

บทสังเคราะห์

ธรรมชาติของสิ่งแวดล้อม: ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชน (ประเมินผลครั้งที่สาม)

บทสังเคราะห์กรอบกฎหมายทั่วไปที่รับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม

สถานการณ์ทั่วไป

กรอบกฎหมายที่พิจารณาได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ กฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้หลายมาตรา เช่น

(1) บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน (มาตรา 46)

(2) สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน (มาตรา 56 วรรค 1)

(3) บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น (มาตรา 59)

2. กฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการทั่วไป (มาตรา 6) แต่ไม่ได้มีบทบัญญัติเฉพาะที่สนับสนุนการเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนแต่อย่างใด และที่สำคัญ พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม 2535 มิได้กำหนดกลไกหรือการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องดังกล่าว ดังนั้น หากมีกรณีที่จะต้องดำเนินการขอให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก็ต้องอาศัยกลไกตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นสำคัญ

3. กฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ แบ่งเป็น 2 ระดับคือ

(1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับเจ้าหน้าที่

โดยทั่วไปแล้วกระบวนการตัดสินใจในระดับเจ้าหน้าที่เป็นการตัดสินใจในระดับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งกฎหมายจะกำหนดกระบวนการขั้นตอนและบุคคลผู้มีสิทธิเข้ามาในกระบวนการไว้ กฎหมายกลางที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นเพียงกฎหมายกลางเท่านั้น การพิจารณากระบวนการตัดสินใจในระดับเจ้าหน้าที่ยังจะต้องพิจารณาจากกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้นๆ ด้วยว่าได้กำหนดให้บุคคลอื่นๆ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่เพียงใด เช่น ตามพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 หรือ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นต้น

(2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับโครงการ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เปิดโอกาสที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจต่อโครงการของรัฐ อันหมายถึงการดำเนินโครงการของหน่วยงานของรัฐหรือโดยวิธีการให้สัมปทานหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำ ซึ่งมีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย วิถีชีวิตหรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การที่หน่วยงานของรัฐจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือไม่ เป็นดุลยพินิจของหน่วยงานของรัฐว่าต้องการจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือไม่ แม้ว่าผู้มีส่วนได้เสียจะร้องขอให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่ผู้บังคับบัญชาในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น ก็มีดุลยพินิจที่จะพิจารณาสั่งให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินโครงการหรือไม่ก็ได้ จะเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังคงเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจอย่างเบ็ดเสร็จในเรื่องนี้

4. กฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

สิทธิในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ กล่าวคือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 รวมถึงกฎหมายอาญาที่บัญญัติความผิดจากการกระทำความผิดดังกล่าว

- คดีแพ่ง ผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ ซึ่งเป็นไปตามหลักการฟ้องคดีแพ่งทั่วไป
- คดีอาญา ในกรณีที่การกระทำนั้นเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาด้วย ผู้เสียหายนอกจากจะฟ้องให้ผู้กระทำการที่ก่อให้เกิดความเสียหายรับผิดชอบในทางแพ่งแล้ว อาจฟ้องให้รับผิดชอบในทางอาญาด้วยก็ได้
- คดีปกครอง การเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีมีความหมายกว้างกว่าการฟ้องคดีแพ่ง โดยพิจารณาจากความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ศาลปกครองได้วางแนวทางให้องค์กรนิติบุคคลมีสิทธิฟ้องคดีในนามองค์กรเพื่อคุ้มครองสิทธิของสมาชิกขององค์กรได้

สำหรับคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยอมรับให้องค์กรเอกชนที่จดทะเบียนตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมอาจเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายได้

จุดเด่นและประเด็นท้าทาย

1. จุดเด่น

ศาลปกครองมีบทบาทสำคัญในการตีความความหมายของบุคคลที่อาจเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจในระดับเจ้าหน้าที่ให้กว้างขึ้น รวมถึงผู้เดือดร้อนเสียหายหรือผู้ที่อาจจะเดือดร้อนเสียหายจากการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้บุคคลเหล่านี้สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ มิใช่ตีความอย่างแคบจำกัดเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ในขณะที่การฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมจะตีความค่อนข้างเคร่งครัดและแคบกว่าคือ “ผู้กระทบสิทธิ” เท่านั้นจึงจะมีสิทธิฟ้องคดี

ฉะนั้น การฟ้องคดีปกครองมีฐานการฟ้องที่กว้างกว่าการฟ้องคดีแพ่งและการฟ้องตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม 2535 เพราะการฟ้องโดยอาศัยฐานของคดีปกครองนั้น หากบุคคลนั้นเป็นเพียงผู้เดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้แล้ว บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิฟ้องคดีปกครอง

2. ประเด็นท้าทาย

- สิทธิตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ไม่มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ แม้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 มาตรา 59 และมาตรา 56 วรรค 1 จะได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้โดยตรงก็ตาม และแม้ว่ามาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติให้สิทธิของบุคคลที่บัญญัติรับรองคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญจะมีผลผูกพันองค์กรของรัฐโดยตรงก็ตาม แต่โดยที่สิทธิดังกล่าวข้างต้นเป็นสิทธิที่จะต้องไปตรากฎหมายกำหนดรายละเอียดก่อน ด้วยเหตุนี้เมื่อมีคดีฟ้องร้องไปสู่ศาลและมีการอ้างเกี่ยวกับสิทธิดังกล่าว ศาลมักจะตัดสินยกฟ้องโดยอ้างเหตุผลว่ายังไม่มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดในเรื่องนั้นๆ
- การสร้างความเข้าใจถึงสิทธิ เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ การสร้างความรู้ ความเข้าใจและการยอมรับของศาล (ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง) ในเรื่องสิทธิของบุคคล ชุมชนท้องถิ่นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเหนือกว่ากฎหมายอื่น แม้ว่าจะยังไม่มีกฎหมายรองรับตามรัฐธรรมนูญก็ตาม กล่าวคือเป็นสิทธิที่ดำรงอยู่แล้วซึ่งศาลจะต้องยึดถือและยอมรับมาปรับใช้ในคดีต่างๆ
- ในมิติด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร พบปัญหาการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่อย่างกว้างขวาง โดยมีความโน้มเอียงไปในทางปฏิเสธสิทธิในการรับรู้หรือเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และปราศจากกลไกการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจภายในหน่วยงานบางแห่ง จนอาจทำให้จำนวนเรื่องอุทธรณ์ที่มาสู่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพิ่มมากขึ้นในอนาคต อีกทั้ง ยังไม่มีกฎหมายที่ให้

ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะเพื่อเปิดโปงการทุจริตหรือเพื่อปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ ผู้ที่เปิดเผยข้อมูลที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงาน โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตอาจต้องได้รับโทษทางอาญา หรือถูกฟ้องร้องในข้อหาหมิ่นประมาท หรือถูกดำเนินการสอบสวนทางวินัยได้ ตัวอย่างเช่น มาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

- ในมิติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีความหมายในการตัดสินใจระดับต่างๆ **ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน** กฎหมายที่มีอยู่คือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เป็นเพียงกฎหมายเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ที่ยังมีข้อบกพร่องในหลายประการ ในหลายกรณีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นเพียงรูปแบบทางพิธีกรรม ผู้ที่อาจได้รับผลกระทบไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในกระบวนการดังกล่าว ทำให้สร้างความแตกแยกและเกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างคนในชุมชนท้องถิ่น
- ในมิติด้านการเข้าถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม สิทธิของบุคคลในทางศาลตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีข้อจำกัดหรือความไม่ชัดเจนบางประการ ได้แก่ สิทธิในการฟ้องคดีในศาลตามมาตรา 28 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญ ขาดความชัดเจนในการตีความสิทธิในการฟ้องคดี เมื่อบุคคลถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ นักกฎหมายบางส่วนและศาลยังให้ความสำคัญกับกฎหมายที่มีสถานะต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ และสิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ตามมาตรา 61 ของรัฐธรรมนูญ ขาดความชัดเจนเรื่องการแจ้งผลการพิจารณาให้ทราบภายในเวลาอันควร เพราะไม่มีกฎหมายบัญญัติรองรับเรื่องนี้ สำหรับการใช้สิทธิฟ้องคดีขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 8 (5) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 นั้น ศาลปกครองได้วางแนวทางให้องค์กรนิติบุคคลมีสิทธิฟ้องคดีในนามองค์กรเพื่อคุ้มครองสิทธิของสมาชิกขององค์กรได้ อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองยังไม่ยอมรับการฟ้องในนามองค์กรเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ จึงต้องรอการพัฒนาแนวคิดทางขององค์กรตุลาการและนักวิชาการต่อไป

ข้อเสนอแนะ

1. การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ควรยึดถือบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นแนวทาง ในขณะที่รัฐบาลควรเร่งผลักดันให้มีกฎหมายรองรับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญโดยเร็ว
2. องค์กรตุลาการและนักกฎหมายควรมีความรู้ ความเข้าใจ ถึงความสำคัญของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และยอมรับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ แม้ว่าจะยังไม่มีกฎหมายบัญญัติรองรับก็ตาม

3. การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตประพฤติมิชอบ ในทางกลับกันควรมีการส่งเสริมให้มีการเปิดเผยข้อมูลเหล่านี้ เช่น การพิจารณาความดีความชอบของผู้เปิดเผยข้อมูล หรือการประกาศเกียรติคุณหรือมอบเงินรางวัล เป็นต้น
4. การออกร่างกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน พร้อมทั้งผลักดันการแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้เพิ่มเติมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ชัดเจนในรายละเอียด พร้อมทั้งยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในภายหลัง โดยถือเป็นภารกิจของรัฐบาลที่ต้องดำเนินการโดยด่วน
5. ภาครัฐควรสนับสนุนกลไกการเยียวยาความเสียหายนอกเหนือจากการใช้สิทธิทางศาล คือ การระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution, ADR) ไม่ว่าจะเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือการสานเสวนา (dialogue) เพราะการแก้ไขเยียวยาโดยการฟ้องศาลที่แม้จะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด แต่ก็สิ้นตอน แบบพิธีที่ยุ่งยาก ใช้ระยะเวลายาวนาน ทำให้ผู้ได้รับความเสียหายไม่ได้รับการเยียวยาในเวลาอันควร จึงควรเสนอเป็นร่างกฎหมายเฉพาะสำหรับการระงับข้อพิพาททางเลือก

บทสังเคราะห์การเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรภาคประชาสังคมเพื่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม

สถานการณ์ทั่วไป

ในปัจจุบันมีความพยายามที่จะเสริมสร้างขีดความสามารถ (capacity building) ให้กับภาคประชาสังคมมากขึ้น ด้วยการพัฒนาหรือจัดหาโครงสร้างพื้นฐานทางด้านสังคม การศึกษา เทคโนโลยี กฎหมาย และสถาบัน เพื่อเอื้ออำนวยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มากขึ้น มีการทำงานร่วมกันในรูปแบบของการรวมกลุ่มและเครือข่ายพันธมิตรตั้งแต่ระดับรากหญ้าถึงระดับประเทศ ภาคประชาสังคมสามารถสร้างอำนาจต่อรองกับภาครัฐได้มากขึ้น แต่ก็ยังมีข้อจำกัดอยู่มากที่ภาครัฐจะเปิดโอกาสหรือมีช่องทางที่เหมาะสมให้ภาคประชาสังคมเข้าถึงระบบข้อมูลข่าวสาร หรือมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจได้อย่างแท้จริง

แม้จะมีกฎหมายหลายฉบับที่มีเจตนารมณ์และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ก็ยังไม่มียกกฎหมายฉบับใดที่ระบุชัดเจนที่จะให้อำนาจหรือบทบาทกับภาคประชาสังคมถึงระดับของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม จากการที่หน่วยงานภาครัฐทั้งหลายต้องปฏิบัติตามกฎหมายและทำตามกระแสสังคมเชิงนโยบายเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงาน ปัจจุบันภาครัฐจึงเข้าหาภาค

ประชาชนมากขึ้น มีการเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นมากขึ้น แต่
ก็ยังไม่เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมสามารถเข้าถึงระดับขั้นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หรือร่วมกำหนด
ทางเลือกของการแก้ไขปัญหาอย่างมีระบบ มีกฎเกณฑ์รองรับ

ในสถานการณ์เช่นนี้ อาจมองได้ว่า เป็นวิวัฒนาการที่สามารถสร้างสังคมให้เข้าใจและเรียนรู้
กระบวนการการมีส่วนร่วมอย่างค่อยเป็นค่อยไป ไม่มีการก้าวกระโดด ก็น่าจะทำให้พื้นฐานความเข้าใจใน
กระบวนการการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ มีฐานที่มั่นคง นำไปสู่ความยั่งยืนได้ในระยะยาว หากองค์กร
ภาครัฐและภาคประชาสังคมจะสามารถทำงานร่วมกัน เป็นพันธมิตรที่มุ่งสู่การจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน
ต่อเนื่อง การพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรภาคประชาสังคมในเชิงการเข้าร่วมกิจกรรมเพื่อระดมองค์
ความรู้เช่นนี้ เชื่อว่าจะมีส่วนผลักดันการพัฒนากระบวนการการมีส่วนร่วมในประเด็นสิ่งแวดล้อมเข้าสู่ความ
ยั่งยืนได้เร็วขึ้นในก้าวต่อไป

อย่างไรก็ดี ยังคงมีประเด็นคำถามที่ต้องค้นหาคำตอบต่อไปว่า ภาคประชาสังคมและภาครัฐต้องการการ
พัฒนาขีดความสามารถในกระบวนการการมีส่วนร่วมในเรื่องของสิ่งแวดล้อมหรือไม่ เพียงใด รวมทั้งจำเป็น
หรือไม่ที่จะต้องเติมเต็มช่องว่างของความเข้าใจ โดยการทำให้ภาคประชาสังคมและภาครัฐมีความเข้าใจใน
แนวคิดเรื่องกระบวนการการมีส่วนร่วมที่ตรงกัน

บทสังเคราะห์ในส่วนนี้ นำเสนอผลการประเมินด้วยตัวชี้วัดที่มุ่งหาคำตอบใน 2 ประเด็น คือ 1)
กฎหมายที่ส่งเสริมสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสิทธิ ความเท่าเทียม แหล่งทุน และการเปิดโอกาสให้ภาคประชา
สังคมมีโอกาสเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจในการจัดการสิ่งแวดล้อมเพียงใด และ 2) ภาครัฐมีความพยายามในการ
พัฒนาขีดความสามารถจัดหากลไกหรือดำเนินการเพื่อเอื้อต่อการพัฒนาขีดความสามารถให้ภาคประชาสังคม
อย่างไรบ้าง โดยเลือกประเมินจาก 3 องค์การหลักที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมสู่
สาธารณะ และมีอิทธิพลมากพอในการสร้างแรงกดดันให้ภาครัฐต้องดำเนินการเพื่อจัดการปัญหาผลกระทบ
สิ่งแวดล้อม ได้แก่ องค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม องค์การสื่อมวลชนด้านสิ่งแวดล้อม และสถาบันการศึกษา

ข้อค้นพบจากการศึกษาวิจัย

ในส่วนที่เกี่ยวกับ องค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม มีข้อค้นพบที่น่าสนใจหลายประเด็น ดังนี้
เนื่องจากกฎหมายบางฉบับสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้หน่วยงานภาครัฐหลายแห่งมีกิจกรรม
ที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม แต่ยังคงเป็นในลักษณะของการสร้างภาพลักษณ์ขององค์กร
และสร้างผลงานด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มากกว่าที่จะเป็นการเสริมสร้างกลไกหรือกฎเกณฑ์ที่เปิด
โอกาสให้ภาคประชาสังคมสามารถเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจได้อย่างแท้จริง การศึกษาพบว่า แม้จะมี
กฎหมายหลายฉบับที่ระบุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายในการสร้างหรือสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน

แต่ก็ยังไม่มีความเข้าใจที่ระบุให้ประชาชนหรือองค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทถึงระดับของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้อย่างแท้จริง เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เอื้อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทั่วไปขององค์กรหรือหน่วยงานเป็นหลัก หากต้องการข้อมูลเฉพาะเรื่องที่สนใจ จะมีขั้นตอนยุ่งยากมากขึ้น อาจต้องใช้เวลา และอาจถึงขั้นต้องฟ้องร้องถึงจะมีโอกาสที่จะได้รับข้อมูล โดยเฉพาะข้อมูลในกรณีด้านสิ่งแวดล้อม เช่น รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทำให้การใช้อำนาจเพื่อให้หรือปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลจึงขึ้นกับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่

ปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่มีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมการรวมตัวของภาคประชาสังคมให้เป็นองค์กรที่เข้มแข็ง ให้ได้รับการยอมรับในบทบาทและมีการทำงานร่วมกันเป็นเครือข่ายพันธมิตรระหว่างองค์กรประชาสังคมด้วยกันเองและภาครัฐ แต่ข้อเท็จจริงที่พบคือ การจดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามอำนาจแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีอุปสรรคในขั้นตอนที่ระบุให้เป็นคุณสมบัติเบื้องต้นหรือเงื่อนไขพื้นฐานของการจดทะเบียน กล่าวคือ ในการจดทะเบียนรับรองการเป็นนิติบุคคลของการรวมตัวของกลุ่มคนเพื่อทำกิจกรรมสาธารณประโยชน์ ที่ไม่มุ่งหากำไร เป็นสมาคม หรือมูลนิธินั้น ต้องได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 ในมาตรา 14 ก่อนจึงจะดำเนินการจัดตั้งเป็นสมาคม หรือมูลนิธิ ตามกฎหมาย หรือดำรงอยู่ต่อไปได้ และจะต้องมีทรัพย์สินเป็นทุนไม่น้อยกว่า 200,000 บาท ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉบับที่ได้รับการตรวจชำระใหม่ในปี พ.ศ. 2535

เงื่อนไขจำนวนเงินทุนจดทะเบียนดังกล่าว เป็นอุปสรรคของการจดทะเบียนของหลายๆ องค์กร โดยเฉพาะองค์กรระดับรากหญ้า ซึ่งมีจำนวนมากและกระจายอยู่ในระดับท้องถิ่น ประกอบกับทัศนคติว่าการรวมตัวเพื่อทำประโยชน์สาธารณะนั้น เป็นการรวมตัวด้วยใจที่เสียสละ ไม่สมควรต้องมีเงินทุนหรือทรัพย์สินมาเป็นปัจจัยของการรวมตัว จึงปรากฏว่า มีองค์กรภาคประชาสังคมที่มีกิจกรรมในสังคมและมีผลงานเป็นที่ประจักษ์เห็นว่าเงื่อนไขและขั้นตอนมีความยุ่งยากและซับซ้อน จึงไม่สนใจที่จะจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลให้มีการรับรองสิทธิตามกฎหมาย ส่งผลต่อเนื่องทำให้ไม่สามารถจดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ผลลูกโซ่ที่ตามมาคือ ไม่สามารถเสนอขอการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนสิ่งแวดล้อมได้

อย่างไรก็ตาม มีกฎหมายเฉพาะที่รับรองฐานะความเป็นนิติบุคคลขององค์กรภาคประชาสังคมอย่างชัดเจนอยู่บางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509 และพระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2530 ทำให้องค์กรภาคประชาสังคมตามกฎหมายดังกล่าว มีโครงสร้างการบริหารองค์กร และการดำเนินกิจกรรมที่เข้มแข็ง นอกจากนี้ยังสามารถหาแหล่งทุนได้มากกว่า มีบทบาทที่ชัดเจน และมีการดำเนินกิจกรรมที่ได้รับการยอมรับและความเชื่อถือจากภาครัฐมาโดยตลอด จึงสามารถตั้งข้อสังเกตได้ว่าเป็นเพราะมีกฎหมาย

เฉพาะรับรองความเป็นนิติบุคคลขององค์กรภาคประชาสังคมเหล่านี้ ซึ่งเอื้อต่อการดำเนินกิจกรรมขององค์กร ทำให้มีอิสระมากกว่า และสามารถหาแหล่งทุนสนับสนุนกิจกรรมได้ง่ายกว่า ดังนั้น ควรมีการศึกษาเรื่องนี้ในเชิงลึก เพื่อหารูปแบบที่จะนำไปปรับสู่การขยายแนวทางในการสนับสนุนองค์กรภาคประชาสังคมกลุ่มอื่น ๆ ในอนาคต

สำหรับการได้มาซึ่งทุนในการทำงานขององค์กรภาคประชาสังคม พบว่า ยังไม่เอื้อให้มีการบริจาคเพื่อองค์กรสาธารณกุศลด้านสิ่งแวดล้อมมากนัก ด้วยข้อจำกัดทางกฎหมายที่ต้องอิงกฎหมายต่างๆ หลายฉบับ โดยเฉพาะองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมระดับรากหญ้าจะประสบปัญหาด้านแหล่งทุนมากกว่าองค์กรพัฒนาเอกชนระดับชาติที่มีระบบโครงสร้างการบริหารจัดการรูปแบบการบริหารเชิงธุรกิจซึ่งมีความพร้อมมากกว่าในการขอจดทะเบียน และการหารายได้จากการรับงานวิจัยและการจำหน่ายของที่ระลึก

เหตุที่การบริจาคภายในประเทศเพื่อองค์กรประชาสังคมด้านสิ่งแวดล้อมยังมีน้อย เป็นเพราะเงื่อนไขตอบแทนด้านภาษีที่ภาครัฐให้แก่ผู้บริจาคไม่จูงใจเท่าที่ควร นอกจากนี้ หลักเกณฑ์การพิจารณาเพื่อยกเว้นการเสียภาษีให้กับมูลนิธิหรือสมาคมยังขึ้นกับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ จึงทำให้องค์กรประชาสังคมส่วนใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์จากมาตรการนี้ เท่าที่ควร

ในส่วนขององค์กรสื่อมวลชนด้านสิ่งแวดล้อม มีข้อค้นพบที่น่าสนใจสองประเด็น ประเด็นแรก คือ กฎหมายเกี่ยวกับสื่อไม่ใช่ข้อจำกัด ที่จะลดทอนความเป็นอิสระของการนำเสนอข่าวด้านสิ่งแวดล้อมในทัศนะของสื่อมวลชนสายสิ่งแวดล้อม แต่อุปสรรคสำคัญที่เป็นข้อจำกัดของการนำเสนอข่าว คือการบ้ายเบี่ยงที่จะให้ข้อมูลจากแหล่งข้อมูล สาเหตุเพราะความซ้ำซ้อนในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐเอง (เช่น เกรงว่าข้อมูลไม่ตรงกันหรือไม่มั่นใจในข้อมูลที่มีอยู่) หรือความไม่มั่นใจ หรือเกรงผลที่อาจจะตามมาจากการเปิดเผยข้อมูล ฯลฯ ผลกระทบคือ เกิดการนำเสนอข่าวจากแหล่งข่าวแหล่งเดียว เกิดการนำเสนอข่าวที่โน้มเอียง ไม่เป็นกลาง

ด้านแหล่งทุนของสื่อมวลชน พบว่าแหล่งทุนของสื่อมวลชนนั้นมาจากการขายพื้นที่โฆษณาเป็นหลัก แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กล่าวถึงการสนับสนุนแหล่งทุนแก่องค์กรสื่อไว้ในมาตรา 39 โดยระบุเพียงว่า ห้ามไม่ให้รัฐ ให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์ หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน ทั้งนี้ เพื่อให้สื่อมวลชนมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร โดยไม่อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐ แต่ปัจจุบันพบว่า ภาครัฐถือเป็นลูกค้ารายใหญ่รายหนึ่งของสื่อมวลชนแทบทุกสาขา ซึ่งวิเคราะห์ว่าสาเหตุเพราะนโยบายรัฐบาลที่เน้นการประชาสัมพันธ์ สร้างผลงาน ทำให้ทุกหน่วยงานให้ความสำคัญ และใช้สื่อเอกชนเป็นเครื่องมือในรูปแบบของการโฆษณา เพื่อให้สามารถควบคุมการนำเสนอข่าวสารตามที่ต้องการได้เต็มที่ ในอีกด้านหนึ่งมีการตั้งข้อสังเกตว่า สื่อมวลชนสายสิ่งแวดล้อมอาจมีการนำเสนอข่าวสารในจิตสำนึกของความเป็นนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากเกินไป จนอาจทำให้การนำเสนอข่าวขาดความเป็นกลางได้

ในด้านของสถาบันการศึกษา พบปัญหาหรือจุดอ่อนเกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอน สิ่งแวดล้อมศึกษาในโรงเรียนที่คล้ายคลึงกัน คือ หากไม่มีนโยบายที่สั่งตรงมาจากกระทรวงศึกษาธิการ ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่และครูในโรงเรียนก็มีแนวโน้มในการมองสิ่งแวดล้อมศึกษาเป็นงานที่มีความสำคัญอันดับท้ายๆ เนื่องจากโรงเรียนและครูมีภาระงานโดยตรงในการสอนสาระวิชาหลัก รวมทั้งมีกิจกรรมหรือโครงการอื่นๆ ที่เป็นนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการอยู่แล้ว การแก้ปัญหานี้ทำได้โดยการพัฒนาหลักสูตร โดยการเพิ่มกลุ่มสาระการเรียนรู้ด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นมา และมุ่งเน้นไปที่การแยกสิ่งแวดล้อมศึกษาออกไปเป็นวิชาในกลุ่มสาระการเรียนรู้ด้านสิ่งแวดล้อม เห็นว่าเป็นการแก้ไขปัญหาก็ไม่สอดคล้องกับปัญหาที่แท้จริงเท่าใดนัก เพราะโดยข้อเท็จจริงแล้วสิ่งแวดล้อมศึกษาเป็นเรื่องของการจัดกระบวนการเรียนรู้มากกว่าตัวเนื้อหาสาระวิชา

ดังนั้น สิ่งที่ต้องเร่งดำเนินการคือ การพัฒนาขีดความสามารถของโรงเรียนและครูผู้สอนในการจัดการเรียนการสอน และการเสริมสร้างแรงจูงใจให้กับครูในรูปแบบที่หลากหลาย โดยไม่จำเป็นจะต้องเป็นเรื่องของการเขียนรายงานการประเมินผลงานเพื่อเป็นหลักฐานความก้าวหน้าของสายงานอาชีพ แต่อยู่ในรูปแบบของการพัฒนาตนเอง (ทุนศึกษาอบรมหรือดูงาน) หรือการยกย่องเชิดชูให้เป็นแบบอย่างของสังคม พัฒนาโรงเรียนให้เป็น **องค์กรแห่งการเรียนรู้** ที่เน้นการเรียนรู้สำหรับอนาคต โดยการส่งเสริมให้นักเรียนใช้การคิดแบบวิพากษ์ เพื่อสำรวจประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมรอบตัว และท้าทายผู้เรียนในการทำความเข้าใจระบบคุณค่า (value) ให้มีความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้ทบทวนการเรียนรู้ของตน ผ่านการลงมือปฏิบัติการและการมีส่วนร่วมด้วยตนเอง ซึ่งประสิทธิผลที่จะเกิดขึ้นกับตัวเด็กนั้นจะขึ้นอยู่กับทักษะในการจัดการเรียนการสอนของครู

นอกจากนี้ ครูต้องไม่หลงติดอยู่กับผลลัพธ์จากการทำกิจกรรม เพราะคุณค่าของการเรียนการสอนลักษณะนี้ แม้อาจจะดูผลลัพธ์ได้จากการเปลี่ยนแปลงเชิงกายภาพ (บรรยากาศของโรงเรียนและความสัมพันธ์ภายในโรงเรียน) ที่เห็นได้ชัดเจนทั้งในโรงเรียน และชุมชนท้องถิ่นรอบๆ โรงเรียน แต่ผลลัพธ์และการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมนี้จะเป็น **“เครื่องมือแห่งการเรียนรู้”** เพื่อการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาและวัฒนธรรมการเรียนรู้ และไม่ใช่เป้าหมายในตัวของมันเอง หากสามารถสร้างความเข้าใจตรงนี้ได้ การจัดการเรียนการสอนสิ่งแวดล้อมศึกษาก็จะมีคุณค่ากับโรงเรียนอย่างแท้จริงในฐานะที่เป็นกระบวนการพัฒนาเยาวชนให้เติบโตเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพและสิ่งแวดล้อมศึกษาจะสามารถหลอมรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับภารกิจหลักของโรงเรียนได้โดยไม่ใช้งานฝักใฝ่ต่อไป

เมื่อประเมินในด้านของความพยายามของภาครัฐ พบว่าภาครัฐมีความพยายามที่จะดำเนินการเพื่อพัฒนาขีดความสามารถด้านต่าง ๆ เพื่อให้ภาคประชาสังคม มีองค์ความรู้ มีเครื่องมือหรือกลไกที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ความพยายามที่จะให้ภาคประชาสังคมได้รับสิทธิในการตัดสินใจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมหรือแก้ไขปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อม อาทิ ความพยายามที่จะกำหนดกฎหมายที่การปฏิบัติเพื่อช่วยให้เจ้าหน้าที่รัฐมีความมั่นใจหรือได้รับการคุ้มครองในการใช้ดุลยพินิจตามกฎหมายต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติ

ข่าวสารข้อมูลของราชการ พ.ศ. 2540 หรือความพยายามที่จะเพิ่มขีดความสามารถและบทบาทของสื่อมวลชนในการนำเสนอข่าวสารความเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมสู่มวลชนบนฐานของข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง เป็นกลาง และครอบคลุมทุกแหล่งข้อมูล รวมถึงการดำเนินการเพื่อพัฒนาขีดความสามารถให้กับครู ผู้นำชุมชน เยาวชน ให้ มีองค์ความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมศึกษา และสามารถนำไปถ่ายทอดต่อ หรือจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นที่บูรณาการองค์ความรู้จากการเรียนการสอนในโรงเรียนให้เข้ากับฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนท้องถิ่น

นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานมีความพยายามในการเผยแพร่องค์ความรู้ และสร้างบทเรียนเพื่อให้ภาคประชาสังคมได้เรียนรู้การทำงานร่วมกับภาครัฐ สร้างความเป็นพันธมิตรในการทำงานเพื่อสาธารณประโยชน์ร่วมกัน ทั้งในเชิงของการพัฒนาและการแก้ไขปัญหา เช่น กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กรมทรัพยากรน้ำ ฯลฯ มีความพยายามที่จะเสริมสร้างความพร้อมให้กับองค์กรภาคประชาสังคมระดับชุมชน ให้เข้าใจกระบวนการร่วมทำแผนปฏิบัติการเพื่อพัฒนาให้เป็นชุมชนน่าอยู่ยิ่งขึ้น การใช้กระบวนการสานเสวนาเพื่อแก้ไขปัญหากรณีพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมโดยสันติวิธีในกรณีข้อขัดแย้งด้านการจัดการขยะหรือ ปัญหาสวนส้มในพื้นที่จังหวัดกำแพงเพชร สนับสนุนให้กลุ่มเครือข่ายลุ่มน้ำต่างๆ ได้มีเวทีหรือโอกาสที่จะแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และถอดบทเรียนร่วมกันเพื่อขยายผลการเรียนรู้และเสริมหนุนการทำงานร่วมกันเป็นเครือข่าย เป็นต้น

ประเด็นท้าทาย

1. ต้องเปลี่ยนทัศนคติของภาครัฐให้ยอมรับสิทธิ และบทบาทภาคประชาสังคมในกระบวนการนโยบายสาธารณะด้วยการวางแนวทางในระดับนโยบาย เพื่อเอื้อให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรเอกชน และหน่วยงานของรัฐ บนพื้นฐานความเชื่อและความไว้วางใจในการทำงานร่วมกัน เพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน
2. พัฒนาสื่อสาธารณะ เพื่อนำเสนอสารประโยชน์ต่อสังคมอย่างอิสระจากการกำกับของภาครัฐ และไม่ต้องหารายได้เพื่อความอยู่รอด
3. สิ่งแวดล้อมศึกษาต้องได้รับการผลักดันให้เป็นยุทธศาสตร์ชาติเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ข้อเสนอแนะ

1. จัดตั้งองค์กรอิสระทางด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นแกนกลางของการผลักดันบทบาทของภาคประชาสังคม ทั้งองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรสาธารณกุศล สื่อมวลชน ฯลฯ ที่มีโครงสร้างและ การบริหารองค์กรที่เป็นอิสระ มีความคล่องตัว และเชื่อมต่อการทำงานร่วมกับภาครัฐและมีทิศทางชัดเจน
2. ควรมีการพัฒนากระบวนการการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องในสังคมไทย ทั้งในกระบวนการทางการเมือง กระบวนการทางสังคม การเสริมสร้างองค์ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในกระบวนการการมีส่วนร่วมอย่างครบวงจรให้กับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ภาคประชาสังคม และประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระบวนการมีส่วนร่วมในรูปแบบของสันติวิธี การสานเสวนา เจรจาไกล่เกลี่ย เพื่อหลีกเลี่ยงสภาพของการเผชิญหน้าอยู่คนละฟาก
3. พัฒนาระเบียบหรือกฎเกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ที่ชัดเจนตามกรอบกฎหมายฉบับต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กรอบของการใช้ดุลยพินิจเพื่อเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การพิจารณาขเว้นภาษีหรือการประเมินการเสียภาษี ฯลฯ รวมทั้งคุ้มครองการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ด้วย
4. กระทรวงศึกษาควรดำเนินการให้ทุกโรงเรียนมีการจัดองค์กรภายในโรงเรียนและการพัฒนานโยบายสิ่งแวดล้อมศึกษาของโรงเรียนตามแนวทาง “การจัดการ โรงเรียนทั้งระบบเพื่อสิ่งแวดล้อมศึกษา (Whole school approach for environmental education)” รวมทั้งส่งเสริมให้มีเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติเป็นเวทีประจำปีทางวิชาการของการจัดกระบวนการเรียนรู้และสิ่งแวดล้อมศึกษาของโรงเรียน
5. ผลักดันสิ่งแวดล้อมศึกษาให้เป็นเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ของแผนสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับชาติและจังหวัด มหาวิทยาลัยท้องถิ่นต้องเป็นผู้นำทางวิชาการ เพื่อพัฒนางานวิจัยด้านสิ่งแวดล้อมศึกษาที่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาการเรียนรู้ที่เน้นประเด็นของท้องถิ่น และการเชื่อมโยงการเรียนรู้ระหว่างโรงเรียนและชุมชนเพื่อให้มีการวางแผนระยะสั้นและระยะยาวของท้องถิ่นในเรื่องการพัฒนาการเรียนรู้สิ่งแวดล้อมของเยาวชนทั้งในและนอกระบบโรงเรียน รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณจากท้องถิ่น

บทสังเคราะห์การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม

สถานการณ์ทั่วไป³

นับแต่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีผลใช้บังคับ หน่วยงานของรัฐมีความเข้าใจสิทธิของประชาชนในเรื่องนี้ดีขึ้นกว่าในอดีต มีความพยายามเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนสนใจ ประชาชนมีความตื่นตัวในการใช้สิทธิตามกฎหมายนี้ในระดับหนึ่ง คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้เสนอแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ กรณีที่มีคำขอข้อมูลข่าวสารจากประชาชน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2547 เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งต้องถือปฏิบัติ ได้แก่ การกำหนดเวลาให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนที่ขอข้อมูลข่าวสารภายใน 15 วันและแจ้งผลให้ทราบภายในเวลา 15 วัน กรณีข้อมูลมีเป็นจำนวนมากหรือไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าว การจัดทำเว็บไซต์เผยแพร่ข้อมูลประกาศการจัดซื้อจัดจ้าง และการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นอกจากนี้คณะรัฐมนตรียังเห็นชอบเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2549 ให้นำเรื่องความโปร่งใสการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และการมีส่วนร่วมของประชาชนมาเป็นตัวชี้วัด (KPI) ประสิทธิภาพของหน่วยงานรัฐทุกแห่ง ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 เป็นต้นไป โดยมอบหมายให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) กำหนดรายละเอียดตัวชี้วัดต่อไป

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายหลักที่บัญญัติถึงสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดวิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไว้ 3 ช่องทางคือ

- 1) ข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดพิมพ์เผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 7) ได้แก่ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรี ที่มีสภาพเป็นกฎหมายที่มีผลต่อประชาชนทั่วไป
- 2) ข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดให้ประชาชนตรวจดู (มาตรา 9) ได้แก่ แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานที่กำลังดำเนินการ ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลต่อเอกชนโดยตรง นโยบาย สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะผูกขาดตัดตอน หรือสัญญาว่าจ้างกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ
- 3) ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยให้เมื่อมีผู้มาขอใช้ข้อมูลข่าวสารเป็นกรณีไป (มาตรา 11) ได้แก่ ข้อมูลอื่นๆ นอกเหนือจากที่กล่าวไว้ใน 1) และ 2)

ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมมีหลายประเภทและมีหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบหลายแห่ง ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมบางประเภทมีการเผยแพร่แก่ประชาชนในวงกว้าง อาทิเช่น รายงานประจำปีเรื่องสถานการณ์มลพิษต่างๆ ของกรมควบคุมมลพิษ แต่บางกรณีก็มีข้อจำกัดในการเข้าถึงหรือรับรู้ของประชาชน

³ ข้อมูลบางส่วนสรุปจาก “รายงานประจำปี 2548 คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ” (สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2549).

เพราะเป็นข้อมูลที่มีความเกี่ยวข้องกับภาครัฐกิจเอกชน เช่น ข้อมูลด้านมลพิษและการจัดการสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการจำพวกโรงงานอุตสาหกรรม ข้อมูลเกี่ยวกับสาธารณสุข สุขภาพอนามัยของแรงงานในสถานประกอบการ ข้อมูลสารมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ เป็นต้น ในปีงบประมาณ 2548 ที่ผ่านมา สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้รวบรวมข้อมูลการร้องเรียนและอุทธรณ์การไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารจำนวน 450 เรื่อง เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2547 ร้อยละ 10 โดยส่วนใหญ่เป็นการร้องเรียนกรณีการจัดซื้อจัดจ้าง และการตรวจสอบการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร้อยละ 31

ข้อค้นพบจากงานศึกษาวิจัย

ปัจจุบันหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งสามารถจัดทำระเบียบปฏิบัติในการติดต่อขอข้อมูลข่าวสารที่มีเนื้อหาแตกต่างกัน เนื่องจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้หน่วยงานกำหนดระเบียบปฏิบัติของหน่วยงานเอง โดยเฉพาะการจัดประเภทชนิดของข้อมูลข่าวสารที่สามารถเปิดเผยได้หรือห้ามเปิดเผยอาจไม่ชัดเจน กลุ่มเครือข่าย ในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐบางแห่งมิได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในรายละเอียดไว้ แต่ให้อำนาจคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของหน่วยงาน หรือผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานเป็นผู้มีอำนาจพิจารณา วินิจฉัย ตัดสิน ตีความ โดยไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ทำให้เกิดความลักลั่นในการปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆ เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ทำให้เป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายอย่างหนึ่ง

สำหรับช่องทางการเข้าถึง พบว่า การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในกรณีศึกษาทั้ง 8 กรณีศึกษา พบว่า มีช่องทางเข้าถึงที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับประเภทหรือชนิดของข้อมูลข่าวสาร และแนวปฏิบัติของหน่วยงานนั้นๆ เช่น หน่วยงานของรัฐบางแห่งเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมต่อประชาชนอย่างเปิดเผย ไม่มีการปกปิดข้อมูล และยังมีช่องทางการเผยแพร่ข้อมูลที่หลากหลาย โดยเฉพาะกรณีที่ประชาชนให้ความสนใจ เช่น สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 16 (กรณีทะเลสาบสงขลา) กรมควบคุมมลพิษ (กรณีโรงไฟฟ้าแม่เมาะ) แต่หากเป็นข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมที่อาจกระทบภาพลักษณ์ของธุรกิจเอกชนหรือระบบเศรษฐกิจ เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม ข้อมูลการระบาดของโรคไข้หวัดนก ข้อมูลในคดีฟ้องร้องโรงไฟฟ้าแม่เมาะ ข้อมูลคุณภาพน้ำในพื้นที่ห้วยคลิตี้ เป็นต้น การเผยแพร่ข้อมูลในกรณีเช่นนี้ยังจำกัด ในบางกรณี การเผยแพร่ข้อมูลมีข้อจำกัดเพราะเป็นเรื่องที่ยังขาดข้อมูลความรู้ในเรื่องนั้น ดังเช่นข้อมูลเกี่ยวกับกรณีพิพาทภัยสินามิซึ่งเป็นเรื่องที่ยังไม่มีการเตรียมการมาก่อน

สำหรับข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐไม่เปิดเผยนั้น เจ้าหน้าที่มักให้เหตุผลว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่ผู้ให้ไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น เพราะจะกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของผู้ประกอบการเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม แต่หากเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชน และเคยมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนอย่างรุนแรง หน่วยงานของรัฐก็จะเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารอย่างเปิดเผย และพยายามจัดให้มี

ช่องทางที่หลากหลาย สามารถเข้าถึงประชาชนในท้องถิ่น เช่น ข้อมูลคุณภาพอากาศโรงไฟฟ้าแม่เมาะ จังหวัด ลำปาง แต่ก็มีปัญหาถือเป็นข้อมูลที่เป็นเรื่องเทคนิควิชาการที่ยากแก่การทำความเข้าใจของชาวบ้านทั่วไป ในกรณีโรงไฟฟ้าแม่เมาะยังมีปัญหาที่ชาวบ้านไม่เชื่อถือข้อมูลคุณภาพอากาศของทางราชการ

อย่างไรก็ดี คนต่างด้าวโดยเฉพาะแรงงานต่างด้าว และชนกลุ่มน้อยที่ไม่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ยังไม่มีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการตามกฎหมายปัจจุบัน สิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องที่น่าวิตกกังวลว่าจะนำไปสู่ปัญหาด้านสาธารณสุข และความปลอดภัยของประชาชน เนื่องจากคนต่างด้าวเป็นผู้มีความเสี่ยงค่อนข้างมากที่จะได้รับโรคติดต่อต่างๆ เนื่องจากสภาพที่อยู่อาศัยที่แออัดขาดสุขลักษณะ ซึ่งหากไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลความรู้ หรือรณรงค์ให้คนกลุ่มนี้ทราบ ก็จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพของเขา และต่อไปถึงประชาชนทั่วไปได้ในที่สุด

ประเด็นท้าทาย

1. การปรับเปลี่ยนทัศนคติและความเข้าใจของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการและวัฒนธรรมองค์กร เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลา และการริเริ่มจากรัฐบาลและผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงาน ตัวอย่างเช่น การปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับไข้หวัดนกในระยะแรกของการแพร่ระบาด เนื่องจากเกรงผลกระทบต่ออุตสาหกรรมเลี้ยงไก่หรือการส่งออกไก่ ฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่บางส่วนอาจให้ความสำคัญกับเรื่องสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของประชาชนน้อยกว่าผลประโยชน์ของภาคธุรกิจ
2. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายหลักที่บัญญัติถึงสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการพร้อมหลักเกณฑ์ไว้อย่างเป็นระบบ มากกว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (มาตรา 6) ซึ่งไม่มีการวางกลไกการใช้บังคับกฎหมายนี้ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ยังขาดความชัดเจนในบางเรื่อง โดยเฉพาะค่านิยมตามบทบัญญัติกฎหมาย แม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลยพินิจที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ได้ตามมาตรา 15 โดยต้องคำนึงถึงหลัก 3 ประการคือ ผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้อง แต่ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่อาจใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวาง ทำให้บางกรณีอาจเป็นการถือเอาประโยชน์ของเอกชนเหนือประโยชน์สาธารณะทั้ง ๆ ที่เจ้าหน้าที่ควรถือประโยชน์สาธารณะหรือประชาชน และความปลอดภัยของบุคคลเป็นอันดับแรก ข้อจำกัดอีกประการหนึ่งคือเมื่อเจ้าหน้าที่ปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูล จะตกเป็นภาระแก่ประชาชนที่ต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยนั้นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งประชาชนที่เป็นชาวบ้านมักจะไม่ต้องการดำเนินการใช้สิทธิตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ด้วยเหตุผลว่าเกรงจะเกิดความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงาน ซึ่งอาจส่งผลร้ายมากกว่าผลดีได้

3. กฎหมายยังไม่ให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน แม้ว่า ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จะให้ความคุ้มครองการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 15 ถ้าเจ้าหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยสุจริตและปฏิบัติตามขอบอำนาจหน้าที่หรือตามระเบียบตามมาตรา 16 ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการยังต้องปฏิบัติตามวิธีการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารที่ถือเป็นความลับของทางราชการ หากฝ่าฝืนก็เสี่ยงต่อการถูกดำเนินการสอบสวน หรือไม่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 20 นี้ เจ้าหน้าที่ผู้เปิดเผยอาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีในข้อหาหมิ่นประมาทหรือได้รับโทษทางอาญาตามกฎหมายเฉพาะ
4. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่แพร่หลายอาจไม่มีประโยชน์ หากข้อมูลข่าวสารขาดความถูกต้องครบถ้วนของข้อมูล หรือยากแก่การเข้าใจของคนทั่วไป เช่น ข้อมูลการตรวจวัดคุณภาพอากาศของโรงไฟฟ้าแม่เมาะ ที่เป็นข้อมูลเทคนิคที่ยากแก่การทำความเข้าใจของคนทั่วไป และแม้ผลการตรวจวัดของกรมควบคุมมลพิษจะอยู่ในระดับมาตรฐาน แต่ยังปรากฏว่ามีคนในท้องถิ่นใกล้โรงไฟฟ้าที่เจ็บป่วยด้วยโรกระบบทางเดินหายใจในอัตราสูงกว่าพื้นที่อื่น เรื่องนี้จึงเป็นประเด็นสำคัญที่หน่วยงานของรัฐควรให้ความสำคัญ เพราะจะมีผลต่อความน่าเชื่อถือของข้อมูลข่าวสาร และทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจกัน
5. ข้อมูลสิ่งแวดล้อมกับข้อมูลสุขภาพอนามัยของประชาชนของหน่วยงานของรัฐ ขาดลักษณะบูรณาการเนื่องจากหน่วยงานของรัฐที่ดูแลด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพคือ กรมควบคุมมลพิษ และกระทรวงสาธารณสุข หน่วยงานที่ดูแลโรงงานอุตสาหกรรมและสวัสดิภาพของผู้ใช้แรงงาน คือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ตามลำดับ ยังไม่มีการบูรณาการข้อมูลทุกด้านเข้าด้วยกัน หน่วยงานแต่ละแห่งไม่ได้จัดทำฐานข้อมูลร่วมกันเพื่อวิเคราะห์สาเหตุ ปัญหาสุขภาพของประชาชนกับมลพิษในสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง แต่จะมีการดำเนินการเฉพาะโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบที่ร้ายแรงต่อประชาชนเท่านั้น ตัวอย่างเช่น กรณีศึกษาข้อมูลมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม กรณีศึกษาข้อมูลระบบตรวจวัดคุณภาพอากาศ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

1. ด้านกฎหมาย

- ออกประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพิ่มเติม เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ควรกำหนดให้ข้อมูลข่าวสารของราชการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติหรือที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนตรวจดู และต้องกำหนดขอบเขตการใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะเรื่องความลับของทางราชการ

- แก้ไขปรับปรุงมาตรา 15 (6) โดยเพิ่มเติมข้อยกเว้นกรณีที่มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จะเป็นประโยชน์สาธารณะ ได้แก่ การรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยของมนุษย์ เจ้าหน้าที่ที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว แม้ว่าจะได้รับการคัดค้านหรือไม่ได้รับความยินยอมจากเอกชนหรือเจ้าของข้อมูลก็ตาม
- การพิจารณาแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 เพื่อขยายความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน
- ออกกฎกระทรวงกำหนดสิทธิของบุคคลต่างด้าวตามมาตรา 9 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย ในกรณีที่มีข้อมูลข่าวสารนั้นมีผลกระทบต่อชีวิตหรือสุขภาพอนามัยของมนุษย์

2. ด้านนโยบาย และแนวปฏิบัติในหน่วยงานของรัฐ

- ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เปิดเผย ควรจัดทำในรูปแบบที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจของประชาชนทั่วไป ไม่ควรเป็นข้อมูลเทคนิคที่เข้าใจยาก และในบางกรณีควรจัดทำเป็นภาษาถิ่นหรือภาษาต่างประเทศด้วย
- ช่องทางเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารควรมีความหลากหลาย และใช้สื่อท้องถิ่นที่สามารถเข้าถึงประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ เช่น วิทยุชุมชน หอกระจายข่าว เป็นต้น และมีแผนการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารในเชิงรุก และกำหนดให้มีหลักเกณฑ์การสื่อสารให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมในลักษณะสื่อสารสองทาง
- หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องควรจัดทำฐานข้อมูลเชื่อมโยงข้อมูลสิ่งแวดล้อม และข้อมูลสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ และจัดทำการวิเคราะห์ข้อมูลในลักษณะบูรณาการเผยแพร่แก่ประชาชน นอกจากนี้ การสื่อสารข้อมูลต่อประชาชนจะต้องสัมพันธ์กับเงื่อนไขเวลาในการใช้และตัดสินใจ กล่าวคือ มิใช่เป็นการสื่อสารเพื่อแจ้งให้ทราบเท่านั้น แต่ควรเป็นการเข้าถึงข้อมูลเพื่อให้โอกาสประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะส่งเสริมหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะพัฒนาเป็นนโยบายสาธารณะต่อไป
- เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ประกอบการในภาคธุรกิจควรเปลี่ยนทัศนคติเรื่องการเปิดเผยข้อมูลสิ่งแวดล้อม จะต้องเห็นว่าการเปิดเผยเป็นเรื่องที่ควรสนับสนุน ควรมีการจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรของภาครัฐในเรื่องสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร มีงบประมาณสนับสนุน และมีการจัดกิจกรรมส่งเสริมในเรื่องนี้ เช่น การจัดรางวัลประจำปีให้แก่หน่วยงานของรัฐที่ให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเป็นอย่างดี เป็นต้น

- ภาครัฐจะต้องสนับสนุนความร่วมมือกับ ภาคธุรกิจ องค์กรภาคประชาสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีส่วนร่วมในการจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และระบบสื่อสารในชุมชนท้องถิ่นให้มากขึ้น เพื่อสร้างความรู้ การตื่นตัวของประชาชน อันจะนำไปสู่ความไว้วางใจและสร้างสัมพันธภาพที่ดี โดยภาครัฐควรสนับสนุนด้านเงินทุนผ่านเงินกองทุนด้านสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะต่อเนื่อง

บทสังเคราะห์การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีความหมายในการตัดสินใจระดับนโยบาย และโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

สถานการณ์ทั่วไป

จากผลการประเมินในกรณีศึกษาต่างๆ สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาความเข้าใจของภาครัฐต่อการมีส่วนร่วมที่ยังอยู่ในระดับผิวเผิน กิจกรรมการมีส่วนร่วมที่จัดขึ้นทำไปตามข้อกำหนดในกฎหมาย ไม่ได้เห็นความสำคัญของกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้ว่า หลายหน่วยงานได้จัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมขึ้น แต่ไม่ได้นำผลลัพธ์ ข้อเสนอแนะต่างๆ จากการมีส่วนร่วมไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการกำหนดหรือปรับเปลี่ยนนโยบาย โครงการของภาครัฐ แม้แต่การจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ก็ยังไม่ได้ดำเนินการอย่างเป็นระบบ และไม่มีการเผยแพร่ผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 (ข้อ 12)

กิจกรรมการมีส่วนร่วมที่หน่วยงานภาครัฐจัดขึ้น โดยส่วนใหญ่ยึดถือและจำกัดแต่เพียงรูปแบบการทำ “ประชาพิจารณ์” อย่างเป็นทางการตามรูปแบบที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับการรับรู้ข้อมูลหรือเป็นการมีส่วนร่วมในระดับการแสดงความคิดเห็นเท่านั้น ทั้งนี้ ในหลายกรณีศึกษาพบว่าเป็นการรับรู้ข้อมูลเพียงบางส่วนตามที่ภาครัฐเป็นผู้กำหนดและเห็นว่าเหมาะสม เช่น กรณีการจัดการปัญหาน้ำภาคตะวันออก กรณีนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน กรณีการเจรจาความตกลง FTA กรณีการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยว เกาะพีพี เป็นต้น ประชาชนยังขาดการมีส่วนร่วมทั้งในระดับการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการติดตามผลการดำเนินงาน การตัดสินใจกำหนดนโยบาย และโครงการจึงยังเป็นการตัดสินใจโดยภาคการเมืองหรือหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งขัดแย้งกับหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ปี 2540

นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐไม่มีข้อมูล หรือหลักฐานที่จะแสดงให้เห็นได้ว่า ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะต่างๆ ที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นจะถูกนำไปพิจารณาในการตัดสินใจของรัฐบาลหรือหน่วยงานภาครัฐ ประเด็นที่น่าสังเกตอย่างยิ่ง คือ การทำประชาพิจารณ์ส่วนใหญ่มักจัดขึ้นภายหลังที่ได้ตัดสินใจเรื่องที่เป็นส่วนสำคัญบางอย่างไปแล้ว เช่น การตัดสินใจเรื่องที่ตั้งโครงการ การซื้อที่ดิน การออกแบบโรงไฟฟ้า เป็นต้น การมีส่วน

ร่วมที่เกิดขึ้นจึงกลายเป็นการมีส่วนร่วมแบบที่ “ประชาชนต้องมาร่วมกับรัฐ” ตามที่รัฐกำหนด เพื่อให้ภารกิจของรัฐดำเนินต่อไปได้อย่างชอบธรรมและได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้วเท่านั้น

จากการศึกษาได้พบว่า ปัญหาอุปสรรคต่อการสร้างเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมให้มีประโยชน์และความหมายอย่างแท้จริงมีหลายประการ ที่สำคัญ ได้แก่

- ปัญหาความไม่เท่าเทียมในด้านข้อมูลระหว่างภาครัฐ เจ้าของโครงการ กับภาคประชาชน ทำให้ประชาชนถูกชักจูงไปตามแนวทางที่รัฐต้องการตัดสินใจ เช่น กรณีการเจรจาความตกลง FTA กรณีการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยว เกาะพีพี เป็นต้น
- การที่เจ้าหน้าที่รัฐขาดความสามารถและทักษะในการเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม แม้ว่าจะมีความตั้งใจดี การสร้างการมีส่วนร่วมเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ แต่เจ้าหน้าที่รัฐไม่ได้รับการส่งเสริมหรือการฝึกฝนอบรมอย่างเพียงพอ
- ผู้ที่สามารถเข้าร่วมกิจกรรมการมีส่วนร่วมที่รัฐจัดขึ้นส่วนใหญ่เป็นภาคเอกชน ผู้ประกอบการรายใหญ่ แต่เกษตรกรรายย่อย คนยากจน คนชายขอบที่ไม่มีอำนาจต่อรอง มีโอกาสน้อยมากที่จะเข้าถึงการมีส่วนร่วมที่ภาครัฐจัดขึ้น เห็นได้ทั้งจากกรณีศึกษาเรื่องการแก้ไขปัญหาน้ำภาคตะวันออก เรื่องการเจรจาความตกลง FTA กรณีโครงการสร้างท่าเรือน้ำลึกสงขลา - สตูล กรณีการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยว เกาะพีพี กรณีการแปรรูป กฟผ. ฯลฯ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาความไม่เท่าเทียม ความไม่เสมอภาคของกระบวนการมีส่วนร่วมที่ภาครัฐจัดขึ้น

ในประเด็นด้านกฎหมายซึ่งมีความสำคัญในฐานะเป็นกรอบกติกาที่กำหนดการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ พบว่า ในภาพรวมนับได้ว่าประเทศไทยมีกรอบโครงสร้างทางกฎหมายที่รองรับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยได้กำหนดรับรองและคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อจำกัดและช่องโหว่ของกฎหมายหลายประการที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน ตัวอย่างเช่น ในระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543 ที่ออกตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 กำหนดแต่เพียงว่า ให้จัดรับฟังความคิดเห็นและให้คณะกรรมการนำผลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสนอต่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเพื่อใช้เป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับ “บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น” เท่านั้น (ข้อ 14) ไม่ได้มีผลต่อการพิจารณาในเรื่องอื่นๆ

สำหรับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ก็ครอบคลุมเฉพาะ “โครงการของรัฐ” ไม่รวมถึง “นโยบาย” ดังนั้น การดำเนินงานของรัฐที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนหลายกรณีจึงไม่อยู่ภายใต้ระเบียบสำนักนายกฯ ฉบับนี้ เช่น เรื่องการเจรจาจัดทำความตกลง FTA นโยบายเรื่องการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน กรณีพื้นที่ชายฝั่งเพื่อการเพาะเลี้ยง เป็นต้น นอกจากนี้ ในระเบียบ

ดังกล่าว ยังมีข้อจำกัดในการนำไปปฏิบัติให้เกิดการมีส่วนร่วมที่เกิดประโยชน์อีกมาก เช่น ไม่มีความชัดเจนในเรื่องเกณฑ์การพิจารณาว่าโครงการของรัฐประเภทใดที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกฯ ฉบับนี้ แม้ว่าในระเบียบจะกำหนดให้ต้องเผยแพร่ข้อมูลโครงการ ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (ข้อ 5) และเมื่อดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว ให้จัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและประกาศให้ประชาชนทราบภายใน 15 วัน (ข้อ 12) แต่หากหน่วยงานไม่ดำเนินการ ก็ไม่ได้มีข้อบังคับให้ต้องปฏิบัติหรือมีการลงโทษแต่อย่างใด ฯลฯ ทั้งนี้จากกรณีศึกษาที่ได้ทำการประเมินหลายกรณี พบว่า ไม่มีการเผยแพร่ผลสรุปการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแต่อย่างใด เช่น กรณีปัญหาน้ำภาคตะวันออก กรณีการเจรจาความตกลง FTA กรณีการแปรรูป กฟผ. เป็นต้น

มีข้อควรสังเกตเพิ่มเติมว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ ทั้งชื่อและเนื้อหาที่จำกัดเฉพาะเรื่อง “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน” เท่านั้น นอกจากนี้ การออกระเบียบดังกล่าวขึ้นมาแทนที่จะจัดทำเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อรองรับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญปี 2540 (มาตรา 59) ที่ดำเนินไปโดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื้อหาของระเบียบสำนักนายกฯ ฉบับนี้ จึงมุ่งเน้น “รูปแบบ” มากกว่าจะมีเจตนารมณ์ที่จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นการริเริ่มโครงการหรือนโยบาย

โดยสรุป ผลการประเมินจากกรณีศึกษาโดยส่วนใหญ่ได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหา ข้อจำกัด ข้อบกพร่องต่างๆ ในระบบและโครงสร้างของกระบวนการมีส่วนร่วมที่ภาครัฐจัดขึ้น อย่างไรก็ตาม ในหลายกรณีได้แสดงให้เห็นถึงทิศทางของความเปลี่ยนแปลง ความพยายามของการเปลี่ยนแปลงในทางบวกที่จะเป็นความหวังต่อการดำเนินงานในอนาคต เช่น การที่ทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการพัฒนากระบวนการบริหารในภาพรวม ได้กำหนดให้การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นตัวชี้วัดผลสำเร็จของงาน (KPI) ด้วยประการหนึ่ง หรือการที่กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้มีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะคือ สำนักการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อทำหน้าที่ด้านการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ในขณะเดียวกัน หลายหน่วยงานได้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการกิจของหน่วยงานนั้นๆ มีการกำหนดเป็นวิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์กร และพยายามสร้างกิจกรรมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนให้เกิดขึ้น แม้ว่ากระบวนการและผลลัพธ์ของการดำเนินงานจะยังไม่เป็นไปตามที่คาดหวังและเกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ในขณะนี้ อันเนื่องมาจากปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในการสร้างเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมดังที่ได้กล่าวถึงในตอนต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับปัญหาเรื่องการขาดความเข้าใจและไม่เห็นความสำคัญอย่างแท้จริงของภาครัฐต่อเรื่องกระบวนการมีส่วนร่วม

ข้อค้นพบจากงานศึกษาวิจัย (ประเด็นท้าทาย)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นหลักการสำคัญที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล มีระบุไว้ในแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) และในหลักการข้อที่ 10 แห่งปฏิญญาเรโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา สำหรับประเทศไทยได้มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจนอยู่ในหลายมาตราของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

ทั้งนี้ ภายหลังจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐได้พยายามปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงาน กฎระเบียบในหลายส่วนเพื่อให้เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม จากสาเหตุและปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมการมีส่วนร่วมที่ภาครัฐจัดขึ้นดังที่ได้กล่าวถึงแล้วข้างต้น เป็นผลทำให้ประชาชนบางส่วนมีทัศนคติว่าการมีส่วนร่วมที่ภาครัฐจัดขึ้นเป็นเพียงพิธีกรรม ที่สร้างขึ้นมาเพื่อทำให้การตัดสินใจของรัฐได้รับความชอบธรรมมากขึ้นและไม่ขัดกับข้อกำหนดในกฎหมาย แต่ไม่ได้เป็นการสร้างการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย (meaningful participation) ทำให้ประเทศสูญเสียงบประมาณมากขึ้นในการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วม แต่ไม่มีผลต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายหรือโครงการของรัฐให้เหมาะสมหรือจัดการแก้ไขปัญหาได้ดีขึ้น ขึ้นแต่อย่างใด หากปัญหาดังกล่าวไม่ได้รับการแก้ไข เป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วงว่าจะมีผลทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือ มีทัศนคติที่ไม่ดีต่อกระบวนการมีส่วนร่วมที่ภาครัฐจัดขึ้น อาจปฏิเสธการเข้าร่วมกิจกรรมการมีส่วนร่วมของภาครัฐในอนาคต และนำไปสู่การคัดค้านต่อต้านนโยบายหรือโครงการพัฒนาของภาครัฐในที่สุด

สำหรับในประเด็นด้านกฎหมายนั้น จากกรณีศึกษาจะเห็นได้ว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นความขัดแย้งในด้านการสร้างและโครงสร้างของกฎหมาย กล่าวคือ ในขณะที่ภาคประชาชนมีความตื่นตัว เรียกร้องสิทธิ ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในทุกระดับตามที่ได้รับการคุ้มครองและรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญปี 2540 แต่หน่วยงานภาครัฐยังคงยึดถือการปฏิบัติตามกรอบกฎหมายเดิมที่เป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรนั้นๆ หรือระเบียบกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง แม้ว่าจะขัดแย้งกับหลักการและเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นจึงเป็นสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐและภาคประชาชนขึ้นในหลายกรณี เนื่องจากต่างยึดถือกรอบกฎหมายที่ต่างกัน

นอกจากนั้น การยึดถือกฎหมายอย่างเดียวโดยมองแต่ความยุติธรรมของกฎหมาย (legal justice) แต่ขาดการมองความยุติธรรมหรือความเป็นธรรมทางสังคม (social justice) ก็เป็นเหตุให้เกิดปัญหาได้เช่นกัน ตัวอย่างเช่น การที่กฎหมายกำหนดว่าให้รับฟังความเห็นเฉพาะโครงการเท่านั้น หรือการมีข้อกำหนดเกี่ยวกับขนาดโครงการที่จะต้องทำการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม หากนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ ถือว่าไม่ต้องการ แม้จะเห็นว่าทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมทางสังคม เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

ต้องให้ความสำคัญต่อการปรับปรุงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องนโยบายสาธารณะ ปัญหาความขัดแย้งจำนวนมากที่เกิดขึ้นในสังคมในช่วงของการศึกษานี้ เป็นผลมาจากกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะที่รวมศูนย์ เป็นการสั่งการจากผู้นำรัฐบาล ขาดธรรมาภิบาล หากสามารถหาแนวทางป้องกัน แก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ได้ จะมีส่วนช่วยแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสังคมไปได้อย่างมาก

ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณา คือ ควรทำให้ข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้ถูกนำไปปฏิบัติ ไม่เกิดปัญหาซ้ำรอย อย่างเช่นกรณีรัฐธรรมนูญปี 2540 ซึ่งแม้ว่าจะได้บัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมไว้อย่างชัดเจนแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่ได้นำไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง การแก้ปัญหานั้นอาจมีหลายแนวทาง เช่น ให้ข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับได้ทันทีโดยไม่ต้องรอกฎหมายประกอบ หรือหากในกรณีที่เป็นจำเป็นต้องมีการจัดทำกฎหมายเฉพาะด้าน เช่น พระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชน พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม และต้องกำหนดให้มีระยะเวลากำกับชัดเจนไว้ในรัฐธรรมนูญว่าจะดำเนินการให้เสร็จในเวลาเท่าใด เป็นต้น

อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยมีความตระหนักเป็นอย่างยิ่งว่า ถ้าพึ่งแต่เพียงการมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ไม่อาจเป็นหลักประกันได้ว่า จะทำให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายตามที่คาดหวัง นอกเหนือจากข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญแล้ว จำเป็นจะต้องมีโครงสร้าง ระบบและกลไกที่สนับสนุนอีกหลายประการ ที่สำคัญได้แก่

1. การจัดตั้ง “องค์การอิสระสิ่งแวดล้อม” เพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อการดำเนินนโยบายและโครงการสาธารณะ และเป็นกลไกที่รองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นทางการและมีสถานะทางกฎหมาย เรื่ององค์การอิสระสิ่งแวดล้อมนี้เป็นสิ่งที่ได้เคยบัญญัติไว้แล้วตามมาตรา 56 ววรรคสองในรัฐธรรมนูญปี 2540 แต่ยังไม่มีการจัดตั้งขึ้น ทั้งนี้ ได้มีการศึกษาและยกร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว
2. ระบบและกลไกที่ส่งเสริมขีดความสามารถในการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เพื่อให้การมีส่วนร่วมเกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ และเป็นการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย เช่น การเข้าถึงข้อมูลอย่างครบถ้วน กลไกสนับสนุนการศึกษาของภาคประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบของนโยบายหรือโครงการของรัฐ รวมทั้งทางเลือกในการดำเนินงาน การส่งเสริมเพิ่มความรู้เข้าใจในด้านกฎหมาย เป็นต้น ระบบและกลไกนี้เป็นสิ่งที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินงานได้ โดยการกำหนดเป็นนโยบาย แผนงาน หรือโครงการของแต่ละองค์กร

3. ระบบและกลไกที่ส่งเสริมความเข้าใจศักยภาพ และทักษะของเจ้าหน้าที่รัฐในเรื่องการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ให้เกิดความเข้าใจ มีความตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และมีทักษะ ความชำนาญในการดำเนินกิจกรรมการมีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ สามารถดำเนินกระบวนการมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ การดำเนินงานในส่วนนี้อาจกำหนดให้เป็นภารกิจส่วนหนึ่งของ “องค์การอิสระสิ่งแวดล้อม” ที่จะจัดตั้งขึ้น หรือกำหนดให้มีหน่วยงานเฉพาะที่รับผิดชอบดำเนินงานในเรื่องนี้ได้
4. การยกร่างจัดทำ “พระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชน” ที่มีขอบเขตการมีส่วนร่วมครอบคลุมตั้งแต่ช่วงริเริ่มนโยบายหรือโครงการ ช่วงก่อนการตัดสินใจ ไปจนถึงการตัดสินใจ การปฏิบัติ และการติดตามตรวจสอบการดำเนินนโยบาย หรือโครงการภายหลังการตัดสินใจ เพื่อเป็นกรอบกติกาของสังคมที่ทุกฝ่ายยึดถือปฏิบัติ กฎหมายดังกล่าวอาจรวมถึงระบบและกลไกในข้อ 2 และ 3 ข้างต้นด้วย ขอบเขตของนโยบายหรือโครงการในกฎหมายนี้ มิได้จำกัดเฉพาะเรื่องสิ่งแวดล้อม แต่ครอบคลุมนโยบายสาธารณะในด้านต่างๆ ด้วย เช่น เรื่องสุขภาพ เรื่องการศึกษา เป็นต้น
5. การจัดตั้ง “กองทุนสาธารณะ เพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน” ในกระบวนการ และมาตรการการมีส่วนร่วมซึ่งจำเป็นจะต้องเกิดขึ้นก่อนการดำเนินการโครงการใดๆ ทั้งสิ้น ในขณะนี้ รัฐยังไม่เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วม หน่วยงานของรัฐที่จำเป็นจะต้องจัดการให้เกิดการมีส่วนร่วมยังขาดงบประมาณดำเนินการในส่วนนี้ กระบวนการการหาที่ตั้ง (siting process) จำเป็นต้องให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตระหนักถึงเหตุผลความจำเป็น เช่น สถานที่ทิ้งขยะ ก่อนที่แม้แต่จะไปคิดกำหนดสถานที่หรือซื้อที่ดิน แต่รัฐก็มักจะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปหาที่ดินก่อนจึงจะมาของบประมาณก่อสร้าง กระบวนการการมีส่วนร่วมจึงเหมือนเป็นส่วนเกิน การมีกองทุนสาธารณะ (public fund) ที่อาจดูแลโดยองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม จะทำให้การดำเนินการ การมีส่วนร่วมเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานกลางหรือคนกลางไม่ใช่เจ้าของโครงการ แต่งบประมาณอาจจะมาจากรัฐหรือหน่วยงานหรือโครงการที่อาจเกิดความเสี่ยงที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐจะต้องตระหนักและดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม

ข้อเสนอดังกล่าวข้างต้นนี้ เป็นกลไกเชิงสถาบันที่สำคัญส่วนหนึ่งอันจะนำไปสู่การสร้างเสริม วัฒนธรรมธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม ให้เกิดขึ้นได้จริงในสังคมไทย

บทสังเคราะห์การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม

สถานการณ์ทั่วไป

เจตนารมณ์สำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คือ การเพิ่มสิทธิเสรีภาพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และความเสมอภาคให้ประชาชนชาวไทย โดยระบุไว้ในหลายมาตรา ซึ่งในรายละเอียดได้กำหนดให้จัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญขึ้น นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฯ ยังกำหนดให้จัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบประเด็นปัญหาต่างๆ และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อาทิ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น รวมทั้งกำหนดให้มีหน่วยงานด้านตุลาการเพิ่มขึ้น อันได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง บทบัญญัติดังกล่าวกลายเป็นนิมิตหมายอันดีที่เปิดโอกาสให้ประชาชนไทยสามารถเข้าถึงความยุติธรรมในการจัดการสิ่งแวดล้อมได้มากกว่าครั้งอดีต แต่เมื่อพิจารณาถึงการแปลงบทบัญญัติหรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไปสู่การปฏิบัติจริง กลับพบว่า มีปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหาความล่าช้าของกระบวนการออกกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยปรับเปลี่ยนจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ให้เป็นพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยขยายเนื้อหากว้างขวางมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับกระบวนการพิจารณาข้อร้องเรียนและออรรถคดีต่างๆ ได้มากขึ้น อีกกรณีคือ ปัญหาความโปร่งใสในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องชัดเจนของการพิจารณาข้อร้องเรียนและออรรถคดีต่างๆ และปัญหาความเสมอภาคและเท่าเทียมในการเข้าถึงความยุติธรรมและการฟ้องคดี รวมทั้งปัญหาเรื่องความเป็นอิสระ ความเป็นกลางขององค์กรอิสระ และการใช้อำนาจตุลาการรวมถึงปัญหาเรื่องความเป็นธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดี ประเด็นท้าทายต่างๆ เหล่านี้ยังคงรอคอยคำตอบที่ถูกต้องเพื่อนำไปสู่หนทางแก้ปัญหาก็สามารถปฏิบัติได้จริงสมดังเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้

งานวิจัยในส่วนนี้เป็นการอธิบายถึงความเป็นธรรมากิบาลในการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนไทย โดยเฉพาะด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยศึกษาผ่านตัวชี้วัดด้านต่างๆ ได้แก่

- **ตัวชี้วัดด้านกฎหมาย** เป็นการศึกษาถึงข้อกฎหมายของประเทศไทยว่าเอื้อต่อการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนได้มากน้อยเพียงใด อีกทั้งข้อกฎหมายดังกล่าวช่วยสนับสนุนการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนและบุคคลที่เกี่ยวข้องให้สามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้หรือไม่เพียงใด
- **ตัวชี้วัดด้านความพยายาม** เป็นการศึกษาถึงบทบัญญัติทางกฎหมายว่ามีความพยายามที่จะสร้างไว้ซึ่งความยุติธรรมมากน้อยเพียงใดและหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนหรือรับเรื่องอุทธรณ์มีแนวทางปฏิบัติที่จะผดุงความยุติธรรม และพยายามเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างเท่าเทียมและทั่วถึงเพียงใด

- **ตัวชี้วัดด้านประสิทธิผล** เป็นการศึกษาถึงผลของคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยว่าตอบสนองต่อการเข้าถึงความยุติธรรมและมีความเป็นธรรมในการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นเพียงใด รวมทั้งการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและองค์กรภาคประชาสังคมสามารถสนับสนุนให้ประชาชนใช้สิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างทั่วถึงหรือไม่ เพียงใด

ข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาวิจัย

งานวิจัยนี้ใช้ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมมาประเมินคดีความ 4 ประเภท รวม 4 กรณีศึกษา ได้แก่

1. คดีความเกี่ยวกับการเข้าถึงความยุติธรรมเพื่อให้มีการคุ้มครองสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กรณีศึกษา: การวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการตรวจสอบโรคระบาดไก่อโดยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
2. คดีความเกี่ยวกับการเข้าถึงความยุติธรรมเพื่อให้มีการคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน กรณีศึกษา: การฟ้องคดีปกครองเรื่องการละเมิดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม และแสดงความคิดเห็นต่อโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซไทย-มาเลเซีย
3. คดีความเกี่ยวกับการเข้าถึงความยุติธรรมเพื่อให้มีการชดเชยความเสียหายทางสุขภาพและสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษา: การฟ้องคดีปกครองและคดีแพ่งเพื่อเรียกค่าชดเชยความเสียหายทางสุขภาพจากมลพิษทางอากาศที่เกิดจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะ จังหวัดลำปาง
4. คดีความเกี่ยวกับการเข้าถึงความยุติธรรมเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายกรณีศึกษา: การฟ้องคดีปกครองเพื่อคัดค้านการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁴

ผลการประเมินคดีความทั้ง 4 กรณีสามารถสะท้อนให้เห็นสถานการณ์ปัจจุบันของธรรมาภิบาลในมิติของการเข้าถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนชาวไทย ดังนี้

ด้านกฎหมาย

เนื้อหากฎหมายที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่เอื้อต่อการเข้าถึงความยุติธรรมของคู่กรณี และมีกรอบระยะเวลาการพิจารณาพิพากษาข้อร้องเรียน คดีความ หรือเรื่องอุทธรณ์ที่ค่อนข้างเหมาะสม โดยมีการระบุถึงขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน/องค์กรในการรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ไว้อย่างชัดเจนครบถ้วน ตลอดจนเปิดโอกาสให้สามารถยื่นคำร้องหรืออุทธรณ์คำตัดสินได้อย่างกว้างขวาง และเพียงพอในกรอบระยะเวลาที่กำหนด ประกอบกับการกำหนดความลับของประเภทข้อมูลไว้ค่อนข้างชัดเจน

⁴ คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าการเข้าถึงความยุติธรรมไม่จำเป็นต้องรอให้เกิดเป็นคดีความถึงจะทำการประเมินผลตามตัวชี้วัด แต่ควรเริ่มพิจารณาประเมินผลการเข้าถึงความยุติธรรมตั้งแต่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นควบคู่ไปกับการประเมินผลการเข้าถึงความยุติธรรมในการพิจารณาคัดสินคดี

อย่างไรก็ดี ข้อกฎหมายดังกล่าวยังมีข้อควรปรับปรุงในส่วนของการกำหนดกรอบระยะเวลาการพิจารณาพิพากษาคดีให้แล้วเสร็จ และความไม่ชัดเจนของนิยามความหมายของข้อกฎหมายบางข้อในกฎหมายบางฉบับ ซึ่งต้องอาศัยดุลยพินิจของผู้ที่เกี่ยวข้องในการพิจารณา ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีศึกษาเรื่องการยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการตรวจสอบโรคระบาดในไก่ ซึ่งในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารฯ มิได้บัญญัติว่า ข้อมูลข่าวสารว่าประเภทใดสามารถเปิดเผยสู่ประชาชนได้ หรือข้อมูลประเภทใดที่ต้องปกปิดเป็นความลับด้วยเหตุผลใด จึงทำให้เกิดข้อพิพาทถกเถียงระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้เก็บข้อมูลข่าวสารนั้นกับประชาชนที่ต้องการข้อมูล จนกระทั่งนำไปสู่การฟ้องร้องและยื่นอุทธรณ์ในที่สุด

การตรากฎหมายเพื่อพัฒนาขีดความสามารถของประชาชน องค์กรส่วนท้องถิ่น และบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการรับเรื่องร้องเรียนและอุทธรณ์ ในเรื่องสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงความยุติธรรม พบว่า มีกฎหมายเพียงบางฉบับที่กล่าวถึงการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนในการเข้าถึงความยุติธรรม ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายดังกล่าวก็มิได้กำหนดให้หน่วยงานจัดความช่วยเหลือทางเทคนิคหรือให้การสนับสนุนอื่นใด เพื่อช่วยพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรส่วนท้องถิ่น และประชาชน กล่าวโดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายของประเทศไทยยังไม่ให้ความสำคัญหรือเปิดโอกาสในการเสริมสร้างและพัฒนาขีดความสามารถของประชาชน องค์กรส่วนท้องถิ่น และบุคลากรในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในอันที่จะให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าใจและคำนึงถึงสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงความยุติธรรมเท่าที่ควร

ด้านความพยายาม

หากพิจารณาถึงความพยายามของคณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ในการดำรงตนอยู่ในความยุติธรรม พบว่า องค์กรศาลโดยเฉพาะศาลปกครอง มีกฎหมายที่ระบุถึงความเป็นอิสระและเป็นกลางขององค์กรไว้อย่างชัดเจน ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 280 วรรคท้ายได้บัญญัติไว้ว่า “สำนักงานศาลปกครองมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และในทางปฏิบัติจากการสัมภาษณ์คู่กรณี พบว่า ตุลาการศาลปกครองวางตัวได้อย่างเหมาะสม และสามารถพิจารณาคดีได้อย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง

โดยส่วนใหญ่แล้ว คู่กรณีสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับคดีได้โดยสะดวก ด้านกระบวนการรับเรื่องร้องทุกข์และพิพากษามีความโปร่งใสภายใต้กรอบของระยะเวลาในการพิจารณาตัดสินคดีที่ค่อนข้างเหมาะสม ดังเช่นในกรณีศึกษาเรื่องคดีพิพาทจากการที่เจ้าหน้าที่รัฐจัดการกับผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย และกรณีศึกษาเรื่องการคัดค้านพระราชกฤษฎีกากำหนดสิทธิ อำนาจ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 และการขอระงับการกระจายตลาดหุ้นของ กฟผ. ในตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งผู้มี

ส่วนเกี่ยวข้องในการฟ้องคดีนี้ให้ความเห็นว่าศาลปกครองมีกระบวนการ และใช้เวลาในการพิจารณาคดีรวดเร็วกว่าศาลอื่น ตลอดจนมีความพยายามบรรเทาทุกข์ชั่วคราวแก่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายก่อนการพิพากษาคดี

ในกรณีศึกษาเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการตรวจสอบโรคระบาดในไก่กัก เช่นเดียวกัน คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสามารถวินิจฉัยได้อย่างเป็นอิสระและวางตนเป็นกลางอย่างเพียงพอเช่นกัน แม้ว่ากฎหมายเรื่องความเป็นกลางในการพิจารณาวินิจฉัยจะมีอยู่เพียงมาตราเดียวเท่านั้น คือ มาตรา 36 วรรคสอง ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

อย่างไรก็ดี ยังมีข้อห่วงใยบางประเด็นถึงความเป็นอิสระของคณะกรรมการฯ ในอนาคตได้ เช่น กระบวนการสรรหาคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ที่จะต้องเสนอชื่อผ่านคณะรัฐมนตรีให้เห็นชอบก่อน กระบวนการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ยังมีลักษณะปิด โดยประชาชนทั่วไปที่ประสงค์จะเข้ารับฟังการพิจารณาคดีต้องได้รับอนุญาตจากองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์ก่อน เป็นต้น ถึงกระนั้นก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้มีความพยายามเผยแพร่ และขยายผลคำวินิจฉัยให้หน่วยงานต่างๆ และประชาชนทราบ

กล่าวโดยสรุป ศาลปกครองมีบทบัญญัติเรื่องความเป็นอิสระและเป็นกลางอย่างเพียงพอ ในขณะที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวเพียงเล็กน้อย เนื่องจากองค์กรกำกับดูแลในเรื่องของข้อมูลข่าวสารอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐบาลจึงมีความเป็นอิสระน้อยกว่าศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรตุลาการที่เป็นอิสระจากองค์อำนาจอื่น โดยมีอำนาจการบริหารงานอย่างเต็มกำกับ นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า ควรเพิ่มระดับความโปร่งใสในกระบวนการพิจารณาคดีหรือเรื่องอุทธรณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถติดตามความก้าวหน้าของการพิจารณาคดีหรือเรื่องอุทธรณ์ได้เป็นระยะ

เมื่อพิจารณาด้านความพยายามของคณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ในการคำนึงถึงภาระค่าใช้จ่ายของผู้ยื่นคำฟ้อง พบว่า คณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์มีความพยายามที่จะแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของผู้ฟ้องคดีในบางส่วน เช่น การอำนวยความสะดวกในการฟ้องคดีโดยสามารถร้องเรียนทางไปรษณีย์ โทรสาร หรือทางเว็บไซต์ได้ (www.admincourt.go.th) ทำให้ผู้ร้องเรียนไม่ต้องเดินทางมายังหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียน ส่วนค่าธรรมเนียมในการพิจารณาคดีหรือเรื่องร้องเรียนนั้น หากเป็นการยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการประชาชนไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม ในขณะที่ศาลปกครองจะมีเกณฑ์การพิจารณาที่แตกต่างกันโดยพิจารณาเป็นรายกรณีไป ยกตัวอย่างเช่น หากศาลพิจารณาว่าเป็นคนยากจนจะได้รับการยกเว้นการจ่ายค่าธรรมเนียม หรือการฟ้องคดีในบางคดีจะอยู่ในข่ายที่ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม โดยให้จ่ายเพียงค่าอากรเพียงเล็กน้อย แต่หากเป็นกรณีการเรียกร้องค่าเสียหายทั่วไป ที่ศาลพิจารณาให้เก็บค่าธรรมเนียมศาล ผู้ฟ้องร้องจำเป็นต้องวางค่าธรรมเนียมศาลจำนวนร้อยละ 2.5 ของวงเงินค่าเสียหายที่เรียกร้องแต่ไม่เกิน 200,000 บาท ถ้าไม่ชำระเงินดังกล่าวจะไม่สามารถใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลได้

การฟ้องร้องค่าเสียหายในกรณีประเภทนี้จึงเป็นอุปสรรคต่อประชาชนในการฟ้องคดีเป็นอย่างมากเพราะต้องมีเงินวงค่าธรรมเนียมศาลจึงจะสามารถฟ้องร้องได้ อุปสรรคอีกประการหนึ่งคือ ในกรณีที่องค์กรหรือหน่วยงานดังกล่าวไม่มีหน่วยงานในระดับภูมิภาค ผู้ฟ้องร้องต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในส่วนของการเดินทางมาชี้แจงคำฟ้องเอง ซึ่งเป็นภาระกับผู้ฟ้องร้องที่อยู่ต่างจังหวัดที่ต้องมาชี้แจงคำฟ้องในส่วนกลาง

ด้านความพยายามในการสร้างความเสมอภาคและความเท่าเทียมขององค์กร/หน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ พบว่าคณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์มีความพยายามกำหนดและดำเนินการสร้างความเป็นธรรมและความเท่าเทียมในชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในบางกลุ่ม อันได้แก่ ผู้หญิง เด็ก คนชรา ผู้ยากจน ชนกลุ่มน้อยต่างภาษา และผู้ไม่รู้หนังสือ แต่สำหรับผู้พิการและคนต่างด้าวในประเทศไทยนั้น ยังไม่ได้รับความเสมอภาคในการเข้าถึงกระบวนการพิจารณาเท่าที่ควร เนื่องจากพื้นที่สำนักงานขาดสิ่งอำนวยความสะดวกและขาดมาตรการดูแลคนพิการเป็นพิเศษ และรูปแบบการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ยังไม่เอื้อให้ผู้ด้อยโอกาสโดยเฉพาะคนพิการและชนกลุ่มน้อยเข้าใจได้ ทำให้คนเหล่านี้ไม่สามารถเข้าใจ และไม่สามารถเข้าถึงความยุติธรรมของประเทศไทยได้อย่างเต็มที่

สิทธิในการยื่นเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของคณะกรรมการ/องค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ว่าผู้ฟ้องร้องนั้นเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจได้รับความเดือดร้อนเสียหายอย่างหลีกเลี่ยงมิได้หรือไม่ และไม่ว่าผู้ฟ้องร้องจะมีเพศใด อายุเท่าไร ประกอบอาชีพอะไร หรือมีฐานะอย่างไร หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจได้รับความเดือดร้อนเสียหายก็มีสิทธิในการฟ้องร้องหรืออุทธรณ์ได้ ทั้งนี้ผู้ฟ้องร้องต้องเป็นบุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทย และบุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยแต่ต้องมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการรับรองสิทธิในการร้องเรียนหรืออุทธรณ์อย่างทั่วถึงและกว้างขวางพอสมควร โดยต้องอยู่ภายใต้ดุลยพินิจของศาล แต่มีประเด็นคำถามในเรื่องสิทธิของคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยแต่ไม่มีถิ่นที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งในประเทศไทยว่าพวกเขาเหล่านั้นมีสิทธิในการฟ้องร้องหรืออุทธรณ์สำหรับการเข้าถึงความยุติธรรมในประเทศไทยหรือไม่

เมื่อกล่าวถึงด้านความพยายามของคณะกรรมการและองค์กรรับเรื่องร้องเรียน/อุทธรณ์ในการพิจารณาคดีความให้รวดเร็วและทันการณ์แล้วพบว่า องค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ในทุกหน่วยงานมีความพยายามในการชำระคดีความหรือพิจารณาตัดสินให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว และด้วยความที่เป็นองค์กรที่โปร่งไว้ซึ่งความยุติธรรม กระบวนการพิจารณาคดีจึงต้องละเอียดถี่ถ้วนและขึ้นอยู่กับประจักษ์พยานและ/หรือหลักฐานที่หนักแน่นเป็นสำคัญ ทำให้บางครั้งความที่ขาดประจักษ์พยานและ/หรือขาดหลักฐานที่ชัดเจนต้องอาศัยระยะเวลาในการพิจารณา

⁵ ปัจจุบันนี้ ศาลปกครองออกระเบียบยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลและสนับสนุนค่าเดินทางให้คดีอนา โดยใช้กรอบการพิจารณาขกเว้นค่าธรรมเนียม เช่นเดียวกับคดีอนาของศาลยุติธรรม

และพิพาทภาคินานมากขึ้นกว่าที่ควรจะเป็น เพราะต้องยืดระยะเวลาการพิจารณาและพิพาทภาคีออกไป เป็นเหตุให้ประชาชนบางส่วนในบางคดีเห็นว่าการพิจารณาพิพาทภาคีมีความล่าช้าอย่างมาก อีกทั้งวิธีการพิจารณาตัดสินคดีความของไทยในปัจจุบันที่ใช้วิธีการพิจารณาตัดสินแบบต่อเนื่อง⁶ ซึ่งทำให้มีจำนวนคดีค้างในชั้นศาลเพื่อรอการพิจารณาตัดสินมีมากขึ้นกว่าในอดีต ด้วยเหตุเหล่านี้ในท้ายที่สุดแล้ว อาจทำให้ประชาชนมีทัศนคติในด้านลบต่อกระบวนการผดุงยุติธรรมขององค์กรพิจารณาพิพาทภาคีได้ (justice delayed is justice denied.)

ช่องทางสำหรับการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชน พบว่า ปัจจุบัน (พ.ศ. 2549) ประชาชนสามารถยื่นข้อร้องเรียน/อุทธรณ์ผ่านองค์กรหรือหน่วยงานได้หลากหลายมากขึ้น โดยขึ้นอยู่กับประเภทของเรื่อง โดยประชาชนสามารถร้องเรียนได้ทั้งหน่วยงานเจ้าของเรื่องโดยตรง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการของรัฐสภา และองค์กรอิสระ (อาทิต คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา⁷ เป็นต้น) แต่องค์กรต่างๆ เหล่านี้แม้ว่าจะมีบทบาทหน้าที่เฉพาะในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ และสืบหาข้อมูลหลักฐานสำหรับการฟ้องคดี แต่ยังไม่มีความสามารถในการพิจารณาตัดสินคดีความ และเมื่อพิจารณาถึงองค์กรศาลซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาพิพาทภาคีความแล้ว พบว่า ศาลแต่ละประเภทมีอำนาจในการพิจารณาพิพาทภาคีแตกต่างกันตามแต่หน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงกลายเป็นข้อจำกัดประการหนึ่งของผู้ฟ้องร้องในการเข้าถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม เพราะโดยส่วนใหญ่แล้วการฟ้องร้องคดีด้านสิ่งแวดล้อมจะฟ้องร้องผ่านศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีศึกษาการเข้าถึงความยุติธรรม 4 กรณี ส่วนใหญ่จะเป็นการฟ้องคดีผ่านศาลปกครองประจำจังหวัดที่เกิดกรณีพิพาทขึ้น

ความพยายามในการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรหน่วยงานรับเรื่องราวร้องเรียน/อุทธรณ์ ตลอดจนการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนเพื่อเพิ่มศักยภาพของบุคลากรในการเข้าถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม พบว่า มีความพยายามพัฒนาขีดความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชน และประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม ให้แก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการรับเรื่องราวร้องเรียน/อุทธรณ์ด้วยการจัดทำคู่มือ และการจัดการฝึกอบรมเพื่อให้ประชาชนได้เข้าใจถึงสิทธิของตนในการร้องเรียน/อุทธรณ์ แต่ด้วยอุปสรรคเรื่องค่าใช้จ่ายในการอบรมไม่เพียงพอ สถานที่จัดอบรมอยู่ไกล และการจัดการฝึกอบรมไม่สม่ำเสมอ (ขึ้นอยู่กับความพร้อมและงบประมาณของหน่วยงานจัดการฝึกอบรม) ทำให้กิจกรรมการพัฒนาขีดความสามารถแก่ประชาชนขาดความต่อเนื่อง แม้ว่าบางหน่วยงานมีงบประมาณเพียงพอที่จะจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาศักยภาพบุคลากรในหน่วยงานของตนได้อย่างต่อเนื่องก็ตาม

⁶ วิธีพิจารณาตัดสินแบบต่อเนื่อง เป็นวิธีการที่ศาลจะนัดพิจารณาคดีเดียวในหนึ่งวัน และพิจารณาคดีแต่ละคดีต่อเนื่องไปจนเสร็จสิ้น ซึ่งทำให้ระยะเวลาที่ใช้แต่ละคดีสั้นลง แต่จะมีคดีที่รอการพิจารณาตามกำหนดนัดเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะการพิจารณาตัดสินในศาลชั้นสูง

⁷ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทำหน้าที่ทั้งการรับและส่งเรื่องราวร้องทุกข์ให้องค์กรตุลาการ และมีหน้าที่เพิ่มเติมในการเป็นผู้พิจารณาไกล่เกลี่ยและลดปัญหาความขัดแย้งในกรณีพิพาท

ด้านประสิทธิผล

หากกล่าวถึงประสิทธิผลการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนในประเทศไทย พบว่าคณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ของประเทศไทยตอบสนองต่อการเข้าถึงความยุติธรรมแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยผลการพิจารณาพิพากษาได้รับการปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด แต่เนื่องจากการพิจารณาพิพากษาจำกัดอยู่ในขอบเขตจำเพาะของคำฟ้อง/เรื่องที่ผู้ร้องเรียนเสนอมาเท่านั้น ผลของการพิพากษาจึงเป็นเพียงการวางมาตรการอย่างกว้างตามสมควรเป็นรายกรณีไป โดยมีได้สร้างบรรทัดฐานในการกำหนดมาตรการจัดการปัญหาที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน หรือนำไปสู่การลดผลกระทบด้านลบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนทั่วไปอย่างทั่วถึงและเพียงพอ ทำให้การออกมาตรการป้องกันแก้ไขปัญหายังเป็นระบบนั้น กลับกลายเป็นบทบาทหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องหรือเป็นบทบาทของคนนอกศาล

ประสิทธิผลการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรหน่วยงานรัฐ และองค์กรภาคประชาสังคมในอันที่จะสนับสนุนให้ประชาชนใช้สิทธิเข้าถึงความยุติธรรม พบว่า การปฏิบัติหน้าที่ของทั้งเจ้าหน้าที่รัฐ และภาคประชาสังคมสนับสนุนให้ประชาชนใช้สิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมได้เป็นอย่างดีทั้งกระบวนการ ตั้งแต่การอำนวยความสะดวกในการร้องเรียน การให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับฟังผลการพิจารณาพิพากษาคดี รวมถึงการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ในส่วนขององค์กรภาคประชาสังคมถึงแม้องค์กรภาคประชาสังคมจะพยายามสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมแต่ด้วยข้อจำกัดที่องค์กรภาคประชาสังคมยังไม่เข้มแข็ง และไม่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันนัก ทำให้บุคลากรในองค์กรภาคประชาสังคมไม่ได้รับการพัฒนาขีดความสามารถเท่าที่ควรและไม่สามารถทำงานสนับสนุนภาคประชาชนในการเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างเต็มประสิทธิภาพมากนัก

จุดเด่น

กล่าวโดยสรุปจุดเด่นของการเข้าถึงความยุติธรรมในการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ได้แก่

1. ข้อกฎหมายเอื้อต่อการเข้าถึงความยุติธรรมของคู่กรณี โดยมีการระบุถึงขอบเขต และอำนาจหน้าที่หน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ไว้อย่างครบถ้วนชัดเจน และเปิดโอกาสให้ผู้ได้รับผลกระทบสามารถยื่นคำร้องและอุทธรณ์ได้อย่างกว้างขวางและพอเพียง ตลอดจนการมีกรอบระยะเวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีที่ค่อนข้างเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น
2. องค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์มีความพยายามที่จะแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของผู้ฟ้องคดีทั้งในส่วนของการเพิ่มช่องทางการร้องเรียนและบรรเทาค่าใช้จ่ายของการฟ้องร้องสำหรับคนยากจน ตลอดจนมีความพยายามกำหนดมาตรการสร้างความเป็นธรรม และความเท่าเทียมในชนกลุ่มน้อยและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในอันที่จะเข้าถึงความยุติธรรม
3. องค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์เปิดกว้างให้ประชาชนทั่วไปสามารถใช้สิทธิในการร้องเรียนหรืออุทธรณ์ได้อย่างทั่วถึงและกว้างขวาง ตลอดจนมีความพยายามที่จะพิจารณาคดีให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว

4. ความพยายามในการเพิ่มหน่วยงานหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ให้มากขึ้น เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้ทั่วถึงขึ้น
5. ความพยายามในการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ในประเด็นของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชน และความรู้ในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาศักยภาพของประชาชนให้รับรู้เรื่องของสิทธิที่ประชาชนพึงมีและพึงได้รับเพื่อสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างเสมอภาค
6. ผลลัพธ์ของการพิพากษาของคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ได้รับการปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด
7. การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐและองค์กรภาคประชาสังคมสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมเป็นอย่างดี

ประเด็นท้าทาย

ประเด็นท้าทายต่อไปของประเทศไทยในการพัฒนาเพื่อให้สามารถเข้าถึงความยุติธรรมในการจัดการสิ่งแวดล้อมให้ดียิ่งขึ้นไป ได้แก่

1. การบัญญัตินิยามศัพท์ ความหมาย และรายละเอียดการปฏิบัติตามกฎหมายให้ชัดเจน เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกัน ความโปร่งใส และมาตรฐานกลางในการปฏิบัติ โดยปราศจากการยัดคุ้ยพินิจของผู้มีอำนาจเป็นหลักปฏิบัติ อีกทั้งควรมีบทบัญญัติเฉพาะกาลเกี่ยวกับเสริมสร้างและพัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่รัฐ องค์กรส่วนท้องถิ่น และประชาชน เพื่อให้สามารถส่งเสริมและพัฒนาประชาชนให้รู้และใช้สิทธิของตนเพื่อเข้าถึงความยุติธรรมในการจัดการสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป
2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือองค์กรพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ต้องบัญญัติถึงความเป็นอิสระ และเป็นกลางในการพิจารณาคัดสินคดีอย่างชัดเจน และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของความยุติธรรม
3. แม้ว่าปัจจุบันองค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์มีความพยายามที่จะแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของผู้ฟ้องคดี แต่เพื่อให้เกิดการเข้าถึงความยุติธรรมมากขึ้น ควรขยายสาขาของศาลให้ประจำแต่ละจังหวัดเพิ่มมากขึ้น และยกเลิกค่าธรรมเนียมการฟ้องร้องคดีด้านสิ่งแวดล้อมหรือมีผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมรวมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกให้กับชนกลุ่มน้อยหรือผู้ด้อยโอกาส โดยเฉพาะคนพิการให้สามารถเข้าถึงความยุติธรรม และความเสมอภาคมากขึ้นกว่าปัจจุบัน
4. การพัฒนาระบบการพิจารณาคดีที่มีประสิทธิภาพ เพื่อช่วยลดระยะเวลาการพิจารณาคดีให้สั้นลง หรืออาจกระจายอำนาจการพิจารณาคดีให้หน่วยงานสาขาเพื่อช่วยลดปริมาณคดีที่ค้าง หรือจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมประจำจังหวัดเพื่อพิจารณาคดีด้านสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ ซึ่งจะช่วยแบ่งเบาภาระของศาลอื่นๆ ได้อีกทางหนึ่ง ทั้งนี้การพิจารณาพิพากษาคดีต้องตั้งอยู่บนความเที่ยงธรรมเป็นหลัก

5. การพัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อช่วยสนับสนุนประชาชนในการใช้สิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรม และรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิของตนในการร้องเรียนและอุทธรณ์เพิ่มขึ้นอย่างกว้างขวางมากขึ้น
6. เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ไม่สามารถหาจำเลยได้หรือหาผู้กระทำผิดได้ยาก และผลกระทบด้านลบที่เกิดขึ้นมิได้เกิดขึ้นในทันที รวมทั้งการพิจารณาวินิจฉัยคดีต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านจึงจะสามารถวินิจฉัยได้อย่างถูกต้อง ทำให้กระบวนการไกล่เกลี่ยของศาลไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากไม่สามารถหาจำเลยของคดีได้ ดังนั้นการพิจารณาคดีด้านสิ่งแวดล้อมจึงควรไต่สวนคดี โดยมีการกำหนดขั้นตอนไว้อย่างชัดเจน ควบคู่กับการเร่งเสริมสร้างขีดความสามารถของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่น ให้เรียนรู้เรื่องกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตลอดจนร่วมติดตามตรวจสอบการกระทำผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม

ข้อเสนอแนะ

1. บัญญัติกฎหมายเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงความยุติธรรม

การบัญญัติกฎหมาย ควรมีการกำหนดนิยามความหมาย และรายละเอียดของการปฏิบัติให้มีความชัดเจน (รวมถึงการบัญญัติความหมายของ “คดีสิ่งแวดล้อม”) เพื่อสร้างความโปร่งใสและมีมาตรฐานในการปฏิบัติ ตลอดจนบัญญัติกฎหมายโดยเพิ่มเติมบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับการกำหนดบทบาทหน้าที่ของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชุมชน ควบคู่กับการเสริมสร้างและพัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่รัฐ องค์กรส่วนท้องถิ่น และสาธารณะชน เพื่อพัฒนาและเสริมสร้างสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรม อีกทั้งควรบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ทั้งในส่วนของการกำหนดอำนาจหน้าที่และความเป็นอิสระหรือความเป็นกลางในการตัดสินใจของคณะกรรมการหรือองค์กรพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ ตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเปิดกว้างในทุกกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับบทบาทชุมชน และองค์กรท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชน

2. เผยแพร่ประชาสัมพันธ์สิทธิที่ประชาชนพึงมีและพึงได้รับตามกฎหมาย ตลอดจนกระบวนการที่จะเข้าถึงความยุติธรรม

เนื่องจากการสื่อสารประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานพิจารณาพิพากษาคดีความยังจำกัดอยู่เฉพาะคู่มือ กลุ่มผู้ได้รับความเสียหาย และผู้สนใจเท่านั้น จึงควรมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับสิทธิที่ประชาชนพึงได้รับในการฟ้องคดี และการเข้าถึงความยุติธรรมให้กว้างขวางและทั่วถึงมากขึ้น (รวมถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาส คนชายขอบ และคนต่างภาษา) ผ่านช่องทางการประชาสัมพันธ์ที่หลากหลายมากขึ้น อีกทั้งควรกำหนดนโยบายที่ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ องค์กรตุลาการ และองค์กร

ประชาสังคมให้ร่วมเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจให้ประชาชนในด้านสิทธิการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

3. สร้างโอกาสแก่ชนกลุ่มน้อยและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงความยุติธรรม

ควรกำหนดนโยบายช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกต่อกลุ่มบุคคลที่พิการหรือชนกลุ่มน้อยในการฟ้องร้องคดีหรือการเข้ามามีส่วนร่วมในการรับฟังการพิจารณาพิพากษาคดี เพื่อช่วยสร้างโอกาสในการเข้าถึงความยุติธรรมของชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสได้มากยิ่งขึ้นตลอดจนสร้างความมั่นใจได้ว่าพวกเขาเหล่านั้นมีสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และได้รับความเป็นธรรมเสมอเหมือนกับประชาชนทั่วไป

4. เพิ่มช่องทางในการร้องเรียนหรือฟ้องร้องอย่างเท่าเทียม ทั้งถึง และ ลดความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดี ภายใต้ความโปร่งใสในการได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและทั่วถึง

แม้ว่าปัจจุบันองค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์มีความพยายามในการแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของผู้ฟ้องคดี แต่เพื่อให้เกิดการเข้าถึงความยุติธรรมยิ่งขึ้นจึงควรดำเนินการขยายสาขาของศาลประจำแต่ละจังหวัดเพิ่มขึ้น เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องอย่างทั่วถึง ยกเลิกค่าธรรมเนียมการฟ้องร้องคดีด้านสิ่งแวดล้อมหรือมีผลกระทบจากสิ่งแวดล้อม จัดตั้งองค์กรพิเศษหรือศาลสิ่งแวดล้อมเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีด้านสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะเพื่อช่วยบรรเทาภาระของศาลที่มีอยู่ในปัจจุบันอีกทางหนึ่ง โดยศาลนี้ควรนำความรู้ทางวิชาการจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิ่งแวดล้อมมาประกอบการไต่สวนพิจารณาคดี และเพื่อป้องกันปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาคดีจึงควรมีมาตรการ หรือกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ให้ชัดเจนและรวดเร็ว โดยควรกำหนดเรื่องระยะเวลาแล้วเสร็จของเรื่องอุทธรณ์ไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งควรออกมาตรการคุ้มครองผู้ร้องเรียนอย่างเพียงพอ และมีมาตรการเยียวยาเบื้องต้นแก่ผู้ได้รับความเสียหาย

5. กำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาขีดความสามารถบุคลากรในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การกำหนดนโยบายการทำงานอย่างบูรณาการระหว่างหน่วยงานมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรหรือหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ องค์กรส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคม สามารถทำงานร่วมกันในการพัฒนาขีดความสามารถบุคลากรในหน่วยงานและประชาชนทั่วไปให้มีความรู้ความเข้าใจเรื่องสิ่งแวดล้อม กฎหมายสิ่งแวดล้อม และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือนโยบายของรัฐหรือเอกชน ทั้งนี้เพื่อให้สามารถใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้อง และร่วมติดตามตรวจสอบการละเมิดกฎหมายได้อย่างต่อเนื่องต่อไป

6. สร้างค่านิยมสันติวิธีเพื่อลดข้อพิพาทในการจัดการสิ่งแวดล้อม

ที่ผ่านมา การพิจารณาพิพากษาคดีความในชั้นศาลทุกคดีมักจะมีฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์และอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้เสียประโยชน์เสมอ ปัจจุบัน ทิศทางการแก้ไขปัญหาที่เป็นที่ยอมรับการมากขึ้น คือ การสร้างค่านิยมสันติวิธีเพื่อระงับข้อพิพาทอันเกิดจากการฟ้องคดี เพื่อให้คู่กรณีสามารถยุติข้อพิพาทได้อย่างสมานฉันท์ ปราศจาก

การฟ้องร้อง และเป็นประโยชน์ต่อคู่กรณีทั้งสองฝ่าย จนเกิดเป็นความพึงพอใจร่วมกัน ทั้งนี้ การระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีดังกล่าวจำเป็นต้องอยู่ภายใต้ความถูกต้องตามหลักกฎหมายและการได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเท่าเทียมกัน นอกจากสร้างค่านิยมดังกล่าวแล้ว ควรเร่งผลักดันการออกกฎหมายการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution Act, ADR Act) ด้วยอีกทางหนึ่ง

7. สร้างกระบวนการฟ้องร้องที่ครอบคลุมถึงการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ

ปัจจุบันผลการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมยังเป็นเพียงการบำบัดและเยียวยาแก้ไขสภาพแวดล้อมที่เสียหายเป็นรายกรณีไป โดยยังขาดมุมมองการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งระบบ โดยการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุโดยใช้หลักการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม หรือป้องกันมิให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมซ้ำเดิมอีก ดังนั้นในการเข้าถึงความยุติธรรมดังกล่าวควรขยายความคำว่าผู้เสียหายให้กว้างขวางมากขึ้นและเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปสามารถยื่นฟ้องต่อศาลในกรณีที่คาดว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยไม่จำเป็นต้องรอให้เกิดผลกระทบขึ้นก่อน

8. พิจารณาจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากนับวันจะมีกรณีพิพาทอันเนื่องมาจากความขัดแย้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น และคดีด้านสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องมีบุคลากรรวมทั้งผู้พิพากษาที่เข้าใจในเรื่องสิ่งแวดล้อม การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมจะเป็นแนวทางหนึ่งในการรับมือกับการเพิ่มขึ้นของข้อพิพาทและเพื่อให้ผู้เสียหายมีโอกาสเข้าถึงความยุติธรรมได้โดยทันการณ์