

กฎหมายทั่วไป

นายไพโรจน์ พลเพชร

สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน



กฎหมายทั่วไป

1. ความเป็นมา

รายงานวิจัยนี้เป็นการศึกษารอบกฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมของแผนและผังเมืองที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุด จังหวัดระยอง อันได้แก่ (1) แผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีระยะที่ 3 พ.ศ. 2547-2561 (2) แผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 และ (3) ผังเมืองรวมบริเวณอุตสาหกรรมหลักและชุมชน จังหวัดระยอง พ.ศ. 2546 รวมถึงฉบับที่แก้ไขเมื่อ พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 ผลการศึกษาส่วนหนึ่งปรับปรุงขึ้นจากรายงานผลการวิจัยของโครงการธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม ประเมินผลครั้งที่ 3 (ดำเนินการวิจัยเมื่อ พ.ศ. 2548 - 2549) ประกอบกับการศึกษาเพิ่มเติมในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 เป็นต้น

ภาพรวมของการวิจัยเริ่มจากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ โดยที่กฎหมายอื่นไม่สามารถบัญญัติเนื้อหาในลักษณะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ และเมื่อพิจารณาช่วงเวลาของการจัดทำและการปฏิบัติการตามแผนและผังเมืองดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งช่วงเวลาที่ดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ แม้จะเห็นว่ากรณีนี้มีความเกี่ยวข้องกันกับรัฐธรรมนูญทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แต่รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี 2540 ได้ถูกยกเลิกโดยการรัฐประหารในปี 2549 และเนื้อหาส่วนใหญ่ของรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี 2540 ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้ได้มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี 2550 ที่มีผลบังคับใช้อยู่ในขณะนี้อยู่แล้ว ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การศึกษารัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี 2550 จะเป็นประโยชน์สำหรับการศึกษาประเมินในครั้งนี้มากกว่า ในที่นี้จึงศึกษาเฉพาะรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี 2550 และศึกษากฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชน และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

2. สถานการณ์ทั่วไป

2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

การรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 เป็นผลให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยุติลง และมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 ซึ่งกำหนดให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง และจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญ หลังจากเสียงส่วนใหญ่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จึงได้มีการประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม 2550 เป็นต้นมา

รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี 2550 มุ่งแก้ไขปัญหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ก่อให้เกิดการผูกขาดอำนาจรัฐ การเมืองที่ขาดความโปร่งใส การตรวจสอบอำนาจรัฐที่ล้มเหลว และการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนยังไม่ได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมอย่างเต็มที่ (คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2550) สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงเน้นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น โดยในด้านสิทธิและเสรีภาพ พบว่า การแบ่งหมวดหมู่ของสิทธิและเสรีภาพมีความชัดเจนขึ้น และมีการปรับปรุงการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญให้สามารถใช้สิทธิได้ทันที เช่น การตัดคำว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งเคยเป็นอุปสรรคในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี 2540 ออก การให้บุคคลใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (มาตรา 28 วรรคสาม) การกำหนดระยะเวลาในการตรากฎหมายลูกที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพให้ชัดเจนภายใน 1 ปี นับแต่รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา (มาตรา 303 วงเล็บหนึ่ง) การลดจำนวนประชาชนในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายจาก 50,000 ชื่อ เหลือเพียง 10,000 ชื่อ (มาตรา 163 วรรคหนึ่ง) เป็นต้น

เมื่อพิจารณาถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พบว่า รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี 2550 บัญญัติไว้อย่างครอบคลุมแบ่งเป็น 3 มิติ ดังนี้

1) สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน เช่น บุคคลมีสิทธิรับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานรัฐ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 56) บุคคลมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานรัฐ ก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว และการวางแผนพัฒนา การวางผังเมือง และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ (มาตรา 57) และบุคคลมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันรวดเร็ว (มาตรา 59) นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน โดยห้ามแทรกแซงและห้ามปิดกั้นการสื่อมวลชน (มาตรา 45-46)

2) สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในหลายมาตรา เช่น บุคคลที่รวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในการจัดการ การดูแลรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน จะเห็นได้ว่า มีการขยายสิทธิชุมชนให้ครอบคลุมถึงการรวมตัวเป็นชุมชนโดยไม่จำเป็นต้องรวมตัวกันมาเป็นเวลานาน (มาตรา 66) สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วม กับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพและการจัดการสิ่งแวดล้อม การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพของประชาชน จะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน และต้องให้องค์การอิสระให้ความเห็นประกอบ (มาตรา 67)

ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น พบว่า ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแสดงความคิดเห็นหรือลงประชามติ เพื่อตัดสินใจต่อการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตนได้ (มาตรา 287 วรรคหนึ่งและสอง) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกำกับ การบริหารจัดการ (มาตรา 287 วรรคสาม) และต้องจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชน (มาตรา 282 วรรคสอง) รวมทั้งการให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วม กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 290)

3) สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงสาระสำคัญของสิทธิพื้นฐานที่ประชาชนจะได้รับในกระบวนการยุติธรรมไว้อย่างครบถ้วน และเพิ่มหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (access to justice) เพื่อเป็นหลักประกันแห่งสิทธิไว้ในมาตรา 40 เช่น บุคคลย่อมมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว ทัวถึง และการคำนึงถึงกลุ่มคนผู้ด้อยโอกาส เช่น เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และทุพพลภาพ ให้ได้รับการคุ้มครองในกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม นอกจากนี้ มาตรา 28 วรรคสอง และวรรคสามได้บัญญัติว่า บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย สามารถขอใช้สิทธิในทางศาล และสามารถใช้อำนาจในทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามสิทธิเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมทั้ง ในมาตรา 212 ได้ให้การรับรองสิทธิประชาชนให้สามารถฟ้องศาลรัฐธรรมนูญได้ เพื่อให้มีคำวินิจฉัยว่า กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้โดยตรง นอกจากนี้ ชุมชนยังมีสิทธิฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติตามสิทธิในการจัดการสิ่งแวดล้อม (มาตรา 67 วรรคสาม)

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จะแก้ไขปรับปรุงการเข้าถึงหรือการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่ในทางปฏิบัติอาจจะยังไม่บังเกิดผลจนกว่าจะมีการปฏิบัติการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อพิสูจน์ว่าการใช้อำนาจขององค์กรรัฐจะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพียงใด ไม่ว่าจะเป็น รัฐบาล รัฐสภา ศาล หรือหน่วยงานของรัฐ

2.2 กฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้อง

นอกจากรัฐธรรมนูญแล้ว สิทธิบางประการที่เกี่ยวข้องกับแผนการพัฒนาและผังเมืองของพื้นที่มาบตาพุดยังมีกฎหมายเฉพาะต่างๆ รองรับไว้ เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 และกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องต่อหน่วยงานของรัฐ และองค์กรตุลาการ (ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง) เป็นต้น

1) กฎหมายเกี่ยวกับการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีและการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับสุขภาพ

อาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง ที่ให้ความสำคัญกับการรับรองสิทธิการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดี และให้ถือเป็นหน้าที่ของบุคคลที่จะร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดีด้วย ดังที่ระบุไว้ในมาตรา 5 วรรคแรกว่า “บุคคลมีสิทธิในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ” และในมาตรา 5 วรรคสองว่า “บุคคลมีหน้าที่ร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการให้เกิดสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมตามวาระหนึ่ง”

ที่สำคัญยิ่งกว่านั้นกฎหมายดังกล่าว ยังรับรองให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลการดำเนินการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพ โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลและจัดหาข้อมูลให้ประชาชนโดยเร็ว ดังที่ระบุไว้ในมาตรา 10 ว่า “เมื่อมีกรณีที่จะมีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนเกิดขึ้น หน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลเกี่ยวกับการเกิดดังกล่าว ต้องเปิดเผยข้อมูลนั้น และวิธีป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพให้ประชาชนทราบและจัดหาข้อมูลให้โดยเร็ว”

นอกจากนี้ บุคคลหรือคณะบุคคลมีสิทธิให้มีการประเมินและเข้าร่วมการประเมินผลนโยบายสาธารณะที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพของตน ดังที่ระบุไว้ในมาตรา 11 วรรคหนึ่งว่า “บุคคลหรือคณะบุคคลมีสิทธิร้องขอให้มีการประเมินและมีสิทธิร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพจากนโยบายสาธารณะ”

รวมทั้งการให้บุคคลหรือคณะบุคคลมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลและการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพของตนหรือของชุมชนก่อนที่จะดำเนินการหรือกิจกรรมดังกล่าว ดังที่ระบุไว้ในมาตรา 11 วรรคสองว่า “บุคคลหรือคณะบุคคลมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพของตนหรือของชุมชนและแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว”

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการประกันสิทธิของประชาชน ทั้งสิทธิในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ สิทธิให้มีการประเมินและเข้าร่วมการประเมินผลนโยบายสาธารณะที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพ ตลอดจน สิทธิได้รับรู้ข้อมูลและการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพของตนหรือของชุมชนในพระราชบัญญัติสุขภาพ

แห่งชาติ พ.ศ. 2550 ไว้แล้วก็ตาม หากประชาชนยังไม่มีโอกาสรับรู้หรือตระหนักถึงสิทธิ และไม่มีการใช้สิทธิดังกล่าวอย่างจริงจัง การบังคับใช้สิทธิก็ไม่บังเกิดผลในทางปฏิบัติ ที่เป็นจริงแต่อย่างใด

2) กฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ

กฎหมายหลักที่เอื้อต่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ คือ พระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่ให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายนี้และมีสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของ ราชการเป็นหน่วยงานเลขานุการในการบังคับใช้กฎหมาย สำหรับข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในมาตรา 6 ได้บัญญัติ เกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการทั่วไปแบบกว้างๆ แต่มีได้บัญญัติไว้เป็น การเฉพาะที่สนับสนุนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมของสาธารณชนแต่อย่างใด และ ประการสำคัญ คือ กฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดกลไกหรือกฎระเบียบในการบังคับใช้ กฎหมายในเรื่องดังกล่าว ดังนั้น หากมีกรณีที่ต้องการขอให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จึงต้องอาศัยกลไกตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นสำคัญ

3) กฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง ที่ผ่านมา การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐจึงเป็นไปตามที่ กฎหมายต่างๆ ระบุไว้ ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ/เจ้าหน้าที่ (ฝ่ายปกครอง)

โดยทั่วไปแล้วกระบวนการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น มีกฎหมายที่ กำหนดกระบวนการขั้นตอนไว้และบุคคลมีสิทธิเข้ามาในกระบวนการได้ โดยกฎหมายกลางที่ กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นเพียงกฎหมายกลางเท่านั้น การพิจารณากระบวนการตัดสินใจในระดับเจ้าหน้าที่ซึ่งจะต้องพิจารณาจากกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้นๆ ด้วยว่าได้ กำหนดให้บุคคลอื่นๆ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐในขั้นตอนใดและ มากน้อยเพียงใด เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติโรงงาน อุตสาหกรรม พ.ศ. 2535 เป็นต้น

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับโครงการ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เปิดโอกาสที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจต่อโครงการของรัฐ อันหมายถึง การดำเนินโครงการของหน่วยงานของรัฐ หรือโดยวิธีการให้สัมปทานหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำ ซึ่งมีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การที่หน่วยงานของรัฐจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือไม่เป็นดุลยพินิจของหน่วยงานของรัฐว่าต้องการจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือไม่ แม้ว่าผู้มีส่วนได้เสียจะร้องขอให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่ยังไม่ขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชาในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่นว่าจะพิจารณาสั่งให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินโครงการหรือไม่ก็ได้ จะเห็นได้ว่าหน่วยงานของรัฐยังคงเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจอย่างเบ็ดเสร็จในเรื่องนี้

4) กฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

การฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีกฎหมายเกี่ยวข้องหลายฉบับ ทั้งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ในคดีแพ่งผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ ซึ่งเป็นไปตามหลักการฟ้องคดีแพ่งทั่วไป และในกรณีที่การกระทำนั้นเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาด้วย ผู้เสียหายนอกจากจะฟ้องให้ผู้กระทำการที่ก่อให้เกิดความเสียหายรับผิดชอบในทางแพ่งแล้ว อาจฟ้องให้รับผิดชอบในทางอาญาด้วยก็ได้ ส่วนในคดีปกครองนั้น ผู้มีสิทธิฟ้องคดีมีความหมายกว้างกว่าการฟ้องคดีแพ่ง โดยเป็นได้ทั้งผู้เดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ นอกจากนี้ กฎหมายยอมรับให้องค์กรเอกชนที่จดทะเบียนตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายได้และมีสิทธิฟ้องคดีต่อ ศาลปกครองได้เช่นกัน

ปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่ากระบวนการยุติธรรมมีความก้าวหน้าของการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในระดับหนึ่ง เพราะมีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา และในส่วนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรมมีพนักงานสอบสวนคดีเกี่ยวกับการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรง และองค์กรเอกชน องค์กรชุมชน ทั้งที่มี

สถานะเป็นนิติบุคคลหรือที่หน่วยงานราชการรับรอง ที่มีวัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อมสามารถ
ฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้เพื่อประโยชน์สาธารณะได้

อย่างไรก็ดี เมื่อกฎหมายที่เกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมมีหลายฉบับทำให้สิทธิ
ในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ทั้งศาลยุติธรรม (คดีแพ่งและ
คดีอาญา) ศาลปกครอง และศาลแรงงาน การที่สามารถฟ้องคดีได้หลายศาลจึงทำให้เกิด
ความซ้ำซ้อนไม่เป็นเอกภาพเกิดขึ้นได้ เนื่องจากแนวคำวินิจฉัยของแต่ละศาลอาจไม่
สอดคล้องกันเพราะวิธีการพิจารณาคดี ความรู้ความเข้าใจ ทศนคติ และการวินิจฉัยคดี
สิ่งแวดล้อมของแต่ละศาลย่อมมีมุมมองต่างกัน

3. การศึกษาข้อมูลเอกสาร

ข้อมูลเอกสารประกอบการประเมินในกรณีนี้ ได้แก่ กฎหมาย แนวคำพิพากษา
(ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง) และเอกสารวิชาการต่างๆ ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
3. พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550
4. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
5. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
6. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
7. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
8. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
9. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
10. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
11. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541
12. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
13. พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542
14. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
15. พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

16. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
17. ประมวลกฎหมายอาญา
18. ระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544
19. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

4. ผลการประเมิน

การประเมินหมวดกฎหมายทั่วไป ประกอบด้วย การประเมินรัฐธรรมนูญ กฎหมาย เกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และกฎหมาย เกี่ยวกับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ผลการประเมินสามารถจัดระดับค่าของการประเมินได้เป็น 7 ระดับ ได้แก่ กฎหมายห้าม, ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน, ควรปรับปรุงแก้ไข, ควรพัฒนาให้ ดียิ่งขึ้น, ดี, ดีที่สุด และไม่สามารถประเมินได้ ผลการประเมินมีดังต่อไปนี้

4.1 หมวดกรอบกฎหมายทั่วไป

ประเด็น: คุณภาพและขอบเขตของกรอบกฎหมายสิ่งแวดล้อมและการเข้าถึง
(ตัวชี้วัดที่ 1, 2, 3, 4, 5 และ 6)

ผลการประเมินรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีดังต่อไปนี้

1) รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิของบุคคลที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีไว้และค่อนข้างชัดเจน (ดี)
ผลการประเมิน พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติรับรองสิทธิการมี ส่วนร่วมของบุคคลและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการทั่วไป ในหลายมาตราและให้ผลโดยทันที โดยไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายลูกเพื่อกำหนดการใช้สิทธิ

สิทธิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี 2550 ได้แก่ สิทธิของบุคคลที่จะ มีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพของประชาชน จะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน และต้องให้องค์การอิสระให้ความเห็นประกอบ (มาตรา 67) สิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการจัดการ การดูแลรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน (มาตรา 66) สิทธิที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานรัฐ ก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (มาตรา 57) และสิทธิของชุมชนท้องถิ่นที่จะมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 290)

2) รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการไว้แต่ยังขาดความชัดเจน (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) ผลการประเมิน พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 รับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐไว้ในมาตรา 56 และมาตรา 57 ซึ่งมาตรา 56 บัญญัติรองรับสิทธิในการรับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะในการครองครองของหน่วยงานรัฐตามกฎหมายบัญญัติรองรับ คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่สนับสนุนการใช้สิทธิในข้อมูลข่าวสารของราชการในกรณีโดยทั่วไปไว้ อย่างไรก็ตาม กฎหมายนี้ยังมีปัญหาความไม่ชัดเจนหลายประการ โดยเฉพาะเรื่องการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ส่วนสิทธิตามมาตรา 57 ที่กำหนดให้บุคคลมีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นนั้น ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลได้ทันที

3) รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของบุคคลในกระบวนการตัดสินใจของรัฐไว้บ้างและค่อนข้างชัดเจน (ดี) ผลการประเมิน พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้รับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ค่อนข้างชัดเจนและได้มีการตัดคำว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออก จึงทำให้สามารถใช้สิทธิได้ทันทีไม่ต้องรอกฎหมายบัญญัติ ทั้งในด้านการรับรองการมีส่วนร่วมโดยทั่วไปตามมาตรา 58 และการรับรองการมีส่วนร่วมเฉพาะเรื่อง เช่น สิทธิการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมที่จะมีผลกระทบต่อตนเองและชุมชนตามมาตรา 57 สิทธิรวมตัวกันเป็นชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 66 และสิทธิบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 67 อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิในทางปฏิบัตินั้น อาจมีความไม่ชัดเจนในบางประเด็น เช่น นัยยะ/ความหมายของคำว่าสิทธิบุคคล สิทธิชุมชน สิทธิชุมชนท้องถิ่น สิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

นั้น เพราะยังไม่มีกรอบการอธิบายที่ชัดเจนว่าเป็นอย่างไร จึงควรมีการตีความ/การกำหนดกรอบของการใช้สิทธิเหล่านี้ให้ชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดการโต้แย้งกันในภายหลัง

4) รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสิทธิที่จะได้รับการแก้ไขเยียวยาไว้บ้างและค่อนข้างชัดเจน (ดี) ผลการประเมินพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมไว้ค่อนข้างชัดเจนใน 3 ลักษณะ คือ สิทธิการเข้าถึงโดยทั่วไปตามมาตรา 40 สิทธิในการร้องเรียน/ร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมและได้รับการแจ้งผลการพิจารณาในเวลาอันรวดเร็วตามมาตรา 59 และสิทธิในการฟ้องร้องหน่วยงานรัฐตามมาตรา 28 วรรค 2 มาตรา 67 วรรค 3 เป็นต้น

5) รัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไว้บ้างและค่อนข้างชัดเจน (ดี) ผลการประเมิน พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 45 บัญญัติให้บุคคลมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น ๆ รวมถึงห้ามแทรกแซงเสรีภาพในการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชน ส่วนในมาตรา 46 ระบุเรื่องเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการสื่อมวลชน และสิทธิในการตั้งองค์กรเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพและความเป็นธรรม รวมทั้งกลไกควบคุมกันเองขององค์กรวิชาชีพ ซึ่งสิทธิดังกล่าวข้างต้นจัดได้ว่าเป็นสิทธิโดยทั่วไปที่ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับ ดังนั้น จึงถือว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไว้อย่างค่อนข้างชัดเจนแล้ว นอกจากนี้ มาตรา 47 กำหนดให้คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุ โทรทัศน์ และโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสาธารณะ ที่ต้องมียุทธศาสตร์ทำหน้าที่กำกับดูแลโดยต้องมีกฎหมายมารองรับการการใช้สิทธิภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

6) รัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของบุคคลไว้แต่ยังขาดความชัดเจน (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) ผลการประเมิน พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของบุคคลไว้ชัดเจน คือ การรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ องค์กรพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่นๆ ตามมาตรา 64 โดยได้มีการรับรองการรวมกันเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่หน่วยงานของรัฐหรือกฎหมายหลายฉบับมักจะยอมรับการรวมตัวกันเป็นนิติบุคคล จึงจะสามารถใช้สิทธิได้ ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่อาจขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว สำหรับเสรีภาพ

ในการชุมนุมตามมาตรา 63 แม้จะมีการรับรองไว้ แต่มักจะถูกจำกัดสิทธิด้วยกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายการรักษาความสะอาด กฎหมายทางหลวง เป็นต้น

4.2 หมวดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (ตัวชี้วัดที่ 7, 8, 9 และ 10)

ผลการประเมินกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารมีดังนี้

1) มีกฎหมายที่สนับสนุนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการไว้แต่ยังขาดความชัดเจน (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) โดยพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เปิดโอกาสในการใช้สิทธิไว้โดยกว้างในมาตรา 56 และ 57 ส่วนพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ทั้งในด้านหลักเกณฑ์ วิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การตั้งวางไว้ให้ประชาชนตรวจสอบ การขอข้อมูลข่าวสาร ข้อยกเว้น และกระบวนการอุทธรณ์ อย่างไรก็ตาม กฎหมายนี้เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวางในการที่จะปฏิเสธหรือเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จึงสรุปว่ามีกฎหมายระบุไว้แต่ยังขาดความชัดเจนในบางกรณี

2) ไม่มีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะเพื่อเปิดโปงการทุจริตหรือเพื่อปกป้องผลประโยชน์มหาชน (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) ผลการประเมิน พบว่า ไม่มีกฎหมายใดที่ให้ความคุ้มครองในเรื่องนี้เลย และในทางตรงกันข้ามการออกมาเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตยังอาจถูกดำเนินคดีในข้อหาหมิ่นประมาทและถูกสอบวินัยได้ นอกจากนี้ กฎหมายเฉพาะบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มีการบัญญัติโทษทางอาญาหากเจ้าหน้าที่นำข้อมูลที่ได้จากการปฏิบัติหน้าที่มาเปิดเผยและกรณีดังกล่าวไม่เข้าข่ายกรณีที่ถูกกฎหมายอนุญาตให้เปิดเผยได้ ทำให้เจ้าหน้าที่จำนวนไม่น้อยไม่กล้าเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แม้ว่า ตามมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จะเอื้อให้เจ้าหน้าที่เปิดเผยข้อมูลได้ หากข้อมูลนั้นเป็นการกระทำโดยสุจริตตามอำนาจหน้าที่

3) ข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยมีคำนิยามชัดเจนแต่ไม่มีข้อจำกัด (ควรปรับปรุงแก้ไข) ผลการประเมิน พบว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติถึงข้อมูลห้ามมิให้เปิดเผยไว้ชัดเจนในมาตรา 14 และข้อมูลที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีคำสั่ง

มิให้เปิดเผยก็ได้ไว้ในมาตรา 15 ทำให้การเปิดเผย/ไม่เปิดเผยข้อมูลยังขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ และมาตรา 16 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีกำหนดระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ (ต่อมา คือ ระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของราชการ พ.ศ. 2544) คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าหากไม่มีระบบการตรวจสอบหรือกลไกถ่วงดุลที่ดีแล้วอาจทำให้เจ้าหน้าที่เลือกที่จะปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในกรณีที่มีความไม่ชัดเจนตามที่ได้ให้คำนิยามไว้

4) กฎหมายให้การสนับสนุนการเข้าถึงข้อมูลของสาธารณะที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้บ้างในบางกรณี (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) พบว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการทั่วไปตามมาตรา 6 แต่ไม่มีบทบัญญัติเฉพาะที่สนับสนุนการเข้าถึงข้อมูลของสาธารณะที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด และมีได้กำหนดกลไกในการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องการใช้สิทธิดังกล่าวไว้ ดังนั้น หากมีกรณีที่ประชาชนต้องการขอให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จึงจำเป็นต้องอาศัยกลไกตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แทน ซึ่งในท้ายที่สุดหลักการที่จะให้เปิดเผยหรือไม่เพียงใดย่อมเป็นไปตามมาตรา 14 และ 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ นั่นเอง จึงสรุปว่ามีกฎหมายบัญญัติช่องทางการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมไว้บ้างในบางกรณี

4.3 หมวดการมีส่วนร่วมของประชาชน (ตัวชี้วัดที่ 47, 48 และ 49)

ผลการประเมินกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมีดังนี้

1) กฎหมายสนับสนุนให้สาธารณชนและองค์กรภาคประชาสังคมเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในระดับเจ้าหน้าที่หรือในระดับนโยบายหรือโครงการอย่างจำกัด (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) ผลการประเมิน พบว่า ในระดับเจ้าหน้าที่นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 58 ได้สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติราชการทางการปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของตน ส่วนการมีส่วนร่วมในระดับโครงการนั้น ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 57 วรรคสอง ที่กำหนดให้การวางแผนพัฒนาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออก “กฎ” ที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ นอกจากนี้ ยังมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 และกฎหมายเฉพาะบางฉบับได้ระบุเรื่องการมีส่วนร่วมไว้ในบางขั้นตอน

เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 8 ระบุให้ องค์การเอกชนที่ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ อาจเสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 19 ระบุให้มีการจัดประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่วางผัง โดยมีการกำหนดระเบียบเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขการโฆษณา การประชุม และการแสดงความคิดเห็นไว้อย่างชัดเจน

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะมีหน่วยงานกรรมนตรึว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 จะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อโครงการของรัฐ แต่ในท้ายที่สุดแล้ว การที่หน่วยงานของรัฐจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือไม่ ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของหน่วยงานของรัฐว่าจะจัดหรือไม่ และการกำหนดนิยามของผู้มีส่วนได้เสีย ตามระเบียบนี้จำกัดเฉพาะผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายโดยตรงเท่านั้น จึงทำให้ขอบเขตของผู้มีสิทธิในการขอรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมีขอบเขตที่แคบเกินไป ไม่เปิดโอกาสให้สาธารณชนหรือภาคประชาสังคมเข้าไปมีบทบาทในเรื่องดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ จึงสรุปผลประเมินว่า กฎหมายสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างจำกัด

2) กระบวนการในการตัดสินใจในกรณีพิเศษที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมีค่านิยม และข้อจำกัดค่อนข้างชัดเจน (ดี) ผลการประเมิน พบว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ กระบวนการในการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบกับสิ่งแวดล้อมนั้น ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46 ถึงมาตรา 50 ซึ่งในปัจจุบันมีการออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทของโครงการที่ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (environmental impact assessment, EIA) ไว้ จำนวน 22 ประเภท จะเห็นได้ว่า กระบวนการในการตัดสินใจในกรณีพิเศษที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้ค่อนข้างชัดเจน โดย กำหนดให้กิจการตามที่มีการประกาศกำหนดไว้ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุนี้ จึงสรุปว่ากฎหมายกำหนดรายละเอียดกระบวนการและระบุข้อจำกัดที่ค่อนข้างชัดเจน

ข้อสังเกต: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 67 ระบุให้โครงการ หรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ต้องศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ต้องจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็น

ของประชาชน และต้องขอความเห็นจากองค์การอิสระประกอบก่อนมีการดำเนินการ และในทางปฏิบัติของการจัดทำรายงาน EIA ยังมีปัญหาบางประการ เช่น คุณภาพรายงาน รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน และรายงาน EIA เป็นการประเมินในระดับโครงการซึ่งยังไม่ครอบคลุมการประเมินสิ่งแวดล้อมในภาพรวมระดับนโยบายหรือการพัฒนาพื้นที่ ซึ่งประเด็นต่างๆ เหล่านี้ต้องอาศัยการพัฒนาทั้งในด้านกฎหมายและความรู้เทคนิควิชาการต่อไป ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำกฎหมายองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ การแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และการประเมินสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ (strategic environmental assessment, SEA)

3) กฎหมายบัญญัติถึงการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคลและองค์กรภาคประชาสังคมอย่างจำกัด (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) ผลการประเมิน พบว่า หากพิจารณาจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 แล้ว ระเบียบฯ ได้เปิดโอกาสที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจต่อโครงการของรัฐ แต่ท้ายที่สุดแล้วการที่หน่วยงานของรัฐจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือไม่กลับอยู่ในดุลยพินิจของหน่วยงานของรัฐว่าต้องการจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือไม่ หากหน่วยงานของรัฐไม่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้ผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการของรัฐต้องขอให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทำให้ขอบเขตของผู้มีสิทธิในการขอให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนมีขอบเขตที่แคบเกินไป จึงประเมินว่าการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคลและองค์กรภาคประชาสังคมมีค่อนข้างจำกัด

4.4 หมวดการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม (ตัวชี้วัด 91, 92, 93 และ 94)

ผลการประเมินกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมมีดังนี้

1) กฎหมายสนับสนุนให้สาธารณะหรือองค์กรภาคประชาสังคมเข้าถึงกระบวนการเยียวยาแก้ไขได้อย่างเหมาะสม (ดี) พิจารณาจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติรับรองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการเยียวยาแก้ไขไว้ทั้งสิทธิบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตามมาตรา 40 สิทธิบุคคลในการร้องทุกข์ตามมาตรา 59 สิทธิบุคคลในการฟ้องหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 60 ส่วนชุมชนสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องหน่วยงานรัฐได้ตามมาตรา 67

กระบวนการเยียวยาแก้ไขความเสียหายในปัจจุบันแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ (1) การแก้ไขเยียวยาโดยคณะกรรมการ/องค์กรรับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ที่ไม่ใช่ศาล ได้แก่ กลไกของหน่วยงานรัฐฝ่ายปกครอง วุฒิสภา สมาชิกผู้แทนราษฎร และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและผู้ตรวจการแผ่นดิน) และ (2) การแก้ไขเยียวยาโดยกระบวนการทางศาล (เช่น ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเยียวยาแก้ไขเหล่านี้ ได้แก่ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

กฎหมายเหล่านี้เปิดโอกาสให้ทั้งปัจเจกบุคคล ชุมชน องค์กรนิติบุคคลสามารถเข้าถึงกระบวนการแก้ไขเยียวยาความเสียหายได้เช่นกัน โดยอยู่บนเงื่อนไข คือ 1. เป็นผู้ได้รับความเสียหาย/ได้รับผลกระทบโดยตรง ซึ่งเป็นการตีความหมายในทางแคบ และ 2. เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหาย (ได้แก่ การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง) เป็นการตีความฐานสิทธิในการฟ้องคดีที่มีความหมายกว้างขวางมากขึ้น และในส่วนขององค์กรเอกชนนั้น ตามความในมาตรา 8 (5) ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เปิดโอกาสให้องค์กรเอกชนเป็นผู้แทนคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายได้

กรณีศาลปกครองนั้น บุคคล ชุมชน องค์กรนิติบุคคล (ไม่จำเป็นต้องอยู่ในรูปสมาคมหรือมูลนิธิ หรือบริษัท ห้างหุ้นส่วนจำกัด แต่อาจจะอยู่ในรูปแบบอื่น เช่น องค์กรชุมชน หมู่บ้าน หรือองค์กรประชาสังคมอื่นใด ที่มีหน่วยราชการรับรอง) สามารถใช้สิทธิในการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้ หากเรื่องที่ฟ้องร้อง บุคคล ชุมชน หรือองค์กรนิติบุคคลนั้นมีส่วนได้เสีย เช่น ได้รับผลกระทบ ได้รับความเดือดร้อน ได้รับความเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และสิทธิต่างอันพึงมีพึงได้ตามที่กฎหมายระบุ นอกจากนี้ องค์กรเอกชนยังสามารถฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้หากวัตถุประสงค์ขององค์กรระบุไว้ว่าเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อสาธารณะประโยชน์ ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ขององค์กรว่าต้องสอดคล้องกับเรื่องที่จะฟ้องด้วย เช่น เมื่อปลายปี 2548 มูลนิธิป้องกันคว้นพิษและพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งมีวัตถุประสงค์ด้านการจัดการมลพิษสามารถฟ้องต่อศาลปกครองว่าองค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ

(ขสมก.) ปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม ส่งผลให้หลังจากนี้ ขสมก. และร่วรวมบริการต้องส่งรายงานผลการตรวจสอบสภาพรถต่อศาลทุก 3 เดือน

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขเยียวยาโดยองค์กรหรือคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียนภายในหน่วยงานรัฐฝ่ายปกครองนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการแก้ไขเยียวยาที่ไม่อาจคาดหวังผลการพิจารณาได้ เพราะมักมีคำถามอยู่เสมอเกี่ยวกับความมีอิสระ ความเป็นกลาง ความน่าเชื่อถือของคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียน ผลการพิจารณาจึงอาจยังไม่สิ้นสุดหากมีการโต้แย้งจากคู่กรณีแล้วดำเนินคดีในชั้นศาลต่อไป ในด้านการแก้ไขเยียวยาโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นการแก้ไขเยียวยาที่ไม่มีอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามผลของพิจารณาตรวจสอบ สำหรับการแก้ไขเยียวยาโดยศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลฎีกาหรือศาลปกครองสูงสุดนั้น ถือได้ว่าเป็นกระบวนการแก้ไขเยียวยาที่เป็นที่ยึดมั่นที่สุดไม่สามารถโต้แย้งได้อีก

2) กฎหมายให้การยอมรับหลักความรับผิดชอบของผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมโดยบัญญัติหลักความรับผิดชอบไว้ค่อนข้างเหมาะสม (ดี) ผลจากการประเมิน พบว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 กำหนดหลักความรับผิดชอบทางแพ่งของผู้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 96 และมาตรา 97

ที่ผ่านมามีการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลได้หลายศาล ทั้งศาลยุติธรรม (คดีแพ่งและคดีอาญา) ศาลปกครอง และศาลแรงงาน ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริง สถานะของผู้กระทำความผิด และอำนาจในการพิจารณาคดีในศาลนั้นๆ

จุดเด่นของการฟ้องคดีละเมิดในคดีด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม คือ การฟ้องคดีละเมิดในคดีสิ่งแวดล้อมจะไม่ฟ้องในลักษณะคดีละเมิดทั่วไปตามมาตรา 420 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะจะทำให้ภาระการพิสูจน์และหน้าที่นำสืบตกกับโจทก์ตามลักษณะคดีละเมิดทั่วไป แต่จะตั้งประเด็นพิพาทและรูปคดีตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ที่กำหนดหลักความรับผิดชอบทางแพ่งของผู้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 96 และมาตรา 97 ซึ่งผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่าผู้ก่อให้เกิดความเสียหายจงใจหรือประมาทเลินเล่อในการก่อให้เกิดความเสียหายหรือไม่ แต่จะมุ่งวิเคราะห์ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหายเป็นสำคัญแทน เป็นการผลักภาระการพิสูจน์และหน้าที่นำสืบบางส่วนให้แก่จำเลย ส่วนโจทก์มีหน้าที่นำสืบและภาระการพิสูจน์แต่เพียงว่าจำเลย

เป็นเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษและเกิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายมลพิษออกสู่ภายนอกทำให้
โจทก์ได้รับอันตรายจากมลพิษนั้น

อีกประเด็นหนึ่ง คือ อายุความละเมิดในคดีสิ่งแวดล้อมมีอายุความประมาณ 10 ปี
หากตั้งประเด็นพิพาท หน้าที่นำสืบ และภาระการพิสูจน์ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา
คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 96 ซึ่งตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดกาญจนบุรี คดีดำ
ที่ 106/2546 กำหนดอายุความไว้ 10 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 190/30
เพราะความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และคุณภาพชีวิตและทรัพย์สินนั้น ต้องใช้
ระยะเวลาในการพิสูจน์ ต่างจากคดีการละเมิดทั่วไปตามมาตรา 420 ตามประมวลกฎหมายแพ่ง
และพาณิชย์ที่มีอายุความเพียงหนึ่งปี

นอกจากนี้ องค์การเอกชนเป็นผู้แทนคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกค่าสินไหม
ทดแทนหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายได้ตามความในมาตรา 8 (5) ของ
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

กรณีที่หน่วยงานรัฐเป็นผู้กระทำหรือละเลยการกระทำหน้าที่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาล
ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เปิดโอกาสให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือ
เสียหายหรืออาจจะเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ รวมทั้งเปิดโอกาสให้องค์กรเอกชนสามารถ
ฟ้องร้องหน่วยงานรัฐต่อศาลปกครองได้ ยกตัวอย่างเช่น คดีฟ้องร้องต่อศาลปกครองระยอง
ที่ชาวบ้านมาบตาพุด 27 ราย ฟ้องร้องคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฐานละเว้นการปฏิบัติ
หน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการไม่
ประกาศให้พื้นที่ตำบลมาบตาพุด และเทศบาลมาบตาพุด ตลอดจนพื้นที่ข้างเคียงเป็นเขตควบคุม
มลพิษ

ข้อสังเกต: แม้หลักความรับผิดชอบจะกำหนดไว้ชัดเจนในกฎหมายสิ่งแวดล้อม แต่ช่องทาง
หรือกลไกการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมนั้น ยังมีหลายประเด็นที่ควรพิจารณาแก้ไข ประเด็นแรก
คือ ค่าใช้จ่ายในการพิสูจน์ความเสียหายในคดีละเมิดด้านสิ่งแวดล้อม เพราะผู้เสียหายมีหน้าที่
พิสูจน์ว่าความเสียหายที่เกิดแก่ตนนั้นเกิดจากผู้ก่อมลพิษ หากพิสูจน์ไม่ได้ผู้ก่อให้เกิดมลพิษนั้น
ไม่ต้องรับผิด แม้ว่าชาวบ้านที่ยากจนจะสามารถฟ้องคดีอย่างคนอนาถาได้ (แต่อาจใช้เวลาไต่สวน
อนาถาเป็นเวลานาน หากมีโจทก์จำนวนมาก) และสามารถขอความช่วยเหลือจากสหภาพความ
ในการจัดหาทุนมาว่าความให้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย แต่ผู้ฟ้องคดีก็ต้องออกค่าใช้จ่ายอื่นๆ เอง

ได้แก่ ค่าไต่ถามความ ค่านำหมาย ค่าตรวจพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ ค่าคัดถ่ายสำเนาเอกสารต่างๆ ซึ่งมีจำนวนมาก รวมทั้งต้องอาศัยความรู้ทางเทคนิควิชาการของผู้เชี่ยวชาญ และแพทย์ผู้เชี่ยวชาญ และการพิสูจน์ว่าความเสียหายมีมูลค่าเท่าไร เพื่อเรียกเป็นค่าสินไหมทดแทน

ประเด็นที่สอง คือ ปัญหาความซับซ้อนของการฟ้องคดี ในกรณีที่มีมูลเหตุคดีเดียวกัน สามารถฟ้องได้ทั้งหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครอง และฟ้องเอกชนต่อศาลยุติธรรมซึ่งจะทำให้เกิดความซับซ้อนของการฟ้องคดีเกิดขึ้นได้ ดังนั้น จึงมีข้อควรพิจารณาเรื่องการทำให้คดีสิ่งแวดล้อมมีความเป็นเอกภาพ เช่น การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม การเปลี่ยนบทบาทของผู้พิพากษาเป็นลักษณะระบบการค้นหาความจริงหรือระบบไต่สวน (inquisitorial system) และการนำรูปแบบการฟ้องคดีแบบกลุ่มมาใช้ในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ผู้เสียหายคนหนึ่งฟ้องคดีแล้วอาจใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายรายอื่นๆ ได้ (class action)

3) ความหมายและขอบเขตของหน่วยงานของรัฐที่ไม่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบใดๆ อันเกิดจากการกระทำของตนนั้น กฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนและมีขอบเขตจำกัด (ดี) ผลจากการประเมินพบว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า บุคคลและชุมชนมีสิทธิฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ โดยเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับความรับผิดของหน่วยงานของรัฐอันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ สำหรับความรับผิดอันเกิดจากการกระทำของรัฐหรือเจ้าหน้าที่อาจไม่มีความรับผิดนั้นเกิดขึ้นได้ใน 3 กรณี คือ

กรณีแรก คือ เป็นการกระทำของรัฐ (act of state) เช่น การที่รัฐประกาศสงครามทำให้ข้าศึกเข้ามาโจมตีและทำให้เกิดความเสียหายต่อประชาชน กรณีเช่นนี้ประชาชนผู้เสียหายจะฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการประกาศสงครามของรัฐไม่ได้ เพราะ “การกระทำของรัฐ” ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ก่อให้เกิดความรับผิดแต่อย่างใด

กรณีที่ 2 คือ เป็นการกระทำที่มีกฎหมายบัญญัติรับรองว่าหากเป็นการกระทำที่เจ้าหน้าที่กระทำไปโดยสุจริตย่อมไม่มีความรับผิดใดๆ

กรณีที่ 3 คือ เป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกทั้งสองสภาตามมาตรา 130 วรคสองของ รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ที่ระบุว่า ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาหรือการประชุม รัฐสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดในทางแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือออกเสียง ลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้น ในทางใดมิได้

ด้วยเหตุที่มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนเช่นนั้นจึงสรุปผลประเมินว่ากฎหมายบัญญัติ มิให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจนและมีขอบเขตจำกัด

4) สิทธิในการฟ้องคดีหรือสิทธิเรียกร้องเป็นของปัจเจกบุคคลที่มีส่วนได้เสียหรือของ องค์การภาคประชาสังคมเป็นส่วนใหญ่ (ดี) จากการประเมิน พบว่า สิทธิในการฟ้องคดีของบุคคล อาจแยกพิจารณาเป็น 2 กรณี คือ คดีทั่วไป กับ คดีละเมิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีกฎหมาย เกี่ยวข้องได้แก่ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535 รวมถึงกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้อง

คดีทั่วไปนั้น กฎหมายยอมรับให้ผู้ได้รับความเสียหาย/ได้รับผลกระทบโดยตรง ซึ่งเป็นการตีความหมายในทางแคบ ส่วนคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น กฎหมายยอมรับให้ผู้เสียหายฟ้องได้ และยอมรับให้องค์กรเอกชนที่จดทะเบียนตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมอาจเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายได้ โดยหากฟ้องต่อศาลปกครองแล้ว สิทธิในการฟ้อง คดีมีการขยายฐานอำนาจฟ้องให้กว้างขึ้น เพราะพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เปิดโอกาสให้ทั้งปัจเจกบุคคลผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือ อาจจะเดือดร้อนเสียหาย รวมถึงองค์กรเอกชนสามารถฟ้องได้

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาวิเคราะห์กรอบกฎหมายทั่วไป ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ การมีส่วนร่วมของประชาชน การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การรวมตัวและชุมนุมของประชาชน สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างกว้างขวาง โดยได้แก้ไขข้อจำกัดในการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในหลายประเด็น เช่น การตัดคำว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออก ทำให้สามารถใช้สิทธิได้ทันทีตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการลดจำนวนประชาชนในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายจาก 50,000 ชื่อ เหลือเพียง 10,000 ชื่อ

ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น พบว่า รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 บัญญัติไว้อย่างครอบคลุมทั้ง 3 มิติ คือ (1) สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ระบุไว้ในมาตรา 56 มาตรา 57 เป็นต้น (2) สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน บัญญัติไว้ในหลายมาตรา เช่น มาตรา 58 มาตรา 66 มาตรา 67 มาตรา 282 มาตรา 287 มาตรา 290 เป็นต้น และ (3) สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักการพื้นฐานด้านการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (access to justice) เพื่อเป็นหลักประกันแห่งสิทธิไว้ในมาตรา 40 และเปิดโอกาสให้บุคคล (มาตรา 60) และชุมชน (มาตรา 67 วรรคสาม) สามารถฟ้องร้องหน่วยงานรัฐได้ อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญควรมีการพัฒนากรอบแห่งการใช้สิทธิบางประเด็นให้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่ามีความจำเป็นและแนวทางการใช้สิทธิอย่างไร เช่น การสิทธิชุมชน สิทธิชุมชนท้องถิ่น และสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เป็นต้น

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะตั้งแต่ระดับพระราชบัญญัติลงมา พบว่า บัญญัติรับรองสิทธิไว้หลายประการทั้งการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม แต่มีข้อจำกัดบางประการที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิของประชาชน เช่น ขาดความชัดเจนเรื่องขอบเขต คำนิยาม ระยะเวลาดำเนินการ อำนาจการตัดสินใจใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ ภาระค่าใช้จ่ายการพิสูจน์ความเสียหาย โดยเฉพาะคนจน และความซ้ำซ้อนในการฟ้องคดี เป็นต้น

ผลการประเมินธรรมนูญสิ่งแวดล้อมหมวดกฎหมายทั่วไป สรุปได้ดังตารางที่ 6

ตารางที่ 6 สรุปผลการประเมินธรรมนูญสิ่งแวดล้อม หมวดกฎหมายทั่วไป

ค่าประเมินที่ได้	ตัวชี้วัด
กฎหมายห้าม	-
ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน	8
ควรปรับปรุงแก้ไข	9
ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น	2, 6, 7, 10*, 47 และ 49
ดี	1, 3, 4, 5, 48, 91, 92, 93 และ 94
ดีที่สุด	-
ไม่สามารถประเมินได้	-
รวมจำนวนตัวชี้วัด	16

หมายเหตุ: รายชื่อตัวชี้วัดธรรมนูญสิ่งแวดล้อม ดังภาคผนวก ก

ตัวชี้วัดที่ 10 ใช้ประเมินทั้งหมวดกฎหมายทั่วไปและหมวดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร
จึงนับเป็น 1 ตัวชี้วัด โดยนับรวมไว้ในหมวดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

5.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการประเมินธรรมนูญสิ่งแวดล้อมหมวดกฎหมายทั่วไปมีดังนี้

1. เร่งจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ

- (1) การรับรองสิทธิการฟ้องคดีโดยประชาชนทั่วไป โดยองค์กรด้านสิ่งแวดล้อม โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือโดยองค์กรชุมชน เพื่อเป็นการขยายขอบเขต/นิยามของผู้มีส่วนได้เสียในคดีสิ่งแวดล้อมให้มีความหมายกว้างขวางมากขึ้น ถือเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไป และองค์กรที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมให้บังเกิดผลได้อย่างแท้จริง

- (2) การรับรองสิทธิการดำเนินคดีของประชาชนในลักษณะกลุ่ม (class action) เพื่อขยายความคุ้มครองไปยังบุคคลอื่นๆ ที่มีได้ฟ้องคดีด้วย
- (3) การค้นหาพยานหลักฐานในคดีสิ่งแวดล้อม ควรเปลี่ยนบทบาทของผู้พิพากษาเป็นลักษณะระบบการค้นหาความจริงหรือระบบไต่สวน (inquisitorial system) เช่น การที่ผู้พิพากษาออกเดินเผชิญสืบไปยังพื้นที่พิพาทที่มีปัญหาขัดแย้งด้วยตนเอง หรือการรับฟังพยานจากในพื้นที่โดยตรง
- (4) การจัดระบบความช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบในทางคดีสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการจัดหาความช่วยเหลือ การจัดผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคเข้าช่วยค้นหาและตรวจพิสูจน์พยานหลักฐาน การจัดให้มีกองทุนในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม หรือเรื่องการลดหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล (court fee)
- (5) ระบบการคัดเลือกบุคลากรเข้าสู่ตำแหน่ง ผู้พิพากษา ผู้พิพากษสมทบ ที่ปรึกษา และผู้เชี่ยวชาญของศาล เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากต่อการพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อม เนื่องจากความรู้ที่จะใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมมิใช่เรื่องทางกฎหมายเท่านั้น หากแต่มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความรู้อื่นๆ อีกมาก เช่น วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม วิศวกรรมสิ่งแวดล้อม นิเวศวิทยา เป็นต้น

2. ตรากฎหมายขึ้นใหม่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน⁹ และองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

⁹ ปัจจุบัน (กรกฎาคม 2552) สถาบันพระปกเกล้าร่วมกับองค์กรภาคีเครือข่ายได้ร่วมกันยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นจำนวน 3 ฉบับ คือ 1. ร่าง พ.ร.บ. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ 2. ร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และ 3. ร่างกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะนี้อยู่ระหว่างการปรับแก้ร่างกฎหมายดังกล่าว

2.1 กฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

- (1) จัดให้มีคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกสนับสนุนการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีความหมาย
- (2) กำหนดบทบาทการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนว่ามีบทบาทในการจัดการสิ่งแวดล้อมมากน้อยเพียงใดและอย่างไร
- (3) กำหนดแนวทางหรือรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ยืดหยุ่นและสามารถประยุกต์ใช้กับการมีส่วนร่วมหลากหลายรูปแบบ ทั้งการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการพัฒนาที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ การมีส่วนร่วมในระดับโครงการหรือกิจกรรม การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่หรือการพิจารณาวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่รัฐทางปกครองและโดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อม
- (4) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในทุกขั้นตอนทั้งการมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลที่เหมาะสมล่วงหน้าผ่านการเผยแพร่ที่ทั่วถึง การมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นผ่านการจัดทำรายงานประมวลข้อคิดเห็นที่ได้ส่งกลับผู้เข้าร่วมกิจกรรมอย่างทันท่วงที การมีส่วนร่วมตัดสินใจ การมีส่วนร่วมปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานรัฐ และมีส่วนร่วมติดตามตรวจสอบการดำเนินการ
- (5) การพัฒนาขีดความสามารถหรือการเสริมสร้างหรือยกระดับความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
- (6) กำหนดบทลงโทษ กรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายการมีส่วนร่วม

ทั้งนี้ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายควรนำกระบวนการประชาเสวนาร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างทั่วถึงมาปรับใช้ เพื่อหาข้อสรุปที่เป็นฉันทามติร่วมกันของทุกฝ่าย

2.2 กฎหมายว่าด้วยองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 67 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยมีหลักการและสาระสำคัญ ดังนี้

- (1) ให้มีคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมประกอบด้วยผู้แทนขององค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสุขภาพและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือด้านสุขภาพที่เป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และสุขภาพเป็นที่ประจักษ์
- (2) ให้คณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้
 - ให้ความเห็นต่อนโยบาย แผน โครงการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ
 - ส่งเสริม สนับสนุน ประชาชนให้มีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ
 - ดำเนินการหรือสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ
 - ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม
- (3) ให้คณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมมีอำนาจเรียกข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การอิสระ หรือองค์กรอื่นๆ หรือบุคคลอื่นใด มาให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น หรือให้จัดส่งเอกสาร ข้อมูล หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาการให้ความเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

- (4) ให้มีสำนักงานคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานอิสระที่ไม่สังกัดราชการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ โดยมีประธานกรรมการเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ทำหน้าที่ตามนโยบายและแนวทางการบริหารงาน รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการ

3. ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและข้อมูลข่าวสารในประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

3.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

- (1) รับรองสิทธิบุคคลและชุมชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างสมบูรณ์และเป็นรูปธรรม กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกลไกและแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- (2) เพิ่มเติมการจัดทำรายงานการประเมินสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ (strategic environmental assessment, SEA) หมายถึง การศึกษาศักยภาพและข้อจำกัด ทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ความมั่นคง และเทคโนโลยี ของนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนและ/หรือ ผังการพัฒนาเชิงพื้นที่
- (3) รับรองสิทธิให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมคือ ขั้นตอนการกรองโครงการ ขั้นตอนการกำหนดขอบเขตการศึกษา ขั้นตอนการจัดทำรายงาน ขั้นตอนพิจารณารายงาน และขั้นตอนการติดตามตรวจสอบ
- (4) กำหนดอายุของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีการปรับปรุงการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้ทันต่อสภาพสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

- (5) ขยายบทบาทของกองทุนสิ่งแวดล้อม ให้ครอบคลุมกิจกรรมการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การสร้างขีดความสามารถของประชาชน การเรียนการสอนด้านสิ่งแวดล้อมศึกษาและการชดเชยเยียวยาความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม
- (6) เพิ่มเติมการสร้างความรู้ความเข้าใจและการพัฒนาขีดความสามารถให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเรื่องการใช้สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

3.2 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

- (1) ควรกำหนดขอบเขตอย่างชัดเจนของข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับและการใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในหน่วยงานของรัฐที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15
- (2) ควรกำหนดว่า ในกรณีที่การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ เช่น การรักษาสิ่งแวดล้อม ทรัพยากร ธรรมชาติ ความปลอดภัย และสุขภาพอนามัยของประชาชนเจ้าหน้าที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว แม้ว่าจะได้รับการคัดค้านหรือไม่ได้รับความยินยอมจากเอกชนหรือเจ้าของข้อมูลก็ตาม
- (3) ควรกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคำขอข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานรัฐให้แล้วเสร็จ
- (4) ควรกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจน เนื่องจากกฎหมายนี้ขาดบทลงโทษหากไม่ปฏิบัติตาม ในปัจจุบันใช้เพียงการประเมินผลของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เป็นสิ่งจูงใจและการบังคับให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเท่านั้น

- (5) ควรกำหนดหรือออกประกาศให้ข้อมูลข่าวสารของราชการด้านสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติหรือข้อมูลที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือ ทรัพยากรธรรมชาติหรือข้อมูลที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของ ประชาชนเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดูได้ตาม มาตรา 9 (8) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540