

บทที่ 5

การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตามหลักกฎหมายของประเทศไทย

ในบทนี้ผู้เขียนจะศึกษาถึงหลักเกณฑ์ตามกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวมีดังต่อไปนี้

- (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
- (2) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- (3) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
- (4) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

5.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นี้มีหลักการที่สำคัญคือได้เพิ่มเติมบทบัญญัติของการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในทางการเมือง ซึ่งเป็นหมวดที่เพิ่มเข้ามาใหม่ ที่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไม่มี ทำให้เกิดการเมืองภาคพลเมืองเกิดขึ้นจริง และในด้านนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผน นอกจากนี้ในการทำข้อตกลงระหว่างประเทศรัฐจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน ซึ่งจะเห็นได้ว่าในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เพิ่มบทบาทของประชาชนให้มีส่วนร่วมกับรัฐในหลายๆด้านและเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

5.1.1 แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ได้กำหนดนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในมาตรา 87 ดังนี้

“ มาตรา 87 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น

(4) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้ง กองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้ สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

(5) ส่งเสริมและให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิ เลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรานี้ต้องคำนึงถึงสัดส่วนของหญิงและชายที่ ไกล่เคียงกัน”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ให้ความสำคัญ กับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยได้บัญญัติให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐ กำหนดให้รัฐส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองในทุกๆ ด้านเพื่อให้ เกิดการเมืองภาคพลเมืองอย่างแท้จริงถือเป็นความก้าวหน้าในทางการเมืองของประเทศไทยที่ ให้ความสำคัญกับประชาชนในการเข้ามามีบทบาทร่วมกับรัฐในการกำหนดนโยบายด้านการเมือง ทั้งนี้ ยังได้กำหนดไว้ด้วยว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงสัดส่วนของหญิง และชายที่ใกล้เคียงกัน เพื่อมิให้เกิดความเหลื่อมล้ำและเสมอภาคกันทั้งหญิงและชาย

5.1.2 หลักการเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติถึงหลักการการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามหลักการเดิมที่รัฐธรรมนูญ

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 , มาตรา 87.

แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดไว้ ในเรื่องการพิทักษ์รักษาและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเดิมเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงขององค์กรของรัฐเท่านั้น แต่เมื่อมีความขัดแย้งระหว่างองค์กรของรัฐกับประชาชนในการบริหาร การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ หรือการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ประกอบกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอันแสดงถึงความล้มเหลวในการป้องกันปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและผลกระทบของมลพิษในสิ่งแวดล้อม ย่อมชี้ชัดถึงปัญหา ความสำคัญ และความจำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิทักษ์รักษาและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ เพื่อสงวนไว้ซึ่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่จะดำรงชีวิตอยู่ในคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี อันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รัฐควรรับรองและคุ้มครองด้วย²

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้เปลี่ยนแปลงหลักการเรื่องสิ่งแวดล้อมใหม่จากเดิมที่ให้รัฐเพียงผู้เดียวมีหน้าที่ดูแลสิ่งแวดล้อมโดยตรง เป็นหลักการใหม่ที่ทำให้รัฐมีเพียงหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ฉบับปัจจุบันก็ยังคงไว้ซึ่งหลักการดังกล่าว ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 85 (4) (5) ดังนี้

“ มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

.....

(4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

(5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดการะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน”³

² สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2545) น.49.

³ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1 , มาตรา 85 (4) (5).

บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงหลักการพื้นฐานที่สำคัญ 3 เรื่อง ดังนี้

1. หลักการพัฒนอยั่งยืนและสมดุลในการสงวนบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ⁴

“หลักการพัฒนอยั่งยืนและสมดุล” นี้ นอกจากจะหมายความถึงการพัฒนอยั่งยืนและสมดุลในการสงวนบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพแล้ว ยังหมายความถึงการพัฒนอยั่งยืนและสมดุลในเชิงการเมืองด้วย อันได้แก่ การส่งเสริมการเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participation democracy) และ ธรรมาภิบาล (good governance) ให้เกิดขึ้นในการบริหารจัดการสังคมไทย

ดังนั้นหลักการพัฒนอยั่งยืนและสมดุลจึงส่งผลให้เกิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดความสมดุลอย่างเป็นธรรมและทั่วถึงแก่ทุกกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งการที่จะจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์ทั่วถึงแก่ทุกกลุ่มผลประโยชน์ได้นั้นไม้อาจจะเป็นไปได้โดยปราศจากการมีส่วนร่วมของทุกๆ ฝ่าย

2. หลักการพัฒนาคุณภาพชีวิตในการควบคุมและกำจัดการมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิต

“หลักการคุ้มครองคุณภาพชีวิต” อาจจะไม่ค่อยคุ้นเคยเท่ากับหลักสิทธิในชีวิตและร่างกายที่รัฐธรรมนูญในอดีตหลายฉบับ รวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้ความคุ้มครองไว้ ถึงแม้ว่าถ้อยคำในตัวบทบัญญัติต่างๆ ในรัฐธรรมนูญมิได้ระบุคำว่า “สิทธิในคุณภาพชีวิต” ทำนองเดียวกับที่ใช้คำว่า “สิทธิในชีวิต” หรือ “สิทธิในร่างกาย” ก็ตาม แต่เมื่อเทียบเคียงกับสิทธิของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญของบางประเทศ พบว่า รัฐธรรมนูญบางประเทศได้บัญญัติรับรองถึงสิทธิประเภทนี้ไว้ชัดเจนแยกออกจากสิทธิในชีวิตและร่างกาย โดยใช้คำว่า “สิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี” หรือ Right to live in a decent environment⁵ ซึ่งอาจอธิบายได้ว่า ประชาชนจะไม่สามารถใช้สิทธิในชีวิตหรือสิทธิในร่างกายตามความเป็นจริงได้เลยหากเขาเหล่านั้นต้องใช้ชีวิตตลอดอายุขัยของเขาในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ดี เช่น สภาพที่มีมลภาวะจน

⁴ สถาบันวิจัยสังคมและสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอต่อ กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม , รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. (กรุงเทพมหานคร : 2544) น.4-1.

⁵ เฟิงอ้าง , น. 4 -2.

ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย หรือสวัสดิภาพของเขา ดังนั้น ในขณะที่รัฐธรรมนูญของไทยได้รับรองหลักการในข้อ 1 ในการสงวนบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพนั้น รัฐธรรมนูญก็ได้รับรองหลักการในข้อ 2 เพื่อควบคุมและกำจัดการมลภาวะไปพร้อมกันด้วย

3. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดูแลสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นส่วนหนึ่งของบทบาทประชาชนในกระบวนการของการพัฒนา คือ การมีส่วนร่วมด้วยการเข้าร่วมอย่างมีความกระตือรือร้น มีพลังของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคมและการจัดการทรัพยากรเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้น และเป็นการปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่างๆ ด้วยความสมัครใจ⁶ สรุปก็คือ การให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะมีโอกาสได้เข้าร่วมในโครงการหรือกิจกรรมที่รัฐหรือเอกชนเป็นเจ้าของโครงการหรือเป็นผู้รับผิดชอบโครงการโดยความยินยอมของพวกเขาเหล่านั้น โดยมีกฎหมายให้การรับรองสิทธินี้ ถ้าจะกล่าวอีกนัยหนึ่งตามคำนิยามขององค์การสหประชาชาติ ก็คือ กระบวนการที่นำเอาความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายเข้าไปบูรณาการร่วมในการตัดสินใจกำหนดโครงการ⁷ แสดงถึงความสำคัญอันเป็นเงื่อนไขที่จะให้มีสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นบทบาทที่ถาวร มิใช่เพียงชั่วคราวครั้งชั่วคราว การมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องนี้เป็นที่ยอมรับของหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา เนเธอร์แลนด์ แคนาดา และประเทศไทย⁸

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมุ่งเน้นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการตรวจสอบอำนาจรัฐ เช่น การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมได้มาก และยังมีกรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การคัดค้านคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น ซึ่งหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดูแลสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐนี้ เป็นหลักการสำคัญที่ผลักดันให้เกิดแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน นอกจากนี้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนยังก่อให้เกิดการดูแลและการคานอำนาจกับภาครัฐรวมถึงการสร้างแรงกดดันเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดธรรมาภิบาลและธรรมรัฐในภาครัฐด้วย⁹

⁶ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น.49.

⁷ เฟิงอ้าง, น.49.

⁸ เฟิงอ้าง, น.50.

⁹ เฟิงอ้าง, น.50.

5.1.3 หลักการเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและแสดงความคิดเห็น

จากหลักการ 3 หลักใหญ่ในรัฐธรรมนูญที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นกระบวนการที่สอดคล้องกับทั้ง 3 หลักการข้างต้น และนอกจากนี้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังเป็นเครื่องมือที่ทำให้ทั้ง 3 หลักการได้ใช้ประโยชน์และสนับสนุนซึ่งกันและกันอีกด้วย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติถึงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 67 ดังนี้

“ มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”¹⁰

รัฐธรรมนูญมาตรา 67 ทั้ง 3 วรรคล้วนให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน พิจารณาแต่ละวรรคได้ดังนี้

1. วรรค 1 สิทธิของบุคคลหรือปัจเจกชนในการร่วมบำรุงรักษา ได้ประโยชน์ คุ้มครองส่งเสริม และรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ
2. วรรค 2 สิทธิของบุคคลและองค์การอิสระในการร่วมให้ความเห็นประกอบการตัดสินใจอนุมัติโครงการ

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 , มาตรา 67.

3. วรรค 3 สิทธิของบุคคลหรือปัจเจกชนในการร่วมตรวจสอบรัฐโดยการฟ้องให้ปฏิบัติหน้าที่

สังเกตว่ารัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิทั้งปัจเจกบุคคลและองค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งล้วนเป็นที่รวมของบุคคลจำนวนมาก เนื่องจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศทั้งใน “เชิงนิเวศ” และใน “เชิงการเมือง” นั้นเอง¹¹

5.1.4 หลักการเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ

ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิต่างๆ เกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการไว้ในมาตรา 56 และมาตรา 57 วรรคแรก ดังนี้

“มาตรา 56 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”¹²

“มาตรา 57 วรรคแรก บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว”¹³

การให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลของทางราชการเป็นส่วนสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาโครงการของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการจัดการ

¹¹ สถาบันวิจัยสังคมและสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอต่อกองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม , อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4 , น.4-6.

¹² อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 10 , มาตรา 56.

¹³ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 10 , มาตรา 57 วรรคแรก.

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิต่างๆ เกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร โดยให้สิทธิในการได้รับข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในความครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 56 ซึ่งปัจจุบันได้มีกฎหมายลำดับรองกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องนี้และมีผลบังคับใช้แล้ว คือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดหลักการและเงื่อนไขของการเข้าถึงข้อมูลและการนำข้อมูลไปใช้ เพื่อให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น ใช้สิทธิทางการเมือง และใช้สิทธิการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสังคมเพื่อดูแลรักษาผลประโยชน์ของประชาชนพร้อมไปกับการพัฒนาระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมด้วย¹⁴

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญมาตรา 57 วรรคแรก บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากรัฐก่อนการอนุญาต หรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และยังได้บัญญัติต่อเนื่องในตอนท้ายให้ประชาชนมีสิทธิเป็นฝ่ายให้ข้อมูลที่ เป็นความคิดเห็นของตนเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะ 2 ทางระหว่างรัฐกับประชาชน คือ นอกจากประชาชนจะเป็นฝ่ายได้รับข้อมูลแล้ว ประชาชนยังเป็นฝ่ายให้ข้อมูลที่ เป็นความคิดเห็นของตนด้วย

ทั้งนี้รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นเครื่องมือในการจัดการให้กระบวนการดังกล่าวเป็นไปอย่างเปิดเผย เป็นระบบ เป็นธรรม และที่สำคัญคือ ช่วยหลีกเลี่ยงการขัดแย้งให้มากที่สุด นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดการพัฒนาระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอีกด้วย

การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาข้างต้นนั้น คือ

1. มีกระบวนการในการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ
2. มีกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
3. มีกระบวนการในการตัดสินใจโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน

ทั้งสามกระบวนการดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในทุกกลุ่ม นอกจากนี้

¹⁴ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 11, น.4-9.

ยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และก่อให้เกิดการกระจายอำนาจมาสู่ประชาชนมากยิ่งขึ้น

5.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

ในส่วนของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ผู้เขียนขอเสนอเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท่านั้น

5.2.1 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

การวิเคราะห์และประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นมาตรการที่สำคัญประการหนึ่งที่ประเทศที่พัฒนาแล้วได้นำมาใช้ในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เนื่องจากในการพัฒนาย่อมมีโอกาสหลีกเลี่ยงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติได้ การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) หมายถึง การใช้หลักวิชาการในการทำนายหรือคาดการณ์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งทางบวกและทางลบของการดำเนินโครงการที่จะมีผลต่อสิ่งแวดล้อมในทุก ๆ ด้าน ทั้งในด้านทรัพยากรธรรมชาติ เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อหาแนวทางป้องกันผลกระทบในทางลบที่จะเกิดขึ้น เสนอแนะมาตรการในการแก้ไขผลกระทบ ตลอดจนการวางแผนติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งในระหว่างการก่อสร้างระหว่างการดำเนินโครงการ และที่จะเกิดขึ้นในภายหลัง ผลการศึกษาจัดทำเป็นเอกสารที่เรียกว่ารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม¹⁵

ประโยชน์ของการวิเคราะห์และประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม นอกจากเพื่อใช้เป็นข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจในการลงทุนหรือพัฒนาโครงการ การเตรียมแผนงานและแผนการเงินในการจัดการสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังสามารถใช้ผลการศึกษาดังกล่าวเป็นข้อมูลในการให้ความกระจ่างต่อสาธารณชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันความขัดแย้งจากการใช้

¹⁵ สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, “ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย” <http://www.onep.go.th/eia/Tdata/T_EIA.htm> (วันที่ 15 มกราคม 2550)

ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งยังเป็นหลักประกันในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน¹⁶

5.2.1.1 รูปแบบและรายการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน เจ้าของโครงการเป็นผู้มีหน้าที่และรับผิดชอบภาระค่าใช้จ่ายในการจัดเตรียมการศึกษาและการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในขั้นตอนนี้เจ้าของโครงการต้องวางแผนการดำเนินงานไว้เป็นการล่วงหน้าก่อนเริ่มดำเนินโครงการ เนื่องจากการศึกษาและจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีระยะเวลาและค่าใช้จ่าย ซึ่งขึ้นอยู่กับประเภทและขนาดของโครงการที่จะประกอบกิจการ

กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ออกประกาศโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยได้กำหนดรูปแบบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ต้องจัดทำ จำแนกตามระดับความรุนแรงของผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม มี 3 รูปแบบ คือ

(1) โครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) ซึ่งต้องประกอบด้วย การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การคาดการณ์ผลกระทบ การจัดทำมาตรการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(2) โครงการที่ต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Evaluation : IEE) ซึ่งหมายถึงการตรวจสอบเบื้องต้นถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการที่มีการเสนอ ในการจัดทำมักใช้ข้อมูลเบื้องต้นที่มีอยู่แล้วหรือข้อมูลที่สามารถหาได้ทันที IEE เป็นการศึกษาเพื่อให้ทราบว่าต้องทำ EIA หรือไม่ สำหรับประเทศไทยได้นำ IEE มาใช้ในการกำหนดให้โครงการขนาดเล็กบางประเภทที่คาดว่าจะมีผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่มาก ให้จัดทำในรูปแบบรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น¹⁷

¹⁶ เพิ่งอ้าง.

¹⁷ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 9.

(3) โครงการที่ต้องจัดทำรายงานข้อมูลทางด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Information) ใช้สำหรับโครงการบางประเภทที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2537 โดยจัดทำตามแบบฟอร์มที่กำหนด

ส่วนสาระสำคัญในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น ต้องประกอบด้วยรายงานฉบับย่อ และรายงานหลัก

5.2.1.2 โครงการหรือกิจกรรมที่จะต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม¹⁸

ในปัจจุบันโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย ได้แก่ โครงการที่ได้มีการกำหนดตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม จำนวน 3 ฉบับ โครงการตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจำนวน 4 ฉบับ และโครงการที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2537 ดังต่อไปนี้

(1) โครงการตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จำนวน 22 โครงการ

(2) โครงการในบริเวณพื้นที่ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2546 จำนวน 4 ฉบับ คือ ในบริเวณพื้นที่อำเภอบ้านแหลม อำเภอเมืองเพชรบุรี อำเภอยายาย และอำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี และอำเภอหัวหิน อำเภอปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในบริเวณพื้นที่เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี ในบริเวณพื้นที่จังหวัดกระบี่ และในบริเวณพื้นที่จังหวัดภูเก็ต โดยกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น ดังนี้

ก. โครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จำนวน 5 โครงการ

ข. โครงการที่ต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น จำนวน 15 โครงการ

¹⁸ สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม , ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย , (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์วรรณการพิมพ์, 2548), น.50.

(3) โครงการที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติมตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2537 ดังนี้

ก. โครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จำนวน 6 โครงการ

ข. โครงการที่ต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น จำนวน 7 โครงการ

ค. โครงการที่ต้องจัดทำรายงานข้อมูลทางด้านสิ่งแวดล้อม จำนวน 8 โครงการ

5.2.1.3 ผู้รับผิดชอบการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม¹⁹

ในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเจ้าของโครงการต้องดำเนินการว่าจ้างผู้มีสิทธิทำรายงานให้เป็นผู้ดำเนินการจัดทำ ผู้มีสิทธิจัดทำรายงานต้องเป็นผู้ที่ได้รับใบอนุญาตจากสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยหลังจากที่ได้จัดทำรายงานเสร็จเรียบร้อยแล้ว เจ้าของโครงการหรือผู้รับมอบอำนาจจากเจ้าของโครงการจะต้องนำรายงานยื่นต่อสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานผู้อนุญาตตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง เช่น กรมเจ้าท่าซึ่งเป็นผู้อนุญาตสำหรับการก่อสร้างและการใช้ท่าเทียบเรือ หรือกรมโรงงานซึ่งเป็นผู้ออกใบอนุญาตสำหรับการตั้งโรงงานอุตสาหกรรม และการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

ในกรณีที่รายงานต้องแก้ไขต้องจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์โดยผนวกส่วนที่แก้ไขไว้ด้วย และนำเสนอสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานผู้อนุญาตตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง เพื่อพิจารณาดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป

รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นต้องจัดทำโดยบุคคลซึ่งได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และต้องเป็นนิติบุคคลที่ได้ขึ้นทะเบียนกับสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว

ในการออกใบอนุญาต คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อให้ทำหน้าที่ในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ใบอนุญาตให้เป็นผู้มีสิทธิทำรายงานมีอายุคราวละ 5 ปี และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจสั่งพักและเพิกถอนใบอนุญาตได้

¹⁹ สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม , “การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม”

<http://www.onep.go.th/eia/T_consult/t_data_consult.html> (วันที่ 7 มิถุนายน 2549)

ผู้มีสิทธิขอรับใบอนุญาตทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้แก่ผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้²⁰

(1) สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา หรือสถาบันวิจัย ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย

(2) นิติบุคคลซึ่งได้จดทะเบียนตามกฎหมายไทย

ก. ห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียนที่ผู้เป็นหุ้นส่วนทั้งหมดต้องมีสัญชาติไทย

ข. ห้างหุ้นส่วนจำกัดที่ผู้เป็นหุ้นส่วนจำพวกไม่จำกัดความรับผิดทั้งหมดต้องมีสัญชาติไทย และทุนของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ต้องเป็นของผู้เป็นหุ้นส่วนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาและมีสัญชาติไทย

ค. บริษัทจำกัดที่กรรมการบริษัทจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งต้องมีสัญชาติไทยและทุนของบริษัทจำกัดนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ต้องเป็นของผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาและมีสัญชาติไทย

(3) นิติบุคคลซึ่งได้จดทะเบียนตามกฎหมายต่างประเทศ แต่นิติบุคคลดังกล่าวต้องมีนิติบุคคลตาม ก. และ ข. ซึ่งได้รับอนุญาตให้เป็นผู้มีสิทธิทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมเข้าร่วมในการทำรายงานด้วย

(4) รัฐวิสาหกิจซึ่งมีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น เฉพาะแต่ในกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น

(5) สภาการเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยสภาการเหมืองแร่ เฉพาะแต่ในกิจการของสมาชิก

5.2.1.4 การพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม²¹

เมื่อได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว เจ้าของโครงการมีหน้าที่ต้องเสนอรายงานให้สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาและ

²⁰ กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2527) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2529).

²¹ สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “บทที่ 6 การปรับปรุงระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม,” รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2544, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2548), น.146-149.

ตรวจสอบความถูกต้องเบื้องต้นของรายงานก่อน หลังจากนั้นจะนำเสนอต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะเรื่องสำหรับโครงการหรือกิจกรรมนั้นเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบต่อรายงาน ทั้งนี้ ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแบ่งตามลักษณะโครงการออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

(1) โครงการเอกชน และโครงการหรือกิจการที่ไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี แต่ต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมายก่อนเริ่มก่อสร้างโครงการหรือกิจการ สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะตรวจสอบความครบถ้วนและความถูกต้องภายใน 15 วัน และพิจารณาให้ความเห็นเบื้องต้นภายใน 15 วัน หลังจากนั้นจะเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาให้ความเห็นชอบภายใน 45 วัน เมื่อรายงานได้รับความเห็นชอบแล้วจึงส่งให้หน่วยงานผู้อนุญาตพิจารณาออกใบอนุญาตให้ดำเนินโครงการต่อไป

กรณีคณะกรรมการผู้ชำนาญการมีความเห็นให้แก้ไขรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ให้เสนอรายงานฉบับที่แก้ไขต่อสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาให้ความเห็นชอบภายใน 30 วัน หากคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบจะเสนอต่อหน่วยงานผู้อนุญาตสั่งอนุญาตต่อไป

กรณีคณะกรรมการผู้ชำนาญการยังไม่ให้ความเห็นชอบ หน่วยงานผู้อนุญาตต้องรอจนกว่าจะมีการแก้ไขรายงานและคณะกรรมการผู้ชำนาญการมีมติเห็นชอบ

(2) โครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชนที่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

เจ้าของโครงการจะต้องเสนอรายงานให้สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตรวจสอบรายงานเบื้องต้น

สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะสรุปความเห็นต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการเพื่อพิจารณา เมื่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาและให้ความเห็นชอบต่อรายงานแล้ว สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะสรุปความเห็นของคณะกรรมการผู้ชำนาญการเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะได้พิจารณาและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป ทั้งนี้ โครงการหรือกิจการในลักษณะนี้ไม่มีการกำหนดระยะเวลาการพิจารณาไว้ในกฎหมาย

5.2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

กระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมคุณภาพและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะเห็นได้ว่าไม่มีเนื้อหาตอนใดที่กำหนดให้สิทธิกับประชาชนในการรับรู้ข้อมูลและมีส่วนร่วมในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยตรง เพียงบัญญัติไว้เป็นสิทธิของประชาชนโดยทั่วไปกว้างๆ ในมาตรา 6 ว่า “บุคคลอาจมีสิทธิ” เท่านั้น ทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักการการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ เนื่องมาจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีมาก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เพียงแต่ในทางปฏิบัติแล้ว การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้มีการสำรวจทัศนคติของประชาชนที่มีต่อโครงการและบันทึกไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย นอกจากนั้น การพิจารณารายงานในโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยจัดให้มีผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย²²

5.3 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540

ข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่เกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ทรงประสิทธิภาพ เพราะความเป็นมาของโครงการ ความสำคัญของโครงการ ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น ตลอดจนมาตรการที่ราชการใช้ในการป้องกันหรือลดผลกระทบต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น จะนำมาซึ่งข้อมูลและแนวทางการมีส่วนร่วมที่ถูกต้องที่จะได้รับจากประชาชน การที่ประชาชนได้รับข้อมูลอย่างเต็มที่และถูกต้องย่อมจะนำมาซึ่งข้อมูลย้อนกลับ และความเข้าใจอย่างถูกต้องจากประชาชนอันเป็นผลดีต่อโครงการ และการจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อไป

²² สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม , “การปรับปรุงระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม” <http://www.onep.go.th/eia/paga2/Index_EIA002.htm> (วันที่ 7 มิถุนายน 2549).

5.3.1 ความเป็นมาของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ประเทศไทยในอดีตการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการโดยประชาชนนั้นนับว่าเป็นเรื่องยุ่งยากและลำบากมาก เพราะหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เข้มงวดเพื่อรักษาความลับของทางราชการ คือ เอกสาร บริภัณฑ์ ยุทธภัณฑ์ สิ่งสงวนและสิ่งอื่นๆ ในทำนองนี้ตลอดจนข่าวสารที่ถือว่าเป็นความลับของทางราชการซึ่งส่งถึงกันด้วยคำพูดหรือวิธีการอื่นใด ๆ เหล่านี้มีมาตรการที่เคร่งครัดคอยกำกับรักษาความปลอดภัยตามชั้นความลับของทางราชการที่ในอดีตได้แบ่งออกเป็น 4 ชั้น คือ ลับที่สุด (top secret) ลับมาก (secret) ลับ (confidential) และปกปิด (restricted) จึงทำให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการทั้ง 4 ชั้น ของประชาชนนั้นแทบจะเป็นไปไม่ได้เลย กล่าวคือ ถ้าประชาชนไปขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารของทางราชการและหน่วยงานของรัฐปฏิเสธโดยอ้างว่าเป็นความลับหรือปกปิด ผลก็คือประชาชนไม่สามารถเข้าถึงได้เลย เพราะก่อนปี พ.ศ. 2540 ไม่มีกฎหมายฉบับใดที่รองรับสิทธิของประชาชนในการรับทราบข้อมูลข่าวสารของทางราชการอย่างแท้จริง แม้ว่าในปี พ.ศ. 2535 จะมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 6 (1) ให้สิทธิแก่ประชาชนในการได้รับทราบข้อมูลข่าวสารจากทางราชการในเรื่องส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่ก็มีข้อจำกัดที่ให้becomeดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่จะเปิดเผยข้อมูลนั้นหรือไม่ก็ได้ซึ่งเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความป้ลลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517²³

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรองรับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการในมาตรา 58 ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญจึงได้มีการศึกษาและยกร่างกฎหมายขึ้นมารองรับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการของประชาชน จนกระทั่งประกาศใช้เป็นกฎหมายชื่อว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540

²³ สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, รายงานฉบับสมบูรณ์แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการศึกษาแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคม และการมีส่วนร่วมของประชาชน, (กรุงเทพมหานคร :สถาบันนโยบายศึกษา, 2539) น.2-6.

5.3.2 หลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีทั้งหมด 43 มาตรา แบ่งเป็น 7 หมวด คือ²⁴

- หมวด 1 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
- หมวด 2 ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย
- หมวด 3 ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล
- หมวด 4 เอกสารประวัติศาสตร์
- หมวด 5 คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ
- หมวด 6 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
- หมวด 7 บทกำหนดโทษ

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ในระบอบประชาธิปไตยการให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลประชาชนมากยิ่งขึ้น สมควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่ชัดเจนและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงและจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่งด้วย ประกอบกับสมควรคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้²⁵

โดยสรุปเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ²⁶

(1) ประชาชนได้มีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการต่างๆ โครงการและกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐเพื่อจะได้เข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น และใช้สิทธิบางประการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ เช่น การคัดค้าน เป็นต้น

²⁴ เพิ่งอ้าง , น.115.

²⁵ เพิ่งอ้าง , น. 117.

²⁶ เพิ่งอ้าง , น. 117.

(2) มีความชัดเจนว่า ข้อมูลข่าวสารของทางราชการประเภทใดที่เปิดเผยได้ ประเภทใดที่เปิดเผยไม่ได้

(3) เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้รับการคุ้มครองที่จะไม่ให้ข้อมูลส่วนบุคคลของตนที่อยู่ในความครอบครองดูแลของหน่วยงานของรัฐถูกเปิดเผย อันจะส่งผลร้ายต่อตน

เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลและความเป็นมาในการตราและประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 พบว่า หัวใจหลักหรือหลักการสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ คือ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิที่จะเข้าถึงข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ รวมทั้งข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับเอกชนซึ่งอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐด้วยเกือบทุกกรณี แต่ก็มีข้อยกเว้นที่ชัดเจนและค่อนข้างจำกัดได้แก่ ในกรณีที่เป็นข้อมูลข่าวสารซึ่งหากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ หรือต่อผลประโยชน์ที่สำคัญของเอกชนเท่านั้น และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลโดยวิธีการต่างๆ ได้แก่ การเปิดเผยข้อมูลโดยการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา โดยการจัดการให้มีข้อมูลไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ และโดยการจัดหาข้อมูลให้ตามที่มีผู้ร้องขอ²⁷

การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดหาข้อมูลให้ตามที่มีผู้ร้องขอนี้ เป็นการเปิดโอกาสสำคัญให้แก่ประชาชนในการรับรู้ข้อมูลของรัฐ กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยง่าย โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปมีสิทธิร้องขอข้อมูลข่าวสารราชการได้ โดยไม่จำเป็นว่าจะต้องมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ หรือไม่ และไม่จำเป็นต้องระบุเหตุผลหรือระบุว่าต้องการไปทำอะไร เพียงแต่มีคำขอระบุข้อมูลที่ต้องการไปยังหน่วยงานของรัฐที่ครอบครองข้อมูลนั้นๆ เท่านั้น ซึ่งอาจทำเป็นหนังสือหรือโดยวาจาก็ได้ ในขณะเดียวกันพระราชบัญญัตินี้ยังได้กำหนดวิธีการเยียวยาให้แก่ประชาชนในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ให้ความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว โดยการให้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่จัดเอกสารให้ประชาชนเข้าตรวจดูหรือไม่ให้ความสะดวกแก่ประชาชนโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรด้วย²⁸

²⁷ เพิ่งอ้าง , น. 4-20.

²⁸ เพิ่งอ้าง , น. 4-20.

5.3.4 ข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ตามพระราชบัญญัตินี้มีข้อจำกัด ดังจะได้พิจารณาจากนิยามต่างๆ ดังนี้²⁹

(1) ข้อมูลข่าวสาร หมายความว่า สิ่งที่สามารถให้ความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใดๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใดๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ภาพยนตร์ การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้ สิ่งนั้นบันทึกไว้ปรากฏได้

(2) ข้อมูลข่าวสารของราชการ หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครอง หรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ หรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

เมื่อพิจารณาตามนิยามข้างต้นแล้วจะพบว่าข้อมูลที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นเพียงเฉพาะข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของรัฐเท่านั้น ไม่ได้มีความหมายรวมไปถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของเอกชนด้วย

ดังนั้น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงไม่สามารถแก้ไข ปัญหาการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนได้ทั้งหมด เพราะข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ในการจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นไม่ได้มีเฉพาะข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของทางราชการเท่านั้น แต่ข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของภาคเอกชนก็สำคัญไม่แพ้กัน เนื่องจากโครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีทั้งโครงการของภาครัฐและภาคเอกชนซึ่งประชาชนล้วนต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ

โดยสรุปแล้ว พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงยังไม่ใช่ว่าแบบหรือคำตอบที่สมบูรณ์ทั้งหมดของการเข้าถึงข้อมูลเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ

²⁹ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2545) น. 119.

จัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายความว่ารวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย

5.4 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

ปัจจุบันการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548³⁰ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 26 ตุลาคม 2548 เป็นการออกโดยยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ที่ใช้อยู่เดิม

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ที่ปรับปรุงขึ้นใหม่ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยประสงค์ให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน รวมทั้งเป็นแนวทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐอย่างกว้างขวาง³¹ ในการรับฟังความคิดเห็นหน่วยงานของรัฐต้องมุ่งให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการและรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการนั้น รวมตลอดทั้งความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชน³² ผลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็น หน่วยงานของรัฐต้องกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายเพิ่มเติม หากปรากฏว่าการดำเนินการตามโครงการดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหายมากกว่าข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐได้เผยแพร่ให้ทราบก่อนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน³³ สำหรับองค์กรผู้ดำเนินการตามระเบียบ นอกจากหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบโครงการแล้วได้กำหนดให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการกำกับดูแล ส่งเสริมและสนับสนุน ช่วยเหลือ และแนะนำ เพื่อให้

³⁰ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 122 ตอนพิเศษ 55 ง วันที่ 27 กรกฎาคม 2548.

³¹ คำขึ้นต้นของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548.

³² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 8.

³³ เพิ่งอ้าง, ข้อ 13.

หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบทั้งมีอำนาจเชิญผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการให้ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อให้มาให้ข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อเสนอแนะด้วย³⁴

หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

5.4.1 ประเภทของโครงการที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น

โครงการที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 คือ โครงการของรัฐ อันมีลักษณะเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐเอง โดยวิธีการให้สัมปทานหรือโดยการอนุญาตให้บุคคลอื่นทำ และต้องเป็นโครงการที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น³⁵

ข้อยกเว้นโครงการของรัฐที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น³⁶

(1) โครงการของรัฐที่มีกฎหมายบัญญัติวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียไว้เป็นการเฉพาะ

(2) โครงการของรัฐที่เริ่มดำเนินการไปแล้วก่อนวันที่ระเบียบมีผลใช้บังคับ

5.4.2 ผู้มีสิทธิขอหรือสั่งให้มีการรับฟังความคิดเห็น

(1) หน่วยงานของรัฐ³⁷

กรณีโครงการของรัฐโดยทั่วไป ก่อนเริ่มดำเนินการ หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบมีหน้าที่ต้องเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการให้ประชาชนได้ทราบ สำหรับโครงการของรัฐที่มีผลกระทบรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบต้องจัดให้มีการรับฟัง

³⁴ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26, ข้อ 15.

³⁵ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26, ข้อ 4.

³⁶ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26, ข้อ 14.

³⁷ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26, ข้อ 5.

ความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีตามที่กำหนดในระเบียบ ก่อนเริ่มดำเนินการ

(2) ผู้มีส่วนได้เสีย³⁸

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินการโครงการของรัฐ ผู้มีส่วนได้เสีย³⁹ จะต้องร้องขอต่อรัฐมนตรีสำหรับราชการส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับราชการของกรุงเทพมหานคร เพื่อขอให้สั่งให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนดำเนินโครงการได้

(3) ผู้มีอำนาจของหน่วยงาน⁴⁰

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินโครงการของรัฐเมื่อใด เมื่อผู้มีส่วนได้เสียร้องขอ ผู้มีอำนาจของหน่วยงาน คือ รัฐมนตรีสำหรับราชการส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับราชการของกรุงเทพมหานคร มีอำนาจสั่งให้หน่วยงานของรัฐในสังกัดที่ได้ดำเนินการโครงการนั้นจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนได้ ในกรณีเช่นนี้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยเร็ว

5.4.3 รูปแบบในการรับฟังความคิดเห็น⁴¹

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 กำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ 3 รูปแบบด้วยกัน ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือหลายรูปแบบรวมกันก็ได้ ดังต่อไปนี้

(1) การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจดำเนินการโดย

³⁸อ้างแล้ว เจริญพรที่ 26, ข้อ 6.

³⁹อ้างแล้ว เจริญพรที่ 26, ข้อ 4 “ผู้มีส่วนได้เสีย” หมายความว่า ผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ.

⁴⁰อ้างแล้ว เจริญพรที่ 31.

⁴¹อ้างแล้ว เจริญพรที่ 26, ข้อ 9 และ ข้อ 10.

ก. วิธีสัมภาษณ์รายบุคคล

ข. การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ โทรศัพท์ โทรสาร ระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือทางอื่นใด

ค. การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการ

ง. การสนทนากลุ่มย่อย

(2) การประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งอาจดำเนินการโดยวิธี

ก. การประชาพิจารณ์

ข. การอภิปรายสาธารณะ

ค. การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

ง. การประชุมเชิงปฏิบัติการ

จ. การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย

(3) วิธีอื่น

ก. วิธีที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด

ข. วิธีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าจะทำให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนบรรลุวัตถุประสงค์ โดยเมื่อดำเนินการแล้วต้องแจ้งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทราบด้วย

5.4.4 กระบวนการรับฟังความคิดเห็น

(1) การแจ้งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการ

ก่อนเริ่มดำเนินโครงการ หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐให้ประชาชนทราบ⁴² ข้อมูลที่เผยแพร่อย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูลดังต่อไปนี้⁴³

ก. เหตุผลความจำเป็น และวัตถุประสงค์ของโครงการ

ข. สาระสำคัญของโครงการ

ค. ผู้ดำเนินการ

ง. สถานที่ที่จะดำเนินการ

⁴² อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26, ข้อ 5.

⁴³ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26, ข้อ 7.

จ. ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ

ฉ. ผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการ

ซ. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพอยู่ในสถานที่ที่จะดำเนินโครงการและพื้นที่ใกล้เคียง และประชาชนทั่วไป รวมทั้งมาตรการป้องกันและแก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าว

ซ. ประมาณการค่าใช้จ่าย ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินโครงการเองให้ระบุที่มาของเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินโครงการนั้นด้วย

ทั้งนี้หน่วยงานของรัฐต้องเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นด้วย

(2) การประกาศรูปแบบและรายละเอียดอื่นในการรับฟังความคิดเห็น⁴⁴

ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการที่จะใช้ในการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่นที่เพียงพอต่อการเข้าใจ

ประกาศดังกล่าวต้องปิดไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐ และสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐ เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั้งนี้ ต้องประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นด้วย

(3) การรับฟังความคิดเห็น

หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นตามรูปแบบและวิธีการที่ได้เลือกและประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการล่วงหน้าแล้วนั้น

(4) การจัดทำรายงานการรับฟังความคิดเห็น

เมื่อดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และประกาศให้ทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่เสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

รายงานการรับฟังความคิดเห็นต้องแสดงไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ของหน่วยงานของรัฐ และสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐ เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน ทั้งต้องประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นด้วย⁴⁵

⁴⁴ อ้างแล้ว เจริญพรที่ 26, ข้อ 11.

⁴⁵ อ้างแล้ว เจริญพรที่ 26, ข้อ 12.

5.4.5 ผลของการรับฟังความคิดเห็น⁴⁶

ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและประกาศให้ประชาชนทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่สิ้นสุดการรับฟังความคิดเห็น

เมื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้วปรากฏว่าการดำเนินโครงการของรัฐอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐได้เผยแพร่ให้แก่ประชาชนได้ทราบไปแล้วหากหน่วยงานของรัฐเห็นว่ายังมีความจำเป็นต้องดำเนินโครงการดังกล่าวต่อไป หน่วยงานของรัฐจะต้องกำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าวเพิ่มขึ้นตามความเหมาะสม ก่อนเริ่มดำเนินโครงการและประกาศให้ประชาชนทราบ

การประกาศดังกล่าวต้องประกาศโดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐและสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐ รวมทั้งประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

5.5 ข้อพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักกฎหมายของประเทศไทย

เมื่อได้ศึกษาถึงหลักเกณฑ์ของกฎหมายในประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้ง 4 ฉบับดังกล่าวข้างต้น จะพบว่ากฎหมายของประเทศไทยมีหลักการการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร หลักการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และหลักการการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่สอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาออร์ซุสที่ได้ศึกษามาในบทที่ 4 เพียงแต่รูปแบบและหลักเกณฑ์ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์เท่ากับอนุสัญญาออร์ซุสที่กำหนดรูปแบบ วิธีการ หลักเกณฑ์ไว้ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่ายและมีมาตรการที่เป็นหลักประกันมากกว่า หากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญานี้จะเป็นผลให้ต้องปรับกฎหมายภายในให้มีมาตรฐานเทียบเท่าที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาออร์ซุสทำให้ประชาชนจะมีหลักประกันในการเข้าถึงหลักการทั้งสามดังกล่าวได้ง่ายและมีประสิทธิภาพ

⁴⁶ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26, ข้อ 13.

นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่ากฎหมายของประเทศไทยมีหลักการทั้งสามหลักการดังกล่าว มากกว่าประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงอีก 5 ประเทศ เนื่องจากประเทศจีน เมียนมาร์ สปป.ลาว เวียดนาม และกัมพูชา ที่ระบอบการปกครองที่แตกต่างจากประเทศไทย การยอมรับสิทธิของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมยังน้อยอยู่มาก จึงเป็นประเด็นปัญหาและข้อจำกัดประการสำคัญของประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงที่ยังมีแนวคิดที่แตกต่างกันบทบาทบัญญัติของกฎหมายจึงไม่ได้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้น เมื่อมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ร่วมกันของประเทศในลุ่มแม่น้ำโขง แต่ละประเทศก็ต้องนำหลักเกณฑ์ตามกฎหมายของตนซึ่งมีความแตกต่างกันมาใช้บังคับ กระบวนการในการพิจารณาโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ว่าเหมาะสมหรือไม่จึงไม่มีความเป็นเอกภาพทำให้ไม่สามารถมองปัญหาและสามารถแก้ไขปัญหาร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ