

บทที่ 6

บทวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อโครงการปรับปรุงร่องน้ำ เพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง

เมื่อได้ศึกษาถึงข้อเท็จจริงของโครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง – แม่น้ำโขง และข้อคัดค้านของประชาชนอันนำมาสู่ประเด็นที่เป็นปัญหาของการดำเนินโครงการดังกล่าว ซึ่งประเด็นที่เป็นปัญหานั้นสรุปได้ว่าเป็นเรื่องที่ประชาชนเห็นว่าไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจในการดำเนินโครงการดังกล่าวโดยเห็นว่ารัฐไม่ปฏิบัติตามหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติรองรับสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐ และไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 รวมทั้งหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ในบทนี้ผู้เขียนจะวิเคราะห์ว่าในการดำเนินโครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง – แม่น้ำโขง เป็นโครงการที่รัฐต้องปฏิบัติตามหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักกฎหมายของประเทศไทยหรือไม่ และรัฐได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมายหรือไม่อย่างไร

โครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง – แม่น้ำโขง เป็นโครงการร่วมกันระหว่าง ประเทศจีน เมียนมาร์ สปป.ลาว และไทย จึงเป็นโครงการระหว่างประเทศที่กระทำลงในแม่น้ำโขงซึ่งเป็นแม่น้ำระหว่างประเทศอันจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่มากนัก เมื่อสภาพปัญหา คือ ประชาชนต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจในการดำเนินโครงการดังกล่าวร่วมกับรัฐ ดังนั้น ประเด็นสำคัญที่ต้องนำมาวิเคราะห์ประการต่อมา คือ ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการใช้แม่น้ำระหว่างประเทศและข้อตกลงความร่วมมือในการพัฒนาแม่น้ำโขงที่ยั่งยืนมีบทบัญญัติให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมในลุ่มแม่น้ำโขงที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ เพียงใดดังต่อไปนี้

6.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพิจารณาโครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขงตามหลักกฎหมายของประเทศไทย

ตามหลักกฎหมายของประเทศไทยดังที่ได้ศึกษามาในบทที่ 5 พบว่ามีหลักการทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาโครงการของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นสิทธิที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 อันเป็นกฎหมายสูงสุด และยังได้บัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายอีกหลายฉบับ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 โดยจะได้พิจารณาว่าในการดำเนินโครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง – แม่น้ำโขง ได้ปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวหรือไม่

6.1.1.สถานะของโครงการ

โครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง – แม่น้ำโขง เริ่มระเบิดเกาะแก่งตั้งแต่ชายแดนประเทศจีน – เมียนมาร์ จากหลักหมุดที่ 243 จนถึงบ้านห้วยทราย สปป.ลาว ครอบคลุมการปรับปรุงแก่งที่เป็นอันตราย 11 แห่ง และโขดหิน 10 แห่ง ซึ่งเป็นอุปสรรคอย่างรุนแรงต่อความปลอดภัยในการเดินเรือ¹ ได้แก่ แก่งห้วยลา แก่งตาดหลวงล่าง แก่งคาย แก่งลองซอม แก่งปากน้ำลอย แก่งคองตาน แก่งดงชาลัม สันดอนวัวเลี้ยง แก่งวงวัด แก่งข้าเสา และแก่งคอนผีหลง โดย 10 แก่งแรก จุดระเบิดอยู่ในเขตแดนของประเทศจีน และเมียนมาร์² ส่วนแก่งคอนผีหลงซึ่งเป็นแก่งสุดท้ายนั้น ปรากฏว่าจุดที่จะทำการระเบิดทั้งหมดนั้นอยู่ในเขตแดนของ สปป.ลาว เนื่องจากตามสนธิสัญญาระหว่างสยามและฝรั่งเศส (ขณะนั้นสปป.ลาวเป็นเมืองขึ้นของฝรั่งเศส) ได้ทำความตกลงกันเพื่อกำหนดเกี่ยวกับแนวเขตแดนระหว่างไทยกับสปป.ลาว เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2469 โดยตามแผนที่กำหนดเขตแดนในแม่น้ำโขง

¹ สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม , รายงานฉบับสมบูรณ์ (รายงานหลัก) การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง, บริษัท ทีม คอนซัลติ้ง เอนจิเนียริง แอนด์ แมเนจเม้นท์ จำกัด และมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ , มิถุนายน 2547, น.2 - 4.

² โปรดดูตารางในบทที่ 2 หน้า 22.

ระหว่างฝรั่งเศส – ไทย ตามสนธิสัญญา (Trace de la frontiere Franco – Siamoise du Mekong) ไทยและสปป.ลาวได้ตกลงกันที่จะแบ่งแนวเขตแดนตามแผนที่ดังกล่าว ปากฏว่าบริเวณที่จะปรับปรุงร่องน้ำที่แก่งคอนผีหลง นั้นอยู่ในเขตแดนของสปป.ลาว ทั้งหมด³ ซึ่งเรื่องดังกล่าวได้มีการประชุมโดยเจ้ากรมแผนที่ทหาร ผู้แทนจากกระทรวงต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย สภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กรมโยธาธิการ กรมเจ้าท่า กองทัพบก โดยที่ประชุมสรุปว่าบริเวณแก่งคอนผีหลงอยู่ในเขตแดนของสปป.ลาว⁴ ดังนั้น จึงไม่มีจุดระเบิดส่วนใดที่อยู่ในเขตแดนของประเทศไทยเลย

6.1.2 การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน

ประเด็นปัญหาความขัดแย้งประการแรกที่ประชาชนรวมทั้งองค์การพัฒนาเอกชนเรียกร้อง คือ ประชาชนเห็นว่าตนไม่ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการมาตั้งแต่เริ่มต้น ตั้งแต่รัฐบาลร่วมลงนามในแผนพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (Greater Mekong Subregion - GMS) ในปี พ.ศ. 2535⁵ จนมาสู่การลงนามในความตกลงว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง – แม่น้ำโขง ซึ่งเป็นหนึ่งในการดำเนินงานเพื่อพัฒนาการคมนาคมและการอำนวยความสะดวก⁶ รัฐบาลไม่เคยแจ้งข้อมูลดังกล่าวให้ประชาชนทราบ มารับรู้ต่อเมื่อจะมีการระเบิดแก่งคอนผีหลงซึ่งเป็นแก่งสุดท้ายแล้ว อันเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งเนื่องจากเห็นว่ารัฐไม่ได้เปิดเผยข้อมูลและไม่ชี้แจงเกี่ยวกับโครงการให้กับประชาชนที่อยู่บริเวณริมฝั่งโขงซึ่งได้รับผลกระทบทราบทั้งก่อนที่จะเกิดโครงการ และหลังจากที่โครงการได้เริ่มไปแล้ว⁷ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ไว้ในมาตรา 56 และมาตรา 57 วรรคแรก ให้สิทธิประชาชนได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ และ

³ สนธิสัญญาระหว่างสยามกับฝรั่งเศส เพื่อวางระเบียบความเกี่ยวพันระหว่างสยามกับอินโดจีน ลงนาม วันที่ 25 สิงหาคม 2469.

⁴ บันทึกข้อความ กองตรวจการขนส่งทางน้ำ ที่คค 0505/883 วันที่ 20 กรกฎาคม 2545 เรื่อง โครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง – แม่น้ำโขง.

⁵ www.moc.go.th/opscenter/cr/GMS.htm

⁶ เพิ่งอ้าง.

⁷ “หายนะบนลุ่มน้ำโขง”, โลกสีเขียว, มีนาคม – เมษายน 2546, น.27.

มีสิทธิได้รับคำชี้แจงและเหตุผลจากรัฐก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น⁸ นอกจากนี้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการไว้

เนื่องจากข้อเท็จจริงปรากฏว่าจุดที่จะทำการระเบิดบริเวณแก่งคอนผีหลวงนั้นไม่มีส่วนใดที่อยู่ในเขตแดนของประเทศไทยดังที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 6.1.1 รวมทั้งจุดระเบิดทั้ง 10 แก่งอยู่ในเขตแดนของประเทศจีนและเมียนมาร์ทั้งหมด ดังนั้น จึงไม่อาจนำบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ไปใช้บังคับได้ ซึ่งเป็นประเด็นในแง่ของข้อกฎหมายที่จะนำไปใช้บังคับนอกราชอาณาจักรไม่ได้ ข้อเรียกร้องของประชาชนและองค์การพัฒนาเอกชนที่แสดงความคิดเห็นให้รัฐบาลปฏิบัติตามกฎหมายโดยเปิดเผยข้อมูลของโครงการนั้นหากพิจารณาในแง่ของข้อกฎหมายแล้วรัฐบาลไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามข้อเรียกร้องดังกล่าว ซึ่งประชาชนไม่ทราบประเด็นของข้อกฎหมายในส่วนนี้ ดังนั้น ในการดำเนินโครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง – แม่น้ำโขง จึงไม่อาจนำหลักการในเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนมาปรับใช้ได้ ผู้รับผิดชอบโครงการดังกล่าวจึงไม่ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติของมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540

เมื่อพิจารณาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการนี้ ผู้เขียนมีความเห็นถึงความขัดแย้งระหว่างฝ่ายประชาชนและรัฐบาลมีค่อนข้างมาก ในประเด็นของการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของโครงการ ถึงแม้ว่าจะมีความชัดเจนในข้อกฎหมายว่าไม่อาจนำกฎหมายภายในมาปรับใช้ได้ก็ตาม แต่เมื่อความขัดแย้งเกิดขึ้นแล้วฝ่ายที่รับผิดชอบโครงการควรจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของโครงการให้ประชาชนทราบด้วย ทั้งนี้เพื่อลดความขัดแย้งลงและแจ้งข้อมูลข้อเท็จจริงให้ทราบ เพราะประชาชนค่อนข้างที่จะได้รับข้อมูลในด้านลบของโครงการเสียเป็นส่วนใหญ่ ทั้งที่ความเป็นจริงแล้วในการดำเนินโครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง – แม่น้ำโขง ก็มีผลดีและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงซึ่งรวมถึงประเทศไทย การปรับปรุงร่องน้ำในแม่น้ำโขงเป็นโครงการย่อยของแผนพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (Greater Mekong Subregion - GMS) ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวทางการค้า การลงทุน อุตสาหกรรม การเกษตร และบริการ ที่ก่อให้เกิดการจ้างงานและยกระดับการครองชีพของประชาชน อันจะก่อให้เกิด

⁸รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 56 และมาตรา 57 บรรทัดหนึ่ง.

ประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น หากรัฐบาลพยายามทำความเข้าใจกับประชาชนความขัดแย้งน่าจะลดลง

นอกจากนี้ประเด็นสำคัญคือเมื่อมีการระเบิดแก่งคอนผีหลงผลกระทบในด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจะไม่รุนแรง และมีมาตรการในการป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นตามรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการที่จัดทำโดยสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁹ แต่ประชาชนกลับได้ข้อมูลว่าเมื่อมีการระเบิดแก่งคอนผีหลงแล้วจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมากทำให้เกิดความวิตกกังวลและคัดค้านการระเบิดแก่งจนทำให้โครงการต้องหยุดชะงักลง ดังนั้น หากประชาชนได้ทราบข้อมูลอีกด้านก็จะลดความขัดแย้งลงได้โครงการก็จะดำเนินไปจนสำเร็จลุล่วง

6.1.3 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและแสดงความคิดเห็น

ประเด็นปัญหาความขัดแย้งประการต่อมา คือ ประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนเห็นว่าไม่ได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและไม่มีส่วนร่วมต่อการพิจารณาตัดสินใจที่จะดำเนินโครงการซึ่งเป็นสิทธิที่รองรับได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว¹⁰ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยประสงค์ให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน รวมทั้งเป็นแนวทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐ¹¹

เนื่องจากข้อเท็จจริงปรากฏว่าจุดที่จะทำการระเบิดบริเวณแก่งคอนผีหลงนั้นไม่มีส่วนใดที่อยู่ในเขตแดนของประเทศไทยดังที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 6.1.1 รวมทั้งจุดระเบิดทั้ง 10 แก่งอยู่ในเขตแดนของเทศจีนและเมียนมาร์ทั้งหมด ดังนั้น จึงไม่อาจนำบทบัญญัติตาม

⁹ โปรดดู หัวข้อ 2.3.2 หน้า 25.

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 67,85 .

¹¹ คำขึ้นต้นของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548.

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มาใช้บังคับให้รัฐต้องให้ประชาชน ผู้มีส่วนได้เสีย องค์กรอิสระ และผู้แทนจากสถาบันอุดมศึกษาแสดงความคิดเห็นก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินโครงการดังที่เป็นข้อเรียกร้องรัฐและผู้รับผิดชอบโครงการนี้จึงมีสิทธิตัดสินใจที่จะดำเนินโครงการได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐในการตัดสินใจดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

6.1.4 การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ปัญหาความขัดแย้งประการต่อมา คือ ข้อคัดค้านของประชาชนเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการ โดยกล่าวอ้างว่ารัฐบาลไม่ได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 แต่ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าจุดระเบิดทั้ง 10 แก่ง รวมทั้งแก่งคอนผีหลงซึ่งเป็นแก่งสุดท้าย ไม่อยู่ในเขตแดนของประเทศไทย ซึ่งในข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจจึงเห็นว่าการดำเนินโครงการดังกล่าวรัฐจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ที่จะจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

หากพิจารณาตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม จำนวน 3 ฉบับ โครงการตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจำนวน 4 ฉบับ และโครงการที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2537 ที่ออกประกาศโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม¹² แล้วโครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง – แม่น้ำโขงไม่จัดอยู่ในประเภทของโครงการที่จะต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามขั้นตอนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.

¹² สำนักวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม , ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย , (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์วรรณการพิมพ์, 2548), น.50.

2535 และไม่ต้องผ่านการเห็นชอบจากคณะผู้ชำนาญการ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากข้อคัดค้านของประชาชนมีค่อนข้างมากและมีการเรียกร้องให้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในที่สุดคณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสำรวจและจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และให้ชะลอการระเบิดแก่งคอนผีหลงออกไปจนกว่าจะทำรายงานแล้วเสร็จ ดังนั้น รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จัดทำโดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ผู้เขียนได้นำเสนอไว้ในหัวข้อ 2.3.2¹³ จึงเป็นการจัดทำตามมติคณะรัฐมนตรีมิใช่เพราะเป็นโครงการที่ต้องจัดทำตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 แต่รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวก็ไม่ใช่ที่ยอมรับของประชาชนเพราะผลการวิเคราะห์ปรากฏว่าการระเบิดแก่งคอนผีหลงส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ไม่รุนแรงแต่ฝ่ายประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนเห็นว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นร้ายแรงโดยมองผลกระทบในระยะยาวและมองภาพรวมของระบบลุ่มแม่น้ำโขงทั้งสาย แต่ในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ดังกล่าวนั้นจัดทำนั้นจำกัดอยู่ในจุดที่จะทำการระเบิดบริเวณแก่งคอนผีหลงเนื่องจากสามารถสำรวจได้เฉพาะภายในเขตแดนฝั่งประเทศไทยเท่านั้นเพราะจุดระเบิดอยู่ในเขตฝั่งของสปป.ลาว ทั้งหมด

จากความคิดเห็นของประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนที่เห็นว่าการระเบิดแก่งจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่อระบบแม่น้ำโขงทั้งสาย แต่ความคิดเห็นดังกล่าวก็ยังไม่มีการสำรวจและยืนยันว่าผลกระทบต่อแม่น้ำโขงทั้งสายจะมีหรือไม่และมากน้อยเพียงใด ในประเด็นนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าข้อสรุปว่าจะเกิดความเสียหายต่อระบบของแม่น้ำโขงทั้งสายนั้นยังไม่มีความชัดเจน แต่แม้ว่าจะไม่มีความชัดเจนก็ตามแต่หากพิจารณาถึงความกังวลต่อความเสียหายที่จะเกิดขึ้น (ถ้ามี) ตามที่ฝ่ายประชาชนอ้างนั้นก็สมควรที่จะรับฟังไว้และนำมาเป็นข้อพิจารณาต่อว่าในกรณีการดำเนินโครงการทำนองเดียวกันนี้ซึ่งมิใช่โครงการที่เกิดขึ้นในประเทศใดประเทศหนึ่งแต่เป็นโครงการระหว่างประเทศ ในการที่จะประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการไม่สามารถที่จะกระทำโดยประเทศใดประเทศหนึ่งเพราะจะมีข้อจำกัดในเรื่องของดินแดนที่จะสามารถสำรวจและวิเคราะห์ได้แต่เฉพาะในดินแดนของตนเท่านั้นจึงไม่อาจทราบได้ว่าผลกระทบที่แท้จริงนั้นเป็นอย่างไร กรณีนี้จึงต้องมีการสำรวจและ

¹³ โปรดดู หัวข้อ 2.3.2 หน้า 25.

ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นโดยประเทศที่เกี่ยวข้องกับโครงการร่วมมือกันทำมิใช่ต่างคนต่างทำเพราะหากต่างฝ่ายต่างทำก็จะได้ข้อสรุปในภาพรวม

อย่างไรก็ตามเกี่ยวกับประเด็นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง – แม่น้ำโขง นี้หากพิจารณาในข้อกฎหมายภายในประเทศแล้วโครงการนี้ไม่อาจนำหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 67 ที่กำหนดให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินโครงการ¹⁴ และหลักการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ไปใช้บังคับได้ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น การดำเนินโครงการดังกล่าวรัฐจึงมีสิทธิดำเนินการโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด

6.1.5 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิในการดำเนินโครงการตามหลักกฎหมายไทย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 6.1.1 ถึง 6.1.4 ว่าการดำเนินโครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง – แม่น้ำโขง ไม่สามารถนำหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การแสดงความคิดเห็นและร่วมตัดสินใจในการดำเนินโครงการ รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปบังคับใช้ได้ เนื่องจากโครงการดังกล่าวทั้งหมดไม่มีจุดระเบิดส่วนใดที่อยู่ในเขตแดนของประเทศไทย โดยเฉพาะบริเวณแก่งคอนผีหลงซึ่งเป็นจุดที่ใกล้กับประเทศไทยมากที่สุดและการระเบิดจะส่งผลกระทบต่อประเทศไทยบริเวณ อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย และบริเวณใกล้เคียงและเป็นจุดที่เกิดความขัดแย้งและข้อคัดค้านจากประชาชน แต่ตามสนธิสัญญาระหว่างสยามและฝรั่งเศส ได้ทำความตกลงกันเพื่อกำหนดเกี่ยวกับแนวเขตแดนระหว่างไทยกับสปป.ลาว โดยตามแผนที่กำหนดเขตแดนในแม่น้ำโขงระหว่างฝรั่งเศส – ไทย (Trace de la frontiere Franco – Siamoise du Mekong) ปรากฏว่าแก่งคอนผีหลงอยู่ในเขตแดนของสปป.ลาว ทั้งหมด รัฐจึงมีสิทธิดำเนินโครงการดังกล่าวได้โดยไม่ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

¹⁴ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 7, มาตรา 67.

ข้อพิจารณาดังกล่าวเป็นการพิจารณาในด้านหลักดินแดนที่ไม่อาจนำกฎหมายภายในรัฐไปใช้บังคับนอกราชอาณาจักรได้ แต่หากเราจะพิจารณาได้ด้านของตัวบุคคลซึ่งโครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง – แม่น้ำโขง เป็นโครงการของรัฐบาลไทย ผู้รับผิดชอบโครงการคือ กรมขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี กระทรวงคมนาคม อีกประการหนึ่งคือ โครงการนี้สืบเนื่องมาจากการที่ประเทศไทย ให้ความสำคัญลงร่วมกับประเทศลุ่มแม่น้ำโขง ได้แก่ ประเทศจีน เมียนมาร์ สปป.ลาว เวียดนาม และกัมพูชา จัดทำแผนพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (Greater Mekong Subregion - GMS) ในปี พ.ศ. 2535¹⁵ ที่มีการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจทั้งหมด 9 สาขาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวทางการค้า การลงทุน อุตสาหกรรม การเกษตร และบริการ ที่ก่อให้เกิดการจ้างงานและยกระดับการครองชีพของประชาชนในพื้นที่ ย่อมส่งผลต่อการดำรงชีวิตของประชาชน การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ จนนำมาสู่การทำความเข้าใจว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง – แม่น้ำโขง ระหว่าง 4 ประเทศ การทำความเข้าใจดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าควรจะให้ประชาชนในประเทศมีส่วนได้รับรู้ แสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เพื่อให้เกิดความเข้าใจเหตุผลว่าทำไมประเทศไทยและประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงต้องจัดทำแผนพัฒนาและความตกลงดังกล่าว ซึ่งหากพิจารณาในด้านตัวบุคคลคือรัฐบาลไทยที่เป็นฝ่ายไปทำความเข้าใจแล้วน่าจะนำหลักกฎหมายภายในไปใช้บังคับได้ เมื่อกล่าวโดยเฉพาะถึงโครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง – แม่น้ำโขง ที่เชื่อมโยงมาจากแผนพัฒนาดังกล่าวที่มีรัฐบาลไทยโดยอธิบดีกรมขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวีลงนามในความตกลงกับ 4 ประเทศ แล้วเมื่อพิจารณาในด้านตัวบุคคลที่ไปทำความเข้าใจควรจะตกอยู่ภายใต้หลักของกฎหมายภายในประเทศด้วย ซึ่งหากพิจารณาในแง่การดำเนินการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงอันโยงไปถึงความตกลงว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์และโครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง – แม่น้ำโขง ผู้รับผิดชอบโครงการต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายภายในที่มีหลักการให้ประชาชนมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของโครงการ มีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการพิจารณาโครงการด้วย

¹⁵ www.moc.go.th/opscenter/cr/GMS.htm

6.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการใช้แม่น้ำ ระหว่างประเทศและตามข้อตกลงในการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงที่ยั่งยืน

เมื่อพิจารณาตามหลักกฎหมายภายในแล้ว ปรากฏว่าการดำเนินโครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง – แม่น้ำโขง ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายภายใน แต่โครงการดังกล่าวเป็นโครงการระหว่างประเทศ 4 ประเทศ ที่กระทำลงในแม่น้ำโขงซึ่งเป็นแม่น้ำระหว่างประเทศ ประเด็นต่อไปที่จะนำมาวิเคราะห์คือ ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการใช้แม่น้ำระหว่างประเทศและตามข้อตกลงในการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงที่ยั่งยืนให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ อย่างไร โดยในส่วนแรกผู้เขียนจะวิเคราะห์ถึงสิทธิในการดำเนินโครงการในภาพรวมก่อนและจะได้กล่าวถึงสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อไป ดังนี้

6.2.1 สิทธิในการดำเนินโครงการ

แม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำระหว่างประเทศ ที่ใช้ร่วมกันระหว่างประเทศจีน ไทย เมียนมาร์ สปป.ลาว เวียดนาม และกัมพูชา การใช้แม่น้ำโขงรวมถึงการทำกิจกรรมใดๆ ในแม่น้ำโขงจึงต้องตกอยู่ภายใต้ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการใช้แม่น้ำระหว่างประเทศ และเมื่อกล่าวโดยเฉพาะถึงแม่น้ำโขงได้มีการทำข้อตกลงความร่วมมือในการพัฒนาแม่น้ำโขงที่ยั่งยืน ดังนั้นการทำกิจกรรมใดๆ ในแม่น้ำโขงจึงต้องอยู่ภายใต้ข้อตกลงดังกล่าวด้วย

ข้อตกลงความร่วมมือในการพัฒนาแม่น้ำโขงที่ยั่งยืนประเทศที่เป็นภาคีในข้อตกลงนี้ได้แก่ ไทย สปป.ลาว เวียดนาม กัมพูชา ส่วนโครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขงเป็นโครงการระหว่าง ไทย จีน เมียนมาร์ สปป.ลาว จึงเป็นประเด็นปัญหาว่าจะนำข้อตกลงมาใช้บังคับในกรณีนี้ได้หรือไม่ เพียงใด เห็นว่า แม้ว่าจีนและเมียนมาร์มิได้เป็นภาคีในข้อตกลงนี้ก็ตามแต่เนื่องจากไทยและลาวเป็นภาคี ดังนั้น การที่ไทย สปป.ลาว จะดำเนินโครงการที่ผลกระทบต่อแม่น้ำโขงจึงต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของข้อตกลงนี้ด้วย ส่วนจีนและพม่าแม้มิได้เป็นภาคีในข้อตกลงแต่ก็ต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปว่าด้วยการใช้แม่น้ำระหว่างประเทศ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่คล้ายคลึงกันอย่างมากดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในข้อตกลงในมาตรา 7¹⁶ ซึ่งกล่าวถึง

¹⁶ ข้อตกลงความร่วมมือในการพัฒนาแม่น้ำโขงที่ยั่งยืน มาตรา 7.

หน้าที่ไม่ก่อความเสียหายร้ายแรง และในมาตรา 5¹⁷ บัญญัติถึงหน้าที่ก่อนการดำเนินโครงการ แต่ทั้งสองมาตราดังกล่าวเป็นการกำหนดหน้าที่ในกรณีที่รัฐนั้นต้องการใช้น้ำหรือผันน้ำจากแม่น้ำโขง และการใช้น้ำหรือการผันน้ำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายที่ร้ายแรงต่อแม่น้ำโขง รัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายมีหน้าที่ต้องยุติการใช้น้ำที่เป็นเหตุแห่งความเสียหายทันที ส่วนมาตรา 5 ที่กำหนดถึงหน้าที่ในการทำความตกลงเป็นพิเศษ หรือปรึกษาหารือหรือมีหน้าที่แจ้งกับคณะกรรมการร่วมก่อนการดำเนินโครงการที่ส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อแม่น้ำโขง ก็เป็นเรื่องของการใช้น้ำหรือผันน้ำจากแม่น้ำโขงเช่นเดียวกัน แต่โครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง – แม่น้ำโขง โดยสภาพของโครงการไม่ใช่โครงการที่นำน้ำจากแม่น้ำโขงมาใช้ในรัฐใดรัฐหนึ่ง หรือเป็นการผันน้ำจากแม่น้ำโขงมาใช้ในรัฐใดรัฐหนึ่ง จึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่ต้องแจ้งหรือทำความตกลงเป็นพิเศษหรือต้องปรึกษาหารือกับคณะกรรมการร่วมก่อนการดำเนินโครงการ อีกทั้งในการดำเนินโครงการดังกล่าวก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ยืนยันได้อย่างชัดเจนว่าการดำเนินโครงการจะก่อให้เกิดความเสียหายที่ร้ายแรงต่อแม่น้ำโขง

ส่วนจีนและเมียนมาร์แม้ว่าจะไม่ได้เป็นภาคีในข้อตกลงว่าด้วยการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงที่ยั่งยืนก็ตามแต่ก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปในการใช้แม่น้ำระหว่างประเทศด้วยซึ่งได้กำหนดถึงหน้าที่ไม่ก่อความเสียหายแก่รัฐอื่น ซึ่งหน้าที่ที่รัฐต้องไม่นำน้ำในลักษณะที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่นนี้ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปในฐานะเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศแล้ว ดังจะเห็นได้จาก สนธิสัญญาต่างๆ นอกจากนี้ยังปรากฏในคำพิพากษาศาลและคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการด้วย ดังเช่น คดี The Diversion of Water from the Meuse ค.ศ. 1937¹⁸ คดี Trail Smelter ค.ศ. 1941¹⁹ และคดี ค.ศ. 1957²⁰ ทั้งในงานประมวลกฎหมายระหว่างประเทศของคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ (*International Law Commission*) ซึ่งปรากฏใน Draft Article on the Law of the non – Navigational Uses of International Watercourse 1994 ก็ได้นำหลักการนี้มาบัญญัติไว้เช่นกัน ในมาตรา 7²¹

¹⁷ เพิ่งอ้าง , มาตรา 5.

¹⁸ Dante A. Caponera, *The Law of international water resources*, p.229

¹⁹ *Ibid.* p.242

²⁰ *Ibid.* p.246

²¹ Draft Article on the Law of the non – Navigational Uses of International Watercourse 1994 ,

นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่แจ้งแก่รัฐอื่นทราบล่วงหน้าถึงโครงการและหน้าที่ปรึกษาหารือรัฐชายฝั่ง หน้าที่ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องแจ้งโครงการของตนให้รัฐอื่นทราบล่วงหน้านี้ ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปจากประชาคมโลกในฐานะที่เป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศแล้ว โดยถูกนำมาบัญญัติไว้ใน Draft Articles มาตรา 12²² ในข้อมติขององค์การสหประชาชาติได้กล่าวถึงหน้าที่แจ้งเช่นเดียวกัน ดังปรากฏใน Recommendation 51 ของ Declarations of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm) 1972²³ ปรากฏใน Helsinki Rules มาตรา 29²⁴ และในงานของ Institute of International Law ใน Resolution on the use of International Non – Maritime Waters (salzburg) 1961 มาตรา 5²⁵

Article 7(1) Watercourse States shall cooperate on the basis of sovereign equality , territorial integrity and mutual benefit in order to attain optimal utilization and adequate protection of an international watercourse

²² Article 12 Before a 8 Watercourse States implement or permits the implementation of plan measure which may have a significant adverse effect upon other watercourse States , it shall provide those State with timely notification thereof. Such notification shall be accompanied by available technic data and information in order to enable the notified State to evaluate the possible effects of the planed measures.

²³ Recommendation 51 Nation agree that when major water resource activities are contemplated that may have a significant environmental effect on another country , the other country should be notified well in advance of the activity envisaged.

²⁴ Aricle XXIX (2) A state , regardless of its location in drainage basin , should in particular furnish to other basin State , the interest of which may be substantial affect , notice of any proposed construction or installation which would after the regime of the basin in away which might give rise to a dispute as in Article XXVI. The notice should include such essential facts as will permit the recipient to make an assessment of probable effect of proposed alteration.

²⁵ Article V The work or uses ... may only be initiared after due advance notice has been given to State concerned.

จากที่กล่าวมาแม่น้ำที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายที่ร้ายแรงและหน้าที่แจ้งจะถือเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศแล้วก็ตาม แต่จากการศึกษาพบว่าประเทศจีนไม่ยอมรับและคัดค้าน Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International River 1996²⁶ และเมื่อพิจารณาขั้นตอนการยอมรับ United Nation Convention on the Law of the Non – Navigational Uses of International Watercourse 1997 ประเทศจีนได้คัดค้านอนุสัญญา²⁷ เมื่อสิทธิและหน้าที่ของรัฐมีผลในการใช้ลำนํ้าระหว่างประเทศมีฐานะเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศย่อมมีผลผูกพันทุกรัฐยกเว้นรัฐที่คัดค้าน ดังนั้น การที่จีนคัดค้านถือเสมือนว่าจารีตประเพณีระหว่างประเทศนั้นไม่มีผลผูกพันประเทศจีน ที่เป็นการประกาศจุดยืนที่แน่นอนในการที่จะไม่ปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ของรัฐในการใช้ลำนํ้าระหว่างประเทศ การใช้ลำนํ้าหรือการดำเนินโครงการในแม่น้ำโขงประเทศจีนจึงไม่ต้องปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ของรัฐมีผล

6.2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพิจารณาโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการใช้แม่น้ำระหว่างประเทศและข้อตกลงความร่วมมือในการพัฒนาแม่น้ำโขงที่ยั่งยืนซึ่งมีหลักที่คล้ายกัน ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมใดๆ ในแม่น้ำระหว่างประเทศหรือแม่น้ำโขงนั้น พบว่าตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการใช้แม่น้ำระหว่างประเทศได้กำหนดไว้ให้รัฐชายฝั่งที่ประสงค์จะดำเนินโครงการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อรัฐชายฝั่งอื่น มีหน้าที่ต้องแจ้งให้รัฐชายฝั่งอื่นทราบล่วงหน้าถึงโครงการที่ตนจะทำพร้อมทั้งให้ข้อมูลที่จำเป็นทั้งนี้เพื่อให้รัฐที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการมีโอกาสประเมินผลกระทบจากโครงการและคัดค้านโครงการได้ก่อนที่จะมีความเสียหายเกิดขึ้นจริง โดยกำหนดไว้ใน Draft Articles มาตรา 12 ความเป็นว่า ก่อนที่รัฐลำนํ้าจะดำเนินโครงการหรืออนุญาตให้ดำเนินโครงการใดที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบที่ร้ายแรงแก่รัฐลำนํ้า

²⁶ Lucius CaFlisch. Regulation of the Uses of Internation Watercourses.p.14
(http://www.unece.org/env/water/cwc/legal/useoftransbwatere_caflich_e.pdf)

²⁷ United Nation General Assembly , Adopts Convention on the Law of the Non – Navigational Uses of International Watercourse. Press Release.GA/9248. 21 May 1997.

น้ำอื่น รัฐเจ้าของโครงการต้องแจ้งให้รัฐอื่นทราบล่วงหน้าเสียก่อน พร้อมทั้งจัดหาข้อมูลทางเทคนิคและข้อสนเทศที่เพียงพอเพื่อให้รัฐลำนํ้าอื่นได้มีโอกาสประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้น²⁸

นอกจากหน้าที่แจ้งแล้วยังกำหนดให้รัฐที่ดำเนินโครงการมีหน้าที่ปรึกษาหารือและเจรจา โดยได้รับการรับรองไว้ใน Draft Article on the Law of the non – Navigational Uses of International Watercourse 1994 มาตรา 14 ความว่า “ ถ้ารัฐที่ได้รับแจ้งคัดค้านโครงการแล้ว รัฐที่แจ้งและรัฐที่คัดค้านจะต้องปรึกษาหารือกัน และถ้าจำเป็นให้เจรจา เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่เป็นธรรม”²⁹

ในส่วนของข้อตกลงความร่วมมือในการพัฒนาแม่น้ำโขงที่ยั่งยืนก็มีหลักการที่คล้ายคลึงกัน โดยกำหนดหน้าที่ก่อนดำเนินโครงการที่ให้อำนาจที่ประสงค์จะดำเนินโครงการใช้น้ำในลักษณะใดๆ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบที่ร้ายแรงต่ออัตราการไหลของน้ำในลำน้ำโขงมีหน้าที่ต้องทำความตกลงเป็นพิเศษหรือมีหน้าที่ปรึกษาหารือหรือมีหน้าที่แจ้งกับคณะกรรมการร่วมก่อนจึงจะดำเนินโครงการได้ซึ่งบัญญัติอยู่ในมาตรา 5³⁰ เพื่อให้รัฐสมาชิกอื่นได้มีโอกาสถกเถียงและประเมินผลกระทบของโครงการดังกล่าว โดยให้รัฐที่เสนอโครงการควรให้ข้อมูลที่จำเป็นและเพียงพอแก่การประเมินผลกระทบของโครงการ

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้ให้รัฐที่จะดำเนินโครงการแจ้งข้อมูลให้รัฐชายฝั่งทราบเท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติให้ประชาชนของประเทศที่เป็นผู้ดำเนินโครงการหรือประเทศที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณา

²⁸ Article 12 Before a State implements or permits the implementation of a plan measure which may have a significant adverse effect upon other watercourse States, it shall provide those States with timely notification thereof. Such notification shall be accompanied by available technical data and information in order to enable the notified State to evaluate the possible effects of the planned measures.

²⁹ Article 14 If a communication is made under paragraph 2 of article 15, the notifying State and the State making the communication shall enter into consultations and, if necessary, negotiations with a view to arriving at an equitable resolution of the situation.

³⁰ ข้อตกลงความร่วมมือในการพัฒนาแม่น้ำโขงที่ยั่งยืน มาตรา 5.

โครงการระหว่างประเทศด้วย เนื่องมาจากในการทำความเข้าใจในทางระหว่างประเทศหรือการทำสนธิสัญญาใดๆ นั้นเป็นเรื่องระหว่างรัฐกับรัฐเท่านั้นที่มาร่วมทำความเข้าใจกัน ประชาชนยังอยู่ภายใต้การตัดสินใจของรัฐ ประชาชนไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจ หรือส่วนร่วมในการพิจารณาว่าควรจะทำหรือไม่ โดยเฉพาะโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนภายในประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในการทำความเข้าใจความตกลงว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง – แม่น้ำโขงจนนำมาสู่โครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง รัฐทั้งสี่รัฐก็ทำความเข้าใจกันเองโดยมิได้ให้ประชาชนของแต่ละรัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาหรือตัดสินใจ เนื่องจากทั้งตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการใช้แม่น้ำระหว่างประเทศและข้อตกลงความร่วมมือในการพัฒนาแม่น้ำโขงที่ยั่งยืนมิได้มีบทบัญญัติที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแต่อย่างใด

แม่น้ำโขงเป็นที่มีความสำคัญของประเทศอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขงทั้ง 6 ประเทศ แต่ละประเทศต่างใช้ประโยชน์จากแม่น้ำโขง มีการดำเนินกิจกรรมและโครงการมากมายในแม่น้ำโขง นอกจากโครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง – แม่น้ำโขงแล้ว ยังมีโครงการอื่นอีกหลายโครงการ อาทิ การสร้างเขื่อนในประเทศจีน ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชน และทำให้เกิดการคัดค้านในการดำเนินโครงการต่างๆ โครงการปรับปรุงร่องน้ำเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำล้านช้าง – แม่น้ำโขง เป็นโครงการที่สะท้อนให้เห็นปัญหาของการดำเนินโครงการระหว่างประเทศ ปัญหาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในแม่น้ำโขงมิใช่ปัญหาของรัฐหนึ่งรัฐใด แต่เป็นปัญหาร่วมกันของรัฐทั้ง 6 รัฐในกลุ่มแม่น้ำโขง เพราะการดำเนินกิจกรรมใดๆ ในแม่น้ำโขงไม่ได้ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ที่เกิดปัญหาโดยตรง ยังส่งผลกระทบไปยังพื้นที่ข้างเคียง ซึ่งหากพื้นที่ข้างเคียงอยู่ในอาณาเขตรัฐเดียวกัน รัฐย่อมมีอำนาจในการเข้าจัดการแก้ไขปัญหาได้ แต่หากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อรัฐหลายรัฐที่มีพรมแดนติดต่อกัน การแก้ไขปัญหาก็มีอุปสรรคมากขึ้น เนื่องจากการที่รัฐหนึ่งจะเข้าไปแก้ไขปัญหาล้อมในอีกรัฐหนึ่งย่อมไม่อาจทำได้โดยพลการ เนื่องจากต้องคำนึงถึงอำนาจอธิปไตยของรัฐอื่น ปัญหาในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ฯลฯ ดังนั้นในการแก้ไขปัญหาก็ต้องได้รับความร่วมมือระหว่างประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขง และต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในกลุ่มแม่น้ำโขงร่วมกับรัฐ ปัจจุบันมีแนวคิดในทางระหว่างประเทศว่าจะต้องหามาตรการที่จะนำมาใช้ในการสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาล้อม คือการให้ประชาชนร่วมกับรัฐในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม

ตามกฎหมายภายในประเทศไทยมีหลักการการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นก่อนการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามที่ได้ศึกษามาในบทที่ 5 แต่กฎหมายของประเทศจีน เมียนมาร์ สปป.ลาว เวียดนาม กัมพูชา ไม่มีหลักการดังกล่าว เนื่องจากระบบการปกครองแตกต่างกัน ทำให้ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงควรให้ทุกประเทศมีมาตรฐานของกฎหมายเป็นไปในทางเดียวกัน

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงควรจะมีการทำข้อตกลงเพื่อสิทธิแก่ประชาชนในการรับทราบข้อมูล รวมทั้งให้ประชาชนของแต่ละประเทศได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและร่วมกับรัฐในการตัดสินใจต่อการดำเนินกิจกรรมและโครงการต่าง ๆ ในแม่น้ำโขง เพื่อร่วมกันอนุรักษ์รักษาแม่น้ำโขงและทรัพยากรธรรมชาติให้ยั่งยืนตลอดไป แต่ในทางปฏิบัติแล้วการจะดึงประเทศจีนเข้ามาทำความตกลงร่วมกันเป็นเรื่องที่ค่อนข้างเป็นไปได้ยาก เพราะจีนและเมียนมาร์เป็นประเทศต้นน้ำและที่ผ่านมาจีนไม่ยอมทำความตกลงกับประเทศในลุ่มน้ำโขงที่เป็นลักษณะของการจำกัดสิทธิในการใช้น้ำจากแม่น้ำโขงเพราะจีนได้เปรียบประเทศอื่นในการใช้น้ำอยู่ทั้งเป็นประเทศมหาอำนาจมีอำนาจในการต่อรองมากกว่าประเทศอื่นในแม่น้ำโขงอยู่ แล้วหลายโครงการในแม่น้ำโขงเป็นโครงการที่ริเริ่มโดยประเทศจีน ผู้เขียนจึงเห็นว่าในทางปฏิบัติจึงเป็นไปได้ค่อนข้างยากแต่หวังว่าในอนาคตหากสามารถทำได้ก็จะเป็นก้าวสำคัญในการร่วมมือเพื่อดูแลและพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างแท้จริง

6.2.3 การนำหลักเกณฑ์ตามอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision - making and Access to Justice in Environmental Matters) มาเป็นแนวทาง

แนวทางหนึ่งที่ผู้เขียนเห็นว่าสามารถนำมาเป็นแบบอย่างในการทำความตกลงร่วมกันของประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง คือ หลักเกณฑ์ตามอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อมหรืออนุสัญญาออร์ฮุส ดังที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 4 เนื่องจากอนุสัญญาดังกล่าวได้สร้างหลักการต่าง ๆ ที่จะส่งผลให้การพิจารณาในอนาคตเกี่ยวกับการตัดสินใจต่าง ๆ เรื่องสิ่งแวดล้อม มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และกระตุ้นสนับสนุนสาธารณชนในการร่วมตัดสินใจ

และที่สำคัญคือกำหนดให้รัฐภาคีต้องนำเอาหลักการดังกล่าวไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายใน เพื่อให้กฎหมายแต่ละรัฐมีมาตรฐานเดียวกัน

ตามอนุสัญญาออร์ฮุส ประกอบด้วย 3 หลักการ คือ

1. หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม
2. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ
3. หลักการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม

ทั้งสามหลักการถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในเรื่องแนวคิดของหลักการการมีส่วนร่วมนั้น ระดับของการมีส่วนร่วมมีหลายระดับ เริ่มจากระดับล่างสุด คือ การให้ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับรู้ ขั้นตอนต่อมาคือการมีส่วนร่วมโดยการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้ความคิด การให้คำปรึกษา ขั้นต่อจากนั้นคือการที่รัฐกับประชาชนร่วมมือกันเปรียบเสมือนเป็นหุ้นส่วนกัน และในระดับสูงสุดคือการกระจายอำนาจอย่างยิ่ง³¹ หากขาดหลักการใดหลักการหนึ่งไปย่อมทำให้ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

จะเห็นได้ว่าในอนุสัญญาออร์ฮุสได้กำหนดระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในระดับสูงทั้งนี้เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดผลได้อย่างจริงจังและเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนสามารถนำมาปฏิบัติได้ จึงควรนำเอาหลักการทั้ง 3 หลักการดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการทำ ความตกลงร่วมกันดังต่อไปนี้

(1) หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ในอนุสัญญาออร์ฮุสได้ ให้คำนิยามถึงความหมายของ “ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม” ไว้ อย่างชัดเจนในมาตรา 2 (3)³² ซึ่งการให้ความหมายไว้ทำให้เห็นกรอบของข้อมูลข่าวสารว่าควรจะมีลักษณะเช่นไร และทำให้ทุกฝ่ายรู้ว่าตนเองมีสิทธิจะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้นได้หรือไม่ หากมีการทำข้อตกลงระหว่างประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงจึงควรกำหนดถึงความหมายของข้อมูลข่าวสารไว้ ด้วยเช่นเพื่อที่จะไม่ต้องตีความในภายหลังและเป็นไปในลักษณะเดียวกัน

³¹ สถาบันวิจัยสังคม ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เสนอต่อกองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, “โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม”, สิงหาคม 2544, น.2-4.

³² โปรดดู บทที่ 4 หัวข้อ 4.4.1.

ส่วนรูปแบบของข้อมูลข่าวสารที่จัดทำนั้นได้กำหนดไว้ด้วยว่าจะต้องเป็นรูปแบบตามคำร้องขอ ดังที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 4 (1) (ข)³³ คือ หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบจะต้องส่งมอบข้อมูลข่าวสารในรูปแบบที่ผู้ร้องขอต้องการ ทำให้ผู้ร้องขอได้รับข้อมูลตรงตามจุดประสงค์อันเป็นหลักประกันได้ว่าประชาชนจะได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ตนเองต้องการจะทราบจริงๆ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญประการหนึ่งเป็นการป้องกันมิให้หน่วยงานของรัฐบ่ายเบี่ยง และทำให้ประชาชนได้รับข้อมูลที่สามารถนำมาเป็นข้อเท็จจริงในการพิจารณาตัดสินใจต่อไปได้

องค์ประกอบที่สำคัญอีกประการหนึ่งของกระบวนการมีส่วนร่วมคือ ระยะเวลาในการจัดทำข้อมูลข่าวสารที่จะส่งผลให้การมีส่วนร่วมมีประสิทธิภาพ³⁴ ซึ่งตามอนุสัญญาออร์ฮุสได้กำหนดไว้ใน มาตรา 4 (2) ไว้ว่าจะต้องจัดทำในระยะเวลาที่เร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ อย่างช้าภายในหนึ่งเดือนนับแต่ได้รับคำขอ³⁵ เพราะหากไม่มีการกำหนดระยะเวลาแล้วถ้าผู้ร้องขอได้รับข้อมูลล่าช้าจนมีการพิจารณาโครงการไปแล้วหรือกระชั้นชิดเกินไปก็จะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในการนำมาใช้

ลักษณะของข้อมูลข่าวสารจะต้องมีลักษณะที่ทันสมัยสามารถตรวจสอบความถูกต้องรวมถึงต้องมีการจัดเก็บไว้ในสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และข้อมูลข่าวสารนั้นจะต้องเพียงพอ ดังรายละเอียดที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 (1) (2) (3)³⁶ ที่จะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดเตรียมข้อมูลข่าวสารที่สามารถอำนวยความสะดวกให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย

การกำหนดให้หลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารมีสภาพบังคับในฐานะกฎหมายซึ่งถือเป็นหัวใจหลักและกำหนดไว้ด้วยว่ากฎหมายดังกล่าวจะต้องมีการวางระบบของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสม ไม่ยุ่งยาก สามารถเข้าถึงได้โดยง่ายภายใน เพราะหากไม่มีการกำหนดให้นำไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายในแล้วมาตรการในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมย่อมไม่สามารถใช้ได้

³³ Convention on Access to Information, Public Participation in Decision - making and Access to Justice in Environmental Matters , Article 4 (1) (ข).

³⁴ สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ร่วมกันสถาบันนโยบายศึกษา, คู่มือแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคม, (กรุงเทพมหานคร: 2539) น.24 -25.

³⁵ *Ibid.* 20 , Article 4 (2).

³⁶ *Ibid.* 20 , Article 4 (2).

(2) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ

การร่วมในการตัดสินใจ (Collective Decision - Making) มีความสำคัญมากและเป็นเป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชนเนื่องจากประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณา ตัดสินใจ จนถึง การเลือกพื้นที่ตั้งโครงการที่เป็นเจ้าของพื้นที่ย่อมจะได้รับผลกระทบโดยตรงมากกว่าประชาชนอื่นๆ อนุสัญญาออร์ฮุสได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 3 ระดับ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมเฉพาะ การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการวางแผน การจัดโครงการ และการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการร่างกฎหมายและกฎระเบียบการบริหาร และหรือตราสารอื่นๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ในระดับของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมเฉพาะ อนุสัญญาออร์ฮุสได้กำหนดรายละเอียดของกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็น โดยกำหนดว่าก่อนที่จะเริ่มกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจะต้องมีการแจ้งข้อมูลของโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ ให้ประชาชนทราบเพื่อนำมาเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจ กำหนดระยะเวลาการแจ้งข้อมูลด้วยว่าจะต้องมีการแจ้งตั้งแต่ต้น ทันเวลา และต้องมีประสิทธิภาพด้วย³⁷ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลตั้งแต่ช่วงแรกๆ เพื่อที่จะมีเวลาเพียงพอในการพิจารณา

รูปแบบในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจต้องจัดทำภายใต้กรอบเวลาที่สมเหตุสมผล กระตุ้นให้ประชาชนผู้ร้องแสดงความกังวลต่างๆ³⁸ กระบวนการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของสาธารณชนจะต้องจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร เหมาะสม รับฟังประชาชน หรือที่เกี่ยวกับการสอบถามความเห็น ข้อมูล การวิเคราะห์หรือทางเลือกเกี่ยวกับกิจกรรมที่เสนอไว้³⁹

นอกจากนี้กำหนดให้รัฐภาคีต้องข้อกำหนดของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายในด้วย

(3) หลักการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม

การใช้กลไกทางกฎหมายเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไม่อาจถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางตรงแต่ถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางอ้อมรูปแบบหนึ่งในลักษณะการเรียกร้องสิทธิ

³⁷ Ibid. 20 , Article 6 (1).

³⁸ Ibid. 20 , Article 6 (5).

³⁹ Ibid. 20 , Article 6 (7).

ของตนเองอันเนื่องมาจากการไม่ได้รับความเป็นธรรม และเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ตนเองคิดว่าควรจะได้รับ

ในอนุสัญญาออร์ฮุสให้สิทธิกับประชาชนที่ถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธไม่ปฏิบัติหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ทั้งในกรณีการถูกปฏิเสธคำร้องขอข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 4⁴⁰ และกรณีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจไม่เป็นไปตามมาตรา 6 คือ คำปฏิเสธหรือคำตอบดังกล่าวจะต้องได้รับการพิจารณาตรวจสอบจากศาลหรือองค์กรอิสระ โดยได้กำหนดองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยคำร้อง 2 องค์กรคือ ศาล และ องค์กรอิสระที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย ทั้งยังได้กำหนดไว้ด้วยว่ากระบวนการพิจารณาคำร้องจะต้องดำเนินการอย่างรวดเร็วโดยไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมใดๆ สิทธินี้เกิดขึ้นสู่ศาลหรือต่อองค์กรอิสระนี้รวมถึงองค์กรเอกชนสามารถมีสิทธิเสมือนเป็นผู้มีส่วนได้เสียด้วย

นอกจากนี้มีการกำหนดถึงมาตรการเยียวยาความเสียหายที่เหมาะสมเป็นธรรม เข้าถึงได้ทันเวลาและไม่สูงเกินไปเข้าถึงได้⁴¹ และต้องแจ้งข้อมูลแก่สาธารณชนเพื่อที่จะสามารถเข้าถึงกระบวนการพิจารณาทางศาลหรือทางบริหาร และต้องพิจารณาจัดตั้งเครื่องมือช่วยเหลือที่เหมาะสมในการลดค่าใช้จ่ายทางการเงิน และอุปสรรคต่าง ๆ ในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม⁴² อันเป็นหลักประกันการในเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

⁴⁰ *Ibid.* 20 , Article 9 (1).

⁴¹ *Ibid.* 20 , Article 9 (5).

⁴² *Ibid.* 20 , Article 7.

