเวลาที่กำหนด
3. ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมิได้เข้าร่วมการอธิบายแผนงานตามเวลาที่ได้กำหนดไว้ให้การอธิบายแผนงานดังกล่าวสามารถดำเนินต่อไปได้ และในกรณีที่มีการยื่นคำคัดค้านล่าช้า คำคัดค้านนั้นอาจไม่ได้รับการพิจารณา

⁷¹ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี.

4. เอ) บุคคลที่ยื่นคำคัดค้านไว้จะได้รับการแจ้งกำหนดเวลาเพื่อการอธิบายแผนงานให้ทราบโดยการประกาศให้ทราบโดยทั่วไป

บี) ในการส่งการแจ้งคำวินิจฉัยเกี่ยวกับคำคัดค้านให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับโครงการดังกล่าวทราบอาจใช้วิธีการประกาศให้ทราบโดยทั่วไปได้ หากบุคคลที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมากกว่า 300 คน ในกรณีที่บุคคลใดที่ได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าวมิได้พักอาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้น แต่ทราบชื่อและที่อยู่ของบุคคลเหล่านั้น หรือสามารถทราบชื่อและที่อยู่ของบุคคลดังกล่าวได้ภายในระยะเวลาอันสมควร กรณีนี้ให้เจ้าหน้าที่แจ้งบุคคลเหล่านั้นให้ทราบกำหนดการแสดงแผนงานพร้อมทั้งรายละเอียดตามที่กำหนดไว้ในวรรคสาม ประโยคที่สองด้วย

(6) หลังจากที่กำหนดเวลาการยื่นคำคัดค้านสิ้นสุดลง ให้เจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็นนำคำคัดค้านโต้แย้งแผนงานที่ยื่นไว้ภายในกำหนดระยะเวลา และความเห็นของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับแผนงานมาพิจารณา พร้อมด้วยผู้ดำเนินโครงการ เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับผู้ที่ได้รับผลกระทบ รวมทั้งบุคคลที่ได้ยื่นคำคัดค้าน ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็นสามารถนำคำคัดค้านที่ยื่นมาล่าช้ามาพิจารณาประกอบได้ กำหนดเวลาเพื่อการอธิบายแผนงานจะต้องประกาศโดยทั่วไปในท้องถิ่นนั้น ๆ ล่วงหน้าอย่างน้อยเป็นเวลา 1 สัปดาห์ เจ้าหน้าที่ที่มีภาระหน้าที่เกี่ยวข้องกับโครงการดังกล่าว ผู้ดำเนินโครงการและบุคคลที่ได้ยื่นคำคัดค้านจะได้รับแจ้งเกี่ยวกับกำหนดเวลาเพื่อการอธิบายแผนงาน ในกรณีที่มิได้ผู้ที่ได้รับแจ้งกำหนดเวลาเพื่อการอธิบายแผนงานดังกล่าวมีจำนวนมากกว่า 300 คน นอกเหนือจากเจ้าหน้าที่ที่มีภาระหน้าที่รับผิดชอบและผู้ดำเนินโครงการ การแจ้งดังกล่าวสามารถทำได้โดยการประกาศโดยทั่วไปแทนการแจ้งได้ การประกาศโดยทั่วไปในกรณีนี้จะแตกต่างไปจากบทบัญญัติในประโยคที่สอง การกำหนดเวลาเพื่อการอธิบายแผนงานให้ทำการประกาศในประกาศของทางราชการของเจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็น และในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าว สำหรับการประกาศให้ทราบในประกาศของทางราชการนั้นให้เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดตามประโยคที่สอง นอกจากนั้นในการอธิบายแผนงานให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการเจรจาทางวาจาซึ่งบัญญัติอยู่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองในทางรูปแบบมาใช้บังคับโดยอนุโลม (มาตรา 67 วรรคหนึ่ง ประโยคที่สาม วรรคสอง ข้อ 1 และ 4 และวรรคสาม มาตรา 68)

(7) ในกรณีที่มีการกำหนดให้ทำการประกาศกำหนดเวลาเพื่อการอธิบายแผนงานตามวรรคห้า ประโยคที่สองแล้ว ในกรณีนี้การกำหนดเวลาเพื่อการอธิบายแผนงานอาจแตกต่างไปจากความในวรรคสาม ประโยคที่สองถึงประโยคที่ห้าได้

(8) ในกรณีที่แผนงานที่ยื่นมานั้นมีการเปลี่ยนแปลงในภายหลัง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวกระทบขอบเขตภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลสาม

มีจำนวนเพิ่มขึ้นหรือร้ายแรงกว่าที่เคยเป็นมา ในกรณีนี้ให้แจ้งการเปลี่ยนแปลงแผนงานดังกล่าวให้บุคคลดังกล่าวทราบและให้เจ้าหน้าที่และบุคคลผู้ได้รับกระทบสิทธิเสนอความคิดเห็นและคำคัดค้านภายใน 2 สัปดาห์ ถ้าการเปลี่ยนแปลงแผนงานของโครงการนั้นมีผลกระทบต่อเขตท้องถิ่นอื่น ๆ ในกรณีนี้ ให้แสดงแผนงานที่มีการเปลี่ยนแปลงในเขตท้องถิ่นนั้นด้วย ทั้งนี้ ให้นำความในวรรคสามถึงหกมาใช้บังคับโดยอนุโลม

(9) ให้เจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็นจะต้องยื่นข้อคิดเห็นเกี่ยวกับผลของกระบวนการรับฟังความคิดเห็น และส่งความคิดเห็นดังกล่าวภายในเวลา 1 เดือน หลังจากการอธิบายแผนงานสิ้นสุดลง การยื่นเอกสารดังกล่าวให้ยื่นไปพร้อมด้วยแผนงานของโครงการ ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ และคำคัดค้านที่ยังไม่เป็นที่ยุติโดยให้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการ

บทบัญญัติของมาตรา 73 เป็นบทบัญญัติพิเศษในเรื่องกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นที่ใช้สำหรับกระบวนการพิจารณาโครงการ กระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นเป็นขั้นตอนที่สนับสนุนให้เจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการสามารถที่จะค้นหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลกระทบของโครงการที่อาจจะเกิดขึ้นหรือที่เป็นไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นขั้นตอนที่ทำให้เจ้าหน้าที่สามารถพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับโครงการดังกล่าวได้ และยังเป็นขั้นตอนที่ทำให้เจ้าหน้าที่สามารถที่จะทราบถึงทัศนะทั่ว ๆ ไป เกี่ยวกับโครงการดังกล่าว และยังสามารถชี้แจงน้ำหนักจากความเห็นฝ่ายต่าง ๆ ที่มีต่อโครงการ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวเป็นกระบวนการที่มุ่งหมายเพื่อรับฟังความจากบุคคลที่ได้รับผลกระทบ (das rechflliche Gehor der Betroffenen) ซึ่งเป็นการคุ้มครองสิทธิและเป็นการป้องกันสิทธิของบุคคลที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังมีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวม และเพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินการกิจของฝ่ายปกครอง รวมทั้งเพื่อทำให้เกิดความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการดังกล่าวและท้ายที่สุดมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดการยอมรับโครงการดังกล่าว หากโครงการดังกล่าวได้รับการพิจารณาแล้วว่าเป็นโครงการที่มีความเหมาะสม⁷²

3.3.2.2 ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของกระบวนการรับฟังความคิดเห็น

โดยหลักทั่วไปแล้ว มาตรา 73 ภายในขอบเขตของมาตรา 2 VwVfG ให้นำมาใช้กับกระบวนการพิจารณาโครงการทุกเรื่อง⁷³ ซึ่งเป็นโครงการที่จะต้องดำเนินการโดยกฎหมายของ

⁷² บรรเจิด สิงคะเนติ. (2544, มีนาคม). กระบวนการพิจารณาโครงการ (Planfeststellungsverfahren) ตามกฎหมายของเยอรมัน (รายงานผลการวิจัย). หน้า 10.

⁷³ แหล่งเดิม. หน้า 11.

สหพันธรัฐ บทบัญญัติของมาตรา 73 VwVfG ถือว่าเป็นบทบัญญัติพิเศษในเรื่องของหลักการรับฟังความคิดเห็น ในขณะที่มาตรา 28 VwVfG (การรับฟังความคิดเห็นของคู่กรณี) เป็นบทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น และด้วยเหตุนี้จึงไม่นำบทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวมาใช้ในกระบวนการพิจารณาโครงการ⁷⁴ แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา 73 เท่าที่มีความมุ่งหมายเพื่อการรับฟังความคิดเห็น ผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องตีความให้สอดคล้องกับหลักการของบทบัญญัติมาตรา 28 VwVfG นอกจากนี้ บทบัญญัติที่เป็นข้อยกเว้นตามมาตรา 28 วรรค 2 และวรรค 3 ก็ไม่นำมาใช้กับกระบวนการพิจารณาโครงการแต่อย่างใด

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา 73 มีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลซึ่งได้รับผลกระทบจากโครงการอันเป็นโครงการที่ได้ดำเนินการภายใต้การพิจารณาโครงการตามมาตรา 72 และโดยเหตุที่โครงการดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็น นอกจากนี้ กระบวนการรับฟังความคิดเห็น ยังมีความมุ่งหมายเพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่พิจารณาโครงการได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนให้มากที่สุดและสมบูรณ์ที่สุด นอกจากนี้ เพื่อทำให้เจ้าหน้าที่ที่พิจารณาโครงการได้ทราบทัศนะทั่ว ๆ ไปที่มีต่อโครงการดังกล่าว ด้วยเหตุนี้เองกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจึงต้องจัดให้มีขึ้น เพื่อที่จะให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้แก่บุคคลผู้ได้รับผลกระทบได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นอันจะมีผลต่อกระบวนการพิจารณาโครงการ และนอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ที่พิจารณาโครงการได้ทำการตรวจสอบและไต่ตรองซึ่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์ของมหาชนและผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าวอย่างรอบด้าน

3.3.2.3 สิทธิในการขอให้พิจารณาโครงการ

ในกฎหมาย VwVfG มิได้กำหนดว่า บุคคลใดบ้างจะเป็นผู้มีสิทธิยื่นคำร้องเพื่อขอให้มีการพิจารณาโครงการ และมีได้กำหนดว่า ผู้ที่ยื่นคำร้องมีสิทธิที่จะขอให้เริ่มกระบวนการพิจารณาโครงการหรือไม่ ข้อพิจารณาประการสำคัญในเรื่องนี้ คือ บทบัญญัติของกฎหมายสารบัญญัติในเรื่องนั้นประกอบกับมาตรา 22⁷⁵ VwVfG ซึ่งในกรณีส่วนใหญ่แล้วก็ได้กำหนดถึงสิทธิดังกล่าวนี้ แต่ทว่าได้ให้สิทธิแก่ผู้ประกอบการในการยื่นคำร้องเพื่อให้มีการพิจารณาอย่างถูกต้อง ถ้าโครงการ

⁷⁴ Kuschnerus, DVBI 1990, 237. อ้างถึงในบรรเจิด สิงคะเนติ. (2544). เล่มเดิม. หน้า 11 - 12.

⁷⁵ มาตรา 22 VwVfG (การเริ่มต้นกระบวนการพิจารณาทางปกครอง) “ให้เจ้าหน้าที่วินิจฉัยภายใต้ดุลพินิจของตนว่าจะดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือไม่ และหากดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองจะเริ่มต้นกระบวนการพิจารณาทางปกครองเมื่อใด กรณีดังกล่าวมิให้นำมาใช้บังคับ กรณีที่กฎหมายได้กำหนดเรื่องดังกล่าวไว้”

ใดโครงการหนึ่งไม่ก่อให้เกิดผลเสียใด ๆ ต่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อบุคคลที่สามแต่อย่างใดหรือผลเสียดังกล่าวสามารถที่จะขจัดออกไปได้ หรือสามารถที่จะดำเนินการแก้ไขได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ และภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวบุคคลผู้ได้รับผลกระทบได้ให้ความเห็นชอบด้วย และโครงการดังกล่าวมิได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะแต่อย่างใดในกรณีนี้ตามหลักการแล้ว เจ้าหน้าที่ย่อมเห็นด้วยกับการใช้สิทธิดังกล่าวข้างต้น

เนื่องจากมีปัญหว่า กรณีใดเข้าเงื่อนไขเพื่อให้ดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในกรณีนี้อย่างน้อยที่สุดผู้ประกอบการย่อมมีสิทธิให้เจ้าหน้าที่วินิจฉัยกรณีของตนได้ ดังนั้น ไม่ว่ากรณีใด ๆ สำหรับผู้เป็นเจ้าของโครงการแล้วย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องตามมาตรา 22 เสมอ และมีสิทธิที่จะให้เริ่มดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าว⁷⁶ ดังนั้น มาตรา 73 วรรค 1 จึงวางอยู่บนเงื่อนไขของสิทธิในการยื่นคำร้องในลักษณะดังกล่าว

สำหรับบุคคลที่สามซึ่งตามมาตรา 73 วรรค 4 ย่อมเป็นบุคคลที่มีสิทธิจะคัดค้านโครงการได้ หากมีกระบวนการพิจารณาโครงการเกิดขึ้น และตามมาตรา 74 วรรค 4 บุคคลผู้มีสิทธิเรียกร้องตามกฎหมายเพื่อให้คุ้มครองประโยชน์ของตนหรือมีสิทธิเรียกร้องค่าทดแทน โดยหลักทั่วไปแล้ว บุคคลดังกล่าวย่อมไม่มีสิทธิที่จะยื่นคำร้องเพื่อให้พิจารณาโครงการและไม่มีสิทธิเรียกร้องที่จะให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาโครงการ ซึ่งย่อมขึ้นอยู่กับพื้นฐานของกฎหมายที่กล่าวอ้างในการดำเนินโครงการดังกล่าวว่าเป็นสิทธิเรียกร้องตามกฎหมายเอกชนหรือสิทธิเรียกร้องตามกฎหมายมหาชน แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายอาจกำหนดข้อยกเว้นไว้ ซึ่งอาจกำหนดข้อยกเว้นให้บุคคลที่สามมีสิทธิยื่นคำร้องดังกล่าวได้ หรือเนื่องจากความซับซ้อนหรือความเกี่ยวพันของปัญหาหรือเนื่องจากความจำเป็นของความร่วมมือกันของผู้เป็นเจ้าของโครงการหลาย ๆ โครงการ หรือกรณีของการดำเนินการกระบวนการพิจารณาโครงการอาจจะนำไปสู่คำถามว่า กฎเกณฑ์ใดที่เป็นกฎเกณฑ์ที่นำมาใช้เพื่อพิจารณาให้ความคุ้มครองในการดำเนินโครงการดังกล่าว ในกรณีสุดท้ายบุคคลที่สามที่ได้รับผลกระทบในกรณีที่มีข้อสงสัยว่าตนมีสิทธิในการยื่นคำร้องเพื่อให้พิจารณาโครงการเองหรือไม่ บุคคลที่สามอาจเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการให้เริ่มต้นกระบวนการพิจารณาโครงการได้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว หมายถึงเจ้าหน้าที่ในการรับฟังความคิดเห็น เพื่อให้เจ้าหน้าที่เรียกร้องให้ผู้เป็นเจ้าของโครงการยื่นคำร้องเพื่อให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาโครงการ

สมาคมเพื่อการคุ้มครองธรรมชาติ BNatSchG (Bundesnaturschutzgesetz) โดยอาศัยสิทธิในการเข้าร่วมตามมาตรา 29 วรรค 1 เช่นเดียวกันไม่มีสิทธิเรียกร้องเพื่อให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาโครงการได้

⁷⁶ DOV 1995, 599 = DVBI 1995, 238. อ้างถึงในบรรเจิด สิงคะเนติ. (2544). เล่มเดิม. หน้า 12 - 15.

ถ้าหากในการพิจารณาอนุญาตโครงการซึ่งจะต้องใช้กระบวนการพิจารณาโครงการ แต่กลับไปใช้กระบวนการอนุญาตทั่วไปแทน “กระบวนการพิจารณาโครงการ” โดยการพิจารณาอนุญาตดังกล่าวมิได้ให้สิทธิคัดค้านเป็นกรณีพิเศษและปราศจากการมีส่วนร่วมของสาธารณะตาม มาตรา 73 ในกรณีนี้บุคคลผู้ได้รับผลกระทบย่อมมีสิทธิโต้แย้งคำวินิจฉัยที่มีพื้นฐานจาก กระบวนการดังกล่าวได้ โดยอาจใช้สิทธิในทางกฎหมายทั่วไปเพื่อโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้⁷⁷ ลักษณะเช่นเดียวกันให้ใช้กับสมาคมเพื่อการคุ้มครองธรรมชาติด้วย หากในกรณีดังกล่าวมิใช่เป็นการดำเนินการตามกระบวนการพิจารณาโครงการ กรณีนี้ก็จะต้อง ยอมรับสิทธิของสมาคมฯ ในการเข้าร่วมในกระบวนการดังกล่าวตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 29 วรรค 1 BNatSchG⁷⁸

แต่อย่างไรก็ตาม บุคคลผู้ได้รับผลกระทบที่ดี หรือสมาคมคุ้มครองธรรมชาติที่ดีย่อมมี สิทธิโต้แย้งคัดค้านการใช้กระบวนการที่ไม่ถูกต้องได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีแทนที่จะใช้กระบวนการ พิจารณาโครงการกลับไปใช้กระบวนการอนุญาตโดยทั่ว ๆ ไป ทั้งนี้ เพราะกระบวนการพิจารณา โครงการนั้นได้กำหนดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่มีลักษณะพิเศษตามมาตรา 73

3.3.2.4 เจ้าหน้าที่ในการรับฟังความและเจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการ

ในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจะต้องดำเนินการหรือกระทำการต่อ เจ้าหน้าที่ซึ่งแยกจากเจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการ หมายถึง ในการดำเนินการจะต้องมี เจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็นที่เป็นเจ้าหน้าที่ระดับล่างซึ่งกฎหมายกำหนด โดยเจ้าหน้าที่ที่ ปฏิบัติงานในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจะทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ ที่ทำหน้าที่พิจารณาโครงการ ในบางกรณีกฎหมายหรือบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอาจจะ กำหนดให้เจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็นกับเจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการทำหน้าที่ในการดำเนิน กระบวนการรับฟังความคิดเห็นโดยใช้เจ้าหน้าที่ชุดเดียวกันหรือคณะเดียวกัน แล้วแต่ตามที่ กฎหมายกำหนด⁷⁹

การกำหนดให้เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ในการรับฟังความคิดเห็นที่ดี หรือให้เป็น เจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการที่ดี อาจกระทำได้โดยกฎหมายหรือโดยรัฐกฤษฎีกาที่ได้มีกฎหมายให้ อำนาจเพื่อการดังกล่าว การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของเจ้าของโครงการเป็นเจ้าหน้าที่ในการรับฟัง

⁷⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2544). เล่มเดิม. หน้า 13.

⁷⁸ แหล่งเดิม.

⁷⁹ มาตรา 73 แห่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี.

ความคิดเห็นที่ดี หรือเป็นเจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการที่ดี ในทางกฎหมายถือว่าเป็นกรณีขัดกับหลักความเป็นกลางและหลักความยุติธรรมของกระบวนการทางปกครอง⁸⁰

3.3.2.5 ขอบเขตของการพิจารณาตามกระบวนการพิจารณาโครงการ

โดยทั่วไปแล้ว ในการพิจารณาโครงการสำหรับโครงการหนึ่งโครงการใดจะต้องพิจารณาภายใต้การไต่ตรองและชี้แจงน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์ของเอกชน และผลประโยชน์มหาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการที่เข้ามาขอพิจารณาต่อเจ้าหน้าที่ ซึ่งโดยพื้นฐานและขอบเขตในการพิจารณาโครงการจะต้องยึดหลักในขอบเขตของเสรีภาพที่ผู้เป็นเจ้าของโครงการสามารถมีเสรีภาพในการก่อตั้งโครงการ โดยพื้นฐานของการพิจารณาดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับข้อเรียกร้องของหลักการเกี่ยวกับการไต่ตรองชี้แจงน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องนั่นเอง

3.3.2.6 ขั้นตอนของกระบวนการรับฟังความคิดเห็น

1) การเสนอโครงการ (Einreichen des Plans)

ตามกฎหมายได้กำหนดให้มีการยื่นโครงการต่อเจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็นและให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวตรวจสอบความสมบูรณ์ของเอกสาร เมื่อเอกสารมีความสมบูรณ์แล้ว ให้เจ้าหน้าที่ส่งต่อเอกสารเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด

การยื่นโครงการ หมายถึง การยื่นคำร้องโดยผู้ยื่นคำร้อง คือ ผู้เป็นเจ้าของโครงการ ซึ่งมีความประสงค์ที่จะให้พิจารณาโครงการ อันเป็นโครงการที่มุ่งหมายจะดำเนินการ บุคคลที่ได้ยื่นคำร้องเพื่อให้พิจารณาโครงการ⁸¹

เอกสารที่ต้องยื่นต่อเจ้าหน้าที่นั้น ตามกฎหมาย⁸² ได้กำหนดว่า ผู้ยื่นคำร้อง จะต้องยื่นเอกสารใดบ้าง เอกสารที่ต้องมอบให้นั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องเป็นเอกสารที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ในทางมหาชน และผลประโยชน์ของเอกชน ตลอดจนสิทธิในทางมหาชนที่เกิดจากผลกระทบของโครงการดังกล่าว นอกจากนี้ ผู้ยื่นคำร้องจะต้องแจ้งให้เจ้าของที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าวทราบด้วย สำหรับการแจ้งรายละเอียดของโครงการนั้นจะต้องบอกรายละเอียดที่สำคัญในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของอาคาร เทคนิค ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือในแง่ชุมชนอื่นใด นอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้น หากขาดข้อมูลดังกล่าวไม่อาจจะทำให้การพิจารณาเกี่ยวกับผลของโครงการเป็นไปได้อย่างสมบูรณ์ ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งผู้ยื่นคำร้องจะต้องยื่นแก่เจ้าหน้าที่จึงมีความจำเป็นจะต้องเป็น

⁸⁰ แหล่งเดิม, หน้า 13 - 14.

⁸¹ มาตรา 73 แห่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี.

⁸² มาตรา 73 (1) แห่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี.

เอกสารที่ต้องมีความชัดเจนและสมบูรณ์ เพื่อให้เจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็นสามารถเข้าใจถึงรายละเอียดของโครงการดังกล่าวได้ ตลอดจนจะต้องมีการแสดงแผนงานแก่บุคคลทั่วไป เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นสามารถเข้าใจโครงการและทำให้ทราบถึงผลกระทบที่เกิดจากโครงการได้ เพื่อให้บุคคลดังกล่าวสามารถแจ้งกับเจ้าหน้าที่ได้ว่าตนเองหรือประชาชนจะได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าวหรือไม่ หากได้รับผลกระทบก็จะทำให้ประชาชนสามารถมีสิทธิที่จะโต้แย้งหรือคัดค้านการขอดำเนินโครงการได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

สำหรับโครงการซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ผู้ยื่นคำร้องจะต้องยื่นเอกสารที่จำเป็นของโครงการตามกฎหมายว่าด้วยการตรวจสอบผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อตรวจสอบเกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอีกครั้งหนึ่ง นอกจากนี้ เจ้าของโครงการจะต้องยื่นแผนงานในการคุ้มครองดูแลสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายคุ้มครองธรรมชาติของมลรัฐอีกด้วย

2) การเสนอความเห็นของเจ้าหน้าที่อื่น ๆ

สำหรับเจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็นตามกฎหมาย⁸³ มีหน้าที่ในการเสนอเรื่องดังกล่าวเพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับโครงการดังกล่าวทั้งหลายได้เสนอความเห็นของเจ้าหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจของตน การให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเสนอความเห็นนั้นมีความมุ่งหมายเพื่อการพิจารณาและการคำนึงถึงผลประโยชน์มหาชน ซึ่งเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ดังกล่าว การยื่นเรื่องเพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้ความเห็นนั้น โดยหลักพื้นฐานแล้วจะต้องยื่นเอกสารที่เกี่ยวข้องขอบเขตของภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น ๆ การเข้ามามีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ในการให้ความเห็นตามมาตรา 73 วรรค 2 นั้น ก็เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ด้วยเหตุนี้ปัจเจกบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยในการพิจารณาโครงการจึงไม่สามารถโต้แย้งการพิจารณาโครงการดังกล่าวเนื่องจากการละเมิดความในวรรค 2 ได้

แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็มิได้กำหนดว่า ความเห็นของเจ้าหน้าที่ที่ได้มอบให้แก่เจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็นนั้นมีความสำคัญเพียงใด กล่าวคือ ความเห็นดังกล่าวผูกพันเจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการหรือไม่ หรือความเห็นดังกล่าวเป็นเพียงการแสดงความคิดเห็นที่ไม่มีผลผูกพันเจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการแต่อย่างใด ในประเด็นนี้ย่อมขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของกฎหมายในทางสารบัญญัติในเรื่องนั้น ซึ่งนอกเหนือไปจากกฎหมาย VwVG ในกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตภาระหน้าที่ของตนนั้น ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของข้อเท็จจริงที่จะต้องได้รับการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็นตามมาตรา 73 หรือจะต้องได้รับการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการตามมาตรา 74 ในการวินิจฉัยของ

⁸³ มาตรา 73 วรรคสอง แห่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี.

เจ้าหน้าที่ดังกล่าวภายในขอบเขตของความผูกพันต่อการแสวงหาข้อเท็จจริงตามมาตรา 24 และมาตรา 26 VwVfG หรือเป็นความเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่จะต้องได้รับการคำนึงถึงในการพิจารณาถึงข้อเท็จจริงดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม ความเห็นดังกล่าวไม่นับผูกพันเจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการ⁸⁴

3) การเข้ามีส่วนร่วมของสมาคมคุ้มครองธรรมชาติตามมาตรา 29 วรรค 1 ข้อ 4 BNatSchG และตัวแทนผลประโยชน์มหาชน

ในกระบวนการพิจารณาโครงการซึ่งมีผลกระทบต่อธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในความหมายของมาตรา 8 BNatSchG โดยให้โอกาสแก่สมาคมคุ้มครองธรรมชาติ⁸⁵ ที่ได้รับการยอมรับตามกฎหมายเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวในการแสดงความคิดเห็น รวมทั้งให้โอกาสแก่สมาคมในการตรวจสอบความเห็นของผู้เชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าว สมาคมดังกล่าวมีสิทธิที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาโครงการได้ และด้วยเหตุนี้เจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็นจะต้องแจ้งให้สมาคมดังกล่าวทราบเรื่องด้วย โดยการแจ้งดังกล่าวจะต้องแยกจากการแจ้งให้ประชาชนทั่วไปทราบ ทั้งนี้ เพื่อให้สมาคมเหล่านั้นสามารถดำเนินการตามภาระหน้าที่ของตนให้บรรลุความมุ่งหมายได้ ในเรื่องนี้โดยหลักพื้นฐานแล้วให้ถือเช่นเดียวกับการรับฟังเจ้าหน้าที่ตามความในวรรค 2 การรับฟังความคิดเห็นของสมาคมคุ้มครองธรรมชาติมิได้มีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของสมาคมหรือสมาชิกของสมาคม หากแต่การเสนอความคิดเห็นของสมาคมดังกล่าวเป็นสิทธิในการมีส่วนร่วม ซึ่งมีผลจากการที่กฎหมายได้ยอมรับสิทธิของสมาคมในการเข้ามีส่วนร่วมดังกล่าว ซึ่งจากพื้นฐานของสิทธิดังกล่าวของสมาคมนี้เอง เป็นพื้นฐานที่จะนำไปสู่การฟ้องคดีปกครองเพื่อให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งในเรื่องดังกล่าว หรือการฟ้องเพื่อให้ยกเลิกคำวินิจฉัยในการพิจารณาโครงการ หากคำวินิจฉัยดังกล่าวได้กระทำโดยปราศจากการมีส่วนร่วมของสมาคมดังกล่าว⁸⁶

4) การแสดงโครงการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Auslegung des Plans in den Gemeinden)

การแสดงโครงการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรค 3 และวรรค 5 และการทำให้เกิดความเข้าใจ (die Verständigung) สำหรับบุคคลผู้ได้รับผลกระทบที่มีอยู่ในถ้อยคำดังกล่าวนี้มีความมุ่งหมายเพื่อให้มีการพิจารณาถึงประเด็นต่าง ๆ ได้กว้างขวางที่สุดและชัดเจนที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้สำหรับความเข้าใจทั้งหลายที่เห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยกับโครงการดังกล่าว และการ

⁸⁴ มาตรา 73 วรรคสาม แห่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี.

⁸⁵ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง ข้อ 4 แห่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี.

⁸⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2544). เล่มเดิม. หน้า 17.

แสดงโครงการดังกล่าวมีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิบุคคลผู้ได้รับผลกระทบโดยให้มีผลเป็นการกระตุ้นในการที่จะรักษาผลประโยชน์ของบุคคลเหล่านั้น

นอกจากนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความผูกพันที่จะต้องทำการประกาศให้ทราบถึงการแสดงโครงการและทำการแสดงโครงการ ถึงแม้ว่าองค์กรท้องถิ่นดังกล่าวเห็นว่ากระบวนการพิจารณาโครงการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และโครงการดังกล่าวขัดกับผลประโยชน์ขององค์กรท้องถิ่นนั้นก็ตาม⁸⁷ สำหรับการแสดงโครงการดังกล่าว มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการให้ข้อมูลแก่บุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการที่มีการวางแผนไว้ ดังนั้นโดยทั่วไปแล้วเป็นการแสดงข้อมูลเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนด ในกรณีนี้จึงเป็นเพียงการแสดงโครงการเพื่อเปิดโอกาสให้แก่บุคคลที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการ ได้มีโอกาสเข้าไปตรวจสอบว่าผลประโยชน์ของตนจะได้รับผลกระทบจากโครงการหรือไม่ และด้วยเหตุนี้ตนจำเป็นต้องยื่นข้อคัดค้านในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นเพื่อรักษาสิทธิหรือผลประโยชน์ของตนหรือไม่

5) การประกาศให้ทราบถึงการแสดงรายละเอียดของโครงการ (Bekanntmachung der Auslegung)

การประกาศให้ทราบถึงการแสดงรายละเอียดของโครงการเป็นการทำให้สาธารณะได้ทราบว่า มีการแสดงรายละเอียดของโครงการดังกล่าวที่ใด โดยประกาศดังกล่าวจะต้องมีรายละเอียดว่า การแสดงรายละเอียดของโครงการจะมีตั้งแต่วันที่ใดถึงวันใด และตั้งแต่เวลาใดถึงเวลาใด รวมทั้งสถานที่ (ห้อง) ใดที่สามารถเข้าตรวจสอบโครงการดังกล่าวได้ นอกจากนี้ ยังต้องระบุรายละเอียดเกี่ยวกับระยะเวลาและรูปแบบของการคัดค้านและผลของการไม่คัดค้านภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ การประกาศให้ทราบเกี่ยวกับการแสดงรายละเอียดของโครงการนั้นจะต้องประกาศให้ทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 1 สัปดาห์ก่อนการนับระยะเวลาตามที่กำหนดไว้

สำหรับสถานที่และเวลาในการแสดงรายละเอียดของโครงการจะต้องระบุไว้ให้ชัดเจน โดยตามกฎหมาย⁸⁸ ได้กำหนดให้การแสดงรายละเอียดของโครงการจะต้องมีระยะเวลาจัดแสดงรายละเอียดไม่ต่ำกว่าหนึ่งเดือน และตามกฎหมาย⁸⁹ ยังได้กำหนดระยะเวลาในการคัดค้านโครงการโดยกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถคัดค้านการขอเปิดโครงการภายในกำหนดระยะเวลาสองสัปดาห์ โดยการกำหนดสถานที่และระยะเวลาดังกล่าวจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่รับฟังความ

⁸⁷ Kassel, NVwZ-RR 1990, 96. อ้างถึงในบรรเจิด สิงคะเนติ. (2544). เล่มเดิม. หน้า 18.

⁸⁸ มาตรา 73 วรรคสาม แห่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี.

⁸⁹ มาตรา 73 วรรคสี่ แห่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี.

คิดเห็นหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็น

3.3.2.7 การคัดค้าน (Einwendungen)

1) ผู้มีสิทธิคัดค้าน (Einwendungsberechtigte)

ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของประเทศไทย⁹⁰ ได้กำหนดสิทธิแก่บุคคล⁹¹ ได้แก่ บุคคลธรรมดา นิติบุคคล และกลุ่มบุคคลที่มีความสามารถตามกฎหมายกำหนด ซึ่งได้รับผลกระทบจากโครงการมีสิทธิยื่นคำคัดค้านได้ภายใน 2 สัปดาห์ หลังจากสิ้นสุดระยะเวลาในการแสดงโครงการสำหรับความหมายของผลกระทบต่อบุคคลนั้นย่อมหมายถึง สิทธิ (Rechte) หรือผลประโยชน์ในทางกฎหมายของบุคคล (rechtliche Interessen) ซึ่งได้รับผลกระทบจากโครงการ อีกทั้ง ผลกระทบในทางกฎหมายดังกล่าวยังไม่มีความจำเป็นถึงขนาดเป็นการกระทบต่อสิทธิบางประการตามกฎหมาย⁹² แต่อย่างไรก็ตามผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบนั้นจะต้องเป็นผลประโยชน์ของบุคคลนั้น กรณีถือว่าเป็นผู้ไม่มีสิทธิยื่นข้อคัดค้าน หากบุคคลนั้นใช้สิทธิคัดค้านอันเนื่องมาจากการที่เป็นการกระทบต่อผลประโยชน์ของส่วนรวม หรือกระทบต่อผลประโยชน์ของบุคคลที่สาม สำหรับองค์กรท้องถิ่นซึ่งสิทธิหรือผลประโยชน์ของบุคคลในองค์กรท้องถิ่นนั้นได้รับผลกระทบ หรือกรณีของสมาคมซึ่งสิทธิหรือผลประโยชน์ของสมาชิกได้รับผลกระทบ กรณีดังกล่าวนี้ องค์กรท้องถิ่นและสมาคมต่างไม่มีสิทธิในการคัดค้านโครงการดังกล่าว องค์กรท้องถิ่นที่จะใช้สิทธิคัดค้านจะต้องเป็นการใช้สิทธิของตนเอง โดยทั่วไปแล้วผลกระทบต่อองค์กรท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของผลกระทบต่อการวางแผนขององค์กรท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิทธิในการปกครองตนเองที่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 28 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ โดยหลักพื้นฐานแล้วในการดำเนินโครงการทุกโครงการซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อการวางแผนขององค์กรท้องถิ่นหรือก่อให้เกิดผลเสียต่อความเป็นไปได้ในการวางแผนในอนาคตขององค์กรท้องถิ่นในกรณีเหล่านี้ย่อมจะต้องได้รับการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการทั้งสิ้น⁹³

⁹⁰ มาตรา 73 วรรคสี่ แห่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประเทศไทย⁹⁰

⁹¹ เท่าที่กฎหมายมิได้กำหนดเงื่อนไขอื่น ๆ เพิ่มเติม ตัวอย่างเช่น กรณีตามมาตรา 10 วรรค 3 BimSchG หรือตามมาตรา 7 AfVG

⁹² กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประเทศไทย⁹² มาตรา 42 วรรค 2 VwGO (2) ตราบเท่าที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น การฟ้องจะทำได้เมื่อผู้ฟ้องได้ยืนยันว่า สิทธิทางกฎหมายของตนได้ถูกละเมิดโดยนิติกรรมทางปกครอง หรือจากการปฏิเสธ หรือละเว้นการออกนิติกรรมทางปกครอง

⁹³ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2544). เล่มเดิม. หน้า 21 - 22.

2) ความหมาย รูปแบบและระยะเวลาในการคัดค้าน

ก. ความหมายของ “การคัดค้าน”

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี ไม่ได้มีการนิยามคำว่า “การคัดค้าน” ไว้ ดังนั้น หลักที่เกี่ยวกับการคัดค้านจึงได้มาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่สามารถเทียบเคียงกันได้ และได้มาจากการพัฒนาในทางวิชาการ “การคัดค้าน” จึงหมายถึง การแสดงการโต้แย้งซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อขัดขวางหรือเพื่อให้เกิดการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงการ การแสดงการโต้แย้งของบุคคลที่สามจะต้องเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดกับสิ่งที่กฎหมายให้ความสำคัญคุ้มครองอันเกิดขึ้นกับผลประโยชน์ของบุคคลนั่นเอง⁹⁴ สิ่งที่ยกกฎหมายมุ่งให้ความสำคัญคุ้มครองดังกล่าว อาจจะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับโครงการนั้น ๆ หรือบทบัญญัติของกฎหมายอื่น ๆ เช่น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการพิจารณาโครงการจะต้องคำนึงถึงสิ่งดังกล่าว สิ่งที่ยกกฎหมายมุ่งให้ความสำคัญคุ้มครองก็ดี ผลประโยชน์ต่าง ๆ ก็ดี จะต้องแสดงให้เห็นว่า สิ่งใดหรือผลประโยชน์อันใดของผู้คัดค้านที่ได้รับผลกระทบ

ข. รูปแบบและเนื้อหาของ การคัดค้าน (Form und Inhalt der Einwendungen)

ในการยื่นคำคัดค้าน กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี⁹⁵ ได้กำหนดให้จะต้องมีการยื่นคำคัดค้านเป็นลายลักษณ์อักษรต่อเจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็นหรือยื่นต่อเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ การยื่นคำคัดค้านอาจยื่นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้มีการแสดงโครงการก็ได้ ซึ่งหากพิจารณาจากความหมายและวัตถุประสงค์ของการรับฟังความคิดเห็นแล้ว การคัดค้านจะต้องมีชื่อและที่อยู่ของผู้คัดค้าน และจะต้องแสดงเหตุผลด้วยว่าทำไมตนจึงคัดค้าน และผลประโยชน์ของตนอันใดที่ได้รับผลกระทบ และสิ่งที่ยกกฎหมายมุ่งคุ้มครองอันใดที่ได้รับผลกระทบ เช่น สุขภาพ ทรัพย์สิน หรือประโยชน์จากที่ดิน เป็นต้น โดยคำคัดค้านดังกล่าวจะต้องให้รายละเอียดต่าง ๆ ดังกล่าวอย่างเพียงพอ พร้อมทั้งอธิบายถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นด้วย

ค. ระยะเวลาในการคัดค้าน (Einwendungsfrist)

ระยะเวลาในการคัดค้านมีกำหนด 2 สัปดาห์ หลังจากสิ้นสุดระยะเวลาการแสดงโครงการ เจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็นสามารถขยายระยะเวลาในการคัดค้านได้ โดยการเทียบเคียงกับมาตรา 73 วรรค 5 ซึ่งจะต้องประกาศให้ท้องถิ่นนั้นทราบเรื่องดังกล่าว การคัดค้านอาจกระทำได้ในช่วงเวลาของการแสดงโครงการ ซึ่งหมายถึงก่อนระยะเวลาที่กำหนดให้คัดค้าน แต่ในทาง

⁹⁴ แหล่งเดิม.

⁹⁵ มาตรา 73 วรรคสี่ แห่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี.

ตรงกันข้ามการใช้สิทธิคัดค้านก่อนการเริ่มการแสดงโครงการ (Auslegungsverfahren) ไม่ถือว่าเป็นการคัดค้านในความหมายของมาตรา 73 วรรค 4 - 6 และในกรณีนี้ก็ไม่ถือว่าเป็นการใช้สิทธิคัดค้านภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้⁹⁶

การใช้สิทธิในการคัดค้านจะต้องใช้สิทธิคัดค้านภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา 73 วรรค 4 การใช้สิทธิดังกล่าวให้กระทำโดยทำเป็นลายลักษณ์อักษร หรือโดยการให้เจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็นบันทึกข้อคัดค้านของตนไว้ การคัดค้านดังกล่าวให้หมายความรวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ทราบผลกระทบจากบุคคลผู้คัดค้านในโอกาสต่าง ๆ เช่น โดยได้มีการปรึกษาพูดคุยกับบุคคลดังกล่าวหรือได้ทราบในโอกาสอื่น ๆ⁹⁷

3) การแจ้งข่าวให้บุคคลที่ได้รับผลกระทบที่ไม่อยู่ในพื้นที่ทราบข่าว

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี ได้กำหนดให้มีการแจ้งข่าวแก่บุคคลที่มีได้อยู่ในพื้นที่แต่มีผลกระทบจากโครงการ โดยผู้ที่ได้รับผลกระทบจะต้องได้รับข่าวสารเกี่ยวกับการแสดงโครงการภายในระยะเวลาพอสมควร โดยระยะเวลาพอสมควรหมายถึง วิธีการแจ้งเรื่องให้แก่บุคคลทราบด้วยวิธีการที่พอเพียงและได้ใช้ค่าใช้จ่ายสำหรับเรื่องนั้นอย่างพอสมควร⁹⁸

4) ข้อจำกัดการใช้สิทธิคัดค้าน (die Präklusion der Einwendungen)

ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี ได้กำหนดให้บุคคลซึ่งอาจจะได้รับผลกระทบจากโครงการที่จะสร้างขึ้น ย่อมมีสิทธิเรียกร้องเพื่อให้ชี้แจงข้อคัดค้านของตนได้ตามกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้เพื่อการชี้แจง ข้อคัดค้านดังกล่าวจากเจ้าหน้าที่ตามวรรค 6 หากข้อคัดค้านนั้นได้ยื่นภายในกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในวรรค 4 กล่าวคือ ภายในระยะเวลา 2 สัปดาห์นับแต่ที่ได้กำหนดไว้ สิทธิเรียกร้องให้ชี้แจงข้อคัดค้านดังกล่าว นั้นหมายความว่าข้อคัดค้านต่อโครงการเท่านั้น กรณีย่อมไม่หมายความรวมถึงการใช้สิทธิโต้แย้งว่ากระบวนการดังกล่าวบกพร่อง และไม่รวมถึงกรณีที่มีการใช้สิทธิโต้แย้งว่ากระบวนการดังกล่าวเป็นโมฆะเนื่องจากเหตุผลต่าง ๆ⁹⁹

กรณีที่มิได้ใช้สิทธิคัดค้านภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา 75 วรรค 6 นั้น ไม่มีผลทำให้บุคคลนั้นเสียสิทธิในการใช้สิทธิในทางศาลอื่น ๆ หรือที่เรียกว่า “materielle Präklusion” การไม่ใช้สิทธิคัดค้านภายในระยะเวลาตามวรรค 6 มีผลเฉพาะต่อการใช้สิทธิต่อกระบวนการ

⁹⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2544). เล่มเดิม. หน้า 23.

⁹⁷ แหล่งเดิม.

⁹⁸ มาตรา 73 วรรคห้า แห่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี.

⁹⁹ มาตรา 73 วรรคหก แห่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี.

พิจารณาโครงการดังกล่าวเท่านั้น กล่าวคือ บุคคลผู้ที่มีได้ใช้สิทธิคัดค้านภายในระยะเวลาที่กำหนด ไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องให้มีการชี้แจงข้อคัดค้านของตนเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ข้อคัดค้านที่ยื่นมา ภายหลังจากระยะเวลาที่กำหนดไว้ เจ้าหน้าที่อาจอนุญาตให้มีการชี้แจงเป็นการทั่วไปได้ หรืออาจให้มีการชี้แจงต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ราบเท่าที่คำวินิจฉัยเรื่องโครงการดังกล่าวยังสามารถถูกโต้แย้งได้ แต่อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่จะต้องอนุญาตให้มีการชี้แจงข้อคัดค้านดังกล่าว หากกรณีมีเหตุผลที่ทำให้บุคคลนั้นไม่อาจยื่นข้อคัดค้านดังกล่าวได้ตามมาตรา 32 VwVG (กรณีที่บุคคลไม่อาจยื่นข้อคัดค้านได้ภายในกำหนดเวลาอันมิใช่เกิดจากความผิดของบุคคลดังกล่าว) หรือเป็นกรณีที่ ไม่เข้าเงื่อนไขในการตัดสิทธิในการยื่นคำคัดค้านในภายหลัง¹⁰⁰

3.3.2.8 กำหนดเวลาในการชี้แจงโครงการและการชี้แจงข้อคัดค้าน

ในการกำหนดให้มีการชี้แจงโครงการนั้นผู้คัดค้านที่ดี หรือผู้ได้รับผลกระทบที่ดี ตัวแทนเจ้าหน้าที่ที่ดี ผู้เชี่ยวชาญที่ดี จะต้องได้รับการปฏิบัติมิใช่ในลักษณะของพยาน กล่าวคือ ผู้มีส่วนร่วมดังกล่าวมิได้มีสิทธิในการเข้ารับฟังเท่านั้น หากแต่มีสิทธิที่จะได้รับการชี้แจงข้อคัดค้านของตนในทางเนื้อหาตลอดสาระสำคัญต่าง ๆ ของโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องได้รับคำชี้แจงถึงประเด็นสำคัญอันเป็นประเด็นที่เป็นพื้นฐานที่สำคัญของการพิจารณาโครงการ

บุคคลผู้มีสิทธิเข้ามีส่วนร่วมในกำหนดการชี้แจงโครงการตามที่กฎหมายกำหนด¹⁰¹ ได้แก่

1. ผู้ยื่นคำร้องเพื่อให้มีการพิจารณาโครงการ ตัวแทนของบุคคลดังกล่าว รวมทั้งผู้ร่วมงานของบุคคลดังกล่าว (ถ้ามี)
2. ผู้ที่ได้เสนอข้อคัดค้าน
3. บุคคลผู้ได้รับผลกระทบอื่น ๆ ซึ่งไม่ได้เสนอข้อคัดค้านก็ตาม บุคคลดังกล่าวย่อมมีสิทธิเข้าฟังคำชี้แจงข้อคัดค้านหรือคำชี้แจงความเห็นของเจ้าหน้าที่
4. ตัวแทนของเจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการ

การกำหนดและการประกาศให้ทราบกำหนดเวลาในการชี้แจงโครงการนั้น เจ้าหน้าที่ที่รับฟังความคิดเห็นจะต้องประกาศให้ทราบกำหนดเวลาดังกล่าวในทุก ๆ องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นซึ่งได้มีการแสดงโครงการไว้ โดยจะต้องประกาศเป็นเวลาอย่างน้อย 1 สัปดาห์ ก่อนที่จะถึงกำหนดในการชี้แจงดังกล่าวและจะต้องแจ้งให้ทราบเป็นการเฉพาะต่างหากจากการประกาศให้ทราบดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องเชิญผู้เป็นเจ้าของโครงการ ผู้คัดค้านและบุคคลผู้ได้รับ

¹⁰⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2544). เล่มเดิม. หน้า 24.

¹⁰¹ มาตรา 73 วรรคหก แห่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี.

ผลกระทบมาร่วมในการชี้แจงโครงการดังกล่าว เว้นแต่กรณีที่มีผู้มีส่วนร่วมในการชี้แจงโครงการไม่น้อยกว่า 300 คน ในกรณีการแจ้งอาชญากรรมโดยการประกาศให้สาธารณะทราบโดยทั่วไป การประกาศให้ทราบถึงกำหนดเวลาในการชี้แจงโครงการจะต้องกำหนดไว้ด้วยว่าไม่เฉพาะบุคคลผู้ได้ยกข้อคัดค้านที่จะมาร่วมในการชี้แจงโครงการ หากยังรวมถึงบุคคลทั้งหลายที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าวด้วย

ในกรณีที่มิได้จัดให้มีการชี้แจงโครงการมีผลทำให้กระบวนการพิจารณาโครงการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹⁰² (ไม่ถึงกับตกเป็นโมฆะ)

3.3.2.9 การส่งเรื่องต่อไปให้แก่เจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการ

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็น มีหน้าที่ที่จะต้องส่งผลของการรับฟังความคิดเห็นพร้อมความเห็นของตน รวมทั้งรายละเอียดของโครงการและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับโครงการดังกล่าวให้แก่เจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการภายในระยะเวลา 1 เดือน ถ้าเจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็นกับเจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการเป็นเจ้าหน้าที่ชุดเดียวกัน ในกรณีนี้ก็ไม่จำเป็นต้องทำความเข้าใจต่อเจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการ ความเห็นของเจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็นควรจะเป็นสิ่งที่สนับสนุนเจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการในการชั่งน้ำหนักประเด็นที่มีความคิดเห็นคัดค้านหรือมีความเห็นด้วยกับประเด็นดังกล่าว เพราะฉะนั้นในกรณีที่มิข้อสงสัยในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง การเขียนอธิบายในลักษณะของการบรรยายเหตุการณ์ของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและการส่งมอบเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการชี้แจงโครงการจึงไม่เป็นการเพียงพอ ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็นจะต้องให้ความเห็นไปด้วยว่าเจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็นเองเห็นอย่างไรต่อโครงการดังกล่าว เจ้าหน้าที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับโครงการดังกล่าว ข้อคัดค้านเรื่องใดเป็นข้อคัดค้านที่เป็นข้อคัดค้านที่มีความสำคัญ และข้อคัดค้านใดเป็นข้อคัดค้านที่ไม่สำคัญ และมีทางเลือกใดที่เป็นทางเลือกในการแก้ปัญหาดังกล่าว¹⁰³

การให้ความเห็นที่ไม่สมบูรณ์พอเพียง ซึ่งเป็นความเห็นที่ให้ข้อมูลที่จำเป็นแก่เจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการไม่พอเพียง ในกรณีนี้ย่อมเป็นความบกพร่องของการให้ความเห็นดังกล่าวแต่อย่างไรก็ตาม สามารถที่จะทำการแก้ไขเยียวยาได้ตามมาตรา 45 วรรค 1 ข้อ 5 VwVG ในกรณีที่เอกสารที่มอบให้แก่เจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการขาดความสมบูรณ์ หรือมีกรณีที่จำเป็นต้องทำให้เอกสารดังกล่าวมีความสมบูรณ์ หรือมีกรณีที่จำเป็นต้องมีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมภายหลังหรือมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดได้มีการชี้แจงโครงการใหม่ กรณีนี้ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการส่ง

¹⁰² บรรเจิด สิงคะเนติ. (2544). เล่มเดิม. หน้า 26 - 27.

¹⁰³ มาตรา 73 วรรคเก้า แห่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี.

เอกสารคืนให้แก่เจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็น แต่อย่างไรก็ตามในกรณีจำเป็นเจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการอาจดำเนินการขออนุญาตดังกล่าวเองก็ได้ ยกเว้นเฉพาะกรณีการชี้แจงโครงการซึ่งจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็น หากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการดังกล่าวเป็นเพียงการทำให้กระบวนการที่เจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็นทำไว้แล้วมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น แต่กรณีที่เป็นข้อบกพร่องหลากหลายประการนั้นเจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการจะต้องส่งคืนให้แก่เจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็น¹⁰⁴

สำหรับระยะเวลา 1 เดือนที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็นส่งมอบผลของการรับฟังความคิดเห็นให้แก่เจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการนั้นก็เพื่อเป็นหลักประกันในการให้เจ้าหน้าที่เร่งดำเนินการในเรื่องดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม หากเจ้าหน้าที่ส่งผลดังกล่าวให้แก่เจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการเกินกำหนดเวลา 1 เดือน กรณีนี้ย่อมไม่กระทบต่อความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการหรือของการวินิจฉัยโครงการตามกฎหมาย¹⁰⁵

ความเห็นของเจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็นที่เสนอให้แก่เจ้าหน้าที่พิจารณาโครงการไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง และด้วยเหตุนี้จึงไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครองแต่อย่างใด ความบกพร่องในเรื่องการรับฟังความคิดเห็นถ้ามีบุคคลผู้ได้รับผลกระทบอาจใช้สิทธิได้ตามมาตรา 44a VwGO เฉพาะภายในขอบเขตของการใช้สิทธิในทางกฎหมายโต้แย้งคำวินิจฉัยเกี่ยวกับโครงการ (Planfeststellungsbeschluss) ดังกล่าว¹⁰⁶

¹⁰⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2544). เล่มเดิม. หน้า 27 - 28.

¹⁰⁵ มาตรา 74 แห่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี.

¹⁰⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2544). เล่มเดิม. หน้า 28.