

บทที่ห้า

ผลการประเมินการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม

แผนภูมิแสดงการระบาดของโรคไก่



ที่มา:

<http://arts.kmutt.ac.th/ssc210/Group>

www.baanmaha.com/community

รายงานผลการประเมิน
การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม

หัวข้อ A: การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้มีการคุ้มครองสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

กรณีศึกษา

การวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการตรวจสอบโรคระบาดไข้โดยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

โดย

ดร. สุจิตรา วาสนาดำรงดี

สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย

บทที่ห้า

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม – อุตสาหกรรมคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการตรวจสอบโรคระบาดไก่อ

1. ความเป็นมาและเหตุผลในการเลือกกรณีศึกษา

1.1 ความเป็นมา

คุณประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ ซึ่งเป็นรองบรรณาธิการอำนวยการหนังสือพิมพ์มติชนรายวัน ได้ยื่นหนังสือลงวันที่ 26 มกราคม 2547 ถึงกรมปศุสัตว์ ขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการตรวจสอบโรคระบาดไก่อ รวม 6 รายการ ดังนี้

1. การระบาดของโรคเริ่มตั้งแต่เมื่อใด ที่ไหน อย่างไร มีไก่อและสัตว์ปีกตายด้วยโรคระบาดจำนวนเท่าใด (ต้องการสำเนายันทักการรายงานที่เกิดขึ้นจริง ไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารที่จัดทำขึ้นใหม่)
2. เมื่อเกิดโรคระบาด กรมปศุสัตว์ได้ดำเนินการอย่างไรบ้าง เช่น การประกาศเขตควบคุมโรคระบาด บันทึกลักการจากรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง รายงานผลการดำเนินงานต่อเจ้ากระทรวงหรือระดับที่เหนือขึ้นไป บันทึกหนังสือสั่งการให้เจ้าหน้าที่ปศุสัตว์จังหวัด - อำเภอเก็บตัวอย่างมาตรวจ รายงานสถานการณ์การระบาดของโรคจากปศุสัตว์ในจังหวัด - อำเภอต่างๆ ถึงส่วนกลางตั้งแต่เกิดโรคระบาด
3. การประกาศเขตควบคุมโรคระบาดเริ่มประกาศเมื่อใด ครอบคลุมพื้นที่มากน้อยแค่ไหนอย่างไร
4. นับแต่เกิดโรคระบาด มีการเก็บตัวอย่างจนถึงวันที่ 15 มกราคม 2547 เพื่อไปตรวจสอบหาเชื้อโรคที่ตัวอย่าง ที่ไหน อย่างไร ผลการตรวจเป็นอย่างไร พบเชื้ออะไรบ้าง ใครเป็นผู้ตรวจสอบ (ต้องการผลการตรวจสอบเป็นเอกสารจากห้องปฏิบัติการโดยตรง รวมถึงบันทึกรายงานผลการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ห้องปฏิบัติการถึงเจ้าหน้าที่ระดับเหนือขึ้นไปจนถึงระดับกระทรวงและรัฐมนตรี)
5. บันทึกเจ้าหน้าที่กรมปศุสัตว์ที่เสนอให้มีการซื้อยาหรือวัคซีนป้องกันไข้หวัดนกจากต่างประเทศเมื่อปลายปี 2546
6. ข้อมูลข่าวสารอื่นที่เกี่ยวข้อง

เวลาผ่านไปสี่เดือน กรมปศุสัตว์มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่กษ 0610/9287 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2547 ถึงคุณประสงค์ชี้แจงข้อมูลเกี่ยวกับการตรวจสอบโรคระบาดไก่อที่คุณประสงค์ขอตามข้อ 1 - 4 ส่วนข้อมูลตามข้อ 5 กรมปศุสัตว์แจ้งว่า ได้ตรวจสอบในเบื้องต้นแล้ว ไม่มีเจ้าหน้าที่กรมปศุสัตว์ดำเนินการตามที่สอบถาม ต่อมา มีหนังสือ ที่ กษ 0610/10178 ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2547 ถึงคุณประสงค์ชี้แจงเพิ่มเติมว่า ข้อมูลที่ชี้แจงไปแล้วในข้อ 1 - 3 เป็นข้อมูลที่สามารถเปิดเผยได้ และหากคุณประสงค์ประสงค์จะขอเอกสารข้อมูลดังกล่าวเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้ว คุณประสงค์สามารถขอตรวจดูโดยประสานแจ้งไปที่กรมปศุสัตว์ ส่วนข้อมูลในข้อ 4 เนื่องจากเป็นรายงานทางการแพทย์ ซึ่งถ้าเปิดเผยจะเป็นการรุกร้าสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร จึงไม่สามารถที่จะเปิดเผยได้ สำหรับข้อ 6 กรมปศุสัตว์ไม่ทราบว่าเป็นข้อมูลใดบ้างที่ต้องการ ซึ่งถ้าคุณประสงค์ให้รายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลที่จะขอ กรมปศุสัตว์จะพิจารณาชี้แจงให้ทราบต่อไป

คุณประสงค์ได้มีหนังสือลงวันที่ 3 มิถุนายน 2547 ถึงประธานกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ แจ้งว่า ข้อมูลที่กรมปศุสัตว์แจ้งให้ตนทราบตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่กษ 0610/9287 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2547 ไม่ตรงกับที่ตนขอ เนื่องจากเป็นข้อมูลที่จัดทำขึ้นใหม่และเป็นในรูปลักษณะของหนังสือชี้แจง ทั้งข้อมูลก็มีความสับสน คลาดเคลื่อน เพราะโดยข้อเท็จจริงแล้ว โรคระบาดไก่เริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคม 2546 แต่กรมปศุสัตว์อ้างว่าตรวจพบในปลายเดือนมกราคม 2547 การทำหนังสือชี้แจงดังกล่าวเป็นการปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสารเพราะจงใจหลีกเลี่ยงที่จะเปิดเผยข้อมูลตามที่ขอไป จึงขอยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อสั่งให้กรมปศุสัตว์เปิดเผยข้อมูลตามที่ร้องขอ

หลังจากนั้น อีกห้าเดือน คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (กวจ.) สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย (องค์คณะที่ 3) ได้ออกคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2547 โดยมีเนื้อหาโดยสรุปว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (กวจ.) สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาคำอุทธรณ์ คำชี้แจงของผู้อุทธรณ์ คำชี้แจงของผู้แทนกรมปศุสัตว์และเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่าข้อมูลข่าวสารที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอเป็นข้อมูลข่าวสารการดำเนินการของกรมปศุสัตว์ที่อยู่ดีแล้ว การเปิดเผยให้ประชาชนทราบจะทำให้ประชาชนได้ทราบข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแสดงถึงความโปร่งใสในการทำงาน อันจะส่งผลให้เกิดความเชื่อมั่นและมั่นใจในการทำงานของหน่วยงานของรัฐ ข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอจึงเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้ เว้นแต่ข้อมูลข่าวสารรายการที่ 4 เฉพาะในส่วนของการรายงานทางการแพทย์เกี่ยวกับการตรวจบุคคล คือ ตัวแพทย์ สัตวแพทย์ และเจ้าของฟาร์มที่ได้รับการตรวจโรคเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่ไม่ควรเปิดเผยเพราะเป็นการรู้กลัสิทธิ์ส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ จึงมีมติให้กรมปศุสัตว์เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ผู้อุทธรณ์ร้องขอตูกรายการ สำหรับข้อมูลข่าวสารรายการที่ 4 ให้เป็นดุลยพินิจของกรมปศุสัตว์ที่จะลบชื่อแพทย์ สัตวแพทย์ และเจ้าของฟาร์มที่ได้รับการตรวจโรค หรือข้อความที่อาจทำให้รู้ถึงตัวบุคคลดังกล่าวได้

1.2 เหตุผลในการเลือกกรณีศึกษา

ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมหรือที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม มักจะเกี่ยวพันกับหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน ไม่เฉพาะหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง และมักจะมีผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่าย อีกทั้งข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมยังมีความคลุมเครือ อันเนื่องมาจากการไม่มีคำนิยามและไม่มีการกำหนดประเภทของข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมที่ต้องเปิดเผยให้ประชาชนรับทราบ ทำให้การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมักจะลงเอยด้วยการปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น เพราะเจ้าหน้าที่เกรงว่าตนจะได้รับความเดือดร้อนจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว องค์กรหรือกลไกที่ทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาความ

บทที่ห้า

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม – อุตสาหกรรมคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการตรวจสอบโรคระบาดได้

ขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชนในเรื่องสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร จึงต้องมีความเที่ยงธรรม เป็นกลาง และจะต้องมีการพัฒนาความรู้ทั้งในเรื่องกฎหมายและข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

กรณีศึกษานี้เป็นกรณีตัวอย่างของการปฏิเสธข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์สาธารณะ โดยหน่วยงานที่ไม่ได้เป็นหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง นั่นคือ กรมปศุสัตว์ หากคำวินิจฉัยของกวจ. ในเรื่องอุตสาหกรรมนี้มีความเป็นธรรม เป็นเหตุเป็นผล และได้รับการยอมรับ ก็จะเป็นการสร้างบรรทัดฐานหรือแนวทางการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมได้ในทางหนึ่ง นอกจากนี้การประเมินเรื่องอุตสาหกรรมนี้ จะช่วยชี้ให้เห็นความพยายามของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและปัญหาอุปสรรคในการทำงานของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการพัฒนาและปรับปรุงระบบโครงสร้างการองค์กร การแก้ไขกฎหมาย ตลอดจนกระบวนการทำงานขององค์กร เพื่อให้เป็นกลไกที่สามารถคุ้มครองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น³¹

1.3 ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับองค์กร

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (กวจ.) เป็นหนึ่งใน 3 องค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีอำนาจหน้าที่สำคัญ (มาตรา 35) ในการพิจารณาวินิจฉัยอุตสาหกรรมคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25 ปัจจุบัน มีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ ทั้งหมด 5 สาขา ได้แก่

1. สาขาการแพทย์และสาธารณสุข (จำนวน 5 คน)
2. สาขาต่างประเทศและความมั่นคงของประเทศ (จำนวน 6 คน)
3. สาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรม และการเกษตร (จำนวน 5 คน)
4. สาขาเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ (จำนวน 7 คน)
5. สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย (4 องค์กรคณะ จำนวน 24 คน)

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (กขร.) เป็นกลไกด้านบริหารและนโยบายตามพ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีบทบาทในการพิจารณาสรุบทบทวนคดีที่เห็นสมควรเสนอชื่อเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยฯ สาขาต่างๆ และเสนอรายชื่อต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง ส่วนสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (สขร.) เป็นองค์กรด้านธุรการ มีบทบาทในการสนับสนุนงานด้าน

³¹ นอกจากเหตุผลดังกล่าวแล้ว ในแง่ระเบียบวิธีวิจัย กรณีศึกษานี้ยังเชื่อมโยงกับกรณีศึกษาการระบาดของโรคไข้หวัดนก ในกลุ่มการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอีกด้วย

วิชาการและธุรการ รวมทั้งการดำเนินงานด้านเลขานุการของกวล. สาขาต่างๆ ด้วยเหตุนี้ในการประเมินประสิทธิภาพการทำงานของกวล. จึงจำเป็นต้องเชื่อมโยงกับทั้งสององค์กรนี้ด้วย

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (กขร.) ประกอบด้วยรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายให้เป็นประธาน และกรรมการอื่นๆ จำนวนทั้งสิ้น 23 คน แบ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง 13 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก 9 คน ซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี (ครม.) โดยมีข้าราชการของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเลขานุการ และมีผู้ช่วยเลขานุการ 2 คน คือ ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และผู้อำนวยการส่วนนโยบายและวิเคราะห์ สขร.³²

นอกจากนี้ ยังมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ โดยกขร. ขึ้นเพื่อช่วยการทำงาน ซึ่งปัจจุบันมีทั้งหมด 9 ชุด (ดูแผนภาพที่ 1) ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการต้องรับเป็นภาระในการเป็นหน่วยงานสนับสนุนแก่คณะอนุกรรมการเหล่านี้

ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือสขร. นั้นตามพ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งสขร. ขึ้นในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สขร. จึงเป็นหน่วยงานระดับ “กอง” มีจำนวนบุคลากร (กันยายน 2549) ทั้งหมด 29 คน³³ มีผู้อำนวยการเป็นหัวหน้าสำนักงานขึ้นตรงต่อปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งจัดแบ่งส่วนงานภายในองค์กรเป็น 5 ส่วนงานกับ 1 ฝ่าย (ดูแผนภาพที่ 1) มีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานวิชาการและธุรการให้แก่กขร. และกวล. การประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและให้คำปรึกษาแก่เอกชนเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540³⁴

³² อำนาจหน้าที่ของกขร. ที่สำคัญมี 7 ประการ ได้แก่

1. สอดส่องดูแล และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐ ในการปฏิบัติตามพ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
2. การให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามกฎหมาย
3. การเสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกา และการออกกฎกระทรวง หรือระเบียบของคณะรัฐมนตรี ตามกฎหมาย
4. การพิจารณา และให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 13
5. การจัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เสนอให้คณะรัฐมนตรี อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง
6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้กำหนดในพ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เช่น เสนอคณะรัฐมนตรี ให้แต่งตั้งกวล. แต่งตั้งข้าราชการให้เป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ กวล. คณะต่างๆ รับเรื่องอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารและส่งเรื่องให้กวล. ใช้อำนาจเรียกบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารประกอบการพิจารณา เป็นต้น)
7. ดำเนินการเรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

³³ อยู่ในช่วงการสรรหาเพิ่มอีก 1 ตำแหน่งเพื่อให้ครบอัตรา (สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ส่วนนโยบายและวิเคราะห์, 14 กันยายน 2549)

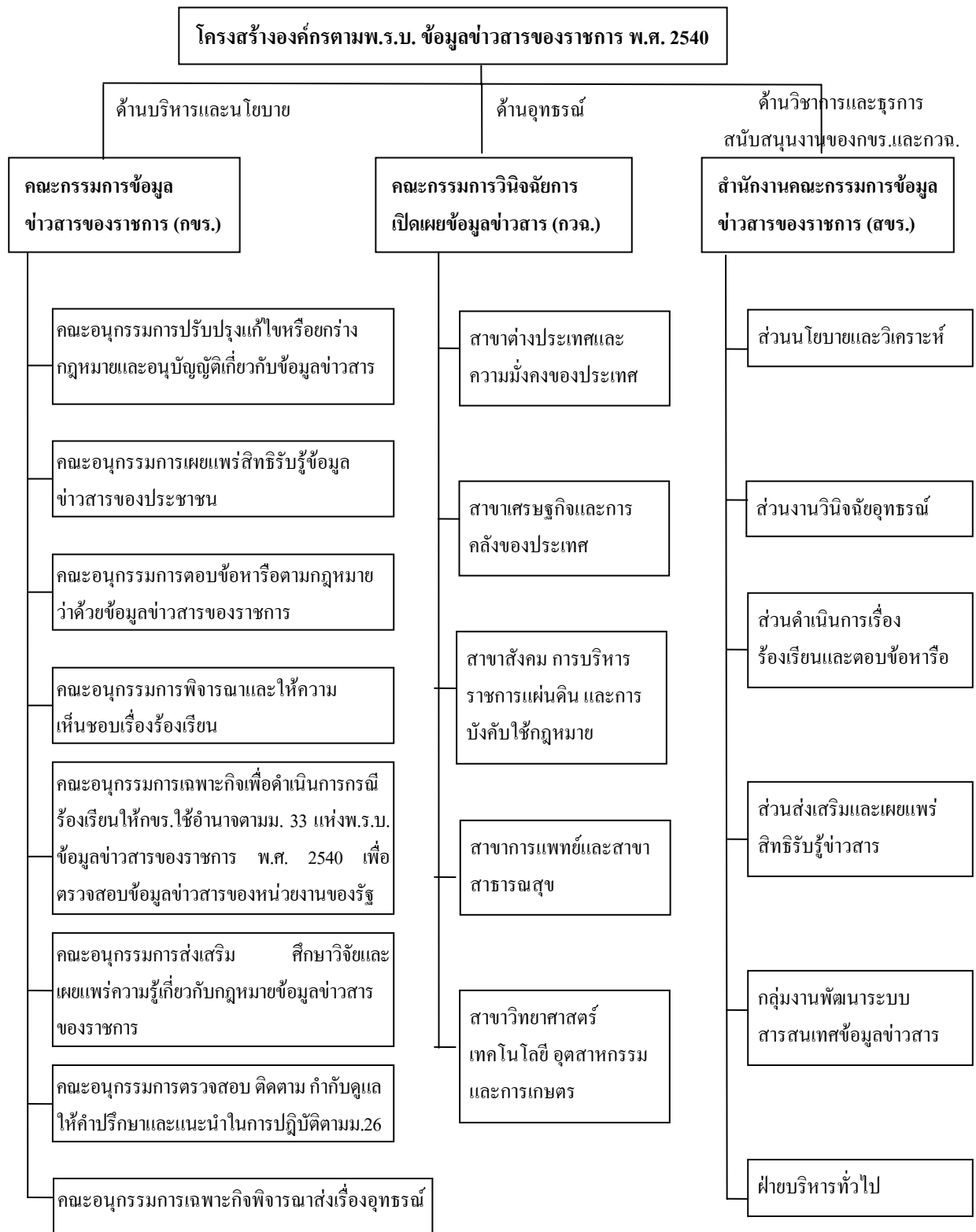
³⁴ ภารกิจหลัก ของสขร. มี 6 ด้าน ได้แก่

1. ด้านการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ มีการปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ และการนำกฎหมายไปเป็นเครื่องมือในการพัฒนาปรับปรุงการบริหารหน่วยงานของรัฐ
2. ด้านการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิตามกฎหมายของประชาชน ตลอดจนการสนับสนุนให้มีการใช้สิทธิตามกฎหมาย และการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ และสนับสนุนการพัฒนาบ้านเมือง
3. ด้านการพิจารณาประเมินการให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายในการใช้สิทธิของประชาชน
4. ด้านการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ด้านกฎหมาย และด้านการบริหาร
5. ด้านการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ
6. ด้านการพัฒนาประสิทธิภาพ ความเข้มแข็งขององค์กรและเจ้าหน้าที่ของสขร.

บทที่ห้า

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม – อุตสาหกรรมกำลังไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการตรวจสอบโรคระบาดได้

แผนภาพโครงสร้างองค์กรตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540



ที่มา: เรียบเรียงจากข้อมูลโครงสร้างการจัดองค์กรในเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (www.oic.go.th) และข้อมูลในรายงานการวิจัย ของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2548 ก)

2. ระเบียบวิธีวิจัย

กรณีศึกษานี้เลือกใช้ตัวชี้วัดหลัก (core indicators) ของ The Access Initiative (TAI) version 2.0 กลุ่มการเข้าถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม จำนวน 25 ตัวชี้วัด โดยนักวิจัยได้ศึกษาข้อมูลเอกสาร ได้แก่ กฎหมาย นโยบาย และเอกสารต่างๆ รวมทั้งสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้เกี่ยวข้อง รายละเอียดดังนี้

2.1 การค้นคว้าเอกสาร

กฎหมาย

- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
- ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วย อำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณาและองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542
- ระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544
- ประกาศสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน พ.ศ. 2549
- มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2546 เรื่องการลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน
- มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2549 เรื่อง การสนับสนุนการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

หนังสือ คู่มือ เอกสาร

- หนังสือ คู่มือประชาชน สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร
- หนังสือ คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- หนังสือ สิทธิตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ
- เอกสารดาวน์โหลดจากเว็บไซต์ “คู่มือสิทธิประชาชนในการปฏิบัติราชการทางปกครอง”
- หนังสือ รายงานประจำปี 2547 ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ
- หนังสือ 8 ปีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร
- หนังสือ คำวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ปี 2547
- รายงานการประชุมคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

รายงานวิจัย

- รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาวิจัยการปรับปรุงกลไกและเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนของหน่วยงานรัฐ” จัดทำโดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

บทที่ห้า

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม – อุตสาหกรรมคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการตรวจสอบโรคระบาดได้

2.2 การสัมภาษณ์

การสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายหลักที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- คุณประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ รองบรรณาธิการอำนวยการ หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน
- คุณนิรันดร์ เอื้อไตรตระกูลสุข ผู้อำนวยการสำนักควบคุมป้องกันและบำบัดโรคสัตว์ กรมปศุสัตว์ ผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สำนักงานคณะกรรมการข้อมูล ข่าวสารของราชการ:
- คุณเยี่ยมศักดิ์ คุ้มอินทร์ ผู้อำนวยการส่วนพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ ซึ่งเป็นเลขานุการ ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขา สังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้ กฎหมาย องค์คณะที่ 3 ที่พิจารณาเรื่องอุทธรณ์นี้
- คุณนคร เจริญรักษ์ ผู้อำนวยการส่วนนโยบายและวิเคราะห์

2.3 ข้อมูลสถิติและข้อมูลในเว็บไซต์

สถิติจำนวนเรื่องร้องเรียน เรื่องอุทธรณ์ตั้งแต่ปี 2542 - 2548 สืบค้นจากเว็บไซต์ของสำนักงาน คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (<http://www.oic.go.th/content/stat.htm>)

3. ผลการประเมิน

3.1 ด้านกฎหมาย

3.1.1 ขอบเขตและคุณภาพของกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ตัวชี้วัดที่ 95 ถ้ามองถึงตัวบทกฎหมายที่ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการหรือองค์กรพิจารณาวินิจฉัยเรื่อง อุทธรณ์ในกรณีศึกษานี้มีน้อยเพียงใด จากการค้นคว้าเอกสารทางกฎหมาย พบว่า มีข้อกำหนดทางกฎหมาย อย่างเพียงพอที่ให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (กวล.) มีอำนาจหน้าที่ให้การพิจารณาและ วินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ โดยกวล. มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือ คำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้าน และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ตามที่ระบุไว้ใน มาตรา 35 พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อย่างไรก็ตาม ทัศนคติที่ไม่ชัดเจนในส่วนของการนิยาม “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา 4 ทำให้เกิดกรณีหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น สำนักงานคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.) ไม่ปฏิบัติตาม คำวินิจฉัยของกวล. โดยอ้างว่าหน่วยงานของตนไม่ใช่หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ คณะ กรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจึงได้ปรับปรุงแก้ไขพ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้

หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ (แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามในมาตรา 4)

เมื่อคณะกรรมการหรือองค์กรพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยแล้ว หากคู่กรณีไม่พอใจคำวินิจฉัย **ตัวชี้วัดที่ 96** ได้ตรวจสอบว่า มีกฎหมายที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถยื่นคำร้องขอให้มีการทบทวนหรือยื่นอุทธรณ์ต่อองค์กรอิสระที่มีอำนาจที่จะกลับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการหรือองค์กรพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์หรือไม่ เพียงใด ในกรณีศึกษาพบว่ามีกฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้ยื่นอุทธรณ์สามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้มีการทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้ โดยระบุไว้ในมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามมาตรา 37 วรรคสอง ในพ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้คำวินิจฉัยของ กวณ. เป็นที่สุด ซึ่งหมายถึง มีผลเป็นที่สุดทางฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ดี เนื่องจากมีกรณีที่หน่วยงานของรัฐฟ้องคดีปกครองเพื่อเพิกถอนคำวินิจฉัยของ กวณ. เช่น กรณีการรถไฟแห่งประเทศไทย และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2548 ยืนยันตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นว่า หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของ กวณ. หน่วยงานของรัฐมิใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจเดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครอง ทำให้คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2549 กำหนดห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐฟ้องคดีปกครองเพื่อเพิกถอนคำวินิจฉัยของ กวณ. ที่มีคำวินิจฉัยให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้อุทธรณ์

3.1.2 คุณภาพและข้อจำกัดทางกฎหมายในการเข้าถึง

ข้อมูลข่าวสารที่ถูกจัดให้เป็นข้อมูลลับทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้นได้ และอาจเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้วย ดังนั้น **ตัวชี้วัดที่ 97** จึงมุ่งที่จะตรวจสอบความชัดเจนทางกฎหมายถึงข้อกำหนดเรื่องขอบเขตของการกำหนดว่าข้อมูลข่าวสารใดเป็นความลับทางราชการ โดยในกรณีศึกษาเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกสารของกรมปศุสัตว์เกี่ยวกับการรายงานการตรวจสอบโรคระบาดไก่อของปศุสัตว์จังหวัดหรืออำเภอ

จากการตรวจสอบเอกสารทางกฎหมาย พบว่า ระเบียบกรมปศุสัตว์ว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2543 มิได้ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับประเภทข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานที่ไม่ต้องเปิดเผย โดยมีคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารกรมเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผยหรือไม่เปิดเผย ในส่วนของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พบว่า ข้อมูลข่าวสารที่ถูกกำหนดว่าไม่ต้องเปิดเผยนั้นมีขอบเขตที่จำกัด แต่ยังไม่มีความชัดเจนหลายประการ ดังจะเห็นได้ว่า พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดขอบเขตที่จำกัดของข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยโดยต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่เข้าข่ายลักษณะที่ระบุไว้ในหมวด 2 ว่าด้วยข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อ

บทที่ห้า

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม – อุตสาหกรรมคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการตรวจสอบโรคระบาดได้

สถาบันพระมหากษัตริย์ (มาตรา 14) และข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะใน 1 - 7 ลักษณะในมาตรา 15 เช่น ข้อมูลที่หากเปิดเผยแล้วจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐ แต่ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริงที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายใน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ลักษณะของข้อมูลข่าวสารดังกล่าวมีความคลุมเครือ เช่น แก่ไหนถึงก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความไม่ชัดเจนในเนื้อหาของแต่ละประเภทข้อมูลที่กำหนดไว้ในมาตรา 15 ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาว่าสามารถเปิดเผยได้หรือไม่ ที่ผ่านมามีพบว่า เจ้าหน้าที่มักจะใช้ดุลยพินิจว่าไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลได้ก่อน ทำให้ผู้ร้องขอข้อมูลต้องอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นจำนวนมาก

3.1.3 คุณภาพและเงื่อนไขทางกฎหมายเรื่องการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ

การพัฒนาขีดความสามารถของคณะกรรมการหรือองค์กรพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์และเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เข้าใจในเรื่องสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (ในกรณีนี้คือ กลไกการอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร) เป็นสิ่งสำคัญที่ควรกำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายเพื่อให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการอย่างจริงจัง **ตัวชี้วัดที่ 98** ตรวจสอบว่า มีข้อกำหนดทางกฎหมายในเรื่องการพัฒนาขีดความสามารถของคณะกรรมการหรือองค์กรพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์และเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เข้าใจเรื่องสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงความยุติธรรมหรือไม่ เพียงใด

จากการศึกษาพ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (โดยเฉพาะในหมวด 5 ว่าด้วย กขร. และหมวด 6 ว่าด้วยกวล.) ไม่พบว่า มีบทบัญญัติที่กำหนดให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการต้องพัฒนาขีดความสามารถของกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และเจ้าหน้าที่สขร. ที่เป็นฝ่ายเลขานุการของกวล. ให้เข้าใจเรื่องสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงความยุติธรรม อย่างไรก็ดี ในระดับนโยบาย พบว่า กขร. มีนโยบายส่งเสริมและพัฒนาสขร. ให้เป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานสูง เป็นสำนักงานที่มีระบบงานที่ทันสมัย สามารถที่จะให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานแก่กขร. กวล. และแก่หน่วยงานของรัฐทุกแห่งได้

3.1.4 คุณภาพและเงื่อนไขทางกฎหมายเรื่องการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชน

ในส่วนของการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนนั้น **ตัวชี้วัดที่ 101** ถ้ามองถึงการมีอยู่ของกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องช่วยเหลือประชาชน เช่น การให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค การจัดทำคู่มือหรือการจัดฝึกอบรมเกี่ยวกับกระบวนการยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการหรือองค์กรพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์จากการตรวจสอบเนื้อหาในพ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไม่พบข้อกำหนดในเรื่องดังกล่าว อย่างไรก็ดี กขร. ได้มีนโยบายที่จะให้ประชาชนมีความรู้และรับทราบอย่างทั่วถึง ถึงสิทธิในการรับรู้ถึงข้อมูลข่าวสารของราชการและมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิดังกล่าว มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเผยแพร่สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ประกอบด้วยผู้แทนจากกขร. กวล. ผู้แทนจากสื่อมวลชนแขนงต่างๆ ผู้แทนกรม

ประชาสัมพันธ์ ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และมีส่วนส่งเสริมและเผยแพร่สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารเป็นหน่วยงานหนึ่งของสขร. เพื่อทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะ

นอกจากการเสริมสร้างขีดความสามารถของประชาชนแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาขีดความสามารถเกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์เพื่อให้เป็นกลไกช่วยเหลือและส่งเสริมให้ประชาชนใช้สิทธิของตนในการอุทธรณ์ (ตัวชี้วัดที่ 102) จากการศึกษาพ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของสขร. พบว่า ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้สขร. หรือหน่วยงานที่ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีความเข้าใจและส่งเสริมการใช้สิทธิของประชาชนในการร้องเรียนหรืออุทธรณ์เป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม กขร. มีนโยบายที่ให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน (รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) มีความรู้ ความเข้าใจถึงบทบาทและหน้าที่ในการปฏิบัติตามพ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และมีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมในการให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

3.1.5 เงื่อนไขกฎหมายเรื่องระยะเวลา

สำหรับความเหมาะสมของระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอันเป็นประเด็นในตัวชี้วัดที่ 103 ผลการประเมิน พบว่า ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นระยะเวลาที่ค่อนข้างเหมาะสม โดยกำหนดให้กวจ. พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องอุทธรณ์ และหากมีเหตุจำเป็นให้ขยายเวลาไปได้แต่รวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินหกสิบวัน (มาตรา 37 วรรคสาม และมาตรา 13 วรรคสอง)

3.2 ด้านความพยายาม

3.2.1 ขอบเขตและคุณภาพของความพยายาม

ตัวชี้วัดที่ 105 มุ่งที่จะประเมินว่า มีการกำหนดมาตรฐาน กฎระเบียบ หรือนโยบายที่จะประกันความเป็นอิสระและความเป็นกลางของคณะกรรมการหรือองค์กรพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์หรือไม่ จากการศึกษาเอกสารและสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของสขร. พบว่า มีเพียงมาตราเดียวในพ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่กำหนดเรื่องการรักษาความเป็นกลางในการพิจารณาวินิจฉัยของกวจ. นั่นคือ มาตรา 36 วรรคสอง ที่ระบุว่า ในกรณีพิจารณาเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐแห่งใด กรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งมาจากหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นจะเข้าร่วมพิจารณาด้วยไม่ได้

ในขณะที่ตัวชี้วัดที่ 105 ถ้ามองถึงการมีอยู่ของกฎระเบียบ ตัวชี้วัดที่ 108 ประเมินการดำเนินงานของคณะกรรมการหรือองค์กรพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ในทางปฏิบัติว่ามีความเป็นอิสระและความเป็นกลาง

บทที่ห้า

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม – อุตสาหกรรมคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการตรวจสอบโรคระบาดได้

เพียงใด จากการสอบถามผู้ยื่นอุทธรณ์และหน่วยงานที่ถูกอุทธรณ์ ทั้งสองฝ่ายให้ความเห็นตรงกันว่า กรรมการผู้พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ มีความเป็นอิสระและการวางตนเป็นกลางอย่างเพียงพอ โดยในช่วงระหว่างการพิจารณา กรรมการผู้พิจารณาเรื่องอุทธรณ์มิได้มีการติดต่อ พูดคุยกับผู้ยื่นอุทธรณ์เป็นการส่วนตัวถึงเรื่องอุทธรณ์ และมีการวางตัวอย่างเหมาะสมในระหว่างการสอบถามข้อเท็จจริง นอกจากนี้ งานประจำของกรรมการวินิจฉัยฯ ทั้งสี่ท่านไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่ถูกอุทธรณ์ อีกทั้ง กรรมการทั้งสี่ท่านได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยฯ อยู่ก่อนแล้วจึงไม่มีความสัมพันธ์กับผู้ยื่นอุทธรณ์และหน่วยงานที่ถูกอุทธรณ์ (กรมปศุสัตว์) แต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี การที่กฎหมายกำหนดให้กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกวจ. ต้องผ่านการเสนอชื่อต่อ คณะรัฐมนตรี โดยการเสนอของประธานกจร. ซึ่งมาจากฝ่ายการเมืองและกรรมการส่วนใหญ่มาจากหน่วยงานของรัฐ และเป็นการให้อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายอยู่ที่ฝ่ายการเมือง (คณะรัฐมนตรี) ทำให้เกิดประเด็นคำถามความเป็นอิสระของกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกวจ. ดังที่เกิดขึ้นในกระบวนการแต่งตั้งกวจ. เมื่อปี 2547 ซึ่งโดยปกติจะแต่งตั้งบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งมาแล้ว เมื่อหมดวาระลงก็จะได้รับการแต่งตั้งเข้ากลับมาใหม่หากไม่มีข้อติดขัดใด แต่ในปีนั้นประธานกจร. ได้เสนอชื่อกรรมการวินิจฉัยฯ สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย เพียง 19 คน ยกเว้น 2 คน โดยให้เหตุผลว่า ยังตรวจสอบคุณสมบัติไม่เสร็จ ทั้งๆ ที่ก่อนหน้านี้ กจร. เคยมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ยึดตามรายชื่อเดิมทั้งหมด

ในเรื่องความโปร่งใสของกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์นั้น **ตัวชี้วัดที่ 109** ประเมินการเปิดโอกาสให้ คู่กรณีเข้าถึงข้อมูล/ข้อเท็จจริงที่ใช้ในการพิจารณาและในการสืบค้นข้อเท็จจริง จากการสัมภาษณ์คู่กรณีและเจ้าหน้าที่สขร. พบว่า เนื่องจากเรื่องอุทธรณ์เกิดจากการที่หน่วยงานของรัฐอ้างการเป็นความลับของข้อมูลที่ร้องขอ ดังนั้นในระหว่างการพิจารณาของกวจ. ผู้ยื่นอุทธรณ์จึงไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลที่ร้องขอได้ อีกทั้งยังมีข้อห้ามมิให้มีการเปิดเผยตามที่ระบุในมาตรา 19 แห่งพ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 อีกด้วย ดังนั้นประเด็นคำถามในตัวชี้วัดนี้จึงไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา

สำหรับประเด็นเรื่องความโปร่งใสของกระบวนการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ใน**ตัวชี้วัดที่ 110** นั้น ด้วยเหตุผลเดียวกันที่อธิบายไว้ในตัวชี้วัดที่ 109 เรื่องการอุทธรณ์ข้อมูลที่อ้างว่าเป็นความลับ ทำให้ไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลที่ใช้ในการพิจารณาต่อประชาชนในระหว่างพิจารณาวินิจฉัยได้ อย่างไรก็ดี ข้อกำหนดที่ให้ประชาชนทั่วไปเข้าฟังการพิจารณาได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากองค์คณะที่พิจารณาอุทธรณ์ สะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการพิจารณายังเป็นกระบวนการที่ค่อนข้างปิด จึงสรุปได้ว่ากระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียน/อุทธรณ์มีความโปร่งใสต่อประชาชนเพียงบางส่วน เป็นที่น่าสังเกตว่า หากเป็นเรื่องอุทธรณ์ที่มีคำวินิจฉัยแล้ว ทางสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารมีความพยายามอย่างมากที่จะเผยแพร่และขยายผลคำวินิจฉัยให้หน่วยงานของรัฐและประชาชนทั่วไปได้รับทราบ โดยจัดพิมพ์เป็นหนังสือและเผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานเป็นประจำทุกปี เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นแนวทางในการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

3.2.2 ค่าใช้จ่ายและความเหมาะสมของค่าใช้จ่าย

หากประชาชนต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงในการยื่นและพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ อาจเป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ **ตัวชี้วัดที่ 112** จึงประเมินคณะกรรมการหรือองค์กรพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ว่าได้มีการคำนึงถึงเรื่องค่าใช้จ่ายหรือไม่ และได้ออกมาตรการแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของผู้ยื่นอุทธรณ์เพียงใด ผลการประเมิน พบว่า คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้ออกมาตรการแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของผู้ยื่นเรื่องอุทธรณ์อย่างพอเพียง โดยการไม่เก็บค่าธรรมเนียมใดๆ สำหรับกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ของกวล. อีกทั้ง ในการยื่นเรื่องอุทธรณ์ต่อประธานกขร. นั้น ประชาชนไม่จำเป็นต้องเดินทางมาที่สำนักงานด้วยตนเอง หากแต่สามารถส่งคำอุทธรณ์ทางไปรษณีย์หรือทางโทรสารและรอการตอบกลับ อย่างไรก็ดี เนื่องจากทางสำนักงานไม่มีหน่วยงานในภูมิภาค ประชาชนในต่างจังหวัดที่ต้องการเดินทางมาชี้แจงต่อกรรมการผู้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ด้วยตนเองจึงต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาที่สำนักงาน

3.2.3 ความเป็นธรรมและความเท่าเทียม

ตัวชี้วัดที่ 114 ประเมินความพยายามของคณะกรรมการหรือองค์กรพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ว่าได้ดำเนินการมาตรการช่วยเหลือชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาส³⁵ ให้เข้าถึงกระบวนการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์เพียงใด ในกรณีศึกษา³⁶ นี้ ไม่มีกลุ่มคนด้อยโอกาสที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการอุทธรณ์ ผู้วิจัยจึงประเมินจากระเบียบและนโยบายของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังที่อธิบายในตัวชี้วัดที่ 112 ว่า กขร. ไม่มีนโยบายเก็บค่าธรรมเนียมใดๆ สำหรับกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ของกวล. อีกทั้ง ผู้ยื่นอุทธรณ์ไม่จำเป็นต้องเดินทางมายื่นอุทธรณ์ด้วยตนเองโดยสามารถส่งจดหมายทางไปรษณีย์และทางโทรสารได้ นโยบายดังกล่าวจึงได้ช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยและผู้ที่อยู่ในชนบทให้เข้าถึงกระบวนการอุทธรณ์ตามพ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

นอกจากนี้ ข้อ 23 วรรคสอง ในระเบียบกขร. ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542 ได้ระบุว่า “ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์เขียนหนังสือไม่ได้ ผู้อุทธรณ์อาจเสนอความเห็นด้วยวาจาก็ได้ ในการนี้ให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีหน้าที่จดบันทึกความเห็นของผู้อุทธรณ์โดยให้ผู้อุทธรณ์ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณา” ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากขร. ได้คำนึงถึงกลุ่มผู้ไม่รู้หนังสือด้วย ดังนั้น ผลการประเมิน สรุปได้ว่า กขร. และกวล. ได้ดำเนินการมาตรการที่ช่วยกลุ่มคนด้อยโอกาสได้อย่างพอเพียง อย่างไรก็ดี แม้ว่าภาครัฐได้เอื้ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยหรือผู้ไม่รู้หนังสือในการยื่นอุทธรณ์ แต่ปัญหาคือ ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ได้ใช้สิทธิตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ

³⁵ ตัวอย่างกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ได้แก่ ชนกลุ่มน้อยต่างเชื้อชาติ คนจน คนพิการ เด็ก คนชรา ชนกลุ่มน้อยต่างภาษา ผู้ไม่รู้หนังสือ คนในชนบท ผู้หญิง

บทที่ห้า

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม – อุตสาหกรรมกำลังไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการตรวจสอบโรคระบาดได้

เท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากผลการสำรวจความคิดเห็นของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เมื่อปลายปีพ.ศ. 2548 ซึ่งพบว่า ประชาชนกว่าร้อยละ 61 ยังไม่ทราบว่ามิถุนายนนี้อยู่ทุกๆ ที่ได้ประกาศใช้กฎหมายนี้มา 8 ปีแล้ว

นอกจากการช่วยเหลือกลุ่มคนด้อยโอกาสให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมนี้แล้ว ตัวชี้วัด 117 ประเมินคณะกรรมการหรือองค์กรพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ในกรณีศึกษาได้กำหนดขอบเขตของ “ผู้ที่สามารถใช้สิทธิในการยื่นอุทธรณ์” ไว้กว้างเพียงใด จากการศึกษาเอกสารทางกฎหมาย พบว่า ประชาชนชาวไทยทุกคนสามารถใช้สิทธิในการยื่นอุทธรณ์ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่ก็ตาม (สิทธิในการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 9 วรรค 3) โดยมาตรา 21 ได้นิยามคำว่า “บุคคล” หมายถึง บุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทย และบุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยแต่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ยังมีความไม่ชัดเจนในส่วนของคนต่างด้าว (บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยและไม่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย) ว่าจะมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การร้องเรียนและการยื่นอุทธรณ์เพียงใด เนื่องจากยังไม่มีกรอบกฎกระทรวงตามมาตรา 9 วรรค 4

3.2.4 ระยะเวลา

นอกจากเรื่องค่าใช้จ่ายแล้ว ระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์เป็นตัวกำหนดประสิทธิภาพประสิทธิผลของกลไกการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ตัวชี้วัดที่ 120 ดูความพยายามของคณะกรรมการหรือองค์กรพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ในกรณีศึกษาในการแก้ปัญหาความล่าช้าของกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ เปรียบเทียบกับระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ (ตัวชี้วัดที่ 103) จากการสอบถามผู้ยื่นอุทธรณ์พบว่า กว. ยังมีปัญหาความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยโดยใช้ระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยประมาณ 5 เดือน ซึ่งเป็นระยะเวลานานกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ (ไม่เกิน 60 วัน) และผู้ยื่นอุทธรณ์เห็นว่าล่าช้าไม่ทันกับการใช้ประโยชน์ข้อมูล

ทั้งนี้ จากการสอบถามเจ้าหน้าที่สขร. พบว่า สาเหตุของความล่าช้ามิได้เกิดที่กรรมการวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ หากแต่เกิดจากข้อจำกัดด้านบุคลากรของสขร. โดยเฉพาะส่วนงานวินิจฉัยอุทธรณ์ซึ่งทำหน้าที่ทั้งด้านธุรการ วิชาการ เลขานุการให้กับกว. 8 องค์กร และต้องทำสำนวนอุทธรณ์ให้กับกรรมการวินิจฉัยฯ โดยปัจจุบันมีอัตรากำลังเพียง 6 คน (นิติกร 4 คน) นอกจากนี้ ความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ ส่วนหนึ่งมาจากความล่าช้าของหน่วยงานที่ถูกอุทธรณ์ในการจัดส่งเอกสารและในการเดินทางมาให้ข้อเท็จจริงต่อสขร. ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2549) กขร. ได้พยายามปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานโดยออกประกาศสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานพ.ศ. 2549 ซึ่งกำหนดระยะเวลาการดำเนินการเรื่องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน แต่ความพยายามดังกล่าว ยังมิได้แก้ที่ต้นเหตุของปัญหา นั่นคือข้อจำกัดด้านบุคลากรและปัญหาการขาดความร่วมมือของหน่วยงานของรัฐในการเร่งรัดจัดเอกสารหรือให้ข้อเท็จจริงกับสขร.

3.2.5 ช่องทางในการเข้าถึง

ตัวชี้วัดที่ 121 ตรวจสอบว่า ประชาชนมีทางเลือกอื่นในการยื่นอุทธรณ์ในกรณีศึกษาหรือไม่ ในกรณีศึกษา พบว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย โดยตรงว่าข้อมูลข่าวสารที่อุทธรณ์นั้นเปิดเผยได้หรือไม่ได้ตามพ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

3.2.6 ความพยายามในการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ

ปัญหาความล่าช้าของกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยที่เกิดจากข้อจำกัดด้านบุคลากรของสขร. มีสาเหตุมาจากปัญหาความไม่สมดุลระหว่างงบประมาณที่ได้รับกับปริมาณงานหรือภารกิจที่ได้รับมอบหมาย อันเป็นผลการประเมินของ**ตัวชี้วัดที่ 125** แม้ว่าคณะรัฐมนตรีเคยมีมติเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2543 กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาสนับสนุนงบประมาณ อัตราค่าจ้าง และการพัฒนาบุคลากรที่เหมาะสม เพื่อให้สขร. เป็นองค์กรที่สามารถปฏิบัติงานตอบสนองเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพในทุกๆ ด้าน แต่ที่ผ่านมา พบว่า งบประมาณที่ได้รับมีแต่น้อยลง และถูกลดอัตราค่าจ้างจาก 33 คน ในปี 2547 เหลือ 30 คนในปี 2549 อย่างไรก็ดี สขร. ได้มีความพยายามในเชิงรุกที่จะก้าวผ่านข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณของหน่วยงาน โดยการขอรับงบประมาณเพิ่มเติมจากองค์กรภายนอก ดังจะเห็นได้จากการที่สขร. ขอรับการสนับสนุนเงินจากสถาบันเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของประเทศแคนาดา (Canadian International Development Agency, CIDA) และมูลนิธิวิเทศพัฒนา ในการจัดสัมมนาทางวิชาการ และจัดทำสื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ เช่น หนังสือสรุปย่อคำวินิจฉัยที่น่าสนใจ คู่มือปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ คู่มือประชาชน และแผ่นพับ ทำให้สขร. สามารถเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับพ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ให้กับหน่วยงานของรัฐ และประชาชนทั่วไปได้อย่างกว้างขวางและทั่วถึงมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ดี ในส่วนของกรรมการวินิจฉัยฯ และเจ้าหน้าที่ของสขร. เอง พบว่าในช่วงระยะเวลา 3 ปีที่ผ่านมา ไม่มีการจัดทำคู่มือหรือการฝึกอบรมในเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการมีส่วนร่วมของประชาชน (**ตัวชี้วัดที่ 123**) ตลอดจนความรู้ในข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมหรือข้อมูลการตัดสินใจที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (**ตัวชี้วัด 124**)

3.2.7 ความพยายามในการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชน

ในส่วนของการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจถึงสิทธิของประชาชนในการร้องเรียนหรืออุทธรณ์ตามพ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้น (**ตัวชี้วัดที่ 126**) เมื่อประมวลผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของสขร. พบว่า มีการจัดฝึกอบรมสัมมนาและการจัดพิมพ์หนังสือ คู่มือ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่บ้างแต่ไม่สม่ำเสมอ โดยหน่วยงานที่ได้รับการฝึกอบรมจะผลัดเปลี่ยนกันไปในแต่ละปี เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณ ในขณะที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากถึง 7,875 องค์กร

บทที่ห้า

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม – อุตสาหกรรมกำลังไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการตรวจสอบโรคระบาดได้

เป็นที่น่าสังเกตว่า ด้วยความตระหนักถึงข้อจำกัดด้านบุคลากรและงบประมาณของหน่วยงาน สขร. จึงได้พยายามผลักดันให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานจัดฝึกอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับพ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีมาโดยตลอด จนในที่สุดได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2547 ให้หน่วยงานของรัฐจัดฝึกอบรมในเรื่องดังกล่าว ดังนั้นหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานจะต้องจัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งเพื่อฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของตนเองให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายนี้ ปัจจุบัน สขร. จึงมีบทบาทในการสนับสนุนวิทยากรเพิ่มมากขึ้น และพยายามที่จะพัฒนาเครือข่ายวิทยากรประจำหน่วยงานของรัฐที่มีประสิทธิภาพเพื่อสนับสนุนวิทยากรให้กับโครงการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ

ในส่วนของการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชน **ตัวชี้วัดที่ 127** ประเมินว่าประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงคู่มือประชาชนที่ให้ความรู้เรื่องการใช้สิทธิร้องเรียนหรือยื่นอุทธรณ์ได้มากน้อยเพียงใด โดยดูในแง่การใช้ภาษาที่ประชาชนทั่วไปเข้าใจง่ายและความสามารถในการเข้าถึงคู่มือ เมื่อสอบถามผู้ยื่นอุทธรณ์ พบว่าคู่มือประชาชนที่สขร. จัดทำขึ้นนั้น มีเนื้อหาชัดเจน เข้าใจง่ายและหาได้ง่าย โดยสขร. ได้แจกจ่ายคู่มือประชาชนเมื่อมีการจัดสัมมนาฝึกอบรมต่างๆ และประชาชนสามารถติดต่อขอรับได้ที่สำนักงานฯ นอกจากนี้ สขร. ได้เผยแพร่ “คู่มือประชาชน สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540” พิมพ์ครั้งที่ 1 บนเว็บไซต์ของสขร. โดยปรากฏในหน้าแรกของเว็บไซต์และประชาชนสามารถดาวน์โหลดได้ทั้งเล่ม นอกจากการสอบถามผู้ยื่นอุทธรณ์แล้ว ผู้วิจัยได้สอบถามความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปอีก 4 คน ซึ่งมีอาชีพพนักงานขับรถ เจ้าหน้าที่บรรณารักษ์ พนักงานถ่ายเอกสาร และนักศึกษา โดยให้อ่านคู่มือประชาชนของสขร. พบว่า ทุกคนได้ให้ความเห็นว่า เนื้อหาในคู่มือใช้ภาษาที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจ อย่างไรก็ตาม รูปแบบการนำเสนอเนื้อหาควรมีการปรับปรุงให้กระชับและอาจใช้การเล่าเรื่องด้วยภาพการ์ตูน และควรจัดทำรูปเล่มและหน้าปกให้มีสีสันหรือภาพที่เด่นสะดุดตาเพื่อเรียกความสนใจของผู้อ่าน

3.3 ด้านประสิทธิผล

3.3.1 ผลสัมฤทธิ์ของการเข้าถึง

การมีอยู่ของตัวบทกฎหมายและความพยายามของภาครัฐในการสร้างกลไกคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจะไร้ความหมาย หากพบว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการหรือองค์กรพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ไม่ได้รับการปฏิบัติตามโดยหน่วยงานของรัฐที่ถูกอุทธรณ์ **ตัวชี้วัดที่ 129** จึงประเมินว่าหน่วยงานของรัฐที่ถูกอุทธรณ์ได้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยมากน้อยเพียงใด ในกรณีศึกษานี้ พบว่า กรมปศุสัตว์ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ถูกอุทธรณ์ได้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของกวจ. ภายในระยะเวลาที่กำหนด (7 วัน) อย่างไรก็ตาม ผู้ยื่นอุทธรณ์เห็นว่าข้อมูลที่ให้เป็นการจัดทำขึ้นใหม่ ไม่ใช่ข้อมูลที่มีอยู่แล้วตามที่ได้อ้างอิงไป แต่ก็ไม่ได้ดำเนินการร้องเรียนต่อ เพราะข้อมูลที่ได้รับภายหลังจากที่มีคำวินิจฉัยล่าช้าเกินกว่าการนำไปใช้ประโยชน์ นอกจากนี้ หากดูจากประสบการณ์ที่ผ่านมา พบว่า มีหลายกรณีที่หน่วยงานของรัฐ ทั้งที่เป็นหน่วยงานฝ่ายบริหารและองค์กร

อิสระตามรัฐธรรมนูญปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามวินิจัย หรือได้ฟ้องต่อศาลปกครอง หรือประวิงเวลาในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจัย ทั้งๆ ที่มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2542 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามคำวินิจัยของกวล. ภายใน 7 วัน ประสพการณ์เหล่านี้ สะท้อนให้เห็นถึงจุดอ่อนของพ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่ไม่มีบทลงโทษที่เข้มงวด และแสดงให้เห็นว่า การผลักดันให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามกฎหมายโดยใช้เครื่องมือของฝ่ายบริหารเพียงอย่างเดียว (มติคณะรัฐมนตรี) อาจไม่ใช่ช่องทางที่มีประสิทธิภาพมากนัก

3.3.2 ผลลัพธ์ของการเข้าถึง

ตัวชี้วัดที่ 131 ประเมินว่า คำวินิจัยของคณะกรรมการหรือองค์กรพิจารณาวินิจัยเรื่องอุทธรณ์ได้ช่วยให้หน่วยงานมีการปรับเปลี่ยนทัศนคติ นโยบาย มาตรการต่างๆ ที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของประชาชนมากขึ้น หรือมีการปรับปรุงการดำเนินงานที่เปิดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารหรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้มากขึ้นหรือไม่ เพียงใด ผลการประเมินในกรณีศึกษานี้ พบว่า แม้คำวินิจัยได้รับการปฏิบัติตามแต่กรมปศุสัตว์มิได้ออกมาตรการพิเศษ หรือมาตรการเพิ่มเติมใดๆ ที่จะปรับปรุงการให้บริการข้อมูลข่าวสารของหน่วยงาน และได้เผยแพร่คำวินิจัยให้เจ้าหน้าที่ของกรมรับทราบเพื่อเป็นแนวทางในการใช้ดุลยพินิจอย่างถูกต้องเหมาะสม ดังนั้นคำวินิจัยของกวล. ในกรณีศึกษานี้ มิได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อวิธีการปฏิบัติงานของหน่วยงาน เพื่อให้เกิดระบบที่มีความโปร่งใสและเป็นธรรมสำหรับประชาชนมากยิ่งขึ้น

3.3.3 ประสิทธิภาพของการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ

ตัวชี้วัดที่ 132 พิจารณาประสิทธิผลของการพัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลและอุทธรณ์ โดยประเมินจากระดับความพอใจของผู้ที่เกี่ยวข้องในเรื่องอุทธรณ์ต่อการทำงานของคณะกรรมการหรือองค์กรพิจารณาวินิจัยเรื่องอุทธรณ์และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

ผลการประเมิน พบว่า แม้จะไม่มีการพัฒนาขีดความสามารถของกรรมการวินิจัยฯ และเจ้าหน้าที่ของสขร. ในเรื่องสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเฉพาะ แต่ทั้งผู้ยื่นอุทธรณ์และหน่วยงานที่ถูกอุทธรณ์มีความพึงพอใจกับการทำงานของกรรมการผู้วินิจัยฯ และเจ้าหน้าที่สขร. ในระดับปานกลางถึงดี โดยเห็นว่า กรรมการวินิจัยฯ มีความเป็นธรรม เป็นกลางทั้งต่อประชาชนและต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่การดำเนินการพิจารณาวินิจัยยังมีความล่าช้าเกินระยะเวลา 60 วันตามกฎหมายกำหนด อีกทั้ง เจ้าหน้าที่สขร. มีการย้ายหน่วยงานหรือลาออกค่อนข้างมาก ทำให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ขาดความต่อเนื่อง

3.3.4 ประสิทธิภาพของการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในองค์กรภาคประชาสังคม

ตัวชี้วัดที่ 136 ถามถึงบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมต่อการสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมในกรณีศึกษานี้ จากการสัมภาษณ์คู่กรณี พบว่า ไม่มีองค์กรภาคประชาสังคม ไม่ว่าจะเป็นองค์กรพัฒนา

บทที่ห้า

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม – อุตสาหกรรมไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการตรวจสอบโรคระบาดได้

เอกชนหรือสื่อมวลชนติดตามหรือเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องอุตสาหกรรมนี้ แต่หากประเมินในภาพรวม พบว่า ยังไม่มีองค์กรหรือเครือข่ายขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือประชาชนในการใช้สิทธิตามพ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้น โดยเฉพาะผู้ยื่นอุทธรณ์ที่เป็นประชาชนทั่วไปมักจะได้รับความช่วยเหลือจากคนรู้จักมากกว่า อีกทั้ง องค์การภาคประชาสังคมใช้สิทธิร้องเรียนและอุทธรณ์ตามกฎหมายนี้เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐและความโปร่งใสของหน่วยงานเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก (ไม่ถึงร้อยละ 5) เมื่อเทียบกับกลุ่มข้าราชการและประชาชนทั่วไป และมีแนวโน้มลดลงอีกด้วย

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 บทสรุป

กรณีศึกษาี้ เป็นการประเมินระดับการเข้าถึงความยุติธรรมในกรณีที่ประชาชนถูกปฏิเสธสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมหรือที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยประเมินระดับความเป็นธรรม เป็นกลาง ความโปร่งใส รวมทั้งการพัฒนาขีดความสามารถของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นกลไกที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามพ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ผลการประเมิน พบว่า ในแง่กฎหมาย มีบทบัญญัติที่กำหนดให้กวด. มีอำนาจหน้าที่ให้การพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ แต่บทบัญญัติมีจุดอ่อนบางประการ เช่น ความไม่ชัดเจนของคำนิยาม “หน่วยงานของรัฐ” ไม่มีการออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับประเภทของข้อมูลที่เปิดเผยได้ เช่น รายงานการประชุมของหน่วยงานของรัฐ รายงานการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีสำคัญๆ ตลอดจนหลักเกณฑ์และขอบเขตการใช้ดุลยพินิจ ตลอดจนความไม่ชัดเจนและความไม่ครบถ้วนของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับความเป็นอิสระและความเป็นกลางของกวด. อีกทั้งยังไม่พบข้อกำหนดเกี่ยวกับการพัฒนาขีดความสามารถของกรรมการวินิจฉัยฯ หรือเจ้าหน้าที่สขร. เจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนทั่วไปในเรื่องการส่งเสริมการเข้าถึงข่าวสารและการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม

ในด้านความพยายาม พบว่า แม้กฎหมายไม่ได้กำหนดอย่างครบถ้วน แต่ในทางปฏิบัติ พบว่า กรรมการผู้พิจารณาคำอุทธรณ์มีความเป็นอิสระและการวางตนเป็นกลางอย่างเพียงพอ อย่างไรก็ตาม ปัญหาอุปสรรคทางการเมืองที่เกิดขึ้นในกระบวนการแต่งตั้งกวด. เมื่อปี 2547 อาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในความเป็นอิสระและความเป็นกลางขององค์กรได้

ส่วนประเด็นเรื่องความสามารถของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการอุทธรณ์ตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารนั้น พบว่า ประชาชนชาวไทยทุกคนสามารถใช้สิทธิในการยื่นอุทธรณ์ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่ก็ตาม โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมใด ๆ ทั้งในช่วงที่ยื่นเรื่องอุทธรณ์และในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัย

แต่ปัญหาสำคัญของกวล. คือ ความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งเป็นปัญหาของกวล. มาโดยตลอด แม้ในปัจจุบัน สขร. ได้พยายามที่จะปรับปรุงการดำเนินงานของสขร. แต่ต้องอาศัยความร่วมมือของหน่วยงานของรัฐที่ถูกอุทธรณ์ให้มีการปรับปรุงระยะเวลาในการส่งเอกสารและให้ข้อเท็จจริงต่อสขร. ให้เร็วขึ้นด้วย นอกจากนี้ ผลการประเมินยังพบความพยายามในเชิงรุกของสขร. ที่จะก้าวผ่านข้อจำกัดด้านงบประมาณโดยการขอรับงบประมาณสนับสนุนเพิ่มเติมจากองค์กรภายนอก เพื่อช่วยเสริมภารกิจในส่วนงานส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ แต่ยังคงจำเป็นต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม โดยเฉพาะในส่วนของการวินิจฉัยอุทธรณ์

ในด้านประสิทธิผล พบว่า คำวินิจฉัยของกวล. ในกรณีศึกษา มีได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อวิธีการปฏิบัติงานของหน่วยงาน เพื่อให้เกิดระบบที่มีความโปร่งใสและเป็นธรรมสำหรับประชาชนมากยิ่งขึ้น อีกทั้ง องค์กรภาคประชาสังคมไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการอุทธรณ์ของกวล. และไม่ได้มีการใช้สิทธิดังกล่าวมากนัก

4.2 ข้อเสนอแนะ

1. แก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ (ฉบับที่...) พ.ศ. ...ให้มีความสมบูรณ์ขึ้น แม้ว่าขณะนี้อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีประเด็นที่มีการแก้ไข 11 ข้อ³⁶ แต่ยังมีประเด็นที่ควรปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งจะช่วยให้ปัญหาอุปสรรคในการคุ้มครองสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนเป็นรูปธรรมและยั่งยืน ประเด็นที่เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมีดังนี้
 - ปรับโครงสร้างองค์กร กระบวนการสรรหา และการแต่งตั้งกวล. โดยต้องปรับรูปแบบให้ผ่านสภานิติบัญญัติ แทนการแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี)
 - เพิ่มบทลงโทษในทางแพ่ง โดยหน่วยงานที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามต้องรับผิดชอบค่าเสียหายทั้งหมดที่เกิดกับผู้ยื่นอุทธรณ์ รวมทั้งค่าใช้จ่ายต่างๆ ของสขร. ที่ใช้ในการพิจารณาอุทธรณ์ โดยต้องชดใช้เป็นตัวเงิน
 - นามคณะรัฐมนตรี วันที่ 28 ธันวาคม 2547 ในเรื่องกำหนดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามคำขอข้อมูลข่าวสารให้แล้วเสร็จโดยเร็ว หรือภายในวันที่รับคำขอ ในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารที่ขอมีเป็นจำนวนมากหรือไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน จะต้องแจ้งให้ผู้ขอข้อมูลทราบภายใน 15 วัน รวมทั้งแจ้งกำหนดวันที่จะดำเนินการแล้วเสร็จให้ผู้ขอข้อมูลทราบ และควรระบุเพิ่มว่า หากไม่มีการตอบกลับภายในระยะเวลาที่กำหนด (15 วัน) จะถือว่าเป็นการปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสารนั้นๆ และประชาชนสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อกร.ได้

³⁶ ดูรายละเอียดเกี่ยวกับร่างปรับปรุงแก้ไขพ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ ในซีดีท้ายเล่ม (บทที่ 5 การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม—อุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการตรวจสอบโรคระบาดไก่อ ในตารางตัวชี้วัดที่ 95 ช่องข้อมูลเพิ่มเติม)

บทที่ห้า

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม – อุตสาหกรรมคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการตรวจสอบโรคระบาดได้

- เพิ่มข้อกำหนดในร่างปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยระบุระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐต้องส่งเอกสารหรือให้ข้อเท็จจริงกับสขร. (เช่น ภายใน 15 วัน) นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากสขร.
 - ปรับปรุงกระบวนการพิจารณาของกวล. โดยสร้างระบบพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน (rapporteur) ขึ้นมา เพื่อแบ่งเบาภาระการทำงานของกวล. ซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหาคอขวดในการทำงาน และสร้างความเชี่ยวชาญให้เกิดขึ้นแก่บุคลากรของสขร.
 - กำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานต้องจัดสรรงบประมาณประจำปีสำหรับการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของตนเอง และจัดให้มีเจ้าหน้าที่ที่ดูแลเรื่องข้อมูลข่าวสารของหน่วยงาน
 - กำหนดบทบาทหน้าที่ของสขร. ในการเป็นศูนย์ฝึกอบรมวิทยากร และเป็นหน่วยงานที่ส่งเสริมการใช้สิทธิตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารให้กับองค์กรภาคประชาสังคมและประชาชนทั่วไป
2. คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (กขร.) ควรผลักดันให้มีการใช้อำนาจของกขร. ในการเสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกาและการออกกฎกระทรวงหรือระเบียบของคณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัตินี้ ออกมาให้ครบถ้วนโดยเร็ว ในเรื่องต่อไปนี้
- การออกกฎกระทรวงระบุอย่างชัดเจนว่า “หน่วยงานอื่น” ที่อยู่ภายใต้พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร หมายความว่ารวมถึงหน่วยงานของรัฐประเภทใดบ้าง
 - กำหนดลักษณะข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยเพิ่มเติม เพื่อความชัดเจนในการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ โดยพิจารณาจากกรณีตัวอย่างคำวินิจฉัยของกวล. ที่ผ่านมา
 - เพิ่มเติมข้อมูลข่าวสารอื่นๆ ที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบ ตามมาตรา 9 (8) โดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับรายงานมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม ข้อมูลการตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อม รายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่ผ่านการพิจารณาของคชก. เป็นต้น
 - กำหนดขอบเขตการใช้สิทธิของคนต่างด้าวที่ชัดเจน โดยออกกฎกระทรวงตามที่ระบุไว้ในมาตรา 9 วรรคสุดท้าย
3. ปรับปรุงแก้ไขระเบียบ คำสั่ง หรือนโยบาย
- กขร. ควรเสนอให้กระทรวงการคลังปรับปรุงกระบวนการให้คำตอบแทนแก่กวล. โดยเปลี่ยนจากเบี้ยประชุมรายเดือน เป็นเบี้ยประชุมต่อครั้งที่เข้าประชุมเพื่อให้สอดคล้องกับปริมาณงานที่กรรมการวินิจฉัยฯ แต่ละท่านได้รับ โดยกำหนดอัตราเบี้ยประชุมต่อครั้ง ไม่น้อยกว่า 2,000 บาท
 - ออกระเบียบเพื่อกำหนดคำตอบแทนให้กับผู้เชี่ยวชาญที่กรรมการวินิจฉัยฯ เชิญมาให้ข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาวินิจฉัย
 - ออกระเบียบเพื่อกำหนดมาตรการช่วยเหลือองค์กรภาคประชาสังคมและประชาชนทั่วไปที่ใช้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเพื่อประโยชน์ของชุมชนและสังคมโดยรวม (เช่น สนับสนุนค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาชี้แจงข้อเท็จจริง เป็นต้น)

- แม้ว่าร่างปรับปรุงแก้ไขพ.ร.บ. ได้รวมถึงการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรของสขร. โดยยกฐานะจากกองเป็นกรม แต่เนื่องจากคำวินิจฉัยของกวล. มีผลกระทบต่อหน่วยงานฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) โดยตรง การกำหนดให้กลไกทั้งสามส่วน (กขร. กวล. และ สขร.) อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร (เช่น บัญญัติให้กขร. มีรัฐมนตรีเป็นประธาน) จึงเป็นเรื่องไม่เหมาะสม ดังนั้น ควรมีการปรับปรุงองค์ประกอบของกลไกเหล่านี้ ให้เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร โดยกำหนดให้ฝ่ายตุลาการและฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ในคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการด้วย และมีประธานเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งจะทำการให้กขร. เป็นองค์กรฝ่ายปกครองที่มีสถานะพิเศษ คือ มีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐบาล หากแต่อยู่ในรูปคณะกรรมการที่มีกรรมการมาจากทั้ง 3 ฝ่าย (คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ) และมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหนึ่ง หากกขร. ต้องการพัฒนาองค์กรที่มีประสิทธิภาพเพื่อสนองตอบต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย ควรกำหนดเป้าหมายและจัดทำแผนการดำเนินงานในการยกระดับองค์กรไปเป็น “องค์กรฝ่ายปกครองอิสระ” ที่มีลักษณะดังกล่าวข้างต้น โดยกำหนดระยะเวลาศึกษาและเตรียมการที่ชัดเจน
- 4. ปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของสขร. เนื่องจากการแก้ไขปัญหาลุप्तรรคด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายใช้ระยะเวลานานกว่าที่กฎหมายจะผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ดังนั้น ควรต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาลุप्तรรคเฉพาะหน้า ที่เป็นปัญหาลุप्तรรคของหน่วยงาน ได้แก่
 - ปัญหาภาระงานที่มีมากกว่าจำนวนบุคลากร สขร. ควรจ้างพนักงานราชการเข้ามาช่วยปฏิบัติงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 โดยยกมติดัชนีรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2543 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาสนับสนุนงบประมาณอัตราค่าจ้าง และการพัฒนาบุคลากรที่เหมาะสม เพื่อให้สขร. เป็นองค์กรที่สามารถปฏิบัติงานตอบสนองเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพในทุกๆ ด้าน มาเป็นแนวทางที่จะทำความเข้าใจเรื่องงบประมาณกับสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
 - ปัญหาข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากร เพิ่มการทำงานในเชิงรุก และแสวงหาความร่วมมือในการทำงานกับองค์กรภายนอก ทั้งที่เป็นหน่วยงานภาครัฐด้วยกัน และองค์กรภาคเอกชน เพื่อลดข้อจำกัดในศักยภาพที่มีอยู่อย่างจำกัดในขณะนี้
 - ปัญหาความล่าช้าของหน่วยงานของรัฐ (ที่ถูกต้อง) ในการส่งเอกสารและให้ข้อเท็จจริงต่อสขร. กขร. ควรเสนอให้มีการออกมติดัชนีรัฐมนตรี กำหนดระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐต้องส่งเอกสารหรือให้ข้อเท็จจริงกับสขร. ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากสขร. ซึ่งเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของมติดัชนีรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2542 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งให้ความสำคัญและให้ความร่วมมือในการเร่งรัดจัดเอกสารหรือให้ข้อเท็จจริงกับสขร. เพื่อประกอบการดำเนินการเรื่องร้องเรียนหรือเรื่องอุทธรณ์
 - ปัญหาการใช้สิทธิตามกฎหมายที่ยังจำกัดในวงแคบ ขยายกลุ่มเป้าหมายในการฝึกอบรมสัมมนาให้ครอบคลุมองค์กรภาคประชาสังคมกลุ่มต่างๆ ให้มากขึ้น ได้แก่ สื่อมวลชน ผู้ดำเนินรายการท้องถิ่น

บทที่ห้า

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม – อุตสาหกรรมกำลังไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการตรวจสอบโรคระบาดได้

และหอกระจายข่าว ผู้นำชุมชน โดยเพิ่มเติมเนื้อหาเกี่ยวกับแนวทางการใช้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามกฎหมายฉบับนี้ เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ และคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของชุมชนและสังคมโดยรวม

- เพิ่มเติมสาระสำคัญของกฎหมายนี้ในหลักสูตรการศึกษาทุกระดับ (วิชาที่สอนเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง) เพื่อให้เด็กนักเรียน นิสิต นักศึกษา มีความตระหนักและความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของตนเอง

รายงานผลการประเมิน
การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม

หัวข้อ B: การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้มีการคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

กรณีศึกษา
การฟ้องคดีปกครองเรื่องการละเมิดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม และ
แสดงความคิดเห็นต่อโครงการก่อสร้างท่าอากาศยานไทย - มาเลเซีย

โดย

ศ. นพ. วันชัย วัฒนศัพท์ ดร. ถวิลวดี บุรีกุล และ วีรพัชร พุดทอง

สถาบันพระปกเกล้า



ที่มา:

<http://teenet.chiangmai.ac.th/emac/journal/2002/16/images/30.gif>

<http://www.southhpp.org>

<http://www.sarakadee.com>

1. ความเป็นมาและเหตุผลในการเลือกกรณีศึกษา

1.1 ความเป็นมา

โครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซไทย - มาเลเซีย เป็นโครงการร่วมลงทุนระหว่างบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) กับบริษัทเปโตรนาส จำกัด (มาเลเซีย) เพื่อขุดเจาะก๊าซธรรมชาติในพื้นที่เหลี่ยมล้ำในอ่าวไทยตรงช่วงรอยต่อเขตประเทศไทย - มาเลเซีย ครอบคลุมพื้นที่ 7,250 ตารางกิโลเมตร เป็นพื้นที่พัฒนา ร่วม (Joint Development Area: JDA) ซึ่งบรรลุข้อตกลงร่วมกันเมื่อปี พ.ศ. 2522 ในสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี และตรงกับสมัยนายกรัฐมนตรีคณะสุสเซน ออนันต์ ของมาเลเซีย ซึ่งรัฐบาลทั้งสองประเทศได้ตกลงร่วมกันในการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรปิโตรเลียม โดยได้ร่วมกันจัดตั้งองค์กรร่วมไทย - มาเลเซีย (Malaysia-Thailand Joint Authority: MTJA) ขึ้นในปี พ.ศ. 2533 ต่อมาในปี พ.ศ. 2540 การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยและบริษัทเปโตรนาส ประเทศมาเลเซีย ได้ร่วมลงนามใน Head of Agreement (HOA) ในการซื้อขายก๊าซธรรมชาติฝ่ายละ 50 : 50 เพื่อนำกลับไปใช้ประโยชน์ในประเทศของตน การเจรจาและพัฒนาความร่วมมือได้ดำเนินการมาเป็นลำดับ

ต่อมา คณะรัฐมนตรีนำโดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2542 ให้ลงนามในสัญญาร่วม 4 ฉบับ และวันที่ 30 ตุลาคม 2542 นายกรัฐมนตรีทั้งสองประเทศร่วมเป็นสักขีพยานในพิธีลงนามในสัญญาร่วมทุนระหว่างบริษัทปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยกับบริษัทเปโตรนาส (มาเลเซีย) ณ ศาลากลางเมืองอลอร์สตาร์ รัฐเคดาห์ ประเทศมาเลเซีย โดยมีสัญญาต่างๆ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2542 ท่ามกลางเสียงคัดค้านของประชาชนในพื้นที่และเครือข่ายจากทั่วประเทศ ความขัดแย้งเกี่ยวกับโครงการดังกล่าวเริ่มรุนแรงยิ่งขึ้น จนนำไปสู่การล้มกระบวนการทำประชาพิจารณ์รับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่จังหวัดสงขลาในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี และมีการแจ้งความดำเนินคดีกับแกนนำที่คัดค้านโครงการ และล้มการทำประชาพิจารณ์

ต่อมาในสมัยนายกรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ปัญหาความขัดแย้งเริ่มทวีความรุนแรงและบานปลายขึ้น เมื่อมีการปราบปรามกลุ่มผู้คัดค้านด้วยวิธีการที่รุนแรง ในคืนวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2545 บริเวณโรงแรม เจ.บี.หาดใหญ่ และมีการจับกุมแกนนำชาวบ้าน ความขัดแย้งอันเกิดจากการดำเนินโครงการดังกล่าวมีผลกระทบต่อสังคมและวัฒนธรรมมากมาย และยังเป็นการทำลายเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยเฉพาะมาตรา 59 “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งเป็นการปิดกั้นไม่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนและท้องถิ่น โดยการไม่รับฟังความคิดเห็นของประชาชน

บทที่ห้า

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม – ข้อพิพาทโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซไทย – มาเลเซีย

และโดยเฉพาะการดำเนินคดีกับชาวบ้านที่พยายามจะมีส่วนร่วมในการรักษาสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น จึงมีการร้องเรียนขอความช่วยเหลือไปยังหน่วยงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชนวุฒิสภา รวมถึงผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในการดำเนินการต่างๆ ตลอดจนการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมโดยความช่วยเหลือของสภาทนายความ เพื่อฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จังหวัดสงขลา รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทำให้เกิดคดีความต่างๆ ตามมามากมาย

1.2 เหตุผลในการเลือกกรณีศึกษา

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าคดีท่อก๊าซไทย - มาเลเซีย จึงเป็นกรณีสำคัญในการที่จะพิจารณาและศึกษาการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนในการที่จะรักษาสิทธิ เสรีภาพในเรื่องต่างๆ ตามกรอบที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ เพราะการที่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการท่อส่งก๊าซไทย - มาเลเซียมีความเดือดร้อนและถูกละเมิดสิทธิอันพึงมี การดำเนินการผ่านกระบวนการยุติธรรมจึงเป็นหนทางที่สำคัญในการที่จะพิสูจน์และแสดงให้เห็นถึงสิทธิของประชาชนในการที่จะปกป้องผลประโยชน์และป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

2. ระเบียบวิธีวิจัย

กรณีศึกษานี้เลือกใช้ตัวชี้วัดหลักของ The Access Initiative (TAI) version 2.0 กลุ่มการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน จำนวน 25 ตัวชี้วัด แบ่งเป็นตัวชี้วัดด้านกฎหมายจำนวน 7 ตัวชี้วัด ด้านความพยายามจำนวน 14 ตัวชี้วัด และด้านประสิทธิภาพจำนวน 4 ตัวชี้วัด โดยนักวิจัยได้ศึกษาข้อมูลเอกสาร ได้แก่ กฎหมาย นโยบาย และเอกสารต่างๆ รวมทั้งมีการลงพื้นที่ จ.สงขลา สัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องทั้งส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ ภาคประชาสังคม รวมทั้งผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง รายละเอียดดังนี้

2.1 การศึกษาข้อมูลเอกสาร

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ 454/2546 คดีหมายเลขแดงที่ 51/2549
- ระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544
- คำแนะนำศาลปกครองที่ 1/2544 เรื่องหลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

เอกสารที่เกี่ยวข้อง

- คดีปกครอง : รู้ไว้บอกต่อ สำนักงานศาลปกครอง
- ข้อควรรู้ก่อนไปศาลปกครอง สำนักงานศาลปกครอง
- สารานุกรมเกี่ยวกับศาลปกครองชุดสารพันปัญหาคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง
- รายงานฉบับสมบูรณ์บทสรุปสำหรับผู้บริหาร “การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย-มาเลเซีย”

เว็บไซต์

- เว็บไซต์ ของศาลปกครอง <http://www.admincourt.go.th>
- เว็บไซต์ ข่าว <http://www.iqnewscenter.com>
- เว็บไซต์ วิทยาลัยวันศุกร์ <http://www.fridaycollege.org>

2.2 การสัมภาษณ์

- คุณบรรจง นะแสง ผู้อำนวยการ โครงการจัดการทรัพยากรชายฝั่งภาคใต้ (คู่ความ)
- คุณพิชัย ศรีโต อาจารย์ประจำโรงเรียนหาดใหญ่วิทยาลัย (องค์กรภาคประชาสังคม และ สื่อมวลชน)
- คุณจรรยา หยุทอง สถาบันทักษิณคดีศึกษา (องค์กรภาคประชาสังคม)
- คุณเอกลักษณ์ สุวรรณชัย พนักงานคดีปกครอง ศาลปกครองสงขลา
- ว่าที่ร้อยตรีสมภพ ช่วยเนียม พนักงานคดีปกครอง 4 ศาลปกครองสงขลา
- คุณสุชาติ เวโรจน์ รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลปกครอง
- คุณสมพร เดชแก้วภักดี เจ้าพนักงานธุรการเทศบาลนครหาดใหญ่ (เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)
- คุณเหล็บ หมัดยูโส๊ะ ประชาชน อ.จะนะ จ.สงขลา
- คุณนิวัติ แก้วล้วน กรรมการฝ่ายช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย/ รองเลขาธิการ สภานายความ

3. ผลการประเมิน

3.1 ด้านกฎหมาย

3.1.1 ขอบเขตและคุณภาพของกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการประเมินตามตัวชี้วัดที่ 95 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีนี้ คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้มีการระบุถึงกรอบอำนาจในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองในคดีพิพาทโดยมีข้อกำหนดไว้อย่างเพียงพอ ซึ่งตามมาตรา 9 (3) ได้ระบุถึงอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น

ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งกรณีศึกษานี้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองให้พิจารณาพิพากษาคดีนี้ และสำหรับตัวชี้วัดที่ 96 นั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีการยื่นอุทธรณ์คดีต่อศาลปกครองสูงสุดซึ่งเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้ระบุให้สามารถกระทำได้ ซึ่งกฎหมายได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถกระทำได้ในขอบเขตที่กว้าง

3.1.2 คุณภาพและข้อจำกัดทางกฎหมายในการเข้าถึง

การประเมินด้วยตัวชี้วัดที่ 97 กฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หมวดที่ 2 ได้ระบุถึงข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย และจากระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544 ข้อ 5 ซึ่งได้ให้ความหมายของ “ข้อมูลข่าวสารลับ” ซึ่งคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและประโยชน์แห่งรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความมั่นคงของรัฐ การป้องกันประเทศ เศรษฐกิจ สังคม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงาน และสิ่งแวดล้อม ซึ่งขอบเขตของข้อกำหนดเรื่องการเป็นความลับของข้อมูลส่วนใหญ่ถูกจำกัดให้แคบและมีความชัดเจน

3.1.3 คุณภาพและเงื่อนไขกฎหมายเรื่องการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ

การประเมินผลด้วยตัวชี้วัดที่ 98 นั้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 77 (7) ได้มีการระบุให้สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจจัดให้มีการศึกษาอบรมและพัฒนาความรู้ของตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้มีการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรอย่างครบถ้วนสมบูรณ์

3.1.4 คุณภาพและเงื่อนไขกฎหมายเรื่องการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชน

การประเมินผลด้วยตัวชี้วัดที่ 101 นั้น ไม่พบว่ากฎหมายได้กำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องจัดให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและการสนับสนุนอื่นๆ แต่ทั้งนี้ ศาลปกครอง ก็ได้มีการให้ความรู้ในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน ซึ่งมีคำแนะนำศาลปกครองที่ 1/2544 เรื่องหลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง ซึ่งได้มีการอธิบายรายละเอียดและวิธีในการแจ้งสิทธิในการฟ้องร้องคดีในกรณีต่างๆ รวมทั้งข้อปฏิบัติตนในศาลด้วย นอกจากนี้ ไม่มีกฎหมายใดที่บัญญัติให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ตัวชี้วัดที่ 102)

3.1.5 เงื่อนไขกฎหมายเรื่องระยะเวลา

กฎหมายตามการประเมินผลตัวชี้วัดที่ 103 คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้มีการระบุถึงกรอบเวลาในการฟ้องคดีและการพิจารณาคดีไว้อย่างกว้างๆ ซึ่งเป็นการกำหนดระยะเวลาที่ค่อนข้างเหมาะสมในการพิจารณาคดี โดยในการพิจารณาพิพากษาคดีต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว

3.2 ด้านความพยายาม

3.2.1 ขอบเขตและคุณภาพของความพยายาม

การประเมินผลตามตัวชี้วัดที่ 105 นั้น ศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรที่รับคำฟ้องและพิจารณาพิพากษาคดีมีมาตรฐาน กฎระเบียบที่มีความเข้มงวดชัดเจนมาก ทั้งในส่วนของอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง คุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองและตุลาการศาลปกครองสูงสุด ซึ่งมีการกำกับดูแลและประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ด้วย

สำหรับการประเมินผลด้วยตัวชี้วัดที่ 108 นั้น ศาลปกครองมีความเป็นอิสระและการวางตนเป็นกลางอย่างสูง โดยไม่ผูกพันกับรัฐหรือกลุ่มผลประโยชน์ใดๆ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้สำนักงานศาลปกครองมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น ส่วนการประเมินผลด้วยตัวชี้วัดที่ 109 นั้น พบว่า คู่กรณีสามารถดำเนินการเสาะแสวงหาข้อเท็จจริงหรือเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ใช้ในการพิจารณาได้เป็นส่วนใหญ่ โดยการเปิดโอกาสให้คู่กรณีมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะพิจารณาพิพากษา และตัวชี้วัดที่ 110 พบว่า ในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองนั้น มีความโปร่งใสต่อประชาชนเป็นส่วนใหญ่ โดยมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ารับฟังกระบวนการพิจารณาคดีได้

3.2.2 ค่าใช้จ่ายและความเหมาะสมของค่าใช้จ่าย

การประเมินผลตามตัวชี้วัดที่ 112 นั้น ศาลปกครองนั้นมีการดำเนินการแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของผู้ฟ้องในบางส่วน ซึ่งสำหรับกรณีนี้ ผู้ฟ้องต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละ 2.5 ของทุนทรัพย์ เพราะเป็นการฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

3.2.3 ความเป็นธรรมและความเท่าเทียม

ศาลปกครองมีการดำเนินมาตรการที่จะเข้าถึงชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาส แต่มีขอบเขตจำกัดโดยไม่ได้มีการครอบคลุมทุกกลุ่ม ซึ่งมีมาตรการช่วยเหลือกลุ่มผู้ที่มีฐานะยากจน โดยการขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้องคดี ทั้งนี้ มีการปฏิบัติให้ความช่วยเหลือผู้ฟ้องอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นกลุ่มใด (ตัวชี้วัดที่ 114) สำหรับสิทธิในการฟ้องศาลปกครองนั้นไม่ว่าผู้ฟ้องจะมีเพศ มีอายุ มีการประกอบอาชีพ หรือมีฐานะอย่างไรก็มีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองได้ อย่างไรก็ตาม มีข้อจำกัดบางอย่างคือ ผู้ฟ้องจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือเป็นผู้ที่อาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากกรณีที่ฟ้องเท่านั้น (ตัวชี้วัดที่ 117)

3.2.4 ระยะเวลา

ศาลปกครองมีการพิจารณาคดีที่รวดเร็ว ไม่พบว่ามีความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาคดีแต่อย่างใด (ตัวชี้วัดที่ 120)

3.2.5 ช่องทางในการเข้าถึง

ช่องทางในการเข้าถึงนั้นมียุทธศาสตร์อื่นนอกจากศาลปกครองที่ประชาชนสามารถยื่นเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ได้ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แต่ทำได้ยาก เนื่องจากไม่มีอำนาจในการพิจารณา (ตัวชี้วัดที่ 121)

3.2.6 ความพยายามในการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ

ศาลปกครองมีการจัดทำคู่มือหรือการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ โดยมีการจัดอบรมหลักสูตรในการให้คำปรึกษาและคำแนะนำแก่ประชาชนให้กับเจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง และมีการจัดทำคู่มือ ไปสเตอร์ แผ่นพับเพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของศาลปกครอง และสิทธิของประชาชนในการฟ้องคดีปกครอง (ตัวชี้วัดที่ 123) สำหรับในเรื่องสิ่งแวดล้อมนั้น ไม่พบว่า ศาลปกครองจัดทำคู่มือหรือการฝึกอบรมในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (ตัวชี้วัดที่ 124) ในส่วนของงบประมาณนั้น ศาลปกครองมีงบประมาณในการปฏิบัติงานอย่างเพียงพอ (ตัวชี้วัดที่ 125)

3.2.7 ความพยายามในการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชน

ศาลปกครองสงขลาได้มีการเผยแพร่เอกสารและฝึกอบรมให้กับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประชาสัมพันธ์ให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องของสิทธิที่ประชาชนพึงมีในการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง แต่ทั้งนี้ การเผยแพร่เอกสารและการฝึกอบรมนี้ไม่ได้จัดอย่างสม่ำเสมอ โดยขึ้นอยู่กับความพร้อมและความต้องการของหน่วยงานและงบประมาณที่ได้รับในแต่ละปีงบประมาณนั้น (ตัวชี้วัดที่ 126)

3.3 ด้านประสิทธิผล

3.3.1 ผลสัมฤทธิ์ของการเข้าถึง

หลังจากได้มีคำพิพากษาของศาลปกครองสงขลาให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 24 เป็นเงินคนละ 10,000 บาท พร้อมดอกเบี้ย ร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไป ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติก็ได้มีการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ซึ่งขณะนี้คืออยู่ระหว่างการอุทธรณ์ (ตัวชี้วัดที่ 129)

3.3.2 ผลลัพธ์ของการเข้าถึง

หลังจากศาลปกครองสงขลาได้มีคำพิพากษาออกมาให้ฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดี (ตำรวจ) ต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ฝ่ายผู้ฟ้องคดี(ประชาชนผู้ได้รับความเสียหาย) ก็ยังไม่มีมาตรการใดๆ ออกมา โดยฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดี(ตำรวจ) ก็ยังไม่ได้มีการชดใช้ค่าเสียหายแต่อย่างใด เพราะว่าได้มีการยื่นอุทธรณ์คดีต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งขณะนี้คดีก็ยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด (ตัวชี้วัดที่ 131)

3.3.3 ประสิทธิภาพของการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองนั้น เจ้าหน้าที่ได้มีการให้คำแนะนำและช่วยเหลือให้ผู้ฟ้องได้รับความสะดวกในการฟ้องคดีซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในกรณีศึกษานี้ ส่วนใหญ่มีความพึงพอใจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง (มาตรา 132)

3.3.4 ประสิทธิภาพของการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในองค์กรภาคประชาสังคม

องค์กรภาคประชาสังคมมีส่วนสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมในกรณีศึกษานี้ ซึ่งองค์กรภาคประชาสังคมซึ่งเป็นสื่อมวลชนของท้องถิ่นนั้น ได้มีการติดตามความเคลื่อนไหวและคอยรายงานข่าวสารให้กับประชาชนทั่วไปอยู่ตลอดเวลา (ตัวชี้วัดที่ 136)

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 บทสรุป

กฎหมายได้บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ค่อนข้างมาก จากกรณีศึกษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย โดยมีประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายเป็นผู้ฟ้องโดยฟ้องต่อศาลปกครองสงขลา เพื่อเรียกค่าเสียหายเกี่ยวกับการเสียชีวิตในการชุมนุม (คดีหมายเลขดำที่ 454/ 2546 คดีหมายเลขแดงที่ 51/ 2549) กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จังหวัดสงขลา และกระทรวงมหาดไทย โดยศาลปกครองนั้นมีความเป็นอิสระและเป็นกลางสูง ศาลปกครองจะมีการนั่งพิจารณาคดีโดยมีการเปิดโอกาสให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้มีการเปิดโอกาสให้คู่กรณีมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะพิจารณาพิพากษา ซึ่งในการฟ้องต่อศาลปกครองสงขลา นั้น คู่กรณีได้รับความช่วยเหลือและคำแนะนำในการฟ้องคดีจากเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองสงขลาเป็นที่น่าสนใจ ทำให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับคดีนี้ได้รับความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และศาลปกครองสงขลา ก็ได้มีการพิจารณาคดีที่รวดเร็ว ซึ่งศาลปกครองสงขลา ก็ได้มีคำพิพากษาออกมาเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2549 ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน 24 คน เป็นเงินคนละ 10, 000 บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองสงขลาต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งคดีก็อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

แต่อย่างไรก็ตาม ในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนในกรณีศึกษานี้ ยังมีข้อจำกัดบางประการ อาทิ การดำเนินการมาตรการที่จะเข้าถึงชนกลุ่มน้อยหรือผู้ด้อยโอกาสที่ยังมีอยู่อย่างจำกัด และความรู้ความเข้าใจในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของเจ้าหน้าที่ศาลปกครอง

4.2 ข้อเสนอแนะ

1. ศาลปกครองควรที่จะมีมาตรการช่วยเหลือในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของชนกลุ่มน้อยหรือผู้ด้อยโอกาสเป็นการเฉพาะ นอกเหนือจากมาตรการช่วยเหลือผู้ที่มีฐานะยากจนโดยการขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้ เช่น การจัดให้มีล่ามแปลภาษาสำหรับกรณีชนกลุ่มน้อยต่างภาษา หรือชนกลุ่มน้อยต่างเชื้อชาติ หรือการมีมาตรการสำหรับอำนวยความสะดวกให้กับคนพิการในการดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด เช่น การจัดให้มีลิฟต์และห้องน้ำสำหรับคนพิการ เป็นต้น
2. หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน ทั้งศาลปกครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น ควรที่จะมีการพัฒนาขีดความสามารถในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้กับบุคลากรในหน่วยงานของตน ให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการหรือนโยบายของรัฐหรือเอกชน

รายงานผลการประเมิน
การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม

หัวข้อ C: การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้มีการชดเชยความเสียหายทางสุขภาพ
และสิ่งแวดล้อม

กรณีศึกษา
การฟ้องคดีปกครองและคดีแพ่งเพื่อเรียกค่าชดเชยความเสียหายทางสุขภาพ
จากมลพิษทางอากาศที่เกิดจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะ จังหวัดลำปาง

โดย

สุมิตรชัย หัตถสาร ประยงค์ ดอกคำโย และ จรัส ไหมยศ

มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน



ที่มา:

<http://www.thaingo.orgimagesmaomae1102.jpg>

1. ความเป็นมาและเหตุผลในการเลือกกรณีศึกษา

1.1 ความเป็นมา

เหมืองถ่านหินแม่เมาะ เปิดดำเนินการครั้งแรกในปี 2497 โดยมีกำลังการผลิต 22,000 ตันต่อปี ปัจจุบันเหมืองแม่เมาะเป็นเหมืองลิกไนต์ที่ใหญ่ที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีพื้นที่ประมาณ 23,000 ไร่ ในปี 2515 รัฐบาลได้อนุมัติให้มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าแม่เมาะ โดยใช้พลังงานถ่านหินชั้นที่ อ.แม่เมาะ จ.ลำปาง โดยใช้เงินกู้จำนวน 23 ล้านเหรียญสหรัฐ และได้รับอนุมัติเพิ่มเติมอีก 24.2 ล้านเหรียญสหรัฐ จนกระทั่งปี 2521 โรงไฟฟ้าหน่วยแรกมีกำลังการผลิต 75 เมกกะวัตต์ ก็เริ่มเปิดดำเนินการ หลังจากนั้นก็มีความพยายามในการขยายกำลังการผลิตโดยติดตั้งโรงไฟฟ้าเพิ่มมากขึ้นภายใต้การสนับสนุนเงินกู้จากหน่วยงานระหว่างประเทศ เช่น หน่วยงานการส่งออกและการพัฒนาแห่งแคนาดา ธนาคารโลก หน่วยงานความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแห่งออสเตรเลีย ธนาคารเพื่อการนำเข้าและส่งออกแห่งสหรัฐ ฯลฯ จนกระทั่งถึงปี 2535 โรงไฟฟ้าแม่เมาะติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้าครบ 11 หน่วย มีกำลังการผลิตไฟฟ้าสูงสุด ประมาณ 2,400 เมกกะวัตต์ ใช้ถ่านหินเป็นพลังงานปีละ 16 ล้านตัน

ในเดือนตุลาคม 2535 เกิดเหตุการณ์มลพิษจากก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ที่ปล่อยออกจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะ โดยไม่มีการติดตั้งอุปกรณ์ควบคุมมลพิษ ค่าความเข้มข้นของก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์สูงถึง 3,418 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรต่อชั่วโมง ในขณะที่ค่ามาตรฐานอยู่ที่ 780 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรต่อชั่วโมง ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนพืชผลการเกษตร และสัตว์เลี้ยงในพื้นที่ 40 หมู่บ้านรอบโรงงานไฟฟ้า คนจำนวนนับพันล้มป่วยด้วยโรคทางเดินหายใจ โรงไฟฟ้าแม่เมาะกลายเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษซัลเฟอร์ไดออกไซด์ แหล่งใหญ่ที่สุดในภูมิภาค

จากเหตุการณ์ครั้งนั้น แม้จะส่งผลให้เกิดการตื่นตัวของประชาชน หน่วยงานราชการ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และรัฐบาล ในการกำหนดมาตรการต่างๆ ในการแก้ไขและบรรเทาปัญหาที่เกิดจากโรงไฟฟ้าอย่างต่อเนื่อง เช่น การติดตั้งเครื่องดักจับสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ให้แก่โรงไฟฟ้าเครื่องที่ 8 – 11 หน่วยงานรัฐโดยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้เริ่มทำการศึกษาวิจัย มลพิษด้านอากาศและผลกระทบด้านสุขภาพที่แม่เมาะ เป็นงานวิจัยต่อเนื่อง เป็นเวลา 4 ปี เมื่อมีการติดตั้งเครื่องตรวจวัดคุณภาพอากาศมากถึง 16 จุด ในรัศมี 15 กม. แต่ผลกระทบด้านสุขภาพก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ในเดือนเมษายน และเดือนพฤษภาคม 2539 ชาวบ้าน 6 คนในพื้นที่แม่เมาะเสียชีวิตจากโรคโลหิตเป็นพิษ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการรับมลพิษเข้าไปในร่างกาย และต่อมาในเดือนสิงหาคม 2541 เหตุการณ์มลพิษจากโรงงานไฟฟ้าเกิดขึ้นอีกครั้ง เนื่องจากมีโรงงานไฟฟ้าบางโรงไม่มีเครื่องดักจับสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ บางเครื่องที่มีการติดตั้งไปแล้วเครื่องไม่ทำงาน เหตุการณ์ครั้งนี้ ทำให้พืชผลของชาวบ้านได้รับความเสียหายอย่าง

รุนแรง ชาวบ้านมากกว่า 1,000 คน ล้มป่วย และมากกว่า 600 คน ต้องทนทุกข์ทรมานจากโรคทางเดินหายใจ ชุมชนที่ได้รับผลกระทบดำเนินการฟ้องร้องหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องต่อศาลจังหวัดลำปาง

ปี 2543 ผลการศึกษามลพิษทางอากาศ และผลกระทบด้านสุขภาพซึ่งใช้เวลาดำเนินการ 4 ปี ระบุว่ามลพิษทางอากาศที่แม่เมาะก่อให้เกิดผลกระทบระยะยาวต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่โดยรอบซึ่งมีความเสี่ยงต่อการเกิดโรคทางเดินหายใจในอัตราสูงกว่ากลุ่มประชากรนอกพื้นที่

ปี 2545 ชุมชนแม่เมาะจัดตั้ง “เครือข่ายสิทธิผู้ป่วยแม่เมาะ” เพื่อทำการรณรงค์เรียกร้องและปกป้องสิทธิและสิ่งแวดล้อมจากผลกระทบของการพัฒนาเหมืองแม่เมาะ และต่อมาในปี 2546-2547 เครือข่ายฯ ได้ขอความช่วยเหลือจากสำนักงานสิ่งแวดล้อม สภานายความ เพื่อขอให้ช่วยยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ต่อศาลปกครองจังหวัดเชียงใหม่ เป็นคดีละเมิดที่ส่งผลกระทบทางด้านสุขภาพจากเหมืองและโรงไฟฟ้าแม่เมาะ จำนวน 3 คดี

ปี 2548 โครงการนิทรรศสิ่งแวดล้อม พร้อมด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดำเนินการยื่นฟ้องร้องหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องต่อศาลปกครอง กรณี ทำลายแหล่งซากหอยขมน้ำจืดโบราณ 13 ล้านปี ที่พบในพื้นที่เหมืองลิกไนต์แม่เมาะ

1.2 เหตุผลในการเลือกกรณีศึกษา

โรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนที่ใช้ถ่านหินลิกไนต์เป็นเชื้อเพลิง โดยเฉพาะกรณีโรงไฟฟ้าแม่เมาะได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง และทวีความรุนแรงขึ้นในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2535 เนื่องจากโรงไฟฟ้าได้ขยายกำลังการผลิตเป็น 11 หน่วย โดยไม่ได้ติดตั้งอุปกรณ์ควบคุมมลพิษ ทำให้ค่าความเข้มข้นของซัลเฟอร์ไดออกไซด์ มีความเข้มข้นสูงถึง 3,418 ไมโครกรัม ต่อลูกบาศก์เมตรต่อชั่วโมง ในขณะที่ค่ามาตรฐานอยู่ที่ 780 ไมโครกรัม ต่อลูกบาศก์เมตรต่อชั่วโมง ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบด้านสุขภาพอนามัยต่อพืชผลการเกษตรและปศุสัตว์ของชาวบ้านในพื้นที่ 40 หมู่บ้านรอบโรงไฟฟ้า ซึ่ง กฟผ. ได้ให้เหตุผลว่า เหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นจากสภาพอากาศที่แปรเปลี่ยน ประกอบกับร่องความกดอากาศสูงจากประเทศจีนได้แผ่ปกคลุมในพื้นที่ ทำให้เกิดสภาพอากาศปิด (inversion) ซึ่งเป็นสาเหตุทำให้ประชาชนกว่า 1,000 คน เกิดอาการเจ็บป่วย พืช และสัตว์เลี้ยงได้รับความเสียหาย และเป็นครั้งแรกที่ผู้ได้รับผลกระทบได้ดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อศาลจังหวัดลำปางเพื่อเรียกค่าชดเชยจากกฟผ. ซึ่งต่อมาศาลได้มีคำสั่งให้กฟผ. จ่ายค่าเสียหายให้แก่ราษฎรเป็นเงินกว่า 5 ล้านบาท และส่งผลให้รัฐบาลในขณะนั้นได้นำปัญหาดังกล่าวเข้าหารือในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี และมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2535 ให้ กฟผ. ดำเนินการติดตั้งระบบกำจัดก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (Flue Gas Desulphurization: FGD) ในโรงไฟฟ้าเครื่องที่ 8 - 11 โดยทันที และได้กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาระยะสั้นเพื่อลดปริมาณก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ด้วยการลดกำลังการผลิต

ผลิตในบางช่วงเวลา การติดตั้งสถานีตรวจวัดอากาศเพื่อเฝ้าระวังปัญหาในรัศมี 15 กม. แต่มาตรการดังกล่าวก็มิได้เป็นการแก้ไขปัญหาย่างถาวร

โดยเมื่อเดือนสิงหาคม 2541 ก็ได้เกิดมลภาวะทางอากาศขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยมีสาเหตุมาจากการที่เครื่องกำจัดก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ขัดข้อง หลังจากเหตุการณ์ดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้กฟผ. ติดตั้งเครื่องกำจัดก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ให้ครบ สำหรับโรงไฟฟ้าเครื่องที่ยังมิได้มีการติดตั้ง (เครื่องที่ 4 - 7 และ 12 - 13) ให้แล้วเสร็จภายในปี 2543

แม้ว่าในปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ และกฟผ. จะได้ดำเนินการติดตั้งระบบตรวจวัดคุณภาพอากาศที่สามารถอ่านค่าได้ตลอด 24 ชั่วโมง และยืนยันว่าค่าเฉลี่ยของมลภาวะในบรรยากาศบริเวณโรงไฟฟ้าแม่เมาะจะอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด แต่ผลกระทบด้านสุขภาพที่เกิดขึ้นกับประชาชนยังคงปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน จากผลการตรวจร่างกายและคำวินิจฉัยของแพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านอาชีวอนามัยที่ทำการตรวจรักษาผู้ป่วยที่อาศัยอยู่ในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้าแม่เมาะ เมื่อเดือนกรกฎาคม 2544 พบว่าชาวบ้าน 3 รายมีอาการป่วยเป็นโรคนิวโมโคนิโคซิส ซึ่งมีสาเหตุมาจากฝุ่นหินและก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และโรคนี้ไม่สามารถรักษาให้หายขาดได้ โดยแพทย์ได้แนะนำให้ผู้ป่วยหลีกเลี่ยงที่จะเข้าไปอยู่ในพื้นที่ เพราะจะทำให้ได้รับสารดังกล่าวมากขึ้นและอาจมีอันตรายถึงชีวิตได้ ซึ่งต่อมาได้มีชาวบ้านอีกจำนวน 125 คนที่มีอาการเดียวกันได้เข้ารับการตรวจรักษาและได้รับการยืนยันว่ามีอาการป่วยเช่นเดียวกับ 3 รายแรก ชาวบ้านทั้งหมดจึงตัดสินใจนำผลการตรวจวินิจฉัยดังกล่าวเป็นมูลเหตุในการยื่นฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากกฟผ. ต่อศาลปกครองเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2546 จนกระทั่งศาลปกครองชั้นต้นเชียงใหม่ มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2552 ให้ กฟผ. ชดเชยค่าสินไหมทดแทนการกระทำทางละเมิดต่อชาวบ้านผู้เจ็บป่วย

ดังนั้น การศึกษาวิจัยเพื่อศึกษาถึงผลกระทบของโรงไฟฟ้าแม่เมาะ ในแง่การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมจากการฟ้องร้องคดีระหว่างประชาชนผู้ได้รับผลกระทบกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและยังมีความเชื่อมโยงกับรายงานผลการประเมินเกี่ยวกับการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร กรณีศึกษา “ระบบตรวจวัดคุณภาพอากาศของโรงไฟฟ้าแม่เมาะ จังหวัดลำปาง” ซึ่งดำเนินการโดยสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย อีกด้วย

2. ระเบียบวิธีวิจัย

กรณีศึกษานี้เลือกใช้ตัวชี้วัดหลักของ The Access Initiative (TAI) version 2.0 หมวดการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยเลือกประเมินศาลปกครองในคดีที่ชาวบ้านยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (A2J) จำนวน 24 ตัวชี้วัด แบ่งเป็นตัวชี้วัดด้านกฎหมายจำนวน 7 ตัวชี้วัด ด้านความพยายามจำนวน 14 ตัวชี้วัด และด้านประสิทธิภาพจำนวน 3 ตัวชี้วัด โดยนักวิจัยได้ศึกษาข้อมูลเอกสาร ได้แก่ กฎหมาย นโยบาย และเอกสารต่างๆ รวมถึงการศึกษาข้อมูลที่ปรากฏในเว็บไซต์ของหน่วยงานต่างๆ ได้แก่ โรงไฟฟ้าแม่เมาะ

บทที่ห้า

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม – การฟ้องคดีจากมลพิษทางอากาศที่เกิดจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะ จ. ลำปาง

<http://maemoh.egat.com/index.php?content=history> กรีนพีซเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ www.greenpeace.or.th
กรมควบคุมมลพิษ www.pcd.go.th รวมทั้งสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ที่เกี่ยวข้องทั้ง หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ
ชาวบ้านและองค์กรภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 การศึกษาข้อมูลเอกสาร

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510
- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

2.2 สัมภาษณ์

คณะผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่รับผิดชอบและเดินทางไปเก็บข้อมูลในพื้นที่จังหวัดลำปาง ระหว่างวันที่ 5-12 กันยายน 2549 มีรายละเอียดดังนี้

ตัวแทนโรงไฟฟ้าแม่เมาะ กฟผ. ได้แก่

- | | |
|----------------------------|---|
| ▪ คุณพลฤทธิ์ เสรฐกำนิต | วิศวกร ระดับ 11 สังกัด ผู้ช่วยผู้ว่าการโรงไฟฟ้า 2 |
| ▪ คุณไพศาล วัชรถาวรศักดิ์ | หัวหน้าแผนกสิ่งแวดล้อม ฝ่ายการผลิตโรงไฟฟ้าแม่เมาะ |
| ▪ คุณอภิรักษ์ เพ็ชรสวัสดิ์ | นักวิทยาศาสตร์การแพทย์ระดับ 8 กองการแพทย์และอนามัย
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแม่เมาะ |

ตัวแทนชาวบ้านที่เป็นสมาชิกเครือข่ายสิทธิผู้ป่วยแม่เมาะ ได้แก่

- | | |
|--------------------------|---|
| ▪ คุณมะลิวรรณ นาควิโรจน์ | เลขานุการเครือข่ายสิทธิผู้ป่วยแม่เมาะ |
| ▪ คุณคมสัน พุ่มมาลา | บ้านห้วยคิง ต.แม่เมาะ อ.แม่เมาะ จ.ลำปาง |
| ▪ คุณนฤตล ชูชาติพงษ์ | บ้านหัวฝาย ต.บ้านดง อ.แม่เมาะ จ.ลำปาง |
| ▪ คุณบุญทอง ไจมา | บ้านหัวฝาย ต.บ้านดง อ.แม่เมาะ จ.ลำปาง |

- | | |
|-----------------------|--------------------------------------|
| ▪ คุณบุญหนา วงศ์อะทะ | บ้านหัวฝาย ต.บ้านดง อ.แม่เมะ จ.ลำปาง |
| ▪ คุณปั้นแก้ว อุ๋เงิน | บ้านหัวฝาย ต.บ้านดง อ.แม่เมะ จ.ลำปาง |
| ▪ คุณป๋อแก้ว วงศ์อะทะ | บ้านหัวฝาย ต.บ้านดง อ.แม่เมะ จ.ลำปาง |
| ▪ คุณทองสุข พุ่มมาลา | บ้านหัวฝาย ต.แม่เมะ อ.แม่เมะ จ.ลำปาง |
| ▪ คุณศรีมาย ปกแก้ว | บ้านหัวฝาย ต.แม่เมะ อ.แม่เมะ จ.ลำปาง |
| ▪ คุณสมเพียร สายคำ | บ้านหัวฝาย ต.แม่เมะ อ.แม่เมะ จ.ลำปาง |
| ▪ คุณสมพงษ์ ดีเสมอ | บ้านหัวฝาย ต.แม่เมะ อ.แม่เมะ จ.ลำปาง |

องค์กรพัฒนาเอกชน

- | | |
|----------------------------|--|
| ▪ คุณสุริยันต์ ทองหนูเอียด | เจ้าหน้าที่กลุ่มเพื่อนประชาชน และกองเลขานุการสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือและเครือข่ายองค์กรประชาชนภาคเหนือ |
|----------------------------|--|

ตัวแทนสื่อมวลชน

- | | |
|---------------------------|---|
| ▪ คุณสมพล โชคดีศรีสวัสดิ์ | เจ้าหน้าที่สำนักข่าวประชาธรรม (สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์) |
|---------------------------|---|

3. ผลการประเมิน

3.1 ด้านกฎหมาย

3.1.1 ขอบเขตและคุณภาพของกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ตัวชี้วัดที่ 95 กฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองต้องรับคำร้องและดำเนินการตัดสินในเรื่องผลกระทบด้านสุขภาพจากโรงไฟฟ้า มากน้อยเพียงใด จากการศึกษาเอกสารทางกฎหมายพบว่า กฎหมายระบุให้ศาลปกครองต้องพิจารณาและตัดสิน/ วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์นี้โดยมีข้อกำหนดที่ครบถ้วนสมบูรณ์ โดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 61 บัญญัติให้มีการคุ้มครองสิทธิแก่ประชาชนที่เสนอเรื่องราวร้องทุกข์และจะต้องได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควร และหากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด รัฐธรรมนูญก็ให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะฟ้องให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องนั้นปฏิบัติตามหน้าที่ ตามมาตรา 56 นอกจากนี้ ประชาชนยังมีสิทธิฟ้องร้องเจ้าพนักงานของรัฐ หน่วยงานรัฐนั้นให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำ

นอกจาก บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญยังมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ยังกำหนดให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

สำหรับกรณีศึกษาเรื่องโรงไฟฟ้าแม่เมะ เป็นกรณีที่ชาวบ้านผู้ป่วยที่ได้รับผลกระทบจากสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ต่อศาลปกครองเรียกค่าเสียหายจาก

กฟผ. กรณีที่เจ็บป่วยจากสารพิษ และยังฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้ กฟผ. ระวังการสร้างโรงไฟฟ้าเพิ่มจากเดิม เป็นการใช้สิทธิตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 9 (3) ที่กำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และใช้สิทธิฟ้องตามมาตรา 42 โดยเป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ตัวชี้วัดที่ 96 กฎหมายเปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถยื่นคำร้องขอให้มีการทบทวนหรือยื่นอุทธรณ์ต่อองค์กรอิสระที่มีอำนาจที่จะกลับคำตัดสินใจ/ วินิจฉัยมากน้อยเพียงใด หากพิจารณาจากกฎหมาย พบว่า การยื่นอุทธรณ์หรือการทบทวนคำตัดสินใจ/ วินิจฉัยสามารถกระทำได้ในขอบเขตที่กว้าง หากพิจารณาจากกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ทั้งต่อเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหรือเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และยังมีสิทธิโต้แย้งคำสั่งนั้นๆ ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นองค์กรอิสระ

เมื่อเจ้าหน้าที่พิจารณาคำอุทธรณ์แล้วต้องแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาด้วย หากไม่เห็นด้วยก็ให้ทำรายงานพร้อมความเห็นไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาภายในกำหนดเวลาต่อไป และถึงแม้ว่าจะเลยกำหนดเวลาอุทธรณ์แล้วก็อาจขอให้พิจารณาใหม่ได้ หากมีพยานหลักฐานใหม่เกิดขึ้นหรือพบว่าเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจ หรือคำสั่งนั้นออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปก็สามารถยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ได้อีก

ในกรณีที่เป็นการยื่นคำร้องต่อหน่วยงานหรือองค์กรอื่นภายใต้กฎหมายเฉพาะ หากมีการพิจารณาวินิจฉัยแล้ว คู่กรณีสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองได้ ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 42 วรรคสองของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ซึ่งกำหนดว่า “ในกรณีที่มิใช่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด” อย่างไรก็ตามในกรณีศึกษาที่ชาวบ้านแม่เมาะได้ยื่นร้องเรียนไปยังหน่วยงานต่างๆ หลายหน่วยงานเกี่ยวกับกรณีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากโรงไฟฟ้าฯ รวมทั้งร้องเรียนต่อรัฐบาลในหลายยุคสมัย แต่ก็ไม่ได้รับการตอบสนองแก้ไขปัญหาย่างแท้จริง จนชาวบ้านต้องนำคดีขึ้นสู่การฟ้องต่อศาลปกครองในที่สุด

3.1.2 คุณภาพและข้อจำกัดทางกฎหมายในการเข้าถึง

การจัดให้ข้อมูลข่าวสารบางประเภทเป็นข้อมูลลับที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงได้ อาจเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม **ตัวชี้วัดที่ 97** จึงมุ่งที่จะตรวจสอบความชัดเจนทางกฎหมายถึงข้อกำหนดเรื่องขอบเขตของการกำหนดว่าข้อมูลข่าวสารใดเป็นความลับทางราชการ โดยในกรณีศึกษาครั้งนี้ ศึกษาว่าข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับปริมาณสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ที่ปล่อยออกมาจากกระบวนการผลิตกระแสไฟฟ้าของโรงไฟฟ้าแม่เมาะ รวมทั้งผลกระทบด้านอื่นๆ ได้ถูกกำหนดให้เป็นข้อมูลลับหรือไม่ และหากเป็นเช่นนั้น มีขอบเขตของการเป็นความลับเพียงใด จากการศึกษากฎหมาย พบว่า ขอบเขตของข้อกำหนดเรื่องการเป็นความลับของข้อมูลถูกจำกัดให้แคบและชัดเจน พิจารณาจากการมีอยู่ของกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานราชการต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดไว้ในมาตรา 6 (1) ให้นุคคลอาจมีสิทธิ ได้รับทราบข้อมูล และข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิในทาง การค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ในขณะที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งออกมาบังคับใช้ในภายหลังได้กำหนดไว้ในทำนองเดียวกัน แต่ให้ความหมายครอบคลุมหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ ด้วย โดยมีข้อยกเว้นอื่นไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน จากกฎหมายที่เป็นหลักเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน ก็กำหนดไว้ในขอบเขตเรื่องความลับที่ไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดไว้เหมือนกันคือเป็นความลับที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติ หรือความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคล

3.1.3 คุณภาพและเงื่อนไขกฎหมายเรื่องการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ

การพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ มีความสำคัญต่อการสร้างจิตสำนึกและความรับผิดชอบต่อประชาชน **ตัวชี้วัดที่ 98** จึงตรวจสอบว่ากฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ จะต้องพัฒนาขีดความสามารถของกรรมการหรือบุคลากรให้เข้าใจเรื่องสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงความยุติธรรมมากน้อยเพียงใด จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องพบว่า มีกฎหมายกำหนดให้มีการพัฒนาขีดความสามารถไว้น้อยมาก ส่วนใหญ่มุ่งในเรื่องการกำหนดบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภายใต้กฎหมายนั้นๆ เท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐภายใต้กฎหมายนั้นจะต้องมีแผนในการพัฒนาบุคลากรให้เข้าใจถึงสิทธิของประชาชน คงมีเพียงพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่กำหนดไว้ในมาตรา 11 (5) ว่าเป็นการจัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสม แต่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นไปโดยมีความเป็นธรรมและมี

ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังไม่ปรากฏว่ามีการออกกฎกระทรวงหรือระเบียบใดๆ ที่เกี่ยวกับการกำหนดแผนการพัฒนามาออกมากำหนดกระบวนการพัฒนาไว้อย่างชัดเจน

3.1.4 คุณภาพและเงื่อนไขกฎหมายเรื่องการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชน

ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ความเข้าใจกฎหมาย ดังนั้นหน่วยงานของรัฐจึงต้องมีหน้าที่ให้ความรู้และช่วยเหลือประชาชนให้สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ **ตัวชี้วัดที่ 101** จึงตรวจสอบว่า กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องช่วยเหลือประชาชน โดยจัดให้มีการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค การจัดทำคู่มือ หรือการจัดฝึกอบรมเกี่ยวกับกระบวนการร้องเรียนหรือยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ในกรณีศึกษานี้ มากน้อยเพียงใด จากการศึกษาเอกสารกฎหมาย พบว่า แทบจะไม่มีข้อกำหนดให้หน่วยงานต้องจัดให้มีการช่วยเหลือทางเทคนิคและการสนับสนุนอื่นๆ

จากกรณีศึกษา กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน ว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบต้องช่วยเหลือประชาชน มีเพียงการกำหนดให้องค์กรเอกชนสามารถเข้ามาทำหน้าที่แทนได้ โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 7 บัญญัติว่า เพื่อเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางกำหนัดเมือง หรือมุ่งค้าหาทำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าวมีสิทธิจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยมาตรา 8 (5) กำหนดให้องค์กรเอกชนให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตราย หรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย ซึ่งจากกฎหมายนี้แม้จะไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานใดรับผิดชอบต้องช่วยเหลือประชาชนโดยตรง แต่ก็เปิดโอกาสให้องค์กรเอกชนเข้ามาทำหน้าที่แทน อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ แต่หน่วยงานรัฐที่มีความเข้าใจและมีเจตนาที่จะช่วยเหลือประชาชนก็จะมีโครงการฝึกอบรม หรือจัดทำคู่มือ หรือทำเว็บไซต์ให้ความรู้แก่ประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอยู่บ้าง เช่น ศาลปกครอง

นอกจากหน่วยงานของรัฐแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมีความสำคัญที่จะช่วยเหลือประชาชนในท้องถิ่น หรือเป็นตัวกลางในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับหน่วยงานรัฐ **ตัวชี้วัดที่ 102** จึงมุ่งตรวจสอบกฎหมายว่ากำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้าใจและส่งเสริมการใช้สิทธิของประชาชนในการร้องเรียนหรืออุทธรณ์ในกรณีศึกษานี้ มากน้อยเพียงใด แต่จากการพิจารณาเอกสารกฎหมาย กฎหมายไม่ได้ระบุให้หน่วยงานต้องพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เลย

แม้แต่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ก็ได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบที่จะต้องพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีขีดความเข้าใจและส่งเสริมการใช้สิทธิของประชาชนในการร้องเรียนหรืออุทธรณ์ไว้แต่อย่างใด นอกจากนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็ไม่ได้กำหนดไว้เช่นกัน

3.1.5 เงื่อนไขกฎหมายเรื่องระยะเวลา

ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน คือเรื่องของระยะเวลาในการพิจารณาตัดสินหรือวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ **ตัวชี้วัดที่ 103** จึงมุ่งตรวจสอบว่ากฎหมายกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมในการพิจารณาและพิพากษาคดีไว้อย่างชัดเจนหรือไม่เพียงใด จากการศึกษาเอกสารกฎหมาย พบว่า กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมในการพิจารณาและพิพากษาคดีไว้ โดยตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ไม่ได้บัญญัติให้ศาลปกครองต้องพิจารณาและพิพากษาคดีให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเท่าใด เหตุผลที่ไม่กำหนดระยะเวลาไว้เนื่องจากการพิจารณาคดีในศาลเป็นเรื่องของการแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งศาลปกครองใช้ระบบพิจารณาคดีแบบไต่สวน โดยศาลจะเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงเองเป็นส่วนใหญ่ หากกำหนดระยะเวลาไว้ตายตัวอาจเป็นอุปสรรคในทางปฏิบัติ ประกอบกับศาลไม่อาจจำกัดปริมาณคดีที่เข้ามาสู่ศาลได้

3.2 ด้านความพยายาม

3.2.1 ขอบเขตและคุณภาพของความพยายาม

ตัวชี้วัดที่ 105 มาตรฐาน กฎระเบียบ หรือนโยบายของคณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ที่จะประกันความเป็นอิสระและความเป็นกลางของคณะกรรมการหรือองค์กรนั้น มีความเข้มงวดชัดเจนเพียงใด จากการศึกษาเอกสารกฎหมายพบว่า มีการออกมาตรฐาน กฎระเบียบหรือนโยบายที่มีความเข้มงวดชัดเจนมาก จากการตรวจสอบพบว่า ศาลปกครองเป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะถ่วงดุลอำนาจรัฐในการกระทำใดๆ อันเป็นการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อประชาชน และมีการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นตุลาการศาลปกครอง โดยมีกระบวนการคัดเลือกที่เข้มงวดและเป็นอิสระ รวมไปถึงการกำหนดค่าตอบแทน เงินเดือน หรือแม้แต่ว่าบทยโทษ จึงเห็นว่าศาลปกครองมีมาตรฐานหรือนโยบายที่มีความเข้มงวดเพียงพอที่จะเป็นหลักประกันความเป็นอิสระได้

ในกรณีศึกษาที่เลือก **ตัวชี้วัดที่ 108** พิจารณาว่า องค์กรรับเรื่องร้องเรียนซึ่งในกรณีศึกษานี้ คือ ศาลปกครองมีความเป็นอิสระและมีความยุติธรรมมากน้อยเพียงใด จากการสัมภาษณ์ชาวบ้านแม่เมาะบางคนถึงความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้พบว่า มีชาวบ้านบางคนให้ความเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระและวางตัวเป็นกลางของศาลไปในทิศทางที่ยังไม่ถูกต้องมากนัก ซึ่งจะใช้ความรู้สึกส่วนตัวมากกว่าการสะท้อนถึงข้อเท็จจริง โดยเฉพาะการพิจารณาจากกระบวนการพิจารณาคดีในศาลที่ชาวบ้านบางส่วนเป็นโจทก์ฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายต่อ กฟผ. และหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ต่อศาลปกครองเชียงใหม่ อันเนื่องมาจากผลของการเจ็บป่วยของชาวบ้านเมื่อปี 2546 และในขั้นการพิจารณาได้ส่วนของผู้ฟ้องร้องคดีว่าเป็นผู้สมควรได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล (ฟ้องอย่างคนอนาถา) หรือไม่นั้น ศาลปกครองได้เปิดโอกาสให้ผู้กรณีสามารถเข้ามาคัดค้านได้อย่างไม่จำกัด แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกระบวนการตรวจสอบข้อมูลหลักฐานของศาลปกครองเองว่าข้อมูลต่างๆ ที่ผู้กรณีนำเสนอต่อศาลนั้นถูกต้องตามความเป็นจริงหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ชาวบ้านบางคนยังมีความเข้าใจในกระบวนการพิจารณาคดีในระบบไต่สวนของศาลน้อย โดยชาวบ้านบางคน อาจจะมีความรู้สึกว่ายังไม่ได้รับความเป็นธรรมเท่าที่ควรในการเข้าถึงความยุติธรรม แต่หากพิจารณาจากกระบวนการพิจารณาของศาลตามวิธีพิจารณาคดีปกครอง ตุลาการศาลปกครองต้องพิจารณาคดีไปตามกรอบและระเบียบของกฎหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งศาลปกครองใช้กระบวนการพิจารณาคดีในระบบไต่สวน โดยศาลมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงเข้ามาสู่การพิจารณาให้มากที่สุด นั้นทำให้ศาลปกครองต้องเปิดโอกาสให้ผู้กรณีทั้งสองฝ่ายมีสิทธิที่จะนำหลักฐานใดๆ ที่เชื่อว่าเป็นประโยชน์ต่อคดีของตนเสนอต่อศาลได้ ส่วนศาลจะรับไว้หรือไม่ หรือรับไว้แล้วจะพิจารณาแค่ไหนอย่างไร เป็นดุลยพินิจของศาลอีกครั้งหนึ่งก่อนที่จะพิพากษาคัดสินคดี ดังนั้นจากตัวชี้วัดนี้จึงเห็นว่า ศาลมีความเป็นอิสระและวางตัวเป็นกลางพอสมควร

ส่วนประเด็นเรื่องการเข้าถึงข้อมูล การค้นหาข้อเท็จจริงเพื่อใช้ในการดำเนินการทางศาลก็มีความสำคัญ **ตัวชี้วัดที่ 109** ประเมินว่า ผู้กรณีทั้งสองฝ่ายสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและดำเนินการค้นหาข้อเท็จจริงได้มากน้อยเพียงใด จากการสัมภาษณ์ผู้กรณีพบว่า ในส่วนของชาวบ้านมีความยากลำบากในการแสวงหาข้อมูลข้อเท็จจริงหรือเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ใช้ในการพิจารณาได้น้อยมาก ตัวอย่างเช่น กรณีผู้ป่วยที่ฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย การแสวงหาหลักฐานที่สำคัญมีประโยชน์ต่อการฟ้องร้องคดี คือ ผลการตรวจร่างกายและคำวินิจฉัยของแพทย์ผู้เชี่ยวชาญทางด้านอาชีวเวชศาสตร์ ซึ่งมีจำนวนน้อยและถูกกีดกันจากผู้กรณีเพื่อทำลายความน่าเชื่อถือ โดยมีการร้องเรียนไปยังแพทยสภา และปัจจุบันอยู่ในระหว่างอุทธรณ์คำตัดสินของแพทยสภา ที่มีมติให้แพทย์คนดังกล่าวมีความผิดในข้อหาไม่ปฏิบัติตามจรรยาบรรณแพทย์กรณีเปิดเผยข้อมูลของคนไข้ แต่ในส่วนของผู้เจ้าหน้าที่ กฟผ. ให้ความเห็นไม่ชัดเจนกล่าวเพียงแต่ว่าการแสวงหาข้อเท็จจริงเป็นเรื่องของศาล แต่เมื่อคดีมาสู่ศาล การพิจารณาคดีของศาลปกครองจะใช้ระบบไต่สวน การแสวงหาข้อเท็จจริงในคดี ศาลมีอำนาจเรียกเอกสาร หรือเรียกพยานบุคคลมาให้ข้อเท็จจริงต่อศาลได้ ซึ่งหากผู้กรณีฝ่ายใดเห็นว่า เอกสารใด หรือพยานบุคคลใดจะสามารถแสดงถึงข้อเท็จจริงในคดีได้ ก็สามารถแถลงเข้ามาในคำฟ้อง หรือคำให้การ หรืออาจยื่นเป็นคำร้องเข้ามาเพื่อให้ศาลเรียกเอกสารหรือบุคคลเหล่านั้นมาให้การต่อศาลได้ สรุปว่ามีการเปิดโอกาสให้กับประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลหรือดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงได้เพียงบางส่วน

ความโปร่งใสในกระบวนการพิจารณาเป็นสิ่งที่ถูกเคลือบแคลงสงสัย และมีข้อโต้แย้งระหว่างกันอยู่ตลอด **ตัวชี้วัดที่ 110** ประเมินว่า ในกรณีศึกษาที่ กระบวนการพิจารณามีความโปร่งใสต่อประชาชนมากน้อยเพียงใด พิจารณาจากการพิจารณาคดีและการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลมีความยึดถือทั้งที่หลายเรื่องมีข้อสรุป และข้อยุติในระดับของคณะกรรมการที่รัฐแต่งตั้งขึ้นหรือบางประเด็นเป็นเรื่องที่หน่วยงานรัฐได้มีข้อสรุปอย่างชัดเจน แต่ก็ยังมีความพยายามที่จะบิดเบือนหรือถ่วงเวลาการดำเนินการโดยฝ่ายกฟผ. เช่น คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ดำเนินการอพยพราษฎรที่ได้รับผลกระทบทั้ง 4 หมู่บ้านไปยังพื้นที่รองรับ ตั้งแต่วันที่ 4 พฤศจิกายน 2547 แต่กว่าที่จะได้มีการอพยพจริงก็ล่วงเลยเข้าปลายปี พ.ศ. 2551 แล้ว

กรณีผลการตรวจสอบสุขภาพของชาวบ้านโดยแพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านชีวอนามัย (แพทย์หญิงอรพรรณ เมธา ดิลกกุล) ได้วินิจฉัยว่าชาวบ้านเป็นโรค “นิวโมโคโนโคซิส” แต่กฟผ. ไม่ยอมรับผลการตรวจวินิจฉัย จนกระทั่งเป็นมูลเหตุให้ชาวบ้านได้นำเรื่องขึ้นฟ้องร้องต่อศาลปกครองในที่สุด กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองไว้ให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย ทั้งคู่กรณีและประชาชน แต่การเปิดเผยข้อมูลของศาลจะต้องระมัดระวังไม่ให้มีผลกระทบต่อคู่กรณี เพราะอาจเสียความยุติธรรมได้ โดยเฉพาะกรณีที่คดียังอยู่ในระหว่างพิจารณาไม่แล้วเสร็จ แต่โดยหลักการแล้ว ศาลสามารถที่จะเปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถขอตรวจสอบสำนวนคดี หรือคัดถ่ายสำเนาเอกสารต่างๆ ในสำนวนคดีได้ตลอด

ส่วนการออกนั่งพิจารณาคดี ศาลก็กระทำโดยเปิดเผย โดยมีการกำหนดวันนัดพิจารณาล่วงหน้าแจ้งให้คู่กรณีรับทราบก่อนในเวลาพอสมควร และเปิดให้ผู้สนใจเข้าฟังการพิจารณาได้ แต่บางครั้งหากมีจำนวนผู้ที่เข้าฟังมาก ด้วยข้อจำกัดของห้องพิจารณา ศาลอาจกำหนดให้เฉพาะผู้มีส่วนได้เสียเข้าฟังก็ได้ แต่เมื่อศาลได้มีการคำพิพากษาคัดสินในคดีนั้นๆ แล้ว ศาลปกครองก็จะเปิดเผยคำพิพากษาเหล่านั้นต่อสาธารณะทั้งทางสื่อต่างๆ หรือเว็บไซต์ของศาลปกครอง ซึ่งบุคคลทั่วไปสามารถเข้าไปตรวจสอบได้

แต่อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหลายส่วนเห็นว่ายังมีความไม่โปร่งใสต่อประชาชนในกระบวนการบริหารจัดการของภาครัฐที่เกี่ยวข้อง อันอาจจะเกิดจากปัญหาก่อนหน้านี้ เนื่องจากชาวบ้านได้ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อหน่วยงานรัฐหลายหน่วยงานไปจนถึงรัฐบาล และมีการประชุม ปรึกษาหารือ และเจรจากันหลายต่อหลายครั้ง จนสามารถได้ข้อสรุปในเบื้องต้นพอสมควรถึงพิษภัยของโรงไฟฟ้าที่เกิดขึ้น จนนำมาซึ่งนโยบายของรัฐบาลในการอพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่ แต่ทว่า การนำนโยบายมาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมนั้นมีความล่าช้ามาก กว่าที่จะได้มีการอพยพจริงก็ล่วงเลยจนถึงปลายปี พ.ศ. 2551 ซึ่งใช้ระยะเวลาในการแก้ไขปัญหาของชาวบ้านช้ามาก ส่วนการพิจารณาคดีของศาลก็ใช้ระยะเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริงตามกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองนั้นใช้ระยะเวลาล่าช้ามากกว่า 6 ปีคดีถึงจะมีคำพิพากษาขึ้นต้นเมื่อวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2552 ที่ผ่านมา คณะนักวิจัยจึงสรุปว่า กระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนมีความโปร่งใสต่อประชาชนในระดับปานกลาง

3.2.2 ค่าใช้จ่ายและความเหมาะสมของค่าใช้จ่าย

ค่าใช้จ่ายที่ประชาชนต้องเสียไปในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเป็นปัญหาหนึ่งที่อาจเป็นอุปสรรค **ตัวชี้วัดที่ 112** ประเมินกรณีศึกษาที่เลือกกว่า กรณีผู้ป่วยฟ้องต่อศาลปกครอง กฎหมายกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องวางเงินค่าธรรมเนียมในอัตรา 2.5% ของทุนทรัพย์ที่ฟ้องแต่ไม่เกิน 200,000 บาท ซึ่งจากกรณีศึกษานี้ เนื่องจากศาลปกครองในขณะนั้นยังไม่มีระเบียบเกี่ยวกับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของผู้ฟ้องคดีแบบคนอนาถา สภาพทนายความที่เข้ามาช่วยเหลือคดีจึงได้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองเชียงใหม่ขอให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล โดยเทียบเคียงกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ศาลปกครองเชียงใหม่มีคำสั่งยกคำร้อง สภาพทนายความจึงยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดและขอให้ศาลปกครองสูงสุดส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่ามาตรา 45 ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็ตีความว่าคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นไม่ขัดต่อกฎหมาย แต่ต่อมาได้มีการเสนอให้แก้กฎหมาย มาตรา 45 ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้ศาลปกครองสามารถยกเว้นค่าธรรมเนียมได้เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2548 ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2548 จากนั้นศาลปกครองสูงสุดก็ได้มีคำพิพากษาให้ศาลปกครองเชียงใหม่รับคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของชาวบ้านไว้พิจารณาได้สวนต่อไป ซึ่งถือว่าคดีแม่เมาะเป็นคดีแรกของศาลปกครองที่เป็นเหตุทำให้ศาลปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล เป็นมาตรฐานไปทั่วประเทศได้ แต่อย่างไรก็ตาม การพิจารณายกเว้นค่าธรรมเนียมเป็นดุลยพินิจของศาล โดยพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีความสามารถชำระค่าธรรมเนียมได้หรือไม่ นั่นก็หมายความว่าไม่ใช่ทุกคนที่จะได้รับการยกเว้น ชาวบ้านจึงเห็นว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นภาระและอุปสรรคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เพราะเป็นค่าใช้จ่ายที่สูง ทั้งที่คดีปกครองเป็นคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนที่มีฐานะแตกต่างกัน รัฐควรเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถฟ้องร้องหน่วยงานรัฐได้โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล

ส่วนความคิดเห็นของกฟผ. เห็นว่า กฟผ. ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพิจารณาคำหนดอัตราค่าใช้จ่ายที่ต่ำหรือสูง เป็นการพิจารณาของศาล จะวิพากษ์วิจารณ์ศาลมิได้หน้าที่ของกฟผ. ต้องปฏิบัติตามศาลสั่งเท่านั้น คณะนักวิจัยจึงสรุปว่า ในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองมีการดำเนินการที่จะแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของผู้ยื่นเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ในบางส่วน

3.2.3 ความเป็นธรรมและความเท่าเทียม

ตัวชี้วัดที่ 114 ประเมินความพยายามของคณะกรรมการหรือองค์กรพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ว่าได้ดำเนินมาตรการช่วยเหลือชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาส³⁷ ให้เข้าถึงกระบวนการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์

³⁷ ตัวอย่างกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ได้แก่ ชนกลุ่มน้อยต่างเชื้อชาติ คนจน คนพิการ เด็ก คนชรา ชนกลุ่มน้อยต่างภาษา ผู้ไม่รู้หนังสือ คนในชนบท ผู้หญิง

เพียงใด กรณีศึกษานี้พบว่า การนำเรื่องขึ้นฟ้องร้องต่อศาลโดยตรงถือเป็นเรื่องที่ยากลำบากสำหรับประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวบ้านซึ่งมักจะมีความรู้สึกกลัวการไปฟ้องร้องต่อศาล นอกจากนี้ ยังจะต้องมีการการพิสูจน์ให้ได้อีกด้วยว่า ตนเองป่วยเนื่องจากการกระทำของโรงไฟฟ้า ในกรณีการศึกษายังพบว่า ผู้ฟ้องร้องคดียังต้องวางค่าธรรมเนียมต่อศาลสูงถึง 2.5% ของทุนทรัพย์หรือค่าเสียหายที่เรียกร้องไป ซึ่งหากแพ้คดีเงินจำนวนนี้ จะไม่สามารถเรียกคืนได้ จึงทำให้ชาวบ้านผู้ฟ้องคดีบางรายที่มีเงินไม่มาก จึงต้องลดทุนทรัพย์หรือค่าเสียหายที่เคยเรียกต่อ กฟผ. ในจำนวนคดีลงเท่ากับจำนวนที่มีความสามารถจ่ายเงินค่าธรรมเนียมศาลได้เท่านั้น ปัญหาการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในเรื่องนี้จึงอาจจะทำให้คนจนไม่สามารถที่จะนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้ แม้ว่าในบางราย ศาลได้มีคำสั่งให้ฟ้องร้องแบบอนาถา (ยกเว้นค่าธรรมเนียม) และปรับลดค่าธรรมเนียมลงบ้างแล้วสำหรับผู้ฟ้องคดีบางรายก็ตาม

จากการศึกษากฎหมาย เอกสารที่เกี่ยวข้องกับศาลปกครอง ศาลปกครองเป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีเจตนารมณ์ที่จะสร้างกระบวนการถ่วงดุลตรวจสอบการดำเนินการใดๆ ของรัฐ หน่วยงานรัฐ หรือเจ้าหน้าที่รัฐที่สร้างผลกระทบต่อประชาชน อันหมายถึงปวงชนชาวไทยทุกคนไม่เลือกเพศ เผ่าพันธุ์ วัย คนพิการ หรือคนด้อยโอกาสอื่นใดในสังคม โดยถือหลักความเสมอภาคและเท่าเทียมภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดให้ศาลปกครองต้องออกมาตรการใดๆ เพื่อช่วยเหลือบุคคลใดให้แตกต่างกัน แม้ว่าในปัจจุบัน ศาลปกครองได้ออกระเบียบยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลสำหรับการฟ้องร้องแบบอนาถาเหมือนกับศาลยุติธรรมแล้ว อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่มีชาวบ้านได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อปี 2546 นั้น ศาลปกครองยังมิได้ออกมาตรการใดๆ เป็นพิเศษที่จะช่วยให้กลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ด้อยโอกาสเข้าถึงความยุติธรรม

นอกจากนี้ การตีความความเป็นผู้เสียหายของศาลเป็นอีกประเด็นที่อาจเป็นปัญหา **ตัวชี้วัดที่ 117** จึงมุ่งประเมินว่า ศาลได้ตีความ “ผู้ที่สามารถใช้สิทธิในการยื่นอุทธรณ์” ในขอบเขตที่กว้างเพียงใด จากการศึกษาเอกสารกฎหมาย พบว่า กฎหมายกำหนดขอบเขตสิทธิในการร้องเรียนว่า ผู้เสียหายจะต้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง และพิจารณาความเสียหายนั้นๆ ในขณะที่ร้องเรียนเท่านั้น แต่ไม่พิจารณาไปถึงความเสียหายที่ยังคงเสียหาย หรืออาจจะเสียหายต่อเนื่องไปในอนาคต อย่างกรณีที่ศาลจังหวัดลำปางตัดสินให้กฟผ. จ่ายค่าเสียหายพืชผลการเกษตรให้แก่ชาวบ้าน แต่ใช้เวลาในการพิจารณาคัดสินถึง 6 ปี แม้จะมีการกำหนดดอกเบี้ยให้ก็ไม่คุ้มถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง เพราะความเสียหายยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงสรุปได้ว่า การตีความสิทธิในการร้องเรียนหรืออุทธรณ์มีข้อจำกัดบางอย่าง

3.2.4 ระยะเวลา

ตัวชี้วัดที่ 120 ตรวจสอบในประเด็นว่า ศาลปกครองได้มีความพยายามในการแก้ปัญหาความล่าช้าของกระบวนการพิจารณาคำร้องและในกระบวนการพิจารณาคดีและแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลจนกระทั่งมีคำ

พิพากษามากน้อยเพียงใด จากกรณีที่บ้านยื่นฟ้องกฟผ. ต่อศาลปกครอง ชาวบ้านยื่นฟ้องศาลปกครองตั้งแต่ปี 2546 ต้องเสียเวลาในการต่อสู้การขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลไปอีกหลายปี และกว่าที่ศาลจะพิจารณาคดีและมีคำพิพากษาก็ล่วงเลยระยะเวลาแล้ว 6 ปีจนกระทั่งวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2552 ศาลชั้นต้นจึงได้มีคำพิพากษาออกมา แต่ในขณะเดียวกันชาวบ้านผู้ป่วยที่ฟ้องก็ได้รับความทุกข์ทรมานจากการเจ็บป่วยอยู่ตลอดเวลา และบางคนได้เสียชีวิตไปแล้ว แต่ศาลปกครองก็ไม่ได้มีกระบวนการใดๆ ที่จะออกระเบียบใด ๆ มาเพื่อแก้ไขปัญหาช่วยลดความล่าช้านี้เลย ประเด็นในกรณีของคดีแม่เมาะนี้จึงเห็นว่า ศาลปกครองไม่ได้ดำเนินการใด ๆ ที่จะลดความล่าช้าในการพิจารณาในกรณีศึกษา

3.2.5 ช่องทางในการเข้าถึง

การเลือกช่องทางในการยื่นเรื่องร้องเรียน **ตัวชี้วัดที่ 121** ตรวจสอบว่า คู่กรณีสามารถเลือกศาลที่พิจารณาคำร้อง ได้ หรือไม่ เพียงใด จากกรณีศึกษาพบว่า ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาชาวบ้านได้ยื่นเรื่องร้องเรียนไปยังหน่วยงานต่างๆ ที่คาดว่าจะสามารถช่วยแก้ปัญหาได้ทั้งหน่วยงานรัฐและองค์กรอิสระ แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ จนในที่สุดจึงตัดสินใจนำเรื่องขึ้นฟ้องร้องต่อศาล

กรณีศึกษานี้เป็นความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ก่อความเสียหายให้แก่ประชาชน ซึ่งตามกฎหมายแล้วประชาชนสามารถที่จะยื่นฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนการกระทำอันเป็นการละเมิดจากคู่กรณีในระบบศาลยุติธรรมได้ แต่เนื่องจากกระบวนการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมใช้ระบบกล่าวหา ดังนั้นผู้ฟ้องคดีหรือโจทก์ จะต้องมีการระงับการนำพยานหลักฐานให้ศาลเชื่อให้ได้ว่า คู่กรณีได้กระทำการละเมิดต่อชาวบ้านหรือโจทก์อย่างไร ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องยากมากที่ชาวบ้านจะเข้าไปแสวงหาข้อมูลคดีใด ๆ มาประกอบชี้แจงให้ศาลเห็นได้ แต่เมื่อมาพิจารณาถึงวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองจะพบว่า การพิจารณาคดีของศาลปกครองเป็นระบบไต่สวน ผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องไปแสวงหาข้อเท็จจริงมานำเสนอต่อศาลก็ได้ เป็นภาระของศาลที่จะพิจารณาแสวงหาข้อมูลข้อเท็จจริงได้ด้วยตัวของศาลเอง ดังนั้นประชาชนจึงสามารถเลือกที่จะฟ้องต่อศาลปกครองได้ดีกว่า แต่เนื่องจากการฟ้องร้องในคดีนี้ชาวบ้านเลือกที่จะฟ้องร้องคู่กรณีในนามองค์กร ไม่ใช่เป็นรายบุคคล จึงไม่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม อย่างกรณีนี้ ก่อนที่จะมาฟ้องศาลปกครองชาวบ้านเคยไปยื่นฟ้องต่อศาลจังหวัดลำปาง ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง เนื่องจากไม่ได้อยู่ในอำนาจของศาลที่จะรับไว้พิจารณา แต่เป็นอำนาจของศาลปกครอง จึงเห็นได้ว่า แม้จะมีหลายองค์กรแต่หากการระบุงค์กรณีที่ไม่สามารถระบุตัวบุคคลที่เป็นมูลเหตุของการละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ ศาลยุติธรรมก็ไม่สามารถใช้อำนาจในการรับคดีมาเพื่อพิจารณาพิพากษาได้ แต่ถึงอย่างไรก็ตามก็ยังมีองค์กรยุติธรรมอื่นที่สามารถใช้สิทธิได้ตามกฎหมายที่ระบุให้สิทธิแก่ประชาชน

3.2.6 ความพยายามในการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ

ตัวชี้วัดที่ 123 ถามว่าในช่วงเวลา 3 ปีที่ผ่านมา มีการจัดทำคู่มือหรือการฝึกอบรมเกี่ยวกับการเข้าถึง

ข้อมูลข่าวสาร และการมีส่วนร่วมของประชาชนให้กับผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ของศาลหรือไม่ จากการตรวจสอบพบว่า เมื่อนับตั้งแต่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมา สำนักงานพัฒนาระบบงานคดีปกครอง ได้มีการจัดทำคู่มือความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการและคดีปกครองเกี่ยวกับการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ในคำนำว่าเพื่อให้พนักงานคดีปกครองใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ช่วยตุลาการศาลปกครอง และเพื่อเป็นแหล่งข้อมูลในการศึกษาค้นคว้ากฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการและคำวินิจฉัยคดีปกครองประเพณีนี้แก่ผู้สนใจทั่วไป นอกจากนั้นศาลปกครองยังได้จัดทำวารสารสารปกครองเผยแพร่ เพื่อนำเสนอข้อมูล ข้อกฎหมาย คำพิพากษาสำคัญที่เกี่ยวข้องที่อาจเป็นประโยชน์ต่อประชาชน และหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐ นอกจากนั้นก็ยังได้จัดพิมพ์คำพิพากษา และข้อมูลกฎหมายปกครองอื่น ๆ อีกมากมาย ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาคดีทางศาลปกครอง เพื่อเผยแพร่แก่ประชาชนและบุคคลที่สนใจอย่างต่อเนื่องด้วย สรุปได้ว่า มีการจัดทำคู่มือและเอกสารต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ

ส่วนตัวชี้วัดที่ 124 ถามว่าในช่วงเวลา 3 ปีที่ผ่านมา มีการจัดทำคู่มือหรือการฝึกอบรมในเรื่องสิ่งแวดล้อมให้กับกรรมการของคณะกรรมการ หรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์อย่างสม่ำเสมอเพียงใด จากการสืบค้นยังไม่พบว่ามีการจัดทำคู่มือหรือฝึกอบรมในเรื่องของสิ่งแวดล้อมให้แก่บุคลากรของศาลปกครอง

ในส่วนของงบประมาณที่จัดสรรให้กับศาลปกครอง (**ตัวชี้วัดที่ 125**) นั้น พบว่า มีระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของสำนักงานศาลปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 กำหนดกรอบและให้จัดงบประมาณไว้ร้อยละ 8 ของงบประมาณที่ใช้ในการจัดการฝึกอบรมไว้ แต่หลักสูตรการฝึกอบรมต้องผ่านการอนุมัติของคณะกรรมการ จึงเห็นว่างบประมาณที่ได้รับมีเพียงพอที่จะสนับสนุนการดำเนินการด้านยุติธรรมของศาลปกครองแล้ว

3.2.7 ความพยายามในการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชน

ตัวชี้วัดที่ 126 ถามว่า ในช่วงเวลา 3 ปีที่ผ่านมา มีการจัดทำคู่มือหรือการฝึกอบรมในเรื่องสิทธิของประชาชนในการร้องเรียนหรืออุทธรณ์ให้กับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงใด จากการตรวจสอบ พบว่า มีเอกสารทางวิชาการออกมาบ้างไม่ว่าจะเป็นบทความเกี่ยวกับคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น วารสารทางวิชาการเรื่อง คดีปกครองที่สำคัญเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานศาลปกครอง โดยต้องสั่งซื้อโดยตรงไม่มีการจัดจำหน่ายทั่วไป สรุปได้ว่า มีการจัดทำคู่มือหรือการฝึกอบรมน้อยครั้งมากในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา

คู่มือประชาชนในเรื่องสิทธิของประชาชนในการยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง มีเนื้อหาชัดเจน เข้าใจง่ายและหาอ่านได้ง่ายมากน้อยเพียงใด **ตัวชี้วัดที่ 127** ตรวจสอบประเมินคู่มือประชาชนเกี่ยวกับวิธีการใช้บริการทางศาลจากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องได้ข้อมูลว่า ก่อนการนำเรื่องขึ้นฟ้องร้องต่อศาลไม่เคยเห็นคู่มือประชาชนในการ

ฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐมาก่อน จนกระทั่งมาพบเอกสารที่ศาลปกครองในวันที่ยื่นฟ้องคดี แต่เมื่อศึกษาในรายละเอียดแล้วพบว่า ขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติที่ปรากฏในคู่มือมีบางประการที่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง หรือมิได้ให้รายละเอียดที่ครบถ้วนและเข้าใจได้ง่าย เพราะคู่มือดังกล่าวแม้จะแจกให้กับประชาชนฟรี แต่ก็ไม่ได้เป็นเอกสารที่แจกจ่ายทั่วไป เป็นเอกสารที่วางไว้ที่ศาลเท่านั้น ดังนั้น หากประชาชนไม่ได้ไปที่ศาลก็จะไม่เคยเห็นคู่มือดังกล่าว นอกจากนี้ คู่มือจะใช้ข้อความที่กระชับ อธิบายสั้นๆ ถึงขั้นตอนต่างๆ แต่ก็ยังเป็นถ้อยคำที่เป็นภาษากฎหมาย ผู้ที่ไม่มีพื้นฐานความรู้ด้านกฎหมายเลย ก็จะอ่านเข้าใจได้ยาก จึงเห็นว่า มีการจัดทำคู่มือประชาชนแต่มีเนื้อหาที่อาจจะเข้าใจยาก หากไม่มีพื้นฐานความรู้ทางด้านกฎหมายมาก่อน และหาอ่านได้ไม่สะดวกนัก

3.3 ด้านประสิทธิผล

3.3.1 ผลสัมฤทธิ์ของการเข้าถึง

ตัวชี้วัดที่ 129 มุ่งตรวจสอบผลกระทบจากการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ว่ามีการปฏิบัติตามคำตัดสินเพียงใด คู่กรณีฝ่ายชาวบ้านเห็นว่า คำตัดสินของศาลนั้น คู่กรณีมีการปฏิบัติตามเพียงบางส่วนในขณะเดียวกันก็เห็นว่ามติของคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่รัฐบาลแต่งตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้ กฟผ. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแทบจะไม่ได้ปฏิบัติตามมติเลย โดยพิจารณาจากคำตัดสินของศาลจังหวัดลำปางที่ให้กฟผ. จ่ายเงินชดเชยให้แก่ชาวบ้าน 5.7 ล้านบาท แต่กว่าที่กฟผ. จะจ่ายเงินให้กับชาวบ้านตามคำพิพากษา ก็มีความพยายามดึงเรื่องให้ล่าช้ามาก นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่กฟผ. ไม่ยอมรับผลการตรวจสอบคุณภาพสารปนเปื้อนในแหล่งน้ำบริเวณชุมชนที่กรมควบคุมมลพิษ ตรวจพบว่ามีค่าเกินมาตรฐานอีกด้วย

ความเห็นของกฟผ. เห็นว่า กฟผ. ได้ปฏิบัติตามคำสั่งศาล เช่น สั่งจ่ายค่าชดเชยความเสียหายทางการเกษตร ตามที่กฟผ. ต้องจ่าย และหลังการฟ้องร้องของราษฎร กฟผ. ได้แก้ไขปัญหาโดยมีมาตรการติดตั้งเครื่องดักจับสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์/ ฝุ่น/ เสียง แล้วเสร็จ และยังได้ติดตั้งสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศไว้รอบๆ เหมืองแม่เมาะ เป็นต้น สรุปว่า มีการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยหรือคำตัดสินในบางส่วน

3.3.2 ผลลัพธ์ของการเข้าถึง

นอกจากปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลในเรื่องการจ่ายค่าชดเชยแล้ว ควรจะนำมาซึ่งการสร้างมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นอีก **ตัวชี้วัดที่ 131** จึงมุ่งตรวจสอบว่า คำตัดสินของศาลในกรณีศึกษานี้ได้ก่อให้เกิดมาตรการต่างๆ เพื่อหลีกเลี่ยงหรือลดผลกระทบด้านลบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของมนุษย์ หรือปรับปรุงการเข้าถึงหรือการมีส่วนร่วมเพียงใด จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กฟผ. ที่เกี่ยวข้องได้ให้ข้อมูลว่า ภายหลังจากตัดสินของศาล กฟผ. ได้ดำเนินการติดตั้งเครื่องดักจับสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์และเครื่องมือตรวจวัดคุณภาพอากาศโดยรอบเหมืองแม่เมาะจำนวน 12 เครื่อง และกรมควบคุมมลพิษได้ติดตั้งอีกจำนวน 4 เครื่อง รวม 16 เครื่อง และยืนยันว่าปัจจุบันได้แก้ไขปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในอดีตจนไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

ของประชาชนโดยรอบเหมืองดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นแล้ว และการติดตั้งเครื่องวัดดังกล่าวเป็นแบบระบบออนไลน์ โดยแต่ละสถานีจะออนไลน์ระบบข้อมูลเข้ามาที่ศูนย์แผนกสิ่งแวดล้อม หากพบว่า มลพิษเกิดขึ้นในระดับที่สูงกว่าที่กำหนดไว้เครื่องจะแจ้งเตือนให้แก้ไขทันที นอกจากนี้ ทางกฟผ. ได้มีการส่งรายงานให้กับส่วนราชการระดับจังหวัด และโทรสารไปยังอบต. ในพื้นที่อำเภอแม่มาะเพื่อให้ อบต. กระจายข้อมูลไปตามหมู่บ้านโดยการติดประกาศไว้ตามจุดที่กฟผ. กำหนด

ส่วนฝ่ายชาวบ้านให้ข้อมูลว่า ไม่อาจเข้าใจข้อมูลสถิติผลการตรวจวัดคุณภาพอากาศและสิ่งแวดล้อมที่ทางกฟผ. ได้กระจายไปตามหมู่บ้านต่างๆ และบางส่วนมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความถูกต้องและความน่าเชื่อถือในข้อมูลการตรวจวัด เพราะเคยมีกรณีเครื่องตรวจวัดของกฟผ. กับเครื่องของกรมควบคุมมลพิษซึ่งติดตั้งอยู่ ณ จุดเดียวกันแต่วัดค่าออกมามีความแตกต่างกัน ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ชาวบ้านเผชิญอยู่คือ อาการเจ็บป่วยระยะยาวเนื่องระบบทางเดินหายใจและโรคผิวหนังเรื้อรังยังคงปรากฏกับชาวบ้านอย่างต่อเนื่อง ประเด็นนี้จึงเห็นว่าการออกมาตรการ แต่แทบจะไม่เกิดผลเปลี่ยนแปลงในทางปฏิบัติ

3.3.3 ประสิทธิภาพของการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ

ตัวชี้วัดที่ 132 มุ่งประเมิน ผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่อื่นของศาลปฏิบัติหน้าที่ในการส่งเสริมการเข้าถึงความยุติธรรมซึ่งเป็นความรับผิดชอบได้ดีเพียงใด จากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง คือ เจ้าหน้าที่กฟผ. 3 คน มีความเห็นร่วมกันว่า การทำงานของทุกฝ่ายมีความรับผิดชอบต่อกันที่ แต่จะดีหรือไม่ดีวิพากษ์วิจารณ์ไม่ได้ สำหรับเรื่องนี้เป็นเรื่องปกติที่หน่วยงานรับผิดชอบต้องสนับสนุนให้ประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมอยู่แล้ว เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยดี และไม่ทำให้ถูกกล่าวหา หรือโจมตีว่าทำหน้าที่ได้ไม่ดีตามบทบาทหน้าที่ของตนเอง

ส่วนนักกฎหมายให้ความเห็นว่า กรณีของชาวบ้านที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเรียกค่าเสียหายจากกรณีเจ็บป่วย หรือกรณียื่นฟ้องต่อศาลจังหวัดลำปางเรียกค่าเสียหายจากพิษผลการเกษตร เป็นการใช้สิทธิตามกฎหมายที่มีอยู่ ผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ศาลมีหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน และโดยปกติแล้วศาลจะไม่สามารถปฏิบัตินอกกรอบของกฎหมายได้ ส่วนการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมนั้น ผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ของศาลก็ได้ทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำต่างๆ แก่ประชาชนเท่าที่จะทำได้ ในกรอบของกฎหมาย ในเรื่องวิธีการปฏิบัติต่างๆ และจัดสถานที่หรืออำนวยความสะดวกในเรื่องอื่นๆ ประเด็นนี้จึงสรุปว่า ผู้มีส่วนได้เสียเห็นว่าการทำงานของกรรมการและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบอยู่ในเกณฑ์ดี

3.3.4 ประสิทธิภาพของการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในองค์กรภาคประชาสังคม

ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 องค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทในสังคมมากขึ้น และมีส่วนร่วมในการเข้ามาช่วยเหลือประชาชนในประเด็นต่างๆ ในการเรียกร้องจากรัฐ ตัวชี้วัด 136 มุ่งประเมินว่า องค์กรภาคประชา

สังคมมีส่วนช่วยให้ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมมากขึ้นเพียงใด จากการสัมภาษณ์ผู้กรณี พบว่า ในการเรียกร้องและเคลื่อนไหวของชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะตลอดระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา ได้มีองค์กรภาคประชาสังคมและองค์กรประชาชน ตลอดจนองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นจำนวนมากเข้ามาเกี่ยวข้อง และให้การสนับสนุน อย่างเช่น สภาเครือข่ายสิทธิผู้ป่วยจากการทำงานและสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย ได้เข้ามาช่วยเหลือในด้านต่างๆ โดยเฉพาะในการฟ้องร้อง กฟผ. ต่อศาลปกครอง นอกจากนี้ ยังมีสหภาพความที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือในการทำคำฟ้องให้กับชาวบ้านเพื่อยื่นฟ้องต่อศาลปกครองและช่วยในเรื่องของการยื่นคำร้องขอฟ้องคดีอย่างคนอนาถาหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล จนนำไปสู่การยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความ และมีการแก้ไขกฎหมายให้ชาวบ้านฟ้องคดีต่อศาลปกครองอย่างคนอนาถาได้ในที่สุด ส่วนการเรียกร้องต่อฝ่ายรัฐในด้านอื่นๆ สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือซึ่งเป็นเครือข่ายขององค์กรภาคประชาชนก็ได้เข้ามามีส่วนในการเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาคือต่อภาคีรัฐ จนนำมาสู่เวทีเจรจาระหว่างรัฐกับชาวบ้านในหลายครั้ง แม้ว่าการเจรจานั้นจะยังไม่ได้มีผลเป็นรูปธรรมมากนักแต่ก็ทำให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบได้รับการเผยแพร่อย่างกว้างขวาง จนทำให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาให้ความสนใจกับปัญหานี้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาก็ถูกกำหนดขึ้น ทั้งด้านการแก้ไขปัญหามลภาวะ การอพยพโยกย้ายชุมชนออกจากรัศมี 5 กม. และการแก้ไขปัญหาด้านสุขภาพอนามัยของผู้ได้รับผลกระทบจะยังไม่มีมาตรการใดที่ได้รับการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ แต่การสนับสนุนจากองค์กรภาคประชาชนดังที่กล่าวมาก็นำไปสู่โอกาสของการเข้าถึงความยุติธรรมได้ในระดับหนึ่ง ประเด็นนี้จึงสรุปว่า องค์กรภาคประชาสังคมมีส่วนสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรม และมีประสิทธิผลในระดับปานกลาง

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 บทสรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติขึ้นบนหลักการของความเท่าเทียมกันของประชาชน ไม่ได้แบ่งแยกฐานะ เชื้อชาติ เพศ ศิพ หรือแม้แต่ศาสนา ดังนั้น ไม่ว่าประชาชนจะมีฐานะร่ำรวยหรือยากจน ก็มีสิทธิเท่าเทียมกันในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เข้าถึงความยุติธรรม

แต่ในความเป็นจริงที่ปรากฏในสังคม ยังไม่อาจปฏิเสธได้ว่าโอกาสของประชาชนในสังคมในการเข้าถึงความยุติธรรม มีไม่เท่ากัน ยังขึ้นอยู่กับฐานะทางสังคม ฐานะทางการเงิน รวมถึงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มักมองว่าการเรียกร้องของประชาชนเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของตน และของหน่วยงานที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมายตามอำนาจหน้าที่ จนลืมนึกไปว่าการปฏิบัติหน้าที่ของตนอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนที่เกี่ยวข้อง

อย่างกรณีศึกษาเรื่องของโรงไฟฟ้าแม่เมาะ เจ้าหน้าที่ของโรงไฟฟ้าก็จะมุ่งเน้นในการปฏิบัติหน้าที่ของตน ของโรงไฟฟ้าให้บรรลุเป้าหมายที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ ในการผลิตไฟฟ้าให้ได้ปริมาณตามที่กำหนดไว้ โดยใช้วิธีการต่างๆ ที่ไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นเท่าที่ควร ได้แต่มุ่งเน้นไปที่การตอบสนองในเชิงเศรษฐกิจเป็นหลัก จนทำให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงต่อประชาชนที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียง โดยที่ไม่ได้มีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนให้รู้ล่วงหน้าแต่อย่างใด จนก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่อชาวบ้านที่อยู่ในพื้นที่ทั้งสุขภาพร่างกาย พืชผลการเกษตร รวมไปถึงทรัพย์สินอื่นๆ และถึงแม้จะพบความเสียหายที่ประจักษ์ชัดแล้ว กฟผ. ยังไม่ยอมรับในผลกระทบที่เกิดขึ้น ชาวบ้านต้องลุกขึ้นมาเรียกร้องหรือร้องเรียนต่อหน่วยงานรัฐต่างๆ ไปจนถึงรัฐบาล แต่แม้ชาวบ้านจะเรียกร้องเพียงใด แต่ก็ไม่มีหน่วยงานใดเข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง จนต้องนำเรื่องไปฟ้องร้องต่อศาล ซึ่งกรณีศึกษานี้ ชาวบ้านต้องต่อสู้มาเป็นเวลากว่าสิบปี และยังไม่รู้ว่าจะสิ้นสุดเมื่อใด

4.2 ข้อเสนอแนะ

1. ปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกรณีโรงไฟฟ้าแม่เมาะ หรือที่อื่นๆ สิ่งที่เป็นปัญหา หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนที่ผ่านมามาตลอดเวลา โดยมากเกิดจาก ปัญหาที่เจ้าหน้าที่หรือบุคลากรในภาครัฐขาดความรู้ความเข้าใจในทางกฎหมาย โดยเฉพาะต่อบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น จึงควรมีการพัฒนาบุคลากรภาครัฐให้มีความตระหนักถึงสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ การมีส่วนร่วม และการเข้าถึงความยุติธรรมมากกว่าจะคำนึงถึงแต่ภารกิจของหน่วยงานเท่านั้น
2. ควรมีองค์กรตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานรัฐ โดยไม่จำเป็นต้องถูกร้องขอจากประชาชนก่อน หากพบเห็นก็สามารถเข้าตรวจสอบควบคุมได้เลย เพราะหากต้องรอให้ประชาชนร้องเรียนก่อน นั่นก็หมายถึงต้องรอให้ความเสียหายเกิดขึ้นแล้วจึงเข้าไปเยียวยาภายหลัง แต่ถ้ามีการกำหนดมาตรฐานการควบคุมที่ดีพอก็จะเป็นการป้องกันปัญหาก่อนที่จะเกิดขึ้น เพราะการป้องกันย่อมเป็นการแก้ไขปัญหาคือดีที่สุด ผลกระทบก็จะเกิดแก่ประชาชนน้อยลง ประชาชนก็จะไว้วางใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มากขึ้น ความขัดแย้งก็จะลดลง



คนกฟผ. ชุมิอน น.ส. รสนา โตสิตระกูล หนึ่งในแกนนำที่
ยื่นฟ้องให้ชะลอการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ หลัง
ศาลปกครองสูงสุดพิพากษา เพิกถอนกฎหมายแปร-
รูปทั้ง 2 ฉบับ ท่ามกลางประชาชนหัวมดีใจ.

ที่มา:

http://old.consumerthai.org/egat_board/picupload/660.jpg

http://webboard.mthai.com/upload_images_new/2006-03-24/213924.jpg

รายงานผลการประเมิน
การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมหรือที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

หัวข้อ D: การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย

กรณีศึกษา
การฟ้องคดีปกครองเพื่อคัดค้านการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

โดย

ศ. นพ. วันชัย วัฒนศัพท์ ดร. กวิลาดี บุรีกุล วัชรวิทย์ ธีรรัตน์ และ วีรพัชร พุดทอง

สถาบันพระปกเกล้า

1. ความเป็นมาและเหตุผลในการเลือกกรณีศึกษา

1.1 ความเป็นมา

ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2547 รัฐบาลภายใต้การนำของ พล.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรได้ดำเนินการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) โดยจัดให้มีการประชาพิจารณ์ แต่ต่อมาภาคประชาสังคมร่วมกับสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจได้คัดค้านและมีการชุมนุมประท้วงใหญ่ขึ้นหลายครั้ง จนเกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางในสังคมรวมถึงบทความทางวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จนในช่วงเดือนมีนาคม 2547 รัฐบาลจึงประกาศชะลอการแปรรูป กฟผ. ออกไป โดยระบุว่าจะมีการศึกษาเพิ่มเติมก่อนตัดสินใจอีกครั้งหนึ่ง (ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 2 มีนาคม 2547 เรื่อง การจัดทำระเบียบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจ) ขณะเดียวกัน ผู้ว่าการ กฟผ. ก็ได้ลาออกจากตำแหน่งด้วย หลังการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งได้มีการจัดการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 รัฐบาลได้เริ่มเดินหน้าการแปรรูป กฟผ. อีกครั้งหนึ่ง โดยรัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกำกับกิจการไฟฟ้า เมื่อเดือนมีนาคม 2548 เพื่อปิดช่องโหว่ที่ได้รับจากฝ่ายต่างๆ ในครั้งก่อน จนในที่สุด การแปรรูป กฟผ. ได้เริ่มเดินหน้าตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และมีการจัดตั้งเป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2548

การแปรรูป กฟผ. ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2548 ดำเนินไปอย่างราบเรียบ และได้รับความสนใจจากภาคประชาสังคมไม่มากนัก โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับปฏิกิริยาที่เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2547 ขณะเดียวกัน รัฐบาลก็ได้จัดให้มีการประชาพิจารณ์และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอีกแต่อย่างใดทั้งสิ้น

ท่าทีของภาคประชาสังคมเริ่มมีความชัดเจนขึ้น ในเดือนกันยายน พ.ศ.2548 เมื่อมีกระบวนการติดตามต่อต้านรัฐบาลในประเด็นที่สังคมตั้งคำถามอยู่หลายเรื่องหลายประเด็น เช่น ขบวนการพิจารณาโครงสร้างค่าไฟฟ้าใหม่ และการปรับค่า Ft เพื่อจ่ายคืนภาระค่า Ft ให้กับ กฟผ. ก่อนที่เข้าระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ฯ ภาคประชาสังคมจึงเริ่มเคลื่อนไหวคัดค้านการแปรรูป กฟผ. และการผลักภาระค่าไฟฟ้ามาให้ประชาชน ความเคลื่อนไหวดังกล่าวทำให้รัฐบาลต้องใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างมากในการตัดสินใจต่างๆ และกลายเป็นความสับสนกับฝ่ายต่างๆ รวมถึงนักลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ฯ ในที่สุด รัฐบาลจึงตัดสินใจให้ กฟผ. รับภาระค่า Ft ที่ผ่านมา 21,000 ล้านบาทไว้เอง กฟผ. ตัดสินใจจกราคาไฟฟ้าฐานไว้ 3 ปี และตัดสินใจให้ บมจ. ปตท. เปลี่ยนราคาก๊าซธรรมชาติบางส่วนไปเรียกเก็บในอนาคต เพื่อมิให้อัตราค่า Ft ที่จะเรียกเก็บในงวดตุลาคม พ.ศ. 2548 - มกราคม พ.ศ. 2549 สูงเกินไป จนก่อให้เกิดเสียงคัดค้านแผ่ขยายไปในวงกว้าง และกลายเป็นอุปสรรคต่อการแปรรูปของ กฟผ. จนในที่สุด สหพันธ์องค์กรผู้บริโภคและเครือข่าย ก็ได้ยื่นต่อศาลปกครองสูงสุด เพื่อพิจารณาว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาขกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้ศาลระงับการกระจายหุ้นของ กฟผ.ในตลาดหลักทรัพย์ฯ เนื่องจากกระทบต่อผลประโยชน์

ของสังคมส่วนรวม ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งในการระงับการกระจายหุ้น กฟผ. ในตลาดหลักทรัพย์ไว้ชั่วคราว เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2548

หลังจากกระบวนการพิจารณาของศาลที่มีคำสั่งให้การเพิ่มเติมจากทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายสหพันธ์องค์กรผู้บริโภคหลายครั้ง ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2549 ศาลปกครองสูงสุดมีคำตัดสินเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาทั้ง 2 ฉบับ เนื่องจากมีปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนของบุคคลที่เกี่ยวข้องในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท และอำนาจการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นอำนาจมหาชนไม่สามารถโอนให้ บมจ. กฟผ. ได้ รวมทั้งทรัพย์สินของ กฟผ. ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก็ไม่สามารถโอนให้ บมจ. กฟผ. ได้เช่นกัน จึงเป็นการยกเลิกการแปรรูป กฟผ. ของรัฐบาล

1.2 เหตุผลในการเลือกกรณีศึกษา

เหตุผลที่เลือกกรณีศึกษานี้ เพราะจากการที่มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค และผู้ฟ้องซึ่งเป็นประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้าอีก 10 คนได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด ว่าการดำเนินการในขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญในการเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการดำเนินการฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดในครั้งนี้ เป็นกรณีศึกษาที่มีความสำคัญในเรื่องการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน เพราะการที่ประชาชนผู้ที่ได้รับหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการแปลงสภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) โดยการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 นั้นเห็นว่าการกระทำเหล่านี้ อาจทำให้มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนทั้งสิ่งแวดล้อมทางกายภาพและทางวิถีชีวิต เช่น การขึ้นค่าไฟฟ้าโดยไม่คำนึงถึงความเป็นสาธารณูปโภค หากอาจจะคำนึงแต่เรื่องกำไรขาดทุน ความสามารถของประชาชนในการฟ้องร้องเป็นการแสดงถึงสิทธิและโอกาสของประชาชนที่พึงมีในกระบวนการยุติธรรมในการที่จะปกป้องผลประโยชน์แห่งรัฐและเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไป

สำหรับกรณีศึกษานี้จะจำกัดความของ “คณะกรรมการหรือองค์กรรับเรื่องร้องเรียนหรืออุทธรณ์” ใน 2 กรณี ได้แก่ คณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือ ศาลปกครองสูงสุด ตามความเหมาะสมของตัวชี้วัดนั้นๆ โดยคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าการเข้าถึงความยุติธรรมนั้น องค์กรศาลเป็นองค์กรสำคัญขององค์กรหนึ่งที่ประชาชนทั่วไปสามารถร้องเรียนและอุทธรณ์ เพื่อการเข้าถึงความยุติธรรมได้โดยสะดวก ซึ่งหากองค์กรศาลดังกล่าวไม่สามารถตอบสนองการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้วจะส่งผลต่อความเป็นธรรมาภิบาลของประเทศอย่างยิ่ง ในขณะที่เกี่ยวกับการเข้าถึงความยุติธรรมไม่จำเป็นต้องรอให้เกิดเป็นคดีความถึงจะทำการประเมินผลตามตัวชี้วัด แต่ควรเริ่มพิจารณาประเมินผลการเข้าถึงความยุติธรรมตั้งแต่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นควบคู่ไปกับการประเมินผลการเข้าถึงความยุติธรรมในการ

บทที่ห้า

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม – การแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)

พิจารณาตัดสินคดีจึงเป็นเหตุให้คณะวิจัยจำเป็นต้องดำเนินการประเมินการเข้าถึงความยุติธรรมโดยจำกัดความ “องค์กรรับเรื่องร้องเรียนและอุทธรณ์” เป็นองค์กรทั้งสองดังกล่าวข้างต้น

2. ระเบียบวิธีวิจัย

กรณีศึกษาที่เลือกใช้ตัวชี้วัดหลักของ The Access Initiative (TAI) version 2.0 กลุ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน จำนวน 25 ตัวชี้วัด แบ่งเป็นตัวชี้วัดด้านกฎหมายจำนวน 7 ตัวชี้วัด ด้านความพยายามจำนวน 14 ตัวชี้วัด และด้านประสิทธิภาพจำนวน 4 ตัวชี้วัด โดยนักวิจัยได้ศึกษาข้อมูลเอกสาร ได้แก่ กฎหมาย นโยบาย และเอกสารต่างๆ รวมทั้งสัมภาษณ์กับผู้เกี่ยวข้องทั้งส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ และภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง รายละเอียดมีดังนี้

2.1 การศึกษาข้อมูลเอกสาร

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542
- พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548
- พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548
- ระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
- ระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544
- คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือไม่รับหรือยกคำขอ ศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ ฟ.14/2548
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ ฟ.14/2548

เอกสารที่เกี่ยวข้อง

- โครงการอบรมหลักสูตรความรู้กฎหมายปกครองสำหรับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง
- คดีปกครอง : รัฐไว้บอกต่อ สำนักงานศาลปกครอง
- ข้อควรรู้ก่อนไปศาลปกครอง สำนักงานศาลปกครอง
- สารานุกรมเกี่ยวกับศาลปกครองชุดสารพันปัญหาคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

- ยุทธศาสตร์การปกครอง 2548 สำนักงานศาลปกครอง
 - ทางเลือกอนาคตพลังงานไทย (เอกสารรวมบทความประกอบเวทีเสวนาวิชาการ “พลังงานทางเลือก: ทางรอดของสังคมไทย” วันที่ 10 19 และ 26 กรกฎาคม 2548) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
 - ธรรมาภิบาลกิจการไฟฟ้า: ตัวชี้วัดเพื่อรังสรรค์ความเป็นเลิศในการรับผิดชอบต่อสาธารณะ
- เว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง
- เว็บไซต์ของศาลปกครอง <http://www.admincourt.go.th>
 - เว็บไซต์ของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค <http://www.consumerthai.org>
 - เว็บไซต์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย <http://www.egat.co.th>

2.2 การสัมภาษณ์

- | | |
|----------------------------------|--|
| ▪ คุณสุชาติ เวโรจน์ | รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง
สำนักงานศาล ปกครอง (เจ้าหน้าที่ศาลปกครอง) |
| ▪ คุณสิริชัย ไม้งาม | ประธานสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการไฟฟ้าฝ่ายผลิต
แห่งประเทศไทย (เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ) |
| ▪ คุณสายรุ้ง ทองพลอน | ผู้จัดการสหพันธ์องค์กรผู้บริโภค (ຄູ່ຄວາມ) |
| ▪ ศาสตราจารย์ ดร. ปริญญา นุतालย์ | กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
(ประธานคณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของ
ประชาชนในการจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน)) |
| ▪ คุณพิชัย จุลพงศธร | รองผู้ว่าการบริหาร/ เลขานุการคณะกรรมการการไฟฟ้า
ฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่
รับผิดชอบ) |
| ▪ คุณสุกกิจ นันทะวรการ | นักวิชาการ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
(ผู้ติดตามกรณีการแปรรูป กฟผ.) |
| ▪ คุณเกรียงศักดิ์ สอนจันทร์ | รองปลัดเทศบาลเมืองบางกรวย นนทบุรี
(เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) |
| ▪ คุณสาธิต นุชนิยม | หัวหน้าสำนักงานปลัดเทศบาลตำบลปลายบาง นนทบุรี
(เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) |
| ▪ คุณวรรณอนงค์ กุลกาญจนาชีวิน | ประชาชนที่เข้าร่วมรับฟังคำพิพากษาในศาลปกครอง |
| ▪ คุณอุษณีย์ นรสีม | ประชาชนที่เข้าร่วมรับฟังคำพิพากษาในศาลปกครอง |

3. ผลการประเมิน

3.1 ด้านกฎหมาย

3.1.1 ขอบเขตและคุณภาพของกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การประเมินผลด้วยตัวชี้วัดที่ 95 ซึ่งมุ่งประเมินการมีอยู่ของตัวบทกฎหมายที่กำหนดให้ศาลปกครองต้องรับคำร้องอย่างน้อยเพียงใดนั้น ในกรณีศึกษานี้ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (9) ได้ระบุให้มีการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการแปลงสภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) โดยการจัดทำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543 ซึ่งกฎหมายมีข้อกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างเพียงพอ และเมื่อมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคและกลุ่มประชาชนได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดในการออกพระราชกฤษฎีกาทั้ง 2 ฉบับของรัฐบาล ซึ่งหลังจากที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาออกมาว่าการออกพระราชกฤษฎีกาทั้ง 2 ฉบับนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ต้องกลับไปเป็นการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเหมือนเดิม ซึ่งคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดถือเป็นที่สุด ไม่สามารถอุทธรณ์ได้อีก ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 73 วรรคท้าย (ตัวชี้วัดที่ 96)

3.1.2 คุณภาพและข้อจำกัดทางกฎหมายในการเข้าถึง

การประเมินผลตามตัวชี้วัดที่ 97 กฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หมวดที่ 2 ได้ระบุถึงข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย และจากระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544 ข้อ 5 ซึ่งได้ให้ความหมายของ “ข้อมูลข่าวสารลับ” ซึ่งคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและประโยชน์แห่งรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความมั่นคงของรัฐ การป้องกันประเทศ เศรษฐกิจ สังคม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงานและสิ่งแวดล้อม ซึ่งขอบเขตของข้อกำหนดเรื่องการเป็นความลับของข้อมูลส่วนใหญ่ถูกจำกัดให้แคบและมีความชัดเจน

3.1.3 คุณภาพและเงื่อนไขกฎหมายเรื่องการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 77 (7) ได้มีการระบุให้สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจจัดให้มีการศึกษาอบรมและพัฒนาความรู้ของตุลาการศาลปกครองข้าราชการฝ่ายศาลปกครองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นกฎหมายได้กำหนดให้มีการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ (ตัวชี้วัดที่ 98)

3.1.4 คุณภาพและเงื่อนไขกฎหมายเรื่องการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชน

การประเมินผลตามตัวชี้วัดที่ 101 นั้น ไม่พบว่า กฎหมายได้กำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องจัดให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและการสนับสนุนอื่นๆ แต่ทั้งนี้ ศาลปกครอง ก็ได้มีการให้ความรู้ในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน ซึ่งมีคำแนะนำศาลปกครองที่ 1/ 2544 เรื่องหลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง ซึ่งได้มีการอธิบายรายละเอียดและวิธีในการแจ้งสิทธิในการฟ้องร้องคดีในกรณีต่างๆ รวมทั้งข้อปฏิบัติตนในศาลด้วย นอกจากนี้ ไม่มีกฎหมายใดที่บัญญัติให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ตัวชี้วัดที่ 102)

3.1.5 เงื่อนไขกฎหมายเรื่องระยะเวลา

กฎหมายได้กำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมในการพิจารณาและพิพากษาคดี ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในหมวด 4 ได้มีการระบุถึงกรอบเวลาในการฟ้องคดีซึ่งเป็นการระบุไว้กว้างๆ โดยในการพิจารณาพิพากษาคดีต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว (ตัวชี้วัดที่ 103)

3.2 ด้านความพยายาม

3.2.1 ขอบเขตและคุณภาพของความพยายาม

ศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรที่รับคำฟ้องและพิจารณาพิพากษาคดีมีมาตรฐาน กฎระเบียบที่มีความเข้มงวดชัดเจนมาก ทั้งในส่วนของอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง คุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองและตุลาการศาลปกครองสูงสุด ซึ่งมีการกำกับดูแลและประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง(ก.ศป.) ด้วย (ตัวชี้วัดที่ 105)

ศาลปกครองมีความเป็นอิสระและการวางตนเป็นกลางอย่างสูง โดยไม่ผูกพันกับรัฐหรือกลุ่มผลประโยชน์ใดๆ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้สำนักงานศาลปกครองมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น (ตัวชี้วัดที่ 108) ทั้งนี้ คู่กรณีสามารถดำเนินการเสาะแสวงหาข้อเท็จจริงหรือเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ใช้ในการพิจารณาได้เป็นส่วนใหญ่ โดยการเปิดโอกาสให้คู่กรณีมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์กรพิจารณาพิพากษา(ตัวชี้วัดที่ 109) และในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองนั้น มีความโปร่งใสต่อประชาชนเป็นส่วนใหญ่ โดยมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ารับฟังกระบวนการพิจารณาคดีได้ (ตัวชี้วัดที่ 110)

3.2.2 ค่าใช้จ่ายและความเหมาะสมของค่าใช้จ่าย

ศาลปกครองมีการดำเนินการที่จะแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของผู้ยื่นฟ้องศาลปกครองได้มากที่สุด ซึ่งในการฟ้องร้องต่อศาลปกครองในคดีการแปรรูป กฟผ. นี้ ผู้ฟ้องไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลและไม่เสียค่า

บทที่ห้า

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม – การแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)

ทนายความ โดยมีเพียงค่าอากรซึ่งเป็นจำนวนเงินที่น้อยมาก นอกจากนี้ อาจสามารถร้องเรียนต่อศาลปกครองผ่านทางจดหมายหรือเว็บไซต์ได้ ซึ่งเป็นการคำนึงถึงภาระค่าใช้จ่ายของผู้ยื่นคำร้อง (ตัวชี้วัดที่ 112)

3.2.3 ความเป็นธรรมและความเท่าเทียม

ศาลปกครองมีการดำเนินมาตรการที่จะเข้าถึงชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสอย่างเพียงพอโดยมีการให้บริการแก่ประชาชนทุกคน แต่มีข้อควรปรับปรุง คือไม่ได้มีการให้ความช่วยเหลือเป็นการเฉพาะกับกลุ่มชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสแต่ละกลุ่ม (ตัวชี้วัดที่ 114) สำหรับสิทธิในการฟ้องต่อศาลปกครองนั้นไม่ว่าผู้ฟ้องจะมีเพศ อายุ การประกอบอาชีพ หรือฐานะอย่างไรก็มีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองได้ อย่างไรก็ตามก็มีข้อจำกัดบางอย่าง คือ ผู้ฟ้องจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือเป็นผู้ที่จะได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากกรณีที่ฟ้องเท่านั้น (ตัวชี้วัดที่ 117)

3.2.4 ระยะเวลา

ในกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุดนั้น ไม่พบความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาคำฟ้อง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดพิจารณาและมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครอง เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 (หลังจากที่รับคำฟ้องเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548) ซึ่งรวมเป็นเวลา 7 วัน และใช้เวลาอีก 129 วันในการพิจารณาและมีคำพิพากษาออกมาในวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2549 ซึ่งเป็นการพิจารณาพิพากษาคดีที่รวดเร็ว (ตัวชี้วัดที่ 120)

3.2.5 ช่องทางในการเข้าถึง

นอกจากการฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดแล้ว ประชาชนสามารถร้องเรียนหรือฟ้องร้องได้ในหลายองค์กร เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) กรรมการการเลือกตั้ง แต่มีข้อจำกัดคือ บางองค์กรไม่มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรือบางองค์กรทำการยื่นร้องเรียนหรือฟ้องร้องได้ยาก ซึ่งมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคและผู้ฟ้องอีก 10 คน จึงได้เลือกยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด จนมีคำพิพากษาว่าพระราชกฤษฎีกา ทั้ง 2 ฉบับ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ตัวชี้วัดที่ 121)

3.2.6 ความพยายามในการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ

ในการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) นั้น ไม่ได้มีการจัดทำคู่มือหรือการฝึกอบรมในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งเรื่องของสิ่งแวดล้อมให้กับกรรมการหรือบุคลากรของคณะกรรมการ (ตัวชี้วัดที่ 123 และ 124)

ในส่วนของงบประมาณที่จัดสรรให้กับคณะกรรมการจัดทำารรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น มีอย่างเพียงพอ โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากการไฟฟ้าผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จะทำการแปรูปนั้นเอง ทั้งนี้ เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543 (ตัวชี้วัดที่ 125)

3.2.7 ความพยายามในการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชน

ศาลปกครองมีการจัดหลักสูตรการอบรมกฎหมายปกครองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ไม่ได้จัดอย่างสม่ำเสมอ ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมนั้นค่อนข้างสูงและสถานที่จัดการฝึกอบรมก็เป็นใน ส่วนกลางซึ่งไม่สะดวกในการเดินทางมาฝึกอบรมของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ตัวชี้วัดที่ 126)

3.3 ด้านประสิทธิผล

3.3.1 ผลสัมฤทธิ์ของการเข้าถึง

เมื่อศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2549 ว่าการออกพระราชกฤษฎีกาทั้ง 2 ฉบับไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีผลทำให้มีการเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังแต่วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2548 คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดนี้ ก็ได้รับการปฏิบัติตามโดยทันที ส่งผลให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ได้แปรสภาพกลับมาเป็นการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ตามเดิม (ตัวชี้วัดที่ 129)

3.3.2 ผลลัพธ์ของการเข้าถึง

ไม่มีการออกมาตรการใดๆ หลังจากศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษายกเลิกการแปรูป กฟผ. ออกมาเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2549 (ตัวชี้วัดที่ 131)

3.3.3 ประสิทธิภาพของการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ

สำหรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองสูงสุดที่มีการสนับสนุนให้ประชาชนใช้สิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมนั้น ผู้มีส่วนได้เสียส่วนใหญ่มีความพึงพอใจกับการทำงานของเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองสูงสุดที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ (ตัวชี้วัดที่ 132)

3.3.4 ประสิทธิภาพของการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในองค์กรภาคประชาสังคม

องค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้าถึงความยุติธรรม โดยองค์กรภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับกรณีการแปรูป กฟผ. มีการรณรงค์เผยแพร่ประชาสัมพันธ์และจัดเวทีเสวนา และการเขียนบทความหรือหนังสือเกี่ยวกับข้อเท็จจริงต่างๆ ของการแปรูป กฟผ. เผยแพร่แก่ประชาชนทั่วไปด้วย (ตัวชี้วัดที่ 136)

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 บทสรุป

นับตั้งแต่มีการจัดตั้งศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ประชาชนมีช่องทางในการฟ้องร้องคดีทางปกครอง อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น ได้เปิดช่องทางให้มีการฟ้องร้องต่อศาลปกครองสูงสุดในคดีการออกพระราชกฤษฎีกาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นโอกาสให้ประชาชนสามารถที่จะปกป้องผลประโยชน์ของตนเองที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ได้ทำให้เกิดการยกเลิกการแปรรูป กฟผ. เป็นบริษัทโดยทันที

ในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน ในกรณีศึกษาที่ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อยู่ในเกณฑ์ที่ดี โดยองค์กรที่ทำหน้าที่รับเรื่องราวเรียนในกรณีศึกษาที่ เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางสูง และมีการพิจารณาคดีอย่างรวดเร็ว และมีคำพิพากษาออกมาเพื่อบรรเทาผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับประชาชนจากการแปลงสภาพเป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน)

โดยในส่วนของการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ศาลปกครองสูงสุดนั้น ได้มีการให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในการดำเนินการฟ้องร้องคดีของประชาชน ซึ่งผู้ฟ้องคดีและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกรณีศึกษานี้มีความพึงพอใจ เพราะประชาชนสามารถดำเนินการต่างๆ ได้โดยง่ายและมีความถูกต้อง ประกอบกับการที่ศาลปกครองสูงสุดได้ทำการพิจารณาได้สวนคดีและมีคำพิพากษาคดีออกมาด้วยความรวดเร็ว ซึ่งเป็นการช่วยลดผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากการแปรรูป กฟผ. เป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ที่อาจมีผลกระทบโดยส่วนรวมและกระทบในวงกว้าง เช่น ค่าไฟฟ้ามีการปรับเพิ่มขึ้น การวางสายส่งไฟฟ้าแรงสูงผ่านที่ดินของประชาชน การตัดสินใจสร้างเขื่อนหรือโรงไฟฟ้าเพิ่ม เป็นต้น ซึ่งในกรณีศึกษาคดีการคัดค้านการแปรรูป กฟผ. นี้ ถือเป็นคดีประวัติศาสตร์ที่แสดงให้เห็นถึงสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน

4.2 ข้อเสนอแนะ

1. ในส่วนของช่องทางในการร้องเรียนหรือฟ้องร้องในคดีความที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น รัฐควรที่จะมีการจัดตั้งองค์กรพิเศษหรือศาลที่รับเรื่องราวเรียนหรือการฟ้องร้องคดีความที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ โดยองค์กรหรือศาลนี้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินหรือพิพากษาคดีความที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐและ/หรือประชาชนทั่วไป เพื่อที่จะให้การพิจารณาเรื่องราวเรียนหรือพิพากษาคดีความเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นได้รับการพิจารณา

จากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิในด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีการพิจารณาประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นสำคัญ

2. ในการร้องเรียนหรือฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปสามารถฟ้องร้องได้อย่างเท่าเทียมกัน แต่ทั้งนี้ไม่ได้เห็นความจำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรการจำเพาะสำหรับชนกลุ่มน้อยหรือผู้ด้อยโอกาส ได้แก่ ชนกลุ่มน้อยต่างเชื้อชาติ ผู้มีฐานะยากจน ผู้พิการ เด็ก คนชรา ชนกลุ่มน้อยต่างภาษา ผู้ไม่รู้หนังสือ คนในชนบท ผู้หญิง หรือผู้ที่เป็สมาชิกของชุมชนที่มีลักษณะเฉพาะ โดยมีมาตรการเพียงบางอย่างที่ช่วยเหลือเฉพาะกลุ่มบุคคล เช่น การขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลสำหรับกรณีผู้ที่มีฐานะยากจน ซึ่งสำหรับชนกลุ่มน้อยหรือผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอื่นๆ ศาลปกครองควรที่จะมีมาตรการที่ชัดเจนเพื่อให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในการฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองที่เป็นชนกลุ่มน้อยหรือผู้ด้อยโอกาสต่างๆ เช่น จัดให้มีล่ามคอยแปลภาษาสำหรับชนกลุ่มน้อยต่างภาษา ลิฟท์และห้องน้ำสำหรับผู้พิการ เป็นต้น ซึ่งจะเป็ส่วนช่วยสร้างโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนที่เป็นชนกลุ่มน้อยหรือผู้ด้อยโอกาสได้มากยิ่งขึ้น
3. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ศาลปกครอง หรือองค์กรภาคประชาสังคม ควรจะทำการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจในสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้กับประชาชนทั่วไปอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ เพื่อที่ประชาชนจะได้ตระหนักถึงสิทธิของตนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมโดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นสิ่งที่ใกล้ตัว แต่ในปัจจุบัน ยังมีประชาชนเพียงบางส่วนที่ให้ความสำคัญกับเรื่องสิ่งแวดล้อม ทั้งที่เมื่อมีการตัดสินใจกระทำหรือดำเนินนโยบายใดๆ ของรัฐหรือเอกชนในเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้วนั้น ก็จะเกิดผลกระทบต่อประชาชนโดยทั่วไปด้วย ประชาชนทั่วไปจึงควรตื่นตัวในการที่จะรักษาสิทธิและใช้สิทธิอันพึงมีของตนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมนี้

