

แผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษ ในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550 - 2554

มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

นางเรวดี ประเสริฐเจริญสุข

นางสาวเกศินี แก้วเจริญ

นางสาวแก้วตา ธัมอิน

นางสาวอภิกัญญา ทวีชัย

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รศ. สุรัชย์ หวันแก้ว

นางสาวสุรางค์รัตน์ จำเริญพล

นายสันต์ชัย รัตนขวัญ

นักวิชาการอิสระ:

นางสาวตรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล



แผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษ ในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554

รายงานการประเมินผลตามกลไกสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษา แผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 นี้ เนื้อหาส่วนแรกเป็นการนำเสนอถึง การพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่จังหวัดระยอง ความเป็นมา และขั้นตอนการจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง เนื้อหาส่วนต่อมาเป็นการนำเสนอผลการประเมินผลตามกลไกสิ่งแวดล้อมในหมวดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร หมวดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และหมวดการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (กรณีคดีฟ้องร้องคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ) ตามลำดับ ซึ่งเนื้อหาผลการประเมินทุกหมวดจะประกอบด้วย วิธีการจัดเก็บข้อมูล ผลการประเมิน และบทสรุป และข้อเสนอแนะ ทั้งนี้ ในส่วนของการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมจะเพิ่มเติมข้อมูลเรื่องความเป็นมาของคดีฟ้องร้องและกระบวนการดำเนินงานของศาลปกครองเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกรณีศึกษาให้มากยิ่งขึ้น

1. การพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่จังหวัดระยอง

ย้อนกลับไปเมื่อปี 2524 จังหวัดระยองเป็นหนึ่งในสามจังหวัดเป้าหมายของโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Program) ระยะที่ 1 พ.ศ. 2524-2537 ที่กำหนดให้พื้นที่มาบตาพุด จังหวัดระยอง เป็นเมืองอุตสาหกรรมหลักที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นวัตถุดิบและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง โดยมีกลยุทธ์การพัฒนา คือ การพัฒนาท่าเรือควบคู่ไปกับการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม การพัฒนาชุมชนใหม่ และการควบคุมสภาพแวดล้อม จังหวัดระยองจึงมีความพร้อมทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภคท่าเรือ ที่อยู่อาศัย และมีโรงงานอุตสาหกรรมประเภทต่างๆ จำนวนมาก

ปัจจุบันจังหวัดระยองมีนิคมอุตสาหกรรม¹⁰ จำนวน 8 แห่ง และเขตประกอบการอุตสาหกรรมจำนวน 5 เขต (จังหวัดระยอง, 2551) โดยพื้นที่นิคมฯ ที่มีจำนวนโรงงานมากที่สุดเรียงตามลำดับได้แก่ นิคมอุตสาหกรรมอีสเทิร์นซีบอร์ด (อ.ปลวกแดง) นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด (อ.เมือง) นิคมอุตสาหกรรมเหมราชตะวันออก นิคมอุตสาหกรรมอาร์ ไอ แอล นิคมอุตสาหกรรมอมตะซิตี้ (อ.ปลวกแดง) นิคมอุตสาหกรรมผาแดง นิคมอุตสาหกรรมเอเชีย และนิคมอุตสาหกรรมตะวันออก (อ.เมือง) (การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, 2551) สำหรับเขตประกอบการอุตสาหกรรม¹¹ ที่มีจำนวนโรงงานมากที่สุดเรียงตามลำดับ ได้แก่ เขตประกอบการอุตสาหกรรมสยามอีสเทิร์นอินดัสเตรียลพาร์ค (อ.ปลวกแดง) เขตประกอบการอุตสาหกรรมไออาร์พีซี หรือทีพีไอเดิม (อ.เมือง) เขตประกอบการอุตสาหกรรม จี.เค.แลนด์ (อ.ปลวกแดง) เขตประกอบการอุตสาหกรรมเครือซิเมนต์ไทย (อ.บ้านค่าย) และเขตประกอบการอุตสาหกรรมโรจนะ (อ.บ้านค่าย) (กรมโรงงานอุตสาหกรรม, 2551)

อำเภอเมือง จังหวัดระยอง มีจำนวนโรงงานตั้งอยู่มากที่สุด รองลงมา คือ อำเภอปลวกแดง อำเภอแกลง อำเภอบ้านค่าย อำเภอนิคมพัฒนา อำเภอบ้านฉาง อำเภอวังจันทร์ และกิ่งอำเภอเขาชะเมา ตามลำดับ ซึ่งเป็นโรงงานนอกพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมและเขตประกอบการอุตสาหกรรม 1,259 แห่ง โรงงานในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม 330 แห่ง และในเขตประกอบการอุตสาหกรรมจำนวน 115 แห่ง รวมจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่จังหวัดระยองทั้งหมด 1,704 แห่ง รายละเอียดดังตารางที่ 7 และรูปที่ 5

¹⁰ เป็นการพัฒนาพื้นที่โดยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยหรือภาคเอกชนเพื่อรองรับอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัตินิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2522 การพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวโดยภาคเอกชน ต้องได้รับอนุญาตจากการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สิทธิประโยชน์ที่ได้รับคือ การอนุญาตตามกฎหมายโรงงานและกฎหมายควบคุมอาคารเป็นอำนาจของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปีตามกฎหมายโรงงาน (http://www.rayong.go.th/ceo/sedtakit_6.html)

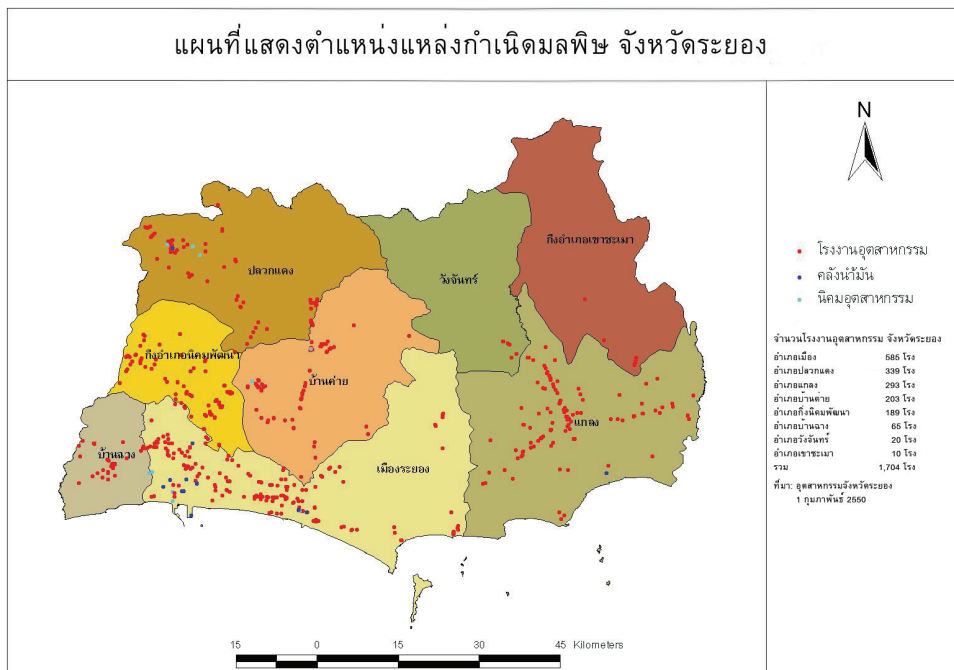
¹¹ เป็นการพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 การพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวต้องได้รับการพิจารณาและประกาศกำหนดเขตประกอบการอุตสาหกรรมจากกระทรวงอุตสาหกรรม สิทธิประโยชน์ที่ได้รับคือ ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายโรงงาน (<http://www.diw.go.th/diw/liz/index.html>)

ตารางที่ 7 จำนวนโรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัดระยอง

ลำดับที่	อำเภอ	จำนวนโรงงาน			
		นอกนิคมฯ	ในนิคมฯ	ในเขต ประกอบการฯ	รวม
1	อำเภอเมือง	450	107	28	585
2	อำเภอปลวกแดง	78	217	44	339
3	อำเภอแกลง	293	-	-	293
4	อำเภอบ้านค่าย	160	-	43	203
5	กิ่งอำเภอนิคมพัฒนา	189	-	-	189
6	อำเภอบ้านฉาง	59	6	-	65
7	อำเภอวังจันทร์	20	-	-	20
8	กิ่งอำเภอเขาชะเมา	10	-	-	10
รวม		1,259	330	115	1,704

ที่มา: สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง, 2550

รูปที่ 5 แผนที่แสดงการกระจายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษในจังหวัดระยอง



ที่มา: สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง, 2550

สำหรับพื้นที่มาบตาพุด จังหวัดระยอง เป็นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรม 5 แห่ง และท่าเรือ 1 แห่ง คือ นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด นิคมอุตสาหกรรมผาแดง นิคมอุตสาหกรรมเอเซีย นิคมอุตสาหกรรมเหมราชตะวันออก นิคมอุตสาหกรรมอาร์ ไอ แอล และท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ซึ่งเรียกโดยรวมว่า “มาบตาพุดคอมเพล็กซ์” โดยนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดเป็นนิคมอุตสาหกรรมแห่งแรกในพื้นที่ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามนโยบายรัฐบาลเพื่อพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรมปิโตรเคมีเพื่อเป็นอุตสาหกรรมต้นน้ำสำหรับอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่จะผลิตสินค้าอุปโภคต่าง ๆ อื่นๆ การจัดตั้งนิคมและโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้เป็นกิจกรรมที่เข้าข่ายต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (environmental impact assessment, EIA) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

2. ความเป็นมาและขั้นตอนการจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษ ในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554

ปี 2548 - 2549 จังหวัดระยองประสบปัญหาสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัยอีกครั้ง ทำให้เริ่มมีแนวคิดในการประกาศเขตควบคุมมลพิษ

เมื่อปี 2548 หนังสือพิมพ์หลายฉบับได้รายงานข่าวกรณีกลุ่มกรีนพีซเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เข้าตรวจมลพิษทางอากาศในพื้นที่มาบตาพุดจำนวน 5 จุด และตรวจพบสารประกอบอินทรีย์ระเหยง่ายในระดับที่สูงกว่าระดับเฝ้าระวังของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งบ่งชี้ว่าคุณภาพอากาศในพื้นที่มาบตาพุดอยู่ในขั้นวิกฤตหนัก และประชาชนตกอยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการเป็นมะเร็ง กรมควบคุมมลพิษจึงดำเนินการตรวจสอบข้อมูลตามที่ปรากฏในข่าวและพบสารประกอบอินทรีย์ระเหยง่ายมากกว่า 40 ชนิด

จากการตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวทำให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งเป็นกลไกการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับชาติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นำเรื่องการแก้ไขปัญหาของพื้นที่มาบตาพุดเข้าสู่การพิจารณาในการประชุมครั้งที่ 10/2548 เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2548 และมีมติมอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาความเป็นไปได้ในการประกาศเขตควบคุมมลพิษในบริเวณพื้นที่ตำบลมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง เนื่องจากมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณโดยรอบและให้นำเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาต่อไป

ต่อมา คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีมติในคราวประชุมครั้งที่ 11/2548 (นัดพิเศษ) เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2548 มีความเห็นเพิ่มเติมในการประกาศเขตควบคุมมลพิษในบริเวณพื้นที่ตำบลมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง ให้ศึกษาความเป็นไปได้ของการประกาศเขตควบคุมมลพิษในบริเวณพื้นที่ตำบลมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง ภายใน 60 วัน ซึ่งกรมควบคุมมลพิษ และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้จัดประชุมหารือผู้ประกอบการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ตำบลมาบตาพุด 2 ครั้ง คือ ครั้งที่ 1 ในวันที่ 7 พฤศจิกายน 2548 และครั้งที่ 2 ในวันที่ 9 มีนาคม 2549 และมีมติให้นำเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณา 1) ปัญหามลพิษและผลกระทบสิ่งแวดล้อมพื้นที่

ตำบลมาบตาพุด และ 2) แผนงานการบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อุตสาหกรรมมาบตาพุดและบริเวณโดยรอบ โดยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

หลังจากนั้น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 4/2549 เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2549 ให้มีคำสั่งแต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศ บริเวณพื้นที่มาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง” (คำสั่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ 20/2549) โดยมีศาสตราจารย์ ดร. สนิท อักษรแก้ว เป็นประธานคณะอนุกรรมการฯ เพื่อเสนอแนะนโยบายแนวทางและมาตรการในการจัดการมลพิษทางอากาศ บริเวณพื้นที่มาบตาพุด และรายงานผลภายใน 60 วัน และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) พิจารณาจัดทำแผนการใช้พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกและพื้นที่ที่เหมาะสม เพื่อรองรับการขยายพื้นที่อุตสาหกรรมของประเทศต่อไป

ระหว่างเดือนมกราคม - มีนาคม 2550 รายงานข่าวสถานการณ์ปัญหาในพื้นที่มาบตาพุด เผยแพร่สู่สาธารณชนเป็นระยะๆ ทั้งปัญหาสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ปัญหาสารประกอบอินทรีย์ระเหยง่าย ปัญหาการปนเปื้อนในน้ำป๊อดิน และปัญหามลพิษอื่นที่สั่งสมมาเป็นเวลานาน ส่วนปัญหาสุขภาพนั้น สถาบันมะเร็งแห่งชาติ เก็บข้อมูลปี 2540 - 2544 พบว่าประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณรอบนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด มีอัตราการป่วยเป็นโรคมะเร็งสูงขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับภาพรวมภายในจังหวัดระยองและภาพรวมของประเทศ และสำนักงานประกันสังคม จ.ระยอง รายงานว่า ลูกจ้างผู้ประกันตนในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด มีอัตราผู้เจ็บป่วยจากการทำงานในรอบ 3 ปีเพิ่มขึ้น โดยปี 2547 มีผู้ป่วย 624 ราย ปี 2548 มีผู้ป่วย 747 ราย และในปี 2549 มีผู้ป่วย 776 ราย จึงเป็นเหตุให้เครือข่ายประชาชนภาคตะวันออกยื่นหนังสือร้องเรียนต่อรัฐบาล เพื่อขอให้ช่วยดำเนินการแก้ไขปัญหาคูณภาพชีวิตและความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่จังหวัดภาคตะวันออก อันเกิดจากโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยเฉพาะในพื้นที่บริเวณนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด และร้องเรียนต่อกระทรวงสาธารณสุข ให้ช่วยหามาตรการดูแลผู้เจ็บป่วยและป้องกันสุขภาพของประชาชน รวมทั้งยื่นหนังสือต่อกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เพื่อขอให้กำหนดทิศทางและดูแลสังคมดั้งเดิมที่ถูกทำลาย รวมถึงหามาตรการเยียวยาอย่างเร่งด่วนแก่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากมลพิษของนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติ, 2550)

ปี 2550 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหา ในรูปแบบเดียวกับการประกาศเขตควบคุมมลพิษ

ในการประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ 1/ 2550 (นัดพิเศษ) เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2550 คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศ บริเวณพื้นที่มาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง โดยนายสุวัฒน์ หวังวงศ์วัฒนา อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ ได้รายงานผลการประเมินศักยภาพในการรองรับมลพิษในพื้นที่ พบว่า หากโรงงานทุกแห่งปล่อยก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์และก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ออกมาตามจริง จะมีค่าออกไซด์ของไนโตรเจนและออกไซด์ของซัลเฟอร์เกินค่ามาตรฐานในบรรยากาศ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้พิจารณาเรื่องการประกาศเขตควบคุมมลพิษในบริเวณพื้นที่มาบตาพุดและมีความเห็นว่ายังไม่มีข้อมูลชัดเจนในประเด็นการเกิดโรคและความเจ็บป่วยของประชาชน และไม่ชัดเจนเรื่องศักยภาพในการรองรับมลพิษทางอากาศ จึงมีคำสั่งให้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น 2 ชุด คือ

(1) คณะอนุกรรมการศึกษาความสัมพันธ์ด้านสุขภาพอนามัยของประชาชนกับปริมาณสารมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง ตามคำสั่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ 11/2550 โดยมีศาสตราจารย์ ดร. ปรีญญา นุตาลัย เป็นประธานคณะอนุกรรมการ ทำหน้าที่ศึกษาความสัมพันธ์ของสุขภาพอนามัยของประชาชนจากปริมาณสารมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง เสนอแนวทางแก้ไขปัญห และเสนอค่ามาตรฐานสารประกอบอินทรีย์ระเหยง่ายเบื้องต้น ทั้งค่ามาตรฐานในบรรยากาศและจากแหล่งกำเนิด

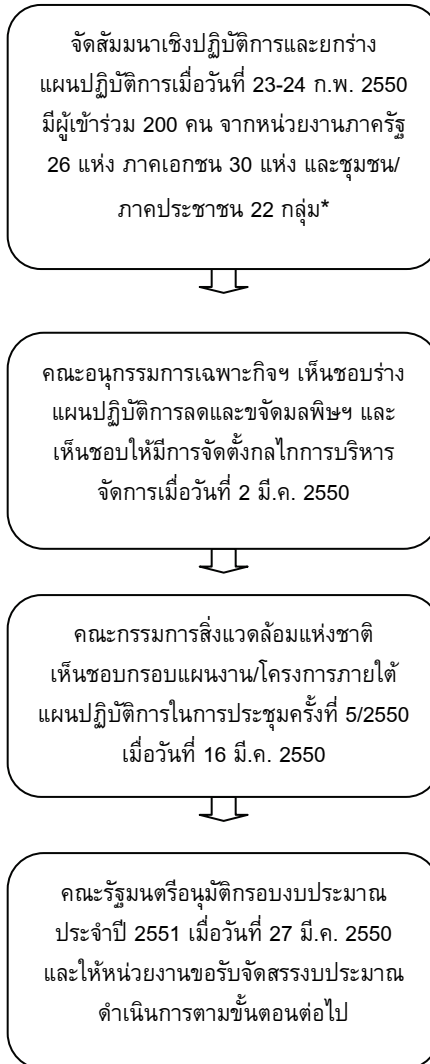
(2) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษและกำหนดการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดระยอง จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ 12/2550 ให้รองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ประธานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นประธาน และปลัดกระทรวงพลังงานและเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นรองประธาน เพื่อดำเนินงานในลักษณะเดียวกันกับการแก้ไขปัญหามลพิษในเขตควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยให้จัดทำแผนปฏิบัติการลดมลพิษทั้งระบบ และประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อประมวลแผนปฏิบัติการย่อยของแต่ละหน่วยงาน และสรุปเป็นแผนรวมที่มีการกำหนดเป้าหมายและระยะเวลาอย่างชัดเจน หากไม่สามารถแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นได้ จะมีการพิจารณาการประกาศพื้นที่มาบตาพุดเป็นเขตควบคุมมลพิษต่อไป

ต่อมาในการประชุมคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษและกำหนดการพัฒนาในพื้นที่มาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง ครั้งที่ 1/2550 เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2550 ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบกับกรอบการดำเนินงานและแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 โดยมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการเฉพาะกิจฯ ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำแผนดังกล่าวขึ้น และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน และผู้ประกอบการอุตสาหกรรม จัดส่งแผนปฏิบัติการ ให้กับฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการเฉพาะกิจฯ เพื่อจัดทำร่างแผนปฏิบัติการฯ เป็นเอกสารต่อไป

วันที่ 23-24 กุมภาพันธ์ 2550 คณะกรรมการเฉพาะกิจฯ จัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการและยกร่างแผนปฏิบัติการฯ มีผู้เข้าร่วม 200 คน จากหน่วยงานภาครัฐ 26 แห่ง ภาคเอกชน 30 แห่ง และชุมชน/ภาคประชาชน 22 กลุ่ม ต่อมาในวันที่ 8 มีนาคม 2550 นายโฆสิต บั่นเปี่ยมราษฎร์ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมและประธานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้ตรวจเยี่ยมพื้นที่มาบตาพุด และพิจารณาร่างแผนปฏิบัติการฯ และกลไกการบริหารจัดการ พร้อมมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำรายละเอียดของแผนปฏิบัติการฯ ให้สมบูรณ์

หลังจากนั้นในวันที่ 16 มีนาคม 2550 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่มีนายโฆสิต บั่นเปี่ยมราษฎร์ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นประธาน ได้มีมติให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง ปี 2550-2554 ตามที่คณะกรรมการเฉพาะกิจฯ เพื่อแก้ไขปัญหามลพิษและกำหนดการพัฒนาในพื้นที่มาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยองนำเสนอ

สรุปขั้นตอนการจัดทำแผน



หมายเหตุ:

* แนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ มีขั้นตอนดังนี้

- 1) ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ ยกร่างสาระสำคัญของแผนปฏิบัติการฯ
- 2) กำหนดวิธีการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 3) จัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการฯ

รูปแบบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ประกอบด้วย

1) การให้ข้อมูลต่อที่ประชุมโดยการบรรยายสถานการณ์มลพิษ

2) การประชุมและอภิปรายกลุ่มย่อย 3 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มที่ 1 มาตรการจัดการมลพิษจากแหล่งกำเนิดและคุณภาพสิ่งแวดล้อมเชิงพื้นที่
: มลพิษทางอากาศ NO_x SO_2 และ VOCs

กลุ่มที่ 2 มาตรการจัดการมลพิษจากแหล่งกำเนิด และคุณภาพสิ่งแวดล้อมเชิงพื้นที่
: มลพิษทางน้ำ ขยะ และกากของเสีย

กลุ่มที่ 3 มาตรการด้านสาธารณสุขและอาชีวอนามัย

3) การประชุมและอภิปรายกลุ่มใหญ่

4) การสรุปและจัดกลุ่มมาตรการและโครงการ

ที่มา: คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษและกำหนดการพัฒนาในพื้นที่มาบตาพุด
จังหวัดระยอง, 2550 และ จังหวัดระยองและคณะ, 2551

3. สรุปสาระสำคัญของแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัด ระยอง พ.ศ. 2550-2554

เนื้อหาของแผนปฏิบัติการฯ โดยสรุปมีดังนี้ (คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหา
มลพิษและกำหนดการพัฒนาในพื้นที่มาบตาพุดจังหวัดระยอง, 2550 และจังหวัดระยอง
และคณะ, 2551)

วัตถุประสงค์

1) มีแผนงานปรับลดปริมาณการระบายมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่สอดคล้องกับสภาพ
ปัญหา โดยคำนึงถึงความเหมาะสมทั้งด้านเทคโนโลยีการควบคุมมลพิษและปัญหาสิ่งแวดล้อม
และสุขภาพอนามัยประชาชน

2) รักษา และฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชน

3) พัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม สาธารณสุขและอาชีวอนามัย

4) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการติดตาม ตรวจสอบ และเฝ้าระวัง
คุณภาพสิ่งแวดล้อมและการระบายมลพิษจากแหล่งกำเนิด

5) กำหนดการพัฒนาพื้นที่ไม่ให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยและ
สอดคล้องศักยภาพพื้นที่

เป้าหมายการดำเนินการ

- 1) แผนงานลดปริมาณการปล่อยทั้งมลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ ขยะและกากของเสียอุตสาหกรรม ให้เป็นไปตามข้อกำหนดตามกฎหมายหรือดีกว่า
- 2) คุณภาพน้ำและอากาศ อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานภายใน 1 ปี
- 3) ประชาชนได้รับการดูแล รักษา และฟื้นฟูสุขภาพอนามัยอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
- 4) ชุมชนในพื้นที่ที่มีความเข้มแข็ง มีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบ เฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการระบายมลพิษจากแหล่งกำเนิดได้อย่างต่อเนื่อง
- 5) การพัฒนาพื้นที่ในอนาคตไม่ให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยและสอดคล้องศักยภาพพื้นที่

ผลผลิต / ตัวชี้วัด

- 1) การรั่วซึมของสารประกอบอินทรีย์ระเหยง่าย (volatile organic compounds, VOCs) จากแหล่งรั่วซึมที่มีนัยสำคัญของโรงงานอุตสาหกรรมเป็นไปตามเกณฑ์เสนอแนะของกรมควบคุมมลพิษร้อยละ 100 ภายใน 1 ปี (มีนาคม 2550–มีนาคม 2551) และการระบาย VOCs จากปล่องโรงงานอุตสาหกรรมเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดภายใน 3 ปี ตั้งแต่ มีนาคม 2550
- 2) ระดับการปรับลดปริมาณการระบายสารมลพิษทางอากาศ SO_2 และ NO_x ในพื้นที่มาบตาพุด โดยเฉลี่ยร้อยละ 10 - 20 ในภาพรวมของพื้นที่ (มีนาคม 2550–มีนาคม 2551) คิดจากปริมาณสูงสุดที่ระบายจริงของปีฐาน 2549
- 3) คุณภาพน้ำทั้งจากแหล่งกำเนิดต่าง ๆ เป็นไปตามมาตรฐานฯ โดยน้ำทั้งชุมชนในพื้นที่มาบตาพุดในแนวท่อตักน้ำเสียของเทศบาลมีการจัดการน้ำเสียร้อยละ 25 ภายในปี 2551 ร้อยละ 50 ภายในปี 2554 และร้อยละ 100 ภายในปี 2557 และโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่มีการระบายสารมลพิษทางน้ำ เช่น บีโอดี¹² ซีโอดี¹³ ทีดีเอส¹⁴ ตะกั่ว เชลเลนี่ยม เหล็ก แมงกานีส แคดเมียม ให้เป็นไปตามมาตรฐาน ร้อยละ 100 ภายใน 1 ปี (มีนาคม 2550–มีนาคม 2551)

¹² บีโอดี (Biological Oxygen Demand, BOD) หมายถึง ปริมาณออกซิเจนที่จุลินทรีย์ใช้ในการย่อยสลายสารอินทรีย์ เป็นดัชนีชี้วัดความสกปรกของน้ำ ถ้าค่าบีโอดีสูงแสดงว่าความต้องการออกซิเจนสูง นั่นคือมีความสกปรกหรือสารอินทรีย์ในน้ำมาก (กรมควบคุมมลพิษ, 2552)

¹³ ซีโอดี (Chemical Oxygen Demand, COD) หมายถึง ปริมาณออกซิเจนที่ใช้ในการย่อยสารอินทรีย์ด้วยวิธีการทางเคมี มักใช้เทียบหาค่าบีโอดีโดยคร่าวๆ ปกติ COD:BOD ของน้ำเสียชุมชนประมาณ 2-4 เท่า (กรมควบคุมมลพิษ, 2552)

¹⁴ ทีดีเอส หรือ ของแข็งละลายน้ำทั้งหมด (Total Dissolved Solid, TDS) เป็นหนึ่งในวิธีการตรวจสอบคุณภาพน้ำทางกายภาพ ทีดีเอส หมายถึง ค่าปริมาณของแข็งละลายน้ำ ตรวจวัดได้จากปริมาณของแข็งละลายน้ำที่

4) ลดปริมาณการใช้น้ำในภาคอุตสาหกรรมและส่งเสริมการนำน้ำทิ้งกลับมาใช้ประโยชน์ ร้อยละ 10 ภายในปี 2554 โดยระยะสั้น ลดปริมาณการระบายน้ำเสียของอุตสาหกรรมในเขต นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด 700,000 ลูกบาศก์เมตร/ปี ภายใน 1 ปี และระยะยาว อีก 600,000 ลูกบาศก์เมตร/ปี ในปี 2554

5) ระบบจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาการกักเก็บเสียจากอุตสาหกรรมและขยะมูลฝอย จากชุมชน

6) กากของเสียจากอุตสาหกรรมได้รับการจัดการอย่างถูกต้องร้อยละ 100

7) เพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการด้านสาธารณสุขครอบคลุมพื้นที่เป้าหมาย และการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ ด้านมลพิษสิ่งแวดล้อม

พื้นที่เป้าหมาย พื้นที่จังหวัดระยอง

ระยะเวลา การดำเนินการ 5 ปี (พ.ศ. 2550–2554)

1) แผนเร่งด่วน (พ.ศ. 2550) พื้นที่จังหวัดระยอง 4 อำเภอ 1 กิ่งอำเภอ ได้แก่ อำเภอ เมือง อำเภอบ้านฉาง อำเภอปลวกแดง อำเภอบ้านค่าย และกิ่งอำเภอนิคมพัฒนา โดยมุ่งเน้น โรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรม เขตประกอบการอุตสาหกรรม และอุตสาหกรรม ขนาดใหญ่

2) แผนระยะยาว (พ.ศ. 2551–พ.ศ. 2554) ขยายพื้นที่เป้าหมายให้ครอบคลุมทั้ง จังหวัดระยอง

มาตรการในการดำเนินงาน มี 5 มาตรการหลัก (รวม 73 โครงการใหญ่ 144 โครงการย่อย) ดังนี้

- 1) มาตรการลดปริมาณการปล่อยทิ้งมลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ ขยะ และกากของเสียอุตสาหกรรมจากโรงงานอุตสาหกรรม
- 2) มาตรการบริหารจัดการมลพิษและติดตามตรวจสอบและกำกับดูแล
- 3) มาตรการการจัดการด้านการสาธารณสุขและอาชีวอนามัย
- 4) มาตรการกำหนดการพัฒนาเชิงพื้นที่ไม่ให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อม และสุขภาพอนามัย

สามารถไหลผ่านกระดาดกรองโยแก้ว แล้วนำน้ำที่กรองได้ไปประเหยไอน้ำจนแห้งแล้ว แล้วจึงนำไปอบแห้งที่ อุณหภูมิ 103–105 องศาเซลเซียส (กรมโรงงานอุตสาหกรรม, 2552)

5) มาตรการการมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ

งบประมาณสนับสนุนการดำเนินงาน งบประมาณสนับสนุนสำหรับ 115 โครงการย่อย จาก 144 โครงการย่อย รวม 21,089 ล้านบาท โดยแหล่งเงินสนับสนุนการดำเนินงาน ประกอบด้วย งบประมาณแผ่นดิน งบประมาณการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้ประกอบการ และมูลนิธิกองทุนระยองแข็งแรง (ข้อมูล ณ วันที่ 31 มกราคม 2551)

การจัดตั้งกองทุนสนับสนุนการพัฒนาระยะยาว ประกอบด้วย มูลนิธิระยองแข็งแรง จัดตั้งโดยจังหวัดระยอง เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานโครงการในระดับจังหวัดในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและพัฒนาพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากกระบวนการผลิตภาคอุตสาหกรรม และมูลนิธิกองทุนพัฒนาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมชุมชนเมืองมาบตาพุดและเทศบาลตำบลบ้านฉาง เพื่อสนับสนุน 25 ชุมชนในพื้นที่มาบตาพุดและชุมชนบ้านฉางในการดูแลปัญหาด้านสุขภาพและวิถีชีวิตของประชาชน และการดำเนินการเพื่อติดตามตรวจสอบ ป้องกัน และแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในระยะยาว

กลไกการบริหารจัดการ เพื่อให้มีกลไกการบริหารจัดการที่มีเอกภาพสามารถผลักดันการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จในระยะเวลาที่กำหนด และเพื่อสร้างระบบการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ซึ่งเป็นการสร้างช่องทางในการเข้าถึงข้อมูล การร้องเรียนปัญหา การติดตามตรวจสอบข้อเท็จจริง รวมทั้งร่วมวางแผนแก้ไขปัญหา อันจะนำไปสู่การสร้าง “ระบบธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม” ในพื้นที่การจัดตั้งกลไกบริหารจัดการมีดังนี้

1) **ระดับนโยบาย** แบ่งเป็นกลไกระยะสั้นและระยะยาว กลไกระยะสั้น ได้แก่ คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษและกำหนดการพัฒนาพื้นที่ในจังหวัดระยอง โดยมีรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน ทำหน้าที่เสนอแนะแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งระบบ กำหนดระดับการพัฒนาที่เหมาะสม ประสานหน่วยงานดำเนินการ และพิจารณาถ่วงดุลเรื่องเพื่อเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณา ก่อนนำเสนอ คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป ส่วนกลไกการบริหารจัดการระยะยาว ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่เฉพาะหรือพื้นที่พิเศษ ที่จะจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการต่อเนื่องในระยะยาว

2) **ระดับพื้นที่** ได้แก่

คณะอนุกรรมการพหุภาคีเพื่อกำกับการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 ประกอบด้วยภาครัฐ ประชาชน ผู้ประกอบการ

และภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สื่อมวลชน องค์กรเอกชน โดยมีอำนาจหน้าที่ (1) ติดตาม ประเมินผลการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการฯ (2) กำกับ ดูแล การดำเนินการตามมาตรการ ด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (3) เป็นศูนย์ข้อมูลและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูล และ (4) รับเรื่องร้องเรียน ติดตามตรวจสอบข้อเท็จจริง และพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหา โดยให้จัดตั้งและดำเนินการภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

คณะอนุกรรมการด้านเทคนิคเพื่อกำกับดูแลและตรวจสอบการแก้ไขปัญหามลพิษ ของอุตสาหกรรมในจังหวัดระยอง ประกอบด้วย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล การดำเนินการตามมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมของนิคมอุตสาหกรรม เขตประกอบการอุตสาหกรรม และโรงงานอุตสาหกรรม โดยให้จัดตั้งและดำเนินการภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

การสร้างระบบธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม กำหนดให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่จังหวัดระยองยึดหลักการดำเนินการเพื่อร่วมสร้าง ระบบธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ดังนี้

1) **ภาคเอกชน:** สร้างระบบธรรมาภิบาลในระดับองค์กรให้มีการเปิดเผยข้อมูล โปร่งใส ตรวจสอบได้

2) **ภาครัฐ:** ติดตาม ตรวจสอบอย่างเข้มงวดตามกฎหมาย และ มีการเปิดเผย ข้อมูลต่อสาธารณะ

3) **ประชาชนและองค์กรเอกชน :** เข้าร่วมการดำเนินการภายใต้กลไกพหุภาคีเพื่อ สามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสาร มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และร่วมวางแผนการแก้ไขปัญหา และกำหนดการพัฒนาพื้นที่

หมวดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

กรณีศึกษา แผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง

พ.ศ. 2550-2554

การประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมกรณีศึกษาแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 หมวดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ประกอบด้วย การประเมินกฎหมาย ความพยายามของหน่วยงานรัฐ และความสัมฤทธิ์ผลที่เกิดขึ้นจากการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ ในด้านกฎหมายเป็นการศึกษาว่ากฎหมายเอื้อให้หน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร พร้อมทั้งสนับสนุนสิทธิของประชาชนในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในระดับใด ส่วนด้านความพยายามของหน่วยงานรัฐมุ่งศึกษาว่า หน่วยงานรัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความพยายามในการดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการฯ มากน้อยอย่างไร ส่วนการศึกษาด้านความสัมฤทธิ์ผลเป็นการศึกษาว่าข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนได้รับก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในความเข้าใจของประชาชนต่อกระบวนการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษามากน้อยเพียงใด และข้อมูลมีคุณภาพเพียงพอที่จะนำไปประกอบการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการจัดทำและพัฒนาแผนปฏิบัติการฯ ซึ่งเป็นขั้นตอนต่อไปได้มากน้อยเพียงใด

1. วิธีการจัดเก็บข้อมูล

การประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษา แผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 หมวดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร มีวิธีการเก็บข้อมูลประกอบการวิจัยดังนี้

1.1 เอกสารที่เกี่ยวข้อง

1.1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในกรณีศึกษามีดังนี้

- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
- ระเบียบกรมควบคุมมลพิษว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2542
- ประกาศกรมควบคุมมลพิษเรื่องโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ วิธีการ ดำเนินงาน และสถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารของกรมควบคุมมลพิษ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2547
- ระเบียบสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2548
- ระเบียบการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 127 ว่าด้วยการติดต่อขอรับทราบข้อมูลข่าวสารของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2542

1.1.2 รายงาน/คู่มือ/เอกสารประกอบที่เกี่ยวข้อง

- คู่มือประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการและของจังหวัดประจำปี พ.ศ. 2551 (ตัวชี้วัดที่ 5 และตัวชี้วัดที่ 7)
- สรุปรายงานความคืบหน้าในการจัดการสิ่งแวดล้อมพื้นที่มาบตาพุด รายงานครั้งที่ 1-48/2551 จัดทำโดย การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นรายงานความคืบหน้าการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการลดและจัดมลพิษในกลุ่มนิคมอุตสาหกรรมพื้นที่มาบตาพุด
- คู่มือการให้บริการข้อมูลข่าวสาร จัดทำโดย ฝ่ายเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขานุการกรม กรมควบคุมมลพิษ จัดทำเมื่อ เดือนกันยายน 2546
- เอกสารประกอบการบรรยายของกรมควบคุมมลพิษ เรื่อง “แผนปฏิบัติการลดและจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554” จัดโดยโครงการธรรมชาติสิ่งแวดล้อมมาบตาพุด วันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2550

- เอกสารประกอบการจัดเวทีรวมพลังทั่วทิศ ลดมลพิษ...เพิ่มคุณภาพชีวิตชาวระยอง จัดทำโดย จังหวัดระยอง กระทรวงพลังงาน กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงสาธารณสุข ร่วมกับภาคประชาชน และผู้ประกอบการในพื้นที่จังหวัดระยอง วันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2551

1.1.3 หนังสือพิมพ์

- หนังสือพิมพ์ระยองเดลี
- หนังสือพิมพ์พลังสื่อ
- หนังสือพิมพ์มติชน ออนไลน์
- หนังสือพิมพ์ประชาไท ออนไลน์

1.2 การสัมภาษณ์

1.2.1 หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง

- นางปรียาภรณ์ วิเวกาภิรัต ที่ปรึกษาปลัดกระทรวงพลังงาน
- ดร. สุพัฒน์ หวังวงศ์วัฒนา อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ
- นายสุรพงษ์ พงษ์สุวรรณ วิศวกร 8 ว กรมธุรกิจพลังงาน
- นางพัทธธีรา สายประทุมทิพย์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 ว
สำนักงานนโยบายและแผนยุทธศาสตร์
กระทรวงพลังงาน
- ดร. สราวุธ แก้วตาทิพย์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 6 ว
สำนักงานนโยบายและแผนยุทธศาสตร์
กระทรวงพลังงาน
- นายสนธิ คชวัฒน์ ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบและติดตาม
ตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม
สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม
สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม

- ดร. วีรพงศ์ ไชยเพิ่ม ผู้อำนวยการฝ่ายอำนวยการสำนักงาน
นิคมอุตสาหกรรม และท่าเรืออุตสาหกรรม
การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- นายอรุณ แห่งถาวร ผู้อำนวยการกองบริการสำนักงาน
นิคมอุตสาหกรรมและท่าเรืออุตสาหกรรม
การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- นางสาวนลินี กาญจนามัย วิศวกร 7 กองบริการสำนักงานนิคมอุตสาหกรรม
และท่าเรืออุตสาหกรรม
การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- นายพีรวัฒน์ รุ่งเรืองศรี ผู้อำนวยการนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด
การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- นายวีระศักดิ์ เพิ่มแพ่งพันธ์ ผู้อำนวยการนิคมอุตสาหกรรมเหมราชตะวันออก
นิคมอุตสาหกรรมผาแดง และนิคมอุตสาหกรรม
เอเซีย การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

1.2.2 ประชาชน

- นายอิทธิพล แจ่มแจ้ง ประธานชุมชนหนองแฟบ เทศบาลเมืองมาบตาพุด
ประธานชมรมคณะกรรมการชุมชนเทศบาลเมือง
มาบตาพุด และอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อแก้ไข
ปัญหามลพิษและกำหนดการพัฒนาในพื้นที่
จังหวัดระยอง
- นายจรัญ เข้มกลัด ประธานกลุ่มประมงเรือเล็กบ้านหนองแฟบ
- นายเสถียร ถาบุรี ชาวประมงพื้นบ้าน ชุมชนหนองแฟบ
- นายรัฐดร จารีย์ ชาวประมงพื้นบ้าน ชุมชนหนองแฟบ
- นายอนันต์ ใจตั้ง ชาวประมงพื้นบ้าน ชุมชนหนองแฟบ
- นายอาณัติ จิราข ชาวประมงพื้นบ้าน ชุมชนหนองแฟบ
- นางจรรยา ทับทิมสุข ชาวประมงพื้นบ้าน ชุมชนหนองแฟบ
- นางสมพร บุระพา ชาวประมงพื้นบ้าน ชุมชนหนองแฟบ
- นางจินดา เรืองศรี ชาวประมงพื้นบ้าน ชุมชนหนองแฟบ
- นางสาวทศวรรณ เข้มกลัด เยาวชนในชุมชนหนองแฟบ
- กลุ่มผู้หญิงที่ชุมชนขอร่วมพัฒนา

1.2.3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

- นายสุรินทร์ สินรัตน์ เลขานุการนายกเทศมนตรีเมืองมาบตาพุด
- นางสาวกาญจนา เตลียะโชติ ผู้อำนวยการส่วนส่งเสริมสาธารณสุข กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลเมืองมาบตาพุด

1.2.4 องค์การพัฒนาเอกชน

- นายศุภกิจ นันทะวรการ นักวิจัย มูลนิธินโยบายสุขภาพ
- นายสุทธิ อัมมัตัย ผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก และอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหา มลพิษและกำหนดการพัฒนาในพื้นที่จังหวัด ระยอง

1.2.5 ภาคเอกชน

- นายสมชาย หวังวัฒนาพานิช ประธานชมรมผู้ประกอบการโรงงานในนิคม อุตสาหกรรมมาบตาพุด
- นายชูเกียรติ ตั้งยิ่งยง ฝ่ายความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสิ่งแวดล้อม บริษัท ไทยโพลีคาร์บอเนต จำกัด
- นายวีระพล พวงพิทยาวุฒิ ผู้อำนวยการสายงานองค์กรสัมพันธ์ บริษัท บีแอลซีพี เพาเวอร์ จำกัด
- นายพงศกร ส่งผล วิศวกรสิ่งแวดล้อม บริษัท พาวเวอร์ เจเนอเรชั่น เซอร์วิสส์ และบริษัท บีแอลซีพี เพาเวอร์ จำกัด

1.2.6 สื่อมวลชน

- นายเฉลิมศักดิ์ งามวางกร หัวหน้าผู้สื่อข่าวมติชนภาคตะวันออก หนังสือพิมพ์มติชน ภาคตะวันออก
- นายตระการ บุญมาเลิศ นักจัดรายการวิทยุชุมชน สถานีวิทยุชุมชน AM 88.5 รายการ “คนชุมชนเพื่อนชุมชน”

1.3 ข้อมูลในเว็บไซต์

เว็บไซต์ที่เกี่ยวข้องกับแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 มีดังนี้

- กระทรวงพลังงาน www.energy.go.th
- กรมควบคุมมลพิษ www.pcd.go.th
- การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย www.ieat.go.th
- สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ www.oic.go.th
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
www.onep.go.th
- สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม:
http://www.onep.go.th/eia/page2/Index_EIA002.htm
- จังหวัดระยอง www.rayong.go.th
- สำนักงานนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด www.mtpie.com

1.4 หน่วยงานที่ให้ข้อมูลเอกสารประกอบการวิจัย

- สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน
- กรมควบคุมมลพิษ
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- สำนักงานนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด
- สำนักงานนิคมอุตสาหกรรมเหมราชตะวันออก
- สำนักงานเทศบาลเมืองมาบตาพุด

1.5 แหล่งข้อมูลอื่น ๆ

- ห้องสมุดและศูนย์บริการประชาชนกรมควบคุมมลพิษ
- ห้องสมุดสำนักงานการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- ห้องสมุดสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ห้องสมุดสำนักงานเทศบาลเมืองมาบตาพุด

1.6 การจัดทำแบบสอบถาม

การจัดทำแบบสอบถามมีวัตถุประสงค์เพื่อทราบความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554

การจัดเก็บข้อมูลใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบกลุ่ม (cluster sampling) โดยใช้แบบสอบถามชุดเดียวกันทั้งประชาชนในและนอกเขตเทศบาลเมืองมาบตาพุด จำนวนรวมทั้งสิ้น 544 คน แบ่งเป็น ผู้ชายจำนวน 262 คน (คิดเป็นร้อยละ 48.2) และผู้หญิงจำนวน 282 คน (คิดเป็นร้อยละ 51.8) โดยเป็นประชาชนในชุมชนพื้นที่เทศบาลเมืองมาบตาพุดทั้ง 25 ชุมชน จำนวน 441 คน (คิดเป็นร้อยละ 81) และประชาชนทั่วไปที่อยู่นอกเขตพื้นที่เทศบาลเมืองมาบตาพุด จำนวน 103 คน (คิดเป็นร้อยละ 19)

กลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่ประกอบอาชีพค้าขายจำนวน 168 คน (คิดเป็นร้อยละ 31.3) กลุ่มรับจ้างทั่วไปจำนวน 105 คน (คิดเป็นร้อยละ 19.6) รับจ้างในโรงงานจำนวน 77 คน (คิดเป็นร้อยละ 14.3) กลุ่มแม่บ้านจำนวน 48 คน (คิดเป็นร้อยละ 8.9) เกษตรกรจำนวน 39 คน (คิดเป็นร้อยละ 7.3) ประกอบกิจการส่วนตัวจำนวน 37 คน (คิดเป็นร้อยละ 6.9) และอาชีพอื่นๆ เช่น ประมงพื้นบ้าน รับราชการ เสริมสวย เก็บของเก่า จำนวน 70 คน (คิดเป็นร้อยละ 11.7)

2. ผลการประเมิน

การประเมินหมวดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารประกอบด้วยการประเมินในมิติของกฎหมายเฉพาะ ความพยายามของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องและความสัมฤทธิ์ผลที่เกิดขึ้น การประเมินสามารถจัดระดับค่าของการประเมินได้เป็น 7 ระดับ ได้แก่ กฎหมายห้าม, ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน, ควรปรับปรุงแก้ไข, ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น, ดี, ดีที่สุด และไม่สามารถประเมินได้ ผลการประเมินมีดังต่อไปนี้

2.1 ด้านกฎหมายเฉพาะ

2.1.1 คุณภาพและขอบเขตของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (ตัวชี้วัดที่ 10, 11 และ 12)

กฎหมายที่ประเมินในกรณีศึกษานี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ระเบียบกรมควบคุมมลพิษว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2542 ประกาศกรมควบคุมมลพิษ เรื่องโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ วิธีการ ดำเนินงาน และสถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารของกรมควบคุมมลพิษ ระเบียบสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2548 และระเบียบการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 127 ว่าด้วยการติดต่อขอรับทราบข้อมูลข่าวสารของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2542 ผลการประเมินสรุปได้ว่า

1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่กำหนดเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมไว้ แต่มีข้อจำกัดบางประการในเรื่องความลับของข้อมูลที่ยังมีขอบเขตไม่ชัดเจน ข้อมูลบางอย่างจะต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นจากผู้มีอำนาจวินิจฉัยก่อนที่จะเปิดเผยได้ (ดี)

2) กฎหมายยังกำหนดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเพียงเล็กน้อย (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน)

3) กฎหมายไม่ได้กำหนดเรื่องการจัดทำรายงานหรือการรายงานข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษา (ควรปรับปรุงแก้ไข)

ในทางปฏิบัติ การจัดทำรายงานจึงขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าจะพิจารณาให้จัดทำและเผยแพร่รายงานหรือไม่ ซึ่งในกรณีศึกษานี้พบว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กรมควบคุมมลพิษ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความพยายามนำเสนอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับมลพิษและสถานการณ์สิ่งแวดล้อมของประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง และในส่วนของกระทรวงพลังงานนั้นเน้นการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับพลังงานเป็นหลัก

ข้อสังเกต: กรณีกระทรวงพลังงานนั้น ไม่มีกฎหมายที่ระบุหรือบัญญัติเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารไว้โดยตรง และไม่มีกฎหมายที่ระบุอำนาจหน้าที่ให้กระทรวงพลังงานทำหน้าที่จัดการปัญหามลพิษ เพราะกระทรวงพลังงานเป็นหน่วยงานระดับกระทรวงที่ตั้งขึ้นใหม่

ตามความในมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งระบุว่า “กระทรวงพลังงานมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหา พัฒนา และบริหารจัดการพลังงาน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงพลังงาน หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงพลังงาน”

สาเหตุที่สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานมาร่วมจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยองเนื่องจากได้รับคำสั่งทางปกครอง คือ คำสั่งของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่ 12/2550 แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษและกำหนดการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดระยอง ซึ่งปลัดกระทรวงพลังงานทำหน้าที่เป็นรองประธานเหตุนี้ สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานจึงเป็นอีกหนึ่งหน่วยงานที่ร่วมจัดทำแผนปฏิบัติการฯ ครั้งนี้ด้วย

2.1.2 คุณภาพและข้อจำกัดต่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วม และกระบวนการยุติธรรม (ตัวชี้วัดที่ 13)

ข้อกำหนดเรื่องการเป็นความลับของข้อมูล (ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย) ในกรณีศึกษานี้มีขอบเขตไม่ชัดเจน (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษาเป็นไปตามระเบียบของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งจัดทำขึ้นตามกรอบของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ระเบียบเหล่านี้ยังไม่มี ความชัดเจนในเรื่องการเป็นความลับของข้อมูลและการแบ่งชั้นความลับของข้อมูล ในกรณีที่มี ปัญหาเรื่องการตีความและวินิจฉัยเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของ หน่วยงาน ระเบียบของหน่วยงานในกรณีศึกษาจะให้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยแก่ผู้บริหารสูงสุด ของหน่วยงาน

2.1.3 คุณภาพและขอบเขตของข้อกำหนดทางกฎหมายในการสร้างขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐ (ตัวชี้วัดที่ 14)

กฎหมายมีได้ระดับการพัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่เรื่องข้อมูลข่าวสารไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ การดำเนินการของแต่ละหน่วยงานที่จะพิจารณาตามความเหมาะสม (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน)

2.1.4 คุณภาพและขอบเขตของข้อกำหนดทางกฎหมายในการสร้างขีดความสามารถของประชาชน (ตัวชี้วัดที่ 17)

กฎหมายมิได้กำหนดให้หน่วยงานต้องจัดให้มีการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค การจัดทำคู่มือหรือการจัดฝึกอบรมเกี่ยวกับการเข้าถึงและใช้ข้อมูลข่าวสาร (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) ด้วยเหตุนี้การดำเนินการจึงขึ้นอยู่กับพิจารณาและความสนใจของแต่ละหน่วยงาน

2.1.5 คุณภาพและขอบเขตของข้อกำหนดทางกฎหมายในการสร้างขีดความสามารถของหน่วยงานภาครัฐส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น (ตัวชี้วัดที่ 18)

กฎหมายมิได้ระบุถึงการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) จึงขึ้นอยู่กับการปฏิบัติของแต่ละหน่วยงาน

2.1.6 คุณภาพและขอบเขตของข้อกำหนดทางกฎหมายในการกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม (ตัวชี้วัดที่ 19)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดระยะเวลาเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารอย่างเหมาะสมและสร้างแรงจูงใจในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารอย่างรวดเร็ว (ดีที่สุด) โดยระบุไว้ในมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2547 เกี่ยวกับการกำหนดมาตรการให้ทุกหน่วยงานของรัฐให้บริการข้อมูลข่าวสารต่างๆ แก่ประชาชนอย่างรวดเร็ว (หากมีข้อมูลพร้อมให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในวันที่ขอ และหากไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จต้องทำเป็นหนังสือแจ้งความคืบหน้าและวันที่แล้วเสร็จภายใน 15 วัน) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้สร้างแรงจูงใจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในเวลาอันรวดเร็ว โดยกำหนดเป็นตัวชี้วัดการประเมินผลไว้ในคู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองของการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ประจำปี พ.ศ.2551 จำนวน 2 ตัวชี้วัด ได้แก่ ตัวชี้วัดที่ 5 ระดับความสำเร็จในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ (ตัวชี้วัดสำหรับหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ผู้บังคับบัญชาไม่ได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด) และตัวชี้วัดที่ 7 ระดับความสำเร็จในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ (ตัวชี้วัดสำหรับจังหวัดที่มีหน้าที่รับผิดชอบการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค)

2.2 ด้านความพยายาม

2.2.1 คุณภาพและขอบเขตของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (ตัวชี้วัดที่ 20 และ 23)

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีระบบจัดการข้อมูลข่าวสารแบบบูรณาการที่ไม่สมบูรณ์ (ควรปรับปรุงแก้ไข) เนื่องจาก 4 หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่เป็นอนุกรรมการและเลขานุการของ คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษและกำหนดการพัฒนาพื้นที่ในจังหวัดระยอง (กระทรวงพลังงาน (รับผิดชอบโดยทีมวิชาการของปลัดกระทรวงพลังงาน) กรมควบคุมมลพิษ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย) ยังไม่ประสานการจัดการข้อมูลข่าวสารกันเท่าที่ควร โดยพบว่า ข้อมูลที่นำเสนอ บนเว็บไซต์ของกรมควบคุมมลพิษจะเป็นข้อมูลทั่วไปของแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษฯ มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม วิธีการจัดการปัญหามลพิษ แต่ไม่ได้เชื่อมโยงกับเรื่องการประเมิน ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การออกใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับงานของสำนักงานนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการวางแผนลดมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ นิคมอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นความรับผิดชอบหลักของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย จะเห็น ได้ว่าหน่วยงานเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องกันในการร่วมจัดการปัญหาในพื้นที่มาตาพุด แต่ต่างฝ่าย ต่างทำหน้าที่รายงานผลการดำเนินการของหน่วยงานของตน ยังไม่นำเสนอข้อมูลให้เป็นไปใน ทิศทางเดียวกันเท่าที่ควร ดังนั้น จึงควรมีบูรณาการให้เห็นการเชื่อมโยงของข้อมูลและความ รับผิดชอบของหน่วยงานในแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยองทั้งหมด โดยมีการ เผยแพร่ข้อมูลหลากหลายวิธีที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายในทุกระดับที่เกี่ยวข้อง

ในด้านการจัดหาข้อมูลและความถูกต้องสมบูรณ์ของข้อมูลตามที่ร้องขอนั้น ขึ้นอยู่กับการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงาน โดยพบว่า การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น จัดหาข้อมูลข่าวสารให้ ตามที่ร้องขอครบตามเกณฑ์ทั้ง 3 ข้อ คือ เนื้อหาความสมบูรณ์ มีความเกี่ยวข้อง และความถูกต้อง (ดีที่สุด) ส่วนกรมควบคุมมลพิษไม่มีการจัดหาข้อมูลข่าวสารให้ตามที่ร้องขอในช่วงเวลาที่ศึกษา (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน)

2.2.2 ค่าใช้จ่ายและความสามารถในการจ่าย (ตัวชี้วัดที่ 25)

การขอใช้บริการข้อมูลข่าวสารของประชาชนในกรณีศึกษานี้ ไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ (ดีที่สุด) โดยมีข้อสังเกตว่าข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยองจะไม่ปรากฏอยู่ในแหล่งข้อมูลสาธารณะ แต่จะอยู่ในความรับผิดชอบของกรมควบคุมมลพิษ สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับแผนดังกล่าวโดยตรง

2.2.3 ความยุติธรรมและความเท่าเทียม (ตัวชี้วัดที่ 27)

หน่วยงานที่รับผิดชอบยังไม่มีความพยายามเท่าที่ควรที่จะเข้าถึงกลุ่มคนด้อยโอกาสหรือกลุ่มคนชายขอบ (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) เนื่องจากไม่มีการจำแนกคนกลุ่มนี้ออกมาเป็นกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ จึงไม่พบว่ามีการประชุมสัมมนาหรือมีการแจกจ่ายเอกสารให้กับกลุ่มคนด้อยโอกาส กลุ่มคนชายขอบ หรือคนในพื้นที่ทั่วไปแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม หน่วยงานที่รับผิดชอบได้ให้ความสำคัญกับชุมชนและใช้ระบบตัวแทน โดยได้เชิญตัวแทนจากชุมชนเข้าร่วมการประชุมจัดทำแผน

ทั้งนี้คณะนักวิจัยได้จัดเก็บข้อมูลแบบสอบถามเพิ่มเติมเพื่อตรวจสอบเพิ่มเติมว่าประชาชนในพื้นที่มาบตาพุดส่วนใหญ่ทราบเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 หรือไม่ ผลจากการจัดเก็บข้อมูลแบบสอบถามจำนวน 544 ราย พบว่า ร้อยละ 78.7 ไม่ทราบเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษฯ ขณะที่ผู้ที่ทราบเรื่องนี้เป็นอย่างดีคิดเป็นเพียงร้อยละ 3.4 หรือเพียง 16 คนเท่านั้น โดยทราบที่มาของแผนวัตถุประสงค์ของแผน และเป้าหมายของแผน โดยคนกลุ่มนี้จะได้รับข้อมูลจากการติดตามจากสื่อสาธารณะและจากหน่วยงานที่เข้าไปพูดคุยในชุมชน ขณะที่ส่วนที่เหลือจะทราบเรื่องนี้เพียงแต่ได้ยินชื่อแต่ไม่ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการฯ

2.2.4 ความพยายามของหน่วยงานภาครัฐกับความทันเวลาในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร (ตัวชี้วัดที่ 29)

ในช่วงเวลาที่มีการจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 หน่วยงานของรัฐเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารไม่ตรงเวลาหรือไม่สม่ำเสมอในบางกรณี (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานจะถูกนำมาเผยแพร่ในสื่อของหน่วยงาน เช่น เว็บไซต์ อย่างสม่ำเสมอ ขณะที่บางหน่วยงานเข้าไปดำเนินการเผยแพร่ข้อมูลในพื้นที่แต่ยังไม่สม่ำเสมอ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีการวางกลไกสำหรับทำหน้าที่ในการเผยแพร่ข้อมูลในระดับพื้นที่ไว้แล้วอย่างชัดเจน แต่ทั้งนี้พบว่า กลไกในระดับพื้นที่ยังทำหน้าที่ในการเผยแพร่ข้อมูลได้อย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ ทำให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษฯ ยังคงจำกัดอยู่ในกลุ่มผู้ที่สนใจติดตาม หรือ มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับแผนนี้เท่านั้น

2.2.5 ความพยายามของหน่วยงานภาครัฐกับการใช้ช่องทางเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง (ตัวชี้วัดที่ 31)

ข้อมูลข่าวสารบางประเภทพบได้ในแหล่งจัดเก็บข้อมูลที่ต่างกัน (ควรปรับปรุงแก้ไข) เนื่องจากข้อมูลจะอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่ละหน่วยงาน และการจัดทำแผนดังกล่าวเกี่ยวข้องกับหลายองค์กรจึงทำให้สามารถหาข้อมูลได้จากหลายหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องนี้ยังค่อนข้างลำบากเนื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่มีระบบการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสู่สาธารณะที่ชัดเจน และขาดการบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงาน อีกทั้งการขอข้อมูลต้องเป็นไปตามระบบราชการ ขณะที่ข้อมูลบนเว็บไซต์ของหน่วยงาน เช่น กรมควบคุมมลพิษ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย มีการให้รายละเอียดโดยสรุปของแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 ไว้ แต่ไม่มีข้อมูลประกอบอื่นๆ เช่น ค่าการวัดมลพิษอากาศและน้ำในพื้นที่ หรือ ปัญหาสถานการณ์ต่างๆ หรือ ข้อเรียกร้องของภาคประชาชนต่อการแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จำเป็นและสำคัญต่อการนำมาใช้จัดทำแผนปฏิบัติการฯ แต่ทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้มีการจัดเตรียมไว้ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าไปศึกษาได้ค้นคว้าเพิ่มเติม

2.2.6 ความพยายามที่จะสร้างขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐ (ตัวชี้วัดที่ 33, 34 และ 35)

คณะนักวิจัยได้ทำการทบทวนเอกสารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 3 หน่วยงาน คือ กรมควบคุมมลพิษ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พบว่า

1) ทั้งสามหน่วยงานจัดทำคู่มือหรือการฝึกอบรมในเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารให้กับเจ้าหน้าที่บ่อยครั้งมากในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา (ควรปรับปรุงแก้ไข) แต่จะใช้ระเบียบข้อมูลข่าวสารขององค์กรและการปฏิบัติงานจริงเป็นเครื่องมือในการปรับปรุงและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

2) ทั้งสามหน่วยงานจัดทำคู่มือหรือการฝึกอบรมในเรื่องสิ่งแวดล้อม ให้กับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานค่อนข้างสม่ำเสมอในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา (ดี) เนื่องจากทั้งสามหน่วยงานทำงานเกี่ยวข้องกับเรื่องสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย ดังนั้นประเด็นการฝึกอบรมและการพัฒนาศักยภาพ และทักษะให้กับทางเจ้าหน้าที่เหล่านี้จึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นสำหรับการปฏิบัติงาน

3) งบประมาณที่จัดสรรให้ค่อนข้างเพียงพอต่อการรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร (ดีที่สุดใน) เพราะทั้งสามหน่วยงานสามารถดำเนินการเพื่อให้เกิดการกระจายข้อมูลและนำมาสู่การจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่ได้ ขณะเดียวกันเมื่อมีการปฏิบัติตามแผน ก็ได้มีโครงการประชาสัมพันธ์รองรับงานที่เกิดขึ้นทั้งในระดับพื้นที่และสาธารณะทั่วไป

2.2.7 ความพยายามที่จะสร้างขีดความสามารถให้แก่สาธารณชน (ตัวชี้วัดที่ 37)

จากการทบทวนเอกสารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามหน่วยงาน คือ กรมควบคุมมลพิษ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พบว่า กรมควบคุมมลพิษมีการจัดทำคู่มือประชาชนที่มีเนื้อหาชัดเจน เข้าใจง่าย แต่หาอ่านได้ยาก (ควรปรับปรุงแก้ไข) ในขณะที่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่มีการจัดทำคู่มือประชาชน แต่ดำเนินการตามระเบียบของหน่วยงาน เอกสารมีเนื้อหาที่ไม่ชัดเจนและหาอ่านได้ยาก (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) อย่างไรก็ตาม หากเป็นผู้ที่สามารถเข้าถึงระบบอินเทอร์เน็ตจะสามารถเข้าถึงข้อมูลทั้งหมดได้ง่าย หากต้องการเป็นเอกสารสิ่งพิมพ์จะต้องขอข้อมูลโดยตรงจากหน่วยงาน จึงค่อนข้างเป็นข้อจำกัดสำหรับผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงระบบอินเทอร์เน็ตได้

2.3 ด้านความสัมฤทธิ์ผล

2.3.1 ผลสัมฤทธิ์ของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (ตัวชี้วัดที่ 39)

ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 บางส่วนเผยแพร่แก่ประชาชนทันเวลา (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) โดยเฉพาะข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องมลพิษเผยแพร่ไปถึงประชาชนอย่างต่อเนื่อง สำหรับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการฯ ได้เผยแพร่ต่อเนื่องแต่อยู่ในวงที่จำกัด ทำให้ประชาชนทั่วไปในพื้นที่เข้าถึงข้อมูลได้ยาก เพราะส่วนใหญ่ไม่ได้ติดตามข้อมูลทางระบบอินเทอร์เน็ต บางเรื่องจึงต้องรอให้เผยแพร่ผ่านสื่อสาธารณะอื่นๆ ก่อนจึงจะสามารถรับทราบข้อมูลได้

คณะนักวิจัยได้จัดเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถามเพิ่มเติมเพื่อตรวจสอบว่าประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ หรือไม่ ผลจากการใช้แบบสอบถามจำนวน 544 ราย พบว่า ร้อยละ 78.7 ไม่ทราบว่ามีการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ ขึ้นในพื้นที่ และเมื่อสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมส่วนใหญ่ให้รายละเอียดว่า การแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่มีหลายหน่วยงานเข้ามาจัดทำแผนเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษ โดยหน่วยงานที่เข้ามามีทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และสถาบันทางวิชาการ จึงไม่แน่ใจว่าเกี่ยวข้องกับแผนปฏิบัติการฯ หรือไม่ และเมื่อคณะนักวิจัยให้รายละเอียดเพิ่มเติมว่า ได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ ณ นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ระหว่างวันที่ 23-24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550 ประชาชนที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ให้คำตอบว่า ไม่ทราบรายละเอียดเรื่องนี้

2.3.2 ผลลัพธ์ที่ได้จากการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (ตัวชี้วัดที่ 41)

ข้อมูลแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 ที่เผยแพร่ นั้นมีส่วนช่วยให้เกิดการดำเนินการป้องกันหรือบรรเทาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนอย่างจำกัด (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ไม่ทราบเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าว ดังนั้นจึงไม่ทราบถึงความสำคัญของการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าวว่าจะมีผลต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอย่างไร

คณะนักวิจัยได้จัดเก็บข้อมูลแบบสอบถามเพิ่มเติมในประเด็นนี้ โดยใช้แบบสอบถามจำนวน 544 ราย พบว่า ร้อยละ 89.2 ไม่ทราบว่าข้อมูลเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการฯ ที่หน่วยงานเผยแพร่จะมีส่วนช่วยป้องกันหรือบรรเทาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ขณะที่ร้อยละ 89.1 ไม่ทราบว่าข้อมูลเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการฯ ที่หน่วยงานเผยแพร่จะมีส่วนช่วยป้องกันหรือบรรเทาผลกระทบต่อสุขภาพประชาชนได้มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เพราะผู้ที่ตอบแบบสอบถามไม่ทราบรายละเอียดของแผนปฏิบัติการฯ ว่าประกอบไปด้วยอะไรบ้างและจะช่วยแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมและบรรเทาปัญหาสุขภาพของคนในพื้นที่ได้อย่างไร

2.3.3 ความสัมฤทธิ์ผลของการพัฒนาขีดความสามารถให้กับหน่วยงานรัฐ (ตัวชี้วัดที่ 42)

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องมีทั้งที่พึงพอใจและไม่พึงพอใจกับการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบการเผยแพร่และบริหารจัดการข้อมูลข่าวสาร (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) อย่างไรก็ดี หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจจะพิจารณาปรับปรุงการสื่อสารประชาสัมพันธ์กับคนในระดับพื้นที่ให้ทราบเรื่องนี้มากขึ้น ทั้งนี้เพราะ ผลจากการใช้แบบสอบถามจำนวน 544 ราย ในประเด็นนี้พบว่า ร้อยละ 89.1 ไม่สามารถตอบได้ว่าพึงพอใจต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่หรือไม่ เนื่องจากไม่ทราบว่ามีการจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษขึ้นในพื้นที่จังหวัดระยอง และบางส่วนไม่แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้จึงตอบคำถามว่าไม่ทราบ เมื่อสอบถามเพิ่มเติมว่าทราบหรือไม่ว่ามีหน่วยงานใดที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ นี้ ผู้ตอบส่วนใหญ่ตอบว่าเกี่ยวข้องกับกรมควบคุมมลพิษ และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย แต่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ทราบว่ามีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้

2.3.4 ความสัมฤทธิ์ผลในการเสริมสร้างขีดความสามารถของประชาชนทั่วไป (ตัวชี้วัดที่ 43)

ด้านความสัมฤทธิ์ผลในการเสริมสร้างขีดความสามารถของสาธารณชน พบว่า ผู้มีส่วนได้เสียมีทักษะและความรู้ในการได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารที่ต้องการอย่างจำกัด (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) เพราะผู้มีส่วนได้เสียส่วนหนึ่งมีทักษะในการได้มาซึ่งข้อมูล โดยเฉพาะผู้ที่ติดตามข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษ เช่น กรมควบคุมมลพิษ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เพราะมีการเผยแพร่ข้อมูลทางเว็บไซต์ และสามารถดำเนินการขอข้อมูลตามขั้นตอนของราชการได้ อย่างไรก็ตาม ผู้มีส่วนได้เสียยังมี

ข้อจำกัดในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับข้อมูลที่ได้รับ เพราะข้อมูลส่วนใหญ่เป็นการรายงานผลโดยใช้ภาษาในเชิงวิชาการเฉพาะด้านทางวิทยาศาสตร์ ทำให้ผู้มีส่วนได้เสียที่เป็นชาวบ้านทั่วไปในพื้นที่เข้าใจได้ยาก

2.3.5 ความสัมฤทธิ์ผลในการเสริมสร้างขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐในภูมิภาคและท้องถิ่น (ตัวชี้วัดที่ 44)

จากการประเมินความสัมฤทธิ์ผลในการเสริมสร้างขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐในภูมิภาคและท้องถิ่น พบว่า หน่วยงานของรัฐในภูมิภาคและท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนช่วยให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 เท่าที่ควร (ควรปรับปรุงแก้ไข) เพราะการทำงานส่วนใหญ่จะเป็นบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานรัฐจากส่วนกลางเข้ามาดำเนินงานโดยตรงเป็นหลัก ในส่วนของหน่วยงานภาครัฐส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งในการทำงาน และมีบทบาทเป็นฝ่ายตั้งรับข้อมูลและภารกิจงานตามที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานส่วนกลางเท่านั้น ยังไม่สามารถมีส่วนช่วยให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในภาพรวมได้อย่างชัดเจนและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

2.3.6 ความสัมฤทธิ์ผลในการเสริมสร้างขีดความสามารถของสื่อมวลชนและองค์กรภาคประชาสังคม (ตัวชี้วัดที่ 45 และ 46)

ผลการประเมินพบว่า

1) สื่อมวลชนมีส่วนสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และมีความสัมฤทธิ์ผลในระดับปานกลาง (ดี) โดยพบว่าประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่ได้รับข่าวสารผ่านสื่อหนังสือพิมพ์ และสื่อวิทยุท้องถิ่น สำหรับสื่อทางโทรทัศน์ปรากฏเป็นครั้งคราว แต่เมื่อพิจารณาไปถึงข้อมูลที่ประชาชนได้รับผ่านจากสื่อ พบว่า เป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับที่มาและสาเหตุของการทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง แต่ไม่มีการเสนอข่าวเกี่ยวกับกระบวนการทำแผนว่าดำเนินการอย่างไร

2) องค์กรภาคประชาสังคมมีส่วนสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ แต่ไม่ค่อยมีความสัมฤทธิ์ผล (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) เนื่องจาก การเรียกร้องและเคลื่อนไหวของชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นั้น มีองค์กรภาคประชาสังคม

เข้ามาเกี่ยวข้องและให้การสนับสนุนหลายหน่วยงาน เช่น เครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก โครงการนิทรรศสิ่งแวดล้อม กลุ่มศึกษาและรณรงค์มลภาวะอุตสาหกรรม มูลนิธินโยบายสุขภาวะ กรีนพีซเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นต้น ทำให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบจากมลพิษและสุขภาพในพื้นที่จังหวัดระยองได้รับการเผยแพร่อย่างกว้างขวาง จนทำให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาให้ความสนใจกับปัญหานี้มากขึ้น

แม้ว่าองค์กรภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนจะมีความพยายามสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ส่งผลทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ในระดับหนึ่ง แต่ยังคงไม่สามารถช่วยให้ประชาชนนำข้อมูลมาใช้ในการตัดสินใจดำเนินการใดๆ ในพื้นที่ได้ เพราะอำนาจการตัดสินใจส่วนใหญ่ยังคงอยู่ในความเห็นชอบของหน่วยงานภาครัฐ

3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป

การประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมหวนดูการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กรณีศึกษาแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550–2554 สามารถสรุปผลการประเมินด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ความพยายามในการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ และความสัมฤทธิ์ผลที่เกิดขึ้นได้ดังต่อไปนี้

ด้านกฎหมายข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ พบว่ากฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ชัดเจน ทั้งสิทธิในการตรวจสอบข้อมูลของหน่วยงานรัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และสิทธิในการขอข้อมูลข่าวสาร และยังมีจุดเด่นเรื่องการกำหนดระยะเวลาเผยแพร่ข้อมูลไว้อย่างชัดเจน ตามมติคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พร.) กำหนดเป็นตัวชี้วัดการประเมินผลจึงเป็นการสร้างแรงจูงใจให้หน่วยงานรัฐเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารภายในระยะเวลาที่กำหนด

อย่างไรก็ดี กฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารยังมีข้อควรปรับปรุงเร่งด่วนในหลายประการ เช่น การกำหนดเรื่องการเป็นความลับของข้อมูลยังไม่ชัดเจนเพราะการเปิดเผยข้อมูลขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่หรือผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน และข้อกำหนดที่สำคัญและจำเป็นต่อการส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารยังไม่มีการกำหนดไว้ เช่น การพัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร การช่วยเหลือสนับสนุนประชาชนให้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกด้วยเครื่องมือหรือเทคนิคต่างๆ การพัฒนาศักยภาพให้แก่บุคลากรของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะบุคลากรของหน่วยงานรัฐส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ ให้มีความรู้ความสามารถในการส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

การประเมินด้านความพยายามของหน่วยงานรัฐในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ เป็นการศึกษาบทบาทของ 4 หน่วยงาน ได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน ที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษและกำหนดแนวทางการพัฒนาพื้นที่จังหวัดระยอง ซึ่งเป็นคณะอนุกรรมการฯ ที่รับผิดชอบหลักเรื่องการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ และเป็นกลไกการบริหารจัดการระดับนโยบายเพื่อการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ

ผลการประเมินสรุปได้ว่า หน่วยงานรัฐส่วนใหญ่ตระหนักถึงความสำคัญของข้อมูลข่าวสารและความพยายามเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตามกลไกของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และผู้ขอข้อมูลไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ แต่การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารยังจำกัดอยู่ในวงแคบเฉพาะผู้ขอข้อมูลมายังหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักโดยตรงเท่านั้น ทำให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการฯ จึงไม่สามารถพบได้ในแหล่งค้นคว้าข้อมูลสาธารณะทั่วไป อีกประเด็นหนึ่ง คือ ระหว่างการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ ไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารอย่างเป็นเอกภาพ ทำให้การเผยแพร่ข้อมูลยังไม่บูรณาการกันระหว่างหน่วยงานเท่าที่ควร และไม่มีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายเฉพาะในการเผยแพร่ข้อมูลให้เข้าถึงกลุ่มประชาชนทั่วไปและผู้ด้อยโอกาสหรือคนชายขอบที่อยู่ในพื้นที่ซึ่งโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลน้อยกว่าคนทั่วไป ส่วนด้านความถูกต้องและสมบูรณ์ของข้อมูลที่หน่วยงานจัดทำให้นั้น พบว่า การให้ข้อมูลมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับแต่ละหน่วยงาน

ด้านความสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการฯ โดยรวมแล้วอยู่ในระดับที่ต้องเร่งพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น เพราะจากการสอบถาม

ประชาชนในพื้นที่มาบตาพุดและบริเวณใกล้เคียง พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ทราบเรื่องเกี่ยวกับการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ น้อยมาก และไม่ทราบว่ามี การจัดตั้งคณะอนุกรรมการต่างๆ เพื่อเข้ามาจัดการปัญหาในพื้นที่มาบตาพุด

แม้ที่ผ่านมาข่าวสารเกี่ยวกับการจัดการปัญหามลพิษในพื้นที่มาบตาพุดจะเป็นประเด็นที่สังคมให้ความสนใจ และมีหลากหลายช่องทางที่ทั้งหน่วยงานรัฐพยายามใช้ในการเผยแพร่ข่าวสาร (เช่น หนังสือพิมพ์ สัมมนาเชิงปฏิบัติการจัดทำแผน การตรวจเยี่ยมพื้นที่ การตั้งคณะอนุกรรมการ พหุภาคีเพื่อกำกับการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 (เพื่อทำหน้าที่ติดตามประเมินผลการดำเนินงาน เป็นศูนย์ข้อมูลเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร และรับเรื่องราวร้องทุกข์ต่างๆ) การเผยแพร่ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต ของหน่วยงาน การให้ข้อมูลกับตัวแทนชุมชนเมื่อมีการประชุมต่างๆ การให้ข้อมูลเมื่อมีการขอ ข้อมูลมายังหน่วยงานที่รับผิดชอบ) รวมทั้งสื่อมวลชนและองค์กรภาคประชาสังคมได้เข้ามามี บทบาทในการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับมลพิษอย่างต่อเนื่อง แต่เหตุใดประชาชนจึงไม่เข้าถึงข้อมูล ข่าวสารได้เท่าที่ควร

ระหว่างขั้นตอนการวางแผนปฏิบัติการ แม้จะมีตัวแทนชุมชน องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น และองค์กรภาคประชาชนจำนวนหนึ่งเข้าร่วมสัมมนาจัดทำแผนปฏิบัติการฯ รวมทั้งมี ผู้แทนภาคประชาชนเข้าร่วมเป็นคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่ แต่บุคคลและองค์กรเหล่านี้ยังไม่มีเครื่องมือหรือระบบที่เอื้อต่อการกระจายข้อมูลไปสู่ชุมชนและ ประชาชนในวงกว้างได้ การพึ่งพาเฉพาะตัวแทนชุมชนเป็นผู้กระจายข้อมูลจึงเป็นแนวทางที่ยังไม่ เพียงพอ นอกจากนี้ การเผยแพร่ข้อมูลที่เกิดขึ้นในพื้นที่เป็นไปตาม “ฤกษ์สะดวก” ไม่ได้มีการ วางแผนเรื่องการเผยแพร่ข้อมูล “เชิงรุก” ที่ชัดเจนและสม่ำเสมอ ประกอบกับองค์กรภาคประชาชน ยังมีคำถามอยู่เสมอเรื่องความน่าเชื่อถือของข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานรัฐจัดทำขึ้น ภารกิจในการ ปรับปรุงการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการฯ จึงเป็นประเด็นสำคัญที่ควรแก้ไขอย่างเร่งด่วน โดยจัดทำมาตรการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่มีความบูรณาการทุกด้าน คำนึงถึงความเหมาะสมกับ กลุ่มเป้าหมายทั้งประชาชนทั่วไปและกลุ่มผู้ด้อยโอกาส และดำเนินงานเผยแพร่ข้อมูล “เชิงรุก” ให้ทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ จึงเป็นที่น่าสนใจว่า การที่ประชาชนส่วนใหญ่ ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ เท่าที่ควร จะเป็นข้อจำกัดที่ ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษ หรือไม่อย่างไร

สรุปผลการประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษา แผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 หมวดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ทั้งในมิติกฎหมาย ความพยายาม และความสัมฤทธิ์ผล ได้ตั้งตารางที่ 8

ตารางที่ 8 สรุปผลการประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษา แผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 หมวดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ค่าประเมินที่ได้	ตัวชี้วัด
กฎหมายห้าม	-
ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน	11, 14, 17, 18, 23* และ 27
ควรปรับปรุงแก้ไข	12, 20, 31, 33, 37* และ 44
ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น	13, 29, 37*, 39, 41, 42, 43 และ 46
ดี	10, 34 และ 45
ดีที่สุด	19, 23*, 25 และ 35
ไม่สามารถประเมินได้	-
รวมจำนวนตัวชี้วัด	25

หมายเหตุ: รายชื่อตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมโปรดดูในภาคผนวก ก

*ตัวชี้วัดที่ 23 และ 37 แสดงผลการประเมินซ้ำกัน 2 ครั้ง เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานี้ มี 3 หน่วยงาน และแต่ละหน่วยงานมีการดำเนินงานที่แตกต่างกัน ดังนี้

ตัวชี้วัดที่ 23 ถามว่าข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานจัดหาให้มีความถูกต้องสมบูรณ์ตามที่ร้องขอมากน้อยเพียงใด ผู้วิจัยประเมินตัวชี้วัดนี้กับการดำเนินงานของ 3 หน่วยงาน ได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผลการประเมินแบ่งเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรก คือ ค่าประเมินที่ระบุว่า ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน ได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ และกลุ่มที่ 2 ได้ค่าประเมิน คือ ค่าประเมินที่ระบุว่า ดีที่สุด ได้แก่ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ตัวชี้วัดที่ 37 ถามว่าคู่มือประชาชนในเรื่องการขอรับข้อมูลของราชการในกรณีศึกษานี้ว่ามีเนื้อหาชัดเจน เข้าใจง่าย และหาอ่านได้ง่ายเพียงใด ผู้วิจัยประเมินตัวชี้วัดนี้กับการดำเนินงานของ 3 หน่วยงาน ได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผลการประเมินแบ่งเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรก คือ ค่าประเมินที่ระบุว่า ควรปรับปรุงแก้ไข ได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ และกลุ่มที่ 2 คือ ค่าประเมินที่ระบุว่า ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น ได้แก่ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.2 ข้อเสนอแนะ

การประเมินห้วงเวลาการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 มีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

3.2.1 ด้านกฎหมาย

- ควรปรับปรุงกฎหมายเฉพาะให้มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะในส่วนของพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และสำหรับกฎหมายที่มีการบัญญัติเรื่องสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนไว้แล้วควรปรับปรุงแก้ไขให้มีรายละเอียดที่ชัดเจนโดยเฉพาะเรื่องการเป็นความลับของข้อมูล การพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น
- ด้านนโยบาย ควรกำหนดแนวทางการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อควบคุมมลพิษควบคู่ไปกับการพัฒนาอุตสาหกรรม รวมทั้งประสานงานให้มีการดำเนินงานเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน และจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสมควรมีนโยบายพัฒนาประเทศไทยไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนที่แท้จริงซึ่งจะต้องสร้างสมดุลให้เกิดขึ้นระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และการพัฒนาทางสังคมอย่างมีธรรมาภิบาล โดยไม่ให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจมีความสำคัญเหนือกว่าคุณภาพชีวิตของประชาชน

3.2.2 ด้านความพยายาม

- ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 นอกจากนี้ ยังพบว่าผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมสามารถดำเนินงานประชาสัมพันธ์และชักชวนชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมได้ดีกว่าหน่วยงานภาครัฐ สำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสนั้น พบว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้มีการจัดระบบการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้เข้าถึงกลุ่มคนดังกล่าวเป็นการเฉพาะ

ดังนั้นหน่วยงานของรัฐจึงควรปรับปรุงการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในระดับพื้นที่ให้เข้าถึงประชาชนทุกกลุ่มให้มากขึ้น

- การพัฒนาศักยภาพให้กับเจ้าหน้าที่เรื่องข้อมูลข่าวสารยังไม่ชัดเจนนักแม้ว่าจะมีความพยายามอยู่บ้าง ดังนั้น จึงควรจัดทำหลักสูตรพัฒนาทักษะของเจ้าหน้าที่ในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสมกับชุมชนมากขึ้น เพราะการเผยแพร่ข้อมูลผ่านระบบเว็บไซต์ที่หน่วยงานรัฐดำเนินการอยู่แล้วนั้นอาจไม่เหมาะสมกับบริบทของชุมชน สื่อที่สามารถเข้าถึงชุมชนได้รวดเร็วและกระจายตัวได้ดีคือสื่อที่ไม่ต้องใช้ระบบค้นหาที่ซับซ้อน แต่เป็นสื่อที่เข้าถึงชุมชนได้อย่างสะดวก ต้องตา และสัมผัสได้ เช่น โทรทัศน์ วิทยุ และสิ่งพิมพ์

3.2.3 ด้านความสัมฤทธิ์ผล

- เนื่องจากการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารไปถึงประชาชนค่อนข้างน้อยจึงทำให้ไม่สามารถสร้างผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงหรือความเข้าใจของประชาชนในพื้นที่เรื่องสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ ทั้งๆ ที่ประเด็นดังกล่าวนี้มีความสำคัญและเป็นสิ่งที่ประชาชนต้องการรับรู้ข้อมูลมากที่สุด ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูลให้มากขึ้น โดยเฉพาะผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการฯ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อให้ประชาชนได้เข้าใจและสามารถติดตามได้
- หน่วยงานที่รับผิดชอบควรเพิ่มช่องทางการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและควรทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ให้มากขึ้น เพราะหากประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจย่อมจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น แนวทางหนึ่งคืออาจต้องมีการพัฒนาศักยภาพหรือพัฒนาวิธีการให้ข้อมูลกับสื่อสาธารณะ ทั้งนี้เพื่อให้สื่อเกิดความเข้าใจ ตระหนัก และเห็นความสำคัญของการนำเสนอประเด็นด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น รวมทั้งควรพัฒนารูปแบบความร่วมมือระหว่างสื่อสารมวลชน องค์กรภาครัฐ ภาคประชาชน และองค์กรพัฒนาเอกชนในการบริหารจัดการสื่อที่สามารถตอบสนองความต้องการในประเด็นนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในระดับพื้นที่ ระดับภูมิภาค และระดับประเทศได้

หมวดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

กรณีศึกษา แผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554

ผลการประเมินหมวดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสรุปได้ว่าประชาชนส่วนใหญ่รับรู้ข่าวสารเรื่องการจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในจังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 ค่อนข้างน้อยทำให้เกิดคำถามที่ว่า หากประชาชนไม่รับรู้ข้อมูลเท่าที่ควร แล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจเกี่ยวกับแผนนี้จะเกิดขึ้นได้มากน้อยเพียงใด ข้อเท็จจริงที่ค้นพบจะสอดคล้องกันกับการประเมินก่อนหน้านี้หรือไม่ อย่างไร ซึ่งคณะนักวิจัยจะประเมินใน 3 ด้านเช่นเดียวกับการประเมินหมวดข้อมูลข่าวสาร คือ กฎหมาย ความพยายามของรัฐ และความสัมฤทธิ์ผล หากแต่แตกต่างกันที่การประเมินหมวดนี้ใช้ตัวชี้วัดที่เน้นเรื่องการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเป็นหัวใจสำคัญของการประเมิน

1. วิธีการจัดเก็บข้อมูล

1.1 เอกสารที่เกี่ยวข้อง

1.1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
- พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติกรมโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. 2535
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

1.1.2 เอกสารเผยแพร่

- คู่มือการให้บริการข้อมูลข่าวสาร จัดทำโดยกรมควบคุมมลพิษ
- คู่มือเทคนิคการวิเคราะห์ทดสอบตัวอย่างสิ่งแวดล้อม คู่มือการจัดการของเสียของห้องปฏิบัติการ และคู่มือติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างง่ายจัดทำโดยกรมควบคุมมลพิษ
- สรุปสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย จัดทำโดยกรมควบคุมมลพิษ
- สรุปรายงานความคืบหน้าในการจัดการสิ่งแวดล้อม พื้นที่มาบตาพุด รายงานครั้งที่ 1-48/2551 จัดทำโดยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- แผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 จัดทำโดยคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษและกำหนดการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดระยอง
- แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จัดทำโดยสำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- สื่อสิ่งพิมพ์อื่นๆ เช่น หนังสือพิมพ์ วารสารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.2 เว็บไซต์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

รายชื่อเว็บไซต์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โปรดดูในหัวข้อวิธีการจัดเก็บข้อมูลของการประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษา แผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในจังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 หมวดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

1.3 การสัมภาษณ์เชิงลึกและสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์

รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ โปรดดูในหัวข้อวิธีการจัดเก็บข้อมูลของการประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษา แผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในจังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 หมวดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

2. ผลการประเมิน

การประเมินหมวดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจประกอบด้วยการประเมินในมิติของกฎหมายเฉพาะ ความพยายามของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง และความสัมฤทธิ์ผลที่เกิดขึ้น ผลการประเมินสามารถจัดระดับค่าของการประเมินได้เป็น 7 ระดับ ได้แก่ กฎหมายห้าม, ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน, ควรปรับปรุงแก้ไข, ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น, ดี, ดีที่สุด และไม่สามารถประเมินได้ ผลการประเมินมีดังต่อไปนี้

2.1 ด้านกฎหมายเฉพาะ

2.1.1 คุณภาพและขอบเขตของการเข้าถึง (ตัวชี้วัดที่ 50 และ 51)

ผลการศึกษา พบว่า

1) กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแนวคิดที่จะเริ่มกระบวนการตัดสินใจเพียงบางส่วน (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ไม่ได้ระบุชัดเจนว่าหน่วยงานของรัฐต้องเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแนวคิดที่จะเริ่มกระบวนการตัดสินใจ แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา 56 ระบุว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นได้

ส่วนพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่ได้ระบุชัดเจนเรื่องการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร แต่ในมาตรา 8 (2) ระบุทางอ้อมว่ารัฐสามารถเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมได้ ขณะที่ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ระบุว่าข้อมูลข่าวสารประเภทที่รัฐสามารถเปิดเผยได้และจัดให้ประชาชนตรวจดูได้ (มาตรา 9) ได้แก่ ผลการพิจารณาที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน นโยบายและการตีความ แผนงานโครงการและงบประมาณ คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงาน เป็นต้น และระเบียบสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการ ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู พ.ศ. 2549 ได้ระบุว่าโครงการของรัฐที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม

หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดข้อมูลไว้สำหรับให้ประชาชนเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของราชการได้ แต่ระเบียบนี้จะใช้ได้กับโครงการที่เป็นของรัฐเท่านั้น

2) กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพียงบางส่วน (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) ในการศึกษาว่ากฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเพียงใด พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าประชาชนมีสิทธิจะรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแนวคิดที่จะเริ่มกระบวนการตัดสินใจในแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมต่างๆ ของรัฐ ที่อาจจะมีผลต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพและคุณภาพชีวิต และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนเองต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณา ตามมาตรา 57 รวมทั้งหากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน (ตามมาตรา 67) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเช่นกัน แม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะไม่ชัดเจนในการนำไปปฏิบัติซึ่งจะแตกต่างจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ที่ระบุชัดว่าโครงการของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็น แต่เจาะจงเฉพาะในส่วนของการที่เป็นของรัฐเท่านั้น ซึ่งไม่ครอบคลุมในส่วนของการเป็นของแผนงาน หรือ นโยบายของรัฐ

สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ระบุเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจชัดเจน แต่ในส่วนกฎหมายเฉพาะบางฉบับระบุไว้เพียงกว้างๆ และส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับโครงการ ขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 87 ระบุว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ดังนั้นกฎหมายเฉพาะจะต้องมีการปรับให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น

2.1.2 คุณภาพและข้อจำกัดทางกฎหมายในการเข้าถึง (ตัวชี้วัดที่ 52)

กฎหมายกำหนดขอบเขตของข้อกำหนดเรื่องการเป็นความลับของข้อมูลในกระบวนการตัดสินใจส่วนใหญ่ถูกจำกัดให้แคบและมีความชัดเจน (ดี) กล่าวคือ มีการระบุประเภทของข้อมูลที่เป็นความลับและไม่สามารถเปิดเผยชัดเจนในส่วนของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสถาบันพระมหากษัตริย์และความมั่นคงของชาติ แต่ในส่วนของความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้า ยังมีการให้ความหมายที่กว้างอยู่ และการพิจารณาการเป็นความลับหรือไม่จะต้องอยู่ในดุลยพินิจของหน่วยงานในการพิจารณา อย่างไรก็ตาม แผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยองนี้ ไม่ได้มีการระบุว่าเป็นความลับหรืออยู่ในชั้นของการเป็นความลับ ดังนั้น กระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับแผนปฏิบัติการฯ นี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแผนปฏิบัติการฯ ได้

2.1.3 คุณภาพและขอบเขตของข้อกำหนดทางกฎหมายในการสร้างขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐ (ตัวชี้วัดที่ 53)

กฎหมายไม่ได้ระบุถึงการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานให้เข้าใจเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) อย่างไรก็ตาม ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ไม่ได้มีการห้ามไม่ให้หน่วยงานของรัฐพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากร ประกอบกับรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี พ.ศ. 2550 ระบุเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ทั้งในระดับนโยบาย โครงการและกิจกรรม ดังนั้น หน่วยงานรัฐจะต้องทำหน้าที่เอื้อให้ประชาชนได้เข้าถึงการมีส่วนร่วม การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรให้เข้าใจเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นสิ่งจำเป็น ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับความตั้งใจของแต่ละหน่วยงานที่จะปฏิบัติหรือดำเนินการให้เกิดขึ้นภายในองค์กร

2.1.4 คุณภาพและขอบเขตของข้อกำหนดทางกฎหมายการสร้างขีดความสามารถของสาธารณะชน (ตัวชี้วัดที่ 56)

เมื่อศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

พ.ศ. 2522 และกฎหมายอื่น ไม่พบว่า มีกฎหมายหรือระเบียบใดที่ระบุให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค การจัดทำคู่มือหรือการจัดฝึกอบรมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจให้กับประชาชน (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน)

อย่างไรก็ตามในความเป็นจริง พบว่า หน่วยงานของรัฐ เช่น สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้จัดทำหนังสือเรื่องแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายมิได้กำหนดให้หน่วยงานต้องจัดให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค หรือการสนับสนุนอื่น ๆ แต่ขณะเดียวกันก็ไม่ได้ห้าม การดำเนินการจึงขึ้นอยู่กับแต่ละหน่วยงาน

2.1.5 คุณภาพและขอบเขตของข้อกำหนดทางกฎหมายในการสร้างขีดความสามารถของหน่วยงานภาครัฐในส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น(ตัวชี้วัดที่ 58)

จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และกฎหมายอื่น ไม่พบว่า มีกฎหมายหรือระเบียบใดที่ระบุให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้าใจและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน)

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติ พบว่า ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกรณีศึกษานี้ต่างตระหนักถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงได้พยายามพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่นให้ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ดังเช่นในการจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษ พบว่าภาคีหนึ่งที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งก็คือเทศบาลเมืองมาบตาพุด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่มาบตาพุด สรุปได้ว่า แม้ว่ากฎหมายจะมีได้ระบุถึงการพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษานี้ได้ให้ความสำคัญและตระหนักถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม

2.1.6 เจือนไขกฎหมายเรื่องระยะเวลา (ตัวชี้วัดที่ 59)

กฎหมายกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน (ดี) ทั้งนี้พิจารณาจากหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ระบุไว้ในมาตรา 287 ที่กำหนดว่า ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร ประกอบกับ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ที่กำหนดให้หน่วยงานจะต้องติดประกาศให้กับประชาชนได้รับทราบและเมื่อมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว จะต้องติดประกาศให้ประชาชนได้รับทราบภายใน 15 วัน อย่างไรก็ตาม ทั้งสองส่วนใช้ได้เฉพาะในส่วนที่เป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในส่วนของการที่เป็นของรัฐเท่านั้น อย่างไรก็ตามในส่วนของการปฏิบัติกรลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง อาจจะไม่จำเป็นที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้าเนื่องจากไม่ได้เป็นโครงการของรัฐ แต่เป็นแผนงานที่รัฐกำหนดขึ้นเท่านั้น

2.2 ด้านความพยายาม

2.2.1 ขอบเขตและคุณภาพของความพยายาม (ตัวชี้วัดที่ 60, 62 และ 63)

ผลการประเมินพบว่า

1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษานี้มีการเผยแพร่ข้อมูลต่อประชาชนไม่ชัดเจน และเป็นเพียงบางส่วน (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) กล่าวคือ กรมควบคุมมลพิษได้ทำหน้าที่ในการให้ข้อมูลกับประชาชนในพื้นที่หลายครั้งก่อนที่จะมีการจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษ เพียงแต่ไม่ได้เชื่อมโยงข้อมูลหรือแจ้งวัตถุประสงค์ของการจัดประชุมย่อยในพื้นที่ให้ประชาชนได้ทราบว่า จะนำมาจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง ขณะที่ทางกรมการนิคมแห่งประเทศไทยได้ให้ข้อมูลกับผู้ประกอบการที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานว่าจะมีการจัดประชุมเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง แต่ไม่ได้บอกรายละเอียดว่าเป็นการจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง และสิ่งสำคัญที่หน่วยงานที่รับผิดชอบต่อการกรณีศึกษานี้ไม่ได้ดำเนินการ คือ การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นให้กับสาธารณชนทราบล่วงหน้าก่อนที่จะเริ่มต้นกระบวนการตัดสินใจ

ข้อมูลดังกล่าวสอดคล้องกับข้อมูลการจัดทำแบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่าง 544 คน ที่ทีมวิจัยได้จัดทำเพิ่มเติมขึ้น ซึ่งพบข้อมูลที่น่าสนใจว่า 417 คน หรือ ร้อยละ 92.3 ได้ให้รายละเอียดว่าไม่เคยทราบข้อมูล และรายละเอียดที่ชัดเจนต่อกระบวนการตัดสินใจจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง ขณะที่ 419 คน หรือ ร้อยละ 92.7 ไม่ทราบว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อการจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง ได้จัดให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าร่วมกระบวนการแสดงความคิดเห็นต่อการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ นั้นแสดงให้เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการฯ น้อยมาก จนมีผลต่อโอกาสในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ ในพื้นที่

2) หน่วยงานที่รับผิดชอบมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เป็นสาระสำคัญที่เกี่ยวข้อง บางอย่างเกี่ยวกับทางเลือกในการตัดสินใจ (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) คือ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสุขภาพ ที่คาดว่าจะเกิดในแต่ละทางเลือก แต่ยังไม่เพียงพอ กล่าวคือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ให้ข้อมูลที่เป็นสาระสำคัญกับผู้เข้าร่วมสัมมนาเชิงปฏิบัติการและยกร่างแผนปฏิบัติการฯ ระหว่างวันที่ 23-24 กุมภาพันธ์ 2550 ณ สำนักงานนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด แต่เพราะข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับมลพิษบางส่วนเป็นข้อมูลเชิงวิชาการและเชิงเทคนิคทำให้บางประเด็นไม่ได้มีการกล่าวถึงในที่สัมมนาเชิงปฏิบัติการ อย่างไรก็ตาม การให้ข้อมูลเฉพาะวันที่จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการจากหน่วยงานต่างๆ ระหว่างการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการและยกร่างแผนปฏิบัติการฯ อาจไม่เพียงพอสำหรับผู้เข้าร่วมประชุมที่มาจากภาคประชาชนและภาคประชาสังคมในการที่จะนำข้อมูลเหล่านั้นมาใช้ในกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติฯ และอาจต้องใช้เวลาในการศึกษาเพิ่มเติม ดังนั้น หากมีความเป็นไปได้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพัฒนาชุดข้อมูลที่มีองค์ประกอบจากทุกหน่วยงานและกระจายเพื่อสื่อสารกับประชาชนในพื้นที่อย่างต่อเนื่องก่อนมีการจัดประชุมอย่างเป็นทางการ เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสศึกษาข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูลจากส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม

3) การจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง มีการจัดกิจกรรม การมีส่วนร่วมของประชาชนใน 2-3 ขั้นตอนของการตัดสินใจ (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) เมื่อศึกษาว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบได้จัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจในกรณีศึกษานี้ มากน้อยเพียงใด พบว่า ก่อนการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติระหว่างวันที่ 23-24 กุมภาพันธ์ 2550 ณ สำนักงานนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ทางกรมควบคุมมลพิษได้มีการจัดกระบวนการปรึกษาหารือร่วมกับชุมชนอย่างต่อเนื่อง เพียงแต่ไม่ได้แจ้งให้ชุมชนทราบว่า เป็นการรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมาสู่การจัดทำแผนปฏิบัติการฯ และระหว่างการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ

ทางฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษและกำหนดการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดระยองได้ให้ข้อมูลข้อเท็จจริงกับผู้เข้าร่วมสัมมนา และให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้ร่วมคิดกำหนดรายละเอียดของกิจกรรมและโครงการในแผนปฏิบัติการฯ อย่างไรก็ตาม ในระดับของการตัดสินใจและเห็นชอบกับแผนปฏิบัติการฯ เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ได้มีมติเห็นชอบในการประชุมครั้งที่ 5/2550 เมื่อวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2550 และได้มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำรายละเอียดโครงการให้สมบูรณ์ต่อไป โดยขั้นตอนหลังจากนี้ไม่พบว่ามีการศึกษาหรือกับประชาชนในพื้นที่เพิ่มเติม

2.2.2 ค่าใช้จ่ายและความเหมาะสมของค่าใช้จ่าย (ตัวชี้วัดที่ 65)

หน่วยงานที่รับผิดชอบช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนในการเข้าร่วมในกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยองอย่างเพียงพอ (ดี) เพราะเป็นการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการในพื้นที่ ทำให้เอื้ออำนวยความสะดวกกับผู้เข้าร่วมได้เป็นอย่างมาก เนื่องจากไม่ต้องเดินทางไปนอกพื้นที่ อีกทั้งมีความเหมาะสมที่จัดให้มีการสัมมนาเชิงปฏิบัติการในพื้นที่ หากทำให้ประชาชนสนใจ และได้รับข้อมูลข่าวสาร ก็จะสามารถเดินทางมาเข้าร่วมได้สะดวก การดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกรณีศึกษาถือว่าเหมาะสมและไม่เป็นการสร้างภาระให้กับประชาชน

2.2.3 ความเป็นธรรมและความเท่าเทียม (ตัวชี้วัดที่ 67)

การศึกษาว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบซึ่งในที่นี้ 4 หน่วยงาน คือ ทีมวิชาการจากปลัดกระทรวงพลังงาน กรมควบคุมมลพิษ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้มีความพยายามเตรียมการเป็นอย่างดีและเป็นระบบที่จะช่วยให้ชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสสามารถเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง มากน้อยเพียงใดพบว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษานี้ไม่มีความพยายามที่จะเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่เป็นชนกลุ่มน้อยหรือผู้ด้อยโอกาส (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) กล่าวคือ หน่วยงานที่รับผิดชอบใช้ระบบการคัดเลือกตัวแทนโดยให้แกนนำชุมชนในพื้นที่เป็นผู้คัดเลือกคนในชุมชนเข้าร่วม โดยไม่ได้วางระบบที่ชัดเจนว่าจะต้องให้กลุ่มคนด้อยโอกาสหรือกลุ่มคนชายขอบได้เข้าร่วมจำนวนเท่าไร ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของผู้นำชุมชนหรือกระบวนการของชุมชน ซึ่งในทางปฏิบัติพบว่า การคัดเลือกโดยให้ความสำคัญกับประเด็นคนชายขอบหรือคนด้อยโอกาสในระดับพื้นที่

หรือชุมชนนั้นน้อยมาก จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญในการทำงานเรื่องนี้ในระดับพื้นที่หรือชุมชนต่อไป

2.2.4 ระยะเวลา (ตัวชี้วัดที่ 68)

ระยะเวลาในการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าถึงการเริ่มกระบวนการตัดสินใจเหมาะสมในบางขั้นของการตัดสินใจ (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) เนื่องจาก การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยองอย่างเป็นทางการนั้นมีการดำเนินการเพียงครั้งเดียว คือ ระหว่างวันที่ 23-24 กุมภาพันธ์ 2550 ณ นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด อย่างไรก็ตามผู้ที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่มีความเห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ส่งจดหมายแจ้งให้ประชาชนที่เข้าร่วมประชุมรับทราบข้อมูลล่วงหน้า ขณะเดียวกันทางกรมควบคุมมลพิษได้มีความพยายามในการแจ้งไปยังสื่อต่างๆ ให้รับทราบ แต่สื่อส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ที่ได้จากการจัดสัมมนามากกว่าจึงทำให้ไม่มีการลงรายละเอียดก่อนที่จะมีการจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่ ข้อมูลที่ปรากฏในสื่อจึงเป็นแผนปฏิบัติการฯ ที่มีเนื้อหาและรายละเอียดซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแล้ว

2.2.5 ช่องทางในการเข้าถึง (ตัวชี้วัดที่ 70 และ 73)

ผลการศึกษา พบว่า

1) ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งหรือศูนย์ข้อมูลข่าวสารและข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจเพียงเล็กน้อย (ควรปรับปรุงแก้ไข) การศึกษาว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบในที่นี้ อันประกอบด้วย 4 หน่วยงาน คือ ทีมวิชาการจากปลัดกระทรวงพลังงาน กรมควบคุมมลพิษ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้จัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจที่ผ่านมา และที่อยู่ระหว่างพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยองไว้ในแหล่งหรือศูนย์ข้อมูลข่าวสารที่ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้มากนักน้อยเพียงใด พบว่า ประชาชนเข้าถึงแหล่งหรือศูนย์ข้อมูลได้เพียงเล็กน้อย เนื่องจากการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ มีการเผยแพร่ข้อมูลสู่สาธารณชนน้อย และข้อมูลที่เผยแพร่ส่วนใหญ่จะปรากฏอยู่ในเว็บไซต์ ซึ่งเป็นข้อจำกัดของประชาชนทั่วไปในการสืบค้น แม้ว่าจะมีการนำเสนอข้อมูลในหนังสือพิมพ์บางส่วน แต่เป็นการสรุปภาพรวมของเหตุผลที่มาของการตัดสินใจ อย่างไรก็ตาม ช่องทางที่ประชาชนทั่วไปสามารถขอข้อมูลเกี่ยวกับ

เรื่องนี้อีกช่องทางหนึ่งคือ การขอข้อมูลโดยตรงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ แต่เพราะประชาชนทั่วไปไม่ทราบเกี่ยวกับเรื่องแผนปฏิบัติการฯ จึงไม่ได้ใช้ช่องทางนี้ในการขอข้อมูลข่าวสารโดยตรง

2) ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลเอกสารที่ใช้ประกอบการตัดสินใจอย่างเพียงพอเป็นส่วนใหญ่ (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) เมื่อศึกษาว่าในแหล่งหรือศูนย์ข้อมูลข่าวสารของประชาชนว่ามีเอกสารสำคัญที่ใช้ประกอบการตัดสินใจมากน้อยเพียงใด พบว่า ประชาชนสามารถสืบค้นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องมลพิษ สถานการณ์ในพื้นที่จังหวัดระยอง และปัจจัยเชื่อมโยงอื่นๆ เช่น นโยบาย ยุทธศาสตร์การลงทุนที่เชื่อมโยงมาสู่การพัฒนาในพื้นที่จังหวัดระยอง ซึ่งสามารถนำมาวิเคราะห์ร่วมกับการตัดสินใจเกี่ยวกับความเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมในการจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยองได้ รวมทั้งข้อมูลเรื่องการประกาศเขตควบคุมมลพิษ ได้จากเว็บไซต์ของหน่วยงาน หรือในห้องสมุดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมควบคุมมลพิษ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ไม่ปรากฏให้เห็นในแหล่งข้อมูลบนเว็บไซต์และห้องสมุดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ เอกสารที่ประมวลข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียอันจะนำมาสู่การตัดสินใจดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง ดังนั้นที่วิจัยได้จัดเก็บแบบสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับเรื่องนี้ จากกลุ่มตัวอย่าง 544 คน พบว่า 420 คน หรือ ร้อยละ 93.1 ไม่ทราบว่าสามารถสืบค้นข้อมูลเหตุผลอันนำมาสู่การตัดสินใจจัดทำแผนปฏิบัติการฯ รวมทั้งการปรับปรุงแผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าวจากแหล่งข้อมูลทั่วไปได้สะดวกหรือไม่ ที่เป็นเช่นนี้เพราะประชาชนทั่วไปส่วนใหญ่ไม่ทราบเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการฯ จึงทำให้ไม่เคยสืบค้นเกี่ยวกับเรื่องนี้ในแหล่งข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบกับเอกสารส่วนใหญ่จะปรากฏอยู่ในระบบอินเทอร์เน็ตมากกว่าสื่อสิ่งพิมพ์ทั่วไป นอกจากนี้สื่อในระบบอินเทอร์เน็ตจะมีความเป็นปัจจุบันกว่าเอกสารที่เป็นสิ่งพิมพ์ ดังนั้นอาจจะต้องมีการปรับปรุงข้อมูลสื่อสิ่งพิมพ์ให้มีความทันสมัยเพิ่มขึ้น

2.2.6 ความพยายามในการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ (ตัวชี้วัดที่ 75, 76 และ 77)

ผลการศึกษา พบว่า

1) ทั้ง 4 หน่วยงานที่รับผิดชอบได้จัดทำคู่มือหรือการฝึกอบรมอยู่บ้างแต่ไม่สม่ำเสมอในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) จากการศึกษาหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 4 หน่วยงาน คือ กระทรวงพลังงาน กรมควบคุมมลพิษ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในเรื่องการจัดทำคู่มือหรือการฝึกอบรม เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนให้กับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบกระบวนการตัดสินใจ พบว่า แม้หน่วยงานทั้ง 4 จะไม่ได้มีการฝึกอบรม หรือจัดทำคู่มือเฉพาะเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนให้กับเจ้าหน้าที่ในองค์กรเป็นประจำ แต่ทุกหน่วยงานให้ความสำคัญกับการทำงานอย่างมีส่วนร่วมอยู่แล้ว โดยได้กำหนดให้เป็นหัวใจของการทำงาน หรือยุทธศาสตร์ หรือวิสัยทัศน์ที่สำคัญของหน่วยงานในการทำงานอย่างมีส่วนร่วม สำหรับการการจัดฝึกอบรม การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ การบรรยาย และการเผยแพร่เอกสารสิ่งพิมพ์ มีการดำเนินการอยู่บ้างแต่ไม่สม่ำเสมอ แต่จะให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานและการดำเนินงานแบบมีส่วนร่วมในการปฏิบัติจริงมากกว่า

2) ทั้ง 4 หน่วยงานที่รับผิดชอบได้จัดทำคู่มือหรือการฝึกอบรมเรื่องสิ่งแวดล้อมที่ค่อนข้างสม่ำเสมอในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา (ดี) เมื่อศึกษาต่อในเรื่องการจัดทำคู่มือหรือการฝึกอบรมเรื่องสิ่งแวดล้อมให้กับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบกระบวนการตัดสินใจอย่างสม่ำเสมอเพียงใด ในช่วงเวลา 3 ปีที่ผ่านมา พบว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบมีฝ่ายหรือส่วนงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการฝึกอบรมโดยเฉพาะ แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานทั้ง 4 ตระหนักและให้ความสำคัญกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาบุคลากรให้เกิดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นอย่างมาก ขณะที่ผู้ประกอบการที่ทำงานในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมก็ให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรทางด้านนี้ เพราะงานในโรงงานอุตสาหกรรมจะเกี่ยวเนื่องกับเรื่องความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นสำคัญ

3) แต่ละทุกหน่วยงานได้จัดสรรงบประมาณให้อย่างเต็มที่ (ดีที่สุด) สำหรับการศึกษางบประมาณที่หน่วยงานได้รับการจัดสรรต่อการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีความสัมฤทธิ์ผลว่าเพียงพอหรือไม่เพียงพอ พบว่า หน่วยงานได้จัดสรรบให้อย่างเต็มที่

เพราะการทำงานเป็นการทำร่วมกันหลายหน่วยงานแต่สามารถจัดการงบประมาณได้ตามระบบของหน่วยงาน เพียงแต่การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานอยู่ภายใต้เรื่องเดียวกันคือแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง

2.2.7 ความพยายามในการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชน (ตัวชี้วัดที่ 79)

จากการศึกษาไม่พบคู่มือประชาชนในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) ทั้งนี้จะเป็นเพราะประเด็นเรื่องการจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยองเป็นเรื่องเร่งด่วนในพื้นที่ประกอบกับหน่วยงานส่วนใหญ่จะใช้วิธีการชี้แจงในที่ประชุมเป็นแนวทางในการจัดทำกระบวนการมีส่วนร่วมมากกว่าการใช้คู่มือ

2.3 ด้านความสัมฤทธิ์ผล

2.3.1 ผลสัมฤทธิ์ของการเข้าถึง (ตัวชี้วัดที่ 81 และ 82)

ผลการศึกษาพบว่า

1) เอกสารประมวลข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยองที่ได้จากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นหรือปรึกษาหารือ มีการจัดเก็บข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนแต่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าตรวจดู (ควรปรับปรุงแก้ไข) กล่าวคือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดเก็บเอกสารที่เกี่ยวข้องกับความคิดเห็นของประชาชน เพียงแต่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงได้เนื่องจากไม่มีการเปิดเผยเป็นข้อมูลสาธารณะ ทำให้เป็นข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน อย่างไรก็ตามหากประชาชนที่สนใจและต้องการติดตามข้อมูลดังกล่าวสามารถขอข้อมูลได้จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง

ทั้งนี้ ทีมวิจัยได้จัดทำข้อมูลแบบสอบถามเพิ่มเติมในประเด็นนี้ พบว่าร้อยละ 92.5 หรือ 418 คน ไม่ทราบว่าข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือไม่ ส่วนหนึ่งเพราะประชาชนที่ตอบแบบสอบถามไม่ทราบว่ามีการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะไม่ได้ติดตามข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการแก้ไข

ปัญหาของหน่วยงานราชการเกี่ยวกับเรื่องมลพิษ เนื่องจากประกอบอาชีพจึงไม่มีเวลาให้ความสนใจในเรื่องนี้

2) ข้อมูลเกี่ยวกับข้อคิดเห็นจากกระบวนการปรึกษาหารือได้รับการเผยแพร่สู่ประชาชนอย่างรวดเร็ว ทันท่วงที น้อยมาก (ควรปรับปรุงแก้ไข) กล่าวคือ มีการเผยแพร่ในที่สัมมนาเชิงปฏิบัติเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยองในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550 แต่ไม่ได้เผยแพร่ข้อมูลหรือจัดส่งรายงานสรุปข้อคิดเห็นจากการสัมมนากลับไปให้ประชาชนที่เข้าร่วมสัมมนาแต่อย่างใด

2.3.2 ผลลัพธ์ของการเข้าถึง (ตัวชี้วัดที่ 84)

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจขั้นสุดท้ายน้อยมาก (ควรปรับปรุงแก้ไข) กล่าวคือ สัดส่วนของภาคประชาชนในคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษและกำหนดการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดระยองในการเข้าไปมีส่วนร่วมตัดสินใจจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง มีจำนวนน้อยกว่าหน่วยงานราชการและผู้ประกอบการ อีกทั้งความรู้ความเข้าใจของผู้ที่เข้าร่วมในการตัดสินใจมีข้อจำกัด และเพราะไม่ได้มีการให้ข้อมูลกับผู้เข้าร่วมล่วงหน้าจึงมีผลทำให้การตัดสินใจของภาคประชาชนในบางประเด็นไม่สามารถมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ ประกอบกับหน่วยงานราชการส่วนใหญ่ไม่เชื่อมั่นในองค์ความรู้หรือภูมิปัญญาของชุมชนในเรื่องการจัดการมลพิษ และมองว่าประชาชนส่วนใหญ่ใช้ความรู้สึกตัดสินใจมากกว่าข้อมูลทางวิชาการ

2.3.3 ความสัมฤทธิ์ผลของการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ (ตัวชี้วัดที่ 86)

ผู้มีส่วนได้เสียมีทั้งผู้ที่พึงพอใจและผู้ที่ไม่พึงพอใจกับการทำงานของเจ้าหน้าที่ ที่ให้การสนับสนุนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) เหตุผลจะขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ของบทบาทในสังคม เช่น การเป็นนักข่าว การเป็นนักเคลื่อนไหวทางสังคม หรือเป็นภาคประชาชนที่เข้าไปเป็นคณะกรรมการชุดต่างๆ เป็นต้น ทั้งนี้ที่มวิจัยได้ทำแบบสอบถามเพิ่มเติมเพื่อสอบถามความคิดเห็นของประชาชนจำนวน 544 คน พบว่า 417 คน หรือ ร้อยละ 92.3 ตอบว่าไม่ทราบเกี่ยวกับเรื่องนี้ นั้นแสดงให้เห็นว่าบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำ

แผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยองในการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องนี้ยังดำเนินการได้ไม่เต็มที่ อย่างไรก็ตาม ประชาชนส่วนหนึ่งได้กล่าวว่า การดำเนินงานของหน่วยงานรัฐและบริษัทเอกชนในพื้นที่เกี่ยวกับปัญหามลพิษในพื้นที่มาบตาพุดมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และการจัดทำแบบสอบถามเกี่ยวกับปัญหามลพิษในพื้นที่มีหลายหน่วยงานที่ดำเนินการ ทั้งบริษัทเอกชน สถาบันวิชาการ และหน่วยงานราชการ ทำให้ไม่สามารถแยกได้ชัดเจนว่าเรื่องไหนเกี่ยวข้องกับแผนปฏิบัติการฯ

2.3.4 ความสัมฤทธิ์ผลในการเสริมสร้างขีดความสามารถของสาธารณชน (ตัวชี้วัดที่ 87)

ผู้มีส่วนได้เสียของแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 มีทักษะและความรู้ที่จำเป็นต่อการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพเพียงเล็กน้อย (ควรปรับปรุงแก้ไข) ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ข้อมูลตรงกันว่าทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแผนปฏิบัติการฯ คือ กรมควบคุมมลพิษ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้เอื้ออำนวยให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการจัดสัมมนารับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการฯ เมื่อวันที่ 23-24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550 ที่สำนักงานนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ซึ่งมีเพียงการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ ขึ้นเท่านั้น แต่ไม่ได้จัดกระบวนการเสริมสร้างขีดความสามารถของประชาชนที่เข้าร่วมสัมมนาอย่างชัดเจน ซึ่งการเสริมทักษะและความรู้ให้กับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจครั้งนั้น และภายหลังจากนั้นก็ไม่ได้จัดกระบวนการเสริมทักษะหรือให้ความรู้ขึ้นอีกแต่อย่างใด

2.3.5 ความสัมฤทธิ์ผลของการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในองค์กรภาคประชาสังคม (ตัวชี้วัดที่ 90)

องค์กรภาคประชาสังคมมีส่วนสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ แต่ไม่ค่อยมีความสัมฤทธิ์ผล (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) กล่าวคือ องค์กรเหล่านี้ได้ทำหน้าที่ติดตามข้อมูลและนำข้อมูลที่ได้ไปพูดคุยกับประชาชนในพื้นที่ และเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษขึ้นในพื้นที่จังหวัดระยอง แต่เพราะประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่จะเคยชินกับสภาพปัญหาในพื้นที่และวิธีการแก้ไขแบบเดิมๆ ของหน่วยงานรัฐ การมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นจึงเป็นไปตามข้อบัญญัติตามกฎหมายเท่านั้น และเพราะองค์กรภาคประชาสังคมที่เข้ามาทำงานในพื้นที่ส่วนใหญ่จะทำงานเน้นหนักในด้านการวิจัยเพื่อเผยแพร่ความรู้หรือติดตามประเมินผลต่างๆ รวมทั้งการสร้างองค์ความรู้และพัฒนาศักยภาพให้กับชุมชนมากกว่าจะรับบทบาทสนับสนุนการแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมให้กับประชาชนในพื้นที่โดยตรง

3. บทสรุป และข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป

การประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมหมวดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กรณีศึกษา การจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550–2554 สามารถสรุปผลการประเมินด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ความพยายามในการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ และความสัมฤทธิ์ผลที่เกิดขึ้น ได้ดังนี้

ด้านกฎหมาย พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ระบุชัดในมาตรา 56 และมาตรา 57 เกี่ยวกับเรื่องสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน รวมทั้งสิทธิที่ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับข้อร้องเรียนไปประกอบการพิจารณาของหน่วยงานได้ ขณะที่ มาตรา 66 และ 67 ได้กล่าวถึงเรื่องสิทธิชุมชน โดยมาตรา 67 ระบุว่า การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงจะต้องศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน ในส่วนของกฎหมายลำดับรองจากรัฐธรรมนูญ

ทั้งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีการระบุเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนไว้กว้าง แต่ก็สามารถนำมาใช้ในการดำเนินการให้เกิดการมีส่วนร่วมของ ประชาชนได้ ขณะที่ พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ไม่ได้มี การระบุถึงเรื่องนี้ชัดเจน นอกจากนี้ หากเป็นระดับการตัดสินใจระดับโครงการจะมีระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มาช่วยให้การดำเนินการ เป็นไปอย่างมีขั้นตอนอีกระดับหนึ่ง

ด้านความพยายาม จากการประเมินกระบวนการตัดสินใจจัดทำแผนปฏิบัติการลด และจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 พบว่า ทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ใช้ กระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ โดยเชิญหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ภาคประชาชนที่ประกอบไปด้วย 25 ชุมชนในเขตพื้นที่มาบตาพุด เครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก เทศบาลเมืองมาบตาพุดและ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่รอบมาบตาพุด วันที่มีการประชุมชัดเจนเพื่อให้กลุ่มคนเหล่านี้ ได้เข้าร่วมในการยกร่างแผนปฏิบัติการฯ คือ วันที่ 23-24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550 ณ สำนักงาน นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด อย่างไรก็ตามผลที่ได้จากการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการครั้งนี้ไม่ได้ ถูกเปิดเผยและเผยแพร่ข้อมูลกลับไปสู่กลุ่มคนที่เข้าร่วมการสัมมนา และผู้ที่ตัดสินใจ เห็นชอบแผนปฏิบัติการฯ นี้ คือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ไม่ใช่ภาคีที่เข้าร่วม ในการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ

ด้านความสัมฤทธิ์ผล โดยภาพรวมแล้วอยู่ในระดับที่ต้องปรับปรุงแก้ไขและพัฒนา ให้ดียิ่งขึ้น ทั้งในด้านการเผยแพร่ข้อมูลการตัดสินใจอันเกิดจากกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าวที่ยังไม่สามารถสืบค้นได้ทั่วไป แต่จะอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายเลขานุการอนุกรรมการ เฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษและกำหนดการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดระยอง และตัวแทน หน่วยงานรัฐที่ร่วมจัดทำแผนปฏิบัติการฯ นี้ ผลที่เกิดขึ้น คือ ประชาชนทั่วไปไม่ทราบชัดเจนว่า ได้เริ่มเรื่องกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ เมื่อไหร่ และสำหรับความคิดเห็นของ ประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ พบว่า มีทั้งส่วนที่พึงพอใจและไม่พึงพอใจต่อการทำงานของหน่วยงานรัฐ โดยขึ้นอยู่กับบทบาทและ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับหน่วยงานของรัฐ ขณะที่บทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมและ องค์การพัฒนาเอกชนต่อประเด็นการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ มีความชัดเจนเรื่องการให้ข้อมูลกับ ประชาชนแต่ผลจากการทำงานให้ข้อมูลกับประชาชนไม่ได้สร้างหลักประกันว่าเมื่อประชาชนมี ส่วนร่วมในการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ แล้วจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างไรต่อไปในพื้นที่ อีกทั้ง

การตัดสินใจในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการฯ จะเป็นการตัดสินใจภายใต้ความเห็นชอบของหน่วยงานและองค์กรภาครัฐเป็นหลัก

สรุปผลการประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม หมวดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทั้งในมิติของกฎหมาย ความพยายาม และความสัมฤทธิ์ผล ได้ดังตารางที่ 9

ตารางที่ 9 สรุปผลการประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษา แผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 หมวดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

ค่าประเมินที่ได้	ตัวชี้วัด
กฎหมายห้าม	-
ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน	53, 56, 58, 67 และ 79
ควรปรับปรุงแก้ไข	70, 81, 82, 84, 87, 88 และ 89
ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น	50, 51, 60, 62, 63, 68, 73, 75, 86 และ 90
ดี	52, 59, 65 และ 76
ดีที่สุด	77
ไม่สามารถประเมินได้	-
รวมจำนวนตัวชี้วัด	27

หมายเหตุ: รายชื่อตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมโปรดดูในภาคผนวก ก

3.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมหมวดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในกรณีศึกษาแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 มีดังต่อไปนี้

- ควรจัดทำพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในระดับนโยบายและระดับพื้นที่เป็นไปอย่างมีหลักการที่ชัดเจน โดยขอบเขตการมีส่วนร่วมครอบคลุมตั้งแต่ช่วงริเริ่มนโยบายหรือโครงการ ช่วงก่อนการตัดสินใจ ไปจนถึงการตัดสินใจ การปฏิบัติ และการติดตามตรวจสอบการดำเนินนโยบายหรือโครงการภายหลังการตัดสินใจ เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนได้เป็นกรอบกติกาที่ทุกฝ่ายทั้งหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และ

ภาคประชาชนได้ใช้สำหรับเป็นหลักปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ขอบเขตของนโยบายหรือโครงการในกฎหมายนี้จะต้องครอบคลุมในทุกเรื่องไม่ใช่เฉพาะแต่เรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้นจึงต้องมีการพิจารณาจากหลายภาคส่วนเพื่อให้ครอบคลุมในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน

- กฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม แต่ในภาคปฏิบัติพบว่าหลายหน่วยงานให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพียงเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายแต่ไม่ได้มีการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของภาครัฐและภาคประชาชน ดังนั้น เพื่อเป็นการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรของหน่วยงานและพัฒนาศักยภาพของประชาชนในพื้นที่จึงควรมีการจัดฝึกอบรมให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานระดับท้องถิ่นเรื่องการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง รวมไปถึงการสร้างเข้าใจกับหน่วยงานถึงความหมายของการมีส่วนร่วม วิธีการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ที่ไม่ใช่การขอความร่วมมือหรือการเชิญประชุม ในส่วนของภาคประชาชนเองจำเป็นต้องมีการให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องการมีส่วนร่วมเช่นกัน โดยเฉพาะสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนควรรู้ว่าสามารถมีส่วนร่วมในเรื่องใดได้บ้าง
- การกำหนดนโยบายของภาครัฐมีลักษณะเป็นการกำหนดแผนพัฒนาในภาพรวมของประเทศ ในขณะที่การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นการพัฒนารายโครงการ ทำให้ยังไม่สามารถสะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่างนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากโครงการพัฒนาในภาพรวมได้ ดังนั้น จึงควรกำหนดแนวทางการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับที่กว้างขึ้น กล่าวคือ ประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของนโยบาย แผนงาน มาตรการ และโครงการพัฒนาต่างๆ โดยจัดทำเป็นรายงานผลการศึกษาเสนอให้ผู้บริหารประเทศพิจารณาประกอบการตัดสินใจ และเปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจตั้งแต่เริ่มต้นพัฒนานโยบายซึ่งจะสามารถช่วยลดปัญหาความขัดแย้งในการพัฒนาในระดับพื้นที่และระดับโครงการได้
- กระบวนการมีส่วนร่วมในกรณีศึกษานี้ใช้ระบบตัวแทนในการจัดทำแผน บางครั้งอาจไม่ครอบคลุมถึงปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่

ในเบื้องต้นพบว่าการจัดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเพียงครั้งเดียว ซึ่งไม่เพียงพอต่อกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ดังนั้น การจัดทำแผนจึงควรกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการจัดทำแผนและระดมความคิดเห็นจากพื้นที่มากกว่า 1 ครั้ง ก่อนการตัดสินใจนำแผนไปปฏิบัติการจริงในพื้นที่ และรูปแบบการมีส่วนร่วมโดยใช้ระบบตัวแทนในการตัดสินใจสำหรับกรณีศึกษานี้พบว่า ในระดับพื้นที่ไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้นต้องมีการปรับปรุงกระบวนการและวิธีการให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัญหาในพื้นที่ เพื่อจะได้เกิดการตัดสินใจที่มาจากกระบวนการมีส่วนร่วม อย่างแท้จริง หรืออาจจะต้องมีมาตรการสำรองเพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่าข้อมูลที่ต้องการนำเสนอสามารถเข้าถึงชุมชนกลุ่มคนชายขอบ และกลุ่มด้อยโอกาส รวมทั้งประชาชนทั่วไปได้จริง

หมวดการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

**กรณีศึกษา คดีฟ้องร้องคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
ฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา
คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการไม่ประกาศให้พื้นที่
ตำบลมาบตาพุด และเทศบาลมาบตาพุด ตลอดจนพื้นที่ข้างเคียง
เป็นเขตควบคุมมลพิษ**

สืบเนื่องจากความไม่พึงพอใจการดำเนินงานของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ไม่ประกาศให้มาบตาพุดเป็นเขตควบคุมมลพิษ แต่ใช้วิธีการจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษ ซึ่งเป็นแผนในลักษณะเดียวกับการแก้ไขปัญหาในเขตควบคุมมลพิษแทน ทำให้เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2550 ชาวบ้านมาบตาพุด 27 คน จาก 11 ชุมชนรอบนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ตัดสินใจใช้สิทธิทางกระบวนการยุติธรรมเป็นครั้งแรก โดยการยื่นฟ้องคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ต่อศาลปกครองจังหวัดระยอง ในฐานะที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการไม่ประกาศให้พื้นที่ตำบลมาบตาพุดและเทศบาลเมืองมาบตาพุด ตลอดจนพื้นที่ข้างเคียงเป็นเขตควบคุมมลพิษ ทั้งนี้ ด้วยความมุ่งหวังว่าศาลปกครอง¹⁵ จะเป็นทีี่พึ่งสุดท้ายที่จะทำให้ชาวบ้านได้รับความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง

การประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมหมวดการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในกรณีนี้เป็น การประเมินว่าผู้ฟ้องคดีสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในกรณีนี้ได้มากน้อยเพียงใด โดยศึกษา ทั้งในมิติของกฎหมายว่าเอื้อต่อการเข้าถึงมากน้อยอย่างไร ความพยายามดำเนินงานของศาลปกครอง รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และความสัมฤทธิ์ผลที่เกิดขึ้น ลำดับเนื้อหาในบทนี้กล่าวถึง ความเป็นมาของคดีฟ้องร้องและกระบวนการพิจารณาตีปกครอง วิธีการจัดเก็บข้อมูล ผลการประเมิน และบทสรุปและข้อเสนอแนะ

¹⁵ “ศาลปกครอง” เป็นศาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่เป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม โดยจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ศาลนี้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาตีปกครอง พ.ศ. 2542

1. ความเป็นมาของคดีฟ้องร้องและกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง

ปัญหาสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในมาบตาพุด

มาบตาพุดเป็นพื้นที่พัฒนาอุตสาหกรรมที่เป็นที่รู้จักกันดีในสังคมไทย ทั้งในแง่ของ ความใหญ่โตของเขตนิคมอุตสาหกรรมที่สร้างรายได้มหาศาลให้กับประเทศไทย และในแง่ของ มลพิษจากอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ คุณภาพชีวิตของประชาชน และ สิ่งแวดล้อมในพื้นที่มาบตาพุดและพื้นที่ใกล้เคียงมาเป็นระยะเวลายาวนาน

ย้อนกลับไป เมื่อ พ.ศ. 2540 เด็กนักเรียนหลายร้อยคนจากโรงเรียนมาบตาพุด- พันพิทยาการต้องเข้ารักษาตัวในโรงพยาบาล และต้องทนนั่งเรียนหนังสือโดยต้องปิดปากและ จมูก เมื่อชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ สื่อมวลชนร่วมกันเรียกร้องให้หน่วยงานรัฐ ดำเนินการแก้ไขปัญหา วิธีการแก้ปัญหาโดยหน่วยงานรัฐ คือ ย้ายโรงเรียนออกไปจากพื้นที่ ขณะที่โรงงานอุตสาหกรรมและนิคมฯ ยังคงเดินหน้าขยายการลงทุนต่อไป

ต่อมาในเดือนตุลาคม-พฤศจิกายน 2548 กรมควบคุมมลพิษตรวจพบสารประกอบ อินทรีย์ระเหยง่ายมากกว่า 40 ชนิด โดยเป็นสารก่อมะเร็ง 20 ชนิด และในจำนวนสารก่อมะเร็ง 20 ชนิดนี้ มีค่าสูงกว่าระดับเฝ้าระวังคุณภาพอากาศในบรรยากาศของ US-EPA (EPA Region 6 Screening Level) ประเทศสหรัฐอเมริกา อยู่ถึง 19 ชนิด นอกจากสารประกอบอินทรีย์ระเหยง่าย แล้วมลพิษที่สำคัญที่ตรวจพบ คือ ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ และก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ซึ่ง เกิดจากกระบวนการเผาไหม้เชื้อเพลิงและกระบวนการผลิตในภาคอุตสาหกรรม

ด้านมลพิษทางน้ำและการกัดเซาะชายฝั่ง พบว่า แม้นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดจะมี ระบบบำบัดน้ำเสีย และโรงงานขนาดใหญ่จะมีระบบบำบัดน้ำเสีย แต่เนื่องจากโรงงาน อุตสาหกรรมมีเป็นจำนวนมากประกอบกับน้ำเสียจากชุมชนที่บางส่วนไม่ผ่านการบำบัดก่อน ปล่อยสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ จากการตรวจวัดคุณภาพน้ำผิวดินของกรมควบคุมมลพิษพบว่า มีอินทรีย์สารและปริมาณความเข้มข้นของโลหะหนักที่มีค่าสูงเกินค่ามาตรฐาน ได้แก่ ทองแดง แมงกานีส นิเกิล สารหนู เป็นต้น ส่งผลให้เกิดการสะสมของโลหะหนักในสัตว์น้ำ ทั้งหอย ปลา รวมถึงการเกิดปัญหาแพลงค์ตอนบูม นอกจากนี้ ในด้านชายฝั่งทะเล พบปัญหาชายฝั่งถูกกัดเซาะ ประมาณ 5-10 เมตรต่อปี รวมระยะทางยาวเกือบ 5 กิโลเมตร

นอกจากการตรวจวัดของกรมควบคุมมลพิษแล้ว ดร. อาภา หวังเกียรติ อาจารย์ประจำสาขาวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยรังสิต ได้เก็บตัวอย่างแหล่งน้ำใน 25 ชุมชนในเขตพื้นที่มาบตาพุด จำนวน 80 ตัวอย่าง เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2548 และกุมภาพันธ์ 2549 พบว่า บ่อน้ำดื่มของชุมชนมีการปนเปื้อนของโลหะหนักอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็น แคดเมียม ตะกั่ว แมงกานีส เหล็ก สารหนู โคบอลต์ โครเมียม ทองแดง นิกเกิล และสังกะสี โดยทุกตัวอย่างพบว่าจะมีโลหะหนักปนเปื้อนอย่างน้อย 1 ชนิด ซึ่งเกินค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำอุปโภคบริโภคในชนบทที่คณะกรรมการบริหารโครงการจัดให้มีน้ำสะอาดในชนบททั่วราชอาณาจักรปี 2531 กำหนดไว้ (เดชรินทร์ สุขกำเนิด และคณะ, 2550) อาทิ

ตารางที่ 10 ปริมาณโลหะหนักของตัวอย่างน้ำจากชุมชนในพื้นที่มาบตาพุด อ. เมือง จ. ระยอง

โลหะหนัก	จำนวนตัวอย่างที่เกินมาตรฐาน	ปริมาณ (มิลลิกรัม/ลิตร)				
		ค่ามาตรฐาน	ค่าเฉลี่ย	ค่าสูงสุด	ค่าต่ำสุด	จำนวนเท่าที่เกินมาตรฐาน (คิดจากค่าสูงสุด)
แคดเมียม	65	0.005	0.023	0.030	0.0030	6
เหล็ก	40	0.5	2.969	75.717	0.0139	151
แมงกานีส	29	0.3	0.610	10.301	0.0050	34
ตะกั่ว	28	0.05	0.108	2.329	0.0007	47
สังกะสี	1	5	0.762	49.237	0.0009	10

หมายเหตุ: ค่ามาตรฐานในที่นี้ คือ ค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำอุปโภคบริโภคในชนบทที่คณะกรรมการบริหารโครงการจัดให้มีน้ำสะอาดในชนบททั่วราชอาณาจักรปี 2531

ผลการวิเคราะห์ระดับการปนเปื้อนของสารโลหะหนักเกินมาตรฐานดังกล่าวชี้ถึงความเสี่ยงต่อสุขภาพและความปลอดภัยของชุมชน อันเนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุด ซึ่งมีโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษสูงกว่า 90 โรงงาน รวมถึงโรงกลั่นน้ำมัน โรงงานปิโตรเคมี เคมี พลาสติก และโรงกำจัดของเสียอันตราย¹⁶

ส่วนผลกระทบทางด้านสุขภาพ จากการศึกษากาการเจ็บป่วยของผู้ป่วยนอกโรงพยาบาลมาบตาพุด ในปี 2545 พบว่า ประชาชนป่วยเป็นโรคเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจมากที่สุด โดยมีถึง 12,940 คน (การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, 2547) นอกจากนี้ ยังมีการเพิ่มขึ้น

¹⁶ “ประกาศเขตควบคุมมลพิษกึ่งอุตสาหกรรม”. สำนักข่าวประชาธรรม วันที่ 22 มกราคม 2550

ของอัตราการเจ็บป่วยของประชาชนด้วยโรคผิวหนังและเนื้อเยื่อใต้ผิวหนัง โรคระบบทางเดินหายใจ อันเนื่องมาจากการสัมผัสมลพิษ และผลกระทบที่ใช้เวลาระยะหนึ่งก่อนแสดงอาการของการเกิดของโรคมะเร็ง โดยเฉพาะมะเร็งในเม็ดเลือดขาว (ผู้จัดการออนไลน์, 5 กุมภาพันธ์ 2550) ข้อมูลดังกล่าวสอดคล้องกับข้อมูลการเข้ารับบริการในแผนกผู้ป่วยนอกของประชาชนของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดระยอง ที่พบว่า กลุ่มโรคที่ประชาชนมารับบริการในสถานพยาบาลมากที่สุด คือ กลุ่มโรคระบบทางเดินหายใจ เช่นเดียวกัน ในด้านผลการศึกษาด้านการดำเนินการเจ็บป่วยด้วยโรคระบบทางเดินหายใจปี 2544 - 2549 พบว่า จังหวัดระยองมีผู้เข้ารับบริการโรคระบบทางเดินหายใจสูงกว่าระดับประเทศ และเป็นกลุ่มโรคที่ประชาชนเข้ารับบริการสูงเป็นอันดับ 1 และมีแนวโน้มสูงขึ้น (กรมควบคุมมลพิษ, 2551) นอกจากนี้ นพ.มรกต กรเกษม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข ได้ให้สัมภาษณ์หลังจากการเข้าตรวจเยี่ยมพื้นที่ของนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ซึ่งเป็นไปตามมาตรการเฝ้าระวังและแก้ไขผลกระทบสุขภาพของประชาชนจากมลพิษในอากาศที่เกิดจากภาคอุตสาหกรรมว่า โรคที่เกี่ยวข้องเนื่องจากปัญหามลพิษทางอากาศที่สำคัญ ได้แก่ โรคมะเร็ง โรคระบบทางเดินหายใจ และโรคผิวหนัง จากผลการตรวจคุณภาพอากาศของพื้นที่มาบตาพุดที่ตรวจพบปริมาณของสารประกอบอินทรีย์ระเหยง่าย (volatile organic compounds, VOCs) ในอากาศ และสารโลหะหนัก เช่น แคดเมียม ตะกั่วปรอท ซึ่งให้เห็นว่าประชาชนในแถบนี้อาจมีความเสี่ยงที่จะเกิดพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพสูงกว่าคนพื้นที่อื่นๆ จึงจำเป็นที่ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องเร่งควบคุมแก้ไขที่ต้นเหตุอย่างเร่งด่วน และจริงจัง (ไทยรัฐ, 16 พฤศจิกายน 2550)

ขณะที่ผลการวิจัยของ รศ.ดร. เรณู เวชรัตน์พิมล อาจารย์ประจำภาควิชาชีววิทยา คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร เพื่อตรวจหาความสัมพันธ์ของสาเหตุการเกิดโรคอันจะนำไปสู่การเฝ้าระวังความเสี่ยงจากการเป็นมะเร็งความเสี่ยงจากการเป็นโรคมะเร็งของประชากรในพื้นที่มาบตาพุด โดยการเก็บตัวอย่างเยื่อข้างแก้มของประชาชนที่สมัครใจทั่วไปจำนวน 400 ราย แบ่งเป็นผู้ใหญ่ 100 ราย และเด็กนักเรียนโรงเรียนเทศบาลมาบตาพุด จำนวน 300 ราย เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2550 พบว่า จากจำนวนตัวอย่างดังกล่าว กลุ่มผู้ใหญ่จำนวน 100 ราย มีจำนวนมากกว่า 50% ที่พบสารพันธุกรรมหรือ DNA ที่บ่งบอกถึงความผิดปกติของยีนในร่างกายที่มีความเสี่ยงสูงที่จะเป็นโรคมะเร็ง โดยมีข้อมูลยืนยันจากผลการตรวจวิเคราะห์ในห้องทดลองพบว่า ดีเอ็นเอในเซลล์เยื่อข้างแก้มเกิดการแตกหักจำนวนมาก บางรายมีเซลล์ที่มี DNA แตกหักถึง 128 เซลล์ จาก 4,000 เซลล์ที่ตรวจต่อคน ขณะที่คนปกติจะมีเซลล์ที่มี DNA แตกหักอยู่ในระหว่าง 0-10 เซลล์ใน 4,000 เซลล์ต่อคนเท่านั้น และข้อมูลจากผลการวิเคราะห์ในห้องทดลองยังยืนยันว่า มลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมมาบตาพุด ยังส่งผลต่อสิ่งมีชีวิต

อื่นๆ ด้วย จากการนำตัวอย่างของปลา กบ ไล่เตียน และพืชบางชนิดที่ไวต่อการรับมลพิษ เช่น หอมใหญ่ ว่านกาบหอย พบว่า สารพิษธรรมชาติมีความผิดปกติของเซลล์สูง (ฐานเศรษฐกิจ, 10-13 มิถุนายน 2550)

การแก้ไขปัญหาโดยหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

นับจากการย้ายโรงเรียนมาบตาพุดพันพิทยาคารในปีพ.ศ. 2540 หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องได้พยายามดำเนินงานแก้ไขปัญหาด้วยการตั้งคณะทำงานชุดต่างๆ เพื่อติดตามตรวจสอบแก้ไขปัญหามลพิษในเขตพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีมติเมื่อปี 2541 ให้ศึกษาการประเมินผลกระทบคุณภาพอากาศในบรรยากาศด้วยแบบจำลองคณิตศาสตร์ เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาศักยภาพการรองรับมลพิษทางอากาศบริเวณพื้นที่มาบตาพุด จังหวัดระยอง โดยให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ดำเนินโครงการ โดยใช้งบประมาณร่วมกับการระดมทุนจากผู้ประกอบการภาคเอกชนในพื้นที่ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2541)

ปี 2548-2549 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีมติให้ศึกษาความเป็นไปได้ในการประกาศเขตบริเวณพื้นที่ตำบลมาบตาพุดให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ¹⁷ ซึ่งจะนำไปสู่การดำเนินการหรือการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตาม มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ระบุว่า

“ในกรณีที่น่าจะปรากฏว่า ท้องที่ใดมีปัญหามลพิษ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้ท้องที่นั้นเป็นเขตควบคุมมลพิษ เพื่อดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษได้”

¹⁷ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้มีมติการประชุมครั้งที่ 10/2548 เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2548 มอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พิจารณาความเป็นไปได้ในการประกาศเขตควบคุมมลพิษในบริเวณพื้นที่ตำบลมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง เนื่องจากมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อม และสุขภาพอนามัยของประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณโดยรอบ และให้นำเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาต่อไป

นอกจากนี้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีมติเพิ่มเติมเร่งรัดให้การศึกษาความเป็นไปได้ดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน และมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อการบริหารจัดการมลพิษทางอากาศบริเวณพื้นที่มาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง เพื่อเสนอแนะนโยบายและมาตรการในการจัดการศักยภาพการรองรับมลพิษทางอากาศบริเวณพื้นที่มาบตาพุด และให้เสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาภายใน 60 วัน และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พิจารณาจัดทำแผนและเสนอพื้นที่อื่นที่เหมาะสมเพื่อรองรับการขยายพื้นที่อุตสาหกรรมของประเทศ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2548)

อย่างไรก็ดี ในการประชุมครั้งที่ 1/2550 (นัดพิเศษ) เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2550 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีมติ “ไม่ประกาศให้พื้นที่ตำบลมาบตาพุดเป็นเขตควบคุมมลพิษ” และมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษและกำหนดการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดระยอง ซึ่งเป็นการดำเนินงานในลักษณะเดียวกับการแก้ไขปัญหามลพิษในเขตควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และให้คณะกรรมการฯ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่มาบตาพุดโดยกำหนดเป้าหมายและระยะเวลาที่ชัดเจน หากการดำเนินการไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้จะมีการพิจารณาการประกาศพื้นที่มาบตาพุดเป็นเขตควบคุมมลพิษต่อไป อีกทั้งยังมีมติเห็นชอบให้ใช้มาตรการแนวทางการซื้อขายมลพิษ (emission trading)

ในการประชุมดังกล่าว นายสุวัฒน์ หวังวงศ์วัฒนา อธิบดีกรมควบคุมมลพิษได้รายงานสถานการณ์แนวทางการจัดการและการประเมินศักยภาพการรองรับมลพิษพื้นที่มาบตาพุดว่า “หากโรงงานอุตสาหกรรมทุกแห่งปล่อยก๊าซออกไซด์ของไนโตรเจนและก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ออกมาตามจริง (actual emission) จะทำให้เกิดการเกินศักยภาพการรองรับมลพิษทางอากาศ ” ดังนั้น กรมควบคุมมลพิษจึงเสนอให้นำเทคโนโลยีควบคุมการระบายมลพิษทางอากาศที่ดีที่สุดมาใช้ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีมติให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยปรับปรุงข้อมูลนำเข้าและตัวแปรนำเข้าอื่นๆ เพื่อให้แบบจำลองทางคณิตศาสตร์มีความถูกต้องเชื่อถือได้ โดยเฉพาะข้อมูลอุณหภูมิตามเวลา และ ให้กระทรวงพลังงานและกรมควบคุมมลพิษไปหารือกับบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) โรงไฟฟ้าระยอง และผู้ประกอบการอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง ในการปรับลดการระบายก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และออกไซด์ของไนโตรเจน และพารามิเตอร์อื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดในการ

รองรับโรงงานอุตสาหกรรม โดยให้ดำเนินการแล้วเสร็จภายใน 1 เดือน (กรมควบคุมมลพิษ, 2551)

และต่อมาคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษและกำหนดการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดระยองในการประชุมครั้งที่ 1/2550 เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2550 ได้มีมติเห็นชอบกรอบการดำเนินการและแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง

การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนเพื่อป้องกันผลกระทบจากการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ประชาชนและชุมชนที่ได้รับผลกระทบ รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานรณรงค์เรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมต่างไม่เห็นด้วยกับวิธีการแก้ไขปัญหของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และรณรงค์เรียกร้องให้มีการประกาศให้พื้นที่บริเวณมาบตาพุดเป็นเขตควบคุมมลพิษ พร้อมทั้งมีความเห็นว่าการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติดำเนินการแก้ไขปัญหาตามแนวทางดังกล่าวข้างต้นนั้นเป็นการละเว้นการปฏิบัติอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 59 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535¹⁸

วันที่ 9 เมษายน 2550 ตัวแทนของประชาชนและชุมชนในเขตตำบลมาบตาพุด และเทศบาลมาบตาพุด ตลอดจนพื้นที่ข้างเคียง ทำหนังสือ คปอ. เลขที่ 042/2550 ลว. 9 เมษายน 2550 ในนามของ “เครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก” ถึงประธานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเรียกร้องให้คณะกรรมการฯใช้อำนาจหน้าที่ประกาศพื้นที่ดังกล่าวให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ แต่กลับไม่ได้รับคำตอบ การชี้แจงใดๆ จากคณะกรรมการฯ

¹⁸ ตัวอย่างการรณรงค์เรียกร้องของชุมชนผู้ได้รับผลกระทบ องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการ พิจารณาได้จาก
http://www.politic.tjanews.org/index.php?option=com_content&task=view&id=403&Itemid=9
http://www.newspnn.com/detail.php?dataid=4402&code=n2_22012007_01&mode=th
http://www.bangkokbiznews.com/2007/01/24/WW70_7001_news.php?newsid=1917
<http://www.moneychannel.co.th/Menu6/BreakingNews/tabid/98/newsid533/11662/Default.aspx>
http://www.newspnn.com/detail.php?dataid=4324&code=n2_19122006_01&mode=th

ต่อมาในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2550 ชาวบ้านมาบตาพุด 27 คน จาก 11 ชุมชนรอบนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด¹⁹ ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อศาลปกครองจังหวัดระยองในฐานที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติละเลยการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และเป็นกรกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยขอให้ศาลปกครองจังหวัดระยองมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 59 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยประกาศให้พื้นที่ตำบลมาบตาพุด และเทศบาลเมืองมาบตาพุด ตลอดจนพื้นที่ข้างเคียงที่มีปัญหาสิ่งแวดล้อมร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเป็นเขตควบคุมมลพิษเพื่อดำเนินการควบคุม ลดและขจัดมลพิษตามกฎหมาย²⁰

ผู้ฟ้องคดีทั้ง 27 คนเป็นประชาชนที่อาศัยอยู่ใน 11 ชุมชนในเขตเทศบาลเมืองมาบตาพุด ซึ่งมีพื้นที่ครอบคลุม ต. มาบตาพุด ต. ห้วยโป่ง และบางส่วนของ ต. มาบข่า ต. เนินพระ และ ต. ทับมา โดยชุมชนที่อยู่อาศัยของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่บริเวณโดยรอบของพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด และผู้ฟ้องคดีประกอบอาชีพเกษตรกรรม ธุรกิจส่วนตัว รับจ้างทั่วไป ค้าขาย และแม่บ้าน โดยใช้น้ำจากบ่อน้ำและน้ำประปาในการอุปโภคบริโภค และเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษที่เกิดจากนิคมอุตสาหกรรมทั้งมลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ และของเสียอันตรายที่ปล่อยออกมาจากนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด

¹⁹ สาเหตุการฟ้องคดีเนื่องจากการที่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่มาบตาพุด อ.เมือง จ.ระยอง ต้องเผชิญกับปัญหาสุขภาพและสิ่งแวดล้อมจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรมหนักในนิคมอุตสาหกรรมมาเป็นเวลานาน หลายคนเจ็บป่วยเป็นโรคทางเดินหายใจ โรคมะเร็ง และอีกหลายชีวิตต้องสังเวยให้กับโรคร้ายที่มาจากมลพิษอุตสาหกรรม ประกอบกับสภาพสิ่งแวดล้อมในชุมชนรอบนิคมอุตสาหกรรมตกอยู่ในสภาวะที่เลวร้าย มีมลพิษทางอากาศที่ร้ายแรง มลพิษทางน้ำและอันตรายจากกากของเสียอันตราย และเป็นที่แน่ชัดแล้วว่าการแก้ปัญหาของหน่วยงานรัฐไม่ได้ทำให้ปัญหาสุขภาพและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่มาบตาพุดดีขึ้น ประชาชนยังคงต้องรับสารพิษเข้าสู่ร่างกายตลอดเวลา และมีแนวโน้มว่าจะมีการขยายอุตสาหกรรมในพื้นที่อีกโดยไม่คำนึงถึงปัญหาที่เป็นอยู่ (สำนักข่าวประชาไท, 2550)

²⁰ คำฟ้องและคำขอท้ายคำฟ้องระหว่างนายเจริญ เดชคุ้ม กับพวกรวม 27 คน ผู้ฟ้องคดี และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดี เลขคดีหมายเลขดำที่ 192/2550 วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2550

ผลการพิพากษาของศาลปกครองระยองและสถานการณ์ปัจจุบัน

เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2552 ศาลปกครองระยองได้พิพากษาให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม - แห่งชาติประกาศให้ท้องที่เขตเทศบาลเมืองมาบตาพุดทั้งหมด รวมทั้งตำบลเนินพระ ตำบลมาบข่า และตำบลทับมา อำเภอเมืองระยอง ทั้งตำบล ตลอดจนท้องที่ตำบลบ้านฉาง อำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง ทั้งตำบล เป็นเขตควบคุมมลพิษ เพื่อดำเนินการควบคุม ลด และจัดมลพิษ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายต่อไป

ต่อมาในวันที่ 16 มีนาคม 2552 ในการประชุมของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ที่ประชุมได้มีมติให้ประกาศเขตควบคุมมลพิษตามที่ศาลปกครองระยองพิพากษา โดยจะอุทธรณ์เฉพาะประเด็นการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หลังจากนั้น เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2552 ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ขณะนี้ (16 เมษายน 2552) คดีนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดว่าจะรับอุทธรณ์หรือไม่

หลังจากนั้นเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2552 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ออกประกาศฉบับที่ 32 (พ.ศ. 2552) เรื่อง กำหนดให้ท้องที่เขต ต. มาบตาพุด ต. ห้วยโป่ง ต. เนินพระ และ ต. ทับมา อ. เมืองระยอง จ. ระยอง ทั้งตำบล ต. มาบข่า อ. นิคมพัฒนา จังหวัดระยอง ทั้งตำบล และ ต. บ้านฉาง อ. บ้านฉาง จ. ระยอง ทั้งตำบล รวมทั้งพื้นที่ทะเลภายในแนวเขต เป็นเขตควบคุมมลพิษ

กระบวนการดำเนินคดีปกครอง

ศาลปกครองเป็นศาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่เป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (ศาลปกครอง, 2551)

คดีปกครอง หมายถึง คดีปกครองที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางการปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนกรณีหนึ่ง และข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเองกรณีหนึ่ง โดยเป็นข้อพิพาทที่เกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร กระทำละเมิดหรือมีความรับผิดชอบอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้

อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ได้แก่

- 1) **หน่วยงานทางปกครอง** มีอยู่ 7 ประเภท ได้แก่
 - (1) หน่วยงานราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม
 - (2) หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด และอำเภอ
 - (3) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
 - (4) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา
 - (5) หน่วยงานรัฐที่ได้เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรมหาชน
 - (6) หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ
 - (7) หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากรัฐให้อำนาจทางปกครอง หรือดำเนินการทางปกครอง
- 2) **เจ้าหน้าที่ของรัฐ**
 - (1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง
 - (2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล
 - (3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐ

ตามกฎหมายปกครอง คำสั่ง (หรือ “คำสั่งทางปกครอง”) หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อการสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต อนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง การจดทะเบียน

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ตามมาตรา 42 ระบุว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้น การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นตามที่อยู่เขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในการศึกษาครั้งนี้ ประชาชนและชุมชนบริเวณตำบลมาบตาพุด และเทศบาลเมืองมาบตาพุด ตลอดจนพื้นที่ข้างเคียงยื่นฟ้องต่อศาลปกครองจังหวัดระยอง ในฐานะที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมายปกครอง) ละเลยการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวในที่นี้หมายถึงคณะกรรมการไม่ยอมใช้อำนาจตามมาตรา 59 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการประกาศให้ เทศบาลมาบตาพุด ตลอดจนพื้นที่ข้างเคียง เป็น “เขตควบคุมมลพิษ” และฐานอำนาจฟ้องหรือฐานสิทธิในการเป็นผู้ฟ้องคดีนั้นสืบเนื่องมาจากประชาชนและชุมชนบริเวณตำบลมาบตาพุด และเทศบาลเมืองมาบตาพุด ตลอดจนพื้นที่ข้างเคียง เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษในพื้นที่ดังกล่าว การที่คณะกรรมการไม่ประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตควบคุมมลพิษกลุ่มประชาชนและชุมชนจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา 42 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2. วิธีการจัดเก็บข้อมูล

2.1 เอกสารที่เกี่ยวข้อง

2.1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2469 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 12 พ.ศ. 2546
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 -แก้ไขครั้งที่ 5 พ.ศ. 2546
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขครั้งที่ 3 พ.ศ. 2546
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
- ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

- ระเบียบการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 127 ว่าด้วยการติดต่อขอรับทราบข้อมูลข่าวสารของนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2542
- ระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544
- ระเบียบกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาข้อมูลข่าวสารของราชการที่ไม่ต้องเปิดเผย พ.ศ. 2546
- ระเบียบกรมโรงงานอุตสาหกรรมว่าด้วยขั้นตอนและระยะเวลาการพิจารณาและดำเนินการตามคำขอของประชาชนเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2546
- ประกาศกรมควบคุมมลพิษ เรื่อง โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ วิธีดำเนินการและสถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารของกรมควบคุมมลพิษ พ.ศ. 2547
- ระเบียบสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2548
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548
- ประกาศกรมควบคุมมลพิษ เรื่อง การดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของกรมควบคุมมลพิษ พ.ศ. 2550

2.1.2 เอกสารเผยแพร่

- ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 32 (พ.ศ. 2552) เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2552 เรื่อง กำหนดให้ท้องที่เขต ต. มาบตาพุด ต. ห้วยโป่ง ต. เนินพระ และต. ทับมา อ. เมืองระยอง จ. ระยอง ทั้งตำบล ต. มาบข่า อ. นิคมพัฒนา จังหวัดระยอง ทั้งตำบล และ ต. บ้านฉาง อ. บ้านฉาง จ. ระยอง ทั้งตำบล รวมทั้งพื้นที่ทะเลภายในแนวเขต เป็นเขตควบคุมมลพิษ
- คำพิพากษาศาลปกครองระยอง เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2552 กรณีคดีฟ้องร้องคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (คดีหมายเลขดำที่ 192/2550 และคดีหมายเลขแดงที่ 32/2552)

- แผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ. 2550-2554 จัดทำโดยคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษและกำหนดการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดระยอง.
- ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง จัดทำโดย อัมพันธ์ เจริญวัฒน์
- ประมวลกฎหมายปกครอง จัดทำโดย สำนักงานศาลปกครอง.

2.2 เว็บไซต์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานศาลปกครอง www.admincourt.go.th

กรมควบคุมมลพิษ www.pcd.go.th

สำนักงานตรวจการแผ่นดินรัฐสภา www.ombudsman.go.th

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา www.krisdika.go.th

2.3 การสัมภาษณ์เชิงลึกและสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์

นายสุรัชย์ ตรงงาม	ทนายความและผู้ประสานงานโครงการนิติธรรมสิ่งแวดล้อม
นายสุทธิ อัมมสา	ผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก
นายนิพล แจ่มเหมือน	นิติกร 6 ว กรมโรงงานอุตสาหกรรม
นายสุรัชย์ งามอาจเดชากุล	เจ้าหน้าที่ศาลปกครอง
	สังกัดสถาบันพัฒนาตุลาการและข้าราชการฝ่ายปกครอง

3. ผลการประเมิน

คณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องราวร้องเรียนหรืออุทธรณ์ในกรณีศึกษา นี้ หมายถึง ศาลปกครอง ในส่วนต่อไปนี้จะนำเสนอผลการประเมินหมวดการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมประกอบการประเมิน ในมิติของกฎหมายเฉพาะ ความพยายามของศาลปกครองและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง และ ความสัมพันธ์ผลที่เกิดขึ้น ผลการประเมินสามารถจัดระดับค่าของการประเมินได้เป็น 7 ระดับ ได้แก่ กฎหมายห้าม, ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน, ควรปรับปรุงแก้ไข, ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น, ดี, ดีที่สุด และไม่สามารถประเมินได้ ผลการประเมินมีดังต่อไปนี้

3.1 ด้านกฎหมายเฉพาะ

3.1.1 คุณภาพและขอบเขตของกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (ตัวชี้วัดที่ 95 และ 96)

ผลการประเมินคุณภาพและขอบเขตของกฎหมายมีดังนี้

1) ประเด็นที่ 1: เป็นการตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้นว่ามีกฎหมายที่กำหนดให้มีหน่วยงานหรือคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการพิจารณาคำร้อง/อุทธรณ์และตัดสินวินิจฉัยหรือไม่ เพียงใด ผลการประเมินพบว่า มีกฎหมายที่กำหนดถึงหลักเกณฑ์ เงื่อนไขให้ศาลปกครองต้องพิจารณาคำร้อง (คำฟ้อง) ไว้อย่างกว้างขวางครอบคลุมถึงกรณีศึกษาอย่างสมบูรณ์ (ดีที่สุด)

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง พบว่า “ศาลปกครอง” มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีปกครองคดีนี้โดยตรงตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ในกรณีนี้ ผู้มีสิทธิฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองจังหวัดระยอง เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2550 และศาลปกครองได้มีคำสั่งรับฟ้องเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2550 (คดีหมายเลขดำที่ 192/2550) ข้อพิพาทดังกล่าวเป็นการฟ้องให้ศาลปกครองพิจารณาว่าคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่งหรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล ได้ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ ตามอำนาจหน้าที่ตามตามมาตรา 59 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการประกาศให้พื้นที่ในเขตเทศบาลเมืองมาบตาพุด ตลอดจนพื้นที่ข้างเคียง เป็น “เขตควบคุมมลพิษ” จึงเข้าข่ายอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองตามมาตรา 9 (2) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เมื่อพิจารณาฐานอำนาจฟ้องหรือฐานสิทธิในการฟ้องคดี พบว่า ประชาชนผู้ฟ้องคดี²¹ เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี

²¹ ผู้มีอำนาจฟ้องในกรณีศึกษานี้ ไม่มีประเด็นให้ต้องพิจารณาถึงประเด็น “คณะบุคคล” ว่า “เครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก” ถือว่าเป็น “คณะบุคคล” ผู้มีอำนาจฟ้องในคดีนี้หรือไม่ เนื่องจาก ผู้เสียหายมิได้ประสงค์จะฟ้องในนามของ “เครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก” หากแต่แต่ละคนฟ้องในนามของตัวเอง

พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เนื่องจากประชาชนเหล่านี้อาศัยอยู่ในพื้นที่บริเวณตำบลมาบตาพุด เทศบาลเมืองมาบตาพุด และพื้นที่ข้างเคียง จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากปัญหามลพิษในพื้นที่ จากการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติไม่ประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตควบคุมมลพิษจึงทำให้กลุ่มประชาชนและชุมชนเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามความมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองนอกจากเป็นการใช้สิทธิตามกฎหมายปกครองแล้ว ยังเป็นการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้แก่ สิทธิชุมชนและสิทธิของบุคคลในการร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ ฯลฯ (มาตรา 67) สิทธิของประชาชนและชุมชนในการได้รับการรับรองคุ้มครองและผูกพันศาลในการบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย (มาตรา 27) สิทธิในการร้องทุกข์ของประชาชนได้รับการรับรองไว้ (มาตรา 59) และสิทธิในการฟ้องร้องหน่วยงานรัฐ (มาตรา 60)

2) ประเด็นที่ 2: มุ่งประเมินว่ากฎหมายเปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถยื่นคำร้องขอให้มีการทบทวน หรือยื่นอุทธรณ์ต่อองค์กรอิสระที่มีอำนาจที่จะกลับคำตัดสินใจ/วินิจฉัย มากน้อยเพียงใด จากการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องประเด็นการอุทธรณ์สรุปได้ว่า มีกฎหมายที่กำหนดถึงหลักเกณฑ์ เงื่อนไขให้ทบทวนหรืออุทธรณ์คำพิพากษาไว้อย่างเพียงพอ คือ สามารถยื่นอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดได้ โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดถือว่า “เป็นที่สุด”²² ไม่สามารถอุทธรณ์โต้แย้งได้อีก (ดี)

จากการทบทวนเรื่องการอุทธรณ์ภายใต้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พบว่า การอุทธรณ์ได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับระดับของศาล²³

²² “เป็นที่สุด” หมายถึง กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว คู่กรณีไม่สามารถอุทธรณ์โต้แย้งได้อีกต่อไป เช่น คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด (มาตรา 73 วรรคท้าย พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542)

²³ ศาลปกครองมี 2 ชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด การฟ้องคดีโดยทั่วไปจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ยื่นฟ้องต่อศาลที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือมีมูลคดีเกิด แต่ถ้าเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี

หากเป็นคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องมิได้กำหนดให้เป็นที่สุด แต่ถ้าหากเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุดจะอุทธรณ์โต้แย้งต่อไปไม่ได้ กฎหมายใช้คำอยู่สองคำ คือ คำว่า “ถึงที่สุด” และคำว่า “เป็นที่สุด”

การฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองจังหวัดระยองในกรณีนี้ ศาลนี้มีสถานะเป็นศาลปกครองชั้นต้น ดังนั้น หากศาลมีคำพิพากษาออกมาในรูปใดก็ตาม คู่กรณีสามารถอุทธรณ์โต้แย้งต่อไปได้ โดยยื่นต่อศาลปกครองชั้นสูงสุดซึ่งจะทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคำอุทธรณ์โต้แย้งดังกล่าวต่อไป

นอกจากคู่กรณีจะมีสิทธิอุทธรณ์แล้ว ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มิได้จำกัดว่าเฉพาะคู่กรณีในศาลปกครองชั้นต้นเท่านั้นที่มีสิทธิอุทธรณ์ได้ จึงต้องหมายความว่าบุคคลภายนอกที่มีได้เป็นคู่กรณีในศาลปกครองชั้นต้น แต่เป็นผู้มีส่วนได้เสียที่ถูกกระทบโดยคำพิพากษา หรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น ย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ได้ โดยการอุทธรณ์ต้องระบุถึงประเด็นข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ที่ต้องการคัดค้าน และต้องเป็นประเด็นที่ได้กล่าวถึงไว้ในศาลปกครองชั้นต้นแล้วเท่านั้น เว้นแต่ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ

ทั้งนี้ การอุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 73 กำหนดว่าต้องยื่นภายใน 30 วัน นับแต่มีคำพิพากษา มิฉะนั้นจะถือว่าคดีนั้นเป็นอัน “ถึงที่สุด” หากศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์สามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ตามข้อ 104 แห่งระเบียบฯ ต่อศาลปกครองสูงสุด ภายใน 30 วันนับแต่รับคำสั่ง²⁴

หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรงไม่ต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นก่อน

²⁴ “ถึงที่สุด” หมายถึง กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว คู่กรณีสามารถอุทธรณ์โต้แย้งต่อไปได้ แต่ต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด หากมิได้อุทธรณ์โต้แย้งภายในระยะเวลาดังกล่าว กฎหมายถือว่าคำพิพากษานั้น “ถึงที่สุด” (มาตรา 73 วรรคแรก พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542)

3.1.2. คุณภาพและข้อจำกัดทางกฎหมายในการเข้าถึง (ตัวชี้วัดที่ 97)

การตรวจสอบกฎหมายในประเด็นคุณภาพและข้อจำกัดทางกฎหมายในการเข้าถึง มุ่งประเมินว่า ข้อกำหนดเรื่องการเป็นความลับของข้อมูล” ที่กำหนดโดยคุณธรรม, หน่วยงานรัฐ หรือ ผู้ที่เกี่ยวข้องฝ่ายที่ 3 (รวมถึงกรณีบริษัทเอกชน) ในการเสนอข้อมูลที่ถูกร้องเรียนหรืออุทธรณ์ (ในกรณีคือ การเสนอข้อมูลต่อศาลปกครอง) นั้น มีขอบเขตที่ชัดเจน มากน้อยเพียงใด จะมีผลทำให้เอกสาร/ข้อมูลใดไม่สามารถถูกนำเสนอต่อศาลในฐานะพยานหลักฐานได้หรือไม่ จากการประเมินโดยพิจารณาบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเป็นความลับของข้อมูลสรุปผลการประเมินได้ว่าข้อกำหนดเรื่องการเป็นความลับของข้อมูลจากอย่างน้อยสองหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีขอบเขตไม่ชัดเจนและไม่จำกัด (ควรปรับปรุงแก้ไข)

ตัวชี้วัดนี้ประเมินกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษา ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ระเบียบกรมควบคุมมลพิษว่าด้วยข้อมูลข่าวสารทางราชการ พ.ศ. 2542, ประกาศกรมควบคุมมลพิษ เรื่อง โครงสร้าง อำนาจหน้าที่วิธีดำเนินการและสถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารของกรมควบคุมมลพิษ พ.ศ. 2547 และระเบียบสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2548

ผลการประเมิน พบว่า สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้รับการรับรองไว้ในมาตรา 56 และ 57 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แต่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดเรื่อง “ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย” ไว้ในมาตรา 14 และ 15 โดยให้อยู่ในดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการที่จะปฏิเสธหรือเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐปฏิเสธการให้ข้อมูลแล้วจึงตกเป็นภาระแก่ผู้ยื่นคำร้องที่จะอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จึงสรุปว่า หลักการเปิดเผยข้อมูลตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นยังขาดความชัดเจนในบางกรณี

ในส่วนของการดำเนินคดีปกครอง เนื่องจากวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นระบบไต่สวน (ข้อ 5 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543) โดยตุลาการทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยตนเอง (master of the procedure) ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีการโต้ตอบเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างคู่กรณีในรูปของคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม ตลอดจนเอกสารและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้ว ซึ่งตุลาการอาจกำหนดประเด็นในการโต้ตอบให้แก่คู่กรณีด้วยก็ได้ และหากปรากฏว่าข้อเท็จจริงที่ได้มายังไม่เพียงพอ หรือมีความไม่ชัดเจนประการใด ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสมโดยจะรับฟังจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญหรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควร (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 55 วรรคสาม และระเบียบฯ ข้อ 50-55) หรือ หากคู่กรณีเห็นว่าเอกสารข้อมูลบางอย่างอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐคู่กรณี หรืออยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐอื่น สามารถร้องขอต่อศาลปกครองให้ศาลใช้อำนาจเรียกเอกสารจากหน่วยงานดังกล่าวเข้ามาในสำนวนการพิจารณาได้

นอกจากนี้ คู่กรณียังมีสิทธิขอตรวจดูพยานหลักฐานที่แต่ละฝ่ายได้ยื่นไว้ในสำนวน เว้นแต่กรณีที่มีกฎหมายคุ้มครองให้ไม่ต้องเปิดเผย หรือศาลปกครองเห็นว่าจำเป็นต้องไม่เปิดเผย เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินงานของรัฐ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดไว้ว่า ข้อมูลดังกล่าว จะไม่ถูกนำมาใช้รับฟังในการพิจารณาพิพากษาคดี (มาตรา 55 วรรคสอง)

จากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษานี้ พบว่า หน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องในกรณีนี้ คือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดี สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ และกรมควบคุมมลพิษซึ่งดูแลเรื่องเขตควบคุมมลพิษ หน่วยงานเหล่านี้มีการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ จึงออกประกาศหรือระเบียบเพื่อเป็นแนวปฏิบัติภายในหน่วยงาน ซึ่งให้ดุลยพินิจแก่เจ้าหน้าที่อย่างกว้างขวาง และไม่มีความชัดเจนในนิยามของการเป็นความลับและข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย กล่าวคือ

1) กรมควบคุมมลพิษ กำหนดให้ฝ่ายเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขานุการกรมเป็นสถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารของกรม ตามข้อ 3 แห่งประกาศ

กรมควบคุมมลพิษ เรื่องโครงสร้างและการจัดองค์กร อำนาจหน้าที่ วิธีดำเนินงาน และสถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารของกรมควบคุมมลพิษ พ.ศ. 2547 โดยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ภายใต้ความครอบครองของกรมควบคุมมลพิษ ตามระเบียบกรมควบคุมมลพิษว่าด้วยข้อมูลข่าวสารทางราชการ พ.ศ. 2542 แบ่งข้อมูลออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

(1) ข้อมูลที่ประสงค์จะเผยแพร่ให้แจกจ่ายได้ทันทีตามจำนวนที่เหมาะสมโดยไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบฯ

(2) ข้อมูลที่เปิดเผยได้

(3) ข้อมูลที่เปิดเผยไม่ได้ ได้แก่

(3.1) ข้อมูลที่เปิดเผยไม่ได้และอยู่ในระหว่างการดำเนินการ จัดทำวิเคราะห์ จำแนก รวบรวม หรือจัดทำขึ้นใหม่ “กขส.” จะเป็นผู้พิจารณาเสนอความคิดเห็นแก่ผู้มีอำนาจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และ

(3.2) ข้อมูลที่เปิดเผยไม่ได้และดำเนินการเสร็จแล้ว ได้แก่ เรื่องต่างๆ และมติคณะรัฐมนตรีที่ยังคงชั้นความลับไว้, เรื่องทั่วไปที่ไม่เป็นมติคณะรัฐมนตรีที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์, รายงานการประชุมกรมที่เป็นเรื่องปกปิดหรือเป็นการประชุมลับ, ประวัติข้าราชการ ลูกจ้างของกรม, ประวัติบุคคลภายในคณะกรรมการ คณะทำงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ และตามกฎหมายอื่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรม, เอกสารหรือรายงานการศึกษาต่างๆ หากเปิดเผยอาจจะทำให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจการคลังของประเทศ, เอกสารหรือรายงานที่หากเปิดเผยแล้วจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จ ล่วงไปได้ ไม่ว่าจะเป็นเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม, ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงาน ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำดังกล่าว, รายงานการตรวจสอบมลพิษหรือรายงานการตรวจข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องราวร้องทุกข์ หากเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด, ข้อมูลข่าวสารตามข้อ (2) ที่ “กขส.” เห็นว่ายังคงชั้นความลับไว้

2) ระเบียบสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2548 แบ่งข้อมูลข่าวสารภายในหน่วยงานเป็น 4 ประเภท ได้แก่

(1) ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยที่อยู่ระหว่างดำเนินการ

(2) ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยหรือเป็นความลับของทางราชการที่อยู่ระหว่างดำเนินการ

(3) ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยที่ดำเนินการเสร็จแล้ว และลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว หรือหนังสือเวียน กระทรวง ทบวง กรม

(4) ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยที่ดำเนินการเสร็จแล้ว นอกจากข้อ (3) ซึ่งข้อมูลทั้ง 4 ประเภท โดยกำหนดให้ผู้ต้องการข้อมูลยื่นคำร้อง (แบบ กกข.1-กรณีเป็นส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ หรือ กกข. 2 - กรณีเป็นบุคคลทั่วไป) เพื่อขออนุญาตรับทราบ/เข้าถึงข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ระดับต่างๆ ที่มีอำนาจอนุญาตตามระเบียบ

3.1.3 คุณภาพและเงื่อนไขกฎหมายเรื่องการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ (ตัวชี้วัดที่ 98)

การตรวจสอบกฎหมายในประเด็นนี้เป็นการประเมินว่า กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ จะต้องพัฒนาขีดความสามารถของกรรมการหรือบุคลากรให้เข้าใจสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมมากน้อยเพียงใด

เนื่องจากองค์ประกอบหรือสมาชิกของคณะกรรมการที่อาจไม่คุ้นเคยกับกฎหมายและวิธีพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษาอาจกลายเป็นข้อจำกัดในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น การพัฒนาขีดความสามารถในลักษณะต่างๆ จะช่วยลดอุปสรรคข้อจำกัดของการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ผลจากการประเมินกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดให้ต้องพัฒนาขีดความสามารถของผู้พิพากษา (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) โดยพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษา ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

จากการทบทวนกฎหมาย พบว่า พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อผลักดันแนวคิดธรรมาภิบาล (good governance) ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมขึ้น ได้กำหนดไว้ใน มาตรา 11 ว่า "ส่วนราชการมีหน้าที่พัฒนาความรู้ในส่วนราชการ เพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ โดยต้องรับรู้ข้อมูลข่าวสารและสามารถประมวลผลความรู้ในด้านต่างๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการได้อย่างถูกต้อง รวดเร็วและเหมาะสมกับสถานการณ์ รวมทั้งต้องส่งเสริมและ

พัฒนาความรู้ความสามารถ สร้างวิสัยทัศน์และปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการในสังกัดให้เป็นบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและมีการเรียนรู้ร่วมกัน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการให้สอดคล้องกับการบริหารราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามพระราชกฤษฎีกานี้” อย่างไรก็ดี ยังไม่ปรากฏความชัดเจนในการนำกฎหมายนี้ไปสู่การปฏิบัติหรือบังคับใช้

มาตรา 11 (5) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสมแต่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นไปโดยมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังคงขาดความชัดเจนถึงวิธีการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรดังกล่าว ส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่มีข้อกำหนดให้พัฒนาขีดความสามารถของผู้พิพากษาแต่อย่างใด

3.1.4 คุณภาพและเงื่อนไขกฎหมายเรื่องการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชน (ตัวชี้วัดที่ 101 และ 102)

ผลการประเมินคุณภาพและเงื่อนไขกฎหมายเรื่องการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนประกอบด้วย 2 เรื่องสำคัญ ดังนี้

1) ประเด็นที่ 1: มุ่งประเมินว่า กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องช่วยเหลือประชาชน โดยจัดให้มีการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค การจัดทำคู่มือหรือการจัดฝึกอบรมเกี่ยวกับกระบวนการร้องเรียนหรือยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ในกรณีศึกษาที่ 1 มากน้อยเพียงใด เนื่องจากประชาชนบางส่วนอาจไม่สามารถใช้กลไกของศาลได้ เว้นเสียแต่หน่วยงานรัฐได้ดำเนินการในหลายช่องทางเพื่อให้ประชาชนรู้จักและเข้าใจถึงกลไกดังกล่าว วิธีการ อาจได้แก่ การจัดทำคู่มือ หรือการจัดฝึกอบรมเกี่ยวกับกระบวนการร้องเรียน หรือยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ จากการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องว่าได้มีการกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องช่วยเหลือประชาชนเพียงใด ผลการประเมินสรุปได้ว่า กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานต้องจัดให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค และการสนับสนุนอื่นๆ ให้น้อยมาก (ควรปรับปรุงแก้ไข)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษา ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จากการประเมินผลพบว่า แม้ในทางปฏิบัติ จะพบว่าศาลปกครองได้จัดให้มีการให้ความช่วยเหลือ คำปรึกษาในการดำเนินคดีปกครอง จัดให้มีเจ้าหน้าที่ให้คำปรึกษาในการเขียนฟ้องและดำเนินกระบวนการทางศาลปกครอง มีการจัดทำคู่มือ รวมถึงสนับสนุนให้บุคลากรภายในหน่วยงานเป็นวิทยากรบรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองเป็นการทั่วไป แต่หากเมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พบว่า ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ รวมไปถึงการจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญ รวมถึงแพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ เพื่อให้ความเห็นทางวิชาการประกอบการรับฟังพยานหลักฐาน ก็ไม่ปรากฏว่าศาลปกครองจะจัดให้มี ฯลฯ

2) ประเด็นที่ 2: เป็นการประเมินว่า กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (sub-national governments) ให้มีความเข้าใจและส่งเสริมการใช้สิทธิของประชาชนในการร้องเรียนหรืออุทธรณ์ในกรณีศึกษานี้ มากน้อยเพียงใด

ผลการประเมินสรุปได้ว่า กฎหมายมิได้ระบุถึงการพัฒนาขีดความสามารถไว้ (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน) โดยพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษา ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2469 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 12 พ.ศ. 2546, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขครั้งที่ 5 พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขครั้งที่ 3 พ.ศ. 2546

จากการประเมิน พบว่า แม้ในทางปฏิบัติ จะพบว่าศาลปกครองได้จัดให้มีการให้ความช่วยเหลือ คำปรึกษาในการดำเนินคดีปกครอง มีการจัดทำคู่มือ รวมถึงสนับสนุนให้บุคลากรภายในหน่วยงานเป็นวิทยากรบรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครอง แต่หากเมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พบว่าไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง พบว่าไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้

3.1.5 เงื่อนไขกฎหมายเรื่องระยะเวลา (ตัวชี้วัดที่ 103)

ประเด็นเงื่อนไขกฎหมายเรื่องระยะเวลาเป็นการประเมินว่า กฎหมายกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม (reasonableness of timeframe) ในการพิจารณาตัดสินหรือวินิจฉัยของคณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ ใ่ว่างชัดเจนเพียงใด สรุปการประเมินว่า กฎหมายได้กำหนดระยะเวลาที่ค่อนข้างเหมาะสมในการพิจารณาตัดสินหรือวินิจฉัย (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษา ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผลการประเมิน พบว่า มาตรา 55 ของกฎหมายนี้ได้กำหนดกรอบวิธีพิจารณาความปกครองไว้เป็นหลักการว่า การพิจารณาพิพากษาคดีต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว แต่ต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบการชี้แจงตามควร โดยทำเป็นหนังสือ

เมื่อพิจารณารายละเอียดของกระบวนการของศาลปกครอง พบว่า มีการกำหนดระยะเวลาของขั้นตอนการดำเนินงานในรายละเอียดไว้เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม กระบวนการสามารถจำแนกได้เป็น 2 ระยะ คือ การพิจารณาคดี และการพิพากษาคดีหรือการออกคำสั่งใดๆ ในส่วนของการพิจารณาคดีมีประเด็นระยะเวลาที่ควรพิจารณา ดังนี้

1) ระยะเวลาในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริง วิธีพิจารณาคดีปกครองได้กำหนดขั้นตอนและกรอบระยะเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล ผ่านกระบวนการชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานของคู่กรณีเป็น 4 ระยะ เป็นอย่างน้อย คือ คำฟ้องของผู้ฟ้องคดี, การทำ “คำให้การ” ของผู้ถูกฟ้องคดี, การทำ “คำคัดค้านคำให้การ” ของผู้ฟ้องคดี และการทำ “คำให้การเพิ่มเติม” ของผู้ถูกฟ้องคดี

โดยหลักการ ขอล่าหา/ชี้แจง/โต้แย้งพร้อมพยานหลักฐานที่คู่กรณีต้องยื่นต่อศาลนั้นจะมีกำหนดระยะเวลาชัดเจน กล่าวคือ เมื่อศาลได้รับคำฟ้องก็จะจัดส่งสำเนาคำฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อจัดทำคำให้การ และเมื่อศาลได้รับคำให้การก็จะจัดส่งสำเนาคำให้การให้แก่ผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำคำคัดค้านคำให้การ ฯลฯ ในแต่ละขั้นตอนจะใช้เวลาแต่ละฝ่ายดำเนินการชี้แจงโต้แย้งพร้อมนำเสนอพยานหลักฐาน เป็นเวลา 30 วันนับแต่วันได้รับสำเนาเอกสาร หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 55 และ

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 43, 47 และ 48 วรรคหนึ่ง)

หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยื่นคำให้การภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริงตามฟ้อง แล้วศาลจะพิจารณาพิพากษาต่อไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม (ระเบียบฯ ข้อ 46)

ในการทำคำให้การเพิ่มเติม ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีระยะเวลาเพียง 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับสำเนา หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดเท่านั้น (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 55, ระเบียบฯ ข้อ 49)

หากพิจารณาจากกรอบระยะเวลาขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด จะเห็นได้ว่ากระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงจะใช้เวลาอย่างน้อยที่สุด 75 วัน

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติมักพบว่าปัจจัยอื่นที่ทำให้กระบวนการพิจารณาคดีภายใต้กรอบระยะเวลาขั้นต่ำไม่สามารถเป็นจริง กล่าวคือ การขอขยายเวลาในการยื่นคำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติมของคู่กรณี ซึ่งโดยหลักการแล้วศาลมักอนุญาตให้ขยายระยะเวลา ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

2) ระยะเวลาก่อนการกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ภายหลังจากที่ศาลได้รับคำให้การเพิ่มเติมแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะจัดทำบันทึกสรุปสำนวนเพื่อเสนอองค์คณะ และกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยตุลาการหัวหน้าคณะ ไม่ปรากฏว่ามีกรอบระยะเวลา

3) ระยะเวลาก่อนการกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกและการแถลงคดี ภายหลังกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ตุลาการเจ้าของสำนวนจะส่งมอบสำนวนคดีให้กับ “ตุลาการผู้แถลงคดี” เพื่อจัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและความเห็นในการวินิจฉัยคดีเสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา โดยการแถลงด้วยวาจาในวันนั่งพิจารณาคดี (ในการพิจารณาคดีปกครอง องค์คณะฯ จะต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อยหนึ่งครั้ง โดยจะต้องส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน ในวันดังกล่าวคู่กรณีมีสิทธิยื่นคำแถลง รวมทั้งนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงเพื่อ

ยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมต่อองค์คณะฯ) ในวันนั่งพิจารณาคดีนี้ หากตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่าข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีเปลี่ยนแปลงไป สามารถจัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและความเห็นของตนขึ้นใหม่ได้ และเสนอต่อองค์คณะฯ เพื่อพิจารณาต่อไป

4) ระยะเวลาก่อนมีคำพิพากษา ในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกนั้น ตุลาการหัวหน้าคณะอาจนัดประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาหรือมีคำสั่ง/คำพิพากษาในวันเดียวกันนั้น หรือวันอื่น (ระเบียบฯ ข้อ 89)

ข้อสังเกต เมื่อพิจารณากรอบวิธีการดำเนินคดีปกครองข้างต้นจะเห็นได้ว่าการดำเนินงานข้อ 2) - 4) มีการกำหนดกรอบเวลาขึ้นต่ำไว้ แต่มีความยืดหยุ่นได้เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาคดีและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม ทั้งนี้ตามหลักการตามมาตรา 55 ที่ว่า “การพิจารณาพิพากษาคดีต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว”

นอกจากนี้ในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองได้มีการกำหนด “มาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษา” โดยเปิดโอกาสให้คู่กรณีร้องขอ หรือศาลออกคำสั่งเองหากเห็นสมควร การกำหนดมาตรการนี้ตั้งอยู่บนหลักการเหตุผลที่ว่า เนื่องจากความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดียังคงมีอยู่ การที่จะรอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีนั้น ในบางกรณีอาจไม่ทันการเพราะการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลก่อนมีคำพิพากษาอาจใช้เวลานานพอสมควร ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษา อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า การขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษานั้น หากคำขอมีเนื้อหาเดียวกัน หรือมีวัตถุประสงค์เดียวกันกับคำขอท้ายฟ้อง (หรือคำขอให้ศาลมีคำพิพากษา) ศาลอาจไม่กำหนดมาตรการนี้ให้ เนื่องจากศาลอาจเห็นว่า หากศาลให้ตามคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ก็เท่ากับว่าศาลได้พิพากษาไปทันทีตามฟ้องของผู้ฟ้องคดี

กล่าวโดยสรุป แม้มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะไม่ได้กำหนดระยะเวลาเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนว่าต้องพิจารณาพิพากษาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเท่าไร แต่จากรายละเอียดการดำเนินงานในขั้นตอนการพิจารณาคดีจะเห็นได้ว่าการกำหนดกรอบเวลาขึ้นต่ำไว้แต่มีความยืดหยุ่น เปิดโอกาสให้

คู่กรณีได้ชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียม ซึ่งขั้นตอนเหล่านี้จึงไม่ควรถูกจำกัดด้วยระยะเวลา (ไม่รวมถึงประเด็นอายุความ)

3.2 ด้านความพยายามของศาลปกครองและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.2.1 ขอบเขตและคุณภาพของความพยายาม (ตัวชี้วัดที่ 105, 108, 109 และ 110)

ผลการประเมินขอบเขตและคุณภาพของความพยายามมี 4 ประเด็นสำคัญดังนี้

1) ประเด็นที่ 1: มาตรฐาน กฎระเบียบ หรือนโยบายของคณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์มีความเข้มงวด ชัดเจนเพียงพอ ที่จะประกันความเป็นอิสระและความเป็นกลางของคณะกรรมการหรือองค์กรนั้น จากการทบทวนกฎหมายกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง สรุปการประเมินว่า มาตรฐาน กฎระเบียบ หรือนโยบายของศาลปกครองมีความเข้มงวดชัดเจนในการประกันความเป็นอิสระและความเป็นกลางระดับหนึ่ง (ดี)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อค้นพบจากการประเมินมีดังนี้

1) **คุณสมบัติของตุลาการ/กรอบการดำรงตำแหน่งตุลาการ/บทลงโทษ**
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดคุณสมบัติของตุลาการในศาลปกครองไว้อย่างชัดเจน โดยผู้ดำรงตำแหน่งในศาลปกครองสูงสุดต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 13 ไม่มีลักษณะต้องห้าม ในขณะที่ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 14 หากมีลักษณะต้องห้ามให้ลาออกตามมาตรา 16 ส่วนตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 18 ไม่มีลักษณะต้องห้ามในขณะที่ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 14 ทั้งนี้วิธีการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือระเบียบที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองกำหนด การแต่งตั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามมาตรา 12 และ 17 และก่อนเข้ารับหน้าที่ตุลาการศาลปกครองครั้งแรกต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ตามมาตรา 20

นอกจากนี้ตามมาตรา 22 กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองจะต้องประพฤติตนตามวินัยแห่งการเป็นตุลาการศาลปกครองตามที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองกำหนด

มิฉะนั้น คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองอาจมีมติไล่ออกได้หากปรากฏเหตุตามมาตรา 23 และจะต้องถูกสอบสวนตามมาตรา 24 นอกจากนี้ยังมีการจัดทำ “จริยธรรมตุลาการศาลปกครอง”

2) การดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษา เมื่อมีการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะเป็นผู้จ่ายคดีสำนวนไปยังองค์คณะ โดยมีหลักเกณฑ์ในการจ่ายสำนวนคดีโดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญขององค์คณะ, พิจารณาถึงพื้นที่รับผิดชอบขององค์คณะ, อาจจ่ายสำนวนคดีโดยใช้วิธีการใดที่ไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้าว่าจะจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะใดพิจารณา (มาตรา 56 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ)

คู่กรณีสามารถร้องคัดค้านตุลาการได้ (ระเบียบฯ ข้อ 14 วรรคสอง) หรือตุลาการสามารถขอถอนตัว (ระเบียบฯ ข้อ 15 วรรคแรก) เมื่อมีเหตุแห่งการคัดค้านผู้พิพากษาที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (มาตรา 11) รวมทั้งเหตุอื่นใดอันมีสภาพร้ายแรงซึ่งอาจทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีเสียความยุติธรรม

3) กลไกการถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างตุลาการศาลปกครองด้วยกันเอง เพื่อตรวจสอบความสมบูรณ์ถูกต้องของข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยชี้ขาด กฎหมายได้กำหนดให้มี “ตุลาการเจ้าของสำนวน” เป็นผู้ทำหน้าที่แสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริง แต่ต้องเสนอข้อเท็จจริงดังกล่าวต่อตุลาการอื่นที่ประกอบเป็นองค์คณะของตน และเสนอต่อ “ตุลาการผู้แถลงคดี” ซึ่งเป็นตุลาการอีกคนหนึ่งที่มีได้นั่งอยู่ในองค์คณะ, ในการตัดสินใจ ก่อนที่องค์คณะจะลงมติวินิจฉัย ตุลาการผู้แถลงคดีจะเสนอความเห็น หรือทำ “คำแถลงการณ์” ซึ่งจะเป็นหลักประกันให้การใช้อำนาจตัดสินใจขององค์คณะมีความรอบคอบและถูกต้องมากยิ่งขึ้น เพราะหากองค์คณะไม่เห็นด้วยกับคำแถลงการณ์ โดยหลักจะต้องแสดงให้เห็นถึงเหตุผลที่หนักแน่นและน่าเชื่อถือมากกว่า

อย่างไรก็ดี สถาบันใดๆ ภายใต้โครงสร้างทางสังคม หากไม่ปรากฏกลไกตรวจสอบจากภายนอกคงไม่สามารถประเมินให้ค่าพิสัยสูงสุดได้

2) ประเด็นที่ 2: คณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องราวเรียนหรืออุทธรณ์ในกรณีศึกษาที่ประเมินนี้มีความเป็นอิสระและวางตนเป็นกลางมากน้อยเพียงใด ด้วยเหตุที่กระบวนการพิจารณาคดียังไม่เป็นที่สุด เนื่องจากอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

ว่าจะรับอุทธรณ์หรือไม่ การประเมินความเป็นกลางและอิสระในกรณีนี้จึงเป็นประเมินในเบื้องต้นเท่านั้นว่า²⁵ มีศาลปกครองมีความอิสระและวางตนเป็นกลางสูง (ดี) เนื่องจาก ศาลปกครองได้กำหนดกฎระเบียบการดำเนินงานและกรอบระยะเวลาที่เหมาะสมให้แก่คู่กรณี และในทางปฏิบัติศาลได้พิจารณาข้อเท็จจริงตามกรอบกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษา คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

3) ประเด็นที่ 3: ในระหว่างการพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ คู่กรณีทั้งสองฝ่ายสามารถเข้าถึงข้อมูลที่ใช้ในการพิจารณา และค้นหาข้อเท็จจริงได้มากน้อยเพียงใด จากการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และข้อเท็จจริง พบว่า ข้อมูลส่วนใหญ่ในสำนวนเป็นข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐ แม้ว่าศาลปกครองจะใช้วิธีพิจารณาแบบไต่สวนและผู้ฟ้องคดีสามารถให้ศาลเรียกเอกสารได้ แต่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของศาลที่จะมีคำสั่งเรียกเอกสารเข้ามาในสำนวนหรือไม่ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของฝ่ายผู้ฟ้องคดีจึงมีข้อจำกัดบางประการอยู่ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่ผู้ฟ้องคดีที่เสนอต่อศาลเพื่อประกอบการพิจารณานั้น ผู้ฟ้องคดีแสวงหาด้วยตนเองจากองค์กรพัฒนาเอกชน

²⁵ การจัดประชุมผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายเพื่อพิจารณา (ร่าง) ผลการศึกษาด้านกฎหมายในโครงการธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม มาบตาพุด เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2551 ที่ประชุมมีความเห็นว่า แม้มาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จะกำหนดว่า “ผู้ใดวิจารณ์การพิจารณาหรือพิพากษาคดีของศาลปกครองโดยสุจริตด้วยวิธีทางวิชาการ ผู้นั้นไม่มีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล หรือดูหมิ่นศาลหรือตุลาการ” แต่ควรต้องระมัดระวังการกระทำที่ถือว่าเป็นการละเมิดศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 32

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 32

(2) ถ้าหนังสือพิมพ์หรือสิ่งพิมพ์ ได้กล่าวหรือแสดงไม่ว่าโดยวิธีใดๆ ในระหว่างการพิจารณาคดีไปจนถึงมีคำพิพากษาเป็นที่สุดซึ่งข้อความหรือความเห็น โดยประสงค์จะให้มียุติพลเหนือความรู้สึกรักของประชาชน หรือเหนือศาลหรือเหนือคู่ความ หรือเหนือพยานแห่งคดี ซึ่งพอจะเห็นได้ว่าจะทำให้การพิจารณาคดีเสียความยุติธรรมไป เช่น

ก. เป็นการแสดงผิดจากข้อเท็จจริงแห่งคดี หรือ

ข. เป็นการรายงานหรือย่อเรื่องหรือวิพากษ์ซึ่งกระบวนการพิจารณาแห่งคดีอย่างไม่เป็นกลางและไม่ถูกต้อง หรือ

ค. เป็นการวิพากษ์โดยไม่เป็นธรรม ซึ่งการดำเนินคดีของคู่ความ หรือคำพยานหลักฐาน หรือนิสัยความประพฤติของคู่ความหรือพยาน รวมทั้งการแถลงข้อความอันเป็นการเสื่อมเสียต่อชื่อเสียงของคู่ความหรือพยาน แม้ถึงว่าข้อความเหล่านั้นจะเป็นความจริง หรือ

ง. เป็นการชักจูงให้เกิดมีคำพยานเท็จ

นักวิชาการ และผู้เสียหาย ด้วยเหตุนี้ จึงประเมินได้ว่าคุณกรณีสามารถเข้าถึงได้เพียงบางส่วน (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษา ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

จากการประเมินพบว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้เอกสารพร้อมพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่คุณกรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยื่นต่อศาล จะต้องยื่นพร้อมสำเนาเพื่อการจัดส่งต่อให้คุณกรณีอีกฝ่ายหนึ่งด้วยเสมอ ไม่ว่าจะเป็น คำฟ้องของผู้ฟ้องคดี (มาตรา 61 (1), ระเบียบฯ ข้อ 42²⁶) หรือ คำให้การของผู้ถูกฟ้องคดี (ระเบียบฯ ข้อ 43) คำคัดค้าน/คำยอมรับคำให้การของผู้ฟ้องคดี (ระเบียบฯ ข้อ 47, 48 วรรคหนึ่ง) คำให้การเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดี (ระเบียบฯ ข้อ 49) รวมถึง คำแถลงการณ์ปิดคดีของคุณกรณีในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก (มาตรา 59)

คุณกรณีอาจขอให้ศาลใช้อำนาจเรียกข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของอีกฝ่ายหนึ่งได้ด้วย (ระเบียบฯ ข้อ 54) รวมถึงคุณกรณีมีสิทธิขอตรวจดูพยานหลักฐานที่แต่ละฝ่ายได้ยื่นไว้ในสำนวน เว้นแต่กรณีใดมีกฎหมายคุ้มครองให้ไม่ต้องเปิดเผยหรือศาลปกครองเห็นว่าจำเป็นต้องไม่เปิดเผย เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินงานของรัฐ ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ด้วยว่า กรณีที่ข้อมูลไม่สามารถเปิดเผยได้ดังกล่าว ศาลปกครองจะนำมารับฟังในการพิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้ (มาตรา 55 วรรคสอง)

4) ประเด็นที่ 4: กระบวนการพิจารณาเรื่องราวเรียน/อุทธรณ์ มีความโปร่งใสต่อประชาชนมากน้อยเพียงใด สรุปผลการประเมินได้ว่า กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองเป็นกระบวนการพิจารณาที่เปิดเผย (fair trial) ประเมินว่า กระบวนการพิจารณาเรื่องราวเรียน/อุทธรณ์มีความโปร่งใสต่อประชาชนเป็นส่วนใหญ่ (ดี) เนื่องจากการดำเนินงานเป็นไปตามกฎหมายกำหนด โดยเมื่อทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ

²⁶ เว้นแต่พยานหลักฐานประกอบคำฟ้องมีปริมาณมากหรือการส่งสำเนาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นภาระแก่ศาลอย่างมาก ก็จะส่งรายการพยานหลักฐานไปให้เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีมาขอตรวจดูหรือให้มาขอรับที่ศาล (ระเบียบฯ ข้อ 42)

วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ว่ากำหนดเรื่องกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้มี ความโปร่งใสต่อประชาชนมากนักน้อยเพียงใด พบว่า

- ในชั้นของการแสวงหาข้อเท็จจริง กฎหมายไม่ได้กำหนดว่าศาลจะต้อง ดำเนินการโดยเปิดเผย

- ในชั้นของการนั่งพิจารณาคดี กฎหมายกำหนดให้กระทำโดยเปิดเผย ไม่ว่าจะเป็น การนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกหรือในครั้งต่อไป (มาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ปกครองฯ) กล่าวคือ ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าฟังการพิจารณาคดีได้ เว้นแต่ในคดีเรื่องใดเพื่อ รักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หากศาล เห็นสมควร อาจห้ามไม่ให้มีการเปิดเผยข้อเท็จจริง หรือข้อมูลต่างๆ ทั้งหมดหรือบางส่วนที่ ปรากฏในคำคู่ความหรือคำแถลงของคู่กรณีก็ได้ หรือห้ามไม่ให้ประชาชนเข้ารับฟังการพิจารณา บางส่วนหรือทั้งหมดห้ามไม่ให้ออกโฆษณา/ข่าวทั้งหมดหรือบางส่วน (มาตรา 60 วรรคสอง)

อย่างไรก็ดี ไม่ว่าศาลจะมีคำสั่งห้ามตามมาตรา 60 วรรคสองหรือไม่ก็ตาม คำพิพากษาทั้งฉบับเต็มหรือย่อที่โฆษณาเผยแพร่เป็นข่าว ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน หากกระทำโดยเป็นกลางและถูกต้องแล้ว กฎหมายไม่ถือว่าเป็นการกระทำผิดกฎหมาย เว้นแต่ใน กรณีที่ศาลเห็นสมควร เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีงาม ศาลจะมีคำสั่งห้ามโดยตรงว่ามีให้เปิดเผยคำพิพากษาทั้งหมดหรือบางส่วนนั้นก็ได้ (มาตรา 60 วรรคท้าย)

3.2.2 ค่าใช้จ่ายและความสามารถในการใช้จ่าย (ตัวชี้วัดที่ 112)

การประเมินค่าใช้จ่ายและความสามารถในการจ่าย มุ่งประเมินว่าคณะกรรมการ หรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ในกรณีศึกษานี้ได้แบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของผู้ยื่นเรื่อง ร้องเรียนหรืออุทธรณ์ มากน้อยเพียงใด จากการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และข้อเท็จจริงในคดี จึงสรุปผลการประเมินว่า ศาลปกครองมีการดำเนินการที่จะแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของผู้ยื่นเรื่อง ร้องเรียนหรืออุทธรณ์เพียงเล็กน้อย (ควรปรับปรุงแก้ไข) จากการศึกษาพบว่าภาระค่าใช้จ่ายใน การยื่นเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์นั้น อาจแบ่งได้เป็น 3 ส่วน ได้แก่ ค่าธรรมเนียมศาล ค่าวิชาชีพ ทนายความ และค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี รายละเอียดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายมีดังนี้

1) **ค่าธรรมเนียมศาล** เนื่องจากคดีนี้ ผู้เสียหาย/ผู้อาจได้รับความเสียหาย หรือ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง “ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตาม มาตรา 59 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยประกาศให้พื้นที่ ตำบลมาบตาพุด และเทศบาลมาบตาพุด ตลอดจนพื้นที่ข้างเคียงที่มีปัญหาสิ่งแวดล้อมร้ายแรง ถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเป็นเขตควบคุมมลพิษ เพื่อดำเนินการควบคุม ลดและขจัดมลพิษตามกฎหมาย” จึงมีใช้คดีที่ขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือ ส่งมอบทรัพย์สิน (ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละ 2.5 ของทุนทรัพย์ ตามมาตรา 45 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542) ดังนั้น ในการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีภาระค่าใช้จ่ายสำหรับการยื่นฟ้อง

2) **ค่าวิชาชีพทนายความ** หากพิจารณาตามหลักการวิธีพิจารณาคดีปกครองซึ่งเป็นระบบไต่สวน อาจกล่าวได้ว่า ระบบนี้มุ่งที่จะให้คู่กรณีมีโอกาสเท่าเทียมกันที่จะโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนอย่างเต็มที่หรือสามารถยื่นฟ้องคดีได้โดยง่ายและประหยัด ไม่จำเป็นต้องใช้ทนายความในการดำเนินกระบวนการพิจารณา แต่ในความเป็นจริงแล้ว ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในข้อพิพาทและการนำเสนอพยานหลักฐาน รวมถึงไม่มั่นใจที่จะดำเนินคดีด้วยตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่คู่กรณีเป็นหน่วยงานรัฐ อย่างไรก็ดี ในกรณีศึกษา ผู้ฟ้องคดีได้รับการสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายจากองค์กรพัฒนาเอกชน คือ โครงการนิทรรศการสิ่งแวดล้อม จึงไม่มีภาระค่าใช้จ่ายในส่วน of ค่าวิชาชีพทนายความ แต่ภาระค่าใช้จ่ายที่ได้รับการแบ่งเบาไปนี้ มิได้ถูกดำเนินการโดยศาลปกครอง

3) **ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี** อาทิ ค่าใช้จ่ายในการรวบรวมพยานหลักฐาน ค่าใช้จ่ายในการประสานงานติดต่อผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้ความเห็น ค่าตอบแทนผู้เชี่ยวชาญ ค่าใช้จ่ายในการค้นคว้าพยานหลักฐานเพื่อมาสนับสนุนการฟ้อง ค่าถ่ายเอกสาร ฯลฯ ล้วนเป็น หรือ “ต้นทุน” ของการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีสิ่งแวดล้อมที่คู่กรณีมักเป็นหน่วยงานรัฐที่ครอบครองความรู้ และพยานหลักฐานจำนวนมาก ขณะที่คู่กรณีที่เป็นเพียงประชาชน นอกจากไม่สามารถครอบครองความรู้แล้ว ยังมีข้อจำกัดในแง่การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การแสวงหาพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ ผู้เชี่ยวชาญ เหล่านี้จึงเป็นภาระการพิสูจน์ที่มีต้นทุนสูง อย่างไรก็ดี ในกรณีศึกษา ผู้ฟ้องคดีได้รับการสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือในการรวบรวม พยานหลักฐานจากองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น กลุ่มศึกษาและรณรงค์มลภาวะอุตสาหกรรม มูลนิธินโยบายสุขภาวะ จึงไม่มีภาระค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ แต่ภาระค่าใช้จ่ายที่ได้รับการแบ่งเบาไปนี้ มิได้ถูกดำเนินการโดยศาลปกครอง

แม้กฎหมายจะกำหนดให้ศาลมีอำนาจแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญ เพื่อศึกษา ตรวจสอบ หรือวิเคราะห์ในเรื่องใดๆ เกี่ยวกับคดี อันไม่เกี่ยวกับการวินิจฉัยข้อกฎหมาย แล้วทำรายงานต่อศาล แต่ต้องเป็นในกรณีที่ศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ (ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 55) แต่ในคดีนี้ไม่ปรากฏว่ามี การใช้อำนาจในเรื่องนี้แต่อย่างใด อาจเป็นเพราะมีข้อมูลทางวิชาการเกี่ยวกับพื้นที่มาพบตาพบตา เพียงพอสำหรับการพิจารณาวินิจฉัยแล้ว

3.2.3 ความยุติธรรมและความเท่าเทียม (ตัวชี้วัดที่ 114 และ 117)

ผลการประเมินความยุติธรรมและความเท่าเทียม พบว่า

1) ประเด็นที่ 1: คณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ได้ ดำเนินการที่จะช่วยให้ชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาส²⁷ เข้าถึงกระบวนการพิจารณาของ คณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ในกรณีศึกษานี้หรือไม่ เพียงใด ผลการประเมินสรุปว่า ไม่สามารถประเมินได้ (ไม่สามารถประเมินได้) เพราะแม้ตามหลักการแล้ว จะมีกฎหมายกำหนดไว้ว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม แต่เมื่อพิจารณา เฉพาะกรณีศึกษานี้ พบว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลทั่วไปไม่เข้าข่ายของคนด้อยโอกาส

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษาได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จากการประเมิน พบว่า สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม หรือการฟ้องหน่วยงานราชการ เป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองไว้โดยมาตรา 60 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ส่วนพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดเรื่องเขตอำนาจศาล (มาตรา 9) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี (มาตรา 42) รวมถึง หลักเกณฑ์การเขียนคำฟ้อง (มาตรา 50) การยื่นฟ้องที่สามารถยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือส่ง ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ (มาตรา 46) ฯลฯ เป็นหลักเกณฑ์เดียวที่ใช้กับบุคคลทุกคน ไม่แบ่งแยกกลุ่ม หรือเลือกเพศ วัย เผ่าพันธุ์ สัญชาติ รวมทั้งคนด้อยโอกาส ซึ่งเป็นไปตามหลัก ความเสมอภาคและเท่าเทียมภายใต้กฎหมาย

²⁷ ตัวอย่างกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ได้แก่ ผู้หญิง ชนกลุ่มน้อยต่างเชื้อชาติ คนจน คนพิการ เด็ก คนชรา ชนกลุ่ม น้อยต่างภาษา ผู้ไม่รู้หนังสือ คนในชนบท

ข้อสังเกตประการหนึ่งที่พบ คือ สารสำคัญของหลักความเสมอภาคนั้น มีความมุ่งหมายเพื่อไม่ให้มีการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีความหมายเหมือนกันในสาระสำคัญให้แตกต่างกันตามอำเภอใจ แต่ต้องเป็นการปฏิบัติอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน โดยพิจารณาข้อเท็จจริง หรือความจำเป็นที่แตกต่างกันด้วย ดังนั้น การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่กำหนดไว้ อาจสร้างภาระหรือเป็นอุปสรรคในการเข้าถึง โดยเฉพาะกับคนกลุ่มน้อยต่างเชื้อชาติและคนไม่รู้หนังสือได้ นอกจากนี้ การฟ้องคดีต่อศาลปกครองยังคงเป็นเรื่องใหม่สำหรับสังคมไทย ความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในช่องทางของศาลปกครองอาจยังไม่เป็นที่รับรู้อย่างกว้างขวางและทั่วถึง

2) ประเด็นที่ 2: คณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ในกรณีศึกษานี้ได้ตีความ “สิทธิในการร้องเรียนหรืออุทธรณ์” ในขอบเขตที่กว้างเพียงพอ จากการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการศึกษาข้อเท็จจริงที่พบจากกรณีศึกษา สรุปการประเมินได้ว่า ศาลปกครองตีความหรือปรับใช้ข้อกฎหมายกับกรณีศึกษาในประเด็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี (ร้องเรียน) จำกัดตามที่กฎหมายกำหนด (ดี)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษาได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จากการประเมิน พบว่า ศาลปกครองตีความผู้มีสิทธิร้องเรียนหรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ไว้ดังนี้

(1) ต้องเป็น “ผู้มีสิทธิฟ้องคดี” ได้แก่ 1) เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือผู้อาจเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ 2) ผู้ได้รับมอบอำนาจให้ฟ้องคดีแทน 3) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (มีความหมายกว้างกว่า “ผู้ถูกโต้แย้งสิทธิ” ในคดีแพ่ง ตามมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง) ตามมาตรา 42 วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ²⁸

(2) การร้องเรียนเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษา หรือ “คำขอท้ายฟ้อง” นั้น จะต้องเป็นการขอให้แก้ไข หรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้ง โดยอาจ

²⁸ มีข้อสังเกตเพิ่มเติมคือ บุคคลนี้ หมายถึง 4) “คณะบุคคล” เนื่องจากศาลปกครองและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีเจตนามุ่งแก้ไข บรรเทาความเดือดร้อนเสียหายที่ต้องมีคำบังคับตามมาตรา 72 เท่านั้น นอกจากนี้ มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2534 ก็กำหนดให้ คณะบุคคล สามารถเข้าเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองได้ด้วย หากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิ หรือปกป้องวัตถุประสงค์ของคณะบุคคล

ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนกฎ คำสั่ง ทั้งหมดหรือบางส่วน ขอให้ศาลสั่งให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานรัฐปฏิบัติหน้าที่ และขอให้ศาลสั่งให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานรัฐชดเชยความเสียหาย หรือเป็นกรณี que ขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งแสดง/ยืนยันความมีอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่ ตามมาตรา 72 (1) – (4)

3.2.4 การเกิดขึ้นในเวลาที่เหมาะสม (ความทันต่อเวลา) (ตัวชี้วัดที่ 120)

การเกิดขึ้นในเวลาที่เหมาะสมหรือความทันต่อเวลาเป็นการประเมินว่า คณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ในกรณีศึกษานี้ได้ลดความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาและในการประกาศผลการพิจารณา มากน้อยเพียงใด พบว่า ผู้เสียหาย/ผู้อาจได้รับความเสียหาย ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองระยองเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2550 และศาลได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2552 เท่ากับว่าคดีนี้อยู่ในการพิจารณาตัดสินของศาลปกครองประมาณ 1 ปี 5 เดือน แม้จะดูว่าเป็นการใช้เวลาร่วมปีเศษ แต่หากว่าพิจารณาถึงความต่อเนื่องของกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง กล่าวคือ

- 1 ตุลาคม 2550 ผู้เสียหาย/ผู้อาจได้รับความเสียหายยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองระยอง
- 7 ธันวาคม 2550 และ 20 พฤษภาคม 2551 ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การและคำให้การเพิ่มเติมยื่นต่อศาล
- 23 กุมภาพันธ์ 2551 ผู้ฟ้องคดียื่นคำคัดค้านคำให้การโต้แย้งผู้ถูกฟ้องคดี
- 9 ตุลาคม 2551 ศาลปกครองทำการไต่สวนคู่กรณี
- 17 ตุลาคม 2551 ศาลปกครองทำการไต่สวนพยาน
- 30 ธันวาคม 2551 ศาลปกครองมีคำสั่งกำหนดให้วันที่ 16 มกราคม 2552 เป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง
- 16 มกราคม 2552 ผู้ถูกฟ้องยื่นคำแถลงต่อศาล
- 23 กุมภาพันธ์ 2552 นัดพิจารณาคดีครั้งแรก โดยคู่กรณีจะได้ชี้แจงแถลงด้วยวาจาต่อหน้าศาล
- 3 มีนาคม 2552 ศาลปกครองระยองมีคำพิพากษา

อย่างไรก็ดี แม้จะอาจพิจารณาได้ว่า ประเด็นแห่งคดีนี้มีเพียงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยการปฏิบัติหน้าที่ ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าหรือไม่ แต่ก็อาจพิจารณาได้เช่นกันว่า คดีนี้เป็นคดีที่เกี่ยวกับการประกาศเขตควบคุมมลพิษ ซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมากในพื้นที่มาบตาพุด จ. ระยอง ข้อมูล/ข้อเท็จจริงในคดีเป็นข้อมูลทางวิชาการและทางเทคนิคที่มีความสลับซับซ้อน

อีกทั้งเปรียบเทียบกับประสบการณ์ในอดีตลักษณะเดียวกัน ทำให้ประเมินได้ว่าการใช้ระยะเวลา รวม 1 ปี 5 เดือนของกระบวนการพิจารณาคดีนี้มีความล่าช้าอย่างมาก (ดี)

3.2.5 ช่องทางการเข้าถึง (ตัวชี้วัดที่ 121)

ช่องทางการเข้าถึงเป็นการประเมินว่ามีคณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่อง ร้องเรียนหรืออุทธรณ์หลายหน่วยงานที่ประชาชนสามารถเลือกยื่นเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ หรือไม่ เพียงใด จากการทบทวนกฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับตัวชี้วัดนี้ สรุปผลการประเมินได้ว่า มีองค์กรที่ประชาชนสามารถเลือกในการยื่นเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์น้อยมาก เนื่องจากองค์กรอื่น ไม่มีอำนาจตัดสินใจชี้ขาด/หรือสั่งการ (ควรปรับปรุงแก้ไข)

เพราะจากการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ได้แก่ พระราชบัญญัติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 พบว่า นอกจากการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองแล้ว ยังมี หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญอีกอย่างน้อย 2 องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียน และการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน คือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยคณะกรรมการสิทธิฯ เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการรับ เรื่องร้องเรียนจากผู้เสียหายว่ามีการละเมิดสิทธิ ตามมาตรา 15 (2) พระราชบัญญัติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ภายหลังการตรวจสอบ หน่วยงานทั้ง 2 มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอความเห็น ในการแก้ไขปัญหการละเมิดสิทธิที่เกิดขึ้นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง/องค์กรคู่กรณี

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไม่สามารถดำเนินการ ตรวจสอบได้ หากกรณีร้องเรียนดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของศาลแล้ว ซึ่งเป็นไปตามความ ในมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เช่นเดียวกับที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจมีความเห็นไม่รับหรือยุติการพิจารณาเรื่อง ร้องเรียน หากเข้าเงื่อนไขตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ดี ผลของการตรวจสอบของหน่วยงานทั้ง 2 องค์กรข้างต้นนั้น มีสถานะ เป็นเพียงความเห็นข้อแนะนำเท่านั้น ไม่มีผลผูกพันต่อหน่วยงานรัฐ/คู่กรณีผู้ละเมิด

3.2.6 ความพยายามที่จะสร้างขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐ (ตัวชี้วัดที่ 123, 124 และ 125)

ผลการประเมินความพยายามที่จะสร้างขีดความสามารถของหน่วยงานรัฐมี 3 ประเด็นดังนี้

1) ประเด็นที่ 1: ในช่วงเวลา 3 ปีที่ผ่านมา มีการจัดทำคู่มือหรือการฝึกอบรมในเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการมีส่วนร่วมของประชาชนให้กับกรรมการหรือบุคลากรของคณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ อย่างสม่ำเสมอเพียงใด การทบทวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปผลการประเมินได้ว่า มีการจัดทำคู่มือหรือการฝึกอบรมอยู่บ้าง แต่ไม่สม่ำเสมอในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น) เนื่องจาก เมื่อปี 2549 สำนักงานพัฒนาระบบงานคดีปกครอง ศาลปกครองเชียงใหม่ได้จัดทำคู่มือหรือฝึกอบรมให้แก่ผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ของศาลเกี่ยวกับความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ และคดีปกครองเกี่ยวกับการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ในคำนำว่า เพื่อให้พนักงานคดีปกครองใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ช่วยตุลาการศาลปกครองและเพื่อเป็นแหล่งข้อมูลในการศึกษาค้นคว้ากฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการและคำวินิจฉัยคดีปกครองประเภทนี้แก่ผู้สนใจทั่วไป

สถาบันพัฒนาตุลาการและข้าราชการฝ่ายปกครอง สังกัดสำนักงานศาลปกครอง เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรศาลปกครอง

กิจกรรมที่ผ่านมาของสถาบันฯ คือ การจัดหลักสูตรอบรมให้กับตุลาการ ข้าราชการ พนักงานคดี และองค์กรคณะตุลาการ โดยเป็นหลักสูตรเฉพาะสำหรับการอบรมของแต่ละฝ่าย/กลุ่ม ที่ผ่านมาจะจัดอบรมทุกปี อย่างน้อยปีละ 5-8 ครั้ง ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

การอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางราชการ เป็นหัวข้อหลักที่จัดอบรมอย่างสม่ำเสมอ สำหรับประเด็นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ไม่ได้จัดอบรมเรื่องดังกล่าวโดยตรง แต่เน้นการดำเนินงานในลักษณะของการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจในกระบวนการทางศาลปกครอง และการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เช่น การจัดทำสื่อ คู่มือ เอกสารเผยแพร่ และประชาสัมพันธ์

ในส่วนเรื่องความรู้เฉพาะด้าน หรือเรื่องพิเศษนั้น จะมีการจัดบรรยายพิเศษต่อเนื่อง โดยจะหยิบยกในประเด็นที่ตุลาการไม่เข้าใจหรือเข้าใจไม่ตรงกัน ซึ่งจะมีการยกกรณีศึกษาขึ้นมาแล้วมีการบรรยายพิเศษหรือสัมมนา ในช่วงที่ผ่านมา (ปี 2550) ประเด็นการอบรม/สัมมนา เช่น หุ่น และกฎหมายระหว่างประเทศ เป็นต้น

2) ประเด็นที่ 2: ในช่วงเวลา 3 ปีที่ผ่านมา มีการจัดทำคู่มือหรือการฝึกอบรมในเรื่องสิ่งแวดล้อมให้กับกรรมการของคณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ อย่างสม่ำเสมอเพียงใด จากการทบทวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องจึงสรุปผลการประเมินว่า ไม่มีการจัดทำคู่มือหรือการฝึกอบรมเรื่องสิ่งแวดล้อมในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน)

ระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของสำนักงานศาลปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 กำหนดกรอบให้จัดงบประมาณไว้ร้อยละ 8 ของงบประมาณทั้งหมด เพื่อใช้สำหรับการฝึกอบรมให้ความรู้ โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ “สถาบันพัฒนาตุลาการและข้าราชการฝ่ายปกครอง” ที่มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับการเสริมสร้างความรู้ การส่งเสริมการเรียนรู้ การพัฒนาทักษะและความสามารถของบุคลากรตามหลักสมรรถนะ และการบริหารจัดการด้านเงินทุนสนับสนุนการศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศ

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษา วิเคราะห์ เพื่อพัฒนาระบบ หลักเกณฑ์ และมาตรฐานงานพัฒนาบุคลากร และการจัดทำแผนแม่บทและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาบุคลากร

กิจกรรมที่ผ่านมาของสถาบันฯ คือ การจัดหลักสูตรอบรมให้กับตุลาการ ข้าราชการ พนักงานคดี และองค์กรคณะตุลาการ โดยเป็นหลักสูตรเฉพาะสำหรับการอบรมของแต่ละฝ่าย/กลุ่ม กิจกรรมการอบรมจะจัดขึ้นทุกปี อย่างน้อยปีละ 5-8 ครั้ง ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

สำหรับประเด็นสิ่งแวดล้อมนั้น ในปัจจุบันยังไม่มีสัมมนาหรือบรรยายพิเศษเนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมยังมีน้อย แนวทางการจัดบรรยายพิเศษหรือสัมมนาพิเศษนี้จะจัดทำโดยการสำรวจพนักงานคดี เจ้าหน้าที่และตุลาการว่ามีประเด็นไหนที่สำคัญ และมีผู้ที่สนใจอยากให้มีการจัดเป็นพิเศษแล้วจึงจะนำมาพิจารณา

3) ประเด็นที่ 3: งบประมาณที่จัดสรรให้กับหน่วยงานมีความเพียงพอต่อการสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ มากน้อยเพียงใด

เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับตัวชี้วัดนี้ ประเมินว่า งบประมาณที่จัดสรรไม่เพียงพอ (ควรปรับปรุงแก้ไข) เนื่องจากในสถานการณ์ปัจจุบันมีจำนวนคดีที่ค้างค้างอยู่ในศาลจำนวนมากที่อยู่ระหว่างการรอพิจารณาคดี จำนวนบุคลากรเมื่อเทียบกับคดีความที่ยื่นฟ้องเข้ามายังศาลไม่เพียงพอและไม่ได้สัดส่วนกัน

จากการทบทวนเอกสารเพิ่มเติม พบว่า งบประมาณในส่วนของเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของตุลาการศาลปกครองนั้นค่อนข้างเพียงพอ เนื่องจากตุลาการศาลปกครองได้รับเงินเดือน (รวมเงินประจำตำแหน่ง) อยู่ระหว่าง 94,340 – 121,990 บาท โดยบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของตุลาการศาลปกครองมีดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 11 บัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของตุลาการศาลปกครอง

ชั้นศาล	ชั้น เงินเดือน	ตำแหน่ง	เงินเดือน (บาท)	เงินประจำ ตำแหน่ง (บาท)	รวม (บาท)
ศาล ปกครอง สูงสุด	4	ประธานศาลปกครองสูงสุด	71,990	50,000	121,990
	3	รองประธานศาลปกครอง สูงสุด	69,750	42,500	112,250
		ตุลาการหัวหน้าคณะศาล ปกครองสูงสุด			
		ตุลาการศาลปกครองสูงสุด			
		อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น			
ศาล ปกครอง ชั้นต้น		รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น	66,480	41,500	107,980
		ตุลาการหัวหน้าคณะศาล ปกครองชั้นต้น			
		ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น			
		ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น			
	2	รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น	66,480	41,500	107,980
		ตุลาการหัวหน้าคณะศาล ปกครองชั้นต้น			
		ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น			
	1	ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น	64,340	30,000	94,340

ที่มา: พระราชกฤษฎีกาการปรับอัตราเงินเดือนของตุลาการศาลปกครอง พ.ศ. 2551 ประกาศใน
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 12 ก หน้า 10 วันที่ 16 มกราคม 2551

ในส่วนของผู้เจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานศาลปกครองนั้นไม่ได้มีสถานะเป็นข้าราชการ
หากแต่เป็น “เจ้าพนักงานรัฐ” แต่ก็ได้รับเงินเดือนในอัตราเดียวกันกับข้าราชการ และใช้
หลักเกณฑ์การปรับฐานเงินเดือนเช่นเดียวกัน (มาตรา 30 พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542)

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ค่าตอบแทนและสวัสดิการต่างๆ ของตุลาการและเจ้าหน้าที่ใน
สำนักงานศาลปกครองนั้นมีความมั่นคงและเพียงพอต่อการดำรงชีวิตได้ในระดับหนึ่ง

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์พบว่า การจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลนั้น ในส่วนของรายจ่ายประจำ เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าใช้จ่ายประจำของสำนักงาน นั้นเพียงพอ แต่งบประมาณสำหรับการดำเนินงานพัฒนาบางยุทธศาสตร์ยังค่อนข้างน้อย เช่น

1) งานทางด้านยุทธศาสตร์การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่จะเพิ่มช่องทางอื่นหรือจุดในการรับฟ้องให้มากขึ้นเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้ง่ายขึ้น

2) งานด้านกระบวนการจัดการให้การบริการด้านคดีให้เสร็จเร็ว เช่น ครุภัณฑ์โปรแกรมคอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต การบริหารจัดการด้านข้อมูล

3) การเผยแพร่ผลการตัดสิน เพื่อเป็นตัวอย่าง เป็นแนวทางดำเนินงานให้กับส่วนราชการต่างๆ

4) การให้ความรู้กับบุคลากรที่รับผิดชอบในเรื่องการออกคำสั่งทางปกครอง ผู้บริหารองค์กรต่างๆ ในระดับสูง โดยการอบรมให้ความรู้เพิ่มเติม หรือการจัดทำเป็นเอกสารเผยแพร่

5) การจัดการคดีที่รวดเร็วซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนได้รับความยุติธรรมได้รวดเร็ว เช่น การจัดทำข้อมูล การจัดระบบฐานข้อมูลต่างๆ ตัวอย่างเช่น แนวทางการดำเนินคดีพิพาทภาคดีจากต่างประเทศ การศึกษาวิเคราะห์งานทางวิชาการเพื่อเสริมหรือมาประกอบการพิจารณาดีและการพิพาทภาคดีของตุลาการ โดยงบประมาณในส่วนนี้ได้รับค่อนข้างน้อย ประมาณ 60 % จากที่เสนอของงบประมาณไป

3.2.7 ความพยายามที่จะสร้างขีดความสามารถให้แก่ประชาชน (ตัวชี้วัดที่ 127)

ความพยายามในการสร้างขีดความสามารถให้ประชาชนเป็นการประเมินว่าคู่มือประชาชนในเรื่องสิทธิของประชาชนในการร้องเรียนหรืออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ มีเนื้อหาชัดเจน เข้าใจง่ายและหาอ่านได้ง่ายเพียงใด จากการศึกษาข้อมูลในเว็บไซต์ของสำนักงานศาลปกครอง สื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และการทบทวนข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง สรุปการประเมินได้ว่า มีการจัดทำคู่มือประชาชนแต่มีเนื้อหาที่ไม่ชัดเจน และหาอ่านได้ยาก (ควรปรับปรุงแก้ไข)

จากการประเมิน พบว่า นับแต่เดือนธันวาคม พ.ศ. 2546 สำนักงานศาลปกครองได้จัดทำคู่มือประชาชนที่พยายามสื่อสารให้เข้าใจง่าย (ใช้ภาพและการเล่าเรื่องแบบการ์ตูน) ในชุด “คุณลุงเป็นธรรม กับนายประโยชน์” ออกมาทั้งสิ้น 6 ตอน ต่อมาในปี 2547-2550

ได้จัดพิมพ์เอกสารเผยแพร่เรื่อง ข้อควรรู้ ก่อนไปศาลปกครอง จำนวน 6 ครั้ง ต่อมาในปี 2549 จึงได้จัดทำคู่มือชุด “สารพันปัญหาคดีปกครอง” จำนวน 15 ตอน เผยแพร่ทั้งในรูปแบบสิ่งพิมพ์, วิดีทัศน์ และการทำภาพเคลื่อนไหว (animation) โดยสามารถดาวน์โหลดได้จากเว็บไซต์ของสำนักงานศาลปกครอง (http://www.admincourt.go.th/news_08.aspx) อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า คู่มือหรือเอกสารเผยแพรดังกล่าวทั้งในรูปแบบสิ่งพิมพ์ วิดีทัศน์ ยังไม่เป็นที่เผยแพร่โดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประชาชนในพื้นที่ห่างไกล การดาวน์โหลดภาพจากเว็บไซต์มีข้อจำกัดในการเข้าถึงคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ต

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในส่วนของเนื้อหา นั้น อาจกล่าวได้ว่า ขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติที่ปรากฏในคู่มือให้รายละเอียดไม่ครบถ้วนบางประการ แม้การจัดทำคู่มือจะพยายามใช้ข้อความที่กระชับ อธิบายสั้นๆ ถึงขั้นตอนต่างๆ แต่ภาษาที่ใช้ยังคงเป็นภาษากฎหมาย ทำให้ยากต่อการทำความเข้าใจสำหรับผู้ที่ไม่มีความรู้ด้านกฎหมายมาก่อน

3.3 ด้านความสัมฤทธิ์ผล

3.3.1 ผลสัมฤทธิ์ของการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (ตัวชี้วัดที่ 129)

ผลสัมฤทธิ์ของการเข้าถึงเป็นการตรวจสอบว่าคำวินิจฉัยหรือคำตัดสินของคณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ ในกรณีศึกษาที่ได้รับการปฏิบัติตามมากน้อยเพียงใด โดยประเมินจากข้อเท็จจริง/สถานการณ์ทางคดีของกรณีศึกษา จากการตรวจสอบข้อมูล พบว่า ภายหลังจากที่ศาลปกครองระยองซึ่งเป็นศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2552 ให้ผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ) ประกาศให้ท้องที่เขตเทศบาลเมืองมาบตาพุดทั้งหมด รวมทั้งตำบลเนินพระ ตำบลมาบข่า และตำบลทับมา อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง ตลอดจนท้องที่ตำบลบ้านฉาง อำเภอบ้านฉางทั้งตำบลเป็นเขตควบคุมมลพิษเพื่อดำเนินการควบคุม ลดและขจัดมลพิษตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนด 60 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา

ต่อมาในวันที่ 2 เมษายน 2552 ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองระยอง ปัจจุบัน (16 เมษายน 2552) ยังไม่มีการส่งสำเนาอุทธรณ์มายังคู่กรณี คือ ผู้ฟ้องคดี ทำให้ไม่ทราบถึงประเด็นอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี และศาลปกครองสูงสุดยังไม่มีคำสั่งว่าจะรับอุทธรณ์หรือไม่ เพราะหากว่าศาลมีคำสั่งรับอุทธรณ์ การบังคับตามคำพิพากษาของศาลชั้นต้นจะต้องถูกระงับไว้ก่อน

ด้วยเหตุที่การพิจารณาคดียังไม่เป็นที่สุด (ยังไม่มีคำตัดสินของศาลปกครองสูงสุด) จึงประเมินว่า ยังไม่สามารถประเมินได้ (ไม่สามารถประเมิน)

3.3.2 ผลลัพธ์ของการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (ตัวชี้วัดที่ 131)

ผลลัพธ์ของการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในที่นี้เป็นการประเมินว่าคำวินิจฉัยหรือคำตัดสินของคณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์นำไปสู่การออกมาตรการที่จะหลีกเลี่ยง หรือลดผลกระทบในทางลบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของมนุษย์ หรือปรับปรุงให้กระบวนการเข้าถึงข้อมูลหรือการมีส่วนร่วมดีขึ้น หรือไม่ เพียงใด ตัวชี้วัดนี้ประเมินจากข้อเท็จจริง/สถานการณ์ทางคดีของกรณีศึกษา จากการตรวจสอบข้อมูล พบว่า เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2552 ที่ผ่านมา ศาลปกครองระยองมีคำพิพากษาให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต้องประกาศให้ท้องที่เขตเทศบาลเมืองมาบตาพุดทั้งหมด รวมทั้งตำบลเนินพระ ตำบลมาบข่า และตำบลทับมา อำเภอเมืองระยอง ทั้งตำบล ตลอดจนท้องที่ตำบลบ้านฉาง อำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง ทั้งตำบล เป็นเขตควบคุมมลพิษ เพื่อดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายต่อไป โดยในคำพิพากษาของศาลปกครองระยอง มีการระบุอย่างชัดเจนว่า ศาลเชื่อว่า “เขตเทศบาลเมืองมาบตาพุดเป็นพื้นที่ซึ่งมีปัญหามลพิษ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ประกาศให้ท้องที่เขตเทศบาลเมืองมาบตาพุดและพื้นที่ข้างเคียงเป็นเขตควบคุมมลพิษ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร...”

ต่อมาในวันที่ 16 มีนาคม 2552 ในการประชุมของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานในที่ประชุมได้มีมติให้ประกาศเขตควบคุมมลพิษตามที่ศาลปกครองระยองพิพากษา โดยจะอุทธรณ์เฉพาะประเด็นการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ หลังจากนั้นในวันที่ 30 เมษายน 2550 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ออกประกาศฉบับที่ 32 (พ.ศ. 2552) เรื่อง กำหนดให้ท้องที่เขต ต. มาบตาพุด ต. ห้วยโป่ง ต. เนินพระ และ ต. ทับมา อ. เมืองระยอง จ. ระยอง ทั้งตำบล ต. มาบข่า อ. นิคมพัฒนา จังหวัดระยอง ทั้งตำบล และ ต. บ้านฉาง อ. บ้านฉาง จ. ระยอง ทั้งตำบล รวมทั้งพื้นที่ทะเลภายในแนวเขตเป็นเขตควบคุมมลพิษ

การที่ศาลมีคำพิพากษาดังกล่าวนับเป็นการวางบรรทัดฐานสำคัญให้กับ การบังคับใช้กฎหมายในส่วนของการใช้อำนาจหน้าที่ในการประกาศเขตควบคุมมลพิษ ซึ่งคำตัดสิน ดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดการปฏิบัติตามกระบวนการขั้นตอนตามกฎหมายในเรื่องนี้จะทำให้มี การกำหนดมาตรการที่มีผลต่อการลดผลกระทบทางสุขภาพและสิ่งแวดล้อมอันมีผลอย่างกว้างขวางได้

ขณะนี้ได้มีการบังคับตามคำพิพากษาแล้ว โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน พื้นที่เขตควบคุมมลพิษกำลังดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษเสนอต่อ ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีขั้นตอนตามมาตรา 60 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 คือ

- 1) ทำการสำรวจและเก็บข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีอยู่ในเขตควบคุม-มลพิษนั้น
- 2) จัดทำบัญชีรายละเอียดแสดงจำนวน ประเภท และขนาดของแหล่งกำเนิด มลพิษ ที่ทำการสำรวจและเก็บข้อมูลตาม ข้อ 1)
- 3) ทำการศึกษา วิเคราะห์ และประเมินสถานภาพมลพิษ รวมทั้งขอบเขตความรุนแรง ของสภาพปัญหาและผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสม และจำเป็นสำหรับการลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษนั้น

การวางแผนปฏิบัติการตามขั้นตอนดังกล่าว หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงจะทำให้มีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและสร้าง การมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาซึ่งจะมีผลอย่างกว้างขวางได้ต่อไป

อย่างไรก็ดี เนื่องจากขณะนี้ (15 กรกฎาคม 2552) อยู่ระหว่างการดำเนินงาน วางแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงยังไม่อาจสรุปได้ว่า จะนำมาสู่การออกมาตรการลดผลกระทบในทางลบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของมนุษย์หรือ การปรับปรุงให้กระบวนการเข้าถึงข้อมูลหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ดีขึ้น ประกอบกับ ในปัจจุบัน (16 เมษายน 2552) คดีนี้ยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่ง รับอุทธรณ์หรือไม่ จึงทำให้ยังไม่สามารถประเมินได้

3.3.3 ความสัมฤทธิ์ผลของการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ (ตัวชี้วัดที่ 132)

ความสัมฤทธิ์ผลของการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐเป็นการประเมินว่ากรรมการของคณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์และเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่ในการสนับสนุนให้ประชาชนใช้สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ดีเพียงใด เพราะหากผู้มีส่วนได้เสียมีทักษะและความรู้ที่จำเป็นต่อการยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการหรือองค์กรที่รับเรื่องร้องเรียนย่อมหมายถึงโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่เพิ่มมากขึ้น

จากการประเมินการปฏิบัติหรือความพยายามของศาลปกครองที่จะสร้างขีดความสามารถของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (ตัวชี้วัดที่ 127) พบว่าหน่วยงานภายใต้สำนักงานศาลปกครองได้จัดทำคู่มือประชาชนหรือเอกสารเผยแพร่ในการใช้สิทธิตามกฎหมาย แต่มีเนื้อหายังไม่ชัดเจนเท่าที่ควร ภาษาที่ใช้เป็นภาษากฎหมายจึงยากต่อการทำความเข้าใจ และประชาชนทั่วไปหาอ่านได้ยาก เพราะเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของศาลปกครองจึงไม่สะดวกสำหรับประชาชนที่ไม่มีอินเทอร์เน็ต แม้จะมีความพยายามในการจัดทำคู่มือในระดับหนึ่งแต่ยังคงเป็นปัญหาในการเผยแพร่ให้เข้าถึงประชาชน จากสัมภาษณ์นายสุทธิ อัสผาศัย ผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก ซึ่งเป็นหนึ่งในผู้รับมอบอำนาจผู้แทนผู้ฟ้องคดีทั้ง 27 คน พบว่า ประชาชนในพื้นที่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับศาลปกครอง ประชาชนไม่ทราบว่ากลไกนี้เป็นสิทธิเป็นช่องทางการร้องเรียน ตรวจสอบแก้ไขเยียวยาความเสียหาย

ดังนั้น จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงสรุปผลการประเมินว่า กรรมการและเจ้าหน้าที่ไม่มีปฏิสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสีย (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน)

3.3.4 ความสัมฤทธิ์ผลในการเสริมสร้างขีดความสามารถของสาธารณชน (ตัวชี้วัดที่ 133, 134 และ 135)

ผลการประเมินความสัมฤทธิ์ผลในการเสริมสร้างขีดความสามารถของสาธารณชนมี 2 ประเด็นสำคัญดังนี้

1) ประเด็นที่ 1: ในกรณีศึกษาที่เลือก ผู้มีส่วนได้เสียมีทักษะและความรู้ที่จำเป็นต่อการใช้บริการทางคณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์อย่างมีความสัมฤทธิ์ผล มากน้อยเพียงใด จากการทบทวนข้อเท็จจริงต่างๆที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปผลการประเมินได้ว่า ผู้มีส่วนได้เสียไม่มีทักษะและความรู้ที่จำเป็นต่อการใช้บริการทางคณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ได้อย่างมีความสัมฤทธิ์ผล (ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน)

ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบและเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่จังหวัดระยองที่เป็นผู้แทนผู้ฟ้องคดีมีมุมมองร่วมกันว่า ศาลปกครองเป็นเรื่องห่างไกลตัวประชาชน ประชาชนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเรื่องกฎหมายของศาลปกครองและกระบวนการของศาลเท่าที่ควร ทำให้การฟ้องร้องคดีนี้ต้องแต่งตั้งผู้แทนผู้ฟ้องคดี คือ ทนายความจากโครงการนิทรรศน์สิ่งแวดล้อม รวมทั้งผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออกซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่จังหวัดระยอง แม้องค์กรให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายจะจัดให้มีการอบรมความรู้เกี่ยวกับกลไกการร้องเรียนทำให้ชาวบ้านบางส่วนมีความเข้าใจเพิ่มเติมมากขึ้น แต่โดยรวมแล้วประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับศาลปกครอง ชาวบ้านในฐานะผู้เสียหายรู้จักศาลปกครองเพียงแต่ว่า เป็น “ศาล” ที่อาจเป็นที่พึ่งสำหรับตนได้ แต่ไม่เข้าใจระบบและกระบวนการทำงาน

2) ประเด็นที่ 2: ในกรณีศึกษาที่เลือก หน่วยงานของรัฐในภูมิภาค และท้องถิ่นมีส่วนช่วยให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม มากน้อยเพียงใด ตัวชี้วัดนี้ประเมินจากการสัมภาษณ์ตัวแทนชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบ²⁹ เห็นว่า หน่วยงานรัฐในภูมิภาค และท้องถิ่นยังไม่มีส่วนในการเผยแพร่ข้อมูล “ความจริง” ที่จะช่วยให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบของปัญหามลพิษที่มีต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน รวมถึงข้อมูลการประกอบการของโรงงานและนิคมอุตสาหกรรม ดังนั้น จากการทบทวนข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงสรุปผลการประเมินว่า หน่วยงานของรัฐในภูมิภาค และท้องถิ่นไม่มีบทบาทใดๆ ต่อการสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น)

3) ประเด็นที่ 3: ในกรณีศึกษาที่เลือก การมีส่วนร่วมของสื่อมวลชนมีส่วนช่วยให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม มากน้อยเพียงใด ผู้ให้ข้อมูลซึ่งเป็นตัวแทนชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบเห็นว่า การเผยแพร่ข่าวสารของสื่อมีทั้งที่มีส่วนช่วยให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เพราะการนำเสนอข่าวอย่างตรงไปตรงมา ในขณะที่สื่ออีกส่วนหนึ่งไม่ได้มีส่วนช่วยให้

²⁹ ผู้ให้ข้อมูลไม่สะดวกที่จะเปิดเผยชื่อ

ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เพราะยังไม่เป็นอิสระในการนำเสนอข่าวสาร สื่อบางแห่งตกอยู่ใต้อิทธิพลของแหล่งทุนสนับสนุนการผลิตสื่อทำให้ไม่รายงานข้อมูลหรือรายงานแต่ไม่สะท้อนข้อมูลอย่างครบถ้วนรอบด้าน ผู้ให้ข้อมูลเห็นว่าสถานีโทรทัศน์ทีวีไทย (หรือ Thai PBS) รวมถึงสื่อทางเลือกอย่างเว็บไซต์สำนักข่าวประชาไท (www.prachatai.com) เป็นสื่อที่นำเสนอปัญหากรณีมาตาพุดอย่างรอบด้าน และเกาะติดต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม สื่อทั้งสองมิใช่สื่อกระแสหลักหรือสื่อที่สาธารณชนวงกว้างจะให้ความสนใจ ดังนั้น จากการทบทวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องข้างต้นจึงสรุปผลการประเมินว่า สื่อมวลชนมีส่วนสนับสนุนการให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและสัมฤทธิ์ผลปานกลาง (ดี)

3.3.5 ความสัมฤทธิ์ผลในการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรภาคประชาสังคม (ตัวชี้วัด 136)

การประเมินความสัมฤทธิ์ผลในประเด็นนี้มุ่งประเมินว่าองค์กรภาคประชาสังคมมีส่วนสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในกรณีศึกษานี้มากน้อยเพียงใด จากการทบทวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับกรณีนี้ จึงสรุปผลการประเมินว่า องค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (ดีที่สุด)

ตัวชี้วัดนี้ประเมินจากสัมภาษณ์นายสุรัชย์ ตรงงาม ทนายความและผู้ประสานงานโครงการนิติธรรมสิ่งแวดล้อมและนายสุทธิ อัครชาติ ผู้ประสานงานเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก พบว่า มลพิษอุตสาหกรรมในพื้นที่มาตาพุดเป็นปัญหาที่เรื้อรังมายาวนานกว่า 10 ปีที่ผ่านมาองค์กรภาคประชาสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น กลุ่มศึกษาและรณรงค์มลภาวะจากอุตสาหกรรม กลุ่ม Greenpeace และนักวิชาการ (เช่น รศ.ดร. เรณู เวรวัชต์พิมล จากมหาวิทยาลัยศิลปากร และ ดร. อาภา หวังเกียรติ จากมหาวิทยาลัยรังสิต) ล้วนมีบทบาทในการผลักดันการแก้ไขปัญหาและการศึกษาวิจัยเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่ องค์กรเหล่านี้มีบทบาทในการเสริมสร้างความรู้ทั้งในด้านนโยบาย ความรู้ทางวิชาการ รวมทั้งการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาชนและชุมชนผู้ได้รับผลกระทบ เช่น การฝึกอบรมให้ประชาชนสามารถเก็บตัวอย่างทางอากาศได้ด้วยตนเองในโครงการหน่วยกระป๋องตรวจมลพิษประเทศไทย

จากการสัมภาษณ์ทนายความที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในกรณีศึกษานี้มีความเห็นว่า องค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทสำคัญในการรวบรวมข้อมูล หลักฐานที่อาจใช้เป็นพยานในศาล และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นผู้ประสานงานและสร้างความเข้าใจเรื่องสิทธิและ

แนวทางการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้กับชาวบ้านและชุมชนผู้ได้รับผลกระทบ

นายสุทธิ อัมมสาสัย ซึ่งเป็นผู้แทนผู้ฟ้องคดีทั้ง 27 คน มีความเห็นว่า องค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทในการสนับสนุนเสริมสร้างความเข้มแข็งทางด้านวิชาการ โดยเฉพาะด้านมลพิษ การเก็บตัวอย่างมลพิษ และการเก็บข้อมูลผลกระทบด้านสุขภาพ เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะมลพิษ ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านอาทิ ผลกระทบจากมลพิษด้านต่างๆ ต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมเป็นพยานหลักฐานที่สำคัญและเป็นการยากที่ประชาชนหรือชุมชนจะสามารถเข้าถึงความรู้-ความเข้าใจดังกล่าว ดังนั้น การสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ ในการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อยืนยันถึงความเสียหายที่ประชาชน/ชุมชน รวมถึงผู้ฟ้องคดีได้รับ จึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง

แม้จะมีข้อสังเกตอยู่ว่าการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนในการสนับสนุนความรู้ทางวิชาการได้ดำเนินงานมานาน แต่การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเพิ่งเริ่มต้นในปลายปี 2550 จากข้อมูลของตัวแทนผู้ฟ้องคดี เห็นว่า เป็นเพราะประชาชน/ชุมชนเพิ่งตัดสินใจที่จะใช้กลไกทางกระบวนการยุติธรรม หลังจากที่ได้ดำเนินการร้องเรียน/ร้องทุกข์ต่อหน่วยงานต่างๆ มากมายทั้งหน่วยงานรัฐผู้รับผิดชอบโดยตรงและหน่วยงานตรวจสอบเรื่องร้องเรียน แต่เมื่อไม่มีคำตอบหรือความคืบหน้าใดๆ การใช้กลไกทางศาลจึงเป็นเสมือนหนทางสุดท้าย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า แนวทางการต่อสู้ของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบในกรณีศึกษานี้ก็เป็นเช่นเดียวกับกรณีปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อื่นของประเทศที่ผู้เสียหายมักเลือกวิธีการฟ้องร้องต่อศาลหรือพึ่งพากระบวนการยุติธรรมเป็นวิถีทาง (เกือบจะ) สุดท้าย

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุป

การประเมินการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (access to justice) ของกรณีศึกษาคดีฟ้องร้องคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการไม่ประกาศให้พื้นที่ตำบลมาบตาพุด และเทศบาลมาบตาพุด ตลอดจนพื้นที่ข้างเคียงเป็นเขตควบคุมมลพิษ สามารถสรุปผลการประเมินในมิติด้านกฎหมาย ด้านความพยายามและด้านความสัมฤทธิ์ผล ได้ดังนี้

ด้านกฎหมาย จุดเด่นของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดีฟ้องร้องนี้ คือ กฎหมายกำหนดไว้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ให้ศาลปกครอง (ในที่นี้ คือ ศาลปกครองระยอง ซึ่งเป็นศาลปกครองชั้นต้น) มีอำนาจพิจารณาตัดสิน/วินิจฉัยคดีฟ้องร้องนี้ และหากคู่กรณีหรือผู้มีสิทธิอุทธรณ์ไม่พอใจผลการพิจารณาตัดสินคดีสามารถยื่นคำร้องขอให้มีการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดซึ่งมีอำนาจที่จะกลับคำตัดสินใจ/วินิจฉัยได้ รวมทั้งการกำหนดระยะเวลาไว้ค่อนข้างเหมาะสม (reasonableness of timeframe) ในการพิจารณาตัดสินหรือวินิจฉัยของศาลปกครอง ส่วนประเด็นที่ควรปรับปรุง คือ ข้อกำหนดเรื่องการเป็นความลับของข้อมูลที่ยังกำหนดขอบเขตไม่ชัดเจนและไม่จำกัด

ประเด็นท้าทายที่ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วนในมิติของกฎหมาย คือ การที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดีฟ้องร้องนี้ยังมิได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นผู้พิพากษา เจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง หรือเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถสร้างความรู้ความเข้าใจและส่งเสริมการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมของประชาชน รวมถึงมิได้มีข้อกำหนดให้ช่วยเหลือประชาชนในทางเทคนิควิชาการ การจัดทำคู่มือ การฝึกอบรมให้ประชาชนเรียนรู้และเข้าใจเรื่องสิทธิในกระบวนการยุติธรรม

ด้านความพยายาม จุดเด่นของการดำเนินงานของศาลปกครองมีหลายประเด็นด้วยกัน ได้แก่ การแต่งตั้งตุลาการและกระบวนการพิจารณาคดีมีกฎหมายกฎระเบียบมาตรฐานที่มีความเข้มงวดชัดเจนทำให้สามารถประกันความเป็นอิสระและความเป็นกลางได้ในระดับหนึ่ง, ศาลปกครองมีการวางตัวที่เป็นอิสระและการวางตนเป็นกลางเพียงพอ, การกำหนดกรอบระยะเวลาที่เหมาะสมให้แก่คู่กรณี, คู่กรณีสามารถค้นหาข้อเท็จจริงหรือเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ใช้ในการพิจารณาได้, กระบวนการพิจารณาคดีเปิดเผยโปร่งใสต่อประชาชนเป็นส่วนใหญ่ และกระบวนการพิจารณาคดีนี้มีความล่าช้าน้อยมาก

ประเด็นที่ควรปรับปรุงในการดำเนินงานเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในกรณีนี้ ได้แก่ การแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของผู้ยื่นเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ที่ยังทำได้เพียงเล็กน้อย, การตีความเรื่อง “สิทธิในการฟ้องคดี” ที่มีข้อจำกัดบางอย่างตามที่กฎหมายกำหนด, องค์กรที่ประชาชนสามารถเลือกในการยื่นเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์มีน้อยมากและองค์กรเหล่านั้นไม่มีอำนาจตัดสินใจชี้ขาด, ในระหว่างการพิจารณาคดี คู่กรณีทั้งสองฝ่ายสามารถเข้าถึง

ข้อมูลที่ใช้ในการพิจารณา และค้นหาข้อเท็จจริงได้เพียงบางส่วน และการจัดทำคู่มือประชาชนหรือเอกสารเผยแพร่เรื่องสิทธิของประชาชนในการร้องเรียนหรืออุทธรณ์ต่อศาลปกครอง เพราะพบว่า มีการจัดทำคู่มือประชาชนแต่มีเนื้อหาที่ไม่ชัดเจน และประชาชนหาอ่านได้ยาก นอกจากนี้การจัดสรรงบประมาณให้กับศาลปกครองยังไม่เพียงพอต่อการสนับสนุนการทำงานของศาลปกครองในการสนับสนุนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน

ประเด็นที่ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน คือ การพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรของศาลปกครอง ทั้งด้านการจัดทำคู่มือหรือการฝึกอบรมในเรื่องสิ่งแวดล้อม การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะจากการประเมินพบว่ามีอยู่บ้างแต่ไม่สม่ำเสมอ

อย่างไรก็ดี เนื่องจากคดีฟ้องร้องนี้ไม่มีกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่ยื่นฟ้องคดีทำให้ไม่สามารถประเมินได้ ในประเด็นเรื่องการให้ความช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาส เช่น คนจน คนต่างด้าว คนไม่รู้หนังสือ รวมทั้งความพยายามในการลดความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาคดี

ความสัมฤทธิ์ผลของกรณีศึกษานี้มีจุดเด่น คือ ความสัมฤทธิ์ผลในการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรภาคประชาสังคม โดยพบว่า องค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในกรณีนี้

ส่วนประเด็นท้าทายที่ควรปรับปรุงแก้ไขเร่งด่วนสำหรับการปฏิบัติงานของศาลปกครองให้มีความสัมฤทธิ์ผล คือ เรื่องของการพัฒนาขีดความสามารถทั้งของบุคลากรของศาลและผู้มีส่วนได้เสียโดยการปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาหรือเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองในเรื่องการสนับสนุนประชาชนให้สามารถใช้สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเต็มที่ เพราะในกรณีนี้พบว่า กรรมการและเจ้าหน้าที่ไม่ได้เข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสียเลย, การพัฒนาขีดความสามารถของผู้มีส่วนได้เสียให้มีทักษะและความรู้ที่จำเป็นต่อการใช้บริการของศาลปกครอง และการส่งเสริมให้ศาลปกครองจังหวัด หน่วยงานของรัฐในภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนช่วยพัฒนาขีดความสามารถให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

อย่างไรก็ดี เนื่องจากคดีฟ้องร้องนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดว่าจะรับอุทธรณ์หรือไม่ทำให้ไม่สามารถประเมินได้ในหลายประเด็น ได้แก่ การปฏิบัติตามคำวินิจฉัยหรือคำตัดสินของศาล และการออกมาตรการลดผลกระทบในทางลบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ

ของมนุษย์ หรือ ปรับปรุงให้การเข้าถึงข้อมูล หรือ การมีส่วนร่วมของประชาชนดีขึ้น หลังจากที่มี คำวินิจฉัยหรือคำตัดสินของศาลแล้ว

ผลการประเมินทุกหมวดข้างต้นสามารถสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 12 สรุปผลการประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษาคดีฟ้องร้องคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการไม่ประกาศให้พื้นที่ตำบลมาตาพุดและเทศบาลเมืองมาตาพุด ตลอดจนพื้นที่ข้างเคียงเป็นเขตควบคุมมลพิษ หมวดการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

ค่าประเมินที่ได้	ตัวชี้วัด
กฎหมายห้าม	-
ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน	98, 102, 124, 132 และ 133
ควรปรับปรุงแก้ไข	97, 101, 112, 121, 125 และ 127
ควรพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น	103, 109, 123 และ 134
ดี	96, 105, 108, 110, 117, 120 และ 135
ดีที่สุด	95 และ 136
ไม่สามารถประเมินได้	114, 129 และ 131
รวมจำนวนตัวชี้วัด	27

หมายเหตุ: รายชื่อตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมโปรดดูในภาคผนวก ก

4.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมหมวดการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม กรณีศึกษา คดีฟ้องร้องคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการไม่ประกาศให้พื้นที่ตำบลมาตาพุด และเทศบาลมาตาพุด ตลอดจนพื้นที่ข้างเคียงเป็นเขตควบคุมมลพิษ มีดังต่อไปนี้

4.2.1 ด้านกฎหมาย

- ศาลปกครองควรพิจารณาขยายฐานอำนาจฟ้องหรือฐานสิทธิในการฟ้องคดีของ "ผู้มีสิทธิฟ้องคดี" ให้กว้างขวางมากขึ้น โดยเปิดโอกาสให้องค์กรหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายสามารถยื่นฟ้องคดีได้โดยตรง เพราะแม้ว่าการกำหนดขอบเขตการรับเรื่องพิจารณาคำร้องของศาลปกครอง ตามมาตรา 42 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะไม่สร้างอุปสรรคต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมสำหรับกรณีศึกษาี้ แต่ไม่ได้หมายความว่ากรอบของกฎหมายในการรับเรื่องพิจารณาคำร้องจะมีความสมบูรณ์สำหรับกรณีอื่นๆ แต่ในทางข้อเท็จจริงที่ผ่านมา พบว่า มีคดีพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะที่ผู้เสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียยังไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและความยุติธรรมได้ เพราะความไม่รู้จักกฎหมาย ความไม่เข้าใจในสิทธิของตนเอง รวมถึงความไม่กล้าที่จะใช้สิทธิ³⁰ ในกระบวนการยุติธรรม
- ศาลปกครองควรพิจารณาปรับปรุงกฎหมายกฎระเบียบในเรื่องการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรและการสนับสนุนประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชน และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

4.2.2 ด้านความพยายาม

- ศาลปกครองควรเร่งดำเนินการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรภายในหน่วยงาน และดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ การสนับสนุนให้ประชาชนใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรม การรับฟังพยานหลักฐานในคดีสิ่งแวดล้อม การพิสูจน์ความเสียหายด้านสุขภาพจากมลพิษ โดยเฉพาะความเสี่ยงต่อสุขภาพที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เนื่องจากปัญหาสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับมลพิษนั้นมีความแตกต่างจากการประสบอุบัติเหตุ คือ การไม่ปรากฏผลให้เห็นในระยะเวลานั้น หรือทันที แต่อาจเป็นผลกระทบในระยะยาว เป็นต้น
- ศาลปกครองควรจัดให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนการเข้าถึงความรู้ ความเชี่ยวชาญ เฉพาะด้านในคดีสิ่งแวดล้อม อาทิ การทำบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ ฯลฯ

³⁰ โปรดดูรายละเอียดใน สุรชัย ตรงงาม และคณะ, 2551.

4.2.3 ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อไป

จากภาพรวมของผลการประเมินจะเห็นได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับศาลปกครองได้กำหนดแนวทางการพิจารณาคดีของศาลไว้ แต่ยังมีขาดมิติของการเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรของศาลและประชาชน นอกจากนี้ การประเมินด้านความพยายามและความสัมฤทธิ์ผลหลายๆ ประเด็นจะพบว่าไม่สามารถประเมินได้ เนื่องจาก การประเมินจำเป็นต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงประกอบด้วยว่า ท้ายที่สุดแล้วผลของการบังคับใช้กฎหมายเป็นอย่างไร (law enforcement)

ณ ปัจจุบัน (พฤษภาคม 2552) แม้ว่าศาลปกครองระยองซึ่งเป็นศาลชั้นต้นจะพิพากษาแล้ว และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ประกาศเขตควบคุมมลพิษแล้วเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2552 ที่ผ่าน อย่างไรก็ตาม ภาระงานการพิจารณาคดีนี้ถือว่ายังไม่เป็นที่สุด เพราะอยู่ระหว่างรอผลการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดว่าจะรับอุทธรณ์หรือไม่ ทำให้ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจึงยังไม่เพียงพอสำหรับการประเมินด้วยตัวชี้วัดทั้งหมด ผลการประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม ขณะที่ดำเนินการวิจัยนี้ จึงยังไม่ใช้คำตอบสุดท้ายของการประเมินในกรณีนี้ ดังนั้น ในอนาคตเมื่อการพิจารณาเป็นที่สุดแล้วควรพิจารณาประเมินธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมในกรณีศึกษานี้อีกครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นดังต่อไปนี้

- 1) การปฏิบัติตามคำวินิจฉัยหรือคำตัดสินของศาลปกครอง
- 2) คำวินิจฉัยหรือคำตัดสินของศาลปกครองแล้วได้นำไปสู่การออกมาตรการที่จะหลีกเลี่ยง หรือลดผลกระทบในทางลบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของมนุษย์ หรือปรับปรุงให้ความเข้าถึงข้อมูลหรือการมีส่วนร่วมดีขึ้นมากน้อยเพียงใด

