

บทที่ 4

อนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ
และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1998

ปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันไม่ได้เป็นปัญหาเฉพาะภายในรัฐอีกต่อไป เพราะไม่เพียงแต่จะส่งผลกระทบต่อพื้นที่ที่เกิดปัญหาโดยตรง ยังส่งผลกระทบไปยังพื้นที่ข้างเคียง ซึ่งหากพื้นที่ข้างเคียงอยู่ในอาณาเขตรัฐเดียวกัน รัฐย่อมมีอำนาจในการเข้าจัดการแก้ไขปัญหาได้ แต่หากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อรัฐหลายรัฐที่มีพรมแดนติดต่อกัน การแก้ไขปัญหาก็มีอุปสรรคมากขึ้น เนื่องจากการที่รัฐหนึ่งจะเข้าไปแก้ไขปัญหาสีเขียวสิ่งแวดล้อมในอีกรัฐหนึ่ง ย่อมไม่อาจทำได้โดยพลการ เนื่องจากต้องคำนึงถึงอำนาจอธิปไตยของรัฐอื่น ปัญหาในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ฯลฯ ในการแก้ไขปัญหาก็ต้องได้รับความร่วมมือระหว่างประเทศ

การแก้ไขปัญหาสีเขียวสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาคือต้นเหตุ เพื่อเป็นการยุติปัญหา การที่รัฐที่เป็นบ่อเกิดปัญหาสีเขียวสิ่งแวดล้อมไม่สามารถเข้าดำเนินการแก้ไขปัญหาคือต้นเหตุ ไม่ว่าเนื่องมาจากการขาดเครื่องมือ เทคโนโลยี บุคลากร ปัญหาการเมืองภายในรัฐ และการที่รัฐอื่นไม่สามารถเข้าดำเนินการช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาคือต้นเหตุ ย่อมทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้น ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและส่งผลกระทบต่อมนุษย์ จากอุปสรรคในความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาสีเขียวสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ และด้วยความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาคือต้นเหตุ ทำให้เกิดแนวคิดในทางระหว่างประเทศที่จะต้องหามาตรการที่จะนำมาใช้ในการสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาสีเขียวสิ่งแวดล้อม ซึ่งมาตรการหนึ่งที่นำมาใช้คือ หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม หลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และหลักการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการใช้แม่น้ำระหว่างประเทศและข้อตกลงความร่วมมือว่าด้วยการพัฒนาแม่น้ำโขงที่ยั่งยืนนั้นไม่มีบทบัญญัติในเรื่องของการให้ประชาชนภายในประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการที่ดำเนินการบนลุ่มแม่น้ำโขงดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 แต่หลักการการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจในกิจกรรมของรัฐที่ส่งผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมมีกำหนดไว้ในอนุสัญญาอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1998 ในบทนี้ผู้เขียนจึงขอเสนอถึงหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนตามอนุสัญญาดังกล่าวเพื่อนำมาวิเคราะห์ว่าประเทศในอนุ

ภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงควรจะนำหลักการที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้มาเป็นแบบอย่างในการปรับปรุง ข้อตกลงการใช้แม่น้ำโขงเพื่อมิให้เกิดปัญหาการโต้แย้งคัดค้านของประชาชนในการดำเนิน กิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่อลุ่มแม่น้ำโขง

4.1 ความเป็นมา

ความเป็นมาของอนุสัญญานี้เริ่มจากการที่ “คณะกรรมการนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม” (Committee on Environmental Policy) ซึ่งอยู่ภายใต้ “คณะกรรมการเศรษฐกิจสำหรับยุโรป ในองค์การสหประชาชาติ” (United Nation Economic Commission for Europe: UNECE) ได้นำเสนอหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม หลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจ และหลักการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในการประชุมของสมาชิก จนในที่สุดได้มีการพัฒนานำหลักการทั้งสามดังกล่าวเข้าสู่ “การประชุมระดับรัฐมนตรีด้าน สิ่งแวดล้อมของยุโรป” และตัวแทนจากประเทศต่างๆ ที่เข้าร่วมประชุมได้ร่วมกันลงนามใน “อนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจ และ การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1998 (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision - making and Access to Justice in Environmental Matters)” ในการประชุมระดับรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมยุโรป ครั้งที่ 4 ณ เมืองออร์ ฮูส ประเทศเดนมาร์ก (Aarhus Denmark) ในปี ค.ศ.1998 (มีการเรียกอนุสัญญานี้ว่า อนุสัญญาออร์ฮูส : Aarhus Convention ตามชื่อของเมืองที่ได้มีการลงนามในอนุสัญญา) ซึ่งมี ผลทำให้เกิดอนุสัญญาที่มีหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม หลักการให้ประชาชนมีส่วน ร่วมในการตัดสินใจ และหลักการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นครั้งแรก มี ประเทศร่วมลงนาม ณ เมืองออร์ฮูส 35 ประเทศ โดยจำนวนดังกล่าวมีการให้สัตยาบันจำนวน 15 ประเทศ ในขณะนั้นอนุสัญญาออร์ฮูสยังไม่มีผลบังคับ จนกระทั่งในวันที่ 3 ตุลาคม ปี ค.ศ. 2001 อนุสัญญาออร์ฮูส จึงมีผลบังคับใช้เนื่องจากมีการให้สัตยาบันครบ 16 ประเทศ ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อตกลงในอนุสัญญาออร์ฮูส¹

¹ Convention on Access to Information, Public Participation in Decision - making and Access to Justice in Environmental Matters , Article 20.

4.2 วัตถุประสงค์

อนุสัญญานี้ได้มองเห็นถึงความจำเป็นในการป้องกัน สงวนรักษาและพัฒนาสิ่งแวดล้อม และต้องการก่อให้เกิดการพัฒนาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ซึ่งเห็นว่ามาตรการป้องกันสิ่งแวดล้อมที่เพียงพอเป็นปัจจัยสำคัญที่จะก่อให้เกิดความเป็นอยู่ที่ดีและมีสุขซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และสิทธิในการมีชีวิตซึ่งทุกคนมีสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดีเอื้อต่อความเป็นอยู่และอนามัยของบุคคล และเป็นหน้าที่ทั้งต่อตัวเองและต่อผู้อื่นในการที่จะป้องกันและพัฒนาสภาพแวดล้อมเพื่อประโยชน์ต่อคนในรุ่นปัจจุบันและในอนาคต ซึ่งการจะมีสิทธิและปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ข้างต้นได้ ทุกคนต้องสามารถเข้าถึงข้อมูล สามารถเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและเข้าถึงความเป็นธรรมในประเด็นสิ่งแวดล้อม อันจะส่งผลให้การตัดสินใจนั้นมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล (*the quality and the implementation of decisions*) โดยหลักการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นนี้ จะส่งผลให้การพิจารณาในอนาคตเกี่ยวกับการตัดสินใจต่าง ๆ เรื่องสิ่งแวดล้อม มีความโปร่งใส และกระตุ้นสนับสนุนสาธารณชนในการร่วมตัดสินใจมากขึ้น

ดังนั้น ข้อตกลงของอนุสัญญาออร์ฮุสนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดการคุ้มครองป้องกันสิทธิของทุกคนทั้งในรุ่นปัจจุบันและอนาคตเพื่อที่จะอาศัยในสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการมี ความเป็นอยู่และสุขอนามัยที่ดี โดยรัฐภาคีจะต้องประกันสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจและเข้าถึงความถูกต้องเป็นธรรมในประเด็นสิ่งแวดล้อมตาม บทบัญญัติต่าง ๆ ของอนุสัญญานี้²

4.3 บุคคลที่สามารถใช้สิทธิตามอนุสัญญา

ในมาตรา 2 ได้ให้คำนิยามถึง “บุคคล” ที่ผูกพันตามอนุสัญญาไว้ในอนุมาตรา (1) , (2) และ (4) โดยมีหลักการดังนี้

“ 1. ภาคี (Party) หมายความว่า ภาคีที่เข้าผูกพันตามอนุสัญญานี้ แม้ว่าอนุสัญญาจะมีได้กล่าวถึงก็ตาม

2. หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า

(ก) รัฐบาลในระดับชาติ รัฐบาลในระดับภูมิภาค และรัฐบาลในระดับอื่นๆ

² Ibid., Article 1.

(ข) บุคคลธรรมดา หรือบุคคลตามกฎหมายที่ได้รับรองโดย หน่วยงานทางราชการ ภายใต้กฎหมายภายในของชาติต่างๆ รวมถึงกลุ่มหน้าที่พิเศษ ที่มีกิจกรรมในด้านที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม

(ค) บุคคลธรรมดาอื่นใด หรือบุคคลตามกฎหมายอื่นใด ที่มีหน้าที่รับผิดชอบ หรือต้องให้บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ภายใต้การควบคุมหน่วยงานโดยบุคคลที่อยู่ภายใต้ (ก) หรือ (ข) ข้างต้น

(ง) สถาบันของภูมิภาคใดๆ ที่ร่วมกันเป็นองค์กรทางด้านเศรษฐกิจ ที่ได้อ้างถึงตามมาตรา 17 ซึ่งเป็นภาคีของอนุสัญญา โดยนิยามตามข้อนี้ไม่รวมถึงสถาบันที่มีบทบาทในการพิพากษาหรือตุลาการกฎหมาย

3. ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม หมายความว่า.....³

4. บุคคลตามกฎหมายภายในของรัฐ หมายความว่า บุคคลธรรมดา หรือบุคคลตามกฎหมาย ตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไปและได้รับการรับรองโดยกฎหมายภายในของรัฐหรือในกรณีของรัฐได้แสดงออกถึงการยอมรับสถานภาพบุคคลด้วยการปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นสมาคม องค์กร หรือกลุ่ม...”⁴

จะเห็นได้ว่า อนุสัญญาออร์ฮูสได้กำหนด ถึงบุคคลที่สามารถใช้สิทธิตามอนุสัญญาไว้มี

3 ประเภท คือ

(ก) รัฐและองค์การระหว่างประเทศ ที่เป็นภาคีผูกพันตามอนุสัญญา

(ข) บุคคลธรรมดา ของรัฐภาคีที่ผูกพันตามอนุสัญญา

(ค) คณะบุคคลหรือองค์กร ของรัฐภาคีที่ผูกพันตามอนุสัญญา

อนุสัญญาออร์ฮูสได้ให้ความสำคัญต่อ “รัฐ” เป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากการให้นิยามคำว่า “บุคคลธรรมดา” และ “คณะบุคคลหรือองค์กร” ยังจะต้องเป็นบุคคลที่กฎหมายภายในของรัฐรับรองถึงสถานภาพความเป็นบุคคลไว้ หรือในกรณีที่รัฐไม่มีกฎหมายภายในรับรองถึงสถานภาพความเป็นบุคคลไว้ก็จะต้องมีการแสดงออกของรัฐในการยอมรับถึงสภาพบุคคลมิฉะนั้น ก็จะไม่อยู่ในความหมายตามคำนิยามในมาตรา 2 นี้

³ โปรดดูเพิ่มเติมในหัวข้อ 4.4.1, หน้า 70.

⁴ Convention on Access to Information, Public Participation in Decision - making and Access to Justice in Environmental Matters ,supra note 1, Article 2.

4.4 หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม

4.4.1 ความหมายของข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม

ในมาตรา 2 ได้ให้นิยามของ คำว่า “ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” (environment information) ไว้ว่า

“3. ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารใด ๆ ที่เป็นลายลักษณ์อักษร สามารถมองเห็นได้ เป็นเสียง ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ หรือที่ปรากฏในรูปแบบอื่นใด ดังมีลักษณะที่เกี่ยวกับสิ่งต่อไปนี้

(ก) สถานการณ์ในด้านสิ่งแวดล้อม ดังเช่น อากาศและชั้นบรรยากาศ น้ำ ดิน ฝนดิน ภูมิประเทศ อาณาเขตทางธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและข้อมูลประกอบ รวมถึงการพัฒนาสายพันธุ์ และการปฏิบัติการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งเหล่านี้

(ข) ปัจจัยต่าง ๆ เช่น สสาร พลังงาน เสียง รังสี และกิจกรรม หรือวิธีการ ซึ่งรวมถึงการบริหารจัดการ ข้อตกลงด้านสิ่งแวดล้อม นโยบาย กฎหมายกฎเกณฑ์ต่างๆ แผนและโปรแกรม ผลกระทบหรือสสารต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งอยู่ภายในกรอบของข้อ (ก) ข้างต้น ค่าใช้จ่ายผลตอบแทน และการวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจ และการใช้ประโยชน์ในกระบวนการตัดสินใจในสิ่งแวดล้อม

(ค) สถานการณ์ในเรื่องของสุขภาพ ความปลอดภัยของมนุษย์ ปัจจัยในการดำรงชีวิต วัฒนธรรมในพื้นที่และการสร้างโครงสร้าง โดยข้อมูลดังกล่าวต้องเป็นข้อมูลที่เกิดขึ้นไม่มีการบิดเบือนและข้อมูลต้องเพียงพอ หรือเป็นข้อมูลของการที่สถานะของสิ่งแวดล้อมที่อาจได้รับผลกระทบจากปัจจัยต่างๆ ในกิจกรรมหรือวิธีการที่อยู่ภายใต้ ข้อ (ข) ข้างต้น”⁵

ดังนั้น “การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร” ตามกรอบของอนุสัญญาออร์ฮูส ก็คือ “การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” นั่นเอง ซึ่งการกำหนดลักษณะของข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมไว้เช่นนี้ ทำให้เห็นกรอบของข้อมูลข่าวสารว่าควรจะมีลักษณะเช่นไร และทำให้ทุกฝ่ายรู้ว่าตนเองมีสิทธิจะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้นได้หรือไม่

⁵ Ibid., Article 2 (3).

4.4.2 วิธีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม

อนุสัญญาออร์ฮูสได้กำหนดขั้นตอนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 4 ดังนี้

“1. แต่ละสมาชิกต้องประกันว่า เนื้อหาในมาตรานี้ บุคคลตามกฎหมายของรัฐ (public authorities) จะต้องตอบสนองคำขอข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม และจัดทำข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมในรูปแบบที่สามารถส่งมอบให้ บุคคลตามกฎหมายภายในของรัฐ (The public) ภายใต้กรอบของกฎหมายภายในของรัฐ รวมถึงเป็นไปตามข้อกำหนดในข้อ (ข) อนุสัญญานี้ สำเนาเอกสารที่แท้จริง จะต้องประกอบไปด้วยลักษณะของข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะดังต่อไปนี้”

(ก) ปราศจากผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง

(ข) รูปแบบของข้อมูลข่าวสารที่จะจัดทำต้องมีลักษณะเป็นไปตามคำร้องขอ เว้นแต่

(1) บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ มีเหตุผลเพียงพอที่จะจัดทำข้อมูลข่าวสารในรูปแบบอื่น และในการจัดทำข้อมูลข่าวสารในรูปแบบอื่นมีเหตุผลระบุไว้ หรือ

(2) ข้อมูลข่าวสารที่ร้องขอนั้นได้มีการเปิดเผยสู่สาธารณะในรูปแบบอื่นแล้ว⁶

จะเห็นได้ว่า อนุสัญญาออร์ฮูสมีเจตนารมณ์ให้ผู้จัดทำข้อมูลข่าวสาร คือ หน่วยงานที่มีอำนาจของรัฐ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมตามอนุสัญญาออร์ฮูสจึงมุ่งประสงค์ในการเข้าถึง “ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมของรัฐ” เป็นหลัก ส่วนข้อมูลข่าวสารที่มีใช้ของบุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐนั้น อนุสัญญานี้ไม่ได้กำหนดไปถึง ดังจะเห็นได้จากมาตรา 4 (3) ที่ได้กำหนดว่าไม่รวมถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมของเอกชน

ส่วนรูปแบบของข้อมูลข่าวสารที่จัดทำนั้น จะต้องเป็นรูปแบบตามคำร้องขอ ดังที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 4 (1) (ข) ดังกล่าวข้างต้น แต่หากจะเป็นการจัดทำข้อมูลข่าวสารในรูปแบบอื่นนอกเหนือไปจากคำร้องขอ บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐจะต้องมีเหตุผลเพียงพอ

ระยะเวลาในการจัดทำข้อมูลข่าวสาร กำหนดไว้ใน มาตรา 4 (2) ไว้ว่า จะต้องจัดทำในระยะเวลาที่เร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ อย่างช้าภายในหนึ่งเดือนนับแต่ได้รับคำขอ เว้นแต่ปริมาณและความซับซ้อนในการจัดทำข้อมูลข่าวสารมีมาก สามารถขยายระยะเวลาออกไปได้

⁶ Ibid., Article 4 (1).

สองเดือนนับแต่ได้รับคำร้องขอ และผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารจะต้องแจ้งให้ผู้ร้องขอข้อมูลรับรู้ถึงการขยายระยะเวลา และเหตุผลในการขยายระยะเวลาดังกล่าว⁷

4.4.3 ข้อจำกัดของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดลอมตามอนุสัญญาออร์ฮูส มีการกำหนดสิทธิในการปฏิเสธคำขอไว้ใน มาตรา 4 (3) (4) และ (5) ดังนี้

มาตรา 4 (3)

“3. คำร้องขอข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดลอมจะถูกปฏิเสธในกรณีต่อไปนี้

(ก) บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ ที่ถูกร้องขอข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดลอมนั้นไม่มีข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดลอมที่ถูกร้องขอไว้ในความครอบครอง

(ข) คำร้องขอไม่มีเหตุผลอย่างแท้จริง หรือเป็นคำร้องขอรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลที่มีลักษณะทั่วไป ที่กว้างเกินขอบเขตของความรับผิดชอบของผู้จัดทำข้อมูลข่าวสาร หรือ

(ค) คำร้องขอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความสมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสารที่ได้ทำเสร็จสิ้นแล้ว หรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมภายในของบุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ เว้นแต่จะมีกฎหมายภายในของรัฐหรือแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของสาธารณะที่จะต้องมีการเปิดเผย”⁸

ข้อจำกัดตามมาตรา 4 (3) (ก) นั้น เป็นการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในด้านของผู้จัดการข้อมูลข่าวสารในกรณีที่ผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดลอม มีปัญหาและอุปสรรคในเรื่องของการเข้าถึงพื้นที่หรือแหล่งข้อมูลข่าวสาร

ส่วนในกรณีตามมาตรา 4 (3) (ข) เป็นการกำหนดกรอบของการร้องขอข้อมูลข่าวสาร โดยให้ผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารสามารถปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสารในกรณีที่คำร้องขอข้อมูลข่าวสารนั้นเป็นการร้องขอข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะที่กว้างมาก จนเกินของอำนาจของผู้ให้ข้อมูลข่าวสาร เช่นนี้ย่อมไม่สามารถกระทำได้

ส่วนข้อจำกัดตามมาตรา 4 (3) (ค) เป็นกรณีที่ข่าวสารที่ขอนั้นได้ทำเสร็จสิ้นสมบูรณ์แล้ว หรือข้อมูลนั้นเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมภายในของบุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ

⁷ Ibid., Article 4 (2).

⁸ Ibid., Article 4 (3).

มาตรา 4 (4) เป็นการกำหนดประเภทของข้อมูลข่าวสาร ที่ผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารสามารถใช้สิทธิการปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมได้ หลักการตามมาตรา 4 (4) จึงเป็นการขยายข้อยกเว้นในมาตรา 4 (3) ดังนี้

“4. คำร้องขอข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมอาจถูกปฏิเสธได้ ถ้าหากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวส่งผลเสียกระทบในเรื่องต่อไปนี้

(ก) กระบวนการที่เป็นความลับของ บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ ซึ่งความลับดังกล่าวต้องเป็นความลับที่อยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐ

(ข) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การป้องกันประเทศ หรือความปลอดภัยของสาธารณะ

(ค) กระบวนการยุติธรรม ความสามารถของบุคคลในการที่จะได้รับความเป็นธรรมในการดำเนินคดี หรือความสามารถของบุคคลตามกฎหมายของรัฐในการดำเนินการตามกระบวนการในทางอาญาหรือศีลธรรมอันดี

(ง) ความลับทางการค้า และข้อมูลอุตสาหกรรม ซึ่งได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายในการที่จะปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เว้นแต่ข้อมูลข่าวสารที่ร้องขอเกี่ยวกับการปล่อยของเสียซึ่งเกี่ยวข้องกับการป้องกันสิ่งแวดล้อมจะต้องถูกเปิดเผย

(จ) สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา

(ฉ) ความลับของข้อมูลส่วนบุคคล และ/หรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบุคคลธรรมดา ซึ่งบุคคลนั้นไม่ได้ให้ความยินยอมให้เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวสู่สาธารณะ ซึ่งความลับดังกล่าวจะต้องเป็นความลับตามกฎหมายภายในของรัฐ

(ช) ผลประโยชน์ของบุคคลภายนอก โดยข้อมูลข่าวสารที่กระทบต่อผลประโยชน์ของบุคคลภายนอกดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย หรือเป็นข้อมูลที่เป็นการดำเนินการได้ภายใต้ข้อผูกพันตามกฎหมาย และบุคคลภายนอกไม่ยินยอมให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว หรือ

(ซ) ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องในเรื่อง ดังเช่น การเพาะพันธุ์สายพันธุ์หายาก

การปฏิเสธข้อมูลข่าวสารดังกล่าวข้างต้น จะต้องมีการตีความอย่างเคร่งครัดและเมื่อมีการตีความอย่างเคร่งครัดแล้วให้นำไปกำหนดไว้ในบัญชีว่าเรื่องใดเป็นผลประโยชน์ของสาธารณะที่สามารถเปิดเผยได้ และเรื่องใดเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปล่อยของเสียสู่สิ่งแวดล้อมที่สามารถเปิดเผยได้”⁹

⁹ Ibid., Article 4 (4).

การที่อนุสัญญาออร์ฮูสให้สิทธิในการปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมไว้ทำให้เห็นได้ว่าการคุ้มครองสิทธิของทั้งฝ่ายผู้ร้องขอข้อมูลข่าวสาร และคุ้มครองสิทธิของผู้ให้ข้อมูลข่าวสาร รวมถึงการคุ้มครองไปถึงการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อาจส่งผลกระทบต่อบุคคลภายนอก เพราะหากไม่มีการกำหนดสิทธิในการปฏิเสธไว้ ย่อมทำให้ผู้ใช้สิทธิในการร้องขอข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมไม่มีข้อจำกัดในการร้องขอ และจะทำให้เป็นภาระแก่ผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมได้ การกำหนดสิทธิในการปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสารจึงเป็นเครื่องมือที่นำมาใช้ในการกลั่นกรองคำร้องขอข้อมูลข่าวสารได้ในระดับหนึ่ง

มาตรา 4 (5)

“5. หากบุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ มิได้เป็นผู้ครอบครองข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่ได้มีการร้องขอนั้น บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐต้องจัดเตรียมข้อมูลข่าวสารเท่าที่จะเป็นไปได้ และจัดส่งคำร้องดังกล่าวไปยังบุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐอื่น ที่เชื่อได้ว่าอาจครอบครองข้อมูลข่าวสารนั้นอยู่ และแจ้งการดำเนินการให้แก่ผู้ร้องขอข้อมูลข่าวสารทราบ”¹⁰

มาตรานี้เป็นการกำหนดไว้ในกรณีที่ผู้ร้องขอข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ยื่นคำร้องขอผิดหน่วยงานไว้ ไม่จำเป็นที่จะต้องส่งเรื่องคืนให้แก่ผู้ร้องขอข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้ยื่นต่อหน่วยงานที่ถูกต้อง หน่วยงานที่รับคำร้องขอสามารถจัดส่งสำเนาคำร้องขอต่อไปยังหน่วยงานอื่นที่อาจเกี่ยวข้องในการจัดทำข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมในเรื่องนั้นๆ ได้ แต่ต้องแจ้งให้ผู้ร้องขอข้อมูลข่าวสารทราบ เพื่อที่จะสามารถติดตามเรื่องได้ถูกว่าไปอยู่ยังหน่วยงานใด

มาตรา 4 (6)

“ 6. แต่ละสมาชิกต้องประกันว่า ถ้าข้อมูลข่าวสารได้รับการยกเว้นในการเปิดเผยตามมาตรา 4 (3) (ค) และมาตรา 4 (4) ข้างต้น เป็นประเด็นหนึ่งในรายงาน ย่อมสามารถถูกแยกออกไปจากข้อมูลข่าวสารที่จะต้องเปิดเผยได้ โดยการแยกดังกล่าวจะต้องมีการพิจารณาดำเนินการอย่างเหมาะสมว่าประเด็นนั้นสมควรแยกออกหรือไม่ และบุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐจะต้องจัดส่งข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่ไม่ได้ถูกแยกออกไปตามคำร้องขอ”¹¹

มาตรานี้เป็นการให้สิทธิแก่บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐในการที่จะกลั่นกรองข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม เพราะข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมมีลักษณะที่ประกอบไปด้วยข้อมูล

¹⁰ *Ibid.*, Article 4 (5).

¹¹ *Ibid.*, Article 4 (6).

หลายประเด็น ซึ่งอาจมีประเด็นหนึ่งประเด็นใดเข้าตามหลักเกณฑ์ที่รัฐสามารถปฏิเสธได้ ดังนั้น จึงให้สิทธิแก่รัฐในการที่จะตัดประเด็นดังกล่าวออกได้

มาตรา 4 (7)

“7. การปฏิเสธคำร้องขอต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร หากคำร้องเป็นลายลักษณ์อักษร การปฏิเสธต้องแสดงเหตุผลในการปฏิเสธดังกล่าว และแจ้งให้ทราบถึงกระบวนการการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 9 การปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสารจะต้องจัดทำในระยะเวลาที่เร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ อย่างช้าภายในหนึ่งเดือนนับแต่ได้รับคำร้องขอ เว้นแต่ปริมาณ และความซับซ้อนในการจัดทำข้อมูลข่าวสารมีมาก สามารถขยายระยะเวลาออกไปได้ สองเดือนนับแต่ได้รับคำร้องขอ และผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารจะต้องแจ้งให้ผู้ร้องขอรับรู้ถึงการขยายระยะเวลา และเหตุผลในการขยายระยะเวลาดังกล่าว”¹²

มาตรานี้เป็นการกำหนดระยะเวลาในการปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งระยะเวลาที่กำหนดไว้สอดคล้องกับระยะเวลาในการจัดทำข้อมูลข่าวสาร ตามมาตรา 4 (2) ซึ่งก็คือ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 1 เดือน และขยายออกไปได้อีก 1 เดือน ในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมมีความซับซ้อน

มาตรา 4 (8)

“8. แต่ละสมาชิกจะยอมให้บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการจัดทำข้อมูลข่าวสาร แต่ค่าใช้จ่ายดังกล่าวต้องสมเหตุสมผล และต้องจัดทำตารางค่าใช้จ่ายซึ่งได้มีการเรียกเก็บภาษีไว้แล้ว หรือแนะนำถึงขั้นตอนในการจ่ายภาษี หรือยกเว้นภาษี และรวมถึงการกำหนดไว้ในตารางกรณีเมื่อการจัดทำข้อมูลข่าวสารมีเงื่อนไขที่ทำให้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพิ่มขึ้น”¹³

มาตรานี้เป็นการกำหนดให้ผู้จัดทำข้อมูลข่าวสาร กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการคำนวณค่าใช้จ่ายในการจัดทำข้อมูลข่าวสารไว้ เพื่อจะทำให้ผู้ร้องขอข้อมูลข่าวสารสามารถประเมินเบื้องต้นได้ว่าจะต้องเสียค่าใช้จ่ายมากน้อยเพียงไร

¹² *Ibid.*, Article 4 (7).

¹³ *Ibid.*, Article 4 (8).

4.4.4 สภาพบังคับและหลักประกันในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม

ในการพิจารณาถึงสภาพบังคับ หลักประกันในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมนั้น หากพิจารณาการให้คำนิยามความหมายของคำนิยามของบุคคลที่ต้องผูกพันตามอนุสัญญาออร์ฮูสตามมาตรา 2 จะทำให้เห็นว่า มีใครบ้างที่ต้องผูกพันตามอนุสัญญาออร์ฮูส และบุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ผูกพันต่อกันอย่างไร ซึ่งบ่งชี้ไปถึงการกำหนดถึงสิทธิหน้าที่ของบุคคลว่ามีต่อกันอย่างไรในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม และหากพิจารณาประกอบกับมาตรา 4 จะเห็นได้ว่า ผู้ที่จะต้องให้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมตามอนุสัญญาออร์ฮูส ก็คือ บุคคลตามกฎหมายปกครองรัฐ ดังนั้น การที่จะยื่นคำร้องขอข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมบุคคลภายใต้อนุสัญญาออร์ฮูสก็ต้องดำเนินการยื่นคำร้องขอข้อมูลข่าวสารต่อ บุคคลตามกฎหมายปกครองรัฐ แต่สำหรับในประเด็นของสภาพบังคับและหลักประกันในของหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม อนุสัญญาออร์ฮูส ได้กำหนดไว้ในมาตรา 5 โดยกำหนดทั้งหน้าที่ให้ปฏิบัติ และกำหนดถึงวิธีการปฏิบัติที่จะทำให้หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

4.4.4.1 หน้าที่ของรัฐ เกี่ยวกับการดำเนินการกับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม

ปัญหาประการสำคัญประการหนึ่ง ในการถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ คือ การที่รัฐไม่มีขั้นตอนหรือหลักเกณฑ์ที่จะต้องดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ จึงมีมาตรฐานที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจทำให้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่มีการส่งมอบ ไม่ตรงกับความต้องการของผู้ต้องขอข้อมูลข่าวสาร แต่เนื่องจากโดยลักษณะของข้อมูลข่าวสาร ที่มีลักษณะพื้นฐานสำคัญ คือ

- (ก) ข้อมูลข่าวสารต้องมีลักษณะที่ทันสมัย
- (ข) ข้อมูลข่าวสารต้องมีลักษณะที่สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้
- (ค) ข้อมูลข่าวสารจะต้องปรากฏในเวลาที่ถูกต้องเหมาะสม
- (ง) ข้อมูลข่าวสารต้องมีลักษณะที่มีปริมาณที่เหมาะสม และเพียงพอต่อการนำไปใช้ประโยชน์

โดยอนุสัญญาออร์ฮูสได้กำหนดหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา 5 ดังจะพิจารณาไปเป็นประเด็นตามลำดับดังต่อไปนี้

(ก) ข้อมูลข่าวสารต้องมีลักษณะที่ทันสมัย

การกำหนดให้ข้อมูลข่าวสารต้องมีลักษณะที่ทันสมัยเนื่องมาจากเมื่อเวลาผ่านไป สภาพแวดล้อมย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะที่เปลี่ยนแปลงไป หากไม่มีการพัฒนาข้อมูลข่าวสาร ย่อมทำให้มูลข่าวสารที่บันทึกไว้เดิมนั้น ไม่สามารถนำมาใช้ในการวางแผนแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นใหม่ได้ตรงจุด ซึ่งอาจทำให้การแก้ไขปัญหาไม่ประสบผลเท่าที่ควร ซึ่งอนุสัญญาออร์ฮูส ได้กำหนดหลักการในเรื่องนี้ ดังต่อไปนี้

“ มาตรา 5 การรวบรวมและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม

1. แต่ละสมาชิกต้องประกันว่า

(ก) บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐครอบคลุม และปรับปรุงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมให้ทันสมัย ซึ่งเกี่ยวข้องในหน้าที่..”¹⁴

จึงเห็นได้ว่าในมาตรา 5 (1) (ก) กำหนดไว้โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้ ผู้ครอบครองข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ต้องดำเนินการพัฒนาข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมให้ทันสมัยอยู่เสมอ

(ข) ข้อมูลข่าวสารต้องมีลักษณะที่สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้

สำหรับการกำหนดในเรื่องเกี่ยวกับความถูกต้องของข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม อนุสัญญาออร์ฮูส ได้กำหนดในหลักการทั่วไปไว้ในมาตรา 5 (2) นั่นคือ ในการจัดทำข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมจะต้องมีลักษณะโปร่งใส เพื่อที่จะทำให้มีการตรวจสอบความถูกต้องได้ ทั้งความถูกต้องในตัวของข้อมูลข่าวสารเอง และกระบวนการในการจัดทำข้อมูลข่าวสาร ดังที่มีหลักการดังต่อไปนี้

“ มาตรา 5

2. แต่ละภาคีต้องประกันว่า ภายใต้กรอบการทำงานซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายภายในของรัฐ หน่วยงานของรัฐจะจัดทำข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่ส่งมอบให้บุคคลตามกฎหมายภายในของรัฐ ต้องโปร่งใสและข้อมูลสิ่งแวดล้อมดังกล่าว จะต้องสามารถเข้าถึงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังต่อไปนี้

(ก) ประกอบไปด้วยข้อมูลที่เพียงพอ ในการที่จะทำให้นักบุคคลตามกฎหมายภายในของรัฐ เกี่ยวกับประเภทและกรอบของข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลสาธารณะ สามารถเข้าถึงได้ ทั้งในการให้ข้อมูลข่าวสารในทางปกติและมีเงื่อนไข โดยจะต้องแจ้งถึงวิธีการขั้นตอนในการได้รับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม

¹⁴ Ibid., Article 5 (1) (ก).

(ข) การประกาศ และการดำเนินการวิธีปฏิบัติ ซึ่ง

(1) มีบัญชีที่บุคคลสามารถเข้าตรวจสอบได้ , ทั้งทางทะเบียนหรือแฟ้มบันทึก

ข้อมูล

(2) มีหน่วยงานให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลตามกฎหมายภายในของรัฐ ในการ
เสาะหา เข้าถึงข้อมูลข่าวสารภายใต้อนุสัญญานี้ และ

(3) ให้มีการกำหนดจุดที่จะทำติดต่อเพื่อขอข้อมูลข่าวสาร แยกประเภทไปตาม
ชนิดของข้อมูลข่าวสาร

(ค) ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ภายใต้มาตรา 4 (ข) (1) ข้างต้นให้มีการระบุค่า
ใช้จ่ายไว้ด้วย”¹⁵

(ค) ข้อมูลข่าวสารจะต้องปรากฏในเวลาที่เหมาะสม

“ มาตรา 5 (1)

(ค) ในเหตุการณ์ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ หรือสิ่งแวดล้อม , ซึ่ง
เนื่องมาจากกิจกรรมของมนุษย์ หรือเกิดจากธรรมชาติ , ข้อมูลข่าวสารทั้งหมด ซึ่งสามารถเปิดเผย
สู่สาธารณะในวิธีการเกี่ยวกับการป้องกัน หรือลดอันตรายที่เพิ่มขึ้นจากเหตุการณ์นั้น และอยู่ใน
ความครอบครองของหน่วยงานของรัฐจะต้องถูกกระจายข้อมูลข่าวสารดังกล่าวโดยเร่งด่วน และ
ปราศจากความล่าช้า ให้แก่สมาชิกของบุคคลตามกฎหมายภายในของรัฐที่จะได้รับผลกระทบ”¹⁶

มาตรานี้ เป็นการกำหนดถึงความเร่งด่วนในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมกรณี
ที่ สิ่งแวดล้อมมีสภาพเป็นอันตรายต่อสุขภาพมนุษย์ ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า
หลักประกันในข้อนี้ สอดคล้องกับแนวความคิดพื้นฐานของ “ หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร
สิ่งแวดล้อม “ ที่เป็นการประกันถึงสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ ในการที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสภาวะ
แวดล้อมที่ดีและเหมาะสมต่อการดำรงชีวิต

(ง) ข้อมูลข่าวสารต้องมีลักษณะที่มีปริมาณที่เหมาะสม และเพียงพอต่อการนำไปใช้
ประโยชน์

อนุสัญญาออร์ฮูส ได้กำหนด ถึงปริมาณของข้อมูลข่าวสารที่ ผู้จัดทำข้อมูลข่าวสาร
จะต้องส่งมอบนั้นไว้ใน มาตรา 5 (2) ดังมีหลักการดังนี้

“ มาตรา 5 (2)

¹⁵ Ibid., Article 5 (2) (ก) (ข) (ค).

¹⁶ Ibid., Article 5 (1) (ค).

(ก) ประกอบได้ด้วยข้อมูลที่เพียงพอ ในการที่จะให้บุคคลตามกฎหมายภายในของรัฐเกี่ยวกับประเภทของกรอบข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลสาธารณะ สามารถเข้าถึงได้ ทั้งในการให้ข้อมูลข่าวสารในทางปกติ และมีเงื่อนไข โดยจะต้องแจ้งถึงวิธีการขั้นตอนในการได้รับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ...”¹⁷

ในการนำไปใช้ในทางปฏิบัติ อาจเกิดข้อสงสัยขึ้นได้ว่า “ข ข้อมูลที่เพียงพอ” จะต้องเป็นอย่างไร ซึ่งหากพิจารณาในความเป็นจริงแล้ว ผู้ร้องขอข้อมูลข่าวสาร ย่อมต้องการนำข้อมูลข่าวสารที่ได้ไปประกอบการตัดสินใจในการดำเนินการตอบสนองต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ข้อมูลที่เพียงพอ ย่อมหมายความว่า เพียงพอที่จะใช้พิจารณาประกอบในการตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.4.4.2 ขั้นตอนที่รัฐจะต้องดำเนินการในการจัดทำข้อมูลข่าวสาร

(ก) การกำหนดการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สามารถดำเนินการเข้าถึงได้ อนุสัญญาออร์ฮูสได้กำหนดถึงขั้นตอน และวิธีการเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ไว้ในมาตรา 5 ซึ่งเป็นการกำหนดให้บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐต้องดำเนินการตามที่กำหนด

- วิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมสู่สาธารณะ อนุสัญญาออร์ฮูสได้กำหนดหลักการไว้ในมาตรา 5 (2) ดังนี้

“ มาตรา 5 (2)

(ข) การประกาศ และการดำเนินการวิธีปฏิบัติ ซึ่ง

(1) มีบัญชีที่บุคคลสามารถเข้าตรวจสอบได้ , ทั้งทางทะเบียนหรือ แฟ้มบันทึกข้อมูล

(2) มีหน่วยงานให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลตามกฎหมายภายในของรัฐในการเสาะหา เข้าถึงข้อมูลข่าวสารภายใต้สนธิสัญญานี้ และ

(3) ให้มีการกำหนดจุดที่จะทำติดต่อเพื่อขอข้อมูลข่าวสาร แยกประเภทไปตามชนิดของข้อมูลข่าวสาร

(ค) ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ภายใต้มาตรา 4 (ข) (1) ข้างต้นให้มีการระบุค่าใช้จ่ายไว้ด้วย”¹⁸

¹⁷ Ibid., Article 5 (2) (ก).

¹⁸ Ibid., Article 5 (2) (ข) (ค).

ซึ่งจะเห็นได้ว่า การกำหนดให้ บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมนั้น จะให้ความสำคัญต่อการให้ บุคคลธรรมดา สามารถเข้าตรวจสอบได้ทุกเมื่อ ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยจะต้องมีการจัดเตรียมเป็นบัญชีเพื่อให้บุคคลสามารถเข้าตรวจสอบได้

- การกำหนดให้มีการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารลงในสื่ออิเล็กทรอนิกส์

ในปัจจุบันอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการประมวลผลข้อมูลข่าวสาร และทำให้การทำงานทางด้านข้อมูลข่าวสารมีความสะดวกรวดเร็วมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการพัฒนาอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ที่ทำหน้าที่ในการประมวลผลข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วยความรวดเร็ว และนอกจากนั้นยังเป็นช่องทางในการติดต่อสื่อสารในโลกปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นการเผยแพร่ข้อมูลทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ตซึ่งสามารถเผยแพร่ข้อมูลไปได้ทั่วโลกในระยะเวลาอันสั้น หรือเป็นการติดต่อสื่อสารระหว่างกันอย่างรวดเร็ว ดังนั้นการกำหนดให้มีการบันทึกข้อมูลข่าวสารในรูปแบบข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์จึงเป็นสิ่งสำคัญ และเป็นการวางพื้นฐานในงานด้านข้อมูลข่าวสารให้รองรับกับเทคโนโลยีที่เหมาะสมดังที่อนุสัญญาออร์ฮุสได้กำหนดไว้ในมาตรา 5 (3) โดยมีหลักการดังนี้

มาตรา 5 (3)

“ 3.แต่ละภาคีต้องประกันว่า ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นกระบวนการ จะมีการนำมาบันทึกเป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งง่ายต่อการเข้าถึงของบุคคลตามกฎหมายภายในของรัฐ ผ่านทางการสื่อสารระบบเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์ โดยข้อมูลข่าวสารที่สามารถเข้าถึงได้นั้นจะประกอบไปด้วย

(ก) รายงานสถานะภาพของสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 5 (4)

(ข) เนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม

(ค) การอนุญาต นโยบาย แผนและแผนปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม และข้อตกลงทางด้านสิ่งแวดล้อม และ

(ง) ข้อมูลข่าวสารอื่นใด เช่น ข้อมูลข่าวสารที่เป็นการเสริมความสามารถทำให้ใช้ข้อมูลข่าวสารในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยอาจเกี่ยวข้องกับกฎหมายภายในการปรับใช้อนุสัญญานี้ จะต้องประกอบไปด้วยข้อมูลข่าวสารที่จัดเตรียมไว้ในลักษณะที่เป็นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์เรียบร้อยแล้ว”¹⁹

(ข) การกำหนดระยะเวลาให้รัฐดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม

¹⁹ Ibid., Article 5 (3).

ในการดำเนินการจัดเตรียมโครงสร้างภายในของรัฐในการทำข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม นอกจากรัฐจะต้องอำนวยความสะดวกของ “บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ” แล้ว ยังจะต้องมีการดำเนินการจัดทำรายงานทางด้านสิ่งแวดล้อมของชาติด้วย โดยในการจัดเตรียมรายงานทางด้านสิ่งแวดล้อมของชาติจะต้องอาศัยระยะเวลาในการจัดทำพอสมควร อนุสัญญาออร์ฮุสได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในระยะเวลาในการเตรียมการ โดยระยะเวลาในการเตรียมการจะต้องไม่มากเกินไปจนเป็นเหตุให้การจัดทำรายงานทางด้านสิ่งแวดล้อมของชาติล่าช้า โดยได้กำหนดให้รัฐเตรียมการทางด้านข้อมูลข่าวสารโดยใช้ระยะเวลาไม่เกิน 3-4 ปี ไว้ในมาตรา 5 (4) ดังมีหลักการดังนี้

“มาตรา 5 (4).....

“ 4. ระยะเวลาไม่เกิน 3 หรือ 4 ปี ในการที่แต่ละสมาชิกจะเปิดเผยและถ่ายทอดรายงานของชาติในเรื่องของสถานการณ์สิ่งแวดล้อม รวมไปถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อม และข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ”²⁰

(ค) การกำหนดให้หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารมีสภาพบังคับในฐานะกฎหมาย

จากอดีตที่ผ่านมา ในการบังคับกฎหมายระหว่างประเทศให้เกิดประสิทธิผลนับได้ว่าเป็นเรื่องยากประการหนึ่ง เพราะถึงแม้ว่ารัฐต่างๆ จะยินยอมผูกพันตนตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ก็ยังเกิดการละเมิดกฎหมายอยู่บ่อยครั้ง แต่หลักประกันสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้รัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศก็คือ การกำหนดให้รัฐนำหลักการตามกฎหมายระหว่างประเทศไปกำหนดเป็นกฎหมายภายในของรัฐ และในการกำหนดให้หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมมีสภาพบังคับในฐานะกฎหมายนั้น อนุสัญญาออร์ฮุสได้วางหลักในเรื่องนี้ไว้เช่นกันด้วยการกำหนดให้รัฐที่เป็นภาคีของอนุสัญญาออร์ฮุส จะต้องไปกำหนดกฎหมายภายในของตนให้สอดคล้องตามข้อตกลงที่ผูกพันกันตามอนุสัญญาออร์ฮุส โดยกำหนดไว้ในมาตรา 5(1)(ข) , มาตรา 5(2) และมาตรา 5(5) ดังจะพิจารณาเรียงตามลำดับความสำคัญของเนื้อหาจากมากไปหาน้อย(มิได้พิจารณาเรียงตามมาตรา) ดังต่อไปนี้

“มาตรา 5(2)....

“ 2. แต่ละภาคีต้องประกันว่า ภายใต้กรอบการทำงานซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายภายในของรัฐบุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐจะจัดทำข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่ส่งมอบให้ บุคคล

²⁰ *Ibid.*, Article 5 (4).

ตามกฎหมายภายในของรัฐต้องโปร่งใส และข้อมูลสิ่งแวดล้อมดังกล่าวจะต้องสามารถเข้าถึงได้อย่างมีประสิทธิภาพ”²¹

มาตรานี้เป็นหัวใจหลักที่กำหนดให้รัฐภาคีต้องนำหลักเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมไปกำหนดเป็นกฎหมายภายในของรัฐ ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากการใช้คำว่า “ซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายภายในของรัฐ” นั่นคือรัฐจะต้องให้การประกันการนำหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมไปใช้ด้วยการกำหนดกฎหมายภายในของรัฐขึ้น นอกจากนั้นอนุสัญญาออร์ฮุสยังได้วางมาตรฐานในการกำหนดกฎหมายภายในของรัฐไว้ว่าจะต้องโปร่งใส และสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมได้โดยแท้จริง

“ มาตรา 5(1)....

(ข) ต้องมีการกำหนดระบบของการบังคับตามกฎหมายและเปิดเผยให้ทราบทั่วไป โดยระบบดังกล่าวจะต้องเป็นมาตรการที่เหมาะสมสอดคล้องต่อการส่งถ่ายข้อมูลข่าวสารให้แก่ “บุคคลตามกฎหมายปกครองของรัฐ” โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของข้อเสนอหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม...”²²

ในมาตรานี้เป็นการกำหนดให้รัฐสมาชิกต้องกำหนดกฎหมายโดยให้มีการวางระบบของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสม เนื่องจากหากรัฐกำหนดขั้นตอนที่ยุ่งยากและมีอุปสรรคในการดำเนินการมากก็จะทำให้การบังคับใช้หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมไม่เกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริง ซึ่งอาจถือได้ว่าการกำหนดขั้นตอนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่ยุ่งยากเกินความเหมาะสมแล้ว เป็นการกระทำที่ขัดต่ออนุสัญญาออร์ฮุส

“มาตรา 5(5)....

5. แต่ละสมาชิกต้องกำหนดมาตรการในกรอบของกฎหมายเพื่อที่จะเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารดังต่อไปนี้

(ก) เอกสารทางกฎหมายและเอกสารนโยบาย ดังเช่นเอกสารเกี่ยวกับกลยุทธ์ นโยบาย แผนปฏิบัติการ และที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและรายงานกระบวนการในการปรับใช้กฎหมาย รวมถึงระดับการเตรียมการของรัฐบาล

(ข) สนธิสัญญาระหว่างประเทศ อนุสัญญา และข้อตกลงต่างๆ ในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมและ

²¹ *Ibid.*, Article 5 (2).

²² *Ibid.*, Article 5 (1).

(ค) เอกสารในระหว่างประเทศในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม”²³

การกำหนดให้รัฐต้องกำหนดประเภทของข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่จะต้องเปิดเผย ต้องเป็นไปในกรอบของกฎหมายภายในของรัฐ ดังนั้นจึงเป็นการบังคับในทางอ้อมว่า รัฐจะต้องนำไปกำหนดเป็นกฎหมายภายใน เพราะหากไม่มีการกำหนดแล้วย่อมทำให้มาตรการในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมในมาตรา 5 (5) ไม่สามารถใช้ได้

(ง) การกำหนดนโยบายให้รัฐดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม

อนุสัญญาออร์ฮูสได้กำหนดหลักการที่มีลักษณะเป็นการวางนโยบายให้สมาชิก โดยสมาชิกสามารถนำไปเป็นแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมได้ และทำให้เกิดมาตรฐานในการดำเนินการทางด้านสิ่งแวดล้อมร่วมกันของสมาชิก ดังที่อนุสัญญาออร์ฮูสได้กำหนดดังต่อไปนี้

“มาตรา 5(6)....

6. แต่ละสมาชิกต้องส่งเสริมผู้ปฏิบัติการโดยเฉพาะในด้านผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ในการที่จะให้ข้อมูลแก่บุคคลตามกฎหมายภายในของรัฐที่จะได้รับผลกระทบดังกล่าว ทั้งในด้านกิจกรรมและผลผลิตของ บุคคลตามกฎหมายภายในของรัฐซึ่งเหมาะสมภายใต้กรอบการทำงานของทางด้านการลดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม หรือการตรวจสอบทางบัญชีทางด้านสิ่งแวดล้อมหรือโดยวิธีอื่นใดตามความหมายตามมาตรานี้”²⁴

“มาตรา 5 (7)...

7. แต่ละสมาชิกต้อง

(ก) เปิดเผยข้อเท็จจริงและการวิเคราะห์ข้อเท็จจริง ซึ่งพิจารณาถึงความสัมพันธ์และกรอบหลักที่สำคัญในการจัดทำข้อเสนอในนโยบายสิ่งแวดล้อม

(ข) เปิดเผยหรือประการอื่นใดที่ทำให้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ การอธิบายถึงข้อมูลข่าวสาร ซึ่งจะต้องจัดส่งให้ “บุคคลตามกฎหมายภายในของรัฐ” ในเนื้อหาที่อยู่ภายใต้กรอบของอนุสัญญานี้และ

(ค) ประกอบด้วยรูปแบบของข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสมในการดำเนินการของหน่วยงานสาธารณะ หรือข้อกำหนดของการให้บริการแก่สาธารณะในด้านสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานรัฐบาลในทุกระดับ...”²⁵

²³ *Ibid.*, Article 5 (5).

²⁴ *Ibid.*, Article 5 (6).

²⁵ *Ibid.*, Article 5 (7).

“ มาตรา 5 (8)...

8. แต่ละสมาชิกต้องพัฒนากลไก ด้วยวิสัยทัศน์ในการประกันว่าข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอจะทำให้ “บุคคลตามกฎหมายภายในของรัฐ” สามารถนำไปใช้ได้ และข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะต้องเหมาะสมต่อผู้บริโภคในการที่จะเลือกดำเนินการในด้านสิ่งแวดล้อม”²⁶

“ มาตรา 5 (9) ...

9. แต่ละสมาชิกต้องกำหนดขั้นตอนในกระบวนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนำไปสู่ในบัญชีระหว่างประเทศในกระบวนการที่เหมาะสม ในนโยบาย ระบบการดำเนินการอย่างกว้างขวางของชาติในเรื่องเกี่ยวกับมลพิษและโครงสร้างของการจัดทำทะเบียน การรวบรวมข้อมูลที่มีมาตรฐานจัดทำเป็นรายงาน และจัดให้มีการเข้าตรวจสอบได้ ระบบดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยข้อมูลข่าวสารโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการใช้วัตถุดิบไปจนถึงการได้ผลผลิตจากวัตถุดิบ ดังเช่น การใช้น้ำ พลังงาน และแหล่งที่มีการใช้ โดยบันทึกกิจกรรมลงในสื่อที่บันทึกข้อมูลทางด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งภายในและภายนอกสถานที่ดำเนินการบำบัดและพื้นที่ในการจัดการ”²⁷

มาตรา 5 นี้ เป็นหลักเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นการกำหนดนโยบายให้สมาชิก และเป็น การกำหนดวิธีปฏิบัติของสมาชิกในการจัดเตรียมข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม โดยมาตรการที่กำหนดถือได้ว่าเป็นแนวทางพื้นฐานที่สมาชิกจะต้องยึดถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการดำเนินงานของตน

จ.การดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมจะต้องอยู่ภายใต้สิทธิในการปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสาร

จากการดำเนินการตามมาตรา 5 ดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่าเป็นการกำหนดหน้าที่ให้สมาชิกต้องดำเนินการ แต่ถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดมาตรการต่างๆ ไว้ อนุสัญญาออร์ฮูสยังคงให้ความสำคัญต่อรัฐ ในเรื่องสิทธิที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ภายใต้อนุสัญญาออร์ฮูส ดังที่ได้มีการกำหนดหลักการไว้ในมาตรา 5(10) ดังนี้

“ มาตรา 5 (10) ...

“10. ไม่มีสิ่งใดในมาตรานี้ทำให้สิทธิของภาคีต้องเสื่อมไป ในการปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมภายใต้มาตรา 4 (3) และ (4)”²⁸

²⁶ *Ibid.*, Article 5 (8).

²⁷ *Ibid.*, Article 5 (9).

²⁸ *Ibid.*, Article 5 (10).

นั้นหมายความว่า สิทธิของสมาชิกในการปฏิเสธข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นหลักทั่วไปในอนุสัญญา และหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในด้านอื่นไม่อาจเปลี่ยนแปลงหรือกระทบสิทธิดังกล่าวได้

4.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ

หลักการสำคัญประการที่ 2 ในอนุสัญญาออร์ฮุสคือหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ โดยอนุสัญญาออร์ฮุสได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 3 ระดับ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมเฉพาะ การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการวางแผน การจัดโครงการ และการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการร่างกฎหมายและกฎระเบียบการบริหารและหรือตราสารอื่นๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยมีสาระสำคัญดังนี้

4.5.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมเฉพาะ

อนุสัญญาออร์ฮุสได้กำหนดให้กรณีที่มีรัฐดำเนินกิจกรรมต่างๆ ตามที่บัญญัติไว้ในภาคผนวก 1 ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รัฐสมาชิกต้องให้ประชาชนในประเทศของตนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ดังขั้นตอนต่อไปนี้

4.5.1.1 การนำหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนไปใช้ร่วมกับกฎหมายภายใน

อนุสัญญาออร์ฮุสได้กำหนดให้แต่ละสมาชิกต้องนำหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนไปปรับใช้เป็นกฎหมายภายในของแต่ละประเทศสมาชิกไว้ใน มาตรา 6 (1) ดังนี้

มาตรา 6 (1)

“ แต่ละสมาชิก

(ก) ต้องพิจารณาว่าจะปรับใช้บทบัญญัติตามข้อนี้ในกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่กำหนดในภาคผนวก 1 หรือไม่

(ข) ภายใต้กฎหมายภายใน ต้องปรับใช้บทบัญญัติต่าง ๆ ของข้อนี้ แก่การตัดสินใจในกิจกรรมต่างๆ ที่ไม่อยู่ในรายการภาคผนวก 1 ซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

(ค) อาจพิจารณาตัดสินใจที่จะไม่นำบทบัญญัติตามข้อนี้ไปใช้ในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันประเทศหากการปรับใช้จะก่อให้เกิดผลร้ายแรงแก่การป้องกันประเทศ”²⁹

ตามมาตรานี้ได้กำหนดให้แต่ละสมาชิกต้องนำหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนไปใช้เป็นกฎหมายภายในต่อกิจกรรมตามที่ระบุไว้ในภาคผนวก 1 และในกิจกรรมนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในภาคผนวก 1 ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่าหากเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันประเทศซึ่งหากนำไปปรับใช้แล้วจะส่งผลร้ายแรงต่อการป้องกันประเทศก็ไม่ต้องนำหลักการดังกล่าวไปใช้

4.5.1.2 การแจ้งข้อมูลเบื้องต้น

ตามอนุสัญญาออร์ฮุสได้กำหนดถึงหน้าที่ในการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมเพื่อให้ประชาชนทราบถึงรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะของกิจกรรม รวมทั้งกระบวนการในการจัดการรับฟังความคิดเห็นไว้ ดังนี้

มาตรา 6 (2)

“ สมาชิกแต่ละรัฐจะต้องแจ้งข้อกังวลต่างๆ แก่ประชาชนตั้งแต่เนิ่น ๆ อย่างเหมาะสม ทันเวลาและอย่างมีประสิทธิภาพ การแจ้งดังกล่าวจะต้องแจ้งต่อบุคคลทั่วไปและผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม ข้อมูลที่แจ้งนั้นรวมถึง

ก. กิจกรรมที่ถูกเสนอและการปรับใช้บังคับการตัดสินใจที่จะเกิด

ข. แนวโน้มของการตัดสินใจที่เป็นได้ หรือร่างการตัดสินใจ

ค. เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบการตัดสินใจ

ง. กระบวนการดำเนินการที่กำหนดไว้ รวมถึงข้อมูลต่อไปนี้

(1) การเริ่มกระบวนการ

(2) โอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชน

(3) เวลาและสถานที่สำหรับการรับฟังประชาชน

(4) การแจ้งของเจ้าหน้าที่จากข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเปิดเผยไว้สำหรับการตรวจสอบโดยประชาชน

(5) การแจ้งของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรอื่นใด เกี่ยวกับความเห็นต่าง ๆ ที่ได้มีการยื่นไว้และตารางเวลาสำหรับการถ่ายทอดความเห็นหรือคำถาม และ

²⁹ *Ibid.*, Article 6 (1).

(6) การแจ้งเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับกิจกรรมที่น่าเสนอไว้

และ

จ. ข้อเท็จจริง การดำเนินการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนหรือภายในชาติ”³⁰

มีข้อสังเกตว่าตามมาตรานี้ได้กำหนดให้การแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมที่จะจัดให้มีการร่วมพิจารณาตัดสินใจจากประชาชนนั้น จะต้องมีการแจ้งตั้งแต่ต้น ทันท่วงที และต้องมีประสิทธิภาพด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลตั้งแต่ช่วงแรกๆ เพื่อที่จะมีเวลาในการพิจารณาและเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามารับรู้และร่วมตัดสินใจตั้งแต่เริ่มแรก

4.5.1.3 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

อนุสัญญาออร์ฮุสได้กำหนดรูปแบบในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจไว้ในมาตรา 6 (3) (4) (5) (6) และ (7) ดังนี้

“ (3) การดำเนินการมีส่วนร่วมของมวลชน ต้องจัดทำภายใต้กรอบเวลาที่สมเหตุสมผล และต้องให้เวลาที่เหมาะสมในการแจ้งเตือนสาธารณชนตามวรรค 2³¹

(4) ต้องจัดให้สาธารณชนมีส่วนร่วมแต่ต้น เปิดโอกาสทางเลือกทุกทางให้การมีส่วนร่วมของสาธารณชนมีผล³²

(5) ต้องกระตุ้นให้ผู้ร้องแสดงความกังวลต่างๆ ต่อมวลชน และต้องจัดหาข้อมูลตามวัตถุประสงค์ของผู้ร้องก่อนมีการอนุญาต³³

(6) จะต้องเปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นในข้อกังวลของมวลชนเพื่อการพิจารณาตรวจสอบ ตามที่กำหนดตามกฎหมายภายในของรัฐ โดยปลอดจากค่าธรรมเนียมและเร็วที่สุดเท่าที่จะสามารถเข้าถึงข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจที่อ้างถึงในข้อนี้ได้ ในเวลาที่มีการเปิดให้สาธารณชนเข้ามีส่วนร่วมโดยปราศจากความลำเอียงในการใช้สิทธิของภาคีเพื่อปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลตามที่กล่าวในมาตรา 4 วรรค 3 วรรค 4 โดยข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างน้อยต้องคลุมถึงบทบัญญัติมาตรา 4

³⁰ *Ibid.*, Article 6 (2).

³¹ *Ibid.*, Article 6 (3).

³² *Ibid.*, Article 6 (4).

³³ *Ibid.*, Article 6 (5).

- ก. แสดงให้เห็นถึงสถานที่และลักษณะทางกายภาพและทางเทคนิคเกี่ยวกับกิจกรรมที่เสนอไว้ รวมถึงการประมาณการปล่อยออกและส่วนตกค้างที่เหลืออยู่
- ข. แสดงให้เห็นถึงผลกระทบที่สำคัญต่อสิ่งแวดล้อมของกิจกรรมที่เสนอนั้น
- ค. แสดงให้เห็นถึงมาตรการที่คาดการณ์ไว้เพื่อป้องกัน และหรือลดผลกระทบ รวมถึงการปล่อยออก
- ง. ผลสรุปที่ไม่ใช่ทางเทคนิคเกี่ยวกับเรื่องข้างต้น
- จ. โครงร่างการศึกษาทางเลือกโดยผู้ร้อง และ
- ฉ. ตามที่กฎหมายภายในกำหนด, รายงานและคำแนะนำที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ ณ เวลาที่มีการแจ้งข้อกังวลมวลชนตาม วรศ 2 ข้างต้น³⁴

(7) กระบวนการดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร เหมาะสม รับฟังประชาชน หรือที่เกี่ยวกับการสอบถามความเห็น ข้อมูล การวิเคราะห์หรือทางเลือกเกี่ยวกับกิจกรรมที่เสนอไว้³⁵

การจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณากิจกรรมของรัฐนั้นจะต้องจัดในเวลาที่เหมาะสม คือ จะต้องให้ประชาชนมีเวลาเพียงพอที่จะพิจารณาและทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเกิดผลให้ได้ ทั้งนี้ จะต้องแจ้งข้อมูลตามมาตรา 4 ให้แก่สาธารณชนทราบรวมทั้งลักษณะทางกายภาพ ทางเทคนิคของกิจกรรม การปล่อยของเสีย ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการป้องกัน ให้ประชาชนได้เห็นภาพรวมของกิจกรรมนั้น ๆ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาตัดสินใจ

4.5.1.4 สภาพบังคับ

อนุสัญญาออร์ฮุสได้กำหนดถึงสภาพบังคับของผลของการตัดสินใจของประชาชนต่อพิจารณากิจกรรมนั้นๆ ไว้ในมาตรา 6 (8) (9) (10) ดังนี้

“(8) ผลของการตัดสินใจจากการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องได้รับการพิจารณา³⁶

(9) เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ตัดสินใจอย่างไรแล้ว ต้องมีการแจ้งแก่สาธารณชนทันทีเกี่ยวกับการตัดสินใจ และทำให้สาธารณชนสามารถเข้าถึงเนื้อหาการตัดสินใจนั้นรวมทั้งเหตุผลและข้อพิจารณาต่างๆ ที่เกี่ยวกับการตัดสินใจนั้น³⁷

³⁴ *Ibid.*, Article 6 (6).

³⁵ *Ibid.*, Article 6 (7).

³⁶ *Ibid.*, Article 6 (8).

(10) เมื่อเจ้าหน้าที่พิจารณาพบทวนหรือปรบองค์ประกอบการดำเนินการให้ทันสมัย สำหรับกิจกรรมที่อ้างถึงในวรรค 1 บทบัญญัติตามข้อ 2-9 ตามข้อนี้จะปรับใช้โดยอนุโลมอย่างเหมาะสม”³⁸

กล่าวคือ เมื่อได้รับผลของการตัดสินใจของประชาชนแล้ว แต่ละสมาชิกจะต้องนำผลการตัดสินใจนั้นไปพิจารณา เมื่อได้ข้อสรุปอย่างไรแล้วจะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบผลการตัดสินใจนั้นโดยทันทีรวมทั้งเหตุผลและข้อพิจารณาในการตัดสินใจด้วย

4.5.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผน การจัดโครงการ และการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม

ตามอนุสัญญาออร์ฮุสนอกจากจะกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ แล้ว ยังได้กำหนดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการวางแผน การจัดโครงการและการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดไว้ในมาตรา 7 ดังนี้

“แต่ละสมาชิกจะต้องสร้างทางปฏิบัติที่เหมาะสม และหรือบทบัญญัติที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนระหว่างการเตรียมการเกี่ยวกับแผนและโครงการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ภายใต้หลักความโปร่งใสและเป็นธรรม โดยการให้ข้อมูลที่จำเป็นแก่สาธารณชน ภายใต้กรอบของข้อนี้ จะต้องนำมาตรา 6 วรรค 3 4 และ 8 มาปรับใช้ แต่ละสมาชิกต้องพยายามเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเตรียมร่างนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมด้วย”³⁹

ในการแจ้งข้อมูลให้ประชาชนทราบนี้ กำหนดให้แจ้งแต่ข้อมูลที่จำเป็นเท่านั้น แต่ทั้งนี้ก็ต้องนำข้อกำหนดในมาตรา 6 วรรค 3 4 และ 8 มาปรับใช้ด้วย ซึ่งหมายถึงการดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องดำเนินการภายในกรอบเวลาที่เหมาะสม เปิดทางเลือกทุกทางที่จะทำกระบวนการมีส่วนร่วมนั้นมีผลและนำผลของการตัดสินใจของประชาชนไปพิจารณา

³⁷ *Ibid.*, Article 6 (9).

³⁸ *Ibid.*, Article 6 (10).

³⁹ *Ibid.*, Article 7.

4.5.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่างกฎหมายและกฎระเบียบการบริหาร และหรือตราสารอื่นๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

มาตรา 8 “แต่ละสมาชิกจะต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพในระดับที่เหมาะสมในการเตรียมร่างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหาร และกฎที่มีผลผูกพันทางกฎหมายซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปนี้

- ก. ต้องกำหนดระยะเวลาที่เพียงพอสำหรับการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพ
- ข. ร่างกฎเกณฑ์ต่างๆ จะต้องตีพิมพ์หรือให้สาธารณชนเข้าถึงได้โดยง่าย และ
- ค. ประชาชนต้องมีโอกาสในการให้ความเห็น ทั้งโดยตรงหรือโดยผ่านองค์กรที่ทำหน้าที่แทน

โดยผลของการมีส่วนร่วมของสาธารณชนต้องได้รับการพิจารณาครบถ้วนที่จะเป็นไปได้”⁴⁰

มาตรานี้กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเตรียมร่างกฎหมายหรือกฎเกณฑ์การบริหารหรือตราสารอื่นๆ ที่ส่งผลสำคัญต่อสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดขั้นตอนว่าจะต้องมีระยะเวลาที่เหมาะสมเพียงพอที่จะให้การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีประสิทธิภาพ และประชาชนจะต้องเข้าถึงได้โดยง่ายถึงร่างกฎเกณฑ์นั้นๆ ทั้งต้องนำผลที่ได้รับจากการตัดสินใจของประชาชนไปพิจารณาเท่าที่จะเป็นไปได้

4.6 การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม

อนุสัญญาออร์ฮุสได้กำหนดถึงสิทธิของประชาชนเพื่อให้สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 9 ดังนี้

4.6.1 กรณีการถูกปฏิเสธคำร้องขอข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 4

มาตรา 9 (1) “ภายใต้กรอบกฎหมายภายในของแต่ละสมาชิก จะต้องรับรองได้ว่าหากคำร้องขอของบุคคลใดๆ ที่ใช้สิทธิยื่นคำร้องเพื่อขอข้อมูลตามมาตรา 4 ถูกเพิกถอนปฏิเสธโดยไม่

⁴⁰ *Ibid.*, Article 8.

มีเหตุไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน หรือได้รับคำตอบอย่างไม่สมเหตุสมผล หรือด้วยเหตุอื่นใด จะต้องได้รับการตรวจสอบซ้ำโดยศาลหรือองค์กรอิสระอื่นๆ ซึ่งตั้งขึ้นตามกฎหมาย

ในกรณีที่สมาชิกได้จัดให้มีการตรวจสอบคำร้องซ้ำโดยศาลตามกฎหมายแล้ว ต้องรับรองได้ว่าบุคคลดังกล่าวสามารถเข้าถึงกระบวนการอย่างรวดเร็ว โดยปราศจากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใด ๆ

คำตัดสินสุดท้ายตามวรรค 1 นี้ จะมีผลผูกพันเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและอย่างน้อย ต้องมีการระบุเหตุผลการปฏิเสธการเข้าถึงข้อมูล⁴¹

กล่าวคือ หากคำร้องขอข้อมูลข่าวสารที่ได้ยื่นตามมาตรา 4 ถูกปฏิเสธจากเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับคำตอบอย่างไม่สมเหตุสมผลหรือด้วยเหตุอื่นใด คำปฏิเสธหรือคำตอบดังกล่าว จะต้องได้รับการพิจารณาตรวจสอบจากศาลหรือองค์กรอิสระ โดยได้กำหนดองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยคำร้อง 2 องค์กรคือ ศาล และ องค์กรอิสระที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย ทั้งยังได้กำหนดไว้ด้วยว่ากระบวนการพิจารณาคำร้องจะต้องดำเนินการอย่างรวดเร็วโดยไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมใดๆ

4.6.2 กรณีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจต่อกิจกรรมเฉพาะไม่เป็นไปตามมาตรา 6

มาตรา 9 (2) “ภายใต้กรอบกฎหมายภายในของแต่ละสมาชิก แต่ละสมาชิกต้องรับรองว่า ประชาชนซึ่ง

ก. เป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือ

ข. เป็นผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายวิธีพิจารณาความ

มีสิทธิที่จะเข้าถึงกระบวนการวิธีพิจารณาต่อศาล และหรือองค์กรอิสระอื่นๆ ที่ตั้งตามกฎหมาย ใน การที่จะยกความชอบของกฎหมายวิธีพิจารณาและเนื้อหาสาระของคำตัดสินใด ๆ หรือการกระทำ การงดเว้นไม่กระทำ ตามบทบัญญัติของข้อ 6 ตามที่กฎหมายภายในให้อำนาจ เป็นข้อเรียกร้อง

ส่วนได้เสียและการอ้างสิทธิจะต้องเป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายภายในและ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงความถูกต้องเป็นธรรมภายใต้ ขอบเขตของอนุสัญญานี้ และส่วนได้เสียของ NGO ที่เรียกร้องตามที่กล่าวในมาตรา 2 วรรค 5 ได้รับสิทธิดังกล่าวเหมือนกัน

⁴¹ *Ibid.*, Article 9 (1).

บทบัญญัติตามวรรค 2 นี้ จะไม่กระทบต่อความเป็นไปได้ต่อกระบวนการวิธีพิจารณาต่อองค์การอิสระอื่น ๆ และจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อข้อเรียกร้องกระบวนการพิจารณาบทพวนของฝ่ายบริหารก่อนที่จะมีการยื่นขอความช่วยเหลือต่อศาล”⁴²

มาตรานี้กำหนดให้สิทธิแก่บุคคลผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้มีสิทธิตามกฎหมายวิธีพิจารณาความตามกฎหมายภายในของแต่ละสมาชิก มีสิทธินำคดีขึ้นสู่ศาลหรือต่อองค์การอิสระที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายภายในหากคำตัดสินของบุคคลผู้มีอำนาจตามกฎหมาย หรือการกระทำ หรือการงดเว้นไม่กระทำนั้นไม่เป็นไปตามกระบวนการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 6 สิทธินำคดีขึ้นสู่ศาลหรือต่อองค์การอิสระนี้รวมถึงองค์การเอกชนสามารถมีสิทธิเสมือนเป็นผู้มีส่วนได้เสียด้วย

นอกจากจะใช้สิทธินำคดีขึ้นสู่ศาลหรือต่อองค์การอิสระดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้มีสิทธิตามกฎหมายวิธีพิจารณาความ และองค์การเอกชน สามารถนำข้อเรียกร้องเสนอต่อฝ่ายบริหารได้อีกทางหนึ่งด้วย

4.6.3 มาตรการเยียวยาความเสียหายและหลักประกันการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

มาตรา 9 (4) “กระบวนการพิจารณาที่อ้างถึงในวรรค 1 2 3 จะต้องมีการเยียวยาที่เพียงพอและมีประสิทธิภาพ รวมถึงมาตรการบรรเทาความเสียหายที่เหมาะสม และเป็นธรรม เข้าถึงได้ทันเวลา และไม่สูงเกินไป คำตัดสินของศาลหรือองค์การอิสระอื่นใดตามข้อนี้จะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรและเปิดให้สาธารณชนเข้าถึงได้”⁴³

มาตรา 9 (5) “ เพื่อความมีประสิทธิภาพต่อไปของบทบัญญัตินี้ แต่ละสมาชิกต้องให้ข้อมูลแก่สาธารณชนเพื่อที่จะสามารถเข้าถึงกระบวนการพิจารณาทางศาลหรือทางบริหาร และต้องพิจารณาจัดตั้งเครื่องมือช่วยเหลือที่เหมาะสมในการลดค่าใช้จ่ายทางการเงิน และอุปสรรคต่าง ๆ ในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม”⁴⁴

บทบัญญัติตามมาตรานี้กำหนดให้ศาลหรือองค์การอิสระที่พิจารณารณีตาม (1) (2) (3) ดังกล่าวข้างต้น จะต้องกำหนดมาตรการเพื่อบรรเทาความเสียหายที่เพียงพอและมีประสิทธิภาพเหมาะสมและเป็นธรรม

⁴² *Ibid.*, Article 9 (2).

⁴³ *Ibid.*, Article 9 (5).

⁴⁴ *Ibid.*, Article 7.

นอกจากนี้แต่ละสมาชิกจะต้องให้ข้อมูลแก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนสามารถทราบและมีเครื่องมือช่วยเหลือเพื่อให้สามารถเข้าถึงกระบวนการพิจารณาทางศาลหรือทางบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ