

## สิ่งที่ส่งมาด้วย 1

### รายละเอียดของข้อเสนอ

#### 4 ทางออกเร่งด่วนด้านธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม

ข้อเสนอเร่งด่วนที่ 1: ผลักดันและแก้ไขกฎหมายเพื่อสร้างมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายและโครงการที่มีหรืออาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

1.1. ผลักดันบังคับใช้ พ.ร.บ. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

ถึงแม้ว่า บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<sup>1</sup> และกฎหมายเฉพาะ<sup>2</sup> มีหลักการรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่กรอบแห่งการใช้สิทธิดังกล่าวยังไม่ชัดเจน (เช่น ขอบเขตค่านิยมของสิทธิชุมชน, สิทธิชุมชนท้องถิ่น, และสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เป็นต้น) อีกทั้งยังขาดหลักเกณฑ์และวิธีการในหลายประการ (เช่น ระยะเวลาดำเนินการ, อำนาจการตัดสินใจใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ, ภาระค่าใช้จ่ายการพิสูจน์ความเสียหายโดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อย, แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน, และความซ้ำซ้อนในการฟ้องคดี เป็นต้น)

เครือข่ายธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมประเทศไทยจึงขอเสนอให้รัฐบาลผลักดันตามกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อให้เกิดมีกฎหมายรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง และเป็นกฎหมายกลางที่จะเสนอแนวปฏิบัติในการเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมให้เป็นที่เข้าใจตรงกัน และป้องกันความขัดแย้งที่จะเกิดจากการขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง<sup>3</sup>

1.2. ปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

<sup>1</sup> (1) สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ในมาตรา 56, 57 เป็นต้น

(2) สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน ในมาตรา 58, 66, 67, 282, 287, 290 เป็นต้น

(3) รัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักการพื้นฐานด้านการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เพื่อเป็นหลักประกันแห่งสิทธิไว้ในมาตรา 40 และเปิดโอกาสให้บุคคล (มาตรา 60) และชุมชน (มาตรา 67 วรรคสาม) สามารถฟ้องร้องหน่วยงานรัฐได้

<sup>2</sup> เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

<sup>3</sup> สถาบันพระปกเกล้าร่วมกับองค์กรภาคีเครือข่ายธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมประเทศไทยได้ร่วมกันยกย่อง พ.ร.บ. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งพัฒนามาจากร่างพรบ. การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เคยผ่านการเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี สมัยนายทศพร จุลาพันธ์ และผ่านกระบวนการศึกษาวิจัยทางวิชาการและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนหลายภาคส่วนจากทุกภาคของประเทศไทย โดยให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อีกด้วย ร่างพรบ. นี้ได้มีการเสนอเข้าสู่รัฐสภาโดย สส.วิชัย ล้ำสุทธิ และคณะ แต่เนื่องจากการพิจารณาว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยการเงิน จึงต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีรับรอง ซึ่งนายกรัฐมนตรีขณะนั้นคือ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มิได้รับรอง

สิ่งแวดล้อมเป็นองค์ประกอบสำคัญในหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตามปฏิญญาริโอฯ ปี 2535, ปฏิญญาโจฮันเนสเบิร์ก (Johannesburg Declaration on Sustainable Development) ปี 2545, และปฏิญญามะนิลาว่าด้วยอุตสาหกรรมสีเขียว (Manila Declaration on Green Industry in Asia) ปี 2552 ซึ่งทั้งสามปฏิญญานี้ ประเทศไทยได้ลงนามให้สัตยาบันแล้ว นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 85 ข้อ 5 ยังกำหนดหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน แต่กรอบการปฏิบัติยังไม่ชัดเจนในบางประการ

เครือข่ายธรรมชาติสิ่งแวดล้อมประเทศไทยจึงขอเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อรับรองสิทธิบุคคลและชุมชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายและโครงการที่มีอย่างสมบูรณ์และเป็นรูปธรรม รวมถึงกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกลไกและแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจน

ข้อเสนอเรื่องด่วนที่ 2: เสริมสร้างขีดความสามารถทั้งในส่วนของผู้เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนของประชาชน ด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

รัฐธรรมนูญ มาตรา 58 รับรองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของผู้เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา 67 วรรคหนึ่ง ยังรับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม งานวิจัยของเครือข่ายธรรมชาติสิ่งแวดล้อมประเทศไทยได้พบว่า ที่ผ่านมาสังคมไทยยังขาดความชัดเจนในเรื่องหลักการและรูปแบบการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันนำมาซึ่งปัญหาความขัดแย้งต่างๆ เช่น ในกรณีโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย ประชาชนและชุมชนเห็นว่าการประชาพิจารณ์เป็นเพียงวิธีสร้างความชอบธรรมในโครงการที่รัฐได้ตัดสินใจไปแล้ว จึงไม่ยอมรับการประชาพิจารณ์และผลของการประชาพิจารณ์

ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานของรัฐจะต้องมีการพัฒนาศักยภาพของผู้เจ้าหน้าที่ เพื่อให้เข้าใจและเข้าถึงบทบาทหน้าที่ของตนและองค์กรในการตอบสนองกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หลังจากที่ได้กระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น อปท. มีบทบาทมากขึ้นในการพัฒนาชุมชน ได้รับงบประมาณและอำนาจมากขึ้นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ทั้งเจ้าหน้าที่อปท. และประชาชนต้องเข้าใจในความสำคัญของการดูแลรักษาพื้นที่ท้องถิ่นร่วมกัน โดยไม่ละเลยชุมชนดั้งเดิม

กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ กลุ่มผู้ด้อยโอกาส และกลุ่มคนชายขอบ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องสามารถสร้างการมีส่วนร่วม และประชาชนต้องสามารถมีส่วนร่วมได้อย่างมีความหมาย

เครือข่ายธรรมชาติสิ่งแวดล้อมประเทศไทยจึงขอเสนอให้รัฐบาลเสริมสร้างขีดความสามารถ ทั้งในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในส่วนของประชาชน ด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืนอย่างมีส่วนร่วมที่แท้จริงและมีความหมายต่อไป

### ข้อเสนอเร่งด่วนที่ 3: ปฏิรูปการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นเครื่องมือนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างมีประสิทธิภาพ

3.1 ปฏิรูประบบประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม(และสุขภาพ) ให้เป็นเครื่องมือการวางแผนพัฒนาโครงการและติดตามลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิผล

พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46 ได้กำหนดโครงสร้างในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา 67 วรรคสอง กำหนดให้มีการประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Environmental and Health Impact Assessment: E/HIA) ของประชาชนในชุมชนก่อนดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงฯ แม้ว่ากฎหมายได้แสดงเจตนารมณ์ชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ยังมีประเด็นความท้าทายอยู่มาก เช่น ประเด็นความเป็นกลางของบริษัทที่ปรึกษาในการทำ E/HIA, การติดตามตรวจสอบว่ากิจการหรือโครงการดำเนินการป้องกันและลดผลกระทบตามรายงาน E/HIA จริง, การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีความหมายในการจัดทำรายงาน E/HIA เป็นต้น

เครือข่ายธรรมชาติสิ่งแวดล้อมประเทศไทยจึงขอเสนอให้ปฏิรูประบบประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม(และสุขภาพ) ทั้งในด้านของกฎหมาย องค์กร บุคลากร การประสานงาน และขั้นตอนวิธีการ เพื่อให้ E/HIA เป็นเครื่องมือการวางแผนพัฒนาโครงการและติดตามลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิผล คือลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้จริง มีส่วนร่วมของประชาชนจริง และสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างทุกภาคส่วนได้จริง

3.2. ขับเคลื่อนการประเมินสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) ไปสู่การปฏิบัติ และไปสู่ระบบการตัดสินใจในการพัฒนานโยบายและการพัฒนาเชิงพื้นที่

การประเมินสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ เป็นกระบวนการที่ช่วยในการตัดสินใจเชิงระบบ ศึกษาถึงศักยภาพ ผลกระทบ และข้อจำกัดทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ความมั่นคงและเทคโนโลยี ทั้งในระดับนโยบาย แผน และโปรแกรม (policy, plan and programme) เป็น

เครื่องมือที่เป็นที่ยอมรับในประเทศต่างๆทั่วโลก รวมถึงองค์การระหว่างประเทศเช่น ธนาคารโลก ในเวทีสากลนั้น SEA ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาที่ยั่งยืน ด้วยกระบวนการตัดสินใจที่มีส่วนร่วม มีการพิจารณาประเด็นและทางเลือกต่างๆในวงกว้าง ครอบคลุมรอบด้านหลายมิติ อย่างไรก็ตาม การนำ SEA มาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยยังอยู่ในวงจำกัดเท่านั้น<sup>4</sup>

นอกจากนี้ อันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจสู่ชุมชนและท้องถิ่น การประเมินสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ (area-based strategic environmental assessment) ซึ่งมุ่งเน้นทั้งการพัฒนาของพื้นที่ในภาพรวมและความสำคัญของพื้นที่เสี่ยง ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยอุปถ. และประชาชนในพื้นที่ ในการมีส่วนร่วมพัฒนาและรักษาทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นที่ยั่งยืนร่วมกัน อันเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกรอบความร่วมมือนานาชาติ เช่น ปฏิญญาริโอฯ

เครือข่ายธรรมชาติสิ่งแวดล้อมประเทศไทยจึงขอเสนอให้ รัฐบาลสร้างกลไก กฎระเบียบ และเสริมสร้างขีดความสามารถของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อประยุกต์ใช้ SEA ทั้งในระดับนโยบาย แผน และโปรแกรม อันเป็นเครื่องมือสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน อนึ่ง เพื่อให้กระบวนการการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นตั้งอยู่บนฐานความคิด ความเข้าใจที่ดี และมีเครื่องมือที่ช่วยในการตัดสินใจอย่างเป็นระบบและมีมีส่วนร่วมของประชาชน เครือข่ายธรรมชาติสิ่งแวดล้อมประเทศไทยจึงขอเสนอให้มีการขับเคลื่อน SEA ไปสู่ระบบในการตัดสินใจทั้งในการพัฒนานโยบาย และการพัฒนาเชิงพื้นที่ด้วย

#### ข้อเสนอเร่งด่วนที่ 4: ริเริ่มผลักดันอนุสัญญาาระดับภูมิภาคอาเซียน ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

หลักการข้อ 10 ของปฏิญญาริโอฯ ปี 2535 นี้ นอกจากจะได้รับการตอบรับอย่างกว้างขวางในแวดวงวิชาการและประชาสังคม ด้วยมนทัศน์ต่างๆ เช่น ประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม (environmental democracy) และนโยบายสิ่งแวดล้อมอย่างมีส่วนร่วม (participatory environmental policy) แล้ว หลักการข้อ 10 ของปฏิญญาริโอฯ ยังได้รับการต่อยอดในระดับนานาชาติอีกครั้งหนึ่งในการประชุมสุดยอดของโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development) ในปี 2545 ด้วยหลักการเดียวกันนี้ คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจยุโรปแห่งสหประชาชาติ (United Nations Economic Commission for Europe: UNECE)<sup>5</sup> ได้พัฒนาแนวทางโซเฟีย (Sofia Guidelines) และในที่สุดผลักดันต่อจนปรากฏเป็น อนุสัญญาอาร์ฮุส (The

<sup>4</sup> สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2552. การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์. เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2554, <[www.onep.go.th/eia/images/stories/SEA\\_startegic.pdf](http://www.onep.go.th/eia/images/stories/SEA_startegic.pdf)>

<sup>5</sup> เทียบได้กับ คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิก (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP)

Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters 1998 หรือ The Aarhus Convention) ซึ่งเป็นอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมสาธารณะในการตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชน อนุสัญญาอารีฮุสนี้ ถือเป็นก้าวสำคัญที่ทำให้หลักการข้อ 10 ของปฏิญญาโอเอซี เป็นรูปธรรมชัดเจน

ข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย มีความสำคัญยิ่งในการสนับสนุนและเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจัดการปัญหาและข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อม เพราะข้อตกลงระหว่างประเทศสามารถสร้างบรรทัดฐานสากล และช่วยเร่งรัดผลักดันหรือแก้ไขกฎหมายข้อบังคับในประเทศสมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังตัวอย่างเช่น อนุสัญญาอารีฮุสนี้ ได้ยกระดับกฎหมายและข้อปฏิบัติในหลายๆประเทศในภูมิภาคยุโรป ทั้งประเทศที่เป็นประชาธิปไตยใหม่และประเทศที่ประชาธิปไตยมั่นคงแล้ว เช่น กฎหมายของสหภาพยุโรปที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมสาธารณะต้องถูกปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับอนุสัญญานี้ และมีผลกับประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปทั้ง 27 ประเทศ<sup>6</sup>

ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะตอบประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม ถึงแม้ว่าเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์สำคัญแห่งหนึ่งของโลกในแง่ของทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ การจัดการประเด็นปัญหาเหล่านั้นมักเป็นการตัดสินใจของแต่ละรัฐหรือระหว่างรัฐโดยภาคประชาสังคมมักไม่ได้รับทราบหรือไม่มีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบาย โครงการ และข้อตกลงระหว่างรัฐ เป็นสิ่งที่ยากยิ่ง โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ที่ผ่านมา ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีประเด็นสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน (trans-boundary environmental issues) มากมาย เช่น การจัดการทรัพยากรลุ่มแม่น้ำโขง, ปัญหาควันจากไฟฟ้าในประเทศอินโดนีเซีย, การลักลอบค้าไม้ระหว่างประเทศ, โครงการท่อส่งก๊าซไทย-มาเลเซีย เป็นต้น นอกจากนี้ประเด็นสิ่งแวดล้อมภายในแต่ละประเทศก็มีความท้าทายเหล่านั้นไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน

เครือข่ายธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมประเทศไทยจึงขอเสนอให้รัฐบาลไทยเป็นเจ้าภาพเตรียมพร้อมกระบวนการร่างแนวทาง (guidelines) หรือ ปฏิญญา (declaration) ระดับภูมิภาคอาเซียน บนหลักการข้อ 10 ของปฏิญญาโอเอซี ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม คล้ายกับแนวทางโซเฟียในยุโรป เพื่อปูทางไปสู่อนุสัญญาของภูมิภาคอาเซียน ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมให้แข็งแรง เสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยให้งอกงาม และเสริมสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อสุขภาพและชีวิตของประชาชนที่ดีขึ้น

<sup>6</sup> Wates, Jeremy 2010, *Options for Strengthening the International Legal Framework Protecting Procedural Environmental Rights, including a Global Convention on Access Rights.*