

กฎหมายกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการสิ่งแวดล้อม

Laws and Public Participation in Environmental Management

ดร.บุญจง ชาวสิทธิวงศ์*

Boonchong Chawsithiwong, Ph.D.

บทคัดย่อ

ข้อเขียนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ศึกษาทราบว่ามียุทธศาสตร์หลายฉบับที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งในอดีตเป็นอำนาจหน้าที่ของภาครัฐแต่ฝ่ายเดียว กฎหมายดังกล่าวเริ่มแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดให้บุคคลหากมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม ได้แก่ รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์กรอิสระ ประชาชนหรือบุคคลทั่วไป กฎหมายอื่น ๆ ที่สำคัญในการส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 นอกจากนี้ยังมีกฎหมายในลักษณะระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่สำคัญสองฉบับ ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมปัจจุบัน ได้แก่ ภาครัฐยังทำตนเป็นผู้กุมอำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ภาคเอกชนและประชาชนต้องการมีส่วนร่วมกับภาครัฐอย่างเท่าเทียมในการจัดการสิ่งแวดล้อม ไม่ใช่ในฐานะผู้ช่วยของพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น

* รองศาสตราจารย์ สำนักพัฒนาบัณฑิตศึกษา หลักสูตรการจัดการสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Abstract

Several laws enhance public participation in environmental management. This article is aimed at identifying those laws. In the former times, the state had centralized its power in environmental management. Nowadays, the Thai Constitution of 1997 has decentralized it to five groups of participants such as the state, local governments, local ancient communities, non-government organizations, people and general individuals. Other laws which enhance public participation in Thai environmental management are the Environmental Quality Enhancement and Conservation Act of 1992, the Public Health Act of 1992, the public Information Act of 1997, the City planning Act of 1975, the City Cleanliness and Tidiness Act of 1992 and the Factory Act of 1992. Moreover, there are two Prime Minister's Office regulations related to public participation in environmental management. They are the Prime Minister's Office Regulation on Public Hearing, 1996 and the Prime Minister's Office Regulation on Good Governance, 1999. The most important problem of public participation is that the state has still centralized its power in environmental management when the public has conceptualized in participation in environmental management with an equal right to the state. The public do not want to be only assistant to officials.

1. นิยามและประเภท

การมีส่วนร่วมของประชาชนมาจากภาษาอังกฤษว่า "Public Participation" จะเห็นได้ว่ามีคำสำคัญอยู่ 2 คำ ได้แก่ 1) "Public" ที่หมายถึง สิ่งที่เกี่ยวข้องกับประชาชน (People) และชุมชน (Community) หรือโดยทั่วไปหมายถึงชุมชนและประชาชนโดยรวม ซึ่งมีผลประโยชน์สาธารณะร่วมกัน หรืออีกนัยหนึ่งหมายถึง การดำเนินการในนามของประชาชน โดยรวม หรือนามของชุมชน นั่นคือ ความหมายของ "Public" ใน

นัยแรก หมายถึง สาธารณชน แต่ในนัยหลังหมายถึงรัฐที่ดำเนินการใด
ในนามของสาธารณชนหรือชุมชน (Berube M.S., et al., 1983: 555)
และ 2) "Participation" หมายถึง การมีส่วนร่วม (take part, join or
share with others) ดังนั้น คำว่า "Public participation" จึงน่าจะหมายถึง
การมีส่วนร่วมระหว่างประชาชนและรัฐ ในการปกป้องสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้
หมายถึงความร่วมมือของบุคคล 5 กลุ่ม ได้แก่ รัฐ องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์กรอิสระ (องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม
และสถาบันอุดมศึกษา) และประชาชนหรือบุคคลทั่วไป (วีรวุฒิ
ปุกสุสโร และ วัฒน ทาบังกาฬ, 2541: 6) บางท่านมีความเห็นว่าควร
ใช้คำว่า People participation แทนคำว่า Public participation เพื่อให้
ชัดเจนว่า หมายถึงประชาชนหรือบุคคลทั่วไป (อัษฎางค์ ปาณิกบุตร,
2543: 6 และ 8)

ในปัจจุบันมักมีการตีความการมีส่วนร่วมของประชาชนใน
ทัศนะที่ค่อนข้างแคบว่าเป็นการออกมาแสดงความคิดเห็น การเรียกร้อง
สิทธิต่าง ๆ รวมถึงการเรียกร้องการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จริง ๆ
แล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถแบ่งตามขั้นตอนเป็น 3
ประเภทด้วยกัน คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในโครงการ
สาธารณะ การมีส่วนร่วมในการติดตามและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
และการมีส่วนร่วมในการรับภาระต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อม (มิ่งสรรพ
ชาวสอาด, 2540: 4)

การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในโครงการสาธารณะ

สาเหตุของการเรียกร้องสิทธิที่จะมีส่วนร่วมให้ความเห็น
ประกอบการตัดสินใจหรืออย่างน้อยที่สุดได้รับข้อมูลเกี่ยวกับโครงการ
สาธารณะก่อนที่จะมีการตัดสินใจโครงการ ไม่ว่าโครงการสาธารณะจะมี
ประโยชน์เพียงใด ก็อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนหรือประชาชนกลุ่มใดกลุ่ม
หนึ่งได้ ความขัดแย้งอาจจะลุกลามใหญ่โตหากรัฐไม่เห็นความจำเป็นใน
การเปิดเผยข้อมูลผลกระทบให้ชัดเจนแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง การจะให้
ประชาชนมีส่วนร่วมจะต้องมีองค์ความรู้ที่มีระบบและข้อมูลที่เที่ยงตรง
เป็นพื้นฐานจึงจะสามารถหาข้อยุติได้

การมีส่วนร่วมในการติดตามและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบันยังไม่มีแนวทางหรือนโยบายที่ชัดเจนที่สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามสภาพแวดล้อม ถึงแม้ว่าราชการบางหน่วยงานจะมีความพยายามโดยให้ชุมชนในท้องถิ่นที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ในจังหวัดได้ร่วมกันติดตามสภาพแวดล้อมในท้องถิ่น เช่น ในกรณีแม่น้ำน้อย จังหวัดสิงห์บุรี การอนุมัติโครงการสาธารณะที่กำหนดเงื่อนไขผูกพันกับการรักษาสิ่งแวดล้อมจะเพิ่มโอกาสให้ชุมชนสามารถเข้ามาช่วยพิทักษ์สิ่งแวดล้อมได้มากขึ้น

การมีส่วนร่วมในการรับภาระต้นทุนสิ่งแวดล้อม

มักจะมีแนวโน้มที่ผู้คนกล่าวหาผู้อื่นว่าเป็นผู้ก่อมลพิษ เช่น กล่าวหาว่าเขาทำลายป่า หรือโรงงานสร้างมลภาวะ แท้จริงทุกคนมีส่วนร่วมในการก่อปัญหามลพิษและรับผลกระทบจากมลพิษ ต้องยอมรับว่า ในกรุงเทพมหานครชาวบ้านเป็นผู้ก่อปัญหาน้ำเสียมากกว่าโรงงานอุตสาหกรรม แต่ทุกครั้งที่จะมีการเก็บค่าบำบัดน้ำเสียจากประชาชน ชาวกรุงเทพฯ มักไม่ยินดีจะจ่ายโดยอ้างว่าเศรษฐกิจไม่ดี หรือข้ออ้างของนักการเมืองที่ถือโอกาสหาเสียงกับประชาชน บางแห่งยินดีจ่ายแต่ไม่คุ้มทุน ค่าดำเนินการบำบัด เช่น ชาวภูเก็ตยินดีจ่ายค่าบำบัดน้ำเสียเพียง 2-3 บาทต่อลูกบาศก์เมตร ในขณะที่ต้นทุนในการบำบัดสูงถึง 7-8 บาทต่อลูกบาศก์เมตร โดยอ้างเหตุผลต่าง ๆ นานา

2. นโยบายและแผนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม

นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 มีสาระเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมดังนี้ (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม 2540: 45-67)

1. จัดระบบบริหารและการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพในลักษณะองค์รวม โดยการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ทุกฝ่ายทั้งของรัฐ ภาคเอกชน องค์กรเอกชน และประชาชนผนึกกำลังและมีส่วนร่วม ตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย วางแผนและติดตามตรวจสอบ

2. ส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรเอกชน และประชาชนมีส่วนร่วมส่งเสริมให้การศึกษาและประชาสัมพันธ์ด้านสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น และเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

3. ส่งเสริมและสนับสนุนการให้ภาคเอกชนร่วมลงทุนก่อสร้างและ/หรือบริหารและดำเนินระบบจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลและระบบบำบัดน้ำเสีย

4. ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรเอกชนและประชาชน มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหามูลฝอยและสิ่งปฏิกูลมากขึ้น

5. ส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมลงทุนในการแก้ปัญหาการจัดการสารอันตราย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) จนถึงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ได้กำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศไทยจากภาคเกษตรกรรมสู่ภาคอุตสาหกรรมที่มุ่งเน้นและส่งเสริมให้มีการผลิตสินค้าทดแทนการนำเข้าจากต่างประเทศเพื่อลดปริมาณการนำเข้าและเพื่อสนองความต้องการด้านอุปโภคและบริโภคของประชาชนที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว เป็นผลให้มีการใช้วัตถุดิบจากทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างรวดเร็วและไม่เป็นระบบ มีการใช้สารเคมีในกระบวนการผลิตต่าง ๆ มากขึ้นตามลำดับ ซึ่งในที่สุดได้ก่อให้เกิดปัญหามลพิษที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของประชาชนทั่วไป ในแผนพัฒนาฉบับที่ 7 ข้อ 5.3 เรื่องแนวทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม ปรากฏสาระสำคัญให้มีการผนึกกำลังร่วมกันทั้งภาครัฐ เอกชน ชุมชนและประชาชนในการป้องกันและแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม และสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยการส่งเสริมองค์กรประชาชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ให้มีบทบาทในการกำหนดโครงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการติดตามและประเมินผลความสำเร็จของโครงการดังกล่าว (ทวิวงศ์ ศรีบุรี, 2538: 3)

ในแผนพัฒนาฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ได้กำหนดวัตถุประสงค์ประการหนึ่งให้มีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้ความร่วมมือหลายฝ่ายเพื่อให้ประชาชน

และชุมชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ด้วยการสนับสนุนจากภาครัฐ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรธุรกิจ ทั้งนี้ได้กำหนดแนวดำเนินการไว้ 2 ประการ ได้แก่ 1) ปรับปรุงบทบาทภาครัฐเพื่อสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ 2) สร้างโอกาสให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2540: 136-138) แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังคงได้รับการสานต่อในแผนพัฒนาฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ด้วย (วิสูตร ปรีชาธรรมรัช และคณะ, ม.ป.ป.: 12)

3. รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (บริษัทสกาย บุคส์ จำกัด, 2540: 11-21 และ 74) ได้กำหนดบทบาทของบุคคล 5 กลุ่มที่ต้องร่วมกันพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ดังนี้

3.1 รัฐ

ในมาตรา 76 กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ดังนั้น เพื่อการพัฒนาประเทศทุก ๆ ด้านควบคู่ไปกับการพัฒนาสิ่งแวดล้อม ประชาชนจึงมีสิทธิที่ต้องได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมตามมาตรานี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมอีกมาตราหนึ่ง ได้แก่ มาตรา 79 ที่กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิการและคุณภาพชีวิตของประชาชน นำสังเกตว่าทั้งสองมาตราดังกล่าว ไม่ต้องมีกฎหมายอื่นรองรับ ถ้ารัฐไม่ปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่าต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนน่าจะถือว่าละเมิดทบัญญัติแห่ง

รัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าวได้เลย ประเด็นสำคัญคือศาลรัฐธรรมนูญจะไม่พิจารณาจับฟ้องจากประชาชนหรือบุคคลทั่วไป

3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในมาตรา 290 กล่าวถึงการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติว่าด้วยเรื่องการจัด การ บำรุงรักษา การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่และอยู่นอกพื้นที่ในกรณีที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ (อัญญางค์ ปาณิกบุตร, 2543: 1)

3.3 ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

ในมาตรา 46 กำหนดสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการพิทักษ์รักษาและมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่น ศิลปะ หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (บริษัท สกายบุ๊กส์ จำกัด, 2543: 14)

3.4 องค์การอิสระ (องค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสถาบันอุดมศึกษา)

บทบาทขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 56 (วรรคสอง) โดยให้เจ้าของโครงการหรือกิจกรรมมีหน้าที่ทำการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมดังกล่าว ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (ณรงค์ ใจหาญ, 2543: 57-58)

3.5 ประชาชนหรือบุคคลทั่วไป

มาตรา 69 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้บุคคลที่มีหน้าที่อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายบัญญัติ กฎหมายสิ่งแวดล้อมทุกฉบับได้

กำหนดข้อห้ามและข้อปฏิบัติแก่ประชาชน เพื่อการอนุรักษ์หรือการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ผู้ใดละเมิดอาจได้รับโทษ บางกรณีอาจต้องรับผิดชอบทางแพ่งชดใช้ค่าเสียหายหรืออาจถูกบังคับให้ดำเนินการหรือละเว้นการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ ข้อห้ามและข้อกำหนดต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วในกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับต่าง ๆ ประชาชนต้องเชื่อฟัง และปฏิบัติตาม และยังมีหน้าที่ในการอนุรักษ์หรือคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปด้วย แม้ว่าจะไม่ระบุให้ต้องปฏิบัติโดยเฉพาะเจาะจงก็ตาม (ณรงค์ ใจหาญ, 2543: 58-59) นอกจากนี้ มาตรา 58 และ 59 ยังกำหนดสิทธิบุคคล หรือชุมชนท้องถิ่นในการได้รับข้อมูลข่าวสารก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (วีรวัฒน์ ปภุสสโร และ วัฒน์ ทาบึงกาฬ, 2541: 13-14)

ในมาตรา 58 เป็นการให้สิทธิในการรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ส่วนในมาตรา 59 เป็นเรื่องของการให้สิทธิบุคคลหรือชุมชนท้องถิ่นแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตราที่ 58 และ 59 ในทางปฏิบัติเชื่อมโยงสืบเนื่องกัน (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2539: 32) ปัจจุบันได้มีกฎหมายรองรับทั้งสองมาตราแล้ว ได้แก่ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ซึ่งจะได้กล่าวถึงเพิ่มเติมตามลำดับต่อไป

กล่าวโดยทั่วไป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้สิทธิประชาชนในการมีส่วนร่วมกับภาครัฐเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม การที่รัฐธรรมนูญให้สิทธิและหน้าที่ดังกล่าวนี้ ถือได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้นได้ถูกยกให้

เป็นหน้าที่ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแล้ว (โกเมน ทองภิญโญชัย,
2543: 25)

4. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม

การมีส่วนร่วมของประชาชนได้รับการรับรองในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6-8 โดยมีสาระสรุปได้ดังนี้

ในมาตรา 6 ได้เน้นสิทธิและหน้าที่ของบุคคลที่อาจได้รับตามกฎหมายและข้อยกเว้น ส่วนมาตรา 7 และมาตรา 8 ได้กล่าวถึงสิทธิขององค์กรเอกชนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งในแต่ละมาตราจะเห็นได้ว่า การที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงนั้นยังมีข้อจำกัดอีกมากมาย (ทวิวงศ์ ศรีบุรี, 2538: 7)

เนื้อหาสาระในบทบัญญัติแต่ละมาตรามีดังนี้ (สภาพนายความแห่งประเทศไทย, 2538: 23-24)

มาตรา 6 เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) การได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

(2) การได้รับชดเชยค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษอันมีสาเหตุมาจากกิจการ หรือโครงการใดที่ริเริ่มสนับสนุนหรือดำเนินการโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

(3) ร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(4) การให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(5) การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเคร่งครัด

ทั้งนี้ตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายว่าด้วยการนั้นบัญญัติไว้ มาตรา 7 เพื่อเป็นการสนับสนุนการที่ส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีได้มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจการดังกล่าวมีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 8 องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แล้ว อาจได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการในเรื่องดังต่อไปนี้

1) การจัดให้มีอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

2) การประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลหรือข่าวสาร เพื่อสร้างจิตสำนึกของสาธารณชนที่ถูกต้องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

3) การช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น

4) การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และเสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

5) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตราย หรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหล หรือ

แพร่กระจายของพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ได้รับอันตราย หรือความเสียหายนั้นด้วย

ในกรณีที่องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนประสบปัญหาหรืออุปสรรค ในการดำเนินกิจการตามวรรคหนึ่งและร้องขอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติช่วยเหลือ ให้นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจสั่งให้ความช่วยเหลือตามความเหมาะสม หรือสั่งให้ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องดำเนินการช่วยเหลือหรือ อำนวยความสะดวกต่อไป

คณะกรรมการกองทุนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจพิจารณาจัดสรรเงินทุนอุดหนุน หรือเงินกู้ให้แก่ องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนแล้วเพื่อสนับสนุนกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง ได้ตามที่เห็นสมควร

องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนแล้วอาจเสนอชื่อผู้แทนภาค เอกชน เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้

ในกรณีที่องค์กรเอกชนใดที่ได้จดทะเบียนแล้วดำเนินกิจการ โดยก่อความวุ่นวายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือไม่เหมาะสม ให้ รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนขององค์กรเอกชนนั้นได้

พึงเข้าใจว่าบุคคลผู้มีสิทธิตามมาตรา 6 ดังกล่าวแล้วได้แก่ บุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากนี้ในบรรดาสีทธิ ต่าง ๆ ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่จะช่วยสนับสนุนให้ประชากรมี บทบาทในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น สิทธิในการรับรู้ ข้อมูลข่าวสารของทางราชการนับเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง เนื่องจากการตัดสินใจ เรื่องใดเรื่องหนึ่งต้องอาศัยข้อมูลที่ถูกต้องประกอบการพิจารณา อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตเกี่ยวกับเรื่องสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 6 (1) คือการที่ กฎหมายใช้คำว่า “บุคคลอาจมีสิทธิ” ทำให้สามารถตีความได้ว่า บุคคล นั้นอาจมีสิทธิหรือไม่มีสิทธิก็ได้ และเป็นโอกาสให้รัฐวางกรอบ กำหนดขอบเขตในการรับรู้ของประชาชนอย่างจำกัดได้ โดยรัฐอาจมี

“ดุลยพินิจ” ในการตัดสินใจว่าจะเปิดเผยข้อมูลให้แก่ประชาชนหรือไม่เพียงใด ถ้อยคำในลักษณะดังกล่าวทำให้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่ได้เป็นของประชาชนอย่างแท้จริง (วัฒน์ ทาบังกาฬ และคณะ, 2542: 29-30)

ข้อความในมาตรา 6 (1) จึงเท่ากับกฎหมายให้สิทธิแก่ประชาชนในลักษณะของการจำกัดขอบเขตการได้รับสิทธินี้ ดังนั้น การรับรู้ข่าวสารของประชาชนจะมีอยู่เพียงเท่าที่สื่อมวลชนนำเสนอหรือจากการวิพากษ์วิจารณ์กันเองเท่านั้น ซึ่งอาจมีผลให้ข่าวสารคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง อันจะมีผลตามมาคือความไม่เข้าใจและความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับประชาชน จนในที่สุดนำไปสู่การฟ้องร้องเพื่อขอให้ศาลเป็นผู้ตัดสินบังคับให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2539: 24)

หลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ทำให้หน่วยงานภาครัฐจะต้องให้สิทธิและการช่วยเหลือแก่องค์กรเอกชนที่จดทะเบียนตามมาตรา 7 โดยมีรายละเอียดในมาตรา 8 ดังกล่าวแล้ว ที่น่าสนใจเป็นพิเศษประเด็นหนึ่งในมาตรา 8 (4) ให้ตัวแทนองค์กรเอกชนที่จดทะเบียนแล้วเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จำนวน 4 คน ในจำนวนคณะกรรมการทั้งหมด 23 คน หรือประมาณร้อยละ 17.39 ซึ่งถือว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก ดังนั้น ในการพิจารณาถึงข้อเสนอหรือกิจกรรมใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยวิธีการนับคะแนนเสียงแล้ว จะไม่มีโอกาสประสบผลสำเร็จ ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนค่อนข้างมีสิทธิในขอบเขตที่จำกัดมาก ในขณะที่เดียวกันก็ยังมีข้อกังขาอีกว่าองค์กรเอกชนที่มีสิทธิในการเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเป็นกรรมการในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้น เป็นตัวแทนของประชาชนจริงหรือไม่ หรืออย่างน้อยเพียงใด และการเสนอชื่อผู้แทนภาคเอกชนขององค์กรเอกชนนั้นมีความเป็นอิสระและเป็นที่ยอมรับของคณะรัฐมนตรีมากน้อยเพียงใด เมื่อผู้แทนเข้าไปเป็นกรรมการแล้วจะสามารถทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงของประชาชนโดยการแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นอิสระมากน้อยเพียงใด (ทวิวงศ์ ศรีบุรี, 2538: 11)

ข้อจำกัดในมาตรา 6 และมาตรา 8 ดังกล่าว ทำให้เกิดข้อสงสัยว่าเจตนารมณ์ผู้ร่างกฎหมายที่แท้จริง ประสงค์จะส่งเสริมความร่วมมือหรือต้องการควบคุมองค์กรเอกชน หลายท่านอาจคิดว่าเป็นการควบคุมองค์กรเอกชนมากกว่าเนื่องจากมาตรา 8 วรรคท้ายให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม สามารถเพิกถอนการจดทะเบียนขององค์กรเอกชนได้ ถ้าก่อความวุ่นวายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย นอกจากนี้ กฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2536) กำหนดเป็นหน้าที่ขององค์กรเอกชนที่จดทะเบียนแล้วมีหน้าที่เสนอรายงานเกี่ยวกับกิจกรรมด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่ออธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อเป็นการกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรเอกชนที่จดทะเบียนแล้ว (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2539: 38) เมื่อถูกควบคุมหรือกำกับดูแลเช่นนั้น ทำให้องค์กรอิสระต้องสละความอิสระไปเมื่อนำองค์การเข้าไปจดทะเบียนตามมาตรา 7 หลายองค์กรอิสระจึงตัดสินใจไม่ยอมจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมกับกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เพื่อดำรงความเป็นอิสระของตนไว้ให้สมกับที่เป็นองค์กรอิสระอย่างแท้จริง

5. กฎหมายรองรับสิทธิการได้รับทราบข้อมูลข่าวสารของราชการ

กฎหมายที่รองรับสิทธิการได้รับทราบข้อมูลข่าวสารของทางราชการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 58 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และตามมาตรา 6(1) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้แก่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 (ธีระพล อรุณะกสิกร และคณะ, 2540: 7-32) ซึ่งสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

5.1 ความเป็นมา

ในระบอบประชาธิปไตย การให้ประชาชนมีโอกาสได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดย

ประชาชนยิ่งขึ้น สมควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารของราชการโดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มั่นคงและจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่งด้วย ประกอบกับสมควรคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ และมีผลบังคับใช้แล้วในขณะนี้

5.2 โครงสร้าง

พระราชบัญญัตินี้ประกอบด้วยบทบัญญัติต่าง ๆ จำนวนทั้งสิ้น 43 มาตรา โดยแยกเป็น

บททั่วไป	นิยามและอื่น ๆ	6 มาตรา
หมวด 1	การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร	7 มาตรา
หมวด 2	ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย	7 มาตรา
หมวด 3	ข้อมูลข่าวสารส่วนสำคัญ	5 มาตรา
หมวด 4	เอกสารประวัติศาสตร์	1 มาตรา
หมวด 5	คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ	8 มาตรา
หมวด 6	คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร	5 มาตรา
หมวด 7	บทกำหนดโทษ	2 มาตรา
บทเฉพาะกาล		2 มาตรา

5.3 สาระสำคัญ

5.3.1 นิยาม

ข้อมูลข่าวสาร หมายความว่า สิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูลหรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าจะการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั่นเอง หรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรืออื่นใดที่ทำให้สิ่งนั้นบันทึกไว้ปรากฏได้

ข้อมูลข่าวสารของราชการ หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการ สังกัดรัฐสภา ศาลแพ่ง ในส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์ควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ข้อมูลของรัฐ หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงานบรรดาที่มีชื่อของผู้นั้น หรือมีเลขหมาย รหัส หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้นั้นได้ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แขนงบันทึกลักษณะ เสียงของคนหรือรูปถ่ายและให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย

บุคคล หมายความว่า บุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทย หรือสัญชาติอื่นที่อยู่ในประเทศไทย

5.3.2 ผู้รักษาการตามกฎหมาย

ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

5.3.3 สำนักงาน

ให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น สังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีหน้าที่

- ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานวิชาการและธุรการแก่คณะกรรมการฯ
- ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ

- ให้คำปรึกษาแก่เอกชนเกี่ยวกับการปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัตินี้

5.3.4 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เปิดเผยได้ มีดังนี้

- ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ลงพิมพ์ใน ราชกิจจานุเบกษา
- ข้อมูลข่าวสารของราชการที่จัดไว้ให้ประชาชน เข้าตรวจดูได้
- เอกสารประวัติศาสตร์ที่จัดให้ประชาชนได้ค้นคว้าที่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ

5.3.4.1 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในราชกิจจานุเบกษา

- (1) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินการ
- (2) สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน
- (3) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสาร หรือ คำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ

(4) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปของเอกชนที่เกี่ยวข้อง

- (5) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

5.3.4.2 ราชการต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู

(1) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณา คำวินิจฉัยดังกล่าว

(2) นโยบาย หรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

(3) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีกำลังดำเนินการ

(4) คู่มือ หรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน

- (5) สิ่งพิมพ์ที่ได้นำลงราชกิจจานุเบกษา
- (6) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ

(7) มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย หรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริงหรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย

- (8) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

5.3.5 ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย

(1) ข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ต่อความมั่นคงของชาติ ต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และการคลังของประเทศ

(2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

(3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว

(4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรือความปลอดภัยของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

(5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการล่วงล้ำสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

(6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

- (7) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

5.3.6 ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่น โดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าของข้อมูลที่ให้ไว้ล่วงหน้าหรือในขณะนั้นมิได้ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยดังต่อไปนี้

(1) ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของตนเพื่อการนำไปใช้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

(2) เป็นการใช้อ้างอิงข้อมูลตามปกติภายในวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้น

(3) ต่อหน่วยงานของรัฐที่ทำงานด้านการวางแผนหรือการสถิติ หรือสำมะโนต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่ต้องรักษาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไว้ไม่ให้เปิดเผยต่อไปยังผู้อื่น

(4) เป็นการใช้เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยโดยไม่ระบุชื่อหรือส่วนที่ทำให้รู้ว่าเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับบุคคลใด

(5) ต่อหอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เพื่อศึกษาค้นคว้าข้อมูลประวัติศาสตร์และเพื่อตรวจดูคุณค่าในการเก็บรักษา

(6) ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อการป้องกันการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การสืบสวน การสอบสวน หรือการฟ้องคดีไม่ว่าเป็นคดีประเภทใดก็ตาม

(7) เป็นการให้ซึ่งจำเป็นเพื่อป้องกันหรือระงับอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของบุคคล

(8) ต่อศาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะขอเข้าถึงจริงดังกล่าว

(9) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

5.3.7 คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

5.3.7.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

นายกรัฐมนตรี	เป็นประธาน
ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	กรรมการ
ปลัดกระทรวงกลาโหม	กรรมการ

ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กรรมการ
ปลัดกระทรวงการคลัง	กรรมการ
ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ	กรรมการ
ปลัดกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
ปลัดกระทรวงพาณิชย์	กรรมการ
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา	กรรมการ
เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน	กรรมการ
เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ	กรรมการ
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	กรรมการ
ผู้อำนวยการข่าวกรองแห่งชาติ	กรรมการ
ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ	กรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจากภาครัฐและเอกชน 9 คน	กรรมการ
ข้าราชการของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 3 คน	
เป็นเลขาธิการและผู้ช่วยเลขานุการ 2 คน	

● วาระละ 3 ปี มีโอกาสได้รับเลือกใหม่อีก

5.3.7.2 หน้าที่ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร

ของราชการ

(1) สอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(2) ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติพระราชบัญญัตินี้ตามที่ได้รับคำขอ

(3) เสนอแนะในการตรวจตราพระราชกฤษฎีกา และการออกกฎกระทรวงหรือระเบียบของคณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัตินี้

(4) พิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนของประชาชนที่ไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารของราชการ

(5) จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

(7) ดำเนินการเรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

5.3.7.3 อำนาจของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

(1) มีอำนาจเรียกให้บุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาได้

(2) มีอำนาจเข้าดำเนินการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีการร้องเรียนและแจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้ร้องเรียนทราบ

(3) มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ และเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

5.3.7.4 อำนาจหน้าที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

(1) มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์และข้อมูลข่าวสารของราชการ

(2) มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านหรือคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

(3) มีอำนาจหน้าที่เสนอคำวินิจฉัยต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

5.3.7.5 บทกำหนดโทษมี 2 กรณี ได้แก่

(1) ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการที่เรียกมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งวัตถุ เอกสารหรือพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(2) ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อจำกัด หรือเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดในการเปิดเผยข้อมูลที่ไม่ต้องเปิดเผย ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

5.3.7.6 บทเฉพาะกาล

ให้ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ในส่วนที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการยังคงใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่จะมีระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้เป็นอย่างอื่น

5.4 ข้อคิดเห็น

พระราชบัญญัติฉบับนี้สอดคล้องกับการปฏิบัติของราชการตามเป็นจริงในขณะออกประกาศใช้กฎหมาย และไม่มีผลกระทบต่อกฎหมายอื่นที่มีอยู่ก่อน เช่น ไม่ขัดแย้งกับระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 เป็นต้น

หากความเข้าใจตามวรรคก่อนนั้นถูกต้อง สามารถวิเคราะห์ได้ว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นเพียงการสร้างภาพที่ดีแก่รัฐบาลมากกว่าการพัฒนาสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างแท้จริง ปัญหาในการที่ประชาชนจะเข้าถึงข่าวสารของราชการคงมีอยู่เช่นเคย มิได้ช่วยให้สถานการณ์ดีขึ้นมากนัก เป็นเพียงการนำวิธีการปฏิบัติในเรื่องข้อมูลข่าวสารของราชการที่เป็นอยู่ในเวลานั้นมาเรียบเรียงให้เป็นตัวบทกฎหมายเท่านั้น ถ้ามองในแง่ดีก็พอจะมีความดีอยู่บ้างที่ทำให้เกิดมีระเบียบหลักเกณฑ์ที่เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน อย่างไรก็ตามก็ดีเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงมีอำนาจในการพิจารณาที่จะให้ข้อมูลข่าวสารของราชการแก่ประชาชนเช่นเดิม เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจดังกล่าวระบุไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ.2542) แม้จะมีคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เสี่ยงกรรมการส่วนมากยังคงเป็นคนของภาครัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนที่มีจำนวนเพียงไม่กี่คนคงจะช่วยรักษาสิทธิประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้ไม่มากนัก

อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีคุณภาพค่อนข้างต่ำ บังคับใช้ไปไม่นานก็จะพบปัญหาต้องแก้ไขแน่นอน สำหรับประเด็นที่ควรแก้ไขมีอยู่หลายประเด็น ได้แก่ คำนิยามไม่ครอบคลุมถึงหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ควรเพิ่มเติมหน่วยงานอิสระเข้าไปด้วย ควรปรับปรุงองค์ประกอบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ โดยให้มีตัวแทนจากองค์กรอิสระร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย และในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิเสธตามคำวินิจฉัย

ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ให้คณะกรรมการ
ข้อมูลข่าวสารฯ ยื่นคำร้องต่อศาลได้ (ไทยรัฐ, 18 ส.ค. 2544: 3)

6. กฎหมายรองรับสิทธิบุคคลและชุมชนท้องถิ่นตามกระบวนการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชน

ปัจจุบันกฎหมายรองรับสิทธิบุคคล และชุมชนท้องถิ่นตาม
กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา 59 คือ
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ
โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม,
2541: 190-196)

6.1 ทั่วไป

(ก) จุดประสงค์ของการออกระเบียบนี้ เพื่อกำหนด
หลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาสำคัญของชาติที่
มีข้อโต้แย้งหลายฝ่าย หรือการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชน ให้
ได้ข้อมูลสำหรับเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในโครงการ
ของรัฐต่าง ๆ ซึ่งหมายความถึง การดำเนินงานไม่ว่าลักษณะใด ๆ ตาม
นโยบาย หรือโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือการ
บริหารราชการในกิจการของรัฐ หรือโครงการที่จะต้องได้รับสัมปทาน
อนุมัติ หรือความเห็นจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งครอบคลุมส่วนราชการที่
เป็นกระทรวง ทบวง กรมหรือเทียบเท่า กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการ
ส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ตลอดจน
รัฐวิสาหกิจและองค์การอื่น ๆ ของรัฐ

(ข) ระเบียบนี้กำหนดให้คณะกรรมการ 2 ชุด คือ
คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยการประชาพิจารณ์ และคณะกรรมการ
ประชาพิจารณ์โครงการของรัฐที่แต่งตั้งขึ้นตามระเบียบนี้

(ค) ผู้มีสิทธิเข้าร่วมประชาพิจารณ์ ได้แก่ ผู้มีส่วนได้
เสีย ผู้ชำนาญการ และที่ปรึกษา ทั้งนี้

“ผู้มีส่วนได้เสีย” หมายความว่า บุคคล กลุ่มบุคคล
นิติบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนิน
งานตามโครงการของรัฐ

“ผู้ชำนาญการ” หมายความว่า ผู้ทรงคุณวุฒิใน
โครงการของรัฐไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียหรือไม่ตามที่หน่วยงานของรัฐ หรือ
ผู้มีส่วนได้เสียแต่งตั้งให้ชี้แจงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในการ
ประชาพิจารณ์

“ที่ปรึกษา” หมายความว่า ผู้ทรงคุณวุฒิใน
โครงการของรัฐไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียหรือไม่ตามที่คณะกรรมการ
ประชาพิจารณ์แต่งตั้งให้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในการ
ประชาพิจารณ์

6.2 คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยการประชาพิจารณ์

คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยการประชาพิจารณ์มี
อำนาจหน้าที่กำกับดูแลการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธี
ประชาพิจารณ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยและกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการทำ
ประชาพิจารณ์ ตลอดจนวินิจฉัยหรือตอบข้อหารือตามที่กำหนดใน
ระเบียบนี้ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วย
ประชาพิจารณ์ เรื่องเกณฑ์และวิธีในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดย
วิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2540 คณะกรรมการที่ปรึกษา ประกอบด้วย

ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	ประธานกรรมการ
ปลัดกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา	กรรมการ
เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ	กรรมการ
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี	กรรมการ
(ข้าราชการในมหาวิทยาลัย 2 คน และผู้ที่มีได้ เป็นข้าราชการประจำหรือการเมืองอีก 2 คน)	
รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (ฝ่ายบริหาร)	กรรมการและ เลขาธิการ

6.3 กระบวนการประชาพิจารณ์

6.3.1 ผู้มีสิทธิสั่งให้มีประชาพิจารณ์ตามระเบียบนี้มี 3 ราย
ได้แก่

- รัฐมนตรี
- ผู้ว่าราชการจังหวัด
- ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

6.3.2 ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิ์มีหนังสือไปยังหน่วยงานของรัฐเพื่อขอให้มีการพิจารณา

6.3.3 ผู้มีสิทธิ์สั่งให้มีการพิจารณาจะตัดสินใจให้มีการพิจารณาเมื่อเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ

6.3.4 การจัดให้มีการพิจารณาอาจมีขึ้นในระหว่างขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการของรัฐ การพิจารณาทางเลือกอื่นที่เหมาะสม การศึกษาผลกระทบด้านต่าง ๆ หรือในระหว่างขั้นตอนใดก็ได้ก่อนที่รัฐจะตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการของรัฐ

6.3.5 หน่วยงานของรัฐจะตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการก่อนที่คณะกรรมการพิจารณาจะรายงานและแจ้งผลให้รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณีทราบ มิได้ เว้นแต่จะเป็นการตัดสินใจโดยมติคณะรัฐมนตรี หรือเป็นกรณีจะต้องเร่งดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือพันธะกรณีระหว่างประเทศ หรือหากล่าช้าจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือประชาชน

6.3.6 เมื่อผู้มีสิทธิ์สั่งให้ทำพิจารณาเห็นสมควรจัดให้มีการพิจารณาโครงการของรัฐ ให้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาโครงการของรัฐในเรื่องนั้น ประกอบด้วยประธานคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสามคน ประธานต้องไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการของรัฐในเรื่องนั้น ส่วนกรรมการอย่างน้อยหนึ่งในสามให้แต่งตั้งจากผู้ที่มีได้เป็นข้าราชการหรือนักการเมือง

6.3.7 คณะกรรมการพิจารณาเป็นผู้กำหนดสถานที่และวันเวลาในการทำพิจารณาโดยคำนึงถึงความสะดวกของทุกฝ่าย การพิจารณาต้องกระทำโดยเปิดเผย แต่คณะกรรมการพิจารณาจะเป็นผู้กลั่นกรองผู้เข้าฟังได้ เพื่อป้องกันการก่อกวนและคุกคามความเรียบร้อย

6.3.8 คณะกรรมการพิจารณาต้องศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับโครงการที่จัดให้มีการพิจารณา ประกาศให้ผู้มีส่วนได้

เสียที่ประสงค์จะเสนอความคิดเห็น และผู้แทนหน่วยงานของรัฐตลอดจน
ผู้อำนวยการมาลงทะเบียนไว้กับคณะกรรมการประชาสัมพันธ์ภายในเวลา
ที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ในกรณีจำเป็นให้คณะกรรมการ
ประชาสัมพันธ์แต่งตั้งที่ปรึกษาได้ เสร็จแล้วนัดประชุมครั้งแรกโดยแจ้ง
ให้บรรดาผู้ที่ลงทะเบียนไว้แล้วทราบ ในวันประชุมให้คณะกรรมการ
ประชาสัมพันธ์กำหนดประเด็นดังกล่าว พร้อมทั้งวันเวลาที่ประชุมคราว
ต่อ ๆ ไปให้ประชาชนทราบ ณ บริเวณสถานที่จัดให้มีประชาสัมพันธ์
ให้ผู้แทนหน่วยงานของรัฐแถลงข้อเท็จจริงก่อนแล้วจึงให้ผู้ชำนาญ
การหรือที่ปรึกษาแถลง ต่อจากนั้นจึงให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแถลง เมื่อ
เสร็จสิ้นแล้วคณะกรรมการประชุมแสดงความคิดเห็นด้วยก็ได้ ทั้งนี้ให้
คณะกรรมการดำเนินการด้วยความยืดหยุ่น สุจริต และเป็นธรรม หรือ
ให้ได้มาซึ่งข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐที่ชัดเจน และถูกต้องตรง
ตามหลักวิชาการและสภาพเป็นจริงมากที่สุด

6.3.9 เมื่อประชาสัมพันธ์รับฟังความคิดเห็นทุกฝ่ายแล้ว
ให้คณะกรรมการประชาสัมพันธ์ทำรายงานเสนอผู้ที่สั่งให้มีประชา
พิจารณ์ และส่งรายงานให้คณะกรรมการที่ปรึกษาด้วย ผู้ที่สั่งให้มี
ประชาพิจารณ์จะเปิดเผยรายงานดังกล่าวให้ประชาชนทราบก็ได้ เว้นแต่
จะต้องเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี
หรือคำสั่งนายกรัฐมนตรีให้ชี้แจงเหตุผล เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติแล้ว

6.3.10 ให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ความ
ร่วมมือกับคณะกรรมการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาพิจารณ์เป็นไปด้วย
ความเรียบร้อยและได้ผลสมความมุ่งหมาย

6.3.11 คณะกรรมการที่ปรึกษาประชาพิจารณ์ทำรายงาน
ประจำปีเสนอคณะรัฐมนตรีปีละครั้งเพื่อสรุปผลงานระหว่างปีนั้น ๆ

6.3.12 ผลที่ได้จากประชาพิจารณ์มิใช่การตัดสินใจเด็ด
ขาดที่จะต้องดำเนินการตามนั้นในปัญหาที่มีข้อโต้แย้งหลายฝ่าย แต่ใช้
เป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐให้ดำเนินการตาม
โครงการของรัฐ แต่ทั้งนี้ไม่ว่ารัฐจะตัดสินใจดำเนินการตามผลที่ได้จาก
ประชาพิจารณ์หรือไม่ก็ตาม ให้หน่วยงานของรัฐรับข้อสรุปและรับ
ข้อเสนอแนะที่ได้จากประชาพิจารณ์ไปพิจารณาด้วย

6.3.13 ในกรณีมีปัญหาไม่ว่าจะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์วิธีการ การลงมติหรือการทำรายงานตลอดจนเรื่องอื่นใดที่ไม่มีระบุไว้ใน ระเบียบนี้ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการที่ปรึกษากำหนด หรือตาม คำวินิจฉัยของนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี

7. กฎหมายอื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการสิ่งแวดล้อม

กฎหมายอีกหลายฉบับที่มีบทบัญญัติเปิดโอกาสให้ประชาชนมี ส่วนร่วม เช่น พระราชบัญญัติผังเมือง พระราชบัญญัติรักษาความ สะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พระราชบัญญัติโรงงาน และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นต้น

7.1 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ในมาตรา 19 และ 33 กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในการจัดทำ ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในท้องถิ่นโดยการจัดทำผังเมืองรวมและ ผังเมืองเฉพาะต้องจัดให้มีการประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน ในท้องถิ่นไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง และไม่น้อยกว่าสองครั้ง ตามลำดับ (นันทพร สงสุวรรณ, 2541: 15-16)

7.2 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็น ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 (สภาพนายความแห่ง ประเทศไทย, 2538: 289) ในมาตรา 51 ประชาชนผู้พบเห็นการ กระทำผิดตามกฎหมายนี้ อาจแจ้งความต่อเจ้าพนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้ดำเนินการตามอำนาจ หน้าที่ และให้ถือว่าประชาชนผู้พบเห็นการกระทำผิดดังกล่าวเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา นั่นคือเป็นการ ให้สิทธิแก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลความสะอาดและความเป็น ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองด้วย

7.3 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (สภาพนาย ความแห่งประเทศไทย, 2538: 271-283) ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่น ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ตามมาตรา 4 และ 7 ให้บุคคลใน ฐานะเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการมูลฝอยโดยได้รับมอบหมายจาก

ราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ชน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย เพื่อให้เอกชนผู้รับอนุญาตปฏิบัติตลอดจนกำหนดอัตราค่าบริการขึ้นสูงตามลักษณะการให้บริการของเอกชนที่จะพึงเรียกเก็บได้ตามหมวด 3 ว่าด้วยเรื่องการจัดสิ่งปฏิกูล นอกจากนี้ยังให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับภาระต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ในกรณีเร่งด่วน อธิบดีกรมอนามัยอาจสั่งให้เจ้าของวัตถุหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดหรืออาจเกิดเหตุอันควรสงสัยจะก่อความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน ระงับการทำให้หรือให้กระทำการใด ๆ เพื่อแก้ไขหรือป้องกันความเสียหายเช่นว่านั้นได้ตามที่เห็นสมควร และอธิบดีกรมอนามัยมีอำนาจสั่งให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขปฏิบัติการใด ๆ เพื่อแก้ไขหรือป้องกันความเสียหายดังกล่าวแทนได้ ถ้าเจ้าของวัตถุหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องข้างต้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งภายในระยะเวลาตามสมควรและต้องรับภาระค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้นแทนราชการด้วย มาตรา 8, 23 และ 28

7.4 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 (สภาพนายความแห่งประเทศไทย, 2538: 344-353) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบโรงงาน ตามมาตรา 9 แทนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ นอกจากนี้ยังให้เอกชนในฐานะผู้ประกอบการมีส่วนร่วมในการรับภาระต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 42 หากการประกอบการก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงโรงงานและไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ตามคำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ ปลัดกระทรวงอาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือบุคคลใดเข้าทำการแก้ไขแทนได้โดยผู้ประกอบการต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพื่อการดังกล่าว นอกจากนี้ผู้ประกอบการยังต้องจ่ายค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมประจำปีตามมาตรา 43 ด้วย

7.5 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ออกตามมาตรา 11(8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

กำหนดหลักการมีส่วนร่วมไว้ในข้อ 4 โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ ในขณะที่เดียวกันได้กำหนดกลยุทธ์ให้มีการปฏิรูปบทบาทหน้าที่โครงสร้าง กระบวนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐและกลไกการบริหารภาครัฐให้สามารถร่วมทำงานกับประชาชนและเอกชนได้อย่างราบรื่น รวมทั้งต้องปฏิรูปและสนับสนุนให้หน่วยงานของเอกชน และองค์กรเอกชนมีความรับผิดชอบต่อสังคม ร่วมทำงานกับภาครัฐและประชาชนอย่างราบรื่นและไว้วางใจซึ่งกันและกัน (Transparency International Thailand, 2542: 4)

8. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับรู้ข่าวสารข้อมูลของราชการ และการประชาพิจารณ์ในต่างประเทศ

8.1 แคนาดา

ชาวแคนาดามีสิทธิ์ร่วมพิจารณาโครงการของรัฐเกือบทุกขั้นตอน การมีส่วนร่วมเป็นที่ยอมรับกันในทางปฏิบัติแต่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายเป็นของภาครัฐ การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือประชาพิจารณ์ของชาวแคนาดามีหลายรูปแบบ ซึ่งพอสรุปได้ 3 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบของชาติ (Canadian Procedure) รูปแบบออนตาริโอ (Ontario Procedure) และรูปแบบควิเบค (Quebec Procedure) (จันทร์ติลกโกมล, 2542: 13-15)

A. Canadian procedure รูปแบบนี้จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นและมีการรับฟังความคิดเห็นแยกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ การจัดทำมีการประชุมระดับชุมชน (Community meetings) การจัดประชุมทางเทคนิคของผู้เชี่ยวชาญ (Technical meetings) และการจัดประชุมสาธารณะ (Public meeting)

A.1 Community meetings จะจัดในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ ใช้เวลาอย่างน้อย 1 วัน แต่โดยทั่วไปมักใช้เวลามากกว่า 1 วัน ลักษณะของการประชุมเริ่มด้วยการเสนอรายละเอียดโครงการและผลกระทบที่คาดว่าจะได้รับ จะมีการเปิดรับฟังความคิดเห็น

เห็นของประชาชนในพื้นที่ คณะกรรมการจัดประชุมจะบันทึกสรุปประเด็นต่าง ๆ ที่มีความสำคัญและคาดว่าจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อการประชุมในระดับต่อไป

A.2 Technical meetings การประชุมในขั้นนี้จะเป็นการประชุมของผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกพื้นที่ ผู้เชี่ยวชาญจะเป็นใครบ้างคณะกรรมการที่จัด community meetings จะเป็นผู้เลือกเชิญเพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญทำความเข้าใจในส่วนขอเทคนิคที่มีความสัมพันธ์กับโครงการที่คณะกรรมการและประชาชนในพื้นที่จะสามารถเข้าใจได้ ลักษณะของการประชุมจะเป็นการถกปัญหาระหว่างผู้เชี่ยวชาญจากภายนอก และผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานเจ้าของโครงการในประเด็นต่าง ๆ

A.3 Public meetings การประชุมในขั้นนี้จะเป็นการประชุมโดยมีกลุ่มตัวแทนที่เป็นแกนกลางหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบการควบคุมและป้องกันมลพิษ การประชุมจะมีลักษณะเป็นทางการ โดยคณะกรรมการจะเชิญกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดให้เข้าร่วมประชุมได้แก่ บุคคลที่สนับสนุนหรือคัดค้านโครงการ โดยปกติการประชุมนี้จะจัดในพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบจากโครงการ และเปิดโอกาสให้บุคคลได้แสดงความคิดเห็นเต็มที่ การประชุมมักจะมีหลายครั้งจนกว่าประเด็นต่าง ๆ จะชัดเจน เมื่อการประชุมในขั้น Public meetings เสร็จสิ้น คณะกรรมการจัดทำรายงานเพื่อเสนอต่อรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมเพื่อการตัดสินใจ หากรัฐมนตรีไม่เห็นชอบให้ดำเนินโครงการต่อไปตามที่มีการประชาสัมพันธ์ ก็ให้เสนอคณะรัฐมนตรีตัดสินใจต่อไป

B. The Ontario procedure

ในรูปแบบนี้ คณะกรรมการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Assessment Board หรือ EAB) จะเป็นผู้จัดประชาสัมพันธ์สองการเรียกร้องของประชาชน โดยประชาชนสามารถยื่นข้อเสนอขอให้จัดทำประชาพิจารณ์ต่อรัฐมนตรี หากรัฐมนตรีเห็นควรให้จัดประชาพิจารณ์ จะสั่งให้ EAB เป็นผู้ดำเนินการ โดย EAB จะจัดตั้งคณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลอย่างน้อย 5 คน คณะกรรมการชุดนี้จะมีหน้าที่เสมือนศาลยุติธรรมของออนตาริโอ เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการประชาพิจารณ์แล้ว และคณะกรรมการจะตัดสินใจว่าควรดำเนินโครงการต่อ

ไปหรือไม่ แล้วส่งคำตัดสินในรูปของรายงานเสนอรัฐมนตรี หากรัฐมนตรีไม่เห็นพ้องกับคำตัดสินของคณะกรรมการ สามารถส่งกลับให้พิจารณาใหม่ได้ภายใน 28 วัน โดยอุทธรณ์ไปยังผู้ว่าราชการเมืองออนตาริโอ เมื่อผู้ว่าราชการเห็นควรให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนผลการตัดสินจะต้องส่งอุทธรณ์นั้นไปยังคณะกรรมการภายใน 28 วัน

การจัดประชุมประชาพิจารณ์รูปแบบนี้จะแยกได้เป็น 2 ขั้นตอน คือ

1. การรับฟังความเห็นเบื้องต้น (Preliminary hearing) เป็นการประชุมเพื่อหาข้อตกลงเกี่ยวกับกำหนดเวลา กลุ่มคน และข้อมูลต่าง ๆ เพื่อการเปิดรับฟังความคิดเห็นในขั้นต่อไป ในขั้นตอนนี้ปกติจะใช้เวลาไม่เกิน 1 วัน

2. การรับฟังความเห็นหลัก (Main hearing) เป็นการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ ที่ประชุมสามารถจะซักค้านในทุกประเด็น สำหรับในขั้นตอนนี้จะมีความละเอียดในประเด็นเนื้อหา และมักใช้เวลาหลายวันในการประชุมจนกว่าจะได้ข้อสรุปที่ชัดเจน เมื่อเสร็จสิ้นขั้นตอนนี้แล้วคณะกรรมการจะจัดทำรายงานขึ้นมา 2 ชุด เพื่อเสนอต่อรัฐมนตรี รายงานชุดแรกเป็นสรุปรายละเอียดของการถกประเด็นต่าง ๆ ของทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้านโครงการ ส่วนรายงานชุดที่สองจะเป็นผลการตัดสินใจของกรรมการพร้อมเหตุผลในการตัดสินใจ เช่นนั้น รายงานชุดนี้มีลักษณะเป็นรายงานสำหรับผู้บริหารมีความยาวมักไม่เกิน 10 หน้ากระดาษ

C. Quebec procedure

ประชาชนสามารถร้องขอต่อรัฐมนตรีให้จัดประชาพิจารณ์ หากรัฐมนตรีเห็นควรให้จัดประชาพิจารณ์ตามที่ร้องขอ จะมีขั้นตอนการจัดอยู่ 2 ขั้นตอน ขั้นตอนแรกจะเป็นการจัดโดยให้มีการพบกันระหว่างผู้เรียกร้องให้จัดประชาพิจารณ์กับหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดประชุมประชาพิจารณ์ โดยขั้นแรกจะเป็นการเสนอเหตุผลที่ร้องขอและเสนอเอกสารประกอบต่าง ๆ ในขั้นตอนแรกนี้หน่วยงานผู้รับผิดชอบจะเชิญบุคคลบางคนเข้ามาเป็นสักขีพยานพร้อมกับตัวแทนของรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาฟังเหตุผลของประชาชนที่ร้องขอให้จัด

ประชาพิจารณ์ เพื่อเป็นการยอมรับหลักการและข้อเรียกร้องของประชาชนในเบื้องต้น ส่วนขั้นตอนที่สอง จะเป็นการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั่วไป และเมื่อการจัดประชุมทั้งสองขั้นตอนเสร็จสิ้นแล้ว หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดประชาพิจารณ์จะจัดทำรายงานสรุปประเด็นต่าง ๆ เสนอรัฐมนตรี และหากรัฐมนตรีไม่สามารถตัดสินใจได้ ให้เสนอที่ประชุมคณะรัฐมนตรีตัดสินใจต่อไป

8.2 กลุ่มประเทศประชาคมยุโรป (EC)

ประเทศกลุ่มประชาคมยุโรปได้ร่วมกันจัดให้มีอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมของประชาคมยุโรป (Convention on Access to Information and Public Participation in Environmental Matters) โดยมีสาระสำคัญสรุปได้เป็นข้อ ๆ ดังนี้ (Brady Katy, 1998: 69-74)

1. สิทธิในการมีส่วนร่วมปกป้องประเทศชาติอาจถูกจำกัด หากรัฐบาลพิจารณาแล้วเห็นว่าหากให้ประชาชนมีส่วนร่วมจะก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศ

2. กระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วม

2.1 ต้องให้เวลาแก่ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารพอสมควร เพื่อจะได้มีข้อมูลเพียงพอสำหรับการถกเถียงในประชาพิจารณ์

2.2 ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน ตราบใดที่ยังไม่มีการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

2.3 เอกสารที่เจ้าหน้าที่ต้องจัดเตรียมไว้ให้ประชาชน ต้องไม่มีการเรียกเก็บค่าเอกสาร ได้แก่ เอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาการตัดสินใจ โดยอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูลดังต่อไปนี้

2.3.1 รายละเอียดของโครงการ

2.3.2 ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ

2.3.3 มาตรการในการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม

2.3.4 ทางเลือกอื่น ๆ

2.3.5 ต้นฉบับของรายงานการวิเคราะห์ผล

กระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ

2.5.6 ข้อเสนอแนะต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการ

2.4 ต้องจัดทำเอกสารรายงานผลของการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมและข้อมูลประกอบการตัดสินใจต่าง ๆ แจกจ่ายแก่ประชาชนผู้เกี่ยวข้องทั้งหลาย

3. การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาจัดทำแผนและโครงการด้านสิ่งแวดล้อม ให้อำนาจเจ้าหน้าที่เป็นผู้พิจารณาบุคคลที่สมควรอนุญาตให้มีส่วนร่วมโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของแผนหรือโครงการ รวมทั้งผลที่จะเกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย

4. ให้ประเทศภาคีพยายามเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณากำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมในโอกาสอันควร (To the extent appropriate)

5. ประเทศภาคีต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ กฎข้อบังคับ ระเบียบและประเทศต่าง ๆ ของทางราชการ ในกรณีที่สิ่งเหล่านั้นจะก่อผลอย่างสำคัญต่อสิ่งแวดล้อม

9. บทส่งท้าย

การจัดการสิ่งแวดล้อมของชาติจะมีประสิทธิภาพต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชนหรือภาคเอกชนด้วย ถ้าพึงภาครัฐฝ่ายเดียวคงไม่เพียงพอ เนื่องจากเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทุกฝ่ายทุกคน การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงน่าจะเป็นแนวทางที่มีประสิทธิภาพโดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้สิทธิทางกฎหมายที่เหมาะสมแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม

ปัจจุบันกฎหมายไทยหลายฉบับที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดการสิ่งแวดล้อม ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.

2535 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น
สาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 และระเบียบสำนักนายก-
รัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี
พ.ศ.2542

การมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในหลายรูปแบบ เช่น การรับรู้
ข่าวสาร (Public information) การประชุมรับฟังความคิดเห็น (Public
meeting) การประชุมรับฟังความคิดเห็นเชิงวิชาการ (Technical
hearing) และการประชุมประชาพิจารณ์ (Public hearing) เป็นต้น (สื่อชัย
ครุฑน้อย, 2543: 35-41) ในการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ว่ารูปแบบใด
การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญหากประชาชน
ขาดแคลนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรม การมีส่วนร่วม
แสดงความคิดเห็นของประชาชนก็จะขาดประสิทธิภาพ ดังนั้น การเปิด
โอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการจึงเป็นสิ่งสำคัญ
ในการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการหรือ
กิจกรรมของรัฐ ซึ่งในประเทศที่พัฒนาแล้วมักจะเปิดโอกาสให้ประชาชน
มีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมทุกขั้นตอน トラบโดที่ยังไม่มีการ
ตัดสินใจขั้นสุดท้ายของภาครัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัด
การสิ่งแวดล้อมที่มีกฎหมายรองรับชัดเจน ได้แก่ 1) การเข้าถึงข้อ
มูลข่าวสารของทางราชการโดยประชาชนนั้นยังมีขอบเขตค่อนข้างจำกัด
เนื่องจากสิทธิในการพิจารณาว่าจะเปิดเผยข้อมูลได้หรือไม่ยังคงเป็น
อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ ประกอบกับการเพิกเฉยของประชาชน การขาด
ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนการได้รับข้อมูล ความลังเลใจในการ
ติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อขอข้อมูลและการขาดความเชื่อถือต่อระบบ
ข้อมูลของทางราชการ (Transparency International Thailand, 2542:
4) ก็ตาม และ 2) การให้สิทธิแก่ประชาชนในการร่วมประชาพิจารณ์
ซึ่งองค์กรเอกชนส่วนใหญ่มีทัศนคติในทางลบต่อกฎหมายรองรับสิทธิ
ดังกล่าว จะปรากฏชัดเจนจากเอกสารสรุปบทเรียนประชาพิจารณ์กับ
การแก้ปัญหาข้อขัดแย้งในสังคมไทย ณ ห้องประชุมจิตติ ดิงศภัทย์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อ 8 กรกฎาคม พ.ศ.
2542 (มูลนิธิสืบนาคะเสถียร และคณะ, 2542: 1-8) ดังนั้น การ
พัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการต่อไป

เพื่อให้สอดคล้องกับสิทธิของประชาชนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมากที่สุด

อุปสรรคทางกฎหมายปัจจุบันส่วนหนึ่งเกี่ยวเนื่องกับคุณภาพของกฎหมาย บทบัญญัติบางมาตราในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมยังไม่มีกฎหมายระดับรองที่รองรับ เช่น มาตรา 56 เป็นต้น และมาตรา 6 ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 กำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลในการให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นที่ค่อนข้างชัดเจนว่าประชาชนมีสิทธิและหน้าที่เป็นเพียงผู้ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของราชการในการจัดการสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ภาครัฐยังคงครองความเป็นผู้นำในการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศ ในขณะที่ทัศนคติทางการเมืองของประชาชนยอมรับอำนาจอธิปไตยของปวงชนกว่าในอดีต เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเพียงผู้บริการประชาชนในฐานะผู้รับเงินเดือนค่าจ้างจากภาษีอากร มิได้อยู่ในฐานะนายของประชาชนอีกต่อไป ประชาชนจึงรับไม่ได้ที่จะให้เจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้นำในการจัดการสิ่งแวดล้อมของชาติอีกต่อไป ประชาชนควรเป็นผู้นำในการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศ ภาครัฐควรเป็นผู้ส่งเสริมและสนับสนุนภาคเอกชนมิใช่ผู้กุมอำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อมดังอดีตที่ผ่านมาหรืออย่างน้อยที่สุดที่ประชาชนสามารถรับได้ในบทบาทร่วมจัดการสิ่งแวดล้อมกับภาครัฐ คือการมีส่วนร่วมอย่างเสมอภาคกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ มิใช่แค่เพียงเป็นผู้ช่วยเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการประชาพิจารณ์อันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการประชาพิจารณ์ของไทยมีหลายประการ โกเมททองภิญโญชัย (2543: 30-31) ให้ข้อเสนอแนะที่น่าสนใจไว้ 3 ประการ ได้แก่

1. ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นเริ่มต้นที่จะตัดสินใจเปิดโครงการ อย่างเช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา จะมีการทำการประชาพิจารณ์ขึ้น แล้วนำผลที่ได้จากประชาพิจารณ์ใส่เข้าไปในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย

2. ควรให้ผู้มีส่วนได้เสียทางอ้อม มีสิทธิ์เช่นเดียวกับผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในการเข้าร่วมประชาพิจารณ์อย่างในประเทศฝรั่งเศส สำหรับโครงการของรัฐที่มาจากเงินภาษีของประชาชน

3. ควรเร่งให้มีกฎหมายเกี่ยวกับประชาพิจารณ์ที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และควรเป็นกฎหมายที่ล้อมกรอบการใช้ดุลพินิจขององค์กรภาครัฐและกำหนดให้องค์กรภาครัฐต้องตระหนักถึงสิทธิของประชาชนมากขึ้น

รศ.สุรีย์ ชาวเอียร ประธานกรรมการประชาพิจารณ์โครงการกำจัดมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร (เสถียร รุจิรวณิช, 2543: 17) ได้ให้ข้อเสนอแนะที่น่าสนใจว่าการทำประชาพิจารณ์สำหรับโครงการต่าง ๆ ในอนาคตควรจะทำก่อนเริ่มโครงการ และพยายามให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยเสนอแนวทางแก้ไขมาให้ภาครัฐอย่างเป็นทางการ ภาครัฐควรจะมีแรงจูงใจและเปิดเผยข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา มีการอภิปรายซักถามตามเหตุและผลที่เป็นที่ยอมรับ ส่วนประชาชนเองควรเปิดใจกว้างพิจารณาข้อมูลต่าง ๆ ด้วยใจเป็นธรรม



บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2541. **สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแปลงแนวคิดสู่การปฏิบัติ**. กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ.
- โกเมท ทองภิญโญชัย. 2543. "รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม" **วารสารสิ่งแวดล้อม**, 4 (16) หน้า 25-31.
- จันทร์ ดิลกโกมล. 2542. **กฎหมายกับการมีส่วนร่วมของประชาชน** รายงานซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาวิชา จส. 620 กฎหมายและองค์การสิ่งแวดล้อม ภาค 2/2542. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- ณรงค์ ใจหาญ. 2543. "บทบาทของประชาชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม" **สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ** กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพฯ.
- ทวีวงศ์ ศรีบุรี. 2538 "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาประเทศ" เอกสารสำเนาแจกในการสัมมนาเรื่อง **บทบาทของผู้เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมต่อการพัฒนาประเทศ** เมื่อ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2538. ณ อาคารฐานเศรษฐกิจ, กรุงเทพฯ จัดโดยสมาคมที่ปรึกษาสิ่งแวดล้อมไทย. 18 หน้า
- ไทยรัฐ** ฉบับ 18 สค. 2544 "พ.ร.บ.ข้อมูลฯ ลงตัว" หน้า 3.
- ธีระพล อรุณะกสิกร และคณะ. 2540. **พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540**. สำนักพิมพ์วิญญูชน, กรุงเทพฯ.
- นันทพร สงสุวรรณ และคณะ. 2541. **กฎหมายที่ส่งเสริมสิทธิของประชาชนด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม** รายงานซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาวิชา จส. 620 กฎหมายและองค์การสิ่งแวดล้อมภาค 2/2541 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- บริษัทสกายบุ๊กส์ จำกัด. 2540. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540** บริษัทสยามสปอร์ต ซินดิเคท จำกัด, กรุงเทพฯ.

- มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด. 2540. "การมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรน้ำ: บทสรุปสำหรับผู้บริหาร" เอกสารสำเนาแจกในการประชุมสัมมนาเรื่อง **แนวทางการปรับปรุงระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 5** กันยายน 2540 ณ หอประชุมกรมประชาสัมพันธ์ จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. 8 หน้า.
- มูลนิธิสืบนาคะเสถียร และคณะ, 2542. **สรุปบทเรียนประชาพิจารณาการแก้ปัญหาความขัดแย้งในสังคมไทย**, (เอกสารสำเนา), 8 หน้า.
- ลือชัย ครุฑน้อย. 2543. "โครงการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีการทำประชาพิจารณา" **วารสารสิ่งแวดล้อม**, 4(16), หน้า 35-41.
- วัฒน์ ทาบึงกาฬ และคณะ, 2542. **ปัญหาและแนวทางแก้ไขกฎหมายสิ่งแวดล้อม** รายงานอันเป็นส่วนหนึ่งของวิชา จส.620 กฎหมายและองค์การสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- วีรวัฒน์ ปุณฺสโร และวัฒน์ ทาบึงกาฬ. 2541. "รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมและบทบาทของประชาชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม" **สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ** กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพฯ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2540. **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)** เม็ดทรายพรีนติ้ง, กรุงเทพฯ.
- วิสูตร ปรีชาธรรมรัช และคณะ, ม.ป.ป. **โครงร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 : ในส่วนของแผนสิ่งแวดล้อม** รายงานอันเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาวิชา จส 622 การวิเคราะห์นโยบายและการวางแผนสิ่งแวดล้อม หลักสูตรการจัดการสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. 2540. **นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2559**, อินทิเกรตเอด โปรโมชัน เทคโนโลยี, กรุงเทพฯ.
- เสถียร รุจิรวณิช, 2543. "รศ.สุรีย์ ชาวเอียร ประธานกรรมการประชาพิจารณา โครงการกำจัดมูลฝอยของ กทม." **วารสารสิ่งแวดล้อม** 4(16), หน้า 17.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. 2539. **การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม**, สำนักงานพิมพ์นิติธรรม, กรุงเทพฯ.

- สภาพนายความแห่งประเทศไทย. 2538. *รวมกฎหมายสิ่งแวดล้อม*. มายด์ พับลิชชิ่ง, นนทบุรี.
- อัษฎางค์ ปาณิกบุตร. 2543. “องค์กรส่วนท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมของประชาชน” เอกสารสำเนาจากการประชุมอาศรมความคิด *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม* ครั้งที่ 5 เมื่อ 30 มิถุนายน 2543 ณ ห้องประชุม ชั้น 2 สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ. 12 หน้า.
- Berube M.S. et al., 1983. *The American Heritage Dictionary*, Dell Publishing, New York.
- Brady Katy, 1998. “New Convention on Access to Information and Public Participation in Environmental Matters” *Environmental Policy and Law*. 28 (2), pp. 69-74.
- Transparency International Thailand, 2542. “พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร” *TI-Thailand Newsletter*, 1(1), หน้า 4.

