

## บทที่หนึ่ง

ผลการประเมินกรอบกฎหมายทั่วไปที่รับรองสิทธิ  
ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย และ  
การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม

โดย

รศ.ดร. บวรเจตต์ สิงคะเนติ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

## 1. บทนำ

รายงานวิจัยนี้ได้ศึกษาวิเคราะห์กรอบกฎหมายทั่วไป คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540<sup>8</sup> และกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิในข้อมูลข่าวสารของราชการ การเข้าถึงความยุติธรรม ตลอดจนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การรวมตัวและชุมนุมของประชาชน กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายพื้นฐานที่กำหนดกรอบสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ซึ่งกฎหมายอื่นไม่สามารถบัญญัติเนื้อหาในลักษณะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ และยังเป็นกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการตรากฎหมายที่ออกตามรัฐธรรมนูญในหลายเรื่องที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้จะได้ศึกษาวิเคราะห์กฎหมายเฉพาะในแต่ละเรื่องตามประเด็นที่ระบุไว้ในระเบียบวิธีวิจัย ซึ่งสามารถใช้ประกอบการทำความเข้าใจผลการวิจัยในประเด็นกฎหมายของผู้วิจัยอื่นในกรณีศึกษาต่างๆ อีกด้วย

## 2. สถานการณ์ทั่วไป

### ● รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองเกี่ยวสิทธิของบุคคลในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้หลายมาตรา โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก แต่จนถึงบัดนี้ยังไม่มีกฎหมายรองรับบทบัญญัติแต่อย่างใด ทำให้ขาดความชัดเจนในการรับรองสิทธิและการบังคับใช้สิทธิในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะมาตรา 46 เรื่องสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย และการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม และมาตรา 59 สิทธิของบุคคลในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน สำหรับสิทธิบางประการมีกฎหมายเฉพาะรองรับอยู่แล้ว ได้แก่ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องต่อหน่วยงานของรัฐ และองค์กรตุลาการ (ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง)

### ● กฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการทั่วไป (มาตรา 6) แต่ไม่ได้มีบทบัญญัติเฉพาะที่สนับสนุนการเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมของสาธารณชนแต่อย่างใด และประการสำคัญกฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดกลไกหรือการ

<sup>8</sup> หมายเหตุ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวเคราะห์รายงานวิจัยนี้ในขณะที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ยังมีผลใช้บังคับอยู่

ต่อมารัฐธรรมนูญดังกล่าวสิ้นสุดลงโดยประกาศ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 (วันที่ 19 กันยายน 2549)

บังคับใช้กฎหมายในเรื่องดังกล่าว ดังนั้น หากมีกรณีที่จะต้องดำเนินการขอให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ก็ต้องอาศัยกลไกตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นสำคัญ

- **กฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน**

การเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ แบ่งเป็น 2 ระดับคือ

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับเจ้าหน้าที่

โดยทั่วไปแล้วกระบวนการตัดสินใจในระดับเจ้าหน้าที่เป็นการตัดสินใจในระดับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งกฎหมายจะกำหนดกระบวนการขั้นตอนและบุคคลผู้มีสิทธิเข้ามาในกระบวนการไว้ กฎหมายกลางที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ คือพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นเพียงกฎหมายกลางเท่านั้น การพิจารณากระบวนการตัดสินใจในระดับเจ้าหน้าที่ยังจะต้องพิจารณาจากกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้นๆด้วยว่าได้กำหนดให้บุคคลอื่นๆ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่เพียงใด เช่น ตามพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 หรือพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นต้น

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับโครงการ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เปิดโอกาสที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจต่อโครงการของรัฐ อันหมายถึงการดำเนินโครงการของหน่วยงานของรัฐหรือโดยวิธีการให้สัมปทานหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำ ซึ่งมีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การที่หน่วยงานของรัฐจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือไม่ เป็นดุลยพินิจของหน่วยงานของรัฐว่าต้องการจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือไม่ แม้ว่าผู้มีส่วนได้เสียจะร้องขอให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่ผู้บังคับบัญชาในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก็มีดุลยพินิจที่จะพิจารณาสั่งให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินโครงการหรือไม่ก็ได้ จะเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังคงเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจอย่างเบ็ดเสร็จในเรื่องนี้

- **กฎหมายเกี่ยวกับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม**

สิทธิในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ กล่าวคือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 รวมถึงกฎหมายอาญาที่บัญญัติความผิดจากการกระทำความผิดดังกล่าว

## บทที่หนึ่ง

### กรอบกฎหมายทั่วไป

- คดีแพ่ง ผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ ซึ่งเป็นไปตามหลักการฟ้องคดีแพ่งทั่วไป
  - คดีอาญา ในกรณีที่มีการกระทำนั้นเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาด้วย ผู้เสียหายนอกจากจะฟ้องให้ผู้กระทำการที่ก่อให้เกิดความเสียหายรับผิดชอบในทางแพ่งแล้ว อาจฟ้องให้รับผิดชอบในทางอาญาด้วยก็ได้
  - คดีปกครอง การเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีมีความหมายกว้างการฟ้องคดีแพ่ง โดยพิจารณาจากความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และต่อมาศาลปกครองได้วางแนวทางให้องค์กรนิติบุคคลมีสิทธิฟ้องคดีในนามองค์กรเพื่อคุ้มครองสิทธิของสมาชิกขององค์กรได้ แต่อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองยังไม่ยอมรับการฟ้องในนามองค์กรเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ
- คดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กฎหมายยอมรับให้องค์กรเอกชนที่จดทะเบียนตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมอาจเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายได้

## 3. ระเบียบวิธีวิจัย

รายงานวิจัยนี้ใช้ตัวชี้วัดหลักของ The Access Initiative (TAI) version 2.0 ในกลุ่มกรอบกฎหมาย โดยทั่วไปจำนวน 16 ตัวชี้วัดในการประเมิน แบ่งเป็นตัวชี้วัดเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาศาลจำนวน 6 ตัวชี้วัด, ตัวชี้วัดเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจำนวน 3 ตัวชี้วัด, ตัวชี้วัดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนจำนวน 3 ตัวชี้วัด และตัวชี้วัดเกี่ยวกับการเข้าถึงความยุติธรรมจำนวน 4 ตัวชี้วัด โดยนักวิจัยได้ศึกษาข้อมูลเอกสาร ได้แก่ กฎหมาย แนวคำพิพากษา (ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง) และเอกสารวิชาการต่างๆ ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
2. พระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
3. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544
4. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548
5. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
6. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
7. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
8. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
9. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541
10. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
11. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
12. พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
13. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
14. ประมวลกฎหมายอาญา

## 4. ผลการประเมิน

### 4.1 ด้านกรอบกฎหมายโดยทั่วไป

**ตัวชี้วัดที่ 1** มุ่งประเมินว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีสิ่งแวดล้อมที่ดีหรือไม่ และมีความชัดเจนเพียงใด ผลการประเมิน พบว่า รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้หลายมาตรา โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก ได้แก่ สิทธิชุมชนท้องถิ่นในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล และยั่งยืน (มาตรา 46) สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมด้วยรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม (มาตรา 56) และสิทธิในการรับรู้ข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐ ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น (มาตรา 59) อย่างไรก็ตาม จนถึงบัดนี้ยังไม่มีกฎหมายรองรับบทบัญญัติตามมาตรา 46, มาตรา 56 และมาตรา 59 แต่อย่างใด เมื่อยังไม่มีมาตรการกฎหมายกำหนดรายละเอียดจึงถือว่า รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิแต่ยังขาดความชัดเจน

**ตัวชี้วัดที่ 2** มุ่งประเมินว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของราชการหรือไม่ และมีความชัดเจนเพียงใด ผลการประเมิน พบว่า สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ถูกบัญญัติรับรองในมาตรา 58 และมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยมีการออกเป็นกฎหมายรองรับมาตรา 58 แล้วคือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นการใช้สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการในกรณีทั่วไป แต่กฎหมายนี้ก็ยังมียกเว้นข้อจำกัด และมีปัญหาในทางปฏิบัติค่อนข้างมาก คือการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐค่อนข้างมาก จึงประเมินว่ารัฐธรรมนูญรับรองสิทธิไว้แต่ยังไม่ชัดเจน

**ตัวชี้วัดที่ 3** มุ่งประเมินว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของบุคคลในกระบวนการตัดสินใจของรัฐหรือไม่ และมีความชัดเจนเพียงใด ผลการประเมินพบว่า สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของรัฐในกรณีทั่วไป ปรากฏอยู่ในกรณีรัฐธรรมนูญ มาตรา 60 และกรณีเฉพาะเรื่อง ได้แก่ มาตรา 46 มาตรา 56 และมาตรา 59 ผลการประเมินเหมือนกับตัวชี้วัดที่ 1 และ 2 เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายบัญญัติรองรับในรายละเอียดในบทบัญญัติดังกล่าว จึงยังไม่มีมีความชัดเจนทั้งเนื้อหาและการบังคับใช้กฎหมาย

**ตัวชี้วัดที่ 4** มุ่งประเมินว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรม รวมทั้งสิทธิที่จะได้รับการแก้ไขเยียวยาหรือไม่ และมีความชัดเจนเพียงใด ผลการประเมิน พบว่า รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในการเข้าถึงความยุติธรรม รวมทั้งสิทธิที่จะได้รับการแก้ไขเยียวยา โดยจำแนกออกเป็น 2 กลุ่มคือ สิทธิที่จะร้องขอความเป็นธรรมจากหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 61 และสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 28 วรรค 2, มาตรา 56 วรรค 3 และมาตรา 62 สิทธิดังกล่าวบางกรณีมีกฎหมายบัญญัติไว้แล้ว รัฐธรรมนูญเพียงแต่บัญญัติรับรองไว้อีกชั้นหนึ่ง แต่ก็ยังขาดความชัดเจนในบางกรณีโดยเฉพาะมาตรา 28 จึงสรุปผลว่ารัฐธรรมนูญรับรองสิทธิไว้แต่ยังไม่ชัดเจนนัก

**ตัวชี้วัดที่ 5** มุ่งประเมินว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญได้รับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นหรือไม่ และมีความชัดเจนเพียงใด ผลการประเมิน พบว่า เรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้นมีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในมาตรา 39 สำหรับมาตรา 59 นั้นยังไม่มีกฎหมายออกมารองรับ อนึ่ง การใช้เสรีภาพตามมาตรา 39 นั้น เป็นสิทธิทั่วไปที่ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับ เว้นแต่จะเป็นกรณีจำกัดเสรีภาพ เท่านั้น จึงถือว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างค่อนข้างชัดเจนแล้ว

**ตัวชี้วัดที่ 6** มุ่งประเมินว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญได้รับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันของบุคคลหรือไม่ และมีความชัดเจนเพียงใด ผลการประเมิน พบว่า เสรีภาพในการรวมตัวกันของบุคคลได้รับการบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้ 2 ลักษณะ คือ เสรีภาพในการรวมตัวกันของบุคคลตามมาตรา 45 ไว้กับเสรีภาพในการชุมนุมตามมาตรา 44 ซึ่งเสรีภาพในการรวมตัวของบุคคลไม่มีข้อจำกัดมากนัก เพียงแต่ต้องมีการรวมตัวกันเป็นนิติบุคคลที่สามารถมี และใช้สิทธิตามกฎหมายได้ สำหรับเสรีภาพในการชุมนุมนั้นมักถูกจำกัดตามกฎหมายต่างๆ จึงสรุปว่าเสรีภาพดังกล่าวถูกจำกัดไว้ค่อนข้างชัดเจนตามกฎหมายอื่น

#### 4.2 ด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

**ตัวชี้วัดที่ 7** มุ่งประเมินว่า กฎหมายที่สนับสนุนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการมีหรือไม่ และมีความชัดเจนเพียงใด ผลการประเมิน พบว่า รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติถึงสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการไว้อย่างชัดเจน โดยกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ข้อยกเว้น และกระบวนการอุทธรณ์ แม้กฎหมายจะมีความชัดเจนแต่การใช้กฎหมายดังกล่าวในทางปฏิบัตินั้นขาดความคล่องตัว เนื่องจากกฎหมายให้ดุลยพินิจเจ้าหน้าที่อย่างกว้างขวางในการที่จะปฏิเสธ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เมื่อเจ้าหน้าที่ปฏิเสธแล้วจึงตกเป็นภาระแก่ผู้ยื่นคำร้องที่จะอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จึงสรุปว่ายังขาดความชัดเจนในบางกรณี

**ตัวชี้วัดที่ 8** มุ่งประเมินว่า กฎหมายให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้เปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะเพื่อเปิดโปงการทุจริตหรือเพื่อปกป้องผลประโยชน์มหาชนหรือไม่ ผลการประเมิน พบว่า กฎหมาย

ไทยไม่ได้ให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ออกมาให้ข้อมูลต่อสาธารณะเพื่อเปิดโปงการทุจริต หรือเพื่อปกป้องผลประโยชน์มหาชน นอกจากนี้ไม่มีกฎหมายให้ความคุ้มครองแล้ว การออกมาเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตอาจจะถูกดำเนินคดีในข้อหาหมิ่นประมาท หรือหากเปิดเผยข้อมูลที่ไม่เกี่ยวกับตัวบุคคลก็อาจจะถูกดำเนินการสอบสวนได้ อย่างไรก็ตาม หากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของเจ้าหน้าที่เป็นการเปิดเผยตามขอบอำนาจหน้าที่แล้ว กรณีเช่นนี้จะมีกฎหมายคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ เช่น ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กล่าวโดยสรุป ไม่มีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะเพื่อเปิดโปงการทุจริตหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยตรง

**ตัวชี้วัดที่ 9** มุ่งประเมินว่า การบัญญัติค่านิยมและข้อจำกัดของข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยมีความชัดเจนเพียงใด ผลการประเมิน พบว่า มาตรา 14 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติถึงข้อมูลที่ห้ามมิให้เปิดเผย (มาตรา 14) และข้อมูลที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ (มาตรา 15) นอกจากนี้ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีกำหนดระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้กำหนดระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของราชการ พ.ศ. 2544 กล่าวโดยสรุปคือ ในระบบกฎหมายได้มีการบัญญัติข้อจำกัดของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไว้ค่อนข้างชัดเจนว่ามีกรณีใดบ้าง แต่ในขณะเดียวกันก็ได้มีการนิยามความหมายของถ้อยคำเหล่านั้นไว้ แต่ค่านิยมเหล่านั้นก็ยังขาดความชัดเจนในตัวเอง ซึ่งท้ายที่สุดแล้วย่อมเป็นการให้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่อย่างกว้างขวาง หากไม่มีระบบการตรวจสอบที่ดี มักจะทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในกรณีที่เกี่ยวข้องกับถ้อยคำที่ไม่ชัดเจนตามที่ได้อธิบายไว้

**ตัวชี้วัดที่ 10** มุ่งประเมินว่ากฎหมายให้การสนับสนุนการเข้าถึงข้อมูลของสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเพียงใด ผลการประเมิน พบว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่มีบทบัญญัติเฉพาะที่สนับสนุนการเข้าถึงข้อมูลของสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการทั่วไป ตามมาตรา 6 เท่านั้น และประการสำคัญกฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดกลไกหรือการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องดังกล่าว ดังนั้น หากมีกรณีที่จะต้องดำเนินการขอให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก็ต้องอาศัยกลไกตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งท้ายที่สุด หลักการที่จะให้เปิดเผยหรือไม่เพียงใด ย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการฯ นั่นเอง จึงสรุปว่ามีกฎหมายบัญญัติช่องทางการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในบางกรณี

#### 4.3 ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

**ตัวชี้วัดที่ 47** มุ่งประเมินว่ากฎหมายได้สนับสนุนให้สาธารณชนและองค์กรภาคประชาสังคมเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในระดับเจ้าหน้าที่หรือในระดับนโยบาย/โครงการเพียงใด ผลการประเมิน

## บทที่หนึ่ง

### กรอบกฎหมายทั่วไป

พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รับรองการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในระดับเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 60 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับโครงการ นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งในมาตรา 8 สนับสนุนให้องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมีส่วนร่วมในระดับโครงการ (แต่ไม่ใช่ในการตัดสินใจ) กล่าวโดยสรุป ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้เปิดโอกาสที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจต่อโครงการของรัฐ แต่ท้ายที่สุดแล้วการที่หน่วยงานของรัฐจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือไม่ กลับขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของหน่วยงานของรัฐว่าต้องการจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือไม่ ทำให้ขอบเขตของผู้มีสิทธิในการขอให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนมีขอบเขตที่แคบเกินไป ไม่เปิดโอกาสให้สาธารณชนหรือภาคประชาสังคมเข้าไปมีบทบาทในเรื่องดังกล่าว แต่ยังมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่ได้บัญญัติให้องค์กรเอกชนที่ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ อาจเสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ จึงสรุปผลประเมินว่ากฎหมายสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างจำกัด

**ตัวชี้วัดที่ 48** มุ่งประเมินว่า กระบวนการในการตัดสินใจในกรณีพิเศษที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มีข้อจำกัดและมีความชัดเจนเพียงใด ผลการประเมิน พบว่า บทบัญญัติของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบกับสิ่งแวดล้อมนั้น ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46 ถึงมาตรา 50 ในปัจจุบันนี้ ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทของโครงการที่ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ไว้ จำนวน 22 ประเภท จะเห็นได้ว่ากระบวนการในการตัดสินใจในกรณีพิเศษที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในจัดทำกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้ค่อนข้างชัดเจน โดยกำหนดให้กิจการตามที่มีการประกาศกำหนดไว้ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงสรุปว่ากฎหมายมีกระบวนการและระบุข้อจำกัดที่ค่อนข้างชัดเจน

**ตัวชี้วัดที่ 49** มุ่งประเมินว่า ขอบเขตของ “สาธารณะ” ที่นิยามโดยผ่านปัจเจกบุคคลที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องและองค์กรภาคประชาสังคม อาจเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐได้ เพียงใด ผลการประเมิน พบว่า หากพิจารณาจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 แล้ว ระเบียบได้เปิดโอกาสที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจต่อโครงการของรัฐ แต่ท้ายที่สุดแล้วการที่หน่วยงานของรัฐจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือไม่ กลับขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของหน่วยงานของรัฐว่าต้องการจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือไม่ หากหน่วยงานของรัฐไม่จัดให้

มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ระเบียบดังกล่าวให้ผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการของรัฐขอให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้ ซึ่งทำให้ขอบเขตของผู้มีสิทธิในการขอให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนมีขอบเขตที่แคบเกินไป จึงประเมินว่าการมีส่วนร่วมของบุคคลทั่วไปและองค์กรภาคประชาสังคมมีค่อนข้างจำกัด

#### 4.4 ด้านการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

**ตัวชี้วัดที่ 91** มุ่งประเมินว่า กฎหมายสนับสนุนให้สาธารณะหรือองค์กรภาคประชาสังคมเข้าถึงกระบวนการเยียวยาแก้ไขได้เพียงใด ผลการประเมิน พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองสิทธิบุคคลในการร้องทุกข์ตามมาตรา 61 และสิทธิบุคคลในการฟ้องหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 62 ทั้งนี้ กระบวนการเยียวยาแก้ไขความเสียหายในปัจจุบันแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ การแก้ไขเยียวยาโดยคณะกรรมการ/ องค์กรรับเรื่องร้องเรียน/ ร้องทุกข์ที่ไม่ใช่ศาล ได้แก่ กลไกของหน่วยงานรัฐฝ่ายปกครอง วุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและผู้ตรวจการแผ่นดิน) และการแก้ไขเยียวยาโดยกระบวนการทางศาล (เช่น ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง) เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเยียวยาแก้ไขเหล่านี้ ได้แก่ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กล่าวโดยสรุปกฎหมายเหล่านี้เปิดโอกาสให้ทั้งปัจเจกบุคคล ชุมชน องค์กรนิติบุคคลสามารถเข้าถึงกระบวนการแก้ไขเยียวยาความเสียหายได้เช่นกัน โดยอยู่บนเงื่อนไขเป็นผู้ได้รับความเสียหาย/ได้รับผลกระทบโดยตรง ซึ่งเป็นการตีความหมายในทางแคบ และเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายเป็นการตีความฐานสิทธิในการฟ้องคดีที่มีความหมายกว้างขวางมากขึ้น จึงประเมินว่า กฎหมายสนับสนุนให้สาธารณะหรือองค์กรภาคประชาสังคมเข้าถึงกระบวนการเยียวยาแก้ไขได้อย่างเหมาะสม

**ตัวชี้วัดที่ 92** มุ่งประเมินว่า ระบบกฎหมายให้การยอมรับหลักความรับผิดชอบของผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเพียงใด ผลการประเมิน พบว่า หลักความรับผิดชอบของผู้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้นได้วางหลักไว้แล้วในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 96 และมาตรา 97 หลักความรับผิดชอบทางแพ่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 96 นั้นมีปัญหาในเรื่องภาระการพิสูจน์ความผิดของผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม หากเป็นคดีที่ฟ้องร้องในศาลยุติธรรมย่อมใช้หลักผู้ใดกล่าวอ้างผู้นั้นนำสืบ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่อผู้นำสืบ และในบางกรณีเป็นเรื่องยากที่จะหาพยานหลักฐานมาสนับสนุน การนำหลักดังกล่าวมาใช้ในทางปฏิบัตินั้นมีปัญหาในคดีทางสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ การจะทำให้หลักผู้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น จะต้องทำให้คดีสิ่งแวดล้อมมีความเป็นเอกภาพ หากมูลเหตุคดีเดียวกันสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครอง และฟ้องเอกชนต่อศาลยุติธรรมได้แล้ว ท้ายที่สุดจะกระทบต่อหลักการดังกล่าวข้างต้น สรุปว่ากฎหมายบัญญัติหลักความรับผิดชอบอย่างเหมาะสม

**ตัวชี้วัดที่ 93** มุ่งประเมินว่า ความหมายและขอบเขตของหน่วยงานของรัฐที่ไม่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบอันเกิดจากการกระทำของตน ผลการประเมิน พบว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่าบุคคลย่อมมีสิทธิฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ และยังมีพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐอันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ แต่อย่างไรก็ตาม ความรับผิดชอบอันเกิดจากการกระทำของรัฐหรือเจ้าหน้าที่อาจไม่มีความรับผิดชอบ มี 3 กรณีคือ กรณีแรก การกระทำของรัฐ (act of state) กรณีที่ 2 การกระทำที่มีกฎหมายบัญญัติว่าไม่มีความรับผิดชอบ และกรณีสุดท้าย เอกสิทธิ์ของสมาชิกทั้งสองสภาตามมาตรา 157 วรค.หนึ่งของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 สรุปผลประเมินว่ามีกฎหมายบัญญัติมิให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบที่ชัดเจน และมีขอบเขตจำกัด

**ตัวชี้วัดที่ 94** มุ่งประเมินว่า สิทธิในการฟ้องคดีหรือสิทธิเรียกร้องของปัจเจกบุคคลที่มีส่วนได้เสีย หรือขององค์กรภาคประชาสังคมมีขอบเขตกว้างแคบเพียงใด ผลการประเมิน พบว่า สิทธิในการฟ้องคดีของบุคคลอาจแยกพิจารณาออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีทั่วไปกับกรณีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีกฎหมายเกี่ยวข้องคือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 รวมถึงกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กฎหมายยอมรับให้องค์กรเอกชนที่จดทะเบียนตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมอาจเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายได้ กล่าวโดยสรุป สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีในศาลปกครองได้รับการพัฒนาในเรื่องสิทธิในการฟ้องคดีโดยมีการขยายอำนาจฟ้องให้กว้างขึ้น ซึ่งจะทำให้องค์กรภาคประชาชนสามารถเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ แต่อย่างไรก็ตาม การจะพัฒนาให้นิติบุคคลใดนิติบุคคลหนึ่งมีสิทธิในการฟ้องเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้ ยังจำเป็นที่จะต้องรอการพัฒนาแนวความคิดทั้งขององค์กรตุลาการและในทางวิชาการต่อไป สรุปผลประเมินคือสิทธิเรียกร้องของผู้มีส่วนได้เสีย และองค์กรภาคประชาสังคมอยู่ในระดับสูงสุด

## 5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### 5.1 บทสรุป

จากการศึกษาวิเคราะห์กรอบกฎหมายทั่วไปอันได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิในข้อมูลข่าวสารของราชการ การเข้าถึงความยุติธรรม ตลอดจนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การรวมตัวและชุมนุมของประชาชน สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้รับรองสิทธิ เสรีภาพดังที่กล่าวมานี้อย่างครบถ้วน แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหลายมาตรายังไม่มีการตรากฎหมายออกมา ทำให้ไม่มีกลไกการรับรองสิทธิดังกล่าว

ที่ชัดเจนในทางเนื้อหา ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตลอดจนนักกฎหมายบางส่วนไม่ยอมบังคับตามสิทธิตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากขาดความรู้ ความเข้าใจในหลักกฎหมายมหาชน ทั้งๆ ที่หากเป็นระบบกฎหมายต่างประเทศ สิทธิ เสรีภาพดังกล่าวจะได้รับการรับรองเมื่อมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ สำหรับกฎหมายเฉพาะตั้งแต่ระดับพระราชบัญญัติ ก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิหลายประการไว้ แต่ยังมีข้อจำกัดบางประการคือ กฎหมายยังมีเนื้อหาที่ขาดความชัดเจนในเรื่องขอบเขต การกำหนดคำนิยาม ข้อยกเว้น ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีดุลยพินิจในการใช้ และการตีความกฎหมายค่อนข้างมาก ทำให้เป็นอุปสรรคในการใช้สิทธิของประชาชน

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

1. การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ควรยึดถือบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นแนวทาง ในขณะที่รัฐบาลควรเร่งผลักดันให้มีกฎหมายรองรับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญโดยเร็ว
2. องค์การตุลาการและนักกฎหมายควรมีความรู้ ความเข้าใจถึงความสำคัญของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และยอมรับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ แม้ว่าจะยังไม่มีกฎหมายบัญญัติรองรับก็ตาม
3. แก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และมาตรา 62 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 เพื่อให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทุจริตประพฤติมิชอบ และยกเลิกความผิดทางอาญาและโทษทางวินัยของผู้ที่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าว ในทางกลับกันควรมีการส่งเสริมให้มีการเปิดเผยข้อมูลเหล่านี้ เช่น การพิจารณาความดีความชอบของผู้เปิดเผยข้อมูล หรือการประกาศเกียรติคุณหรือมอบเงินรางวัล เป็นต้น
4. การออกร่างกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน พร้อมทั้งผลักดันการแก้ไข พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้เพิ่มเติมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ชัดเจนในรายละเอียด พร้อมทั้งยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในภายหลัง
5. ภาครัฐต้องสนับสนุนกลไกการเยียวยาความเสียหายนอกศาล คือ การระงับข้อพิพาททางเลือก (alternative dispute resolution: ADR) ไม่ว่าจะเป็นด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือการสานเสวนา (dialogue) เพราะการแก้ไขเยียวยาโดยการฟ้องศาลที่แม้จะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด แต่ก็มีขั้นตอน แบบพิธีที่ยุ่งยาก ใช้ระยะเวลายาวนาน ทำให้ผู้ได้รับความเสียหายไม่ได้รับการเยียวยาในเวลาอันควร จึงควรเสนอเป็นร่างกฎหมายเฉพาะสำหรับการระงับข้อพิพาททางเลือก

